

448



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

PROPUESTAS PARA UN SISTEMA  
FISCAL PROMOTOR DEL DESARROLLO  
DEL PAIS

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA  
SERGIO JARA RULLAN

*29/02/03*



MEXICO, D.F.

2001



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.

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN



**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

**Ciudad Universitaria, D.F., a 25 de Enero del 2001**

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR  
PRESENTE**

El pasante de esta Facultad, JARA RULLAN SERGIO con número de cuenta 09456969-2, ha elaborado la tesis denominada "PROPUESTAS PARA UN SISTEMA FISCAL PROMOTOR DEL DESARROLLO DEL PAIS", bajo la asesoría del Lic. Ignacio Carrillo Prieto la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"  
El Director del Seminario

**PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA  
LICENCIADO EN DERECHO**



c.c.p.- Lic. Fernando Serrano Migallón.- Director de la Facultad de Derecho.- presente

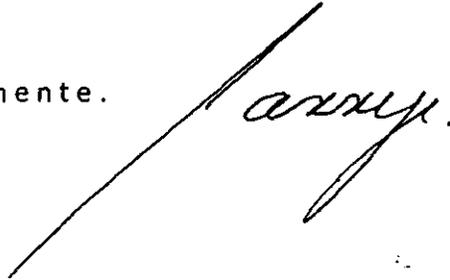
IGNACIO CARRILLO PRIETO

México, D.F., a 6 de diciembre de 2000.

SR. LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
ADMINISTRATIVO DE LA FACULTAD  
DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD  
NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

Por este medio después de haber examinado la tesis del señor Sergio Jara Rullán intitulada Propuestas para un Sistema Fiscal Promotor del Desarrollo del País, me es muy grato extender mi VOTO APROBATORIO, con una especial felicitación al autor del trabajo.

Atentamente.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Carrillo Prieto', is written over the word 'Atentamente.' The signature is fluid and cursive, with a long, sweeping stroke that extends upwards and to the right.

A la memoria de mi padre, el Dr. Sergio Jara Del Río.  
Fue él quien me enseñó a amar a la Universidad

A mi esposa Emma y a mis hijos Sergio, Rodrigo  
y Daniel por el tiempo que les robé para poder  
llegar a ésta meta

A mi madre, a mi abuela y a mis hermanos por el  
amor que me tienen

Al ingeniero Isaac Bazán Barla (q.e.p.d.), porque siempre creyó en mí.

A los señores licenciados: Ignacio Carrillo Prieto y Jorge Santamaría García por los consejos que amablemente me transmitieron.

A mis familiares y amigos.

**A la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional  
Autónoma de México, máxima casa de estudios de  
nuestro país, "pésele a quien le pese".**

**A Dios, por supuesto**

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

### CAPÍTULO 1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

#### 1. ANTECEDENTES

1.1 Breve panorama de la situación económica actual en general.

1.2 Fundamento de las Contribuciones

#### 2. FEDERALISMO FISCAL

2.1 Concepto de Federalismo.

2.2 Federalismo Fiscal.

2.3 Ley de Ingresos de la Federación.

2.4 Autonomía financiera de los municipios.

2.5 Un caso específico : El suministro de agua potable y alcantarillado.

#### 3. EDUCACIÓN.

3.1 Artículo 3º Constitucional

3.2 Factores que inciden en la situación actual.

3.3 Propuestas en el sector educativo.

#### 4. EL CAMPO.

4.1 Antecedentes.

4.2 Reforma al Artículo 27 Constitucional.

4.3 Figuras jurídicas de explotación.

4.4 Propuestas en el sector agropecuario.

#### 5. LA INDUSTRIA.

5.1 La Industria en general

5.2 El Turismo

5.3 La Industria Maquiladora

5.4 Propuestas en el sector Industrial

#### 6. LOS SERVICIOS

6.1 Servicios Financieros

6.2 Medios de comunicación

6.3 Servicios de Salud

6.4 Propuestas en el sector Servicios

### CAPÍTULO 2. INGRESOS QUE PERCIBE EL ESTADO.

2.1 Antecedentes

2.2 Ingresos Tributarios.

2.3 Ingresos No Tributarios.

2.4 Ingresos derivados de financiamiento.

2.5 Política Fiscal, Monetaria y Crediticia.

2.6 Ingresos Estatales y Municipales.

2.7 Propuestas de este Capitulo.

### **CAPÍTULO 3. EL PROCESO LEGISLATIVO.**

- 3.1 Iniciativa.
- 3.2 Discusión.
- 3.3 Aprobación.
- 3.4 Promulgación.
- 3.5 Publicación.
- 3.6 Vigencia.
- 3.7 Propuestas en materia de la formulación de leyes.

### **CAPÍTULO 4. PROPUESTAS DE REFORMAS A DIVERSAS LEYES FISCALES.**

- 4.1 El Sistema fiscal actual en México.
  - 4.1.1 Algunas propuestas
- 4.2 Ley de Ingresos de la Federación.
- 4.3 Ley De Coordinación Fiscal.
- 4.4 Código Fiscal De La Federación.
- 4.5 Ley Del Impuesto Sobre La Renta.
- 4.6 Ley Del Impuesto Al Valor Agregado.
- 4.7 Ley Del Impuesto Al Activo.
- 4.8 Tratados con otros países para evitar la doble imposición fiscal.

### **CAPÍTULO 5. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL NUEVO SISTEMA FISCAL PROPUESTO.**

### **CONCLUSIONES**

### **BIBLIOGRAFÍA**

## INTRODUCCIÓN.

El objetivo del presente trabajo es analizar algunos problemas socioeconómicos de nuestro país bajo la premisa de que algunos de ellos pueden ser si no solucionados, sí disminuidos con un sistema fiscal más adecuado a las necesidades actuales del país, el cual sea siempre promotor del desarrollo, entendiéndose para estos efectos, la generación de más empleos y mejor remunerados, mayores oportunidades a todos los habitantes, elevación del nivel de educación de la población, aprovechamiento al máximo de los recursos naturales, incremento del poder adquisitivo de la población, un mayor número de familias propietarias del inmueble donde viven, etc., así como que propicie la atracción de capitales foráneos al país para que contribuyan a todo lo antes descrito a través de inversiones productivas en el mismo y que desincentiven las “inversiones” especulativas que tanto daño han causado en fechas recientes a las economías de otros países, incluyendo desde luego el nuestro.<sup>1</sup>

Considero que siendo la causación de impuestos una consecuencia lógica de la actividad económica en cualquier campo, es indudable que quienes la llevan a cabo desean obtener certidumbre primero y después, beneficios, estímulos, incentivos, exenciones, tratos preferenciales, facilidades, etc., los cuales normalmente son difíciles, por no decir imposibles de satisfacer, debido principalmente a que en la mayoría de los casos cada una de las partes involucradas (Fisco y contribuyentes) desean obtener el máximo de beneficio sin aceptar grandes sacrificios a cambio.

Así, tenemos que año con año, mientras el sector empresarial y los organismos involucrados claman por simplificación administrativa; mayor seguridad jurídica (nunca explican precisamente a qué se refieren); reducciones en las tasas de impuestos; exenciones; derogación de tal o cual Ley, artículo, fracción, inciso, párrafo de la misma, etc. pero generalmente sin evaluar integralmente sobre la bondad de sus propuestas ya que normalmente sólo ven por sus intereses y de sus agremiados, se carece de propuestas específicas, viables y por decirlo de alguna manera “justas”.

Del otro lado de la mesa, año con año se encuentra la autoridad, quien normalmente lo único que desea es exigir a los contribuyentes mayores controles, generalmente de fiscalización, aumentar las tasas de impuestos, disminuir deducciones, eliminar exenciones, incrementar los requisitos para efectuar determinado trámite, etc., etc., etc.

Pareciera que el problema radica en que cada parte lo único que desea, como vulgarmente se dice, es llevar agua a su molino sin importar sobre si la medida es o no conveniente para el país.

Sin pretender ni por mucho justificar al fisco federal quien a través del ejecutivo es el “iniciador” de las leyes fiscales, considero que es justo señalar que en ocasiones lo único que hace con algunas

---

<sup>1</sup> “A pesar de que el gobierno mexicano se esfuerza en mantener fundamentos económicos sólidos para encarar los embates financieros internacionales, las presiones sobre las finanzas públicas y el sector externo son crecientes, lo que junto con la precautoria actitud asumida por el capital financiero internacional, se ha traducido en menor ingreso de capitales al país y mayor inestabilidad en la Bolsa Mexicana de Valores, en el tipo de cambio y en la tasa de interés, lo que repercute negativamente sobre la economía en su conjunto”. ARTURO HUERTA G.; “LA GLOBALIZACIÓN, CAUSA DE LA CRISIS ASIÁTICA Y MEXICANA”; Ed. Diana; México; 1998; Primera Edición; p. XV.

reformas a dichas leyes es reaccionar ante los abusos de algunos, (por suerte no todos) empresarios, contribuyentes y “asesores”, quienes ante algún estímulo, facilidad o prebenda, abusan de los mismos con tal magnitud y persistencia, que obligan al fisco, (con la colaboración digna o no como se menciona más adelante, del legislador), a reformar, adicionar o derogar disposiciones que si en su esencia eran acertadas, el abuso, insisto, las han hecho inviables y por tanto, insostenibles.

Para muestra tres botones:

1. Hasta hace algunos años, las empresas podían deducir para efectos fiscales los automóviles de la misma, con casi la única condición de que fueran de su propiedad. Ante lo anterior, algunas empresas se dedicaron a conceder el automóvil a sus ejecutivos, esposas e hijos de éstos, etc., lo que ocasionó una gran cantidad de disposiciones que señalan múltiples requisitos para que proceda su deducción.

2. Hasta hace algunos años, las empresas podían deducir para efectos fiscales los consumos que hicieran ciertos funcionarios en restaurantes o bares con la finalidad de cerrar o celebrar un contrato con algún cliente o proveedor, etc. Ante lo anterior, algunas empresas se dedicaron a deducir una gran cantidad de consumos en restaurantes de sus ejecutivos, esposas e hijos de éstos, etc., - lo cual implicaba indirectamente un sobresueldo sin pago de impuesto- , lo que ocasionó que actualmente la disposición respectiva señale que “en ningún caso serán deducibles los consumos en restaurantes o bares, a fin de terminar con esta práctica.

3. Hasta hace algunos años, algunas personas morales como las Sociedades Civiles o Cooperativas de Producción tenían un régimen fiscal por llamarlo de algún modo, “preferencial” y simplificado, sin embargo nuevamente por el abuso de algunas personas se suprimió ese régimen y con ello las facilidades que se otorgaban.

En otras ocasiones, el fisco intenta, aunque no siempre acertadamente, corregir sus propios errores cometidos al momento de redactar las iniciativas, las cuales hasta no hace mucho tiempo eran “discutidas” en el Congreso de la Unión por la mayoría en el poder, lo cual como es sabido, no era mas que un ritual ya que invariablemente se aprobaban dichas iniciativas “mayoriteando” a los demás partidos políticos, como es el caso del incremento de la tasa del Impuesto al Valor Agregado del 10 al 15 %.

La intención del presente trabajo es analizar, sin ser especialista en la materia económica, algunos problemas que aquejan al país, tratar de aportar nuevas ideas que puedan en un momento dado contribuir a resolverlos, proponer algunas reformas que desde mi particular punto de vista son necesarias, así como, excepcionalmente, sugerir la redacción del o los artículos que se sugieren reformar, visto siempre desde el punto de vista fiscal primordialmente.

Se sabe, de acuerdo al Código Fiscal de la Federación, que las leyes fiscales son de aplicación estricta y que por lo tanto no caben interpretaciones diferentes a aquéllas que señala la Ley, sin embargo, citando a Santo Tomás de Aquino cabría señalar que “Ley que no es justa, no parece que sea ley”, por lo que algunos de los comentarios que más adelante se vierten, especialmente en el Capítulo IV, son en el sentido de lo que en un momento dado el autor considera como disposiciones “justas”.

## CAPÍTULO 1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

### 1. ANTECEDENTES

1.1 Breve panorama de la situación actual en general.

1.2 Fundamento de las Contribuciones

### 2. FEDERALISMO

### 3. EDUCACIÓN.

### 4. EL CAMPO.

### 5. LA INDUSTRIA.

### 6. LOS SERVICIOS.

### 7. LA SALUD.

### 8. OTROS.

### 1. ANTECEDENTES.

#### 1.1 Breve panorama de la situación actual en general.

En los umbrales del siglo XXI, después de casi doscientos años de independencia y soberanía,<sup>2</sup> nuestro país, enormemente rico en recursos naturales tales como el petróleo y la minería; gran variedad de suelos y climas; 10,143 kilómetros de litorales continentales, los cuales representan el 69.5% del perímetro total del país; abundante variedad de fauna, tanto marina como terrestre y otros factores que no es el objetivo primordial de este trabajo analizar, ocupamos un vergonzoso lugar 49<sup>3</sup> en cuanto a nivel de desarrollo, esto es, por debajo de países como Trinidad y Tobago, Singapur, Costa Rica, Jordania, Uruguay y Chile (CUADRO I); continúan sumidos en la pobreza extrema (ahora es la forma “elegante” de llamar a la miseria) más de 26 millones de mexicanos, esto es, el 27.5% de la población (Aunque hay quienes aseguran que llegan hasta el 40%) y como consecuencia de lo anterior, desnutrición de la mayoría de la población; continuamos con siete años de educación en el promedio de la misma; viven en nuestro país personas que en el estado de Chiapas perciben al día \$ 4.45 (cuatro pesos 45/100 M.N.) para “subsistir” - cabría decir “sobrevivir” (CUADRO II) - ; hemos tenido tasas de inflación de dos y en años no muy lejanos de hasta tres dígitos; continúa el desempleo (CUADRO III) creciente, ( de acuerdo al “Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1997”, con una tasa del 5.5. % para 1996); se ha sufrido una gran pérdida del poder adquisitivo de los salarios (CUADRO IV) y una fuerte dependencia de los ingresos petroleros (CUADRO V) en fin, por más intentos y engaños de los gobernantes, nuestro país continúa siendo, tristemente en casi todas las áreas del quehacer humano, un país subdesarrollado o como nos lo han inculcado “en vías de desarrollo” (habría que preguntarles cuándo dejaremos de estar “en vías” y entraremos realmente, no como se nos hizo creer a la población en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, al “Primer Mundo”); cuándo en verdad estaremos a la altura de los demás países miembros de la O.C.D.E. - a la cual pertenece nuestro país, y no pertenecer a ésta sólo por “estatus”, ya que en verdad estamos, como se verá más adelante y desgraciadamente, muy lejos de los niveles alcanzados por dichos países.

<sup>2</sup> “Soberanía es aquella unidad decisoria que no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz”.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS; “DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO; Ed. PORRÚA; UNAM; MÉXICO; 1991; 4A EDICIÓN.

<sup>3</sup> “El Financiero” 28 de Noviembre de 198.

**CUADRO: I CRECIMIENTO O (DISMINUCIÓN) DEL PIB  
DURANTE EL PERIODO 1970-1996 POR ORDEN  
DESCENDENTE.**

	CRECIM. PIB %
1979	9.1
1972	8.5
1973	8.4
1980	8.3
1978	8.2
1981	7.9
1970	6.9
1974	6.1
1975	5.6
1996	5.1
1990	4.4
1994	4.4
1976	4.2
1991	3.6
1984	3.5
1971	3.4
1977	3.4
1989	3.2
1992	2.8
1985	2.5
1987	1.4
1988	1.4
1993	0.6
1982	-0.5
1986	-3.8
1983	-4.2
1995	-6.2

CUADRO : II INGRESO PER CÁPITA EN DÓLARES 1970 - 1996

	MÉXICO	CHILE	CHINA	COREA DEL SUR	TAIWÁN	ESPAÑA
1970				2,208	2,692	7,2
	3,774	4,667	1,092			
1996	3,624	7,764		10,010	11,590	12,5
			3,098			
% DE CRECIMIENTO O DECRECIMIENTO)		66	183	353	331	
	(4)					

FUENTE: MARIANO LATAPÍ RAMÍREZ, "LA REALIDAD DE LOS IMPUESTOS EN MÉXICO", ED. SICCO  
PRIMERA EDICIÓN, CON DATOS DE LA OCDE.

CUADRO : III PROYECCIONES DE EMPLEO EN MÉXICO  
( MILES DE PERSONAS )

	PERIODO (AÑOS)	POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE		EMPLEO FORMAL	EMPLEO INFORMAL Y DESEMPLEO	%
		POBLACIÓN	ACTIVA			
GUSTAVO DÍAZ ORDAZ	1964-1970	48,225	12,995	12,448	513	4
JOSÉ ECHEVERRÍA ÁLVAREZ	1970-1976	65,670	21,290	19,070	2,220	10
JOSÉ LÓPEZ PORTILLO	1976-1982	69,580	23,630	21,480	2,150	9
MIGUEL DE LA MADRID HURTADO	1982-1988	78,130	29,310	22,050	7,260	25
CARLOS SALINAS DE GORTARI	1988-1994	87,320	36,350	22,640	13,710	38
ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN	1994-2000	95,000	42,350	23,500	18,850	45

FUENTE: MARIANO LATAPÍ RAMÍREZ, "LA REALIDAD DE LOS IMPUESTOS EN MÉXICO", ED. SICCO  
PRIMERA EDICIÓN, CON DATOS DE CIMEX WEFA 1997,

**CUADRO : I V CONTRACCIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL SALARIO DE 1990 EN RELACIÓN CON 1980 %**

PAÍS	CONTRACCIÓN DEL SALARIO DE 1990 EN RELACIÓN CON 1980
PERÚ	84.8
BOLIVIA	71.2
NICARAGUA	67.2
MÉXICO	66.7
EL SALVADOR	63.2
URUGUAY	58.1
ECUADOR	57.2
VENEZUELA	48.0
BRASIL	38.8
ARGENTINA	25.0
HONDURAS	24.2
CHILE	3.8
	<b>FORTALECIMIENTO DEL SALARIO</b>
COLOMBIA	1.8
PANAMÁ	3.2
PARAGUAY	8.9
COSTA RICA	28.2

FUENTE: MARIANO LATAPÍ RAMÍREZ, "LA REALIDAD DE LOS IMPUESTOS EN MÉXICO", ED. SICCOIA EDICIÓN, DATOS DE LA OIT

CUADRO : V BALANZA COMERCIAL 1998 MILLONES DE DÓLARES

	AGOSTO	VARIACIÓN %	ENE-AGO	VARIACIÓN %	%
EXPORTACIONES		3.2	76,513.4	8	
PETROLERAS	9,258.7	-42.4	4,992.4	-33.9	6.52
NO PETROLERAS	548.0	8.9	71,521.0	13	93.48
AGROPECUARIAS	8,710.7	3.9	3,051.7	10.4	4.27
EXTRACTIVAS	174.5	-36.2	300.9	-8.1	0.42
MANUFACTURAS	26.3	9.2	68,168.4	13.2	95.31
IMPORTACIONES	8,509.9	10.6	80,920.6	17.6	100
BIENES DE CONSUMO	10,037.4	17.8	7,033.2	31.4	8.69
BIENES INTERMEDIOS	824.0	10.5	62,504.6	15.6	77.24
BIENES DE CAPITAL	7,899.9	7.4	11,382.8	21.3	14.07
SALDO	1,313.5		(4,407.2)		
	(779)				

FUENTE: "VERITAS" NOVIEMBRE DE 1998 ELABORADO POR EL CEESP CON DATOS DEL BANXICO.

Nuestros gobernantes constantemente le echan la culpa a factores externos como la baja de los precios del petróleo (debemos recordar que en el sexenio del Lic. José López Portillo los precios del mismo estuvieron por las nubes y sin embargo nunca se logró la "abundancia" prometida); fuga de capitales (cuando en ocasiones son ellos quienes las provocan con sus declaraciones, protagonismos, luchas internas, etc.); corrupción de la sociedad (sin agregar que ésta con frecuencia es propiciada por los propios funcionarios); efectos "samba", "dragón", "vodka", etc., ( cuando ellos también han puesto su granito de arena con efectos como el "tequila"); etc., etc. etc. .

Definitivamente, para lograr el tan ansiado desarrollo económico se requiere:

1. Redistribuir el ingreso. ( No debemos olvidar que un país como el nuestro, con cerca de 26 millones de miserables y 40 millones de pobres, cuenta con más de 20 familias consideradas en la revista Forbes como de las más ricas del mundo, ¡ una por millón !).
2. Elevar el nivel educativo de la población, ya que resulta evidente que ningún país puede en verdad considerarse desarrollado ( aunque pertenezca a la OCDE), si su nivel de escolaridad promedio no rebasa el primer año de secundaria, según cifras OFICIALES.
3. Dotar de servicios de salud a toda la población.

4. Preservar el medio ambiente que nos rodea.
5. Fomentar la creación de empleos, así como su adecuada remuneración.
6. Elevar el Ahorro interno de la población, ya que como veremos más adelante, sólo con él como columna vertebral, se puede fomentar a la planta productiva y con ello, lo señalado en el punto anterior, amén de otros logros.
7. Atraer inversión extranjera productiva, disminuyendo, aunque no descartando, la inversión especulativa.<sup>4</sup>
8. Otorgar a los inversionistas en general una mayor probabilidad de ganancias, a cambio de una menor cantidad, lo que redundará sin duda, en la elevación de salarios y la creación de empleos, logrando con ello en parte, lo señalado en el punto 1.
9. Crecimiento del P.I.B.
10. Como consecuencia de lo anterior, una moneda sólida.

No obstante lo anterior, algunos sectores consideran que la crisis actual, la cual no es privativa de nuestro país, se debe al modelo Neoliberal <sup>5</sup> implantado desde la década de los ochenta.

Todo lo anterior si bien no puede ser solucionado por decreto ni con recetas mágicas, considero que -si bien modestamente- puede contribuir a ello el efectuar cambios en diversas estructuras del país entre las cuales queda comprendida la materia fiscal, la esperada "Reforma Fiscal", la cual será el marco de referencia del presente trabajo.

---

<sup>4</sup> "Las políticas monetarias y fiscales contraccionistas disminuyen las presiones de demanda sobre el sector externo, a costa de afectar la actividad productiva. Al disminuir la productividad, la competitividad de la producción nacional, y aumentar los rezagos productivos, se incrementan las importaciones; por ende, se observan presiones de oferta sobre el sector externo. La menor actividad económica disminuye la captación tributaria y, además, plantea problemas de insolvencia que obligan al gobierno a canalizar recursos al sistema bancario para evitar su quiebra generalizada, todo lo cual presiona sobre las finanzas públicas.

Con las exigencias de política económica fijadas por el proceso de globalización, los Estados-nación pierden soberanía en el manejo de la política económica, la cual deja de responder a las demandas nacionales de crecimiento económico, de empleo y mejores condiciones de vida para la población. La política se establece en función de las necesidades de expansión y valorización impuestas por el capital financiero internacional" ARTURO HUERTA G, obra citada, pág. 44

<sup>5</sup> ¿Qué permitió que en menos de dos lustros la izquierda europea resucitara y revirtiera súbitamente la inercia de un péndulo antes estacionado a la derecha?

La razón se encuentra en los tiempos y costos del modelo liberal impulsado desde principios de los ochenta"  
UNIDAD DE ANÁLISIS POLÍTICO Y PROSPECTIVO "El Financiero" 1º de Noviembre de 1998.

Para ello, desgraciadamente debemos esperar que nuestro democrático Congreso de la Unión - elegido por el pueblo, primero para que represente sus intereses y después para que legisle en todos los ámbitos del país buscando siempre su beneficio y no el beneficio partidista - cumpla efectivamente con esa función y no continúe siendo una pasarela por la cual desfilan los "próceres" de la patria intentando siempre ser los protagonistas de lo que ahí acontece, olvidándose de su verdadera función que finalmente es, entre otras, la de legislar<sup>6</sup>

## 1.2 Fundamento de las contribuciones.

Antes de abordar los problemas que en mi opinión aquejan a nuestro país y de los cuales se proponen algunos cambios, es importante abordar primero el fundamento constitucional de las contribuciones, el cual se encuentra en el Artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución, el cual señala:

*\*Art. 31. Son obligaciones de los mexicanos:*

*i.*

*ii.*

*iii.*

*IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.\**

De lo anterior podemos afirmar en primera instancia que en nuestro país existen tres tipos de contribuciones atendiendo a quién las percibe:

Federales  
Estatales y  
Municipales

Por otra parte, el Artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, de aplicación supletoria, clasifica a las contribuciones en:

**IMPUESTOS.** Contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las siguientes. (I.S.R., I.V.A., I.A., I.E.S.P.Y S., I.T.U.V., Etc.).

**APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.** Contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social

---

<sup>6</sup> "Bienvenidos a la democracia. A partir de 1997, desde que tenemos una Cámara de Diputados democráticamente electa, la parálisis legislativa ha sido notoria, como también lo ha sido la ineptitud de los representantes populares para efectuar de forma socialmente responsable y dotar a la sociedad de un marco legal eficiente que defina y garantice los derechos privados de propiedad y promueva la asignación eficiente de recursos en un contexto de mercados competitivos."

ISAAC KATZ - "El Economista" 23 de octubre de 1998.

proporcionados por el mismo Estado. (I.M.S.S., INFONAVIT, I.S.S.S.T.E., Etc.).

**CONTRIBUCIONES DE MEJORAS.** Son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas. (POR OBRAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUCTURA HIDRÁULICA).

**DERECHOS.** Contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en éste último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado. ( POR EL USO O APROVECHAMIENTO DE LOS BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO, SOBRE LA EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO, EXTRAORDINARIO SOBRE LA EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO, ADICIONAL SOBRE LA EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO, Etc.)

Qué contribuciones perciben la federación, las entidades federativas y los municipios los veremos en el siguiente punto.

## **2. FEDERALISMO FISCAL.**

### **2.1 Concepto De Federalismo.**

Laura Trigueros Gaisman<sup>7</sup>, citando a Lowenstein señala:

*"El federalismo es la institucionalización de la distribución vertical del poder. Esta distribución, que implica necesariamente una limitación tanto para el Estado central como para los estados miembros, se lleva a cabo mediante el otorgamiento o concesión de facultades entre ellos. La forma en que se realiza, el monto de lo que se otorga o concede, el punto de equilibrio de tal distribución, están directamente relacionados con las circunstancias y condiciones de cada Estado en particular. Estas cuestiones no son esenciales al federalismo. Lo que verdaderamente importa para que éste exista en forma auténtica, es que se mantenga la autonomía constitucional de los estados miembros y su participación en la formación de la voluntad general....."*

*En el estado federal coexisten dos autoridades: la del Estado central y las de los estados miembros; coexisten también una diversidad de sistemas jurídicos emanados de ellas, en virtud de la autonomía que las caracteriza."*

En nuestro país, como lo veremos más adelante, el Art. 40 constitucional dispone la voluntad del pueblo para 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, es decir, la única limitación que tienen los estados miembros es que su régimen interno no contraría los principios establecidos por la propia Constitución.

<sup>7</sup> LAURA TRIGUEROS GAISMAN, "DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, TOMO I, UNAM, México, 1990, 1ª Edición, p. 247.

## 2.2 Federalismo Fiscal.

Para D. Beatriz Chapoy Bonifaz,<sup>8</sup> el Federalismo Fiscal "Es la forma de organización financiera en la que la facultad de tomar decisiones respecto a la prestación de servicios y a la obtención de recursos para hacerlo se ejerce tanto a nivel nacional como subnacional, entendiéndose que el ejercicio de dicha potestad está encaminado primordialmente a satisfacer las preferencias de los residentes de cada una de las jurisdicciones en cuyo ámbito espacial se suministran dichos servicios."

Para ella, la función primordial del federalismo fiscal es delimitar cuándo se trata de materias de interés general y cuándo de alcance únicamente regional.

## 2.3 Ley De Ingresos De La Federación.

Los ingresos que tiene derecho a percibir el Estado en su carácter de sujeto activo de la relación tributaria deben estar establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación que anualmente debe aprobar el Congreso de la Federación.

Para tal efecto, el Artículo 73 señala las facultades del Congreso Federal y en su fracción VII señala como una de ellas la de imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

El mismo Artículo, en su fracción XXIXA señala la facultada para:

**"XXIXA. Para establecer contribuciones:**

- 1\* Sobre el comercio exterior.
- 2\* Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4\* y 5\* del artículo 27.
- 3\* Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- 4\* Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y
- 5\* Especiales sobre:
  - a) Energía eléctrica
  - b) Producción y consumo de tabacos labrados
  - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo
  - d) Cerillos y fósforos
  - e) Aguardiente y productos de su fermentación
  - f) Explotación forestal, y
  - g) Producción y consumo de cerveza

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine.

Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica."

(El subrayado es mío).

<sup>8</sup> CHAPOY BONIFAZ DOLORES BEATRIZ, "FINANZAS NACIONALES Y FINANZAS ESTATALES- Mecanismos de Conciliación", UNAM, México, 1992, 1A Edición, p. 29.



CUADRO: VI COMPARATIVO LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA LOS EJERCICIOS FISCALES DE 2000, 1999 Y 1998.

	2000		1999		1998	
	(MILLONES DE PESOS)	% DEL TOTAL	(MILLONES DE PESOS)	% DEL TOTAL	(MILLONES DE PESOS)	% DEL TOTAL
<b>I IMPUESTOS:</b>						
1 ISR	365,432.9	47.30	325,688.4	51.82	384,317.5	44.37
2 I.A.	232,772.7		210,380.9		190,133.8	
3 I.V.A.	9,763.0		7,254.6		7,266.1	
4 I.E.S.P.Y.S.	149,062.9		148,271.0		115,315.6	
	147,916.4		118,468.6		75,363.1	
Gasolina y diesel	84,435.6		93,921.4		39,611.9	
Bebidas alcohólicas	6,805.0		3,900.8		2,702.3	
Cerveza	8,574.3		6,733.2		5,130.0	
Tabacos labrados	7,981.3		5,891.4		4,915.9	
5 I.E.T.U.V.	8,756.9		8,104.9		6,450.0	
6 I.S.A.N.	3,433.1		3,234.6		1,304.3	
7 IMP. SERVICIOS EMPRESAS DECLARADORAS DE INTERÉS PÚBLICO POR LEY, EN LOS QUE INTERVENGAN EMPRESAS CONCESIONARIAS DE BIENES						
8 IMPUESTOS AL AL COMERCIO EXTERIOR	25,864.9		28,271.9		39,474.8	
Impuesto						
Exposición	23,884.9		28,271.9		19,474.8	
9 ACCESORIOS	8,532.4		9,478.8		10,799.3	
10 APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	77,491.7	6.42	41,608.3	5.90	48,139.5	5.56
1 CUOTAS PARA EL I.M.S.S.	77,491.7		41,608.3		48,139.5	
III CONTRIBUCIONES DE MEJORAS	18.0	0.00	18.0	0.00	0.5	0.00
HIDRÁULICA	10.0		10.0		0.5	
IV DERECHOS	143,645.2	13.69	91,286.9	8.86	129,265.5	14.84
1 EN FUNCIONES DE DERECHO PÚBLICO	7,671.8		5,112.0		3,871.5	
Por servicios que presta el Estado	7,546.1		5,008.3		3,829.4	
Exclusivos a cargo del Edo. que presta org. descentraliz.	128.7		99.7		232.1	
2 POR USO O APROVECHAMIENTO DE B. DE DOMINIO PÚBLICO	9,015.3		6,422.0		6,074.8	
3 EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO	92,261.2		48,077.7		77,445.0	
4 EXTRAORDINARIO SI LA EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO	32,937.3		30,727.2		40,338.4	
5 ADICIONAL SI LA EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO	1,764.5		92.0		1,444.4	
V CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN PRACC. PRECEDENTES CAUSADAS EN EPL ANTERIORES						
FENÓMENOS DE EQUIVOCACIÓN O DE PAGO	37.4	0.00	38.0	0.00	56.2	0.01
PRODUCTOS	9,436.8	0.81	8,185.4	0.75	9,412.6	1.09
VI POR LOS SERVS. QUE NO CORRESPONDAN A FUNCIONES DE DERECHO PÚBLICO	148.7		75.7		211.5	
3 DERIVADOS DEL USO APROVECHAMIENTO O ENAJEN. DE BIENES DEL DOMINIO PRIVADO	9,436.1		8,829.7		9,206.1	
VII APROVECHAMIENTOS	79,838.2	6.68	63,379.5	6.15	41,278.2	4.78
1 MULTAS	376.3		282.5		196.2	
2 INDIGNIZACIONES	700.8		270.3		100.2	
3 REINTEGROS	254.4		65.9		428.7	
4 PROVENIENTES DE O PÚBLICAS DE INFRAESTRUCTURA HIDRÁULICA	1,200.9		890.1		650.9	
5 COOPERACIÓN DE LOS GOB. DE LOS EDO. Y MPMS. Y DE PARTICULARES P/ ALCANTARILLADO, ELECTRIF., CAMINOS Y LÍNEAS TELEGRÁF., TELÉFONO Y OTRAS OBRAS PÚBLICAS			0.2			
6 3% DE DÍAS DE CAMA A CARGO DE ESTABLECIM. PARTICULARES P/ INTERCAMBIO DE ENFERMOS Y OTROS DESTINADOS A LA DRA. DE SALUD			24.5			
7 PARTICIP. A CARGO DE CONCESIONARIOS DE VÍAS GUALES DE COMUNICACIÓN Y DE EMPRESAS DE ABAST. DE ENERGÍA ELÉCT.	1,338.9		1,361.3		530.1	
8 PARTICIPACIONES HEREDADAS X LA LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS	200.0					
9 APORTACIONES DE CONTRATISTAS DE O. PÚBL. DESTINADOS AL P.D.O P/ EL DESARROLLO FORESTAL	18.0		21.8		45.1	
10 CUOTAS COMPENSATORIAS	4.9		0.2		1.3	
11 HOSPITALES MILITARES	388.9		138.7		80.9	
12 RECUPERACIONES DE CAPITAL	37,253.1		16,090.4		13,030.8	
13 PROVENIENTES DE DECOMISO Y DE BIENES QUE PASAN A PROPIEDAD DEL FISCO FEDERAL	2.9		18.9			
14 RENDIM. EXCEDENTES DE PEMEX Y ORG. SUBSID.	8,167.6				1,088.3	
15 OTROS	29,947.8		43,975.3		25,129.4	
REMANENTE DE OPERACIÓN DEL BANXICO			34,893.8		12,368.0	
UTILIDADES POR RECOMPRA DE DEUDA			6,343.3		1,240.8	
RENDIMIENTO MÍNIMO GARANTIZADO			2,095.8		1,528.1	
OTROS					1,271.3	
VIII RESERVARIOS DE FINANCIAMIENTO	78,992.8	5.94	88,649.5	7.81	62,798.0	7.25
1 EMISIÓN DE VALORES						
2 OTROS FINANCIAMIENTOS	78,992.8		88,649.5		62,798.0	
IX OTROS INGRESOS	228,254.1	19.16	199,695.3	19.38	198,573.5	23.00
1 DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	228,254.1		199,695.3		198,573.5	
2 DE EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL						
TOTAL	1,195,332.4	100.00	1,038,365.3	100.00	866,888.6	100.00

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN DE CADA EJERCICIO.

**Conviene en este punto hacer un breve análisis de dicho Cuadro.**

Así tenemos que casi la mitad de los ingresos que percibirá el Estado para el año 2000 - 47.30% -, provienen de impuestos; 13.69% provienen de Derechos y que el 19.10% provienen de ingresos de organismos descentralizados (PEMEX, Ferrocarriles Nacionales, Cía. De Luz y Fuerza del Centro, etc.). Cabe señalar que los porcentajes de los últimos años, como se puede observar en dicho CUADRO, no varían sustantivamente de un ejercicio a otro, es decir, la tendencia, con mínimas variantes, ha sido la misma.

De acuerdo a lo anterior, resulta evidente la dependencia del Estado de los impuestos, los cuales, como veremos más adelante, son definidos por el Código Fiscal de la Federación como las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma, siendo el más importante de ellos el Impuesto Sobre la Renta que es, como su nombre lo indica, el gravamen que afecta la "renta" de una persona.

Dicho de otra forma, grava la riqueza generada por una persona – física o moral -, como resultado de sus utilidades, su trabajo subordinado o independiente, etc.

Por otra parte, los Derechos, que como veremos más adelante gravan por un lado los servicios que presta el Estado en funciones de Derecho Público o por el uso y aprovechamiento de los bienes públicos, resulta evidente que el Estado depende más de la imposición de impuestos a quien genera ingresos por su trabajo por ejemplo, que al que utiliza por ejemplo los bienes aprovechables de bosques y ríos.

Como veremos más adelante, este trabajo trata de demostrar que es un error gravar en exceso actividades como el trabajo personal y gravando poco conceptos como la propiedad o el uso o aprovechamiento de los recursos naturales de la Nación, ya que estos últimos muchas veces son causa de contaminación, deforestación y erosión del medio ambiente.

Más adelante se propone el aumento a estos conceptos con elementos como los llamados "impuestos ambientales".

Las terceras de ellas, es decir, las Contribuciones de Mejoras tal como lo indica el artículo 115 de la Constitución Política únicamente pueden provenir de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

*"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles."*

*La hacienda municipal, como el mismo Artículo señala, es administrada libremente por los municipios a través del Ayuntamiento, electo democráticamente y se forma además de con las contribuciones señaladas en el párrafo anterior, con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan; con las participaciones federales cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados conforme a las leyes de ingresos de los ayuntamientos; y por la prestación de servicios públicos a su cargo tales como:*

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parque y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.\*

Dado lo anterior, frecuentemente nos encontramos con el hecho de que un municipio probablemente rico y próspero, percibe por concepto de los impuestos que se generan en su territorio, una cantidad en ocasiones ridícula, debido a que la Constitución y la Ley de Coordinación Fiscal así lo prescriben (CUADRO VII).

INGRESOS BRUTOS DE LOS MUNICIPIOS EN 1996 COMPARADOS CON LOS INGRESOS TOTALES DEL ESTADO EN EL MISMO AÑO FISCAL			
ESTADO	INGRESO TOTAL POR ESTADO	INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS	% QUE REPRESENTA EL INGRESO DE LOS MUNICIPIOS RESPECTO DEL TOTAL
AGUASCALIENTES	1,484,204	348,181	23
BAJA CALIFORNIA	7,605,446	1,020,265	13
BAJA CALIFORNIA SUR	1,088,136	313,252	29
CAMPECHE	2,125,170	321,035	15
COAHUILA	4,096,765	719,784	18
COLIMA	1,395,321	204,628	15
CHIAPAS	6,208,191	664,905	11
CHIHUAHUA	5,960,840	1,212,843	20
DURANGO	2,356,053	410,246	17
GUANAJUATO	4,848,172	1,092,460	23
GUERRERO	4,563,144	820,636	18
HIDALGO	3,137,609	484,312	15
JALISCO	5,876,814	2,340,833	40
MÉXICO	18,319,984	3,906,338	21
MICHOACAN	4,665,775	825,666	18
MORELOS	1,893,635	378,382	20
NAYARIT	1,735,092	284,307	16
NUEVO LEÓN	11,032,963	1,731,274	16
OAXACA	11,220,015	476,517	4
PUEBLA	5,247,023	987,116	19
QUERETARO	2,655,801	588,430	22
QUINTANA ROO	1,536,343	419,791	27
SAN LUIS POTOSÍ	3,078,706	477,661	16
SINALOA	3,662,991	780,714	21
SONORA	4,188,292	882,091	21
TABASCO	4,794,736	1,245,339	26
TAMAULIPAS	4,472,461	979,162	22
TALXCALA	928,095	291,842	31
VERACRUZ	10,090,397	1,380,300	14
YUCATÁN	1,403,654	387,928	28
ZACATECAS	1,998,968	598,595	30
	143,670,796	26,574,833	
PROMEDIO	4,489,712.38	830,463.53	

CUADRO VII

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN EL ANUARIO ESTADÍSTICO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Lo anterior si bien puede considerarse por algunos simpatizantes de esta disposición como justo, en ocasiones resulta desproporcionado

Dispone el Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

*"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".*

Ahora bien, son de sobra conocidas las carencias que existen en una gran cantidad de los más de 2,400<sup>9</sup> municipios del país, ya que históricamente éstos han sido y por cierto en muchos casos, muy malos, prestadores de servicios públicos para la satisfacción de necesidades primarias, en los cuales no existen agua potable y alcantarillado, existe una altísima deserción de las escuelas de los niños en edad escolar, altísimos niveles de desnutrición, altas tasas de mortalidad infantil, etc., por lo que considero válido preguntarnos ¿tenemos realmente un sistema que responde a las necesidades mínimas de la mayoría de la población?, ¿cuánto tiempo debemos esperar para transformar nuestro país en un lugar donde nuestros hijos puedan vivir decorosamente en un futuro cercano?, ¿hasta cuándo tendrán las clases trabajadoras que financiar primero y tolerar después, las consecuencias de un sistema centralista, muchas veces corrupto, aferrado al poder, a pesar de no haber podido en más de 70 años mejorar la calidad de vida de la población?, ¿hasta cuándo las personas físicas deberemos de mantener con nuestros impuestos a miles de burócratas que únicamente forman parte del sistema por convenir a éste?, ¿hasta cuándo los grandes grupos corporativos, tanto nacionales como extranjeros gozarán de la impunidad de no pagar Impuesto Sobre la Renta gracias a los "Paraísos" creados por nuestra legislación como lo constituye el régimen de Consolidación fiscal?<sup>10</sup>

Considero que unas de las formas de lograrlo son:

- I. Una mayor distribución de los recursos federales.
- II. Un adecuado mecanismo de fiscalización para que esos recursos sean utilizados adecuadamente.
- III. El cumplimiento cabal de lo que dispone nuestra Constitución acerca del principio del municipio libre.
- IV. Otorgamiento de incentivos a la iniciativa privada para que invierta en proyectos para los que se encuentre facultada, principalmente en zonas con mayor necesidad de inyección de recursos.

<sup>9</sup> MANUEL AÑORVE BAÑOS, "SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES", Ed. Porrúa, México, 1998, 1ª Edición, p. 26

<sup>10</sup> "La revista Expansión dedica su ejemplar de agosto de 1998 a las 500 empresas más importantes de México. Entre ellas no cuenta a los grupos financieros que, no solo no tributan durante 1998, sino que tendrán que ser apuntalados por el gobierno federal con el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), lo que costará a la sociedad más de 60 mil millones de dólares. Más de 300 corporativos empresariales, que representan a cerca de 9500 empresas y generan el 80 por ciento de la producción nacional (descontando a Petróleos Mexicanos [Pemex]), cuentan con los llamados asesores fiscales que se han valido por años de los grandes huecos de nuestra legislación para eludir o evitar la causación de impuestos. Pongamos el caso de los que han optado por el Régimen de consolidación fiscal, vigente desde 1981, y que ha significado para los grandes grupos corporativos un verdadero paraíso fiscal por más de 17 años.

Como ya mencionamos, sobre este régimen la SHCP concluyó que los grandes grupos que consolidan fiscalmente prácticamente no causan ISR, sino que se han convertido más que nada en grandes retenedores de impuestos". MARIANO LATAPÍ RAMÍREZ, "LA REALIDAD DE LOS IMPUESTOS EN MÉXICO, 30 AÑOS DE PERVERSIÓN FISCAL"; Ed. SICCO; MÉXICO; 1998; 1ª EDICIÓN; ps. 31 y 32

V. Incentivos a la iniciativa privada para que invierta en proyectos tendientes al desarrollo de nuevas tecnologías y creación de productos novedosos con alto grado de utilidad entre la sociedad.

Para lo anterior, considero indispensable dotar cuanto antes a los municipios de recursos generados por ellos mismos para que sean ellos, atendiendo únicamente las necesidades de su población y no a intereses partidistas populistas, quienes decidan libremente en qué renglones deben ser utilizados para subsanar sus carencias.

Desde luego resulta indispensable que el manejo de dichos recursos sea debidamente custodiado por organismos ajenos a los poderes ejecutivos de los municipios.

Este último principio en realidad lo considero aplicable tanto a nivel municipal, como estatal y federal, ya que actualmente, resulta ridículo que, como es de sobra conocido, la Secretaría de la Contraloría sea la encargada entre otras cosas, de “vigilar” la actuación de los empleados del ejecutivo federal, cuando constitucionalmente es facultad del titular del mismo remover libremente al secretario del ramo. Ante eso ¿quién se atreve a contradecir o reclamar a la persona que le otorgó el puesto?.

Como veremos más adelante, el puro costo del mantenimiento de esta Secretaría de Estado que entre otras cosas “vela por que los recursos públicos sean usados con probidad”, representará para el 2000 según el “presupuesto de Egresos de la Federación”, la nada despreciable suma de \$ 1,040.24 Millones ( CUADRO VII-A), por lo que considero necesario estudiar y legislar en esta materia, a fin de que se trate en realidad de un órgano independiente al poder ejecutivo quien fiscalice los actos llevados a cabo por éste.

A este respecto conviene recordar la existencia- por el momento, hasta el 31 de diciembre del 2001 - de un órgano colegiado perteneciente al poder legislativo, la “*Contaduría Mayor de Hacienda*”, que es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal.

Por otra parte, con motivo de las reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución publicados el 30 de julio de 1999 en el Diario Oficial de la Federación, se crea la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados:

*“Art. 79 La entidad de fiscalización superior de la federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.....”*

Con motivo de la reforma, se señala que la Cámara de Diputados designará al titular de la Entidad de fiscalización por el voto de las 2 / 3 partes de sus miembros presentes y que la Ley – que actualmente no se ha aprobado -, determinará el procedimiento para su designación y que dicho titular durará en su encargo ocho años con posibilidad de una prórroga por el mismo lapso, pudiendo ser removido solo por las causas graves que señale la ley. Se señala además que para poder ser el titular de la misma se requiere - además de lo que en su momento la ley que se expida señale -, se debe:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- II. Cuando menos 35 años cumplidos el día de su designación.
- III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de un año de prisión, a menos de que se tratara de los delitos de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastimara su buena fama, independiente de la pena.
- IV. Haber residido en el país durante los dos años anteriores.
- V. No haber desempeñado cargos públicos relevantes el año anterior a su designación (Secretario de Estado, Procurador, Senador, Diputado, etc.).
- VI. No formar parte de ningún partido político durante su ejercicio.
- VII. No desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Considero conveniente que entre los demás requisitos que se establecerán en ley se debieran considerar:

- I. Que el titular de la Entidad tenga título de Contador Público, con antigüedad mínima de diez años a la fecha de su designación.
- II. Que la designación de Cámara de Diputados recaiga sobre uno de tres candidatos propuestos por consenso de Instituciones públicas y privadas (Instituto Mexicano de Contadores Públicos, Empresarios, Universidades Públicas, etc.)

Cabe señalar que de conformidad con el Artículo SEGUNDO Transitorio, dicha Entidad debió iniciar sus funciones el 1° de enero del 2000, aunque a la fecha de la elaboración de este trabajo no había sido creada, por lo que de conformidad con el artículo TERCERO Transitorio, será la Contaduría Mayor de Hacienda quien continuará ejerciendo las atribuciones que le confiere el artículo 74, fracción IV, de la Constitución, su Ley Orgánica y demás disposiciones.

Aunado a lo anterior, resulta indispensable primero, crear una cultura fiscal entre la población, a través de los programas de estudio desde el nivel primaria, a fin de concientizar a la gente de la necesidad de contribuir al gasto público.

Resulta evidente que una medida de este tipo debe de ir acompañada necesariamente de una transparencia en el uso de los recursos públicos, pues es frecuente encontrar personas de cualquier nivel, sean empleados, profesionistas independientes, empresarios, banqueros e incluso eclesiásticos que en algunos casos se rehúsan a cumplir cabalmente con sus obligaciones cuando se enteran de las múltiples malversaciones de fondos públicos por los empleados federales, estatales o municipales que valiéndose del puesto y de su posición, se enriquecen de manera escandalosa. Seguramente todos conocemos personas que ante algún nuevo escándalo de los que últimamente se han presentado en cascada se preguntan ¿para eso quieren que pague impuestos?, ¿para que se los roben?.

Habrá quien afirme que las leyes deben cumplirse y evidentemente tendrán razón pero es cierto que si la exigencia del tributo no va acompañada de la transparencia en el uso de los mismos, la población se ve generalmente renuente a contribuir, propiciando la evasión fiscal a todos los niveles.

Por otra parte, considero que la creación de dicho órgano debe sustituir a la actual Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y no solo a la Contaduría Mayor de Hacienda, que lejos de

haber contribuido para el transparente manejo de los fondos públicos, únicamente han servido de “tapadera” al ejecutivo en turno. Quien lo dude, que señale un sólo caso en el que se hayan descubierto malos manejos de los servidores públicos - desde luego en los más altos niveles y sin motivos exclusivamente políticos -, en la historia del país.

También se propone desaparecer la figura del “Fuero Constitucional”, cuando menos en la connotación que tiene actualmente, pues si bien su implementación en nuestra Constitución se hizo con la finalidad de preservar el derecho de los legisladores y funcionarios públicos de no ser encarcelados por cualquier opinión que emitieran - lo cual desde luego se considera sano conservar - en la actualidad ha sido el pretexto en muchos casos para que los gobernantes actúen con impunidad, amparados bajo este precepto. Adicionalmente se propone reformar el Artículo 108 Constitucional que en su segundo párrafo señala:

*“El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”.*

Es tiempo de que nos quitemos la idea de la cabeza de que al Presidente en turno no se le toca “ni con el pétalo de una rosa”, cuando menos cuando está en funciones, aunque cuando termine su encargo sea blanco de puros ataques verbales, chistes y en general del escarnio de la población, pero eso sí, sin que nunca se investiguen a fondo los excesos cometidos en su administración (recordemos nada más los últimos cuatro sexenios) ni los atracos cometidos contra la Nación.

Mientras lo anterior no se haga, será punto menos que imposible que cambie la mentalidad del mexicano y por ende su actitud hacia nuestro país.

Por otra parte, una de las causas que sin duda inciden en la baja de la recaudación la constituye la complejidad de algunas disposiciones para cumplir con sus obligaciones fiscales, lo que ocasiona que algunas veces, la evasión sea debido a la ignorancia de la gente acerca de la forma en que debe cumplir, a los altos costos que implica contar con verdaderos especialistas que se encarguen de determinar las contribuciones a su cargo, así como a los constantes cambios en la legislación fiscal.<sup>10a</sup>

Frecuentemente se ha hablado de la deseada “Simplificación administrativa”, la cual, aunque prometida desde hace muchos años, no ha llegado a la población económicamente activa. Si alguien lo duda, basta mencionar el caso de la determinación del subsidio acreditable a que tienen derecho las personas físicas que perciben ingreso por la prestación de un servicio personal subordinado ( Sueldos ), en donde la mecánica para la determinación del mismo constituye un verdadero trabalengua en donde se requiere considerar conceptos tales como la Proporción de subsidio, el cual a su vez debe considerar un sin número de elementos como salarios exentos, salarios gravados, erogaciones realizadas con motivo de una relación laboral como vales de dispensa, gastos médicos, seguros y un larguísimo etcétera, para

<sup>10a</sup> Justamente cuando se hace depender la solución de los más graves problemas jurídicos de los métodos técnicos en la legislación, de la exactitud gramatical e ideología del texto, de la claridad absoluta del mandato, nosotros hacemos leyes ambiguas, plagadas de errores gramaticales, propicias a todas las interpretaciones, confusas en su ideología, faltas de un plan, de una idea central, que armonice con el conjunto, que le dé fuerza y que permita una interpretación correcta en los innumerables casos en que la duda o la laguna en la ley no pueden evitarse.” ENRIQUE KRAUZE al citar a Manuel Gómez Morín en su obra: “CAUDILLOS CULTURALES EN LA REVOLUCIÓN MEXICANA”; Edit. TUSQUETS; MÉXICO, 1999 ; 1A EDICIÓN.

conocer a cuánto tendrán derecho los trabajadores de cada patrón por concepto de subsidio del Impuesto Sobre la renta a su cargo, que dicho sea de paso, anula el beneficio del que pueden gozar los trabajadores por prestaciones de carácter de previsión social.

## 2.4 Autonomía Financiera De Los Municipios.

Considero que sería conveniente permitir a los municipios la generación de recursos vía contribuciones que actualmente se encuentran reservadas a la Federación con el propósito de que estén en condiciones de atraer capitales a su territorio haciéndoles atractivo a los posibles inversionistas aspectos como: tasas preferenciales de impuestos para algunas actividades, exenciones, estímulos a la producción y a la generación de empleos, a la reinversión de utilidades, etc., aunado a una verdadera logística de los servicios necesarios en cada comunidad como son escuelas, hospitales, mercados públicos, panteones, dotación de agua potable y alcantarillado, etc.

Resulta increíble que entidades federativas como la de Veracruz, la cual en la actualidad es considerada como una de las más ricas en cuanto a recursos naturales,<sup>10b</sup> sea también de las más pobres en cuanto a ingreso per cápita, y que como ya se mencionó anteriormente, en el estado de Chiapas en la actualidad una gran parte de la población "sobrevive" con poco más de CUATRO PESOS diarios.

Por otra parte, un cáncer que ha asolado a nuestro país desde tiempos muy remotos lo ha constituido el exagerado centralismo en el que vivimos, teniendo como regla que el gobierno federal, centralista por tradición, ha dispuesto desde antaño del poder necesario para incidir en todos los ámbitos de la vida de los estados y por ende, de sus municipios.

Siguiendo a la maestra Bonifaz Chapoy,<sup>11</sup> considero que debe reconsiderarse la mecánica actual para la

<sup>10b</sup> "... en la región de Uxpanapa, Veracruz, calculamos que en un área de alrededor de 1200 hectáreas de selva tropical, se podían encontrar más de 1000 especies de plantas y animales. Basándonos en diversos estudios etnobotánicos y etnozoológicos, se inventariaron los usos para un gran número de especies. Se estimó entonces, que podrían obtenerse más de 700 productos de las 332 especies encontradas con alguna utilidad. Así mismo, se encontró que estas selvas tropicales eran importantes principalmente en la producción de tres recursos: medicinas (210 productos o 30% del total), alimentos (200 productos o 28.4% del total) y maderas (124 productos o 17.6% del total). El 24% restante incluyó productos como combustibles (3.9%), drogas (3.6%), estimulantes (1.8%), forrajes (1.8%) y otros bienes como resinas, tintes, gomas, taninos, saborizantes, endulzantes y utensilios domésticos. La predominancia de los productos no maderables sobre los maderables rechaza la idea común de que las selvas tropicales sean principalmente productoras de madera. Otras investigaciones, basadas también en los conocimientos de grupos indígenas han aportado datos sobre la gran diversidad de productos, principalmente de plantas, que se pueden obtener en los ecosistemas tropicales. Por ejemplo, los indios Tembe del Amazonas utilizan, de las 138 especies de árboles presentes en una hectárea, 35 como fuente de alimentos (25%), 52 como materiales de construcción (38%) y 16 como remedios (12%).

Aunque la literatura sobre el tema se ha incrementado en los últimos años, lo cierto es que el valor comercial de los recursos selváticos nunca fue calculado, sino hasta muy recientemente. En efecto, en un estudio realizado por Ch. Peters y colaboradores en la amazonia peruana se encontró que en una hectárea de selva existían 275 especies de árboles con 842 individuos.

De éstas, 72 especies y 350 individuos brindaban productos con algún valor comercial. Al asignar valores a cada producto se obtuvo un valor total de 9,000 dólares. Estos resultados contrastan con los 3,184 dólares por hectárea que en promedio se obtienen de un plantación en estas zonas, o los 2,960 dólares provenientes de una explotación ganadera." OIKOS, BOLETÍN DEL CENTRO DE ECOLOGÍA, MÉXICO, UNAM.

<sup>11</sup> "Si en cada nivel de aprovisionamiento del bien o de la prestación del servicio el costo de suministrarlo es idéntico para

asignación de recursos por parte de la federación a las entidades federativas y de éstas a los municipios, dejando en estos la potestad para atender sus necesidades más apremiantes, en la medida que hacerlo de este modo resulte más económico para el bien de los municipios, de los estados y de todo el país y viendo siempre por el bienestar de la población y no por el lucimiento de uno u otro partido o candidato ni que sea utilizado con propósitos electoreros.

Por otra parte, mientras no se les otorguen mayores recursos económicos a los estados miembros primero y a los municipios por añadidura, el precepto constitucional de "Estados libres y soberanos" y "Municipio libre" no dejarán de ser buenos propósitos.

Cabe señalar que el pasado 23 de diciembre de 1999 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación reformas al artículo 115 Constitucional para quedar como sigue:

*"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:*

*I. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.*

*Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.*

*Las Legislaturas Locales por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a algunos de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.*

*Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.*

*En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;*

*II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.*

*Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen a la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.*

*El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:*

*VI. Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.*

*VII. Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento.*

*VIII. Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;*

---

el gobierno nacional - interesado en proveer un nivel uniforme en todo el país - que para el gobierno regional - que posee mayor conocimiento de las preferencias de sus residentes - , hay cuando menos igual eficiencia si el abastecimiento lo efectúa éste último. Sin embargo, si el gobierno nacional está en posibilidad de realizar economías de escala que escapan al alcance de los gobiernos subnacionales, la centralización puede ser conveniente". Obra citada, pág. 30

IX. El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate, esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

X. Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), y concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de personas o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autorice, conforme a la ley;

I. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultadas para:

II. Formular, aprobar y administrar las zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

III. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

- IV. *Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la o participación de los municipios;*
- V. *Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;*
- VI. *Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana,*
- VII. *Otorgar licencias y permisos para construcción;*
- VIII. *Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;*
- IX. *Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e*
- X. *Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.*

*En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;*

- I. *Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica la federación las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;*
- II. *La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.*
- III. *El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares en donde resida habitual o transitoriamente;*
- IV. *Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.*
- V. *Derogada*
- VI. *Derogada*

*Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expida las legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias\*.*

Sin embargo, como se menciona más adelante, desde mi particular punto de vista, para dotar de una verdadera autonomía financiera a los municipios sería necesario que se dieran, entre otras, las siguientes condiciones:

- I. **Federalización de los impuestos a la propiedad inmueble (Impuesto Predial principalmente). Lo anterior tendría que ir aunado a una reducción de la tasa del ISR.**

Existen opiniones en el sentido de que lo anterior resultaría sumamente difícil y costoso en virtud de que se tendría la necesidad de contar con un catastro federal. Por otra parte, un amigo mío ponía el ejemplo de lo que sucede con los inmuebles en algunas ocasiones y ponía como ejemplo el de la Ciudad de México: cuando el temblor de 1985, colonias como la Roma o la Del Valle, en virtud de que fueron severamente afectadas, vieron disminuir notablemente los valores de los inmuebles ubicados en dicha zona, ya que poca gente quería saber de algún inmueble ubicado en ella. Sin embargo actualmente comienzan nuevamente a subir de precio, toda vez que ya pasó o cuando menos disminuyó, el efecto del terror a los sismos.

Por otra parte me decía, sucedió exactamente lo contrario en la Ciudad de Oaxaca con los recientes sismos. Me explica: En el centro histórico de esa ciudad, había construcciones obsoletas

comercialmente pero que sus propietarios no podían demoler para hacer una construcción más funcional, en virtud de que muchas de ellas habían sido declaradas monumentos históricos por el INBA. Sin embargo, con el deterioro que sufrieron algunos de ellos, la autoridad se vio obligada a ordenar su demolición, en virtud de que constituían un peligro latente de que se fueran a derrumbar, con lo cual, los propietarios lograron lo que antes no podían y con ello sus terrenos – muy cotizados por su ubicación -, sufrieron una importante revalorización.

Esto nos lleva a pensar tal vez en la creación de algún impuesto a la propiedad que considere estas variantes como son: el número de inmuebles por familia, manifiesta riqueza por la propiedad de los mismos, plusvalía o minusvalía, etc.

- I. Posibilidad para los estados de gravar algunas actividades actualmente gravadas por otras leyes como es el caso de la Ley del IVA o del I.E.P.S.
- II. Establecimiento de diferentes tasas del ISR en los estados, dependiendo de las áreas establecidas en el país, conviniendo en que parte de esa recaudación fuera para el estado en donde se origina el Ingreso, entendiendo como dicho estado, aquél en donde se encuentre ubicado el establecimiento que dio origen al mismo.

Con lo anterior, considero que se lograría, entre otras cosas lo siguiente:

- I. Al federalizar los impuestos a la propiedad inmueble (Impuesto Predial), se reduciría de manera importante la labor de fiscalización por parte de la autoridad. Con este simple cambio:

Sería mucho más fácil para la autoridad ejercer sus facultades de comprobación pues únicamente tendría que determinar la ubicación del predio de que se tratare y determinar el impuesto a pagar con base en factores como: entidad de que se trate, municipio, zona habitacional, características del inmueble, etc. Cabe señalar que actualmente, a manera de ejemplo, el Código Financiero para el Distrito Federal por ejemplo, contempla estas consideraciones.<sup>11a</sup>

- II. Disminución de la evasión fiscal, pues cualquier contribuyente propietario de un inmueble tendría que contribuir de una forma mucho más relevante que en la actualidad.

Recordemos que en la actualidad el pago del impuesto predial ( en el caso del Distrito Federal ), se efectúa a valores unitarios o bien con base en el valor de las rentas percibidas, en el caso de que el inmueble sea rentado por su propietario. Dicho impuesto ( en el primer caso ), se calcula determinando los valores catastrales del inmueble de que se trate, el cual invariablemente resulta inferior al determinado conforme a los otros dos elementos señalados:

Valores unitarios o bien con base en el valor de las rentas percibidas.

1. Por otra parte, la reducción en la tasa del ISR contribuiría a un mayor ahorro, como se explica en el

<sup>11a</sup> - "A diferencia de Estados Unidos, en México la estrategia recaudatoria del gobierno se ha concentrado especialmente en los impuestos indirectos (IVA, IEPS, ISAN), impuestos diseñados para gravar el consumo y, por ende, al último consumidor, a la persona física ("la canalla"). Por su parte, Estados Unidos concentra fuertemente la recaudación en la propiedad ( es decir, en los ricos) con un gravamen del 32 por ciento (comparado con el magro 1.6 por ciento mexicano)." MARIANO LATAPÍ RAMÍREZ; obra citada; pág. 6.

## Capítulo de reformas propuestas.

2. Con la posibilidad para los estados de gravar algunas actividades actualmente gravadas por otras leyes como el IVA o el I.E.P.S., se dotaría a los mismos de mayores elementos para competir entre sí para allegarse de inversiones a los mismos, Dichas inversiones, entre otras cosas fomentan como resulta lógico: la creación de nuevos empleos, necesidad de infraestructura (hospitales, escuelas, mercados, etc.); desarrollo sustentable para las regiones de que se trate, etc.
3. Con el Establecimiento de diferentes tasas del ISR en los estados, dependiendo de las áreas establecidas en el país, tendríamos parte de lo comentado en el inciso anterior.

Así, tendríamos que pensar en gravar con una mayor tasa de Impuesto Sobre la Renta a aquellas entidades que actualmente padecen los estragos de la concentración de la población ( Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Veracruz y Nuevo León principalmente), con la intención de hacerle más atractivo a los inversionistas reubicar o construir sus nuevos centros de negocios en entidades que más lo requieran y que estén dispuestas a ofrecerles atractivos para la inversión.

Lo anterior, si bien en un principio sería de difícil implementación, con la concurrencia de diversas empresas orientadas a contribuir con nuevos polos de desarrollo, así como con el Gobierno Federal trasladando tal vez dependencias de Estado a dichas entidades, podría lograrse poco a poco, una mejor distribución de los ingresos entre los estados de la República. ( **CUADRO VIII**).

**CUADRO : VIII SUPERFICIE TERRITORIAL, HABITANTES, DENSIDAD DE POBLACIÓN, 1990**

ENTIDAD FEDERATIVA	SUPERFICIE TERRITORIAL KM2	% DE SUPERFICIE	POBLACIÓN TOTAL	% DE POBLACIÓN	DENSIDAD DE POBLACIÓN
AGUASCALIENTES	5,589	0.3	719,659	0.9	128.8
BAJA CALIFORNIA	70,113	3.6	1,660,855	2.0	23.7
BAJA CALIFORNIA SUR	73,677	3.7	317,764	0.4	4.3
CAMPECHE	51,833	2.6	535,185	0.7	10.3
COAHUILA	151,571	7.7	1,972,340	2.4	13.0
COLIMA	5,455	0.3	428,510	0.5	78.6
CHIAPAS	73,887	3.8	3,210,496	4.0	43.5
CHIHUAHUA	247,087	12.6	2,441,873	3.0	9.9
DISTRITO FEDERAL	1,499	0.1	8,235,744	10.1	5,494.2
DURANGO	119,648	6.1	1,349,378	1.7	11.3
GUANAJUATO	30,589	1.6	3,982,593	4.9	130.2
GUERRERO	63,794	3.2	2,620,637	3.2	41.1
HIDALGO	20,987	1.1	1,888,366	2.3	90.0
JALISCO	80,137	4.1	5,302,689	6.5	66.2
MÉXICO	21,461	1.1	9,815,795	12.1	457.4
MICHOACAN	59,864	3.0	3,548,199	4.4	59.3
MORELOS	4,941	0.3	1,195,059	1.5	241.9
NAYARIT	27,621	1.4	824,643	1.0	29.9
NUEVO LEÓN	64,555	3.3	3,098,736	3.8	48.0
OAXACA	95,364	4.8	3,019,560	3.7	31.7
PUEBLA	33,919	1.7	4,126,101	5.1	121.8
QUERETARO	11,769	0.6	1,051,235	1.3	89.3
QUINTANA ROO	50,350	2.6	493,277	0.6	9.8
SAN LUIS POTOSÍ	62,848	3.2	2,003,187	2.5	31.9
SINALOA	58,092	3.0	2,204,054	2.7	37.9
SONORA	184,934	9.4	1,823,606	2.2	9.9
TABASCO	24,661	1.3	1,501,744	1.8	60.9
TAMAULIPAS	79,829	4.1	2,249,581	2.8	28.2
TALXCALA	3,914	0.2	761,277	0.9	194.5
VERACRUZ	72,815	3.7	6,228,239	7.7	85.5
YUCATÁN	39,340	2.0	1,362,940	1.7	34.6
ZACATECAS	75,040	3.8	1,276,323	1.6	17.0
	1,967,183	100.0	81,249,645	100.0	

FUENTE: JOSÉ SILVESTRE MÉNDEZ, "PROBLEMAS  
ECONÓMICOS DE MÉXICO",  
4A EDICIÓN; MCGRAWHILL; MÉXICO, D.F.

## 2.5 Un Caso Específico: El Suministro De Agua Potable Y Alcantarillado.

En este apartado y dado que el suministro de agua potable y alcantarillado resulta cada día más difícil de proporcionar y a que se corre el riesgo inminente de que en un futuro no muy lejano ocurran un gran número de muertes por la falta del vital líquido,<sup>12</sup> principalmente en las grandes concentraciones urbanas (CUADRO IX), es innegable que una de las medidas urgentes para el bienestar del país y de su población lo constituye una adecuada reforma a la legislación en materia del suministro de agua potable, para lo cual y dada como ya dijimos la urgente necesidad de hacerlo, mi propuesta consiste en concesionar - previos estudios honestos y capaces de los aspirantes a prestar esos servicios - el suministro del agua potable.

---

<sup>12</sup> "Hace 28 años el Distrito Federal estaba urbanizado en un 21% de los 1,500 kilómetros cuadrados que comprende su superficie total; en la actualidad la mancha urbana ocupa el 42%, creció en un 100% en 30 años. La oferta de agua de los ríos Cutzamala, Amacuzac y Tecolutla será cuando mucho de 50m<sup>3</sup> cuando las necesidades programadas para el año 2000 serán aproximadamente de 72m<sup>3</sup>. El problema en materia de insuficiencia de abasto está claramente planteado." MARTÍN MORENO FRANCISCO, "SEQUÍA, MÉXICO, 2004", Edit. Grijalbo, México, 1ª Edición, p. 55

## CUADRO IX

POBLACIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA 1995 Y ESTIMACIÓN PARA EL 2000				
ESTADO	1995		2000	
	POBLACIÓN	%	POBLACIÓN	%
AGUASCALIENTES	862,720	0.9	913,000	0.9
BAJA CALIFORNIA	2,112,140	2.3	1,635,300	1.6
BAJA CALIFORNIA SUR	375,494	0.4	480,200	0.5
CAMPECHE	642,516	0.7	855,700	0.9
COAHUILA	2,173,775	2.4	2,237,500	2.2
COLIMA	488,028	0.5	495,300	0.5
CHIAPAS	3,584,786	3.9	2,964,200	3.0
CHIHUAHUA	2,793,537	3.1	2,387,800	2.4
DISTRITO FEDERAL	8,489,007	9.3	10,978,700	11.0
DURANGO	1,431,748	1.6	1,571,400	1.6
GUANAJUATO	4,406,568	4.8	4,143,000	4.1
GUERRERO	2,916,567	3.2	3,034,500	3.0
HIDALGO	2,112,473	2.3	2,088,900	2.1
JALISCO	5,991,176	6.6	5,959,500	6.0
MÉXICO	11,707,964	12.8	16,688,500	16.7
MICHOACAN	3,870,604	4.2	3,831,600	3.8
MORELOS	1,442,662	1.6	1,578,000	1.6
NAYARIT	896,702	1.0	975,700	1.0
NUEVO LEÓN	3,550,114	3.9	3,659,400	3.7
OAXACA	3,228,895	3.5	2,802,700	2.8
PUEBLA	4,624,365	5.1	4,864,600	4.9
QUERETARO	1,250,476	1.4	1,244,700	1.2
QUINTANA ROO	703,536	0.8	670,600	0.7
SAN LUIS POTOSÍ	2,200,763	2.4	2,409,400	2.4
SINALOA	2,425,675	2.7	3,082,200	3.1
SONORA	2,085,536	2.3	2,167,200	2.2
TABASCO	1,748,769	1.9	1,558,700	1.6
TAMAULIPAS	2,527,328	2.8	2,560,200	2.6
TLAXCALA	883,924	1.0	788,500	0.8
VERACRUZ	6,737,324	7.4	8,472,700	8.5
YUCATÁN	1,556,622	1.7	1,615,600	1.6
ZACATECAS	1,336,496	1.5	1,322,100	1.3
	<b>91,158,290</b>	<b>100</b>	<b>100,037,400</b>	<b>100</b>

CUADRO IX  
FUENTE: ANUARIO ESTADÍSTICO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1997

Actualmente, dicha posibilidad <sup>13</sup> ya se encuentra en vigor aunque con aparente poco éxito, debido pareciera ser, a lo poco atractivo que puede resultar para los particulares, entre otras cosas por aspectos como:

- I. Falta de una clara definición de los servicios a concesionarse
- II. Poca difusión de la necesidad de contar con esos servicios.
- III. Falta de estímulos fiscales a la inversión en dichos proyectos.
- IV. Imposibilidad aparente de diferenciar el costo del servicio atendiendo a las posibilidades de pago de cada sector.

El Dr. Añorve Baños considera que para modificar la estructura jurídico-política de los municipios en México no basta con darles espaciadamente la administración de sus servicios públicos municipales, sino además, debe de facultarlos en la captación de los ingresos fiscales más representativos, sin embargo, considera que dado los bajos ingresos de los asalariados, los cuales impiden que puedan pagar su costo real, el estado es responsable de dotarlos.

Coincido parcialmente con esa opinión, ya que si bien es cierto que mientras el nivel de ingresos del grueso de la población no sea sustancialmente incrementado, no estará en condiciones de pagarlos, también es cierto que el costo de esos servicios, primordialmente el del agua potable, dada su vital importancia, puede y debe ser cobrado atendiendo a la capacidad contributiva de las personas. Resulta evidente que las colonias del Pedregal, Bosques de las Lomas, etc., no pueden ni deben pagar lo mismo por el servicio que las colonias de Ciudad Nezahualcóyotl, Iztapalapa, Los Reyes La Paz, etc.

Considero que al igual que acontece actualmente con el impuesto predial en el Distrito Federal, puede elaborarse una división por áreas con similar poder adquisitivo atendiendo factores como: valor del inmueble donde se suministra el agua, características del mismo, uso del suelo, número de habitantes por vivienda, etc. y en función de esa clasificación, crearse zonas o colonias por llamarlas de algún modo "hidráulicas", con lo cual se lograrían principalmente dos objetivos:

1. Desincentivar el desperdicio de agua dado su costo real pero acorde a la capacidad contributiva de cada habitante.
2. Verdadera concientización de la población acerca de la importancia del cuidado del agua y en general del medio ambiente.

---

<sup>13</sup> "De acuerdo a las características de los servicios públicos municipales de uso colectivo, en la República Mexicana se presentan las siguientes formas de administración:

- Control directo del ayuntamiento que bajo una secretaría, dirección o departamento opera los servicios, y otras dependencias, se encargan de la construcción, ampliación o mejoramiento del servicio que se trate.
- Constitución de un organismo responsable de la construcción, ampliación, mejoramiento, operación y administración de algún servicio, pero dependiente de la estructura municipal, pudiendo ser éste un organismo descentralizado o una empresa paramunicipal con autonomía jurídica y financiera.
- La formación de un organismo similar al anotado anteriormente, pero bajo el total control del gobierno estatal, y bajo la figura de empresa paraestatal o, bien, organismo descentralizado.
- A través de empresas privadas, mediante la concesión de parte o la totalidad del servicio, cuya finalidad es la rentabilidad económica." AÑORVE BAÑOS MANUEL, obra citada, págs. 127 y 128.

Por otra parte, resulta evidente que dada nuestra idiosincrasia, cultura, nivel académico y a que “lo que no me cuesta no me importa desperdiciarlo”, el desperdicio del agua nunca será disminuido, ya no digamos erradicado por el bien de todos los mexicanos actualmente y de las futuras generaciones.<sup>14</sup>

Dada la importancia de este rubro, propondría el estudio acerca de la conveniencia de poner en práctica los siguientes puntos:

- I. Extensa promoción entre la iniciativa privada para que se capitalice este sector a través de inversión directa de la misma, principalmente en el suministro de agua potable a los centros de población.
- II. Tratamiento preferencial en materia fiscal para las personas físicas o morales que se dediquen a estas actividades con estímulos fiscales como pudieran ser:

⇒ Deducción inmediata de las inversiones que tuvieran que realizar para crear la infraestructura necesaria.

⇒ Facilidades para la obtención de permisos a las concesionarias del servicio para la construcción de centros de acopio de las aguas pluviales.

⇒ Tasa del 15 por ciento en Ley, por las contraprestaciones que paguen los usuarios del servicio, por concepto de Impuesto al Valor Agregado, con la finalidad de desalentar su desperdicio. Actualmente la Ley de la materia contempla la tasa del 15% para dicho servicio, aunque para 1999 y 2000, a través de un Artículo Transitorio se señala que para dicho ejercicio fiscal, la tasa aplicable será la del 0 %.

- I. Financiamiento por parte de la banca de desarrollo y de la banca múltiple a tasas preferenciales, siempre que los recursos fueran utilizados para la construcción de las obras hidráulicas necesarias.
- II. Delimitación de las zonas habitacionales en función de la capacidad contributiva de sus habitantes, con la finalidad de establecer los parámetros y criterios que se utilizarían para el cobro del servicio.

En este punto resulta importante señalar que si bien se ha dicho que el cobro de los servicios se haría tomando en cuenta la zona habitacional y que dependiendo de ésta el servicio podría ser más o menos elevado, dependiendo como ya se dijo, de su capacidad contributiva, resulta evidente que los concesionarios pugnarían por únicamente concursar por las zonas habitacionales de mayor capacidad económica, ya que no les resultaría atractivo prestar el servicio donde sus ingresos fueran a ser inferiores, es decir, únicamente les sería atractivo prestarlo en las zonas “pudientes”. A ese respecto podría establecerse la condición “sine qua non” de que existiera un equilibrio para las concesiones

<sup>14</sup> “Mientras los capitalinos continúen consumiendo el doble del agua del promedio de los países desarrollados; mientras no se cambien en México los hábitos de desperdicio; mientras no se cree una cultura del agua y se diseñen sistemas de captación de la misma; mientras no se pague el costo de importación y extracción de otras entidades federativas sin subsidios de ninguna naturaleza y se siga regalando aquello de lo que carecemos como si no estuviera amenazada nuestra existencia; mientras no se cree conciencia respecto al agotamiento de este carísimo recurso, ya no renovable.... más propensos estaremos a sufrir los efectos derivados de una sequía y más comprometedor y exterminador puede llegar a ser su presencia.” MARTÍN MORENO FRANCISCO, obra citada, pág. 235.

como podría ser que éstas se dieran en paquete, como por ejemplo, una zona de alta capacidad por una de baja o cualquier otra forma que resultara conveniente para todos.

Para concluir este apartado, Cabe señalar que en el Capítulo 4, en las reformas propuestas a diversas leyes fiscales, se abordarán con un poco de más extensión las propuestas citadas con anterioridad.

### 3. EDUCACIÓN.

*"Es obvio que los hombres que van a la escuela o a la Universidad a prepararse en alguna actividad técnica o profesional, lo hacen para trabajar después en el país. Es lógico entonces que la educación debe prepararlos también en el conocimiento del medio que será en el futuro su campo de acción"*

Samuel Ramos

#### 3.1 Artículo 3º Constitucional

Como es de sobra conocido, la educación en nuestro país se encuentra regulada en el Artículo 3º Constitucional que a la letra señala:

**Art. 3 Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado - Federación, estados y municipios - impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias.**

**La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, al amor a la patria y la conciencia de solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.**

**1. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;**

**II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.**

**Además:**

**a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.**

**b) Será nacional, en cuanto - sin hostilidades ni exclusivismos - atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y**

**c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto por el aprecio por la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.**

**III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;**

**IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;**

**V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos - incluyendo la educación superior - necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;**

**VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:**

**a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y**

**b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;**

**VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su**

personal académico; y administrarán su patrimonio. las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución en los términos y las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere y

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan."

Eso es lo que dispone la Constitución pero, al igual que muchos otros principios de la Carta Magna, éstos no se cumplen en la actualidad.

Resulta muy válido que la Constitución establezca como obligatoria la educación primaria y secundaria, sin embargo sabemos que en la realidad, esto no acontece. Veamos.

Según el INEGI, el promedio de escolaridad en nuestro país es de casi primero de secundaria. (CUADRO X).

PRINCIPALES INDICADORES EDUCATIVOS 1980 - 1995					
	GRADO DE ESCOLARIDAD	PRIMARIA EFICIENCIA TERMINAL %	SECUNDARIA ABSORCIÓN %	EFICIENCIA TERMINAL %	PROFESIONAL MEDIO ABSORCIÓN %
1980	5.4	49.7	82.0	75.0	9.1
1985	6.0	52.1	84.3	75.0	16.7
1986	6.1	53.8	83.7	75.9	19.0
1987	6.2	54.8	83.0	74.5	17.9
1988	6.3	55.0	83.2	74.2	16.6
1989	6.3	56.1	82.4	73.8	15.6
1990	6.4	56.4	82.3	73.0	14.4
1991	6.5	58.1	82.9	74.3	17.2
1992	6.5	59.9	83.8	75.3	17.2
1993	6.6	61.1	85.8	76.5	16.7
1994	6.6	61.9	85.1	76.9	16.4
1995	6.7	ND	87.0	ND	15.5

CUADRO X  
FUENTE: ANUARIO ESTADÍSTICO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1997

Si consideramos que existen personas con nivel de bachillerato, licenciatura, maestría y doctorado, es fácil concluir que una gran cantidad de personas o bien son analfabetas o bien apenas habrán podido cursar algunos años de primaria para “más o menos” saber leer y escribir.<sup>14a</sup>

Veamos el siguiente ( CUADRO XI ) :

---

<sup>14a</sup> “La pobreza y el hambre siguen siendo el primer horror para vergüenza de la humanidad. Los esfuerzos para mitigar el dolor humano se han concentrado en generar crecimientos de las economías de esos países. Pero pareciera que hemos perdido de foco el hecho de que, aún allí donde se logra crecimiento, si no hay un impulso en la cultura científica como actitud cotidiana de los grandes conglomerados humanos, el bienestar no se asienta.” REYES HEROLE FEDERICO; “CONOCER Y DECIDIR”; México; Instituto de Estudios educativos y Sindicales de América;( 1a Edición); 1998; ps. 112 y 113.

**POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS POR CONDICIÓN DE ALFABETISMO  
Y SEXO SEGÚN GRUPO QUINQUENAL DE EDAD 1995**

GRUPO QUINQUENAL DE EDAD AÑOS		POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS			ALFABETAS			ANALFABETAS			NO ESPECIFICADO		
		TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
15	19	10,142,071	5,022,243	5,119,828	9,730,017	4,819,292	4,910,725	398,596	196,382	202,214	13,458	6,569	6,889
20	24	9,397,424	4,538,686	4,858,738	8,991,528	4,363,349	4,628,179	391,257	168,052	223,205	14,639	7,285	7,354
25	29	7,613,090	3,652,995	3,960,095	7,192,154	3,487,534	3,704,620	410,288	160,008	250,280	10,648	5,453	5,195
30	34	6,564,605	3,152,462	3,412,143	6,105,261	2,980,924	3,124,337	450,722	167,203	283,519	8,622	4,335	4,287
35	39	5,820,178	2,804,296	3,015,882	5,290,888	2,614,513	2,676,375	522,239	186,262	335,977	7,051	3,521	3,530
40	44	4,434,317	2,173,041	2,261,276	3,919,727	1,987,252	1,932,475	509,028	183,128	325,900	5,562	2,661	2,901
45	49	3,812,452	1,783,505	1,848,947	3,051,793	1,561,488	1,490,307	556,144	199,835	356,309	4,515	2,184	2,331
50	54	2,896,049	1,418,508	1,477,541	2,336,765	1,210,362	1,126,403	555,542	206,376	349,166	3,742	1,770	1,972
55	59	2,231,897	1,083,293	1,148,604	1,725,085	893,849	831,236	503,991	188,151	315,840	2,821	1,293	1,528
60	64	1,941,953	929,650	1,012,303	1,415,173	730,601	684,572	523,873	197,756	326,117	2,907	1,293	1,614
65	Y MÁS	4,027,690	1,889,349	2,138,341	2,619,770	1,345,840	1,273,930	1,401,133	540,641	860,492	6,787	2,868	3,919
		<b>58,681,726</b>	<b>28,428,028</b>	<b>30,253,698</b>	<b>52,378,161</b>	<b>25,995,002</b>	<b>6,383,159</b>	<b>6,222,813</b>	<b>2,393,794</b>	<b>3,829,019</b>	<b>80,752</b>	<b>39,232</b>	<b>41,520</b>

CUADRO X I

FUENTE: ANUARIO ESTADÍSTICO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1997

Lo anterior evidentemente nos afecta a todos de una u otra manera.

*Ante esa afirmación habrá quien se pregunte - ¿ a mí en qué me afecta?, a mí no me importa -, pero la realidad es otra.*

Si bien nuestro trabajo se refiere a aspectos económicos relacionados con la materia fiscal, es evidente que no se puede hablar de progreso, bienestar económico, crecimiento, Producto Interno Bruto, Bolsas de valores, etc. soslayando la realidad de millones de habitantes. Señala Federico Reyes Heróles en su libro *Conocer y Decidir*:

*"El paisaje de un país, por más riquezas naturales que tenga, nunca será atractivo si en él merodea la ignorancia"*

Lo anterior es claro y contundente.

Muy a menudo escuchamos en la radio, leemos en la prensa o vemos en televisión que el ejecutivo ha efectuado emisiones de Bonos, CETES, TESOBONOS, etc., para allegarse de recursos necesarios para la realización de sus objetivos, sin embargo, como veremos más adelante, dichas medidas - que a la larga resultan contraproducentes - no son suficientes para mantener los capitales invertidos en el país en él, pues los posibles inversionistas no solo buscan factores como tasas de interés, plazos, exenciones de impuestos, etc., sino factores más importantes como son la estabilidad política y económica del país, así como el poder adquisitivo de su población - que en buena medida está ligado al grado de preparación académica de la misma -, ya que, en el caso de las inversiones productivas, comerciales o de servicios, requieren generalmente - salvo el caso de las maquiladoras -, que los bienes o servicios que ofertarán en el país sean adquiridos o consumidos por la población,<sup>14b</sup> lo cual evidentemente requiere que la misma tenga la capacidad económica para hacerlo, con lo cual volvemos al punto inicial de la importancia y necesidad de la educación.

Ahora bien, la importancia de la educación radica no solo en aspectos "economicistas" sino de toda índole, pues en la medida de que cada vez sea mayor el número de personas con una aceptable preparación académica y que cada vez sea menor el número de analfabetas o de analfabetas "funcionales", mayor será la probabilidad de que la sociedad en su conjunto, de manera organizada y pacífica provoque el cambio en los aspectos vitales de la vida del país.

Cabe la pregunta ¿ cómo esperar una democracia razonada, cuando el grueso de la población, debido a su falta de preparación ignora realmente sobre los beneficios que le puede traer votar por tal o cual partido?; ¿cómo exigir medios de comunicación objetivos y comprometidos con la sociedad, cuando el promedio de libros por habitante en nuestro país y el número de ejemplares promedio en circulación de los periódicos es de apenas 2.48, en el caso de los libros y de unos cuantos miles en el caso de los periódicos?.

Es indudable que en la medida que la población se encuentre más instruida y mejor informada, exigirá al gobierno: resultados; a los medios de comunicación: menos "basura" enajenante que transmite todos los días la radio, televisión y hasta el cine; a sus estudiantes: asimilación de los conceptos impartidos en las aulas; a sus candidatos: cumplimiento de sus promesas de campaña; etc.

Pero volvamos a las pregunta egoísta del principio, ¿ a mí en qué me afecta?, pues bien, como ya se observó, la ignorancia o un bajo nivel educativo de la población incide en un desaliento de los posibles inversionistas, tanto nacionales como extranjeros a invertir en un país donde resultará más difícil recuperar su inversión, trayendo esto consigo factores como: menor entrada de recursos al país, fuga de algunos ya existentes en él y menores inversiones productivas que redundan todos ellos en una menor recaudación del fisco federal y de los locales y municipales, con todas sus consecuencias.

Si bien lo anterior resulta importante, por otra parte tenemos la demanda de servicios públicos como agua potable, drenaje, alumbrado, salud, seguridad, etc., que demanda la población económicamente activa que no contribuye para ello dado que - en muchos casos - su preparación académica lo mantiene

---

<sup>14b</sup> "No basta con que exista capacidad productiva para que se dé el crecimiento. Se requiere de demanda y de financiamiento para que dicha capacidad sea utilizada." ARTURO HUERTA G, obra citada, pág. 95.

trabajando en la informalidad.

Lo anterior no quiere decir que si todos fuéramos licenciados, doctores o ingenieros estaríamos mejor ( me ha tocado encontrarme con profesionistas al volante de un taxi debido a que no encontraron otro trabajo ), pero definitivamente la educación incide en aspectos como el del “microbusero” que nos avienta su vehículo, el que tira basura desde su lujoso automóvil, el que se pasa el alto con la luz roja, el comerciante que da kilos de 800 gramos, el empresario que defrauda al fisco, el “estudiante” que tarda nueve años en terminar una carrera por andar en la “grilla”, el ciudadano que ofrece mordida al policía, etc.

Considero que la mejor inversión - no gasto como algunos afirman -, que puede realizar un país es definitivamente la Educación de su población. Sólo por medio de ella se podrá lograr algún día el cambio en la mentalidad de la población; sólo con la colaboración de ella se logrará transformar a este país en una verdadera democracia, es decir, una democracia razonada en donde la población no se deje engañar por los políticos y dirigentes partidistas quienes - está visto - lo único que persiguen es el poder por el poder, sin importarles en realidad el bienestar de sus electores.

Para ilustrar lo anterior, sólo basta observar las dos últimas iniciativas enviadas al Congreso por un ejecutivo que piensa tener la verdad absoluta, renuente a aceptar cambios - razonables o no -, y por el otro lado, un poder legislativo enloquecido por el poder, desacostumbrado a representar uno de los vértices de la división de poderes que constituya un verdadero equilibrio de los mismos<sup>15</sup>, en ocasiones empecinado solamente en “jugar a las vencidas” con el poder ejecutivo ( léase PRD ) o bien participar con él siempre que represente algún beneficio ( léase PAN, recordando las “concertaciones”).

Ahora bien, - para no desviarnos - como vimos anteriormente, el “derecho” a la educación constituye una garantía individual plasmada en el Art. 3 de la Constitución, pero no se ha logrado cumplir con ella - igual que muchas otras- a más de 82 años de haberse redactado nuestra Carta Magna.

### **3.2 Factores que inciden en la situación actual.**

Considero que, entre otros, los siguientes son factores que inciden de manera importante en la situación actual de la educación en México son:

1. Algunos afirman que el bajo nivel de instrucción de la población se debe primordialmente, al bajísimo nivel económico de gran parte de ella, pues resulta que un gran número de estudiantes de nivel primaria desertan para contribuir - trabajando - al gasto familiar antes de concluir sus estudios. (CUADRO XII).

---

<sup>15</sup> Montesquieu

PRINCIPALES INDICADORES EDUCATIVOS 1980 - 1995					
GRADO DE ESCOLARIDAD	PRIMARIA	SECUNDARIA		PROFESIONAL	
	EFICIENCIA TERMINAL %	ABSORCIÓN %	EFICIENCIA TERMINAL %	MEDIO ABSORCIÓN %	
1980	5.4	49.7	82.0	75.0	9.1
1985	6.0	52.1	84.3	75.0	16.7
1986	6.1	53.8	83.7	75.9	19.0
1987	6.2	54.8	83.0	74.5	17.9
1988	6.3	55.0	83.2	74.2	16.6
1989	6.3	56.1	82.4	73.8	15.6
1990	6.4	56.4	82.3	73.0	14.4
1991	6.5	58.1	82.9	74.3	17.2
1992	6.5	59.9	83.8	75.3	17.2
1993	6.6	61.1	85.8	76.5	16.7
1994	6.6	61.9	85.1	76.9	16.4
1995	6.7	ND	87.0	ND	15.5

CUADRO XII  
FUENTE: ANUARIO ESTADÍSTICO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1997

- I. Otros opinan que el bajo nivel de instrucción se debe primordialmente a que un gran número de educandos se encuentra con altos niveles de desnutrición,<sup>16</sup> lo cual imposibilita el correcto aprovechamiento de la enseñanza impartida.
- II. Los planes de estudio son constantemente cambiados, al gusto del gobierno en turno. Aquí cabe recordar que un buen número de años dejó de impartirse la materia de Civismo porque a alguien se le ocurrió eliminarla de dicho plan ( parece ser que se volverá a impartir tanto a nivel primaria como secundaria, lo cual se considera un acierto ).<sup>16a</sup>
- III. Actualmente la dependencia del ejecutivo encargada de determinar para toda la República los planes y programas de estudio, tanto a nivel primaria, como secundaria y normal es la Secretaría de Educación Pública ( SEP ) Art. 12 Ley General de educación.

<sup>16</sup> "La pobreza extrema significa que nuestro país está gestando mexicanos que no reciben los nutrientes necesarios para que, al crecer desarrollen actividades productivas, como la educación o el trabajo. Este sector de la población aumenta a tasas sumamente elevadas y seguramente tendrá un impacto muy severo en el desarrollo de nuestro país en el futuro, pues se estima que para el próximo siglo seis de cada 10 niños que entren a primaria estarán en esta situación." MARIANO LATAPI RAMÍREZ; obra citada p. 66.

<sup>16a</sup> Una de las innovaciones más significativas en criminología en años recientes ha sido el descubrimiento de que la decadencia del civismo cotidiano está directamente relacionada con la criminalidad. GIDDENS ANTHONY; "LA TERCERA VÍA, LA RENOVACIÓN DE LA SOCIALDEMOCRACIA"; España; Edit. Taurus;( 1a Edición); 1999; p. 104.

- IV. También corresponde a la SEP la creación<sup>17</sup> y mantenimiento de escuelas de todas las clases que funcionen en la República, dependientes de la Federación, exceptuadas las que por la ley estén adscritas a otras dependencias.
- V. El gobierno Federal no puede hacer frente al 100% de las demandas de la población para la impartir la educación a la población debido, entre otras cosas, a la falta de recursos.<sup>18</sup>
- VI. Actualmente las Entidades federativas únicamente perciben del gobierno federal recursos específicos para la educación a través de los Fondos de Aportaciones Federales a que se refiere el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, los cuales son: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos. ( Ver Capítulo 4, punto 4.2. de este trabajo). Estos fondos, en el actual Presupuesto de egresos de la Federación para el año 2000 ascienden a \$ 105'652,544,700 ( CUADRO XIII ), el primero y el segundo, a \$ 1'885,743,659, mientras que la Secretaría de Educación Pública<sup>18a</sup> tiene asignado para el mismo año un presupuesto de \$ 82'636,211,000 para cumplir las funciones encomendadas de acuerdo a la Ley orgánica de la Administración Pública Federal. Cabe señalar que el segundo de los Fondos ( de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos), es de reciente creación según reformas y adiciones a la Ley de Coordinación señalada y del cual nos ocuparemos más adelante.
- VII. Debido a los problemas económicos que desde hace algunas décadas han caracterizado al país - somos el país de las "crisis" recurrentes, aunque ya se nos "prometió" que no volverá a suceder -, la gran mayoría de los profesores de todos los niveles se encuentran muy mal remunerados, lo que ocasiona, primero a nivel básico, descuido, desinterés, negligencia o las tres cosas por parte de los educadores para llevar a cabo su trabajo; y a niveles como el bachillerato o licenciatura, lo mal remunerado de los servicios, en ocasiones - por fortuna no siempre - propicia que algunos profesionales de reconocido prestigio declinen prestarlos pues sus necesidades económicas los obligan a concentrar sus esfuerzos en actividades más lucrativas para ellos, lo cual desde luego no es reprochable, pues necesitan procurarse un nivel de vida mejor al que pudieran tener.
- VIII. Hoy por hoy, la educación a nivel medio y superior, atraviesa por graves problemas, sobre todo de carácter económico. Prueba de ello es la propuesta que en el mes de febrero de 1999 hizo el rector de la Universidad Nacional Autónoma de México de incrementar las cuotas a los alumnos de nuevo ingreso pues resulta ridículo que se paguen 20 centavos al año a nivel licenciatura y 15 a nivel bachillerato. La propuesta del Dr. Barnés tenía como uno de sus propósitos, el incrementar los recursos destinados a la investigación y exentar del pago a aquellos estudiantes que prueben fehacientemente que su familia obtiene ingresos mensuales menores a cuatro salarios mínimos. Sin

<sup>17</sup> "La SEP es un organismo que determina desde la capital en dónde y cuántas escuelas hacer en cada región de la República y casi nunca toma en cuenta las necesidades de una zona, siempre utiliza criterios políticos para cumplir con ese compromiso", HUGO ABOITES. UAM XOCHIMILCO, citado por "El Financiero" 27 de Octubre de 1998

<sup>18</sup> "El país puede responder en 90 por ciento a la demanda de escuela para niños y jóvenes menores de 14 años, en primaria y secundaria, apenas puede satisfacer la exigencia de estudio de los mexicanos de 15 años de edad en 52 por ciento, y menos de 35 por ciento de los que apenas han cumplido los 18", "El Financiero" 27 de Octubre de 1998

<sup>18a</sup> ¿Qué hacen las secretarías de Agricultura, Desarrollo Urbano, Educación, Pesca, Reforma Agraria, Salud, Turismo, que no puedan hacer mejor los gobiernos de los estados? Si el presupuesto de la mitad de las secretarías se volviera presupuesto de los gobiernos de los estados, la hinchazón de la capital, los errores de tomar decisiones lejos del lugar de aplicación, el costo de tantos viajes y duplicaciones, se reducirían. Habría incentivos para quedarse en la provincia y aun para irse de la capital". ZAID GABRIEL, "LA ECONOMÍA PRESIDENCIAL", México, Grijalbo, (1a Edición en LIBROS DE CONTENIDO), 1992, p. 127

embargo, como es de todos conocido, todavía a principios de febrero del año 2000, la Universidad, entre otras razones por dicha propuesta, se encuentra en "Huelga" y semiparalizada con las consecuencias que tal vez más adelante conoceremos.

- IX. El número de científicos y técnicos en nuestro país, es uno de los más bajos del mundo, lo que explica en buena medida la dependencia tecnológica que tenemos del exterior ( CUADRO XII).
- X. Si bien los particulares pueden obtener autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios en los términos de la Constitución Política y de la Ley General de Educación, con lo cual evidentemente se busca colaboración por parte de la iniciativa privada para la formación de la población, es un hecho que debido a la mala situación económica que de manera crónica ha atravesado el país a lo largo de décadas, el acceso a estas instituciones se vuelve imposible para la mayoría de los aspirantes a ingresar a ellas debido obviamente a la falta de recursos y, en ocasiones, a la voracidad de algunas escuelas, institutos, colegios o universidades, que si bien es claro que no son "hermanas de la caridad", también es evidente que han perdido de vista su función social y la obligación de contribuir a formar al futuro del país, con lo cual volvemos al círculo vicioso de que ante la falta de un aumento en la escolaridad de la población que le permita progresar como personas y evidentemente en lo económico, más difícil les resultará a dichas instituciones incrementar su matrícula pues cada vez habrá menos familias con capacidad para inscribir a sus hijos en sus escuelas, lo cual redundará tarde o temprano en cierres de las mismas ante la imposibilidad de seguir operando.

CUADRO XII CIENTÍFICOS Y TÉCNICOS POR PAÍS SELECCIONADO.

PAÍS	AÑO DE REPORTE	CIENTÍFICOS Y TÉCNICOS
ALEMANIA	1988	4,764,000
ARGENTINA	1988	940,000
BRASIL	1980	1,362,206
CHINA	1988	9,661,000
ESTADOS UNIDOS	1988	5,268,400
INDIA	1990	3,110,700
JAPÓN	1987	13,627,000
URSS	1987	35,692,508
NIGERIA	1980	101,600
PERÚ	1981	457,485
MÉXICO	1993	33,440

FUENTE: MARIANO LATAPÍ RAMÍREZ, "LA REALIDAD DE LOS IMPUESTOS EN MÉXICO", ED. SICCO 1A EDICIÓN, CON DATOS DEL INEGI, ANUARIO ESTADÍSTICO.

### 3.3 Propuestas en el sector educativo.

Como hemos visto, actualmente de acuerdo a Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la creación y mantenimiento de escuelas de toda clase que funcionen en la República, dependientes de la Federación, - exceptuadas las que por la ley estén adscritas a otras dependencias - , es atribución de la SEP, la cual canaliza los recursos a las entidades federativas a través del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación y, para fines específicos, a través de los Fondos de Aportaciones Federales a que se refiere el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, es decir, el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.

Lo anterior si bien es indudable que ha constituido un esfuerzo por parte de la Federación para dotar de mayor "autonomía" a los estados y Municipios en materia educativa, prueba de ello es la creación del nuevo fondo a que ya se hizo referencia, resulta, a decir de los gobiernos de los estados y de los Municipios, todavía insuficiente, por lo que la propuesta consiste en analizar la conveniencia de que de una vez por todas se lleve a cabo la tan comentada descentralización administrativa.<sup>19</sup>

Por otra parte, señalábamos en líneas anteriores que la mejor inversión que puede realizar un país es definitivamente la educación de su población, pero debemos agregar la importancia de la inversión para el fomento de la innovación científica y tecnológica.

Afirma Mariano Latapí Ramírez ( obra citada ), que *"países como Suecia, Dinamarca y Finlandia invierten más del 25% de su PIB en desarrollo científico y tecnológico"*, mientras que la UNESCO ( Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura ) recomienda una inversión de al menos 1% del PIB, en países subdesarrollados como México.

( CUADRO XV ).

---

<sup>19</sup> "Si en cada nivel de aprovisionamiento del bien o de la prestación del servicio el costo de suministrarlo es idéntico para el gobierno nacional - interesado en proveer un nivel uniforme en todo el país - que para el gobierno regional - que posee mayor conocimiento de las preferencias de sus residentes -, hay cuando menos igual eficiencia si el abastecimiento lo efectúa éste último. Sin embargo, si el gobierno nacional está en posibilidad de realizar economías de escala que escapan al alcance de los gobiernos subnacionales, la centralización puede ser conveniente." CHAPOY BONIFAZ DOLORES BEATRIZ, obra citada.

CUADRO : X V CIENCIA Y TECNOLOGÍA

GASTO FEDERAL EN MILLONES DE PESOS

AÑO	GASTO FEDERAL	PIB %	REGISTRO DE INVERSIONES	PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN
1980	19	0.1	1,996	125
1985	167	0.15	1,172	352
1986	277	0.18	987	360
1987	539	0.2	1,156	309
1988	1,050	0.2	3,160	427
1989	1,395	0.2	2,141	423
1990	2,035	0.2	1,620	569
1991	3,156	0.2	1,360	668
1992	3,612	0.25	3,160	554
1993	4,587	0.28	6,183	484
1994	5,766	0.3	6,946	692
	6,491	0.35	7,230	725

FUENTE: MARIANO LATAPI RAMÍREZ, "LA REALIDAD DE LOS IMPUESTOS EN MÉXICO", ED. SICCO 1A EDICIÓN, CON DATOS DEL INEGI, ANUARIO ESTADÍSTICO.

Como se puede observar, la diferencia entre lo deseable y la situación actual es enorme.

No hacer lo anterior, representará siempre la dependencia del exterior para adoptar nuevas tecnologías en materias como la biotecnología ( tan importante para el sector alimentario ), medicina, generación de energía, etc.

Considero indispensable propiciar una reforma fiscal tendiente al fomento de estas actividades a través de estímulos fiscales, exenciones de ingresos por la explotación de nuevas patentes que hayan sido consideradas por la Ley como "nuevas y necesarias" a la sociedad. Cabe señalar que la Ley del Impuesto Sobre la Renta hasta 1980 contemplaba deducciones especiales a aquellos contribuyentes estuvieran en los supuestos señalados por la "Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias". Vale la pena analizar seriamente la conveniencia de volver a dicha legislación, en la medida que resultara conveniente para el sector productivo.

Lo anterior obviamente tendría que fijarse a través de un transparente proceso de selección para que un cuerpo colegiado integrado por representantes del sector privado, académico y por supuesto del gobierno federal, analizara los proyectos puestos a su consideración, con la finalidad de que en caso de resultar verdaderas innovaciones - por ejemplo, algo tan simple y tan necesario como la reutilización del agua con que nos bañamos, lavamos las manos, los trastes, etc., para los excusados - que se pudieran utilizar para el beneficio de las necesidades colectivas de la mayoría de la población, se concedieran a los promoventes como ya se dijo, reducciones de impuestos, deducción inmediata de

algunas inversiones, franquicia para no pagar Impuesto Sobre la renta por la explotación de su inventos por periodos variables de acuerdo al tipo de "inventos" y de la reinversión de sus utilidades, etc.

Adicionalmente, sería indispensable apoyo crediticio para la consecución de dichos programas a través de la Banca de desarrollo<sup>20</sup>, simplificación administrativa, etc.

Señala el Dr. Arturo Huerta G.<sup>21</sup> al explicar el porqué del gran crecimiento en los niveles de inversión y ahorro en los países asiáticos en las últimas décadas :

*"Los altos niveles de inversión y ahorro de esos países no fueron resultado de políticas contraccionistas dirigidas a generar ahorros forzosos para después invertir; al contrario, han resultado del gran crecimiento económico, el desarrollo tecnológico, el crecimiento de su productividad, altos niveles de integración interna de su aparato productivo y de los efectos multiplicadores que esto genera sobre el ingreso de empresas e individuos, como sobre el empleo, la inversión y el ahorro. Han sido las condiciones de acumulación alcanzadas por las empresas y el crecimiento de los ingresos de los individuos lo que ha permitido las altas relaciones de inversión y ahorro".*

*El subrayado es mío.*

En adición a lo anterior, se propone permitir la deducción de los pagos que por concepto de colegiaturas efectúen los padres de familia por la educación de sus hijos.

Sé que esto último puede sonar utópico para unos e incendiario para otros ( la autoridad ), pero considero que con lo anterior se daría un importante impulso al sector educativo y que los frutos de este esquema se verían en pocos años, ya que con la indudable disminución de la matrícula en escuelas públicas, el Estado contaría automáticamente, al disminuir sus costos, con mayores recursos para atender a la población que no estuviera en condiciones o que simplemente no quisiera pagar por esa educación.

Por otra parte, en lo que se refiere a la remuneración del sector docente y ante la imposibilidad inmediata de incrementar sustantivamente sus ingresos debido a la mala situación económica del país, considero conveniente establecer un mecanismo por el cual las personas dedicadas de manera preponderante a esta actividad, consideren como ingresos exentos del Impuesto Sobre la Renta hasta un 100%,<sup>21a</sup> cuando se hubiera causado por la prestación de servicios docentes, similar al que existe en la actualidad para los Derechos de autor.

Actualmente la ley del I.S.R. en la fracción XXX señala que no se pagará el Impuesto Sobre la Renta por la obtención de los ingresos *"Que obtengan por permitir a terceros la publicación de obras escritas de su creación en libros, periódicos o revistas, o bien, la reproducción en serie de grabaciones de obras musicales de su creación, siempre que los libros, periódicos o revistas, así como los bienes en que se contengan las grabaciones, se destinen para su enajenación al público por la persona que efectúa los pagos por estos conceptos y siempre que el creador de la obra expida por dichos ingresos el comprobante respectivo que contenga la leyenda "ingreso percibido en los términos de la fracción XXX del artículo 77 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta".*

<sup>20</sup> El Art. 30 de la Ley de Instituciones de Crédito dispone:

"Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de ésta ley...."

<sup>21</sup> HUERTA G. ARTURO, Obra citada; p. 56

<sup>21a</sup> "¿Hasta cuándo llegará el día en que se aprecie más al hombre que enseña que al hombre que mata? ENRIQUE KRAUZE; obra citada, citando a Melchor Ocampo; pág. 209

*La exención a que se refiere esta fracción no se aplicará en cualquiera de los siguientes casos:*

- a) Cuando quien perciba estos ingresos obtenga también de la persona que los paga ingresos de los señalados en el Capítulo I de este Título.*
- b) Cuando quien perciba estos ingresos sea socio o accionista en más del 10% del capital social de la persona moral que efectúa los pagos.*
- c) Cuando se trate de ingresos que deriven de ideas o frases publicitarias, logotipos, emblemas, sellos distintivos, diseños o modelos industriales, manuales operativos u obras de arte aplicado.*

*No será aplicable lo dispuesto en esta fracción cuando los ingresos se deriven de la explotación de las obras escritas o musicales de su creación en actividades empresariales distintas a la enajenación al público de sus obras, o en la prestación de servicios."*

Considero lo anterior como factible y conveniente para ayudar a mejorar el nivel de la educación en el país.

Finalmente, en lo concerniente a las instituciones interesadas en obtener autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios las propuestas son las siguientes:

- I. Seguir considerándolos como Personas Morales No Contribuyentes del Impuesto Sobre la Renta y por ende del Impuesto al Activo, siempre que creen nuevas fuentes de empleo en el área académica, así como de que remuneren por encima del nivel nacional a sus profesores. Actualmente ya se les considera como tales, aunque los requisitos y condiciones que impone la autoridad cada vez son mayores. Abundaremos un poco al respecto al llegar al Capítulo 4.
- II. En reciprocidad por el punto anterior, establecimiento en la Ley general de Educación del mínimo de becas a otorgar por la institución que obtiene la autorización o el reconocimiento de validez oficial de estudios, ya que actualmente se limita a obligarlas a "proporcionar un mínimo de becas en los términos de los lineamientos generales que la autoridad que otorgue las autorizaciones o reconocimientos haya determinado", lo cual resulta subjetivo y manejable por parte de los aspirantes a dichas autorizaciones o reconocimientos.
- III. Obligación en ley por parte de las instituciones que reciban el permiso o el reconocimiento de validez oficial de establecer programas de investigación en las áreas físico químicas, biológicas, administrativas, legales, etc., así como prestar un servicio social a la comunidad a través de módulos de asesoría gratuita a la población.
- IV. Posibilidad para cualquier persona física, independientemente del Capítulo de la Ley del Impuesto Sobre la Renta en que se encuentren tributando, de deducir la compra de libros, cualquiera que sea su temática. Esto con la finalidad de incentivar en la población el adquirir libros para así fomentar la lectura. Cabe señalar que lo anterior sin duda originaría un incremento de las ventas de las editoriales y en la medida que éstas repercutieran de manera inversa ese incremento en sus tirajes en el precio de venta, sería más factible que la población tuviera acceso a dichas publicaciones. Se habla que en otros países - entre otras causas por el hábito de la lectura de la población -, los tirajes son de decenas de miles de ejemplares, mientras que en nuestro país se considera ya un éxito si se tiran más de mil ejemplares, por lo que considero la medida anterior coadyuvante a dicho hábito, aunque, como veremos más adelante, sin duda únicamente representa un granito de arena.

Finalmente, mientras no se logre ofrecer a la población que actualmente se encuentra en periodo de

instrucción en escuelas de nivel primaria, secundaria, bachillerato e incluso profesional, así como en escuelas técnicas, la posibilidad de mejorar su nivel de vida mediante la utilización de los conocimientos adquiridos, nuestro país seguirá inmerso en la mediocridad y el subdesarrollo indefinidamente.

Viviane Forrester señala en su libro "El horror económico"<sup>22</sup> al referirse a los jóvenes sin esperanza:

*" Aquellos cuya juventud transcurre, impotente, en esas trampas, son conscientes de ello y prefieren no visualizar la continuación de sus vidas. A la pregunta, ¿Cómo te ves dentro de diez años? uno de ellos respondió: Ni siquiera me veo el próximo fin de semana."*

*Elías canetti*

## 4. EL CAMPO.

### 4.1 Antecedentes

"Para poder hablar de los problemas económicos que ha padecido nuestro país y que aún subsisten, es necesario saber cuáles son los principales recursos naturales y humanos con los que cuenta nuestra nación"<sup>23</sup>

Considero que la aseveración anterior indudablemente constituye una gran verdad.

Según datos del INEGI, la superficie territorial de nuestro país es actualmente de 1'967,183 km<sup>2</sup>, los cuales se encuentran divididos como todos sabemos en 31 estados y un Distrito Federal (Cuadro XVI).

---

<sup>22</sup> FORRESTER VIVIANE; "EL HORROR ECONÓMICO"; México; FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, Décimosegunda reimpresión; 1998.

<sup>23</sup> MÉNDEZ MORALES, JOSÉ SILVESTRE, "PROBLEMAS ECONÓMICOS DE MÉXICO", México, Mc Graw Hill (4a Edición), 1998, p. 7

**CUADRO : X V I SUPERFICIE TERRITORIAL, HABITANTES, DENSIDAD DE POBLACIÓN, 1990**

ENTIDAD FEDERATIVA	SUPERFICIE TERRITORIAL KM2	% DE SUPERFICIE
AGUASCALIENTES	5,589	0.3
BAJA CALIFORNIA	70,113	3.6
BAJA CALIFORNIA SUR	73,677	3.7
CAMPECHE	51,833	2.6
COAHUILA	151,571	7.7
COLIMA	5,455	0.3
CHIAPAS	73,887	3.8
CHIHUAHUA	247,087	12.6
DISTRITO FEDERAL	1,499	0.1
DURANGO	119,648	6.1
GUANAJUATO	30,589	1.6
GUERRERO	63,794	3.2
HIDALGO	20,987	1.1
JALISCO	80,137	4.1
MÉXICO	21,461	1.1
MICHOACAN	59,864	3.0
MORELOS	4,941	0.3
NAYARIT	27,621	1.4
NUEVO LEÓN	64,555	3.3
OAXACA	95,364	4.8
PUEBLA	33,919	1.7
QUERETARO	11,769	0.6
QUINTANA ROO	50,350	2.6
SAN LUIS POTOSÍ	62,848	3.2
SINALOA	58,092	3.0
SONORA	184,934	9.4
TABASCO	24,661	1.3
TAMAULIPAS	79,829	4.1
TLAXCALA	3,914	0.2
VERACRUZ	72,815	3.7
YUCATÁN	39,340	2.0
ZACATECAS	75,040	3.8
	<b>1,967,183</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: JOSÉ SILVESTRE MÉNDEZ, "PROBLEMAS ECONÓMICOS DE MÉXICO", 4A EDICIÓN; MCGRAWHILL; MÉXICO, D.F.

Considero que del cuadro anterior, resultan evidentes, entre otras, las siguientes conclusiones:

- Existe una gran concentración de la población en algunas entidades federativas
- Actualmente, el Estado de México, Distrito Federal, Veracruz, Jalisco y Puebla concentran al 41.48 % de la población en una superficie que representa el 10.66 % del territorio nacional.
- Chihuahua, Sonora, Durango, Coahuila y Campeche concentran al 9.99 % de la población en una superficie que representa el 38.38 % del territorio nacional.
- Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Nayarit, Quintana Roo y Tlaxcala son entidades con menos de un millón de habitantes.
- La densidad de población ( número de habitantes por km<sup>2</sup> ), va desde un mínimo de 4.31 en Baja California Sur hasta 5,494.15 en el Distrito Federal.
- Casi el 50% de la población se encuentra en un rango de edad inferior a 19 años y casi el 70% en uno inferior a 30 años.

Ahora bien, analicemos el siguiente: (CUADRO XVIII)

CUADRO: XVIII PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR SECTORES EN MÉXICO, 1960-1995.

SECTOR	1960	1970	1980	1990	1995
AGROPECUARIO	54.1	39.4	25.8	22.6	22.5
INDUSTRIAL	19.0	22.9	20.2	27.9	24.4
SERVICIOS	26.9	37.7	54.0	49.5	53.1
	100	100	100	100	100

Como se puede observar, el sector agropecuario participaba únicamente con el 5.8 % del PIB en 1996, mientras que el 22.5% de la población económicamente activa se dedica a las actividades agropecuarias.

Lo anterior es una prueba más del fracaso de las políticas adoptadas por nuestros gobiernos en este sector - al igual que en muchos otros -, el cual desde mi particular punto de vista debiera ser prioritario lograr su fortalecimiento para alcanzar la tan anhelada autosuficiencia alimenticia. Se ha dicho que para que un país en verdad se pueda considerar independiente, debe alcanzar a producir sus propios alimentos.

Una nación que no puede ser capaz de producir eficientemente sus propios alimentos y más aún, obtener recursos importantes de la producción de esos productos, está condenado a seguir sumido, como estamos hasta ahora, en la "pobreza extrema" de más de la cuarta parte de su población; endeudamiento generalizado que compromete a generaciones por venir; con grandes tasas de desempleo; creciente migración de habitantes de las zonas rurales a zonas urbanas con todas sus

consecuencias: miseria en las calles, insalubridad, contaminación, inseguridad, comercio informal en la vía pública (los llamados vendedores ambulantes), etc., los cuales hasta hoy parecieran ser “granitos” de arena que están contribuyendo a que un a gran olla de presión esté en constante ebullición, la cual nadie sabe precisar en qué momento puede estallar.

A este respecto, nuevamente Viviane Forrester en su obra citada señala:

*“No se trata de determinar el valor positivo o nefasto de la política que condujo a semejante estado de cosas, sino cómo semejante sistema pudo imponerse como dogma sin provocar reacciones y suscitando apenas algunos comentarios escasos y tardíos.”*

*(El subrayado es mío)*

Las políticas del gobierno habían sido hasta hace poco, como es de sobra conocido, el dotar de tierras a los campesinos a través de la figura del ejido, (Cuadro XX), uno de los estandartes de la Revolución de 1910.

CUADRO : X X HECTÁREAS REPARTIDAS SEXENALMENTE			
SEXENIO TERMINADO EN	PRESIDENTE	HAS. REPART.	PROMEDIO DE HAS. POR CAMPESIÑO
ANTERIORES		7,617,607	
1940	CÁRDENAS DEL RÍO	17,906,424	22.0
1946	AVILA CAMACHO	5,944,450	37.6
1952	ALEMÁN VALDÉS	4,844,123	49.7
1952	RUIZ CORTÍNEZ	4,894,390	21.0
1964	LÓPEZ MATEOS	11,361,370	37.3
1970	DÍAZ ORDAZ	14,139,574	62.0
1976	ECHVERRÍA ÁLVAREZ	12,773,888	36.8
1982	LÓPEZ PORTILLO	5,938,939	63.9
1988	DE LA MADRID HURTADO	8,446,614	37.7
1994	SALINAS DE GORTARI	5,534,000	32.4
2000	ZEDILLO PONCE DE LEÓN *	1,234,000	57.7
		100,635,379	

\* CON DATOS HASTA 1997

FUENTE: JOSÉ SILVESTRE MÉNDEZ, "PROBLEMAS ECONÓMICOS DE MÉXICO",  
4A EDICIÓN; MCGRAWHILL; MÉXICO,  
D.F. P-98

*“Con ésto, se señaló que se daba cumplimiento a uno de los ideales Zapatistas de la Revolución: “La tierra es de quien la trabaja”.*

#### a. Reforma al Artículo 27 Constitucional.

Curiosamente, en el sexenio del Presidente “más admirador” de Emiliano Zapata, Carlos Salinas de Gortari, se gestó la reforma al Artículo 27 Constitucional.

En efecto, el 6 de enero de 1992, son publicadas en el Diario Oficial de la Federación las reformas a dicho artículo constitucional, en la que los lineamientos y modificaciones son, a decir de Isaías Rivera<sup>24</sup> los siguientes:

- *“Dar certidumbre jurídica en el campo. El fin del reparto agrario. La justicia agraria.*
- *Capitalizar al campo. La pequeña propiedad. Nuevas formas de asociación.*
- *Proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal.”*

*(El subrayado es mío).*

A decir suyo también, los principales problemas que con mayor frecuencia se encontraban en el medio rural eran:

- I. Minifundismo, es decir, propiedad de parcelas con extensión menor a cinco hectáreas, con la consiguiente incosteabilidad económica de la explotación que orillaba al autoconsumo de su producción.
- II. Inseguridad jurídica, dado que pocos inversionistas se interesaban por arriesgar sus recursos ya que no contaban con garantías sobre la integridad de su derecho de propiedad.
- III. Desigualdad en el trato oficial, ya que los apoyos a la propiedad privada eran muy inferiores a los que se otorgaban a los ejidatarios y comuneros, quienes además, no arriesgaban nada, ni la tierra ni los créditos otorgados.
- IV. Migración del campo, dada la creación de polos de miseria en sus poblados, migraban a las ciudades en busca de oportunidades que nunca llegaban.
- V. Prácticas ilegales, es decir, el famoso “rentismo” de parcelas y ejidos, venta ilegal de derechos agrarios, etc.

Ahora bien, esta reforma como es de suponerse, ha acarreado opiniones encontradas, ya que mientras algunos autores la apoyan pues consideran entre otras razones que el campo sólo puede ser capitalizado a través de ofrecer a los inversionistas seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, otros atacan la mencionada reforma, como es el caso de Muñoz López<sup>25</sup> al referirse a la comentada Reforma Agraria:

*“Uno de sus propósitos fundamentales fue resolver los problemas ligados a la producción agropecuaria a través de un proceso de capitalización y mecanización, para tal caso se han implementado programas de apoyo al campo, como el PROCAMPO, el PROCEDE y el PROGRESA; sin embargo, hasta hoy los resultados no han sido los diagnosticados ya que la situación económica y social de los campesinos e indígenas no presenta mejoría.*

*La modificación al artículo 27 constitucional no ha logrado la certidumbre jurídica anunciada, de nada sirve que la propiedad ejidal y comunal esté elevada a rango constitucional al igual que la personalidad jurídica de núcleos y comunidades si los*

<sup>24</sup> RIVERA RODRÍGUEZ ISAÍAS, “EL NUEVO DERECHO AGRARIO MEXICANO”, México, Mc Graw Hill, 1A Edición, 1994, p. 77

<sup>25</sup> MUÑOZ LÓPEZ ALDO SAÚL, “LA ENAJENACIÓN DE DERECHOS PARCELARIOS”, México, Edit. PAC, 1A Edición, 1998, p. 162

*ejidatarios tienen libertad para vender o ceder sus derechos en detrimento de su condición y patrimonio familiar....\**

Creo que de lo anterior podemos concluir lo siguiente:

- I. Hasta antes de la reforma de enero de 1992, no existían atractivos para los inversionistas, pues se argumentaba la falta de seguridad jurídica, así como el hecho de que el minifundismo no era redituable para ellos.
- II. A pesar de la mencionada reforma, a más de siete años de su entrada en vigor, es cierto que el campo continúa sumido en el atraso y en la miseria de la mayoría de los campesinos del país; seguimos siendo un país que requiere de importar granos básicos como el maíz - que por cierto en otros países se utiliza para consumo animal - para el consumo humano.
- III. Lo cierto es que tanto el primer modelo (que estuvo vigente por más de setenta años) como el actual, posterior a la reforma, han fracasado pues es evidente que no obstante los grandes recursos con los que cuenta el país,<sup>26</sup> continuamos siendo una nación que depende del exterior para proporcionarle a su población su dieta básica. Hay quien señala que 7 años son pocos y que es prudente esperar, aunque habría que preguntarse si es necesario que transcurran otros setenta años de fracasos para buscar otra reforma que garantice ahora sí la prosperidad de la sociedad en general.

Entonces surgen las preguntas ¿ estábamos mejor antes de la reforma? ¿la reforma fue para mejorar?.

Desgraciadamente la respuesta pareciera ser NO.

Como se puede observar, la participación del sector agropecuario en el PIB nacional de los últimos nueve años ( 1988 - 1996 ), ha sido la más baja en los últimos 26 años. Resalta el hecho que los últimos cinco años ( 1992 - 1996 ), en los cuáles ya se encontraba vigente la citada reforma de enero de 1992 son los más bajos desde 1970, cuando se esperaba que los efectos fueran precisamente inversos.

Considero que destaca la variación negativa en el subsector ganadero de un 34.48 % a un 22.41 % en 1996.

Por otra parte, si observamos la participación por sectores en el PIB en ese mismo lapso, nos percatamos que la participación del sector agropecuario ha pasado de un 11.6 % en 1970, a un 5.8 % en 1996, es decir, en veintiséis años, se ha reducido en un 50 % la participación de ese sector.

Sin pretender proponer una solución integral al problema del campo, pues indudablemente debe ser analizado desde varias aristas, mi opinión es la siguiente:

1. Es indudable, como lo observamos con anterioridad, que desde siempre el campo se ha mantenido rezagado respecto de las demás actividades del país y con ello, desde siempre su población ha vivido en la pobreza. (Ver CUADRO XIX).
2. También es indudable que a pesar de la cacareada reforma constitucional, dicha situación no sólo no

<sup>26</sup> "Es un hecho que la riqueza de un país no conduce forzosamente a su prosperidad. Corresponde a la riqueza de unos pocos cuyas propiedades sólo están localizadas en apariencia, inscritas en un patrimonio, en una masa financiera nacional." FORRESTER VIVIANE, "EL HORROR ECONÓMICO", México, Fondo de Cultura Económica, Décimosegunda reimpresión, 1998, p. 46

ha mejorado, sino que ha empeorado,<sup>27</sup> las cifras así lo demuestran.

3. Mientras no se encuentren mecanismos y figuras jurídicas apropiadas para su óptima explotación<sup>28</sup> y mientras *"Sólo se impulse la agricultura de exportación (hortalizas) e insumos, a cambio de importar masivamente granos (frijol y maíz) y otros recursos; en tanto no se logre la autosuficiencia alimentaria, el problema del campo seguirá siendo el problema central y ancestral del país"*<sup>29</sup>.

Yo agregaría que mientras eso no suceda, el campo y por ende sus habitantes, seguirá sumido en la miseria cada vez más preocupante, afectando no sólo a sus trabajadores y familias, sino, de manera indirecta, a todo el país pues resulta evidente que al no obtener los resultados esperados, el gobierno utiliza recursos que originalmente estaba planeado dedicar a otras actividades para importar granos, para otorgar los cada día más escasos subsidios, o para combatir la pobreza, además de la creciente emigración de sus poblados a otros lugares en busca de oportunidades que nunca llegarán.

José Silvestre Méndez<sup>30</sup> vislumbra, entre otros, los siguientes problemas en el sector agropecuario:

---

<sup>27</sup> "... a más de seis años de reformado el artículo 27 constitucional y de la promulgación de la Ley Agraria, se observan dos situaciones. La primera es que no existe todavía una clara definición del papel que los campesinos deben jugar en el desarrollo rural y en la economía nacional. La segunda, que el campo se abre a la economía de mercado favoreciendo a los capitalistas de la agricultura, particularmente a los agroindustriales y exportadores, haciendo más miserable la vida de la clase campesina." MUÑOZ LÓPEZ ALDO SAÚL, obra citada pág. 11.

<sup>28</sup> "En realidad es casi nula la organización de los ejidatarios para constituir formas colectivas de producción. Esto se da en forma aislada en muy pocos estados de la República.

Las uniones de ejidos que se formaron en la década pasada, más que atender a un espíritu de organización para la producción y comercialización de los productos agrícolas, ganaderos y forestales, prestaron mayor importancia al problema de la corporativización política de los campesinos a través de centrales y organizaciones pertenecientes o no al partido oficial.....

..... la mayoría de los dirigentes de estas organizaciones lejos de preocuparse por el bienestar económico y social de quienes representan, buscaron una plataforma política para alcanzar diputaciones locales y federales, regidurías, entre otras formas de representación política.

Sin embargo, en este rubro no todas las experiencias son negativas, en el estado de Sonora, existen ejemplos de que sí es viable la organización de ejidatarios para alcanzar mejores niveles de producción y comercialización de sus productos, partiendo de la premisa de que estas organizaciones deben administrarse con transparencia y honestidad, así lo demuestran la Unión de productores de Trigo del Valle del Yaqui y del Mayo, las asociaciones de agricultores, entre otras.....

..... para lograr una mejor y mayor productividad en el campo es necesario la organización de sus fuerzas productivas, pues la historia pasada y reciente nos enseña que la producción aislada e individual no es factible... *Idem*, págs. 108 y 109.

<sup>29</sup> *Idem*, pág 21

<sup>30</sup> MÉNDEZ MORALES JOSÉ SILVESTRE, obra citada, págs. 115 a 123.

## AGRICULTURA

- I. Debido a la desocupación y subocupación en el campo desplaza la mano de obra del campo a la ciudad.
- II. Descuido de la esfera productiva por parte de la inversión pública.
- III. Las inversiones estatales se han concentrado en cultivos rentables, descuidando al campesinado.
- IV. Las ganancias generadas en el sector no es reinvertido, sino que sale al sector industrial y comercial, descapitalizando al sector agrícola.
- V. Déficit en la producción de cultivos como el maíz, frijol, arroz, trigo y oleaginosas, provocando con ello importaciones desde 1972.
- VI. Acaparamiento de las mejores tierras por un pequeño sector.
- VII. Buena parte de la producción agrícola concentrada en tierras de temporal, lo que la producción depende enormemente de las condiciones climatológicas.
- VIII. En las tierras ubicadas en distritos de riego, la mayoría de la producción se utiliza para cultivos de exportación como frutales y hortalizas ( Señala que "exportamos productos de alto valor nutritivo y les compramos bienes de bajo valor nutritivo").
- IX. Falta de créditos baratos y oportunos.
- X. Excesivo proceso de intermediación. Incremento de los cultivos de forrajes, disminuyendo la de cultivo de alimentos para el hombre.
- XI. Monopolización de las transnacionales de las actividades agrícolas ( 70% del café; 100% del tabaco; 75% de los alimentos balanceados; más del 50% de la producción hortícola del noroeste y noreste del país).

## GANADERÍA

- I. Se continúa utilizando la ganadería extensiva ( de grandes extensiones de tierra), en lugar de la intensiva ( se utilizan desde una hasta once hectáreas de pastos por cabeza de ganado ).
- II. Tecnología atrasada y falta de inversiones.
- III. La mayor parte de la producción se dedica a la exportación, provocándose la importación de carne y leche ( incluyendo la radioactiva ). El paréntesis es mío.
- IV. Descuido de la explotación de las especies, Salvo el ganado vacuno.

## SILVICULTURA

- I. Explotación irracional de los bosques.
- II. Poca inversión y pocos créditos.

## PESCA

- I. Mínima participación de este subsector en el PIB ( .2 % ) (CUADRO XXI).
- II. Falta de la costumbre de consumir los productos del mar.
- III. Poca inversión y pocos créditos.
- IV. Falta de coordinación entre los organismos públicos relacionados con la producción pesquera.

Así mismo, Méndez Morales propone, entre otras, las siguientes soluciones:

## **AGRICULTURA**

- I. Apoyo a la producción de cultivos, mediante precios de garantía - que en mi opinión representa una especie de subsidio, los cuales han probado su inoperancia.
- II. Apoyo a la producción de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, principalmente los de cultivos básicos. Dichos apoyos consistirían en créditos baratos; apoyo técnico y asesoría; distribución a precios adecuados de los insumos; etc.
- III. Fomento del establecimiento de agroindustrias manejadas por los propios campesinos con apoyo de NAFINSA y sus fideicomisos ( Ver punto 4.3 que sigue).
- IV. Mayor adquisición por parte de CONASUPO, de la producción a fin de evitar la intervención de acaparadores y especuladores.
- V. Cabe aclarar que el libro citado fue editado antes del escándalo de CONASUPO y de que se conocieran todas sus consecuencias.

## **GANADERÍA**

- I. Fomento de la ganadería intensiva ( ya comentada).
- II. Apoyo estatal mediante estímulos, inversiones, incentivos; créditos oportunos

## **PESCA**

- I. Eliminación del intermediarismo excesivo.
- II. Política encaminada a beneficiar a los pescadores en primera instancia y a incrementar el consumo nacional de los productos pesqueros.
- III. Poca inversión y pocos créditos.
- IV. Fomentar la organización y desarrollo de cooperativas pesqueras que tengan la finalidad de surtir al mercado interno.

### 4.3 Figuras jurídicas de explotación.

Actualmente, la nueva Ley Agraria contempla las siguientes figuras jurídicas para la explotación de tierras<sup>31</sup> :

- ⇒ UNIONES DE EJIDOS
- ⇒ ASOCIACIONES RURALES DE INTERÉS COLECTIVO
- ⇒ SOCIEDADES DE PRODUCCIÓN RURAL
- ⇒ UNIONES DE SOCIEDADES DE PRODUCCIÓN RURAL
- ⇒ SOCIEDADES CIVILES Y MERCANTILES, EJIDALES O COMUNALES
- ⇒ PEQUEÑA PROPIEDAD INDIVIDUAL

El régimen fiscal aplicable a dichas figuras se encuentra actualmente regulado, como veremos más adelante, en los Artículos 10-B y 67 al 67-H de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

El primero de ellos, exenta del Impuesto Sobre la Renta por los ingresos que obtengan por el beneficio, conservación, comercialización, almacenamiento e industrialización de sus productos a las dos figuras resaltadas, así como a las siguientes:

- ◇ Ejidos y comunidades.
- ◇ La empresa social, constituida por vecindados e hijos de ejidatarios con derecho a salvo.
- ◇ Unidad agrícola industrial de la mujer campesina.
- ◇ Colonias agrícolas y ganaderas.

Como se puede observar, interpretando *a contrario sensu*, las demás, es decir, las sociedades de producción rural, uniones de sociedades de producción rural, sociedades civiles y mercantiles, ejidales o comunales, así como la pequeña propiedad individual, estarán obligadas a pagar el impuesto, con las variantes que veremos en el Capítulo 4.

Cabe señalar que las personas físicas y morales que se dediquen exclusivamente a actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas, en lugar de determinar la base del Impuesto Sobre la renta en las mismas condiciones que quien realiza cualquier otra actividad empresarial, deberán hacerlo bajo el esquema denominado “Régimen Simplificado”, el cual podríamos mencionar que grava los flujos de efectivo que salen de la actividad empresarial ( del negocio ) y benefician de algún modo a la persona física que realiza la actividad o a los socios o accionistas tratándose de personas morales.

Este régimen es benévolo cuando las utilidades de la negociación se reinvierten, pudiendo diferirse el impuesto de manera indeterminada. En otras palabras, el régimen “premia” a los contribuyentes con la no causación del impuesto a fin de que se capitalice su negocio.

<sup>31</sup> RIVERA RODRÍGUEZ ISAÍAS, obra citada, págs. 183 a 188.

#### 4.4 Propuestas en el sector agropecuario.

De lo asentado en el punto anterior y a reserva de otras propuestas que en esta materia se señalan en el Capítulo 4, considero que deben exentarse también del Impuesto Sobre la Renta, de conformidad con la ley respectiva a las sociedades de producción rural y a las uniones de sociedades de producción rural, toda vez que éstas son constituidas por productores rurales, de conformidad con la Ley Agraria en vigor.

Adicionalmente, se debe fomentar la educación y el desarrollo de tecnología en el campo, a través de estímulos a la productividad, implementación de nuevas tecnologías agropecuarias, mejora de cultivos, etc., todo lo anterior, aunado a una disminución de los trámites burocráticos a efectuar.

Por otra parte, por lo que se refiere a las sociedades civiles y mercantiles, si bien el tratamiento fiscal aplicable, como ya se señaló puede resultar benéfico para las sociedades que se dedique a dichas actividades, considero que deberían establecerse requisitos para el diferimiento de dicho impuesto como son:

- I. Metas mínimas de producción a cumplir.
- II. Permanencia en el país de los productos necesarios para el consumo nacional.
- III. Generación de empleos directos.
- IV. Alfabetización de la gente que labora en el campo.
- V. Salarios a los jornaleros superiores al mínimo que le permitan satisfacer de manera decorosa sus necesidades básicas.
- VI. Programas de salud.
- VII. Programas de exportación.
- VIII. Condicionamiento de la exención a que nos referiremos en el Capítulo 4 (Punto 4.4) a eventos como:
  - a) Reinversión de las utilidades.
  - b) Generación de empleos adicionales.
  - c) Inversión mínima de capital.

No hacer lo anterior ocasiona inequidades entre el sector productivo como lo señala Latapí Ramírez<sup>32</sup> al referirse al mencionado régimen simplificado:

*"... su aplicación debe hacer una distinción entre los contribuyentes que ya están capitalizados y, por tanto, deberán ser reclasificados a Régimen General y aquellos que aún están en vías de capitalizarse y que podrán seguir tributando en este régimen.*

*Es imperdonable que hoy clasifiquen en este régimen grandes empresas de estos giros que se encuentran dentro de las 500 corporaciones más grandes de México ( según la revista Expansión de agosto de 1998 ), y muchas de las cuales cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores ( BMV ) e incluso en algunas del extranjero"*

Seguramente habrá quien señale que algunas de esas funciones corresponden al Estado - como la alfabetización de la gente que labora en el campo y los programas de salud -, pero ante la ineficacia probada del gobierno para redistribuir el ingreso y por lo tanto proporcionar el bienestar de la población -como ya se ha prometido en repetidas ocasiones-, sería conveniente establecer esta opción para los

<sup>32</sup> LATAPÍ RAMÍREZ MARIANO, obra citada; pág. 15

empresarios agropecuarios, con lo cual, quien estuviera dispuesto a cumplir, podría continuar con los beneficios del citado régimen y quien no, simplemente pasarían al Régimen general de ley, que sin duda les resultaría más costoso, fiscalmente hablando.

Por otro lado, considero que se lograría mayor justicia social, pues como señala Chomsky<sup>33</sup>

*"... en la población mexicana, alrededor de la mitad de la población tiene problemas para conseguir los alimentos necesarios para sobrevivir, mientras que el hombre que controla el mercado del maíz está todavía en la lista de los multimillonarios..."*

En este mismo sector, se propone la creación de la figura "Fideicomisos Agropecuarios". Antes de tratar el tema es conveniente repasar la figura del fideicomiso, de tan gran utilidad y desgraciadamente poco utilizada para actividades empresariales.

El Fideicomiso es considerado como una operación de crédito y se encuentra regulado en la *Ley de Títulos y Operaciones de Crédito* en los artículos 346 a 359.

El artículo 346 dispone:

*"Art. 346. En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin ilícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria."*

Por otra parte, el artículo 351 del mismo ordenamiento señala:

*"Art. 351. Pueden ser objeto del fideicomiso toda clase de bienes y derechos, salvo aquellos que, conforme a la ley sean estrictamente personales de su titular.*

*Los bienes que se den en fideicomiso se considerarán afectos al fin a que se destinan y, en consecuencia, sólo podrán ejercitarse respecto a ellos los derechos y acciones que al mencionado fin se refieran, salvo los que expresamente se reserve el fideicomitente, los que para él deriven del fideicomiso mismo o los adquiridos legalmente respecto de tales bienes, con anterioridad a la constitución del fideicomiso, por el fideicomisario o por terceros..."*

Pensemos en un fideicomiso en el cual intervienen las siguientes personas:

## I. FIDEICOMITENTES:

**CLASE "A":** Ejidatarios y comuneros que afectan sus tierras a un fideicomiso con la finalidad de que en esas tierras se efectúe el cultivo de los productos más rentables económicamente y los más adecuados por factores como la rotación de cultivos y viabilidad de acuerdo a los tipos de suelo ( es sabido que determinadas comunidades continúan cultivando únicamente maíz o frijol sólo porque sus ancestros así lo hacían, sin importar si el suelo no da para más.

**CLASE "B"** Empresarios de cualquiera clase interesados en invertir su dinero para la compra

---

<sup>33</sup> DIETRICH HEINZ, entrevistas de; "NOAM CHOMSKY HABLA DE AMÉRICA LATINA Y MÉXICO"; México, Edit. OCEANO, Primera impresión, 1998, p. 148

de insumos, maquinaria, arreos, etc., así como cualquier persona física o mora interesada en invertir en dichos fideicomisos.

## II. FIDEICOMISARIOS:

- ◊ Los propios FIDEICOMITENTES, al extinguirse el fideicomiso.
- ◊ Los terceros a los que se les hubiera cedido o transmitido por cualquier causa los derechos de fideicomisario.

## III. FIDUCIARIA

### NACIONAL FINANCIERA

A través de esta figura, se conjuntarían dos elementos indispensables para el cultivo de cualquier extensión:

1. La tierra, con la seguridad jurídica a los inversionistas.
2. El Capital necesario para capitalizar el campo, lo cual, a decir de los especialistas constituye el tendón de Aquiles de la producción agropecuaria en México.

Pensemos ahora en que esos inversionistas pudieran ser personas físicas y morales interesadas en invertir su dinero, con un incentivo adicional: la deducibilidad para efectos del Impuesto Sobre la renta de las aportaciones que hicieran a esos fideicomisos, con las siguientes obligaciones:

- a) Mantener sus inversiones por un periodo mínimo, digamos de cinco años.
- b) Acumular a sus demás ingresos los retiros que hicieran del fideicomiso una vez transcurrido el periodo obligatorio, (únicamente los retiros de capital).

A cambio de dichos depósitos, además de la deducibilidad mencionada, los inversionistas tendrían los siguientes beneficios:

1. Garantía de su inversión, toda vez que el fideicomiso estaría manejado por una fiduciaria integrante del gobierno federal.
2. Por lo que se refiere a los propietarios de la tierra, garantía de que contarían con el capital necesario para invertir los montos necesarios que garanticen su rentabilidad, así como la conservación del derecho de propiedad de las tierras.
3. Al contar con un Comité Técnico integrado por los dos sectores, se trataría de proyectos plenamente estudiados que garanticen la rentabilidad del negocio.

Al concluir el ciclo establecido, el fideicomiso podría extinguirse o bien continuar. En el primer caso, los fideicomitentes que hubieran afectado sus tierras recuperarían la posibilidad de disponer de ellas o bien continuar.

Por lo que se refiere a los inversionistas que hubieran invertido sus recursos como capital, recuperarían su inversión, además de una participación en las utilidades en el fideicomiso, las cuales podrían gravarse con una tasa de impuesto determinada con base en factores como: tiempo de inversión, monto de la inversión, rentabilidad del proyecto, etc.

Ahora bien, como veremos más adelante, la Ley del Impuesto Sobre la Renta establece una serie de beneficios a los empresarios del sector agropecuario, lo cual desde luego es correcto.

Sin embargo, considero conveniente se amplien dichos beneficios bajo las siguientes condiciones indispensables :

- a) Reinversión de utilidades.
- b) Capitalización del negocio.
- a) Generación de empleos bien remunerados.

Adicionalmente y con la finalidad de garantizar, adicionalmente a posibles acreedores de esos fideicomisos, podría establecerse la posibilidad de que en caso de que el proyecto no fuera productivo, dichos acreedores pudieran embargar las tierras por un periodo determinado, con la finalidad de conceder su uso o goce a un tercero que estuviera en posibilidad de hacerlas productivas.

Creo que es tiempo de cambiar lo que señala Gabriel Zaíd en su obra citada más adelante:

*"La Revolución sirvió para barre con el empresariado rural y propiciar la formación de un empresariado urbano (público y privado) más moderno. Quizá por eso, hasta la fecha, se ha tenido el concepto de que la modernidad es la antítesis del campo. Lo que nos hace sentirnos modernos y dignos de exhibimos ante las visitas, son las grandes obras y empresas que pueden visitarse fácilmente desde grandes hoteles de grandes ciudades."*

## 5. LA INDUSTRIA.

### 5.1 La Industria en general

El sector industrial en México ha participado desde hace casi 30 años en el PIB nacional con poco más del 30% (CUADRO XXII), mientras que el sector Servicios, como se aprecia en el (CUADRO XXIII), ha incrementado su participación de un 54% a un 63%.

Esto es, mientras que el sector Industrial no logra crecer y consolidarse como una importante fuente de ingresos, otro sector como el de Servicios, donde se incluyen: Servicios Financieros -a los que más adelante nos referiremos-, Telefonía, Mensajería, Transporte, etc, ha crecido notablemente.

Cabe recordar que cuando nos referíamos al sector Agropecuario, su participación pasó de un 11.6% en 1970 a un 5.8% en 1996.

Considero que debe procurarse tratar de cambiar dicha distribución, desde luego no "castigando" al sector Servicios, sino generando mayores estímulos y reducciones de impuestos tendientes a la industrialización del país.<sup>33a</sup>

<sup>33a</sup> "¿Cuándo advertimos, por ejemplo, que las "riquezas" ya no se "crean" a partir de la "generación" de bienes materiales sino a partir de especulaciones abstractas, con escaso o ningún vínculo con las inversiones productivas? Las "riquezas" exhibidas en gran medida no son sino entidades vagas que sirven de pretexto al desarrollo de "derivados" que no tienen gran relación con aquéllas.

Los "derivados" invaden la economía, la reducen a juegos de casino, a prácticas de tomadores de apuestas. En la actualidad los mercados de productos derivados son más importantes que los tradicionales. Esta nueva forma de economía no produce: apuesta. Corresponde al orden de las apuestas, pero en las cuales no hay nada verdadero en juego. En ellas no se apuesta a valores materiales o siquiera a transacciones financieras simbólicas (pero valoradas de acuerdo con activos reales, aunque su fuente sea lejana) sino a valores virtuales inventados con el solo fin de alimentar sus propios juegos. Consiste en apuestas sobre los avatares de negocios que aún no existen y tal vez nunca existirán. Y a partir de ellos, en relación con ellos, se juega con títulos, deudas, tasas de interés y de cambio desprovistas de todo sentido, basadas en proyecciones puramente arbitrarias, próximas a la fantasía más desenfrenada y a profecías de orden parapsíquico. Consiste sobre todo en apostar a los resultados de las apuestas sobre esos resultados.

Son transacciones de compra y venta de lo que no existe, en las que no se intercambian activos reales, ni siquiera símbolos de esos activos, sino, por ejemplo, los riesgos asumidos por los contratos a mediano o largo plazo que aún no han sido firmados o solo existen en la imaginación de alguien; se ceden deudas que a su vez serán negociadas, revendidas y re compradas sin límites; se celebran contratos en el aire, a menudo de común acuerdo, sobre valores virtuales aún no creados pero ya garantizados, que suscitarán otros contratos, siempre de común acuerdo, referidos a la negociación de aquellos. El mercado de riesgos y deudas permite a los participantes entregarse con toda falsa seguridad a esas pequeñas locuras.....

Estos mercados no conducen a la "creación de riqueza", a la producción real. Ni siquiera necesitan sedes inmuebles. Casi no emplean personal, porque en última instancia para manejar los mercados virtuales bastan uno o varios teléfonos y computadoras. En esos mercados, que no implican el trabajo de otra ni producen bienes reales, las empresas (entre otras) invierten con frecuencia creciente una parte cada vez mayor de sus ganancias, ya que sus beneficios son más inmediatos y abultados que los de otras operaciones." FORRESTER VIVIANE, obra citada; págs. 94,95 y 96.

**CUADRO : X X II PARTICIPACIÓN DEL SECTOR INDUSTRIAL EN EL P.I.B. EN ORDEN DESCENDENTE**

AÑO	SECTOR INDL. CRECIM.	PARTICIP. EN PIB
1978	10.2	37.9
1977	9.7	36.9
1976	3.8	36.4
1975	4.3	35.8
1974	7.2	35.7
1973	9.2	35.3
1981	7.4	35.3
1980	7.2	35.1
1982	-2	35
1985	5.2	35
1979	10.3	34.9
1972	9.3	34.8
1970	9.7	34.4
1984	4.3	34.2
1986	-4	34.2
1971	2.5	34.1
1983	-8.2	33.9
1990	5.4	33.1
1994	4.1	33
1992	2.8	32.9
1991	3.1	32.8
1993	0.2	32.8
1989	5.3	32.3
1988	1.9	31.7
1987	4.1	31.6
1996	10.4	31.1
1995	-7.8	29.7

FUENTE: JOSÉ SILVESTRE MÉNDEZ, "PROBLEMAS ECONÓMICOS DE MÉXICO", 4A EDICIÓN; MCGRAWHILL; MÉXICO, D.F. P-98

**CUADRO: XXIII PARTICIPACIÓN DEL SECTOR SERVICIOS EN EL P.I.B. EN ORDEN DESCENDENTE, BALANZA TURÍSTICA E INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA.**

AÑO	SECTOR	PARTICIP.	T.C.	BALANZA TURÍSTICA			INVERS.	EN
	SERVICIO	EN		INGRESOS	EGRESOS	SALDO		
	CRECIM.	PIB		MILLONES DE DÓLARES			ACUM.	NUEVA
1995	-6.8	64.3		6,178.8	3,170.5	3,008.3		
1996	3.1	63.1		6,933.6	3,387.1	3,546.5		
1992	3.7	61.2	3,117.40	3,868.0	2,079.4	1,788.6	50,211.3	8,334.8
1989	2.9	61.1	2,692.00	2,954.0	1,544.7	1,409.3	26,587.1	2,499.7
1991	4.2	61.0	3,073.70	3,783.7	1,878.0	1,905.7	41,876.5	9,897.0
1990	3.6	60.6	2,941.90	3,400.9	1,936.5	1,464.4	31,979.5	4,978.4
1987	0.8	59.8	1,420.00	2,274.4	784.2	1,490.2	20,930.3	3,877.2
1988	2.0	59.7	2,284.85	2,544.3	1,104.8	1,439.5	24,087.4	3,157.1
1993	1.0	59.7		4,010.0	2,083.9	1,926.1	56,318.4	6,107.1
1994	3.6	59.6		4,200.0	2,500.0	1,700.0	60,000.0	3,681.6
1986	-2.7	57.2	515.00	1,791.7	620.3	1,171.4	17,053.1	2,424.2
1983	-4.6	56.5	120.16	1,624.5	441.4	1,183.1	11,470.1	683.7
1984	3.0	56.3	167.76	1,952.7	648.7	1,304.0	12,899.9	1,442.2
1982	0.8	56.2	57.55	1,405.9	787.7	618.2	10,786.4	626.5
1979	8.6	56.0	22.82	1,443.3	683.5	759.8	6,836.2	810.0
1980	7.2	55.9	22.98	1,671.2	1,043.6	627.6	8,458.8	1,622.6
1981	7.5	55.9	24.51	1,759.6	1,571.1	188.5	10,159.9	1,701.1
1985	1.1	55.5	318.30	1,719.7	664.3	1,055.4	14,628.9	1,871.0
1975	4.5	54.6	12.50	800.1	445.8	354.3	5,016.7	295.0
1972	7.4	54.5	12.50	562.6	259.7	302.9	4,072.2	189.8
1973	7.6	54.5	12.50	724.2	303.0	421.2	4,359.5	287.3
1971	4.4	54.4	12.50	461.0	201.0	260.0	3,882.4	168.0
1974	5.5	54.4	12.50	842.0	391.6	450.4	4,721.7	362.2
1976	1.2	54.1	15.69	835.6	423.1	412.5	5,315.8	299.1
1970	6.5	54.0	12.50	515.0	191.4	323.6	3,714.4	200.7
1977	1.9	53.4	22.69	866.5	396.0	470.5	5,642.9	327.1
1978	6.0	52.7	22.76	1,121.0	519.0	602.0	6,026.2	383.3

Lo que se necesita es generación de impuestos, creación de empleos, reconversión industrial, aprovechamiento y asimilación de nuevas tecnologías, etc. y si no existe el capital requerido o si los dueños de éste se encuentran temerosos de invertir, la situación se torna alarmante.

Guillermo Becker<sup>33b</sup> sostiene :

*"..... considero que el motor de crecimiento más adecuado y compatible con la globalización prevalecte es el sector industrial, orientado preferentemente a las exportaciones, y acompañado por el turismo.....  
La inversión extranjera directa es sin duda un auxiliar importante para hacer frente a la escasez crónica de recursos externos, por traer consigo, además, un acervo de tecnología que rápidamente se incorpora a los canales productivos; pero*

<sup>33b</sup> Becker Guillermo; MÉXICO ¿ TIENE SALIDA? ; México, Fondo de Cultura Económica; Primera edición, 1999, págs. 204, 205 y 206

*en todo caso debe ser un complemento de la inversión nacional fundada en mayor ahorro interno, dando con ello una mejor base a la independencia económica y tecnológica del país."*

Coincidimos con esa opinión y consideramos trascendental adoptar las medidas necesarias que tiendan a lograr dichas metas.

Así mismo, considero indispensable la canalización de recursos de capital de inversión, así como apoyo crediticio a la planta productiva del país<sup>33c</sup>.

Nuevamente Guillermo Becker señala en su obra citada ( págs. 42 a 44 ) :

*"Al igual que el caso de la Comunidad Económica Europea, dos elementos fundamentales han constituido las bases de las políticas económicas y sociales de este grupo de países del sureste asiático: crecimiento y equidad en la distribución del ingreso....*

*..quedaba por escoger cuál sería el principal motor de su crecimiento, y todos esos países seleccionaron al sector industrial, con diferentes estructuras y en distintos tiempos, sin descuidar algunos otros sectores que por su situación geográfica, por sus antecedentes o por sus recursos naturales y humanos, pudieran, a su vez, impulsar el desarrollo en forma complementaria.*

*El dinámico crecimiento del sector manufacturero permitió a estos países aumentar su ahorro y consecuentemente su inversión, y el orientarse a las exportaciones generó las divisas suficientes para adquirir sus materias primas y cubrir sus endeudamientos complementarios. Mientras tanto México, al no contar con un sector manufacturero orientado hacia la exportación, dependió para su crecimiento de las pocas exportaciones de mercancías, de los ingresos volátiles del petróleo y del raquítico y nefasto endeudamiento externo, todo lo cual resultó en un bajo e incierto crecimiento, que se agravó en los últimos 11 años, ya que para 1992 apenas se pudo rebasar el crecimiento raquítico logrado en 1982."*

Considero que la política seguida en nuestro país desde hace varios años, en el sentido de "consentir" y "premiar" actividades que en nada contribuyen al desarrollo económico del país como son las inversiones especulativas en bolsa, las cuales como veremos más adelante, al momento de generar utilidades, dichas utilidades se encuentran exentas del Impuesto Sobre la Renta sin importar si se generaron en un día, una semana, mes o año, ha sido a todas luces incorrecta, ya que mientras que esto sucede, por otro lado, se ha "apretado" a los demás contribuyentes -entre ellos muy en particular el industrial - , con excesivos trámites burocráticos; complejas disposiciones fiscales que dificultan el cumplimiento de sus obligaciones; en ocasiones, excesivas cargas fiscales o inexistencia de estímulos fiscales; limitaciones importantes a la deducibilidad de ciertos conceptos; escasos y en ocasiones nulos apoyos crediticios; etc.

Aunado a lo anterior debemos añadir que actualmente el mercado de capitales en México está evidentemente al alcance de unos cuantos que se benefician enormemente con las prebendas existentes, no contribuyen en nada - o muy poco - al desarrollo del país y que no hay forma de controlarlos dado el inmenso poderío económico con que cuentan.

Si analizamos el CUADRO XXIV, nos damos una idea del poder a que nos referimos, en él observamos que el PIB de 1997 de todo nuestro país, representaba únicamente el miserable 8.5% de los activos totales de los fondos mutuos de Estados Unidos en agosto de 1998, es decir, la suma del valor

---

<sup>33c</sup> "Al no canalizarse el crecimiento de los créditos hacia la esfera productiva, no se garantizaron condiciones de acumulación ni desahogo a la balanza de comercio exterior, en la perspectiva de asegurar el reembolso de los créditos externos e internos." ARTURO HUERTA G, obra citada, pág. 64

de los bienes y servicios que se produjeron o prestaron en todo el año de 1997 en México, no representa ni siquiera el 10% de los activos con que cuentan dichos fondos, los cuales, además, son manejadas por 40 empresas transnacionales, las cuales, evidentemente, no tienen patria y sólo buscan el país o países que les ofrezcan mejores rendimientos y una cosa muy importante : seguridad.

**CUADRO: X X IV COMPARACIÓN DEL PIB 1997 CONTRA ACTIVOS TOTALES DE LOS FONDOS MUTUOS DE ESTADOS UNIDOS EN AGOSTO DE 1998:**

PAIS	PIB 1997 MMDD	PIB 97 COMO % DE LOS ACTIVOS TOTALES DE LOS FONDOS MUTUOS DE E.U.A. EN AGOSTO DE 1998
------	------------------	--

TOTAL DE ACTIVOS		4,729.2 (1)
MÉXICO	404.2	8.5
CANADÁ	599.0	12.7
ESTADOS UNIDOS	7,819.3	165.3
JAPÓN	4,223.4	89.3
FRANCIA	1,393.8	29.5
ALEMANIA	2,115.4	44.7
ITALIA	1,146.2	24.2
REINO UNIDO	1,278.4	27.0
OCDE TOTAL	22,208.8	469.6
OCDE GRUPO DE LOS 7	18,575.5	392.8

DEL TOTAL DE ESOS FONDOS, LA MAYORÍA ES MANEJADA POR 40 EMPRESAS, DE LAS CUALES, 10 MANEJAN EL 37% DEL TOTAL DE LOS ACTIVOS:  
FIDELITY(12%), VANGUARD(10%), AMERICAN FUND, PUTNAM, FRANKLIN, T. ROWE PRICE, MERRIL LYNCH, AIM, AMERICAN EXPRESS Y JANUS.

FUENTE: E. RUIZ HEALY "EL UNIVERSAL" 11 DE OCTUBRE DE 1998  
CON DATOS DEL MUTUAL FUNDS CENTRAL, BANCO MUNDIAL, FMI, OCDE.

En el futuro, las guerras entre las naciones ya no se llevarán a cabo necesariamente con explosivos sino con "armas financieras", con las cuales se logrará doblegar a un país.

Considero indispensable comenzar por gravar las inversiones de tipo especulativo, como las que se efectúan en bolsa - es preferible que no vengan a que vengan y de la noche a la mañana se vayan -, o con moneda extranjera e incentivar, desgravar y en general hacer más atractivas otro tipo de inversiones, especialmente las realizadas en el sector industrial.

Por otra parte, es recomendable se estudie el acceso a los mercados de capital a un mayor número de empresas. Actualmente sólo tienen acceso a la Bolsa Mexicana de Valores y a su Mercado para la

Mediana Empresa Mexicana, un grupo muy reducido de empresas<sup>33d</sup>, lo que impide que la pequeña empresa, - que a decir de las autoridades, contribuye con la mayor generación de contribuciones directas al fisco federal - , pueda crecer utilizando el mercado de capitales.

A decir de John B. Rhoads en su obra citada ( pág. 4 ) :

*"Los requisitos principales que deben cumplir las empresas que buscan registrarse en la Bolsa Mexicana de Valores incluyen los siguientes: historial operativo mínimo de tres años, un capital contable mínimo equivalente a 125 millones de UDI's, haber registrado una utilidad neta durante los últimos 3 años, y la colocación pública inicial deberá representar por lo menos el 15% del capital social pagado después de la colocación entre un mínimo de 200 accionistas. Para colocarse en el Mercado para la Mediana Empresa Mexicana, la empresa deberá también tener un historial operativo mínimo de tres años, un capital contable mínimo equivalente a 20 millones de UDI's, haber acumulado utilidades durante los últimos 3 años, y que la oferta accionaria inicial represente por lo menos el 30% del capital social pagado después de la colocación entre un mínimo de 100 accionistas".*

Como se puede observar, la cantidad de requisitos es muy extensa y aunque se refiere a la Mediana empresa, en mi opinión debiera estar enfocado a entidades más pequeñas que tengan acceso a estos instrumentos, y no necesariamente los capitales que ahí se señalan ( aproximadamente \$ 325 y \$ 50 millones), con lo cual ya no hablamos de una empresa tan pequeña.

Aunado a lo anterior, se debe dar un mayor apoyo crediticio a la planta productiva a través de créditos preferenciales que ayuden a lograr su cometido.<sup>33e</sup>

A la fecha de elaboración de este trabajo se encontraba pendiente la discusión de una nueva ley que permita a los banqueros disponer con mayor facilidad de las garantías ofrecidas por los deudores ( se dice que se pretende que éstos puedan disponer de dichas garantías casi de manera inmediata ), pues ésta ha sido la razón o sinrazón que los banqueros han esgrimido para no prestar dinero y coadyuvar con la esfera productiva. Esperemos que por el bien del país dicha ley sea lo suficientemente razonada y discutida y no se apruebe, como seguido sucede, al vapor, con la única finalidad de "darles gusto" a los dueños del capital que tanto dinero le han costado al país por su inmundicia y voracidad ( léase " FOBAPROA, La bomba de tiempo" de Times Editores).

---

<sup>33d</sup> "Para diciembre de 1996, existían únicamente 158 empresas cotizadas en el mercado principal de la Bolsa Mexicana de Valores y 35 compañías más pequeñas estaban enlistadas en el mercado de segundo nivel, el Mercado para la Mediana Empresa Mexicana.

De un total de 204 colocaciones públicas de acciones, tanto primarias como secundarias, realizadas en los mercados nacionales e internacionales entre 1988 y 1996, el 45.7% del volumen total en dólares representaba a únicamente 5 empresas.

La inversión extranjera constituye aproximadamente el 30% de la capitalización total del mercado mexicano" JOHN B RHOADS; Mercado de Valores para empresas medianas y pequeñas"; México ; IMEF - IMCP ; Primera Edición ; 1997.

<sup>33e</sup> "La política crediticia también tuvo un papel importante en la política de desarrollo industrial, mediante el otorgamiento de créditos baratos y de largo plazo, condicionados a metas de productividad, niveles de integración interna y crecimiento de exportaciones. Dichas naciones emplearon una serie de medidas fiscales y financieras para fomentar la reinversión de ganancias y acelerar la formación de capital (UNCTAD, 1997,p.88)"

Los altos niveles de inversión y ahorro de esos países no fueron resultado de políticas contraccionistas dirigidas a generar ahorros forzosos para después invertir; al contrario, han resultado del gran crecimiento económico, el desarrollo tecnológico, el crecimiento de su productividad, altos niveles de integración interna de su aparato productivo y de los efectos multiplicadores que esto genera sobre el ingreso de empresas e individuos, como sobre el empleo, la inversión y el ahorro. Han sido las condiciones de acumulación alcanzadas por las empresas y el crecimiento de los ingresos de los individuos lo que ha permitido las altas relaciones de inversión y de ahorro."

Ídem, págs. 53 y 56.

## 5.2 El Turismo.

Es innegable que "gracias"<sup>33f</sup> entre otras cosas, al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, gran parte de la industria nacional se encuentra con serios problemas de liquidez, disminución meteórica de su producción, bajas notables en ventas, despidos, cierre de plantas, adeudos fiscales o bancarios que se han convertido en "impagables" dadas las elevadísimas tasas de recargos o de interés respectivamente, disminución del poder adquisitivo de la clase trabajadora, etc. De acuerdo con Latapí,<sup>34</sup> el poder adquisitivo en nuestro país se ha contraído como veíamos en el CUADRO II de este trabajo, de 1980 a 1990, en un 66.7%, mientras que en países con mucho menos recursos como Costa Rica, se ha fortalecido hasta en un 28%.

Resulta para mí incomprensible que con las riquezas nacionales con que cuenta el país, el país continúe como está.

Contamos con una gran cantidad de destinos turísticos, los cuales por desgracia continúan siendo subutilizados y este sector no ha recibido del gobierno federal el apoyo decidido para hacer de éste la primera fuente de divisas del país, es decir, dejar de pensar sólo en el petróleo cuando se habla de generación de divisas y de empleos.

Recurrentemente se ha dicho que no es posible incentivar más al sector con exenciones, deducibilidad de algunos bienes con tasas aceleradas, facilidades administrativas, etc. pues incide de manera directa e importante en la recaudación, sin embargo vale la pena preguntarnos ¿ con todo y eso no resultaría más conveniente para el país allegarse de este tipo de recursos en lugar de los probadamente nefastos fondos de inversión golondrinos (CUADRO XXIV) que "por una nube que pasa, recogen sus redes" - como dice la canción - y se van del país sin dejar nada en él. Miento sólo dejan deudas, rapacería y un desequilibrio en las finanzas públicas que en ocasiones tarda años - recordemos diciembre de 1994 - o quizá décadas en solucionarse.<sup>35</sup>

<sup>33f</sup> "El TLC ha sido muy benéfico para los ricos y muy perjudicial para los pobres en ambos países. Por ejemplo, en Estados Unidos, se han perdido probablemente cientos de miles de empleos bien remunerados, porque las transnacionales simplemente desplazaron sus actividades hacia México, donde pueden tener mano de obra mucho más barata y mucho más oprimida. Esto no es un beneficio para México, que ha perdido también millones de empleos debido al colapso de su aparato productivo. Esto era previsible; de hecho, fue la razón para obligarlos a abrir su economía, para que pudiera ser tomada por las transnacionales. De hecho, la Cámara de Comercio de México había previsto- y ahora lo reporta- que más de la mitad de las pequeñas empresas está en problemas, mientras que las empresas vinculadas a las transnacionales están bien. México esta exportando a Estados Unidos pero no porque las industrias de exportación hayan crecido, sino porque el mercado doméstico se ha colapsado". DIETRICH HEINZ, obra citada; p.147

<sup>34</sup> LATAPÍ RAMÍREZ MARIANO, obra citada; pág

<sup>35</sup> "Cuando los países industrializados dieron una vuelta de 180 grados y comenzaron a aumentar impuestos, su crecimiento económico decayó marcadamente, de un promedio de 2.9% anual en la década de los 80 a 1.7% en los 90. Por el contrario, los 19 países en desarrollo que redujeron impuestos experimentaron un aumento promedio en su crecimiento anual de 4.5% en los años 80 a 5.8% en los años 90. .... a más impuestos menos esfuerzo productivo y menos acumulación de capital. Cualquier sistema impositivo que penaliza cualquier ingreso adicional con altas tasas marginales de impuestos también penaliza la producción, es decir el crecimiento del PIB. Una fuerte reducción de las tasas marginales no es la única política que ha ayudado a las naciones con rápido crecimiento económico. .... No hay ningún caso histórico en que una economía haya prosperado bajo impuestos punitivos. Los gobiernos, igual que las empresas, tienen que competir ofreciendo el mayor valor al más bajo costo posible. Aquellos países que sufren de un alto costo marginal

Una vez más y ante la ineficacia del gobierno para la redistribución de los ingresos, se propone el establecimiento de importantes incentivos al sector industrial como ya se dijo y por ende al turístico. Este sector sin duda puede representar una altísima participación directa al producto Interno Bruto (actualmente participa junto con el comercio con un 21.8%), amén de participar activamente de manera indirecta, ya que una gran cantidad de sectores relacionados con él se verían beneficiados: constructoras, empresas de materiales, de alimentos y bebidas, comunicaciones, servicios financieros y en general todos los proveedores de ese sector, con la consiguiente y evidente generación de empleos, ya sea de manera directa o indirecta.

Actualmente la figura jurídica bajo la que opera este sector de manera preponderante la constituye el fideicomiso.<sup>36</sup> Recordemos que de conformidad con el Artículo 27, fracción I, segundo párrafo Constitucional:

*"En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas".*

Por otra parte, la Ley de Inversión Extranjera dispone que se requiere permiso de la Sria. de Relaciones Exteriores para que instituciones de crédito adquieran como fiduciarias, derechos sobre bienes inmuebles ubicados dentro de la zona restringida, cuando el objeto del fideicomiso sea permitir la utilización y el aprovechamiento de tales bienes sin constituir derechos reales sobre ello, y los fideicomisos sean:

1. Sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión de extranjeros ó
2. Personas Físicas o morales extranjeras.

Ahora bien, algunas de las medidas que en materia fiscal se deberían tomar con la finalidad de impulsar decididamente este sector serían:

I. Tasa preferencial del Impuesto Sobre la Renta y del Impuesto al Activo a las empresas hoteleras que construyeran nuevos hoteles, restaurantes y en general centros turísticos siempre y cuando:

- a) No se repartieran dividendos por un periodo mínimo de cinco años a ninguna persona física o moral.<sup>37</sup>

---

del gobierno tienen dificultad en atraer y retener capital, tanto humano como financiero. Así como los llamados paraísos fiscales atraen inversiones e inmigrantes competentes, los países con impuestos punitivos confrontan una fuga crónica de capitales y cerebros. Algunos países han reducido aranceles, otros han impuesto cajas de conversión, otros han privatizado el Seguro Social y reducido los impuestos a la nómina de sueldos. Pero una cosa tienen en común los países con rápido crecimiento económico: bajos impuestos." ALAN REYNOLDS "El Economista" 27 de Noviembre de 1998.

<sup>36</sup> "Los fideicomisos en la antigua "zona prohibida, ahora restringida", ayudaron a regularizar situaciones de simulación y fraude a la ley realizadas a través de prestanombres, y establecieron un régimen de legalidad bajo la vigilancia de las autoridades, lo que resultó en estímulos al turismo y a la inversión de capitales cuantiosos". Batiza Rodolfo; "LA HERMENÉUTICA JURÍDICA EN EL FIDEICOMISO y otros ensayos"; México, Edit. Jus; Primera edición, 1997, págs. 33 y 34

<sup>37</sup> "En 1985 el gobierno chileno decidió exentar a sus empresas del ISR, medida que se implantó aunada a la no distribución de dividendos. En pocas palabras, las empresas no pagaron ISR por 10 años, pero tampoco podían distribuir dividendos por el mismo periodo. pues de hacerlo tendrían que pagar un impuesto muy alto. La medida capitalizó a la industria nacional chilena y trajo

- b) En su caso, no se pagaran regalías al extranjero por uso de nombres o marcas comerciales.
- c) Se encontrarán al corriente de sus contribuciones relacionadas con los bienes raíces ( impuesto predial, agua, contribuciones de mejoras, etc.).
- d) La planta laboral de estas empresas estuviera constituida en un 95% como mínimo por mexicanos.
- e) Los proyectos respectivos fueran realmente productivos financiera y fiscalmente hablando.
- f) Se mantuvieran en el país los recursos generados, depositados en Instituciones específicas ( NAFINSA o BANCOMEXT, por ejemplo).

Con este último punto se apoyaría el ahorro interno, lo cual coadyuvaría a una mayor cantidad de capital, el cual podría canalizarse para otras actividades productivas.<sup>37a</sup>

Guillermo Becker, también en su obra citada ( págs. 62 y 63 ), al referirse al ahorro interno proporciona el caso de Japón:

*"Un ejemplo muy claro de lo anterior nos lo ofreció Japón con su programa para estimular la demanda interna y en general la actividad económica, puesto en práctica en 1992 y con duración de tres años.*

*Este programa, que demandó recursos totales por un equivalente cercano al 10% del PIB, estuvo sustentado en su totalidad en el ahorro interno y, aunque aumentó el déficit público, no tuvo ningún efecto inflacionario. El programa se inició en agosto de 1992 con una fuerte inversión en obra pública, orientada primordialmente a la modernización de su infraestructura y a fortalecer la inversión privada mediante apoyos a las instituciones financieras públicas, que permitieron otorgar créditos en condiciones especialmente favorables para los inversionistas en términos de tasas de interés y de plazos. El segundo paquete estuvo dirigido fundamentalmente a promover la inversión en el mejoramiento de la vivienda; por último, la parte final del programa estuvo orientada de forma esencial a estimular de manera directa la demanda de las personas físicas mediante la reducción del impuesto sobre la renta, con una disminución de los pagos que alcanzó alrededor del 20%. En resumen, las áreas sobre las cuales se concentró este programa fueron obra pública, educación e investigación, fortalecimiento de las finanzas de los gobiernos estatales y municipales, agricultura, creación de empleos, reducción de impuestos a las personas físicas, compras de tierra para desarrollo urbano, fortalecimiento de la mediana y pequeña industria y vivienda.*

*Las fuentes de financiamiento que utilizó el gobierno japonés fueron todas internas, primordialmente los fondos públicos de seguridad social, las instituciones financieras del gobierno, la inversión privada y el presupuesto del gobierno japonés."*

---

como consecuencia su crecimiento, el cual vino aparejado de un mayor número de empleos, así como de un aumento en el nivel real de los ingresos que perciben los empleados de ese país. Hoy Chile presenta el crecimiento más destacado de América Latina." LATAPÍ RAMÍREZ MARIANO, obra citada: págs. 72 y 73

<sup>37a</sup> "No hay duda alguna de que el ahorro interno, salvo en casos realmente excepcionales, es el fundamento de la formación bruta de capital y, en consecuencia, de la inversión que los países pueden llevar a cabo, y que el endeudamiento interno y externo y la inversión extranjera deben ser tan sólo un complemento de aquél. Además, de la inversión extranjera la menos recomendable es la inversión extranjera de cartera a corto plazo, que desgraciadamente es aquella en la que fundamos todas nuestras esperanzas durante muchos años"

BECKER GUILLERMO; obra citada p. 58.

g) Permisos para operar en el país, de manera legal los llamados “Casinos”. Este tema últimamente ha causado polémica debido a que se argumenta que se fomentan actividades ilícitas como el lavado de dinero, corrupción, prostitución, alcoholismo, etc. Si bien no es el objetivo de este trabajo adentrarse en los “pros” y “contras” de esta medida, considero que el establecimiento de los mismos traería entre otras, las siguientes situaciones:

1. Creación de fuentes de empleo.
2. Atracción de paseantes y por tanto, entrada adicional de divisas.
3. Desarrollo de nuevas zonas turísticas.
4. Derivado de lo mismo, una mayor recaudación de impuestos.

Actualmente, la Ley del Impuesto Sobre la Renta considera ingresos por obtención de premios, los que deriven de la celebración de loterías, rifas, sorteos, juegos con apuestas y concursos de toda clase autorizados legalmente.

El impuesto se calcula aplicando la tasa del 21% sobre el valor del premio, aunque la tasa se aplica al 15% en aquellas entidades federativas que apliquen un impuesto local a una tasa del 6% (es el caso del D.F.).

Adicionalmente, se paga el 1% sobre el valor total de la cantidad a distribuir.

Como se puede observar, se podría recaudar una importantísima cantidad por concepto de impuestos, con una ventaja adicional, la o las entidades federativas que no estuvieran de acuerdo con la implementación de esta figura, estarían en libertad de prohibirla, con la consecuente disminución de su recaudación.

En compensación a los dos puntos anteriores, importante imposición de gravámenes para actividades consideradas como perjudiciales para el medio ambiente ( *Contribuciones Ambientales* ).

Actualmente en nuestra legislación, esta imposición está reservada a las entidades federativas y como ejemplo de ellas tenemos en el caso del Distrito Federal a las siguientes contribuciones:

- De los servicios de prevención y control de la contaminación ambiental
- De los derechos por los servicios de recolección y recepción de residuos sólidos

Como ya se señaló, importantes apoyos crediticios.

### 5.3 La Industria Maquiladora

Esta rama de la industria, de reciente auge en nuestro país se encuentra regulada actualmente por el “*Decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación*”, así como evidentemente por las diversas leyes fiscales.

Mucho se ha hablado de la cantidad de divisas que dichas industrias generan, así como la “gran cantidad de empleos que generan”, pero en realidad parece ser que únicamente cumplen a medias con las expectativas que de ellas se tienen.

Actualmente, la Ley del I.S.R. señala como obligados al pago del citado impuesto, entre otros, a los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente o base fija en el país, respecto de los ingresos atribuibles a dichos lugares.

Por otra parte, la misma Ley señala que se entiende por Establecimiento Permanente a cualquier lugar de negocios donde se desarrollen parcial o totalmente actividades empresariales, como son las fábricas, talleres, instalaciones, etc. y por Base Fija, aquél donde se desarrollan actividades de carácter civil (profesiones independientes).

Se señala además que constituye establecimiento permanente el hecho de que el residente en el extranjero actúe en territorio nacional a través de una persona que sea un agente independiente, si éste no actúa dentro del marco ordinario de su actividad, para lo cual se considera:

- I. Cuando tenga existencias de bienes con las que efectúe entregas por cuenta del residente en el extranjero.
- II. Asuma riesgos por cuenta del residente en el extranjero
- III. Actúe sujeto a instrucciones detalladas o al control general del residente en el extranjero.
- IV. Ejercer actividades que económicamente corresponden al residente en el extranjero y no a las propias.
- V. Perciba sus remuneraciones independientemente del resultado de su gestión ó
- VI. Efectúe operaciones con el residente en el extranjero con precios de transferencia distintos a los que hubiera pactado con un tercero.

Ahora bien, la fracción VI del Artículo 4 de Disposiciones Transitorias de la Ley del Impuesto Sobre la Renta para 1997, fue derogado a partir del 1° de enero del año 2000 y señalaba que no obstante lo señalado, no se consideraría que un residente en el extranjero tenía establecimiento permanente o base fija en el país cuando actuara en el país a través de una empresa que realizara maquila de exportación al amparo del Decreto citado, no obstante se ubicara en alguno de los supuestos 1 al 4, si contaba con la documentación para demostrar que las transacciones se realizaban a precios que se hubieran pactado con terceros.

Con lo anterior teníamos que los residentes en el extranjero podían actuar en territorio nacional a través de agentes que la ley consideraba como “No independientes” y no obstante ello, no considerar que se tenía un establecimiento permanente, lo cual resultaba lógico si se piensa que no es él propiamente quien percibe ingresos por actividades en territorio nacional sino que en realidad los obtiene en

territorio nacional la empresa maquiladora ya que el residente en el extranjero los obtiene generalmente una vez que han retornado a su territorio, a menos, claro está, que los enajene en territorio mexicano.

Sin embargo, con la derogación de dicha fracción a partir del año 2000 como dijimos, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1999 la Décimo Primera Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 1999 en la que se reformaron las reglas 3.33.1, 3.33.2, 3.33.3, 3.33.5, 3.33.6 y 4.1, (posteriormente fueron vueltas a incluir en la Resolución miscelánea para el año 2000), para regular la actividad de este tipo de industrias,

Sin analizar con detalle dichas disposiciones, cabe señalar que a grandes rasgos, dichas maquiladoras deberán pagar un impuesto "de garantía" al fisco federal, determinándolo con base a lo que resulta mayor de:

- I. El 6.9 % sobre el valor total de los activos destinados a la operación de maquila y
- II. El 6.5% sobre el monto total de los costos y gastos de operación relacionados con la operación de maquila.

Creo que sería conveniente analizar a profundidad dichas disposiciones y tratar de condicionar el "No establecimiento permanente" y por ende el "impuesto mínimo" a factores como el que el agente en México genere empleos, que estos sean bien remunerados, que la totalidad de sus trabajadores coticen para efectos del Seguro Social e INFONAVIT, etc.

No debemos perder de vista que estos residentes en el extranjero adicionalmente se encuentran obligados al pago del Impuesto al Activo a la tasa del 1.8%, por los inventarios que mantengan en territorio nacional para ser transformados por otro contribuyente del impuesto, de conformidad con el Artículo 1° de la ley respectiva.

Por lo que respecta al Impuesto al Valor Agregado, hasta 1998, se contemplaba en el Artículo 31 de la Ley de la materia, la posibilidad de que, cumpliendo una serie de requisitos contemplados en la Ley Aduanera, los proveedores nacionales de las llamadas empresas maquiladoras o empresas de comercio exterior o de las llamadas PITEX, pudieran considerar las enajenaciones a dichas empresas, como exportadas para efectos de la causación del impuesto a la tasa del 0% y no del 15% que es la tasa general, debiendo además, presentar información trimestral ambas empresas - la enajenante y la adquirente - de las operaciones celebradas de este modo, con lo cual resultaba más expedito el trámite respectivo y no se frenaba la cadena que finalmente terminaría en exportación.

Sin embargo, a partir de 1999, con los cambios ocurridos, como veremos más adelante, se complicó dicha facilidad, haciendo que el contribuyente efectúe una gran cantidad de trámites a fin de poder seguir enajenando bienes gravados a la tasa del 0% y no del 15% que es la tasa general de ley. Lo anterior considero que atenta contra el progreso de ese sector, el cual, por muchas razones y sin excederse en los calificativos - no es la panacea como algunos nos lo han querido vender pero sí es fuente de empleos de manera directa e indirecta -, debemos procurar que crezca.

## 5.4 Propuestas en el sector Industrial

Con lo asentado en los puntos anteriores, las propuestas en el sector industrial son las siguientes, no sin antes señalar que se debe considerar como prioritario a este sector para que funja como motor del desarrollo económico del país, lográndolo a través de factores como:

- I. Verdadera simplificación administrativa. Cabe hacer notar que esta propuesta desde luego es extensiva a todos los sectores de la economía y no sólo al sector industrial.
- II. Estímulos fiscales a la inversión realmente productiva, a través de la deducción inmediata en zonas estratégicas del país, para que les resulte más atractivo a los inversionistas acudir a determinadas entidades federativas. ( Este punto lo trataremos más adelante ).
- III. Verdadero fomento a las exportaciones, entre otras cosas, facilitando a los proveedores nacionales de las llamadas empresas maquiladoras la causación del IVA a la tasa del 0%, cumpliendo requisitos similares a los que se exigían hasta 1998. Por otra parte, sería deseable implementar tasas preferenciales del Impuesto Sobre la Renta a las empresas exportadoras, condicionando la misma a requisitos de los que ya hemos hablado como puede ser el asumir el compromiso de que las utilidades que se generen permanezcan en el país por un periodo determinado. Recordemos que muchos de estos contribuyentes cuentan con depósitos bancarios en otros países, los cuales no contribuyen al desarrollo del país por encontrarse depositados fuera del territorio nacional, con lo cual no ayudan al crecimiento del ahorro interno del país; esto es, si pensamos en que al incrementarse el ahorro interno, las instituciones bancarias cuentan con una mayor cantidad de recursos para prestar y al darse esta situación, el costo del dinero debe ser menor, toda vez que existe una sobreoferta del mismo, con lo cual los necesitados de recursos tienen un más fácil acceso a los mismos y por lo tanto, mayores posibilidades de crecimiento.
- IV. Periodos razonables de no causación del Impuesto Sobre la Renta, condicionándolos a factores como la generación de utilidades – se sabe que producir más no es ganar más, por lo que el verdadero reto debe ser producir mejor -, reinversión de dichas utilidades, generación de empleos, etc.
- V. Apoyos crediticios preferenciales.
- VI. Verdaderos estímulos fiscales a la innovación tecnológica, a través como ya lo dijimos, de la no acumulación de los ingresos que obtengan los contribuyentes por la explotación de innovaciones tecnológicas por determinado tiempo, siempre que se le considere útil a la sociedad de conformidad con la ley respectiva.
- VII. Permisos para operar en el país, de manera legal los llamados “Casinos”.
- VIII. Fomento de polos de desarrollo a lo largo de todo el territorio nacional, procurando con ello la descentralización de que ha sido presa el país a lo largo de su historia.
- IX. Un acceso más fácil para las industrias a la Bolsa Mexicana de Valores a través de mecanismos de mercado de capitales que financien el futuro de las empresas del sector privado, con lo cual se buscaría capitalizar a una mayor cantidad de contribuyentes
- X. En caso de adoptar el inciso anterior, tendía que pensarse en que también debería seguirse lo asentado en el inciso c), es decir, gravar las ganancias que se obtuvieran, tal vez a una tasa similar a la que actualmente es aplicable a los ingresos por intereses, es decir, una tasa reducida de impuesto, aunque en general para todos los contribuyentes que celebraran operaciones de este tipo.
- XI. Facilidades tanto para las empresas maquiladoras como para sus proveedores de insumos para la

traslación del Impuesto al Valor Agregado a la tasa del 0% de manera fácil, instituyendo, claro está, controles para la fiscalización del correcto cumplimiento de la norma.

## 6. LOS SERVICIOS.

Como se señaló en párrafos anteriores, este sector ha incrementado sustancialmente su participación en el PIB nacional, lo cual desde luego no quiere decir que sea malo, pero también ya señalábamos que se considera conveniente que ese crecimiento se vea acentuado en el sector industrial más que en el de servicios.

Cabría preguntarse el porqué del auge de este sector, para lo cual, entre otras causas, vale la pena recordar el tratamiento fiscal que le es aplicable a las inversiones y más propiamente a las transacciones realizadas en la Bolsa Mexicana de Valores.

### 6.1 Servicios Financieros.

El Artículo 77 fracción XVI de la Ley del Impuesto Sobre la Renta dispone que no se pagará el citado impuesto por la obtención de ingresos *"Obtenidos con motivo de la enajenación de acciones u otros títulos valor que se realicen a través de bolsa de valores autorizada o mercados de amplia bursatilidad que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en reglas que al efecto expida, y siempre que dichos títulos sean de los que se coloquen entre el gran público inversionista conforme a dichas reglas generales....."*

Lo anterior implica que si un "inversionista", "especulador" o "apostador" de la bolsa se gana en un día el 10% y en un año digamos, el 3,000%, **LA TOTALIDAD** de su ganancia estará exenta del ISR, en tanto que una empresa cualquiera ( que también arriesga capital y con infinitamente más trabas que el "apostador" ) o un persona física que devenga un salario y se mata 14 horas trabajando, pagan, en el primer caso, 35% de la mínima ganancia que obtenga (así sean \$ 10) y en el segundo, hasta 40% de su salario.

Lo mismo sucede si el "apostador" es un residente en el extranjero, de conformidad con el Artículo 151, 7º párrafo de la citada Ley.

Evidentemente lo anterior es contrario al espíritu del 31 constitucional, que como ya apuntamos señala que las contribuciones deberán de ser equitativas y proporcionales, lo que evidentemente aquí no sucede y trae<sup>37b</sup> consigo las consecuencias por todos conocidas.

Aunado a lo anterior, cabe resaltar que desde 1989 y hasta 1998, "con el propósito de incentivar la

---

<sup>37b</sup> "La enajenación de títulos valor o venta de acciones dentro de la BMV está exenta del ISR si la realizan las personas físicas, es de todos sabido que en la bolsa mexicana se han construido enormes fortunas de un día para otro. El caso de México es sui generis, ya que exenta estas operaciones al 100 por ciento.

Todos los países desarrollados, y algunos en vías de desarrollo, gravan las ganancias de capital, como es la ganancia por enajenación de acciones en sus respectivas bolsas de valores." LATAPÍ RAMÍREZ MARIANO, obra citada; págs. 33 y 34.

reversión de utilidades” - nada más falso como veremos más adelante - , se permitió a las personas morales contribuyentes del Impuesto Sobre la Renta, decretar dividendos a sus accionistas personas físicas residentes en México y a las personas físicas y morales residentes en el extranjero, sin el pago del citado impuesto, siempre y cuando éstas utilidades provinieran de la Cuenta de Utilidad Fiscal Neta a que nos referiremos más adelante.<sup>37c</sup>

Esta situación se subsanó parcialmente a partir de 1999 debido a las reformas a la Ley, en las cuales se establece ya un impuesto del 5% (en realidad más del 7%) y creemos que fue incorrecta dicha disposición pues propició en muchos casos que los inversionistas decretaran dividendos estratosféricos, pues podían hacerlo libre de impuestos e invertir en la Bolsa de Valores o en valores gubernamentales como son los CETES, sin el pago de un centavo por las ganancias obtenidas ¡ el círculo perfecto ! y, en ocasiones, sin riesgo, mientras que por el otro lado, como ya se señaló, el inversionista - de cualquier parte del mundo -, debe “lidiar” con los trámites burocráticos, asedio de las autoridades fiscales ( léase S.A.T., Seguro Social, INFONAVIT, gobierno estatal, etc.), cuando estos inversionistas - de verdad -, son los que generan empleos, pagan impuestos, contribuyen al desarrollo del país etc.

Cabe añadir que la gran mayoría de los países del mundo gravan con un impuesto la distribución de las utilidades de las empresas.

Es por esto que concibo necesario, como ya se dijo, gravar las actividades especulativas como son las que se llevan a cabo en la Bolsa y contribuir al desarrollo de la planta productiva, como veremos más adelante, para que esta a su vez genere más trabajos y mayor recaudación.

Lo anterior no implica desde luego que estemos en contra de que los accionistas retiren sus utilidades de un negocio - finalmente todo el que empieza un negocio lo hace con la finalidad de “ganar - sino que debe estudiarse mejor la conveniencia de apoyar y no “acorralar” a los contribuyentes cumplidos con sus obligaciones.<sup>37c</sup>

---

<sup>37c</sup> “Un error histórico, pues con el paso del tiempo la industria nacional se ha descapitalizado, dado que los accionistas personas físicas encuentran grandes mercados financieros dónde invertir las utilidades fiscales que percibieron libres de impuestos (mercados como la BMV, o valores gubernamentales como los Certificados de Tesorería [Cetes]).

En pocas palabras, desde fines de la década de los 80, los accionistas de grandes empresas distribuyen sus utilidades sin pagar impuestos, descapitalizando a sus empresas, generando desempleo y marginación social. Y después se les premia, ya que pueden invertir dichos rendimientos, también sin pago de impuestos, en la BMV o, en su caso, en valores gubernamentales como Cetes. Además, hay bonos adicionales, que otorgan una exención en caso de que el patrimonio tenga que trasladarse a los hijos, por herencia (exenta 100 por ciento del ISR).

Hoy vivimos las consecuencias de esto. Aun así, medidas como la desgravación de la reversión de utilidades, y la gravación con una tasa alta del retiro de dividendos ( el modelo inverso ), podrían beneficiar en el mediano y largo plazo la economía, más que el aumento del IVA sobre los productos básicos. Los chilenos hicieron algo parecido y hoy su país crece a un promedio de siete por ciento anual; el desempleo se ha reducido a seis por ciento; la inflación está por debajo de los 10 puntos, y manejan cuentas exentas e internas positivas. Sin lugar a dudas el cambio fue difícil pero los efectos se vieron de inmediato: hoy Chile va por el camino correcto, mientras nosotros todavía no encontramos la brújula.”

Idem págs. 50 y 51.

<sup>37e</sup> “De no corregirse la actual política fiscal, gracias a la cual los más ricos y pudientes se encuentran prácticamente libres del ISR (por la exención a las inversiones en la bolsa, a los intereses de valores del gobierno federal, a las utilidades fiscales de las empresas y a las herencias), la redistribución del ingreso será simplemente un aspecto teórico fuera de cualquier práctica.”

Ibidem pág. 116

La actual política seguida por los grandes “sabios” de la administración pública ha traído descalabros financieros recurrentes a través digamos, de los últimos 30 años.

Hemos visto cómo sexenio tras sexenio, al concluir el periodo del “César” en turno, o al empezar el siguiente, como pasó la última vez, los llamados “Capitales golondrinos” se “fugan” del país.<sup>37f</sup>

Si creemos que lo acontecido fue obra de la casualidad, debemos tomar en cuenta lo que señala Huerta en su obra citada (pág. 30):

*“La liberalización financiera ha distanciado más el sector bancario de la esfera productiva, y mientras prevalezca la política económica a favor de la valorización del capital financiero, no habrá condiciones para favorecer la inversión en la esfera productiva”.*

Por otra parte, Noam Chomsky en la obra citada señala en esa entrevista (págs. 137, 138 y 140):

*“Los datos disponibles sobre la inversión extranjera directa de Estados Unidos en América Latina revelan que algo así como 25% va, por ejemplo, a las islas Bermudas.*

*¿Esto significa que están desplazando las fábricas hacia las Bermudas?*

*No, van porque se trata de un refugio para la evasión fiscal; probablemente se usa para el narcotráfico y quién sabe para qué otras cosas. A eso van los bancos norteamericanos. Si agregas otro refugio para este tipo de transacciones financieras, como las islas Caimán, etcétera, se aproxima a 50% de la inversión extranjera directa”.*

*.....Alrededor de la mitad del comercio estadounidense es comercio interno de las corporaciones estadounidenses. Esto significa que la Ford traslada algo de Michigan a sus maquiladoras en el noroeste de México y luego lo regresan a Michigan, porque de esa manera hacen más ganancias. Y a eso lo llaman exportaciones a México e importaciones a los Estados Unidos. Bueno, esto equivale a casi la mitad de nuestro comercio. Es decir, en aquel tiempo, cuando se firmó el TLC, más de la mitad de las exportaciones estadounidenses nunca entraron al mercado mexicano, se trataba simplemente de ese tipo de comercio interno.*

*.....Una séptima parte del Producto Interno Bruto (PIB) de Estados Unidos - alrededor de un billón de dólares por año - se gasta en relaciones públicas y mercadotecnia, que representan simplemente diversas formas de manipulación y engaño. Y eso tiene dimensiones enormes, como decía antes. Las quinientas empresas transnacionales más importantes listadas en la revista fortune controlan alrededor de dos terceras partes del PIB estadounidense y una enorme parte de la economía internacional. Todas ellas están conectadas entre sí, de ahí que la red es todavía más estrecha. Ésta es una carga (tax) que pesa sobre el mercado y, por supuesto, sobre la democracia.”*

Lo anterior nos da una idea de lo difícil que es para un país como el nuestro atraer inversión productiva a nuestro territorio, por lo que se hace cada vez más necesaria una reforma fiscal que tienda a facilitarle al inversionista productivo su actuación, sin depender de dicha inversión de manera sustancial, como ya se ha mencionado.

<sup>37f</sup> “A pesar de estimular la entrada de capitales y pretender a través de ello contrarrestar los problemas productivos y las presiones sobre el sector externo, no se consiguen resultados favorables, debido a dichos capitales son sobre todo inversión de cartera, que no se canalizan a incrementar la capacidad productiva que permita mejorar las condiciones de acumulación”

ARTURO HUERTA G, obra citada, pág. 28.

## 6.2 Medios de comunicación.

El 31 de diciembre de 1968, siendo Presidente de la República el Lic. Díaz Ordaz, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la "Ley que establece, reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos" y en el ARTÍCULO NOVENO de dicha Ley se crea el "Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación".

La ley mencionada es la siguiente:

**"SERVICIOS EXPRESAMENTE DECLARADOS DE INTERÉS PÚBLICO POR LEY, EN LOS QUE INTERVENGAN EMPRESAS CONCESIONARIAS DE BIENES DEL DOMINIO DIRECTO DE LA NACIÓN".**

**ARTÍCULO NOVENO.-** Se establece un impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por Ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.

**"ARTÍCULO 1°.-** El impuesto a que esta Ley se refiere grava el importe total de los pagos que se efectúen por los servicios prestados por empresas que funcionen al amparo de concesiones federales para el uso de bienes del dominio directo de la Nación, cuando la actividad del concesionario esté declarada expresamente de interés público por la ley. El objeto del impuesto comprenderá:

- a).- Los pagos al concesionario;
- b).- Los pagos a las empresas que por arreglos con el concesionario contraten los servicios y presten los que sean complementarios;
- c).- Los pagos a cualquier otra empresa que intervenga entre el que cubra el costo total del servicio y el concesionario.

**ARTÍCULO 2°.-** Son sujetos del impuesto las personas que hagan los pagos que se mencionan en el artículo 1°. Las personas que reciben pagos responderán solidariamente del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley y deberán recabar el impuesto a cargo de los sujetos.

**ARTÍCULO 3°.-** Sólo estarán exentos del impuesto la Federación y los sujetos señalados en las fracciones I y II del artículo 16 del Código Fiscal de la Federación. Las exenciones o limitaciones respecto de impuestos federales, establecidas en otras leyes, quedan derogadas en lo que toca al pago del impuesto a que esta ley se refiere.

**ARTÍCULO 4°.-** La base del impuesto será el monto total de los pagos en efectivo o en especie que se hagan por los conceptos señalados en el artículo 1°. de esta ley.

**ARTÍCULO 5°.-** El impuesto se determinará aplicando la tasa del 25% a la base señalada en el artículo que antecede.

**ARTÍCULO 6°.-** Los responsables solidarios deberán presentar declaraciones mensuales en las que determinarán el monto del impuesto, utilizando al efecto las formas que apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las declaraciones deberán presentarse en la oficina receptora correspondiente, dentro de los veinte días siguientes al mes de calendario en que se hubieren recibido los pagos.

**ARTÍCULO 7°.-** Los responsables solidarios deberán enterar el impuesto al presentar la declaración a que se refiere el artículo 6° de esta ley."

Por otra parte, el 1° de julio de 1969, se publica en el mismo medio el Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por Ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación, en especie, concediendo dichos concesionarios el 12.5 % del tiempo diario de transmisión de cada estación; no siendo éstos acumulables; no siendo acumulables; no pudiendo diferirse en el caso de que no sean utilizados y siendo distribuidos proporcional y equitativamente dentro del horario total de transmisiones.

De esta forma, precisa el acuerdo, y mientras se encuentre en vigor el citado impuesto, dicha autorización subsistirá, quedando de esta forma cubierto íntegramente el impuesto citado.

Resulta evidente que desde entonces la federación ha dejado de percibir un Impuesto establecido en la Ley de Ingresos de la Federación ( CUADRO VI ), a cambio - teóricamente -, de percibir "en especie" espacios en los medios de comunicación.

Si bien por una parte lo anterior, como señala el citado investigador es cuestionable que se haya cumplido, y suponiendo, sin conceder, que así haya sido, es indudable que en los tiempos que se están viviendo en el país es necesario para el fisco federal allegarse de recursos vía contribuciones.

Es comprensible que el gobierno federal a lo largo de más de setenta años en el poder y de más de treinta de aquella Ley, siempre ha procurado contar con el "apoyo" - a veces incondicional - de los medios de comunicación para de ese modo manipular a su antojo la información que el pueblo debe y puede recibir.

Sin embargo, ante los nuevos tiempos que se están viviendo; ante - una vez más - la falta de recursos del sector público; ante las bajas en los precios del petróleo y ante la apertura a la "democracia", considero indispensable se reanude la aplicación de ese impuesto, a fin de procurarle al fisco federal recursos indispensables para el logro de sus objetivos.

### 6.3 Servicios de Salud

Considero que sin lugar a dudas uno de los índices que permiten conocer el grado de bienestar con que goza una Nación es el de la calidad de sus servicios médicos.

Si a eso agregamos que en nuestro país en los próximos 30 años se requerirán cada vez mayores recursos en ese subsector debido entre otras cosas al incremento en el porcentaje de la población en su etapa de la llamada "tercera edad", es indudable que el atender a este subsector, en el futuro, será incluso más apremiante que el sector educativo, pues al incrementarse la edad promedio del grueso de la población, es obvio pensar que serán necesarios más hospitales y centros de atención para personas de edad avanzada que escuelas - cuando menos en los niveles básicos, toda vez que la tendencia es que en el futuro habrá cada vez más adultos que niños, pues estos últimos lo serán al cabo de algunos años.

Señala Macario Schettino<sup>38a</sup> :

"En el 2030, sobre un total de 130 millones de habitantes ( 65 por kilómetro cuadrado ), prácticamente treinta millones serán hombres y mujeres de entre 30 y 45 años, en su plenitud productiva y creativa para cuestiones tecnológicas. Habrá, en cambio, cerca de 18 millones de adultos mayores, con más de 65 años a cuestas ....., quizá con alguna capacidad creativa en cuestiones

---

<sup>38a</sup> MACARIO SCHETTINO; "PROPUESTAS PARA ELEGIR UN FUTURO"; México; Edit. OCEANO; 1999. págs. 108 y 109

humanísticas, pero ya con poca capacidad productiva o tecnológica. De cualquier forma México estará en una extraordinaria posición, puesto que tendrá la posibilidad de librar el problema tradicional de los países de nuevo desarrollo, que es la educación y sostenimiento de una gran población joven, sin llegar todavía al problema de los países viejos, que en la gran carga de una población adulta, ya no productiva, que exige servicios de salud y seguridad social que, sin una adecuada planeación financiera, se convierten en un verdadero dilema.”

*“México tendrá, para las próximas décadas, una población en edad productiva muy numerosa. En otras palabras, el gasto en educación irá disminuyendo notoriamente, mientras que el gasto en salud y seguridad social crecerá, pero a menor ritmo.”*

Es por lo anterior que considero que se deben tomar desde ahora medidas de carácter económico y como consecuencia de ello, de carácter fiscal, a fin de estar preparados ( si llegamos ), para el próximo siglo.

Para lo anterior, se considera necesario tomar, entre otras, las siguientes medidas:

I. Estímulos fiscales para la investigación y desarrollo de nuevos medicamentos y tratamientos, a fin de disminuir los costos de investigación de las empresas dedicadas a ello, siempre que asuman el compromiso de vender sus productos a precios accesibles para la población. En este punto cabe resaltar que actualmente, las autoridades del ramo han hecho una gran labor con los llamados medicamentos genéricos intercambiables, los cuales cumplen el cometido para el que fueron elaborados pero a precios muy por debajo de los que llegan a tener los mismos medicamentos pero de marcas líder.

Hay que reconocer que la investigación de los grandes laboratorios es en extremo costosa pero al fin de cuentas es recuperable a lo largo de un determinado lapso, por lo que, de contar con importantes estímulos a este sector, podría ayudar a disminuir los costos del desarrollo de las fórmulas, ya que quien se dedicara a ello, tendrá el atractivo de los beneficios fiscales que ello conlleva.

Se considera indispensable fomentar, por ejemplo, exenciones de ingresos por la explotación de nuevas patentes que hayan sido consideradas por la Ley como “nuevas y necesarias” a la sociedad, tal como apuntábamos en párrafos anteriores, señalaba la Ley del Impuesto Sobre la Renta en tratándose de contribuyentes que cumplieran con los supuestos señalados por la ley respectiva, a semejanza de lo que ya en alguna ocasión se contempló y comentábamos anteriormente en la “Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias”, con los requisitos de selección que también apuntábamos en líneas anteriores.

II. Deducción acelerada de las inversiones en la construcción de nuevos centros de salud como clínicas y hospitales.

Si bien sabemos que originalmente es obligación del Estado otorgar estos servicios a la población, es

indudable que el propiciar el incremento de dichos prestadores de servicios y por ende la competencia entre ellos, representa, a la larga, un mejoramiento de los mismos así como una disminución en los precios al público.

Por otra parte, se ha demostrado en varias ocasiones que al incrementarse la actividad de la construcción, se echa a caminar un engrane muy importante en la maquinaria de la economía de cualquier país.

III. Posibilidad para los contribuyentes de deducir los planes que contrataran con empresas aseguradoras en los ramos de gastos médicos o salud<sup>38b</sup>, independientemente de que el contribuyente se encuentre cotizando o no para efectos del Seguro Social, ISSSTE o del ISSFAM.. Con lo anterior, si bien los trabajadores y patrones no dejarían de aportar a dichas instituciones, los primeros utilizarían cada vez menos los servicios que esas dependencias prestan, con la consiguiente disminución de sus costos y por otro lado, un incremento sustancial en los ingresos de las aseguradoras, los cuales evidentemente pagarían el Impuesto Sobre la Renta.

---

<sup>38b</sup> Por reforma al artículo 8° de la ley general de instituciones y sociedades mutualistas de seguros publicada el 3 de enero de 1997, se crearon dos nuevos ramos de seguro en o referente a las operaciones de accidentes y enfermedades, para quedar como sigue:

I. Para el ramo de gastos médicos, los contratos de seguro que tengan por objeto cubrir los gastos médicos, hospitalarios y demás que sean necesarios para la recuperación de la salud o vigor vital del asegurado, cuando se hayan afectado por causa de un accidente o enfermedad;

II. Para el ramo de salud, los contratos de seguro que tengan como objeto la prestación de servicios dirigidos a prevenir o restaurar la salud, a través de acciones que se realicen en beneficio del asegurado."

## CAPÍTULO 2. INGRESOS QUE PERCIBE EL ESTADO.

- 2.1 Antecedentes
- 2.2 Ingresos Tributarios.
- 2.3 Ingresos No Tributarios.
- 2.4 Ingresos derivados de financiamiento.
- 2.5 Política Fiscal y Monetaria.
- 2.6 Ingresos Estatales y Municipales.
- 2.7 Propuestas de este Capitulo.

### 2.1 Antecedentes

Algunos autores clasifican a los ingresos que percibe el Estado en Tributarios y No Tributarios <sup>39</sup>.

De acuerdo a estos autores, los primeros se refieren a aquellos que se obtienen por la facultad que tiene el Estado para obtener de manera unilateral recursos de los particulares, conocida como *potestad tributaria* y los clasifican como sigue:

- a) Impuestos
- b) Aportaciones de seguridad social
- c) Contribuciones de mejoras
- d) Derechos
- e) Contribuciones pendientes de ejercicios anteriores
- f) Accesorios de contribuciones

Por otra parte, consideran que los Ingresos No Tributarios

*"Derivan de la explotación de los recursos con que cuenta el Estado, o de los financiamientos que por diferentes vías se procura con el fin de completar su presupuesto. De ello resulta la existencia de ingresos patrimoniales y de ingresos crediticios.*

*Dentro de los patrimoniales quedan comprendidos todos aquellos ingresos que percibe el Estado como contraprestación por los servicios que presta, que no corresponden a sus funciones de derecho público, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de sus bienes del dominio privado, es decir, los ingresos que el Código Fiscal de la Federación denomina productos.*

*Finalmente, deben considerarse como ingresos patrimoniales del Estado los que no obstante que tienen su origen en la actividad realizada de acuerdo a sus funciones de derecho público, no derivan de su poder tributario como son las multas, indemnizaciones, reintegros, participaciones, cooperaciones, regalías, etc., enunciados en el Código Fiscal de la Federación y en la Ley de Ingresos como aprovechamientos."*

De lo anterior se concluye que los ingresos patrimoniales pueden ser identificados como aquellos recursos que obtiene el Estado por la administración de su propio patrimonio.

<sup>39</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO - LUCERO ESPINOSA MANUEL; "ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Segundo Curso"; México; Edit. LIMUSA; 1994, págs. 26 A 29.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

El otro tipo de ingresos no tributarios lo constituyen los crediticios, que son aquellas cantidades que con el carácter de préstamos son obtenidos por diferentes vías: financiamientos internos o externos, a través, de préstamos o por la emisión de bonos, cualquiera que sea su denominación, pero que presentan la característica de tener que ser reembolsados en su oportunidad, y que constituyen la deuda pública.”<sup>39a</sup>

Otros autores como Arrijo Vizcaíno<sup>39b</sup>, los clasifican en Ingresos Tributarios e Ingresos Financieros:

*“Los primeros son aquellos que derivan de aportaciones económicas efectuadas por los ciudadanos en proporción a sus ingresos, utilidades o rendimientos, en acatamiento del principio jurídico fiscal que los obliga a contribuir a sufragar los gastos públicos. En tanto que los segundos son los que provienen de todas las fuentes de financiamiento a las que el estado recurra, en adición a las prestaciones tributarias recibidas de sus súbditos, para la integración del Presupuesto Nacional.”*

Este autor los clasifica como sigue:

#### Ingresos Tributarios

- a) Impuestos
- b) Aportaciones de seguridad social
- c) Derechos
- d) Contribuciones especiales
- e) Tributos o Contribuciones Accesorias

#### Ingresos Financieros

- a) Empréstitos
- b) Emisión de moneda
- c) Emisión de Bonos de Deuda Pública
- d) Amortización y Conversión de la Deuda Pública
- e) Moratorias y Renegociaciones
- f) Devaluaciones
- g) Revaluaciones
- h) Productos y Derechos
- i) Expropiaciones
- j) Decomisos
- k) Nacionalizaciones
- l) Privatizaciones

Antes de proseguir, es conveniente revisar la acepción de la palabra *tributo*, de la cual se deriva dicha clasificación:

*“Carga u obligación de tributar / cualquier carga continua”<sup>40</sup>*

<sup>39a</sup> Idem; pág. 30

<sup>39b</sup> ARRIJO VIZCAÍNO ADOLFO; “DERECHO FISCAL”; México; Edit. Themis; 1996

<sup>40</sup> Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado ; Selecciones del Reader's Digest

Así las cosas, podemos inferir que los ingresos tributarios son aquellos que percibe el Estado como consecuencia de una carga a los particulares que se ubican en los supuestos previstos por la Ley y que al hacerlo, se les vuelve obligatorio el cumplir con dicha carga.

Por el contrario, los No Tributarios carecen de esa particularidad, es decir, no provienen de la *potestad tributaria* del Estado, sino que provienen de factores que pueden ser unilaterales ( como es el caso de las expropiaciones ), o bien porque los gobernados o incluso extranjeros que no lo son, deciden libremente sujetarse a las condiciones que el Estado impone para hacerse de recursos como por ejemplo cuando adquieren Bonos de Deuda voluntariamente con la intención que le reditúen intereses - que por cierto se encuentran exentos del pago del Impuesto Sobre la Renta -, lo hace voluntariamente pues no existe ninguna disposición que lo obligue a adquirir dichos títulos.

## 2.2 Ingresos Tributarios.

Para efectos de este trabajo nos interesa particularmente abordar en primer término a los Ingresos Tributarios.

Si analizamos el Artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, nos encontramos con que para este ordenamiento, las contribuciones - que provienen de la palabra contribuir contenida en el Artículo 31 f-IV son las siguientes:

- a) Impuestos
- b) Aportaciones de seguridad social
- c) Contribuciones de Mejoras
- d) Derechos

El citado Código los define como sigue:

**IMPUESTOS:** "Son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma..."

Agrega que sean distintas de las otras tres (Aportaciones de seguridad social. Contribuciones de Mejoras y Derechos).

Para el año 2000, los impuestos que el Congreso autorizó al ejecutivo cobrar se muestran en el (CUADRO VI).

**APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL :** “Son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.”

**CONTRIBUCIONES DE MEJORAS :** “Son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas”.

Por lo que se refiere a estas contribuciones, para el año 2000, al igual que en 1999 y 1998, las únicas que la Ley de Ingresos contempla son las *Contribuciones de Mejoras por obras de Infraestructura Hidráulica*.

**DERECHOS :** “Son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado”.

Respecto de estos últimos, sabemos de la existencia de la “Ley Federal de Derechos”, la cual agrupa los ingresos que tiene derecho a percibir la Federación por estos conceptos.

Hasta 1999, la ley de la materia contemplaba una clasificación en función del origen de los mismos, es decir, si provenían de la prestación de servicios o por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público.

De tal suerte, la ley comentada agrupa a los primeros dependiendo de la Secretaría del ramo que presta el servicio, es decir :

#### **Secretaría de Gobernación**

- ◊ Servicios Migratorios
- ◊ Certificados de Licitud
- ◊ Publicaciones
- ◊ Servicios de cinematografía, televisión y radio
- ◊ Apostillamiento
- ◊ Servicios insulares
- ◊ Servicios privados de seguridad

#### **Secretaría de Relaciones Exteriores**

- ◊ Pasaportes y documentos de identidad y viaje
- ◊ Servicios consulares
- ◊ Permisos conforme al artículo 27 constitucional y cartas de naturalización

## **Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

- ◊ Inspección y vigilancia
- ◊ Servicios Aduaneros
- ◊ Máquinas registradoras de comprobación fiscal
- ◊ Registro de bancos y entidades de financiamiento, fondos de pensiones y jubilaciones y fondos de inversión del extranjero
- ◊ Resoluciones relativas a precios o montos de contraprestaciones entre partes relacionadas
- ◊ Otros servicios

## **Secretaría de Energía**

- ◊ Permisos en materia de energía eléctrica y gas natural

## **Secretaría de Comercio y Fomento Industrial**

- ◊ Correduría Pública
- ◊ Minería
- ◊ Inversiones Extranjeras
- ◊ Normas Oficiales y Control de Calidad
- ◊ Permisos de Importación
- ◊ Competencia Económica

## **Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural**

- ◊ Sanidad Fitopecuaria
- ◊ Certificación y protección del obtentor de variedades vegetales
- ◊ Servicios que presta la comisión intersecretarial para el control del proceso y uso de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas

## **Secretaría de Comunicaciones y transportes**

- ◊ Servicios de Telecomunicaciones
- ◊ Concesiones, permisos, autorizaciones e inspecciones
- ◊ Auto transporte federal y servicios auxiliares
- ◊ Servicio a la navegación en el espacio aéreo mexicano y técnicos aeronáuticos
- ◊ Registro público marítimo nacional y servicios marítimos
- ◊ Otorgamiento de permisos
- ◊ Otros servicios

## **Secretaría de Desarrollo Social**

- ◊ Ninguno

### **Secretaría de Educación Pública**

- ◊ Servicios que prestan los institutos nacionales de bellas artes y literatura y de antropología e historia
- ◊ Derechos de autor
- ◊ Registro y ejercicio profesional
- ◊ Servicios de educación

### **Secretaría de la Reforma Agraria**

- ◊ Registro agrario nacional

### **Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo**

- ◊ Registro Público de la propiedad federal
- ◊ Inspección y vigilancia

### **Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Nacionales y Pesca**

- ◊ Concesiones, permisos y autorizaciones para pesca
- ◊ Servicios relacionados con el agua y sus bienes públicos inherentes
- ◊ De las áreas naturales protegidas
- ◊ De las playas, la zona federal marítimo terrestre o los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas
- ◊ Servicios de flora y fauna silvestre
- ◊ Impacto ambiental
- ◊ Prevención y control de la contaminación
- ◊ Otros servicios

### **Secretaría de Salud**

- ◊ Registro sanitario
- ◊ Servicios de laboratorio
- ◊ Fomento y análisis sanitario
- ◊ Otros servicios

### **A cargo de Organismos descentralizados que prestan servicios exclusivos del Estado**

- ◊ TELCOM
- ◊ IMPI
- ◊ SEPOMEX
- ◊ FFNM

## Secretaría de Turismo

- ◊ Registro nacional de turismo

## Secretaría de la Defensa Nacional

- ◊ Educación militar
- ◊ Servicios relacionados con el registro federal de armas de fuego y el control de explosivos
- ◊ Servicio militar nacional

Por lo que se refiere a los Derechos por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público, la Ley citada, para ese ejercicio contempla los siguientes:

- \* Bosques
- \* Pesca
- \* Puerto y atraque
- \* Muelle, embarque y desembarque
- \* Carreteras y puentes
- \* Aeropuertos
- \* Agua
- \* Uso o goce de inmuebles
- \* Caza deportiva
- \* Espacio aéreo
- \* Hidrocarburos
- \* Minería
- \* Por uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la nación como cuerpos receptores de las descargas de aguas residuales
- \* Para racionalizar el uso o aprovechamiento del espacio aéreo

Para el año 2000, los Derechos que de manera general el Congreso autorizó al ejecutivo cobrar se muestran en el (CUADRO VI); los que se autorizaron, de manera particular, están contemplados en la Ley Federal de Derechos.

Como se puede observar en el mismo, los ingresos tributarios representaron el 65.86 y 64.87 % en 1999 y 1998 respectivamente, mientras que para el año 2000 ascenderá al 67.48 % del total de ingresos que percibirá el Estado.

Adicionalmente observamos que más del 50% en los tres años, lo representan los ingresos por concepto de impuestos, lo que nos indica la dependencia de la Federación respecto de estas contribuciones.

Ahora bien, si analizamos la proporción que representan los tres grandes impuestos federales ( ISR, IVA e IEPS ) respecto del total de impuestos obtenemos las siguientes proporciones:

	2000	1999	1998
ISR	41.16	40.05	39.07
IVA	29.90	28.21	30.00
IEPS	18.93	21.01	19.09

Como podemos observar, una gran proporción de los ingresos del Estado provienen del ISR, impuesto difícil de fiscalizar por parte de la autoridad hacendaria, dado el gran número de contribuyentes - registrados o no-, y que como señalábamos en Capítulos anteriores, con el uso de artimañas, documentación apócrifa, apoyo de asesores, aprovechamiento de lagunas, etc., evaden en gran medida al fisco, dejando con ello de contribuir al gasto público.

Aunado a lo anterior, debemos resaltar el hecho de que la mayor contribución de ese impuesto proviene de las personas físicas.<sup>41</sup>

Gabriel Zaíd, en "El Progreso Improductivo"<sup>42</sup>, señala al proponer que el Seguro Social, INFONAVIT y SAR se paguen como una cuota progresiva sobre el total de activos de un negocio:

*"Supongamos que el Seguro Social, el Infonavit y el SAR, que actualmente se pagan sobre la nómina, se pagaran como una cuota progresiva sobre el total de activos de un negocio o institución. Eso haría que esta carga, muy útil actualmente para oprimir a las pequeñas empresas, se volviera muy útil para que las grandes no concentraran improductivamente recursos de capital. Supongamos, además, que así también se pagara el impuesto sobre la renta de las empresas. Se reforzaría el mismo efecto, y se eliminarían costos inmensos: los gastos innecesarios, incluyendo falsos gastos, que se hacen para que el fisco pague la tercera parte, al deducirlos de las utilidades; los gastos que se hacen para documentar y demostrar que los gastos no son falsos; los gastos originados por las imprecisiones, regateos y chantajes sobre qué es y qué no es deducible. Pero estamos soñando: los intereses de los pequeños empresarios, al igual que los intereses de los consumidores, de las mujeres, de los indios, de los municipios, no están representados en ninguna parte que pese, ni siquiera en los organismos empresariales. Si así fuera, hace mucho tiempo que habría una legislación laboral, fiscal, sanitaria, diferenciada para que las exigencias del progreso no se aplicaran igual a una empresa de dos o tres personas que a las de dos o tres mil. Habría un nivel de exigencia para las diez mil mayores empresas ( las que ocupan a más de cien personas ), otro para las siguientes cien mil y prácticamente nada para el resto. .... hay evidencias empíricas de que aumentar los impuestos aumenta la desigualdad."*

Aunado a lo anterior, destaca el descenso, porcentualmente hablando, del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, éste último, conocido popularmente como el "impuesto del vicio y la gasolina".

<sup>41</sup> " Contrario a lo que generalmente se piensa, las personas morales y las físicas con actividad empresarial aportan apenas el 38 por ciento de la recaudación. en tanto que las personas físicas asalariadas e independientes contribuyen con 62 por ciento .En otras palabras, la aportación mayoritaria es por parte de las personas físicas; asimismo, los que laboran en empresas, los asalariados, aportan el 42 por ciento, esto es, más de lo que tributan las propias empresas . Sería lógico pensar que las grandes aportaciones provienen de las empresas; pero los números reflejan lo contrario. La razón primordial es que la LISR contiene varios tratamientos fiscales para actividades empresariales que se aplican dependiendo de la naturaleza del contribuyente o de la opción que haya elegido." LATAPÍ RAMÍREZ MARIANO, obra citada; p. 11

<sup>42</sup> ZAID GABRIEL; "EL PROGRESO IMPRODUCTIVO"; México; Edit. Oceano; 1999; la Edición; p-166

### 2.3 Ingresos No Tributarios.

Ya veíamos que autores como Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa consideran que los ingresos no tributarios son aquellos que derivan de la explotación de los recursos con que cuenta el Estado, o de los financiamientos que por distintas vías se procura con el fin de completar su presupuesto, existiendo así los patrimoniales y los crediticios.

Para el año 2000, la Ley de Ingresos correspondiente contempla los siguientes:

Productos  
Aprovechamientos  
Ingresos derivados de financiamientos y  
Otros Ingresos (De organismos descentralizados, de empresas de participación estatal y financiamiento de ambos).

Los **Productos** son definidos por el Código Fiscal de la Federación como “las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado”.

La Ley de Ingresos ha contemplado los siguientes:

I. Por los servicios que no correspondan a funciones de derecho público  
II. Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado:

- a) Explotación de tierras y aguas
- b) Arrendamiento de tierras, locales y construcciones
- c) Enajenación de bienes
- d) Intereses de valores, créditos y bonos
- e) Utilidades de organismos descentralizados, de empresas de participación estatal, de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, de Pronósticos para la Asistencia Pública y otros.

Por otra parte, los **Aprovechamientos** son definidos por el mismo Código como “los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal”.

La Ley de Ingresos ha contemplado entre otros, los siguientes:

- 1. Multas
- 2. Indemnizaciones
- 3. Reintegros
- 4. Cuotas compensatorias
- 5. Recuperaciones de capital
- 6. Etc.

Por lo que se refiere a los Otros Ingresos de Organismos descentralizados y de empresas de participación estatal, han representado el 19.38 y 22 % en 1999 y 1998, mientras que para el año 2000 representarán el 19.09 %.

#### 2.4 Ingresos derivados de financiamiento.

Finalmente, los ingresos derivados de financiamiento han representado el 7.81 y 7.25 % en 1999 y 1998 respectivamente, mientras que para el año 2000 representarán el 5.93 %.

En este punto, cabe destacar que constitucionalmente, la facultad del ejecutivo para contraer deuda está regulada en el artículo 73 Fracción VIII el cual señala:

*"VII Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósito de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Así mismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública,"*

#### 2.5 Política Fiscal y Monetaria:

Se considera que la finalidad de la política fiscal es aumentar la riqueza de un país.<sup>43</sup>

El mismo autor considera que la Política Fiscal

*"Aconseja al Estado su intervención en la economía pública, mediante una científica determinación de los impuestos y una eficiente fijación de los gastos públicos, así como una hábil manera de realizar éstos" pág. 28*

Por otra parte, por Política Monetaria, dice el mismo autor,

"Puede entenderse la actividad del Estado encaminada a regular las cantidades de dinero de que ha de disponer la Nación, así como la velocidad en su circulación, con objeto de mantener el equilibrio económico de la colectividad. Uno de los principales objetivos de la Política Monetaria es la nivelación de precios, lo que logra mediante estabilidad en el valor de la moneda, sin que esto signifique que el poder adquisitivo del dinero deba ser invariable, pues en muchos casos sus fluctuaciones nivelan los

<sup>43</sup> "... la finalidad de la Política Fiscal es el aumento incesante de la productividad colectiva para acrecentar la riqueza nacional, mediante el mayor y mejor aprovechamiento de los recursos nacionales y los bienes y servicios que a la comunidad puedan aportar los ciudadanos y distribuir esa riqueza de la manera más justa, para hacerla llegar a los menesterosos. Esas finalidades sólo pueden ser alcanzadas mediante la acción conjunta de todas las Secretarías". MARTÍNEZ LÓPEZ LUIS; "DERECHO FISCAL MEXICANO; México; Edit. ECASA; Novena Reimpresión; 1988; p. 26.

precios”. pág. 32

Finalmente, señala que

“Política Crediticia es la actividad del Estado basada en el uso del crédito de la Nación y no opera, como la Política Fiscal, por medio de los impuestos, pero considera como gasto público la inversión de algunos recursos del Estado en la formación o participación de empresas privadas de lucro, buscando un provecho económico a la comunidad”. pág 32

Viendo lo anterior, resulta evidente que, digamos en los últimos 30 años, - siendo benevolentes -, las tres políticas en nuestro país, por una u otra causa, han fracasado. Recordemos solo algunos puntos :

Política Fiscal :

Hoy en día el país no solo no es más rico, sino que se encuentra sumido y con el una gran proporción de la población, en una profunda miseria (a pesar de los millonarios “mexicanos” de la lista de “Forbes”)

Política Monetaria :

Sin abundar en ello, recordemos que de tener una paridad peso - dólar en 1970 de \$ 12.50 x 1, tenemos, a finales de 1999, una paridad de casi \$ 10,000 x 1 (recordemos la eliminación de los tres ceros en 1993), es decir, casi 8,000 % de devaluación en estos treinta años.

Política Crediticia :

Se estima que la deuda total a finales de 1998 ascendía a 126 mil millones de dólares<sup>44</sup>, que sumados a la deuda garantizada por el gobierno federal para el IPAB (Instituto de Protección al Ahorro Bancario), que recientemente sustituyó al famoso FOBAPROA (Fondo Bancario de Protección al Ahorro), el cual se estimó preliminarmente en 60 mil millones de dólares, hacían una deuda prácticamente impagable en las próximas tres o más generaciones, aunado a la desatención a necesidades básicas de la población derivadas del servicio de dicha deuda.

---

<sup>44</sup> VARIOS AUTORES; “FOBAPROA, LA BOMBA DE TIEMPO”; México; Times Editores; 1998; 1a Edición; p. 21

## 2.6 Ingresos Estatales y Municipales.

Hasta ahora nos hemos referido a los ingresos que percibe el Estado a nivel Federal; Ahora nos referiremos a los ingresos que percibe a nivel local y municipal.

Como comentábamos en el Capítulo anterior, los ingresos que percibe el Municipio se encuentran regulados en el Artículo 115 constitucional (recientemente reformado).

### INGRESOS BRUTOS DE LOS ESTADOS 1992 - 1996 MILES DE PESOS

CONCEPTO	1992	1993	1994	1995	1996
IMPUESTOS	1,584,250	1,811,518	2,028,854	2,385,840	3,239,804
PARTICIPACIONES FEDERALES	25,262,520	29,866,000	34,510,778	41,665,875	61,786,407
CONTRIBUCIONES DE MEJORAS				72,480	104,882
DERECHOS	1,704,399	1,936,138	2,268,242	2,331,667	2,908,930
PRODUCTOS	1,896,245	1,149,719	1,004,298	2,511,359	2,519,782
APROVECHAMIENTOS	3,783,029	10,642,099	21,555,978	3,010,166	2,076,802
DEUDA PÚBLICA	5,796,997	7,243,542	9,101,012	12,041,042	11,535,676
POR CUENTA DE TERCEROS	10,814,737	14,608,995	18,755,298	8,872,751	9,122,153
TRANSFERENCIAS				36,761,831	44,848,544
OTROS INGRESOS					3,065,279
DISPONIBILIDADES	1,043,092	882,983	1,047,111	1,386,730	2,462,545
	51,885,269	68,140,994	90,271,571	111,039,761	143,670,804

#### CUADRO XXX

FUENTE: ANUARIO  
ESTADÍSTICO DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
1997

Ahora analicemos los siguientes (CUADROS XXXI y XXXII) :

**TOTAL DE INGRESOS BRUTOS DE LOS ESTADOS  
MILES DE NUEVOS PESOS**

ESTADO	INCREMENTO						
	%	92-96	1992	1993	1994	1995	1996
AGUASCALIENTES	3.05		487,230	748,829	927,571	1,125,908	1,484,204
BAJA CALIFORNIA	1.92		3,954,175	4,330,172	5,055,908	5,105,705	7,605,446
BAJA CALIFORNIA SUR	2.86		381,104	535,799	634,962	776,380	1,088,136
CAMPECHE	2.82		752,873	1,155,746	1,605,438	1,727,271	2,125,170
COAHUILA	4.79		855,698	1,736,699	2,552,754	3,252,170	4,096,765
COLIMA	4.52		308,550	461,744	636,353	840,229	1,395,321
CHIAPAS	3.87		1,605,035	1,878,828	4,414,493	4,927,202	6,208,191
CHIHUAHUA	2.92		2,038,021	1,849,523	2,942,310	4,223,203	5,960,840
DURANGO	4.04		583,258	715,773	829,342	941,802	2,356,053
GUANAJUATO	3.59		1,349,693	1,520,963	2,887,935	3,676,475	4,848,172
GUERRERO	2.40		1,900,855	2,490,042	2,881,997	1,690,750	4,563,144
HIDALGO	4.25		738,639	1,404,034	1,781,311	2,309,220	3,137,609
JALISCO	0.84		6,955,531	8,170,185	10,137,713	11,452,228	5,876,814
MÉXICO	3.46		5,294,271	8,260,051	9,708,173	13,184,875	18,319,984
MICHOACAN	4.24		1,101,265	1,241,769	2,877,065	3,525,088	4,665,775
MORELOS	3.06		619,036	864,098	898,344	1,389,395	1,893,635
NAYARIT	3.93		441,561	920,576	1,012,195	1,309,474	1,735,092
NUEVO LEÓN	2.03		5,435,269	7,297,276	7,962,506	9,149,096	11,032,963
OAXACA	4.23		2,649,696	2,686,792	3,663,487	7,630,800	11,220,015
PUEBLA	3.43		1,529,296	2,001,737	3,270,382	4,298,334	5,247,023
QUERETARO	4.52		587,818	776,444	1,842,416	2,220,960	2,655,801
QUINTANA ROO	4.57		335,885	760,661	901,197	1,021,368	1,536,343
SAN LUIS POTOSÍ	3.38		910,856	1,754,137	2,031,959	2,356,477	3,078,706
SINALOA	2.41		1,520,896	2,137,413	2,522,514	3,128,279	3,662,991
SONORA	1.96		2,132,451	2,871,730	2,796,774	3,464,397	4,188,292
TABASCO	3.06		1,568,849	2,179,714	2,973,404	3,423,115	4,794,736
TAMAULIPAS	3.45		1,296,876	2,277,645	2,825,679	3,302,031	4,472,461
TALXCALA	1.82		510,923	454,048	535,702	681,332	928,095
VERACRUZ	3.60		2,799,128	3,331,825	5,570,493	6,367,523	10,090,397
YUCATÁN	1.93		728,225	776,632	900,420	1,078,885	1,403,654
ZACATECAS	3.90		512,210	550,098	690,766	1,458,783	1,998,968
			<b>51,885,173</b>	<b>68,140,983</b>	<b>90,271,563</b>	<b>111,039,755</b>	<b>143,870,796</b>

CUADRO XXXI  
FUENTE: ANUARIO ESTADÍSTICO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1997

INGRESOS BRUTOS DE LOS MUNICIPIOS EN 1996 COMPARADOS CON LOS INGRESOS TOTALES DEL ESTADO EN EL MISMO AÑO FISCAL			
ESTADO	INGRESO TOTAL POR ESTADO	INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS	% QUE REPRESENTA EL INGRESO DE LOS MUNICIPIOS RESPECTO DEL TOTAL
AGUASCALIENTES	1,484,204	348,181	23
BAJA CALIFORNIA	7,605,446	1,020,265	13
BAJA CALIFORNIA SUR	1,088,136	313,252	29
CAMPECHE	2,125,170	321,035	15
COAHUILA	4,096,765	719,784	18
COLIMA	1,395,321	204,628	15
CHIAPAS	6,208,191	664,905	11
CHIHUAHUA	5,960,840	1,212,843	20
DURANGO	2,356,053	410,246	17
GUANAJUATO	4,848,172	1,092,460	23
GUERRERO	4,563,144	820,636	18
HIDALGO	3,137,609	484,312	15
JALISCO	5,876,814	2,340,833	40
MÉXICO	18,319,984	3,906,338	21
MICHOACAN	4,665,775	825,666	18
MORELOS	1,893,635	378,382	20
NAYARIT	1,735,092	284,307	16
NUEVO LEÓN	11,032,963	1,731,274	16
OAXACA	11,220,015	476,517	4
PUEBLA	5,247,023	987,116	19
QUERETARO	2,655,801	588,430	22
QUINTANA ROO	1,536,343	419,791	27
SAN LUIS POTOSÍ	3,078,706	477,661	16
SINALOA	3,662,991	780,714	21
SONORA	4,188,292	882,091	21
TABASCO	4,794,736	1,245,339	26
TAMAULIPAS	4,472,461	979,162	22
TALXCALA	928,095	291,842	31
VERACRUZ	10,090,397	1,380,300	14
YUCATÁN	1,403,654	387,928	28
ZACATECAS	1,998,968	598,595	30
	<b>143,670,796</b>	<b>26,574,833</b>	
PROMEDIO	<b>4,489,712.38</b>	<b>830,463.53</b>	

CUADRO XXXII

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN EL ANUARIO ESTADÍSTICO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1997.

Del análisis de ambos cuadros destaca la dependencia que existe de los estados tanto de las participaciones federales como, a partir de 1995, de las transferencias, las cuales en conjunto, llegaron a representar en 1996, el 74.22% de los ingresos de todas las entidades federativas ( excepción hecha del Distrito Federal.

Ahora bien, si lo anterior acontece con los estados, es lógico suponer que lo mismo sucede con los municipios ; veamos los siguientes CUADRO XXXIII :

**CUADRO XXXIII INGRESOS BRUTOS DE LOS MUNICIPIOS 1992 - 1996**

**MILES DE PESOS**

CONCEPTO	1992	1993	1994	1995
IMPUESTOS	2,596,531	3,081,610	3,253,475	3,485,027
PARTICIPACIONES FEDERALES	6,107,263	6,953,327	8,523,955	9,889,744
CONTRIBUCIONES DE MEJORAS				130,806
DERECHOS	1,030,655	1,158,174	1,184,638	1,135,341
PRODUCTOS	575,200	691,029	693,482	842,648
APROVECHAMIENTOS	1,007,570	1,211,195	1,637,574	1,529,106
DEUDA PÚBLICA	573,963	1,259,774	1,512,609	1,340,673
POR CUENTA DE TERCEROS	556,887	729,346	791,878	515,828
TRANSFERENCIAS				559,089
OTROS INGRESOS				
DISPONIBILIDADES	300,638	587,027	405,687	709,990
	<b>12,748,707</b>	<b>15,671,482</b>	<b>18,003,298</b>	<b>20,138,252</b>

FUENTE: ANUARIO ESTADÍSTICO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1997

**CUADRO: X X I V COMPARATIVO DE LOS INGRESOS POR NATURALEZA DEL IMPUESTO, 1998  
(IMPUESTOS CONTRA PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB))**

	MÉXICO	E.U.A.
	%	%
IMPUESTOS DIRECTOS	42	26
IMPUESTOS INDIRECTOS	54	35
IMPUESTOS A LA PROPIEDAD	2	32
OTROS IMPUESTOS	2	7
TOTAL RECAUDADO	100	100
TOTAL RECAUDADO COMO PROPORCIÓN DEL PIB	9	28

FUENTE: MARIANO LATAPÍ RAMÍREZ, "LA REALIDAD DE LOS IMPUESTOS EN MÉXICO", ED. SICCO. 1ª EDICIÓN, CON DATOS DE TAXFOUNDATION Y LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

Si analizamos el CUADRO XXXII, tenemos que en 1996, el Estado que más ingresos percibía vía sus municipios (porcentualmente hablando), era Jalisco (40%), mientras que el que menos tenía era Oaxaca (4%), seguido de Chiapas (11%), Baja California (13%) y Veracruz (14%), dándonos un promedio del 18.5 %.

Lo anterior en parte explica la extrema pobreza de una gran cantidad de municipios en diferentes estados de la República.

Esto es, en primer término, los estados dependen excesivamente de los ingresos federales, y los municipios a su vez, dependen excesivamente de los ingresos que les distribuye el Estado, de la forma en que lo disponga su propia legislación.

Lo anterior es consecuencia de un centralismo atávico que desde siempre ha existido en nuestro país, como lo señala Gabriel Zaíd, en su citado "Progreso Improductivo":

*"El gobierno central desea la prosperidad del sector público, siempre que no sea el municipal. Ninguna autarquía quiere estar sujeta a otra : quiere sujetar a las otras:" p. 194*

En este punto cabe señalar que con las recientes reformas al Artículo 115 constitucional se intenta paliar un poco esta situación, aunque continúa prevaleciendo el centralismo<sup>44a</sup> por razones que desde siempre han favorecido al aparato gubernamental. Me explico, el partido en el poder por más de 70 años, ha conseguido hasta ahora - aunque recientemente ha disminuido esta situación-, convertirse en el "Patrón", "El jefe", "El capo de capos", que desde la oficina de la Cd. de México, decide cómo canalizar recursos a los estados, obedeciendo regularmente a necesidades políticas, más que a necesidades económicas de los estados. Así es como vemos que previamente a elecciones de carácter estatal o municipal, "milagrosamente" fluyen recursos a los Estados y de ahí a los municipios para apoyar la campaña de tal o cual persona (respetable o no).

Ahora bien, con lo anterior no queremos decir que cada estado deba considerarse independiente y totalmente autónomo del gobierno federal - lo cual sería contrario al espíritu federal de la República consagrado en nuestra Constitución en el Artículo 40 que señala :

*"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concierne a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".*

---

<sup>44a</sup> "Los convenios de coordinación fiscal han sido el instrumento moderno para fortalecer el centralismo tributario de la federación en detrimento de la autonomía de los estados y municipios.

...la federación ha ampliado desmesuradamente su competencia en detrimento de los estados, tanto en el aspecto legislativo como en materia tributaria, aumentando el grado de centralización de nuestro país." GAMIZ PARRAL MÁXIMO N; "DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS"; México; UNAM; 2000; 2A Edición; pág.

Por otra parte, recordemos que el Artículo 124 expresa:

*"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados."*

Considero que para equilibrar lo anterior y evitar - de por sí ya los hay -, el desarrollo de cacicazgos al amparo de la reforma propuesta, debe complementarse con la condición de que para que los estados y por añadidura los municipios obtengan mayores recursos que hasta hoy están reservados a la federación, a factores como el contar con organismos fiscalizadores autónomos seleccionados a propuesta de la sociedad, que garanticen el buen manejo de los recursos; establecer en sus respectivos códigos penales como delitos graves y por lo tanto no susceptibles de obtener libertad bajo caución, a los servidores públicos de los que existan elementos para presumir que desviaron fondos públicos; no prescripción de este tipo de delitos; etc.

Por otra parte, si observamos el mencionado CUADRO XXXIV, podemos observar cómo en nuestro país tradicionalmente se ha cargado la balanza de los impuestos a dos grandes rubros: Impuestos directos con 42% respecto del PIB (como el ISR) e Impuestos indirectos con el 54% (como el IVA), siendo casi inexistentes los impuestos a la propiedad con el 2% (como es el predial), en tanto que en Estados Unidos, el reparto de esos tres grandes rubros de impuestos se divide casi en forma homogénea: Impuestos directos con 26% respecto del PIB, Impuestos indirectos con el 35% e impuestos a la propiedad con el 32%.

el Capítulo anterior sugeríamos la posibilidad de:

- I. Federalización de los impuestos a la propiedad inmueble (Impuesto Predial, traslado de dominio y fraccionamiento de tierras), aunado a una reducción de la tasa del ISR.
- II. Posibilidad para los estados de gravar algunas actividades actualmente gravadas por otras leyes como es el caso de la Ley del IVA o del IEPS
- III. Establecimiento de diferentes tasas del ISR en los estados, dependiendo de las áreas establecidas en el país, conviniendo en que parte de esa recaudación fuera para el estado en donde se origina el Ingreso, entendiendo como dicho estado, aquél en donde se encuentre ubicado el establecimiento que dio origen al mismo.

Con lo anterior, como ya señalamos, se lograría:

- I. Facilidad de fiscalización.
- II. Reducción e incluso desaparición de la evasión fiscal.
- III. Mayor ahorro interno.
- IV. Mayor competencia entre los estados de la República por allegarse de inversión.
- V. Con el Establecimiento de diferentes tasas del ISR en los estados, dependiendo de las áreas

establecidas en el país, desarrollo de polos de desarrollo que hasta ahora no han crecido al mismo ritmo que el resto del país.

## 2.7 PROPUESTAS DE ESTE CAPÍTULO

Con lo que hasta este momento se ha sostenido, y atendiendo únicamente a la Política Fiscal - que es la raíz de este trabajo -, considero que aquélla debiera tender, entre otras cosas, a lo siguiente :

- I. Fomentar la inversión productiva de todos los sectores : público, privado y social.
- II. Fomentar la productividad de todos los sectores.
- III. Desincentivar e incluso gravar, la inversión especulativa.
- IV. Permitir que las personas físicas que obtienen ingresos generados por su trabajo, conserven consigo la mayoría de su ingreso.
- V. Incrementar los impuestos al consumo, estableciendo distintas tasas, dependiendo del tipo de bien o servicio de que se trate, favoreciendo a las clases más necesitadas.
- VI. Propiciar, a través de disposiciones que premien a los contribuyentes, la innovación tecnológica creada en el país.
- VII. Propiciar, a través de disposiciones que premien a los contribuyentes, el Ahorro Interno, el cual, como ya se ha afirmado, debe ser uno de los detonadores del desarrollo, pues al haber mayores recursos en poder de las Instituciones bancarias, la oferta del dinero se incrementaría y con ello se abarataría el costo del dinero, lo cual a su vez redundaría en una mayor viabilidad de proyectos de inversión.
- VIII. Procurar elevar sustancialmente el nivel educativo de la población, ya que solo en esta forma se podrá procurar una mejoría de la misma.
- IX. Una mayor distribución del ingreso entre la población<sup>45</sup>, en el entendido de que para lograr lo anterior, es necesario y urgente el adelgazamiento del aparato público, como puede ser a través de la desaparición de Secretarías de Estado y otros organismos prescindibles y que únicamente se conservan por razones populistas.
- X. No obstante los esfuerzos de la última legislatura, los ingresos que se canalizan a los

---

<sup>45</sup> "Que el dinero vaya a dar al gobierno para que dé servicio que cuestan mucho y sirven poco, no puede tomarse en serio como una política redistributiva. Que el gobierno ofrezca un Cadillac donde hace falta una bicicleta, sirve para venderles ostentosas visitas de Cadillac a los pobres, que es todo lo que les toca, no para que se muevan por su cuenta. Si se pretende en serio redistribuir el ingreso, ya es hora de empezar a hacerlo en efectivo." ZAID GABRIEL; "EL PROGRESO IMPRODUCTIVO"; p. 159

Estados y posteriormente a los municipios, continúan resultando insuficientes, a decir de los gobernadores y presidentes municipales, para satisfacer los requerimientos de la población de un gran número de municipios del país.

- XI. Para lograr el punto anterior, se considera indispensable propiciar el incremento de los ingresos a nivel estatal y municipal.

No cambiar el sistema actual pensando únicamente en los intereses del partido en el poder, el cual desde luego tiene como función primordial perpetuarse en el poder, para lo cual requiere tener como se dice vulgarmente "la sartén por el mango", traerá necesariamente como consecuencia continuar sumidos, como estamos, en el subdesarrollo económico, político e intelectual.

### **CAPÍTULO 3. EL PROCESO LEGISLATIVO**

#### **3.1 Antecedentes**

#### **3.2 Iniciativa.**

#### **3.3 Discusión.**

#### **3.4 Aprobación.**

#### **3.5 Promulgación.**

#### **3.6 Publicación.**

#### **3.7 Vigencia.**

#### **3.8 Propuestas en materia de la formulación de leyes.**

### **3.1 ANTECEDENTES**

Como se ha comentado en apartados anteriores, el Art. 71 Constitucional faculta al Ejecutivo Federal, a los diputados o senadores del Congreso, así como a las legislaturas locales de los estados de la Federación para iniciar leyes de carácter federal y en el caso específico de leyes de carácter fiscal, esta atribución es exclusiva del Poder Ejecutivo, quien se encarga año tras año de enviar al Congreso la Iniciativa que contiene la Ley de Ingresos de la Federación, la cual, como también ya se apuntó, contiene la lista de los conceptos que el Congreso deberá aprobar para cubrir los gastos del erario para el ejercicio siguiente.

Repasemos ahora cuál es el proceso legislativo ordinario en nuestro país, el cual se encuentra regulado por el artículo 72 Constitucional, en relación con el 71 y 122.

### 3.2 INICIATIVA

Esta etapa está regulada en el artículo 71 Constitucional y se le considera el acto por el cual el Ejecutivo - en el caso que nos ocupa, es decir, la materia fiscal, es facultad exclusiva para éste -, los diputados o senadores del Congreso, así como las legislaturas locales de los estados de la Federación someten a consideración del Congreso un proyecto de Ley o Decreto.

Recordemos que el Art. 70 constitucional dispone:

*"Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en ésta forma: El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)...."*

Ahora bien, según el "Diccionario Jurídico Mexicano" del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Decreto *"Es toda resolución o disposición del un órgano del Estado, sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocida por las personas a las que va dirigido"*.

Por otra parte, la misma obra señala:

*"... podemos entender al decreto - ley como la disposición de carácter legislativo emitida en vía de excepción por el titular del Poder Ejecutivo o por quien lo detenta....."*

*El decreto - ley constituye un decreto normativo que tiene el mismo vigor que la ley formal .....*

*En general el decreto - ley es la decisión de carácter legislativo que dicta el poder ejecutivo fundado en el estado de necesidad, en circunstancias excepcionales ante el receso o caducidad del poder legislativo. En suma están comprendidos en esta categoría, todos aquellos decretos que estatuyen sobre materias que por su propia naturaleza son de índole legislativa."*

Así mismo, conforme al Artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso ñ de la Constitución, se faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para presentar iniciativas de Leyes y Decretos en el Distrito Federal.

Cabe hacer notar que en materia de iniciativa de Leyes o decretos, esta facultad se encuentra fuera del alcance del Poder Judicial, lo cual considero debería de cambiar, ya que es sabido que los órganos de justicia en nuestro país en ocasiones se encuentran maniatados para castigar a delinquentes que debido a alguna laguna legal, logran su libertad debido a que los impartidores de justicia deben aplicar las leyes - estén bien o mal redactadas - de manera estricta, muchas veces muy a su pesar, ya que no es su culpa que alguna ley se encuentre con deficiencias o carencias y que debido a ello, aún tal vez en contra de su deseo, se ven obligados a dictar sentencias que a la luz de la opinión pública pudiera parecer injusta, cuando en realidad lo que puede estar haciendo el juzgador es aplicar la ley.

Ahora bien, considero que también sería deseable la posibilidad de que los ciudadanos lo hagan de manera directa, ya que actualmente, como veremos más adelante, cabe esa posibilidad pero de manera indirecta y siempre al arbitrio de la Comisión correspondiente del Congreso de la Unión, pero no de manera directa.

Esto es, de conformidad con los artículos 8 y 35, fracción V de la Constitución, los particulares tienen los siguientes derechos:

**"Artículo 8. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.**

*A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario".*

Por otra parte, el artículo 35, fracción V señala como prerrogativa del ciudadano:

**"Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición".**

Conforme a lo anterior, Susana Thalía Pedroza de la Llave<sup>46</sup> señala el trámite de dichas peticiones en materia de iniciativa de los particulares:

*" El presidente de la Cámara ante la que se presentó la petición la tomará directamente a la Comisión correspondiente de acuerdo a la naturaleza del tema de que se trate, que la estudiará, y resolverá, a través de un dictamen, si es o no tomada en consideración. Si se resuelve en sentido afirmativo, será presentada la iniciativa por los diputados o senadores como suya. Si el dictamen es desfavorable, la Cámara, a través de una votación, desechará la proposición. Si la Asamblea vota en contra del dictamen, la petición será devuelta a la Comisión para su nuevo estudio y dictamen."*

Recuerda que recientemente se ha presentado el caso en que el Presidente de la República realiza una serie de audiencias públicas para que la población opine antes de que él presente la Iniciativa correspondiente, aunque habría de preguntarse si lo anterior funciona en realidad o no deja de ser mero populismo.

Recordemos que al inicio del sexenio del Presidente Zedillo, fue creado el "CAFI", siglas del "Consejo Asesor Fiscal", el cual se suponía iba a estar integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda, del sector empresarial, de los trabajadores y de los profesionales de las áreas fiscales, como son el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, la Barra Mexicana de Abogados, etc., para que entre todos analizaran la conveniencia de diversas reformas a las leyes fiscales y que sin embargo, a los pocos meses de funcionamiento, acabó desintegrándose sin haber logrado absolutamente nada.

En este sentido, considero necesario, dada la nula disposición del Ejecutivo de cumplir sus promesas de campaña de llevar a cabo una verdadera reforma fiscal integral y dada la pobre actuación de la mayoría de nuestros legisladores quienes - como ya se había apuntado -, únicamente se ocupan de su lucimiento personal y de cuidar sus propios intereses o los de su partido - cualquiera de ellos -, que la ciudadanía, los empresarios, profesionistas y estudiosos del derecho, ejerzan ése derecho de petición y exijan a los gobernantes las reformas que este país reclama, no sólo en materia fiscal. Considero que será la única manera de forzar a nuestros "brillantes" gobernantes a verdaderamente serlo y no sólo parecerlo, pues si bien es cierto que los diputados representan los intereses de sus electores, desgraciadamente eso rara vez sucede, pues como hemos visto, generalmente las decisiones que toman son con tintes eminentemente políticos y electoreros y no en beneficio del país.

Es deseable, desde ya, revisar a fondo las prerrogativas de ambas cámaras, así como el derecho de la ciudadanía común y corriente no solo a expresar su opinión, sino también ser tomado en cuenta en la toma de decisiones.<sup>47</sup>

### 3.2 DISCUSIÓN

Es la segunda etapa del proceso legislativo y en ella, las Cámaras - tanto de diputados como de senadores -, deliberan acerca de las iniciativas de proyectos de ley o decretos recibidos, para determinar si deben de ser aprobadas o no.

Esta etapa se encuentra regulada por el artículo 72, respecto del 63 de nuestra Constitución.

Veamos lo que disponen los mencionados artículos:

*"Artículo 63. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.*

*Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.*

*Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras, o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a*

---

<sup>47</sup> "Alguna vez Pierre Mendes-France propuso que la segunda cámara legislativa, casi siempre redundante, se convirtiese en un órgano de regateo económico entre empresarios, trabajadores y gobierno, para fijar y revisar periódicamente un plan económico nacional, que una vez acordado sería como un contrato ley. Algo así funciona en Suecia, y la creación en México de las comisiones tripartitas pudiera culminar en esa reforma, que serviría para reconocer que los poderes de verdad no son los que dice la Constitución". ZAÍD GABRIEL; EL PROGRESO IMPRODUCTIVO; pág. 211

*desempeñar su cargo, entretanto transcurren los treinta días de que antes se habla.*

*Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los partidos políticos nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.*

*"Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.*

- a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si esta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviese observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.*
- b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.*
- c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.*
- d) Las votaciones de ley o decreto serán nominales.*
- e) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si el examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.*
- f) Si en un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado, o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presente se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la Fracción a). Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el*

*siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionales o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.*

- g) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.*
- h) Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.*
- i) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.*
- j) Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.*
- k) El Ejecutivo de la unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del congreso o de alguna de las Cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente".*

*Resulta obvio que para que las Cámaras puedan conocer de la iniciativa, es indispensable que se tenga el quórum necesario, es decir, más de doscientos cincuenta diputados y más de sesenta y cuatro senadores.*

Susana Thalia Pedroza de la Llave (op.cit. p-220), explica que el presidente de la mesa directiva de la Cámara correspondiente, integra dos listas: una con la lista de los que quieran hablar a favor y otra con los que están en contra. Señala también que un miembro de la comisión que dictaminó explicará los fundamentos en los que se basó para poner a consideración del pleno la iniciativa.

El autor de la iniciativa y los que dictaminaron pueden hablar más de dos veces, mientras que los otros únicamente en dos ocasiones ( todos hasta por 30 minutos).

Al finalizar la discusión, el Presidente de la Cámara pregunta si está suficientemente discutido el asunto y de ser así, se procede a la votación. De no ser así, se continúa la discusión con una persona a favor y otra en contra, para proceder nuevamente a interrogar (artículos 95 al 134 del "Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos").

### 3.3 APROBACIÓN

La palabra *aprobación*, señala el diccionario es la “acción y efecto de aprobar”. “*Aprobar*”, a su vez, es “dar por bueno”. Lógicamente es la etapa del proceso legislativo en la que las Cámaras “dan por buena” o aceptan un proyecto de ley o decreto de forma total o parcial.

La maestra Pedroza de la Llave menciona que las votaciones sobre un proyecto de ley o decreto serán siempre nominales, para lo cual, una vez discutido el proyecto, cada miembro de la Cámara deberá ponerse de pie y pronunciar en voz alta nombre y apellido, así como si vota en sentido afirmativo o negativo (sí o no), mientras que un secretario lleva la cuenta.

Posteriormente, cada miembro de la Cámara repite la operación anterior, pero respecto de cada uno de los preceptos del proyecto.

Una vez lo anterior, la ley discutida y aprobada por ambas Cámaras se envía al Ejecutivo.

Como ya se observó al revisar el Artículo 72 Constitucional, si el proyecto es desechado en la Cámara de origen, no podrá presentarse en las sesiones ordinarias de ese año; esto es, no pasará a la Cámara revisora.

Ahora bien, si pasa a la Cámara revisora y ésta lo desecha en su totalidad, vuelve a la Cámara de origen con las observaciones que le hubieran hecho, ésta lo examina nuevamente y si lo aprueba por la mayoría absoluta de los miembros presentes ( 126 diputados o 33 senadores ), el proyecto vuelve a la Cámara revisora, quien lo vuelve a considerar y, si por la votación de la mayoría absoluta de los miembros presentes lo aprueba, se envía al Ejecutivo.

Conviene en este punto hacer un paréntesis para distinguir tanto las clases de votaciones que se pueden presentar, como el quórum requerido.

Así, tenemos que existen las siguientes clases de votaciones:

#### *Nominales*

Son las emitidas a título personal por cada legislador y tienen por objeto aprobar proyectos de ley en lo general y por artículos. Ya en párrafos anteriores se comentó la forma de llevarse a cabo.

#### *Económicas*

Para tomar resoluciones o acuerdos distintos a los de nombramientos o a la aprobación o no de leyes ( se pide ponerse de pie a los que aprueban y quedarse sentados a los que no ), habiendo una segunda instancia en caso de duda.

## *Cedulares*

Para el nombramiento de personas. Se lleva a cabo entregando cada legislador el documento con el nombre de la persona por quien vota; el Presidente de la Mesa Directiva deposita el papel en una urna; se procede a sacar cada una; se suman y se publican los resultados.

Por lo que respecta al quórum, tenemos que se puede dar como sigue:

### **25% de los miembros de la Cámara de Diputados: 125 Miembros**

Fundamentado en el artículo 93 constitucional y se refiere a la creación de comisiones indagatorias o de investigación para el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. ( Por ejemplo, el sonado caso CONASUPO).

### **50% de los miembros de la Cámara de Senadores: 64 Miembros**

Relacionado con el párrafo anterior, así como con la facultad prevista en el Artículo 122 constitucional en lo concerniente a la remoción del jefe de gobierno del Distrito Federal en ciertos casos, se puede presentar la solicitud por este número de integrantes.

#### **Mayoría simple**

Solamente se puede presentar en la junta previa (10 días antes de la inauguración del periodo ordinario de sesiones) y se presenta por la falta de más del 50% de los miembros de una y otra Cámara, ya que para este caso se reúnen ambas Cámaras, con lo que se concluye que lo único que pueden hacer es: instalar el periodo y llamar a los que faltaron para que asistan.

### **Mayoría Absoluta ( 126 Diputados ó 33 Senadores)**

Es la que rige en materia legislativa y consiste en la mayoría absoluta, en relación con el número mínimo para sesionar, que es más de la mitad de los miembros.

#### **2 / 3 Partes**

- I. Para la función jurisdiccional del Congreso, que, sin entrar en detalles, señalaremos que son:
  - a) Juicio Político ( Artículo 110 Constitucional)
  - b) Declaración de Procedencia ( Artículo 111 Constitucional)
  
- II. Para la función legislativa, en materia de “veto presidencial”, ya que debemos recordar que conforme al Artículo 72 Constitucional, si el Presidente reprueba total o parcialmente un proyecto aprobado, por las Cámaras, éste lo devuelve a la Cámara de origen y para “salvar el obstáculo”, se debe aprobar nuevamente por las 2/3 partes del número total de votos.

También para aprobar reformas a la Constitución se requiere de las 2/3 partes de los presentes ( 167 Diputados y 43 senadores).

- III. Para determinados nombramientos como los 9 consejeros del IFE (41 fracción III); de algún gobernador provisional a propuesta del ejecutivo ( 76 fracción V); nombramiento definitivo de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ( 96 constitucional); etc.
- IV. Actos de naturaleza administrativa como la creación de nuevos estados de la República ( 73 fracción III, inciso 5 constitucional); que la Comisión Permanente convoque al Congreso a sesiones extraordinarias - 13 de sus miembros - (79 fracción IV 9 constitucional); y para conceder licencias o aceptar renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (98 constitucional).

### 33 % de una de las Cámaras

El 33% de una de las Cámaras (165 Diputados ó 42 Senadores) pueden recurrir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que conozca de acciones de constitucionalidad contra leyes federales que se consideren contrarias a la Constitución.

## 3.4 PROMULGACIÓN

Algunos autores, como Pedroza de la Llave en su obra citada, distinguen se puede decir, dos pasos diferentes: la *promulgación* y la *publicación*.

Para la maestra Pedroza, la *promulgación* “es el reconocimiento formal que hace el Ejecutivo a que la ley ha sido aprobada conforme a derecho y debe ser obedecida”, es decir, el Ejecutivo “certifica” la autenticidad de la Ley.

Para otros maestros, como lo señala el “Diccionario Jurídico Mexicano”, - editado por la UNAM, el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Editorial Porrúa, algunos autores como Felipe Tena Ramírez, entiende por *promulgación*, a la autenticidad de la existencia y regularidad de la ley, ordenando su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir.

## 5 PUBLICACIÓN

A través de este acto, una vez aprobada la ley, sancionada y promulgada, se da a conocer a los gobernados a través del Diario Oficial de la Federación.

## 6 VIGENCIA

Cabe señalar lo que dispone el Código Civil en sus artículos 3 y 4:

*"Art. 3. Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial.*

*En los lugares distintos del en que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad".*

*"Art. 4. Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día con tal de que su publicación haya sido anterior"*

Algo similar dispone el Código Fiscal de la Federación, el cual señala en el artículo 7:

*"Las leyes fiscales, sus reglamentos y las disposiciones administrativas de carácter general, entrarán en vigor en toda la República el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo que en ellas se establezca una fecha posterior".*

### **3.7 Propuestas en materia de la formulación de leyes.**

Como lo hemos analizado, la facultad constitucional consagrada en el artículo 71, de iniciar leyes compete :

1. Al Presidente de la República.
2. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y
3. A las legislaturas de los estados.

Como sabemos, esta facultad actualmente se encuentra vedada a grupos como son:

#### **1. El Poder judicial de la Federación.**

Aunque no tenemos un sistema jurídico similar al de nuestros vecinos del norte (Common Law), sino por el contrario, contamos con un Sistema de origen Romano - Germánico, dicha facultad se encuentra excluida de dicha posibilidad.

En materia fiscal resulta comprensible que sea quien se encuentra al frente del manejo de los mismos (en este caso el ejecutivo) , quien año con año y atendiendo a las facultades que le otorga la Carta Magna, efectúe los cálculo del presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal entrante, para lo cual – como siempre que se elabora un presupuesto-, se requiere primero determinar los ingresos con que se debe contar para poder hacerle frente a los compromisos adoptados. Si embargo, y ante los innumerables casos en que las leyes son de una redacción oscura - en algunos casos, supongo a que la redacción de los mismos corre a cargo de

personas sin una formación jurídica -, considero que debía facultársele a este poder de la Nación para que legislara (desde luego con algún mecanismo de aprobación de las mismas, con lo cual se subsanarían muchos defectos o lagunas existentes en la legislación y se evitaría incluso, tener que llevar a los tribunales muchos casos absurdos que lo único que hacen es dilata la impartición de justicia por parte del mismo). Lo anterior resulta aplicable a todas y cada una de las ramas del Derecho.

## 2. La Sociedad Civil.

Considero debiera contemplarse en la propia Constitución algún mecanismo para que, reunida una determinada cantidad de votos en favor de determinado asunto, pudiera someterse a consideración de la demás población a través de la figura del plebiscito <sup>47a</sup> o referéndum <sup>47b</sup>.

Al referimos a la Sociedad Civil, debemos incluir desde luego al sector académico, laboral y empresarial.

Ahora bien si pensamos que el fin por antonomasia de cualquier Estado es el bienestar común - cosa que hasta ahora no se ha logrado con el sistema actual para la mayoría de la población -, debemos pensar que es tiempo de que el destino del país no sólo se decida por un grupo de personas que han hecho de la política su *modus vivendi*, sino que también participen el poder judicial - suponiendo, sin conceder, que es autónomo -, así como la Sociedad Civil en general.

---

<sup>47a</sup> "Plebiscito : Resolución tomada por todo un pueblo a pluralidad de votos / consulta al voto popular directo"; GRAN DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO; SELECCIONES DEL READER'S DIGEST ; Tomo 9

<sup>47b</sup> Referéndum : Procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos cuya ratificación por el pueblo se propone"; Ibidem ; Tomo 10

#### APÍTULO 4. PROPUESTAS DE REFORMAS A DIVERSAS LEYES FISCALES

- 4.1 El Sistema fiscal actual en México.
  - 4.1.1 Algunas propuestas
- 4.2 Ley de Ingresos de la Federación.
- 4.3 Ley De Coordinación Fiscal.
- 4.4 Código Fiscal De La Federación.
- 4.5 Ley Del Impuesto Sobre La Renta.
- 4.6 Ley Del Impuesto Al Valor Agregado.
- 4.7 Ley Del Impuesto Al Activo.
  - a. Tratados con otros países para evitar la doble imposición fiscal.

Como comenté al inicio del presente trabajo, uno de los objetivos es proponer algunos cambios a las leyes fiscales que se consideran necesarios para el mejor desarrollo de la actividad productiva en su conjunto y para la población en general.

Los cambios que más adelante se proponen desde luego no se consideran como los únicos necesarios sino los que en mi opinión se deben llevar a cabo urgentemente, a reserva de que con posterioridad los especialistas de la materia conjuntamente con el ejecutivo y el legislativo lleven a cabo la tan cacareada *Reforma Fiscal Integral* pensando únicamente en el beneficio del país y no sólo de un grupo o grupos de interés, caprichos de los funcionarios públicos o a otros oscuros deseos.

Dicha labor por supuesto constituye trabajo de un numeroso equipo y no de una sola persona, por lo que las sugerencias aquí vertidas no dejan de ser eso, simples propuestas, las cuales al fin y al cabo constituyen siempre la base de cualquier reforma.

## EL SISTEMA FISCAL ACTUAL EN MÉXICO

Señala Latapí Ramírez<sup>48</sup> que en México el concepto que más grava a las personas, sean físicas o morales lo constituyen los impuestos al trabajo, (CUADRO XXXIV), en tanto que en otros países como nuestros "socios comerciales" lo representan los impuestos a la propiedad.

Como vimos en el Capítulo I, actualmente nuestra Constitución otorga a los municipios la facultad para percibir las contribuciones que gravan la propiedad raíz ( léase impuesto predial e Impuesto por traslado de dominio ), de conformidad con el Artículo 115 que al referirse a las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, señala acerca de las facultades de los municipios que en todo caso:

*"...percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles."*

Así las cosas, tenemos, a manera de ejemplo el caso del Estado de México, en el cual, de conformidad con la Ley de Hacienda del Estado de México, los impuestos que tiene derecho a percibir el gobierno de dicho Estado son:

- I. Impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal
- II. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos automotores
- III. Impuesto sobre la adquisición de vehículos automotores usados
- IV. Impuesto sobre loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos permitidos con cruce de apuestas

Por otra parte, la Ley de Hacienda municipal del mismo Estado, contempla los siguientes:

1. Impuesto Predial
2. Impuesto sobre traslación de dominio
3. Impuesto sobre fraccionamientos
4. Impuesto sobre anuncios publicitarios
5. Impuesto sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos, y
6. Impuesto sobre la prestación de servicios de hospedaje.

Los tres primeros tienen relación directa con la propiedad inmobiliaria.

---

México vive primordialmente de las contribuciones que aportan las clases trabajadoras, las clases medias, los asalariados, los productores de servicios y los pequeños empresarios. Éstos, con sus impuestos, solventan más del 60 por ciento de la recaudación nacional, en tanto que las clases favorecidas, gracias a nuestras leyes fiscales, prácticamente no pagan impuestos." LATAPÍ MARIANO, obra citada; p. 4

Por otra parte, es de sobra conocido el hecho de que el valor catastral de los inmuebles, el cual generalmente es el que se utiliza para determinar el impuesto predial ( con excepción de aquellos por los que se concede el uso o goce temporal de dichos bienes, en el caso del D.F.), está casi siempre muy por debajo del valor comercial de los inmuebles objeto del impuesto.

Lo anterior, en un tiempo se pensó que podía deberse a diversas tesis emitidas por los tribunales, en los que se resolvió que éste debía ser el valor que habría de considerarse a efectos de determinar la indemnización a que se refiere el Artículo 27 constitucional en el caso de expropiación, como lo señala el Lic. Crrasco<sup>49</sup> al referirse a la manera en que se determina el precio del bien expropiado:

“Se basará en la cantidad que como valor fiscal de la cosa expropiada figure en el catastro u oficina recaudadora y haya sido manifestado por el contribuyente.

De no presentarse el supuesto anterior, es decir, no fuere manifestado el valor fiscal por un particular, se entenderá que fue aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con la base que está anotada en dicho catastro u oficina recaudadora.

El exceso de valor o de demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial.

La regla precedente también se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas”.

Por otra parte, en los últimos años el ingreso de los estados y Municipios por estos conceptos han sido como se muestra en el ( CUADRO XXXV ).

---

<sup>49</sup> CARRRASCO IRIARTE HUGO; “DERECHO FISCAL CONSTITUCIONAL”; México; Edit. Harla; 1993; 2a Edición; p. 98

CUADRO: XXXV INGRESOS DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS EN 1996

(MILES DE PESOS)	IMPUESTOS		TOTAL	%
	DIRECTOS			
	S/ PROPIEDAD	S/ PROPIEDAD		
	RAÍZ	RAÍZ		
DE LOS	DE LOS	ESTADOS		
	MUNICIPIOS			
AGUASCALIENTES	36,495		36,495	0.66
BAJA CALIFORNIA	110,476		110,476	1.99
BAJA CALIFORNIA SUR	24,287		24,287	0.44
CAMPECHE	9,365		9,365	0.17
COAHUILA	68,728		68,728	1.24
COLIMA	13,823	12	13,835	0.25
CHIAPAS	20,227	35,647	55,874	1.01
CHIHUAHUA	165,833	207,310	373,143	6.74
DISTRITO FEDERAL	2,779,350		2,779,350	50.19
DURANGO	21,925		21,925	0.40
GUANAJUATO	172,451		172,451	3.11
GUERRERO			-	0.00
HIDALGO	36,810		36,810	0.66
JALISCO	247,069		247,069	4.46
MÉXICO	578,213		578,213	10.44
MICHOACAN	41,086		41,086	0.74
MORELOS	741	64,188	64,929	1.17
NAYARIT	9,615		9,615	0.17
NUEVO LEÓN	262,390		262,390	4.74
OAXACA	17,872		17,872	0.32
PUEBLA	75,897		75,897	1.37
QUERETARO	48,429		48,429	0.87
QUINTANA ROO	85,245		85,245	1.54
SAN LUIS POTOSÍ	34,277		34,277	0.62
SINALOA	102,628		102,628	1.85
SONORA	21,912	42,027	63,939	1.15
TABASCO	16,446		16,446	0.30
TAMAULIPAS	69,268		69,268	1.25
TALXCALA	8,440		8,440	0.15
VERACRUZ	79,071		79,071	1.43
YUCATÁN	8,669		8,669	0.16
ZACATECAS	21,804		21,804	0.39
	<b>5,188,842</b>	<b>349,184</b>	<b>5,538,026</b>	
ISR RECAUDADO EN ESE AÑO		93,399,800		
Nº DE VECES			17	

Como se puede observar, la recaudación por concepto de estos impuestos en el año de 1996 resultó inferior en 17 veces a lo recaudado en ese mismo año por concepto de Impuesto Sobre la Renta.

Resulta evidente que en nuestro país se grava - y podríamos decir que se castiga - el trabajo de las personas, sean físicas o morales, sin importar si generan empleos de manera directa o indirecta; si esos empleos a su vez generan impuestos por el trabajo de sus empleados; sin importar, como ya se ha comentado la creatividad de la gente; etc. ( CUADRO XXXVI ).

CUADRO : X X X V I TOTAL RECAUDADO POR ISR POR RUBRO DE CONTRIBUYENTES 1990-1994

(MILLONES DE PESOS)

	1990	1991	1992	1993	1994	%
<b>PERSONAS MORALES:</b>	13,213.8	15,979.7	21,811.0	19,295.2	20,333.0	32.6
RÉGIMEN GENERAL	13,213.8	15,979.7	21,811.0	19,295.2	20,333.0	
RÉGIMEN SIMPLIFICADO	-	-	-	-	-	
<b>PERSONAS FÍSICAS:</b>	18,339.6	24,973.0	32,137.2	3,223.7	36,943.0	59.2
PAGOS PROVISIONALES				2,219.7		
TRABAJO	14,983.0	17,894.0	22,920.0		28,518.0	45.7
CAPITAL	2,193.6	5,209.0	6,794.0		6,660.0	10.7
PREMIOS	147.0	228.0	234.0		272.0	0.4
ACTIVIDAD EMPRESARIAL	429.0	807.0	1,154.0		1,493.0	2.4
PAGOS DEFINITIVOS	587.0	835.0	1,035.2	1,004.0		
<b>EXTRANJEROS</b>	1,577.0	1,520.0	1,976.0	1,200.0	1,222.0	2.0
<b>RETENCIÓN A PERSONAS FÍSICAS</b>				36,041.9		
<b>IMPAC</b>		2,800.8	3,324.0	3,213.0	3,873.0	6.2
<b>OTROS</b>	2,761.0	24.7	21.6	1,173.5		
<b>TOTAL RECAUDADO</b>	35,891.4	45,298.2	59,269.8	64,147.3	62,371.0	100

FUENTE: EL INGRESO Y EL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO. INEGI.

Adicionalmente a lo anterior, debemos añadir la desigual distribución de la población en el territorio nacional ( CUADRO XXXVII ), lo que trae consigo diversas consecuencias como es el bajo ingreso generalmente de algunos estados de la República por su baja generación de empleos ( caso de Baja California Sur ), o bien el hacinamiento en que vivimos los nacidos y residentes del triste Distrito Federal, entre otras causas debido al ancestral centralismo y concentración de masas en esta entidad.

CUADRO : X X X V I I POBLACIÓN POR ENTIDAD 1995 Y ESTIMACIÓN PARA EL 2000.

ENTIDAD FEDERATIVA	1995		2000		VARIACIÓN EN % 90-00
	POBLACIÓN	%	POBLACIÓN	%	
AGUASCALIENTES	862,720	0.9	913,000	0.9	0.0
BAJA CALIFORNIA	2,112,140	2.3	1,635,300	1.6	-0.4
BAJA CALIFORNIA SUR	375,494	0.4	480,200	0.5	0.1
CAMPECHE	642,516	0.7	855,700	0.9	0.2
COAHUILA	2,173,775	2.4	2,237,500	2.2	-0.2
COLIMA	488,028	0.5	495,300	0.5	0.0
CHIAPAS	3,584,786	3.9	2,964,200	3.0	-1.0
CHIHUAHUA	2,793,537	3.1	2,387,800	2.4	-0.6
DISTRITO FEDERAL	8,489,007	9.3	10,978,700	11.0	0.8
DURANGO	1,431,748	1.6	1,571,400	1.6	-0.1
GUANAJUATO	4,406,568	4.8	4,143,000	4.1	-0.8
GUERRERO	2,916,567	3.2	3,034,500	3.0	-0.2
HIDALGO	2,112,473	2.3	2,088,900	2.1	-0.2
JALISCO	5,991,176	6.6	5,959,500	6.0	-0.6
MÉXICO	11,707,964	12.8	16,688,500	16.7	4.6
MICHOACAN	3,870,604	4.2	3,831,600	3.8	-0.5
MORELOS	1,442,662	1.6	1,578,000	1.6	0.1
NAYARIT	896,702	1.0	975,700	1.0	0.0
NUEVO LEÓN	3,550,114	3.9	3,659,400	3.7	-0.2
OAXACA	3,228,895	3.5	2,802,700	2.8	-0.9
PUEBLA	4,624,365	5.1	4,864,600	4.9	-0.2
QUERETARO	1,250,476	1.4	1,244,700	1.2	0.0
QUINTANA ROO	703,536	0.8	670,600	0.7	0.1
SAN LUIS POTOSÍ	2,200,763	2.4	2,409,400	2.4	-0.1
SINALOA	2,425,675	2.7	3,082,200	3.1	0.4
SONORA	2,085,536	2.3	2,167,200	2.2	-0.1
TABASCO	1,748,769	1.9	1,558,700	1.6	-0.3
TAMAULIPAS	2,527,328	2.8	2,560,200	2.6	-0.2
TLAXCALA	883,924	1.0	788,500	0.8	-0.1
VERACRUZ	6,737,324	7.4	8,472,700	8.5	0.8
YUCATÁN	1,556,622	1.7	1,615,600	1.6	-0.1
ZACATECAS	1,336,496	1.5	1,322,100	1.3	-0.2
	91,158,290	100.0	100,037,400	100	

FUENTE: JOSÉ SILVESTRE MÉNDEZ, "PROBLEMAS ECONÓMICOS DE MÉXICO". 4ª EDICIÓN. MCGRAWHILL: MÉXICO, D.F.

En México, la distribución del ingreso entre la población y entre el territorio del país es mala.<sup>50</sup> Muchos autores, como ya se dijo, consideran que la mejor o tal vez la única forma de lograrlo es a través de la redistribución del ingreso entre la población, es decir, proporcionarle a la población la posibilidad de ser productivo, primero para él, después para su familia y finalmente para su patria.

#### 4.1.1 Algunas propuestas

Es por eso que mi propuesta consiste, entre otras cosas, en la federalización de los impuestos a la propiedad raíz como son el Impuesto Predial y el Impuesto Sobre la Traslación de bienes inmuebles o traslado de dominio principalmente, en sustitución del impuesto municipal actual. El razonamiento de lo anterior estriba en considerar que con la finalidad de que la distribución de esos recursos se haga de manera más equitativa, y no otorgar ventajas a estados donde quizá existan inmuebles más costosos que en otros, al federalizar dichas contribuciones, las funciones de la autoridad central, el Servicio de Administración Tributaria actualmente, vería sustancialmente simplificada su labor de fiscalización.

Para lo anterior, es indispensable que el valor de los inmuebles sea determinado con base en el valor presente de los inmuebles, en el caso de los predios urbanos y con una base inversamente proporcional a la productividad de los mismos en el caso de los terrenos rústicos, con lo cual, de manera indirecta, se estaría fomentando la productividad de tierras ociosas, pues resultaría absurdo para un propietario de predios improductivos mantenerlo así y por el contrario, estar pagando cantidades cada vez más elevadas de impuestos debido a su improductividad. Adicionalmente, sería necesario evaluar la forma de determinar la Tarifa que habría que aplicarse, a fin de no caer en determinaciones de impuestos injustas, ya sea por exceso o insuficiencia.

Lo anterior tendría que estar ligado al hecho de permitir a las legislaturas de los estados el establecimiento de un Impuesto local, complementario del IVA de quizá un 3% - de hecho en las iniciativas de la Ley de Ingresos para 1999 y 2000 se contemplaba algo similar, sin embargo no fue aprobado -, que compensara la pérdida de aquella contribución.

Como ya se dijo, el razonamiento para lo anterior es que de esa manera se lograrían varios objetivos:

1. Al tratarse de un impuesto federal, la Secretaría de Hacienda, a través del actual Servicio de Administración Tributaria podría ejercer con mucha mayor facilidad su función de fiscalización sin los grandes costos de mantener en cada entidad y en una gran cantidad de ciudades del país un numeroso grupo de auditores encargados de revisar la contabilidad de los contribuyentes, con los magros resultados desde el punto de vista "costo-beneficio".
2. Se permitiría a los Estados de la República, "competir" por atraer una mayor cantidad de capitales a través de tasas competitivas para el impuesto al consumo adicional que se plantea.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> ".....el problema básico de nuestro país es la distribución, y lo ha sido por siglos. Tanto el ingreso como la riqueza (que son cosas distintas) están pésimamente distribuidos.

La distribución del ingreso puede mejorar si los salarios crecen". MACARIO SCHETTINO; obra citada

<sup>51</sup> "El gobierno y los empresarios pueden actuar juntos para ayudar a enmendar la decadencia urbana. Un modelo es la creación de distritos de aprovechamiento empresarial que concedan rebajas fiscales a las sociedades que participen en una

3. Al imponerse un tributo más elevado a la propiedad inmobiliaria, se estaría en verdad gravando la riqueza de su propietario y no su trabajo.

Para lo anterior sería necesario complementar dichas medidas, como veremos más adelante, con reformas a la Constitución, a la ley de Coordinación Fiscal, a algunos conceptos en la Ley del Impuesto Sobre la Renta en tratándose de personas físicas por lo que se refiere a la tarifa del mismo y de personas morales por lo que se refiere a la tasa aplicable, y a la Ley del Impuesto al Valor Agregado

4. Se fomentaría el ahorro interno, ya que al encarecerse las contribuciones sobre la propiedad raíz, muchos contribuyentes preferirían invertir en instrumentos que les redituaran mayores ganancias que hacerlo en bienes inmuebles.
5. Se reduciría sustancialmente la evasión fiscal pues para la autoridad sería muy simple fiscalizar este impuesto pues tendría al alcance de su mano el objeto del impuesto y con nulas posibilidades de evasión.

Actualmente resulta incomprensible que existan funcionarios y ex funcionarios públicos que “ganan” nominalmente un “salario decoroso” pero que viven en el Pedregal o Bosques de las Lomas, con alberca, cancha de tenis, sauna, etc. y que debido a su “exiguo” salario contribuyen modestamente al gasto público.

Es el mismo caso de “empresarios ricos” de “empresas pobres” - como algún día señaló un ex presidente - que debido a los paraísos fiscales que se les ha creado ( como el caso de la consolidación fiscal ); a sus excelentes asesores; antiguamente a los paraísos fiscales ( Islas Caimán, Bahamas, etc.); no contribuyen tampoco por ser “perdedores” pero que viven en condiciones notoriamente más ostentosas que los citados en primer término.

O pongamos el caso recientemente revivido del ex Abad de la Basílica de Guadalupe, un Sr. Scchulemburgh, que durante más de 30 años vivió y se enriqueció a costa del pueblo (es sabida su afición a lujosas mansiones y el hecho de ser coleccionista de autos antiguos). De esta forma, todos, sin excepción, contribuirían en verdad de manera proporcional al gasto público. ¡Hasta las iglesias y los clérigos contribuirían sustancialmente!

Por otra parte, resulta impostergable la creación de medidas tendientes, entre otras cosas, al ahorro interno de la población; desgravación de los impuestos generados por el trabajo del hombre, con la finalidad de que cuente con más recursos para afrontar sus necesidades básicas de sobrevivencia,<sup>52</sup> así como prever la situación del país no para el sexenio que entra, mucho menos para el próximo año, sino para los próximos 30 años.

---

planificación estratégica y aporte inversiones a las áreas designadas....” GIDDENS ANTHONY; obra citada; p-106

<sup>52</sup> “El pago de las contribuciones no puede significar un sacrificio; la justicia de los impuestos estriba en que las personas aporten para la vida y progreso de la comunidad, el sobrante de sus recursos económicos, después de cubrir los gastos de una vida honesta” MARTÍNEZ LÓPEZ LUIS; obra citada; p. 54.

Señala Macario Schettino en su obra citada que para los próximos 30 años, las necesidades del país en materia educativa irán disminuyendo y por el contrario, las necesidades en materia de salud y asistencia a las personas de la llamada "tercera edad" irán incrementándose cada vez más, debido al perfil de la población que habitará nuestro país en los siguientes 30 años:

*"Abandonamos en definitiva la imagen del triángulo, para llegar a la de pagoda, lo que implica destinar menos esfuerzo a sacar adelante a los jóvenes, y orientarlo ahora a mantener vivos a los ancianos.... Este cambio es muy significativo. Por primera vez, en 1998 llegaron a la primaria menos niños que en el año inmediato anterior, y esto seguirá así para siempre. El problema educativo, que fue lo más representativo de nuestro país desde los años setenta se va reduciendo ( aunque por varios años más no desaparecerá ) y va dejando su lugar a otro nuevo: la seguridad social y la salud, aunque eso será mucho más adelante.*

*En el 2030, sobre un total de 130 millones de habitantes (65 por kilómetro cuadrado), prácticamente treinta millones serán hombres y mujeres de entre 30 y 45 años, en su plenitud productiva y creativa para cuestiones tecnológicas. Habrá, en cambio, cerca de 18 millones de adultos mayores, con más de 65 años a cuestas..., quizá con alguna capacidad creativa en cuestiones humanísticas, pero ya con poca capacidad productiva o tecnológica. De cualquier forma, México estará en una extraordinaria posición, puesto que tendrá la posibilidad de librar el problema tradicional de los países de nuevo desarrollo, que es la educación y sostenimiento de una gran población joven, sin llegar todavía al problema de los países viejos, que es la gran carga de una población adulta, ya no productiva, que exige servicios de salud y seguridad social que, sin una adecuada planeación financiera, se convierten en un verdadero dilema....*

*México tendrá, para las próximas décadas, una población en edad productiva muy numerosa. En otras palabras, el gasto en educación irá disminuyendo notoriamente, mientras que el gasto en salud y seguridad social crecerá, pero a menor ritmo".*

## 4.2 Ley de Ingresos de la Federación.

Como ya se comentó en el Capítulo Primero, desde 1969 existe la posibilidad de que las empresas concesionarias del servicio de estaciones comerciales de radio y televisión paguen el "*Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación*".a que se encuentran obligadas según Decreto del 31 de diciembre de 1968, en especie, lo que como ya se comentó, resulta inoperante dada la situación por la que atraviesa el país, por lo que se reitera la propuesta de dejar sin efecto dicho Acuerdo a fin de que la Federación perciba dichas contribuciones en efectivo y sin mayor compromiso por parte de los concesionarios.

Lo anterior además de que contribuiría a la captación de mayores recursos por parte de la Federación, también sería un paso importante a la desvinculación de una vez por todas de los medios de comunicación que desde siempre han estado al servicio del poder.

### 4.3 Ley De Coordinación Fiscal.

La actual Ley de Coordinación Fiscal fue publicada el 27 de diciembre de 1978 siendo entonces Presidente de la República el Licenciado José López Portillo. Desde su publicación y hasta la fecha, dicha Ley ha sufrido diversas reformas, adiciones y derogaciones, pero sin cambiar en esencia, obviamente, lo dispuesto por la Constitución.

Dispone el Artículo 1:

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

.....  
*La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichos Estados y el distrito Federal participarán en el total de impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen."*

Los fondos que establece dicha Ley son los siguientes:

#### **A. Fondo General de Participaciones. \*\* ( CUADRO XXXVIII )**

Se constituye con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio, entendiéndose por ésta la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, derechos sobre la extracción de petróleo y minería, disminuidos con el total de devoluciones, sin incluir los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción del petróleo ni los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellos estados que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen los estados; ni la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que los estados incorporen al Registro federal de Contribuyentes; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios.

CUADRO : X X X V I I I  
FONDO GENERAL DE DE APORTACIONES 1999

ART

2	I.	20% DE LA RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE	\$ (45.17 % EN PROPORCIÓN DIRECTA AL NÚMERO DE HABITANTES. 45.17 % POR COEFICIENTE DE PARTICIPACIÓN Y 9.66 % EN PROP. INVERSA A LAS PROPORCIONES POR HABITANTE DE CADA ESTADO (I + I I).
(A)		MÁS: 1 % DE LA RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE EN EL EJERCICIO PARA ENTIDADES Y MUNICIPIOS CUANDO ÉSTAS SE COORDINEN EN MATERIA DE DERECHOS (NO SE ADICIONA CON LA PARTE QUE CORRESPONDERÍA A LAS ENTIDADES NO COORDINADAS EN DERECHOS) MÁS: EL % QUE REPRESENTEN EN LA R.F.P. LOS INGRESOS EN UN EJERCICIO DE LAS CONTRIBUCIONES LOCALES O MUNICIPALES QUE LAS ENTIDADES CONVENGAN CON LA SHCP EN DEROGAR O DEJAR EN SUSPENSO MÁS: MONTO EQUIVALENTE AL 80% DEL IMPUESTO RECAUDADO EN 1989 POR LAS ENTIDADES POR CONCEPTO DE B.E.T. ACTUALIZADO DESDE JUNIO 89 HASTA JUNIO 99 MÁS: PARTICIPACIÓN EN ACCESORIOS DE LAS CONTRIBUCIONES QUE FORMAN PARTE DE LA R.F.P. QUE SE SEÑALE EN LOS CONVENIOS RESPECTIVOS. (EN LOS PRODUCTOS DE LA FEDERACIÓN RELACIONADOS CON BIENES O BOSQUES QUE LAS LEYÉS DEFINEN COMO NACIONALES, UBICADOS EN TERRITORIO DE C/ENTIDAD, ÉSTA RECIBIRÁ EL 50% DE SU MONTO CUANDO PROVENGA DE VENTA O ARRENDAMIENTO DE TERRENOS NACIONALES O DE LA EXPLOTACIÓN DE TALES TERRENOS O DE BOSQUES NACIONALES.	

**CUADRO : X X X I X**  
**RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE:**

**MÁS:** IMPUESTOS  
DERECHOS SOBRE LA EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO Y MINERÍA  
**MENOS:** DEVOLUCIONES POR LOS MISMOS CONCEPTOS

**NO SE INCLUYEN:**

- > DERECHOS ADICIONALES O EXTRAORDINARIOS S / LA EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO
- > INCENTIVOS ESTABLECIDOS EN CONVENIOS DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA
- > I.S.T.U.V.
- > I.S.A.N.
- > PARTE DEL I.E.P.S. QUE SE PARTICIPA EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 3 - A
- > PARTE DE LA RECAUDACIÓN DE CONTRIBUYENTES ( REPECOS )
- > EXCEDENTE DE LOS INGRESOS QUE OBTENGA LA FEDERACIÓN POR APLICAR
- > UNA TASA SUPERIOR AL 15% A LOS INGRESOS POR LA OBTENCIÓN DE PREMIOS.

El Fondo, como se aprecia en el CUADRO correspondiente, se distribuye como sigue:

1. **45.17%** en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad federativa en el ejercicio de que se trate.
2. **45.17%** en base a un coeficiente de participación considerando para este efecto como impuestos asignables los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos.
3. **9.66%** en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad (estas son la suma de los puntos 1 y 2 en el ejercicio de que se trate).

A este fondo se le adiciona en **1% \*** de la recaudación federal participable en el ejercicio, que corresponda a las entidades federativas y los municipios cuando éstas se coordinen en materia de **derechos**. El porcentaje se distribuye proporcionalmente entre cada entidad considerando lo que aportaron a dicho Fondo.

También se incrementa con el % que representen en la recaudación federal participable, los ingresos en un ejercicio de las contribuciones locales o municipales que las Entidades convengan con la S.H.C.P. en derogar o dejar en suspenso y con un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por

las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación, actualizado.

También participarán las entidades federativas en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable. En los productos de la federación relacionados con bienes o bosques que se consideren nacionales ubicados en su territorio, la entidad percibirá el 50% de su monto cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de la explotación de los bosques o terrenos.

Las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que hubieren celebrado con la Federación convenios de colaboración administrativa en materia del Impuesto federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos ( ITUV ) donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, el cual se distribuye de la manera como dispongan sus leyes locales. (CUADRO XL)

**CUADRO : X L**

**IMPUESTOS EN LOS QUE PARTICIPAN AL 100 %**

**ART**

2	100 % DEL I.T.U.V.
2	100 % DEL ISAN

\* LOS ESTADOS QUE ESTÉN ADHERIDOS AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL Y QUE HUBIERAN CELEBRADO CON LA FEDERACIÓN CONVENIOS DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE ESTE IMPUESTO; OBLIGACIÓN DE UN REGISTRO VEHÍCULAR. CUANDO MENOS EL 20% A LOS MUNICIPIOS DE CADA ENTIDAD.

Sucede lo mismo con el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos ( ISAN)

**B. Participación A Municipios (Fondo De Fomento Municipal). \*\***

En el rendimiento de las contribuciones que más adelante se señalan, participan los municipios como sigue:

- I. 0.136% de la recaudación federal participable, a aquellos municipios colindantes con frontera o literales por los que se realice la entrada o salida del país de bienes importados o exportados siempre que la entidad convenga en vigilar y controlar, pactándose descuentos cuando se detecten mercancías ilegalmente introducidos al país.
- II. 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario

sobre el mismo, a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.

III. 1%\*\* de la recaudación federal participable como sigue:

16.8% para crear un Fondo de Fomento Municipal

83.2% incrementará el Fondo de Fomento Municipal y sólo será para las entidades que se coordinen en materia de derechos, para que éstas no graven actividades como:

- a) Licencias de construcción,
- b) Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado
- c) Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.
- d) Licencias para conducir.
- e) Registro de actos del Registro Civil y de la propiedad y el comercio.
- f) etc.

\*\* Para el cálculo de las participaciones de estos conceptos se harán para todas las Entidades Federativas, aunque algunas no se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Las participaciones que correspondan a las Entidades que dejen de estar adheridas serán deducidas del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal.

**C. Participación De Los Estados Y El D.F. En El I.E.S.P.Y.S. ( CUADRO XLI )**

**CUADRO : X L I  
PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES EN EL I.E.P.S.:**

ART		
3 - A	I.	20% DE LA RECAUDACIÓN DE QUE SE TRATA SI ES CERVEZA, BEBIDAS REFRESCANTES CON HASTA 6° G.L., ALCOHOL Y BEBIDAS ALCOHÓLICAS.
	II.	8% DE ÑA RECAUDACIÓN SI SE TRATA DE TABACOS LABRADOS

DE ESTA PARTICIPACIÓN, EL 20% COMO MÍNIMO ES PARA LOS MUNICIPIOS.

**PARTICIPACIÓN A LOS MUNICIPIOS DE LOS ESTADOS Y EL DISTRITO FEDERAL**

ART		
3 - B	70 % DE LA RECAUDACIÓN QUE SE OBTENGA DE LOS CONTRIBUYENTES (REPECOS), QUE SE INCORPOREN A PARTIR DE 1998 AL R.F.C. COMO LOS TÉRMINOS DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL QUE SUSCRIBAN LOS ESTADOS CON LA FEDERACIÓN.	

Por otro lado, las entidades federativas adheridas participarán de la recaudación del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto como sigue:

1. El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.
2. El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

Esta participación se distribuye en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes en cada entidad de la enajenación total.

Los municipios reciben como mínimo el 20% de la participación que le corresponde al estado

#### **D. Participación En La Recaudación De Pequeños Contribuyentes Que Se Incorporen Al R.F.C.**

Los municipios de los Estados y el Distrito Federal participan con el 80% (hasta 1999 era el 70%) de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que se incorporen al R.F.C. como contribuyentes del régimen de pequeños contribuyentes que señala la LISR a partir del 1º de enero del 2000 como consecuencia de actos de verificación de las autoridades municipales y se distribuye directamente con base en el impuesto pagado por el contribuyente.

#### **E. Reserva De Contingencia. (CUADRO XLII)**

Existe una reserva de contingencia equivalente al 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio y se utiliza para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los Fondos General y de Fomento Municipal no alcance el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año respecto de 1990.

**CUADRO : X L I I**

**RESERVAS:**

4

**RESERVA DE CONTINGENCIA**

CONSISTE EN EL 0.25 % DE LA R.F.P. DE CADA EJERCICIO.

EL 90% DE LA RESERVA SE DISTRIBUYE MENSUALMENTE Y EL 10% SE ENTREGA AL CIERRE DEL EJERCICIO FISCAL Y SE UTILIZA PARA APOYAR A ESTADOS CUYA PARTICIPACIÓN EN LOS FONDOS GRAL (ART. 2) Y DE FOMENTO MUNICIPAL (ART.2-A, Fr. III) NO ALCANCE EL CRECIMIENTO EXPERIMENTADO POR LA R.F.P. DEL AÑO RESPECTO DE 1990.

( LOS ESTADOS DEBEN PARTICIPAR A SUS MUNICIPIOS, COMO MÍNIMO UNA CANTIDAD EQUIVALENTE A LA PROPORCIÓN QUE REPRESENTA EL CONJUNTO DE PARTICIPACIONES A SUS MUNICIPIOS DEL TOTAL DE PARTICIPACIONES DE LA ENTIDAD ). EN EL CONJUNTO DE PARTICIPACIONES NO SE INCLUYEN LAS QUE SE REFIEREN LAS FRACCIONES I (MUNICIPIOS COLINDANTES POR LOS QUE SE IMPORTAN O EXPORTAN BIENES) Y II ( DERECHO ADICIONAL SOBRE LA EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO ).

**F. Reserva De Compensación. (CUADRO XLIII)**

**CUADRO : X L I I I**

4

**RESERVA DE COMPENSACIÓN**

SE CREA PARA LOS ESTADOS QUE SEAN AFECTADOS POR EL CAMBIO EN LA FÓRMULA DE PARTICIPACIONES  
SE FORMA:

REMANENTE DEL 1% DE LA R.F.P. (ARTÍCULO 2)	\$
MÁS: REMANENTE QUE SE DERIVA POR EL FDO. DE FOMENTO MUNICIPAL ( ART. 2 - A Fracción III inciso b)	\$

( LA AFECTACIÓN ES = PARTICIPACIONES QUE LE HUBIERAN CORRESPONDIDO EN 1990 ( - ) PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LA ENTIDAD DEL AÑO QUE SE TRATE )  
LA DISTRIBUCIÓN DE ESTA RESERVA SE HARÁ A DEL ESTADO MENOS AFECTADO HASTA EL MÁS AFECTADO, HASTA AGOTARSE.

Se forma con el remanente del del 1% de la recaudación federal participable, así como con el que se deriva de la parte del Fondo de Fomento Municipal ( \* ) y es para compensar a las entidades federativas que sean afectadas por el cambio de la fórmula de participaciones con respecto a 1990.

El monto en que la entidad federativa se vea afectada, se determinará restando de las participaciones que le hubiera correspondido, de conformidad con las disposiciones a 1990, la participación efectiva de la entidad en el año que corresponda.

La distribución se hace de la entidad menos afectada hacia aquella más afectada, hasta agotarse.

Cabe aclarar que en ninguno de los casos, la participación que reciben los municipios será inferior al 20% y que la legislatura de cada Estado determinará la forma de repartir dichos fondos, los cuales no pueden ser condicionados y deben ser en efectivo y no en obra.

El Fondo General de Participaciones se determina por ejercicios, efectuándose pagos provisionales mensuales con base en el mes anterior, haciéndose ajustes cuatrimestrales, liquidables en forma bimestral.

Los primeros cinco meses se efectúan los pagos provisionales con base en el ejercicio anterior.

#### **G. Puentes De Peaje Operados Por La Federación.**

La Federación, con el concurso de los Estados y Municipios en donde existan puentes de peaje operados por la primera, podrán convenir en crear fondos para la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de de obras de vialidad donde estén los puentes, u obras de infraestructura o gasto de inversión (No para gasto corriente).

La aportación a los fondos se hará por ambos (Federación o Estados), conjunta o separadamente a los municipios, en un 20% del monto que aporte la Federación, sin que pueda exceder del 25% del total de los ingresos por la operación del puente. La aportación Federal se distribuye en partes iguales entre el Estado y el Municipio correspondiente, destinando el Estado al mismo fin los recursos en cualquiera de los municipios de la entidad.

**CUADRO X L I V**  
**PARTICIPACIÓN A MUNICIPIOS**

2-A (A)	F - I	0.136 % DE LA R.F.P. PARA MUNICIPIOS COLINDANTES CON LA FRONTERA O LOS LITORALES POR LOS QUE ENTREN O SALGAN AL PAÍS MERCANCÍAS DE IMPORTACIÓN O EXPORTACIÓN, SIEMPRE QUE LA ENTIDAD CELEBRE CONVENIO CON LA FEDERACIÓN EN MATERIA MATERIA DE VIGILANCIA Y CONTROL DE LOS MOVIMIENTOS Y SE ESTABLEZCAN DESCUENTOS EN CASO DE HABER MERCANCÍAS DESCUENTOS EN CASO DE HABER MERCANCÍAS ILEGALES
	F - II	3.17 % DEL DERECHO ADICIONAL SOBRE LA EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO, EXCLUYENDO EL DERECHO EXTRAORDINARIO SOBRE EL MISMO, A LOS MUNICIPIOS COLINDANTES CON LA FRONTERA O LOS MUNICIPIOS COLINDANTES CON LA FRONTERA O LOS LITORALES POR LOS QUE SE REALICE LA SALIDA DEL PAÍS DE LOS MISMOS.
	F - III	EL 1 % DE LA R.F.P. COMO SIGUE: a) 16.8% PARA UN FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL b) b) 83.2% INCREMENTA EL FONDO Y SÓLO CORRESPONDE A ENTIDADES QUE SE COORDINEN EN MATERIA DE DERECHOS ( PEMEX informa mensualmente sobre este)

A ) LOS CÁLCULOS DE ESOS ARTÍCULOS SE HARÁN PARA TODOS LOS ESTADOS AUNQUE NO HUBIERA ESTADOS NO ADHERIDOS AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL. LAS PARTICIPACIONES DE LOS ESTADOS QUE DEJEN DE ESTAR ADHERIDAS, SERÁN DEDUCIDAS DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES Y DEL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL.

**de la celebración de convenios.**

existe la obligación de celebrar un convenio para los estados que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual debe ser autorizado por la Legislatura local. Dicho convenio debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado.

la adhesión debe ser integral, es decir, respecto de todos los ingresos participables de la Federación.

por otra parte, los estados que no se adhieran, participan en los impuestos especiales que establece la Constitución en los términos que señalen las leyes respectivas.

## **Derechos que no deben mantener los Estados.**

Los Estados adheridos no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por:

a) Licencias, anuencias y en general concesiones, permisos o autorizaciones u obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades. Asimismo, los que resulten por permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa, excepto:

### **1. Licencias de:**

- Construcción
- Para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado
- Fraccionar o lotificar terrenos
- Para conducir vehículos
- Para la expedición de placas y tarjeta de circulación.
- Para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de siempre que parcial o totalmente se efectúen con el público en general.

Tampoco permiso para anuncios o carteles o la realización de publicidad, excepto

### **2) Registros**

- Registro Civil
- Registro de la propiedad y el comercio.

**3) Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas. ( No se consideran para esto los derechos de estacionamiento de vehículos, el uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semi fijos, ni por el uso o tenencia de anuncios).**

### **4) Actos de inspección y vigilancia.**

Por otra parte, el 1° de Enero de 1998 se adicionó un Capítulo V. a la mencionada Ley para establecer que se constituirán en beneficio de las entidades federativas y de los municipios, con cargo a los recursos de la federación, los Fondos siguientes:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.
5. Fondo de Aportaciones Múltiples.
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de adultos.
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del D.F.

Ahora bien, derivado de lo anterior y de lo expuesto en puntos precedentes, las propuestas en este sentido consisten en lo siguiente:

- I. Incremento en el porcentaje establecido en la ley para el caso del Fondo General de Participaciones, actualmente del 20%, a un 40%;
- II. Debido a lo anterior, disminución importante del número de empleados de Secretarías de Estado, así como transmisión de funciones a las Entidades Federativas en el ámbito de la competencia de algunas secretarías como: Educación Pública, Salud y Medio Ambiente e incluso en algunos casos la desaparición total de Secretarías como: Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Reforma Agraria, Desarrollo Social, Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, así como Turismo -, a cambio de la transmisión de la mayoría o la totalidad en el caso de las que desaparecieran, de sus funciones a las Entidades Federativas que cuenten con el órgano de Fiscalización de cuyas características ya hemos hablado.
- III. Posibilidad de que las Entidades Federativas puedan gravar los actos o actividades que ya grava la Ley del Impuesto al Valor Agregado, así como que de manera directa, una cantidad importante de la recaudación por concepto del Impuesto Sobre la Renta se quede en los estados, desde luego condicionando ambos casos a los factores que ya nos hemos referido.

#### 4.4 CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Artículos que se propone reformar, adicionar o derogar:

##### Art. 11 Ejercicios Fiscales.

Actualmente el citado artículo establece en su primer párrafo que los ejercicios fiscales coincidirán con el año de calendario, excepto tratándose del inicio de actividades y del ejercicio de liquidación.

Este artículo fue reformado como consecuencia de las reformas a la Ley General de Sociedades Mercantiles publicadas el 11 de junio de 1992, en la cual se establece que:

“El ejercicio social de las sociedades mercantiles coincidirá con el año de calendario, salvo que las mismas queden legalmente constituidas con posterioridad al 1º de enero del año que corresponda, en cuyo caso el primer ejercicio se iniciará en la fecha de su constitución y concluirá el 31 de diciembre del mismo año.....”

Obviamente también es excepción el ejercicio en que la sociedad entra en liquidación o es fusionada.

Considero que sería conveniente permitir que cada empresa sea capaz de decidir cuál ejercicio fiscal le resulta más conveniente entre otras cosas para el logro de sus objetivos, manejo más adecuado de sus

cargas de trabajo, homologación con los ejercicios de grupos a los que pertenecen en el extranjero, etc.

Por otra parte, considero que repercutiría en una mejor distribución de la carga de trabajo para las autoridades fiscales encargadas de labores tales como las de revisión y fiscalización.

#### **Art. 22 Devolución de contribuciones.**

Actualmente el citado artículo establece la obligación de las autoridades fiscales de devolver las cantidades pagadas indebidamente y las que procedan de conformidad con las disposiciones fiscales dentro de un plazo de cincuenta días ( cabe recordar que conforme a Código Fiscal siempre que se haga mención a días se estará refiriendo indistintamente a días hábiles, de conformidad con el Art. 12).

Adicionalmente se establece la facultad de las mismas de requerir en un plazo máximo de veinte días posteriores a la presentación de la solicitud de devolución y con el objeto de verificar la procedencia de la devolución, datos, informes o documentos adicionales necesarios para ello, interrumpiéndose en ese caso el término de cincuenta días en tanto no se proporcione lo solicitado de manera completa, con la posibilidad de tenerse por desistido en caso de no proporcionar lo solicitado.

La iniciativa privada se queja y considero que con razón de que el plazo de cincuenta días resulta excesivo pues en realidad se trata de más de dos meses calendario.

Si en la mayoría de los casos se exige a los contribuyentes que enteren a más tardar el día 17 del mes siguiente las contribuciones que hubiesen causado o retenido, considero que la misma eficiencia se debe exigir a la autoridad para la devolución de las mismas, por lo que se propone que el plazo se reduzca de cincuenta a treinta días, excepto cuando el contribuyente no hubiese proporcionado datos, informes o documentos adicionales que se le hubieran requerido en el citado plazo de veinte días.

#### **Art. 32-A Aviso de dictamen y Revisión de declaraciones por C.P.**

A partir de 1998, este artículo fue reformado para, de manera “engañosa”, establecer que como muestra de la simplificación administrativa, a partir de ese año se suprimió la obligación de presentar “Aviso para presentar dictamen”, para aquellos contribuyentes que se encuentren obligados a dictaminar sus estados financieros en los términos del citado artículo, subsistiendo únicamente dicha obligación para aquellos contribuyentes que “opten” por dictaminar, arguyendo entre otras cosas el que la autoridad se encontraba en condiciones de conocer sin lugar a dudas, cuáles contribuyentes se encontraban obligados, por lo cual el citado aviso resultaba innecesario.

Este último argumento resulta evidentemente improcedente, toda vez que si bien la autoridad conoce los ingresos acumulables para I.S.R. y el valor del activo del ejercicio para efectos del Impuesto al Activo, del ejercicio inmediato anterior ( que es el que se toma como parámetro para saber si el contribuyente se encuentra obligado o no), carece de elementos para determinar si un grupo de empresas deben ser consideradas como una sola persona en los términos del mismo artículo.

Considero que la supresión del mencionado aviso obedeció a la jurisprudencia pronunciada por la

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en donde se señaló que no era discrecional la atribución de concluir anticipadamente las visitas domiciliarias cuando un contribuyente hubiera presentado aviso para dictaminar sus estados financieros.

#### **Art. 37 Afirmativa Ficta**

Reiteradamente se ha solicitado por parte del sector privado el establecimiento de esta figura, ya que la actual negativa ficta en materia fiscal es el único caso en el que opera.

#### **Art. 44 Fracción II, 2° párrafo.**

Este párrafo faculta a la autoridad para que en caso de no encontrarse el visitado al momento de presentarse los visitadores al lugar donde debe practicarse la visita domiciliaria, lo citen para que los espere el día siguiente a determinada hora - lo cual resulta lógico -, pero también los faculta para que al citarlos, puedan hacer una relación de los sistemas, libros, registros y demás documentación que integren la contabilidad, es decir, antes de que el visitado se haga sabedor de que la autoridad está ejerciendo sus facultades de comprobación, ésta puede, de acuerdo con este párrafo, molestar al visitado en sus papeles, aun cuando no ha sido notificado, por lo que se sugiere otorgar al contribuyente seguridad jurídica en ese sentido, suprimiendo dicho párrafo.

#### **Art. 46-A**

Este artículo obliga a la autoridad a que concluya las visitas domiciliarias a cierto grupo de contribuyentes, en un plazo máximo de seis meses, con la posibilidad de dos prórrogas por periodos iguales. La recomendación en este sentido estriba en que dicha ampliación únicamente sea viable cuando se hayan detectado irregularidades en el curso de la visita, pues es frecuente que la autoridad evante el acta parcial de inicio y, dada su carga de trabajo, se olvide del contribuyente y regrese cada seis meses a notificarle la prórroga pues no ha tenido tiempo de iniciar su visita.

#### **Art. 47**

Se propone establecer como obligación para la autoridad, que concluya anticipadamente su visita domiciliaria cuando el contribuyente hubiera presentado aviso para presentar dictamen por Contador Público registrado.

#### **Art. 49**

Resulta evidente que una de las causas de la disminución de la recaudación federal por concepto de impuestos la constituye la economía informal.

Según datos del INEGI, en 1994 el padrón federal de contribuyentes ( personas físicas ) (CUADRO (LV), era de 14.8 millones, mientras que para 1995, la población económicamente activa era de 35.6 millones de habitantes, de lo cual se deduce que - cifras más o cifras menos -, uno de cada dos

habitantes económicamente activos, no se encuentra registrado en el Registro Federal de Contribuyentes y que obviamente no contribuye al gasto público ( eso sin considerar a las personas morales ), pero que sí le cuestan al Estado su manutención, es decir, si utilizan las calles, alumbrados, policía, bomberos, etc.<sup>53</sup>

**CUADRO : X L V PADRÓN FEDERAL DE CONTRIBUYENTES 1994**

	<u>POBLACIÓN</u>	<u>%</u>
TOTAL DE EMPRESAS EN MÉXICO PARA 1994	1,609,420	
PERSONAS MORALES	384,420	2.26
PERSONAS FÍSICAS CON ACTIVIDAD EMPRESARIAL	1,225,000	
PERSONAS FÍSICAS	14,831,430	87.13
PERSONAS FÍSICAS ASALARIADAS	11,278,230	
PERSONAS FÍSICAS INDEPENDIENTES	2,328,200	
OTROS CONTRIBUYENTES	<u>1,806,650</u>	<u>10.61</u>
TOTAL	<u>17,022,500</u>	<u>100.00</u>

FUENTE: MARIANO LATAPÍ RAMÍREZ, "LA REALIDAD DE LOS IMPUESTOS EN MÉXICO", ED. SICCO, 1ª EDICIÓN, CON DATOS DEL INEGI.

Se estima también por parte de la autoridad que no se estaría ante un gran incremento en la recaudación si se lograra someter a todas aquéllas personas que se encuentran en el último caso al ámbito legal ya que aún suponiendo que se lograra incorporar a la mayoría de ellos, sería tanto o más costoso para el estado fiscalizar el debido cumplimiento de sus obligaciones fiscales que lo que le representarían dichos ingresos adicionales. ( CUADRO XLVI ).

<sup>53</sup> De una Población Económicamente Activa (PEA) de cerca de 38 millones de personas, sólo 10.4 millones estaban asegurados por el Instituto Mexicano del Seguro Social en 1997. Por supuesto, no todos los que no están afiliados al IMSS trabajan por fuerza en la informalidad, pero con excepción de quienes tienen otro tipo de seguridad social como los trabajadores gubernamentales, resulta evidente que la otra mayoría - en donde hay que exceptuar a los profesionistas independientes - sí participa de algún tipo de informalidad.....

La economía informal es un lastre para el país porque hay muchas cosas que financiar con los recursos de la sociedad: escuelas, hospitales, carreteras y, si todos (formales e informales ) contribuyeran, tendríamos un mayor nivel de bienestar. Los informales disfrutan de esos servicios sin contribuir a ellos.....

El surgimiento del sector informal es el resultado de un excedente de mano de obra en relación con los empleos formales.... La informalidad empezó a crecer en la década de los 60, cuando se presenta el agotamiento del sector agropecuario como una fuente de crecimiento y subsidio de la economía urbana y, por lo tanto, se aceleran las migraciones rurales-urbanas. Continúa su crecimiento en los 70, década en la que se suma al estancamiento agropecuario una desaceleración de la tasa de absorción de empleo del sector industrial.

En los 80 se observa la tasa de crecimiento más alta de ocupación informal, tanto por el estancamiento e inclusive decrecimiento del empleo formal como por el ingreso anual, históricamente más alto, de población al mercado de trabajo, consecuencia del crecimiento demográfico de las dos décadas anteriores."

REVISTA "EXPANSIÓN" Noviembre de 1998

**CUADRO : XLVI ESTIMACIÓN DEL COSTO DE LA INFORMALIDAD**

CANTIDAD DE PUESTOS	
AMBULANTES	1,258,281
VENTAS DIARIAS ESTIMADAS	\$ 500
INGRESO DIARIO DEL COMERCIO	
INFORMAL (ESTIMACIÓN)	629,140,500
DÍAS HÁBILES DEL AÑO	261
INGRESOS ANUALES DEL SECTOR	
INFORMAL	164,205,670,500
EXENCIÓN DE 3 SALARIOS MÍNIMOS	47,435,507,603
BASE GRAVABLE	116,770,162,897
ISR DEL 2.5%	2,919,254,072
ISR SEGÚN LEY DE INGRESOS	150,153,000,000
PIB ESTIMADO A SEP-98	3,410,014,200,000
% DE LA RECAUDACIÓN POR ISR	
ESTIMADA EN 1998	1.94
% DEL PIB	0.09

Ahora bien, suponiendo sin conceder, que lo anterior resultara cierto, no es razón suficiente para no exigir a todos los residentes en territorio nacional que contribuyan para el gasto público.

Considero que el primer paso tendiente a la obligatoriedad efectiva de contribuir de todos los ciudadanos como lo dispone el Art. 31 constitucional, sería el llevar a cabo un censo nacional de contribuyentes, el cual podría ser llevado a cabo por el INEGI, al igual que efectúa los censos poblacionales o económicos, es decir, casa por casa, se podría tener un gran padrón de contribuyentes o potenciales contribuyentes de los cuales se conocerían datos tales como: Nombre, fecha de nacimiento, actividad a la que se dedica, ingresos aproximados, etc.

Una vez lo anterior, la siguiente etapa sería la corroboración por parte de la autoridad hacendaria de que todos los residentes en territorio nacional (cuando menos es lo deseable) se encontraran registrados a través de Órdenes de visita giradas para tal efecto.

Dichas visitas tendrían las mismas formalidades que las demás visitas domiciliarias, con la modalidad de que en caso de no localizarse al contribuyente fiscalizado, se le impondría multa una primera vez y

hasta una tercera en caso de hacer caso omiso a los requerimientos, luego de la cual, se procedería a embargar bienes suficientes para garantizar su cumplimiento.

Adicionalmente, se podría establecer la obligación de otros contribuyentes tales como Empresas del Sistema Financiero, Compañía de luz, de teléfonos, etc. o bien de otras dependencias como la Secretaría de Relaciones Exteriores en la obtención de pasaporte; de Educación Pública para la emisión de certificados, títulos, etc., de recabar anualmente de sus usuarios o en cada trámite que efectuaran (desde luego reglamentándose en qué casos), constancia de encontrarse inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes, así como el haber cumplido con la obligación de presentar su declaración anual y a falta de la misma, la cancelación del servicio respectivo.

Lo anterior lógicamente tendría que ser complementado con reformas a la Ley del Impuesto Sobre la renta como veremos más adelante, a fin entre otras cosas, de que dicho cumplimiento resultara lo más económicamente posible para los contribuyentes a través de programas de televisión, radio, anuncios en periódicos, así como talleres gratuitos para los contribuyentes para el llenado de su declaración.

Como pudiera esperarse, quienes únicamente se encontraran percibiendo ingresos del Capítulo I de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, es decir, asalariados, quedarían relevados de esta obligación, toda vez que dicha sería cumplida por su patrón.

Si bien lo propuesto en párrafos anteriores para algunos parecerá represivo, también es cierto que de no proceder de esa manera, nunca se logrará una equidad en materia tributaria.

Autores como Latapí afirman que de acuerdo a la OCDE, países como Francia, Canadá, Estados Unidos y Japón tienen un porcentaje de recaudación con respecto al PIB de 44, 38, 28 y 29%, así como un ingreso per cápita en dólares de 26,445, 18,915, 26,438 y 40,726 dólares, en tanto que en nuestro país, el % de recaudación es del 16% y el ingreso per cápita es de 3,597 dólares.

Resulta evidente que es urgente incrementar el nivel de recaudación si deseamos progresar como país (CUADROS XLVIII, XLIX y L).

**CUADRO: XLVIII RELACIÓN DE % DE RECAUDACIÓN  
CONTRA INGRESO PER CÁPITA**

PAÍS	% DE RECAUDACIÓN CON RELACIÓN AL PIB	INGRESO PER CÁPITA PARA 1995 EN DÓLARES
	FRANCIA	44
CANADÁ	38	18,915
ESTADOS UNIDOS	28	26,438
JAPÓN	29	40,726
COREA	24	10,155
TURQUÍA	23	2,747
MÉXICO *	16	3,597

\* INCLUYE IMPUESTOS FEDERALES Y APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

FUENTE: MARIANO LATAPÍ RAMÍREZ, "LA REALIDAD DE LOS IMPUESTOS EN MÉXICO", ED. SICCO, 1ª EDICIÓN, CON DATOS DE LA OCDE, ESTUDIOS ECONÓMICOS, 1998.

**CUADRO: XLIX INGRESOS TRIBUTARIOS POR UN AÑO COMO % DEL PIB NACIONAL**

AÑO	INGRESOS TRIBUTARIOS / PIB %
1960	6.4
1965	7.3
1970	8.2
1975	11.3
1980	15.3
1985	10.9
1990	10.6
1995	10.8
1996	9.8
1997	9.1
1998	8.9

FUENTE: MARIANO LATAPÍ RAMÍREZ, "LA REALIDAD DE LOS IMPUESTOS EN MÉXICO", ED. SICCO, 1ª EDICIÓN, CON DATOS DEL INEGI, ANUARIO ESTADÍSTICO.

**CUADRO: L. CONTRIBUCIÓN DEL ISR POR PERSONAS FÍSICAS Y MORALES  
EN RELACIÓN CON EL PIB**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
TOTAL RECAUDADO POR ISR	5.4	5.2	5.2	5.8	5.6	5.3
PERSONAS MORALES	2.5	1.9	1.8	2.0	1.7	1.5
PERSONAS FÍSICAS	2.9	3.3	3.4	3.8	3.9	3.8

FUENTE: MARIANO LATAPÍ RAMÍREZ, "LA REALIDAD DE LOS IMPUESTOS EN MÉXICO", ED. SICCO, 1ª EDICIÓN, CON DATOS DEL INEGI, *EL INGRESO Y EL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO, 1995*.

Cabe señalar que desde 1999 y también para el año 2000 se ha avanzado en esta materia aunque todavía se requieren mayores esfuerzos.

**Art. 66 Pago diferido**

Este artículo ha contenido desde sus orígenes la posibilidad de que los contribuyentes que así lo soliciten a las autoridades fiscales y atendiendo a sus flujos de efectivo, efectúen el pago ya sea diferido o en parcialidades de las contribuciones omitidas y de sus accesorios, habiendo variado en estos últimos años el máximo de pagos autorizados. Sin embargo, dicho artículo únicamente prevé la posibilidad de enterar dichas contribuciones a través de parcialidades, pero no señala el mecanismo tratándose de pagos diferidos.

Considero indispensable reglamentar cuanto antes dicha situación ya que en la actualidad existe un gran número de contribuyentes impedidos de cumplir con sus obligaciones omitidas de manera inmediata, mientras que hacerlo en parcialidades también se les puede llegar a dificultar.

Pensemos por ejemplo en alguna constructora que ha omitido determinadas contribuciones y que sólo espera un avance de obra que le deben autorizar en tres meses, con lo cual ya contará con recursos para utilizarlos para cumplir con dichas obligaciones.

Si dicha opción se encontrara debidamente regulada, podría convenir con la autoridad, incluso antes de que ésta descubra su omisión con el consiguiente ahorro de la multa, a pagar dichas contribuciones omitidas dentro de esos tres meses, en una sola exhibición, obviamente con la imposición de recargos y su actualización.

#### **Art. 73 Fracción III**

Se propone seguir considerando pago espontáneo el hecho de cubrir diferencias observadas en dictamen de Contador Público registrado aun cuando se efectúe con posterioridad a los quince días que actualmente se señalan.

#### **Art. 76**

Se propone eliminar la imposición de multas a los contribuyentes que declaren pérdidas fiscales y que posteriormente la autoridad, en el ejercicio de sus facultades de comprobación, le determine utilidad fiscal, toda vez que, mientras no las aplique, no le causa ningún perjuicio al fisco y si lo hace, en ese momento sí procedería la imposición de dicha sanción.

### **4.5 IMPUESTO SOBRE LA RENTA.**

#### **Artículos que se propone reformar:**

##### **Art. 7-B Componente Inflacionario**

Se propone eliminar el procedimiento para determinar la ganancia y pérdida inflacionaria, así como los intereses acumulables y deducibles, para que en su lugar, se acumulen o deduzcan los intereses devengados en el periodo de que se trate. No hay que olvidar que la inflación es detonada principalmente por el gobierno federal y no significa realmente ni un ingreso ni una deducción, pues el contribuyente en realidad no ve modificada su situación patrimonial, como consecuencia de dicho cálculo.

Si bien se considera que la creación de estos conceptos fue una respuesta a la planeación fiscal a través de créditos respaldados que existía - los llamados "back to back" -, actualmente el Artículo 66 contrarresta esa posibilidad al considerar como dividendos y no como intereses, las contraprestaciones que se pacten entre las partes si se trata de créditos total o parcialmente respaldados.

##### **Art. 10 Proporcionalidad de la tasa.**

Este artículo señala:

"Las personas morales deberán calcular el impuesto sobre la renta, aplicando al resultado fiscal obtenido en el ejercicio la tasa del 35%.....".

Repasemos lo que señala el ya comentado artículo 31 fracción IV constitucional:

"Art. 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes." (el subrayado es mío).

Ahora bien, a este respecto el maestro Adolfo Arrijo Vizcaíno en su obra citada, analizando la obra de Adam Smith deduce que cuando se busca "proporcionalidad", no basta con que quienes más ganan contribuyan en forma cuantitativamente mayor que las personas de menores ingresos, sino que es necesario que esa mayor aportación económica se haga en forma cualitativa.

Por otra parte, el Poder Judicial de la Federación ha sostenido las siguientes tesis:

*"Proporcionalidad y equidad tributarias establecidas en el art. 31, fracc IV constitucional. El art. 31, fracc IV, de la Constitución establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativa superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de esta principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente, conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto, no solo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, lo que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etc; debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables, de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula."*

Séptima época, primera parte:

Vols. 181-186 A.R. 5554/83 Compañía cerillera "La Central", S.A. Mayoría de 14 votos

Vols. 187-192 A.R. 2502/83 Servicios Profesionales Tolteca, S.C. Mayoría de 16 votos

Vols. 187-192 A.R. 441/83 Cerillos y fósforos "La Imperial" S.A. Mayoría de 14 votos

Vols. 187-192 A.R. 3449/83 Fundidora de Aceros Tepeyac, S.A. Mayoría de 14 votos

Vols. 187-192 A.R. 5413/83 Fábrica de Loza "El Ánfora", S.A. Mayoría de 15 votos <sup>53a</sup>

**Proporcionalidad de las contribuciones. Debe determinarse analizando las características particulares de cada una.** La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver asuntos referidos al impuesto sobre la renta ha establecido que el principio de proporcionalidad consiste en que cada causante contribuya a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, aportando una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, y añade que ese objetivo se cumple fijando tasas progresivas; sin embargo, tratándose de tributos cuya naturaleza y características especiales sean diversas, no pueden regir iguales criterios para determinar su

<sup>53a</sup> CARRRASCO IRIARTE HUGO; obra citada; págs. 164 y 165

proporcionalidad. Este principio debe determinarse analizando los rasgos de cada tributo.

Amparo en revisión 1564/88

Amparo en revisión 1717/88

Amparo en revisión 2286/88

Amparo en revisión 2384/88

Esta tesis constituye la jurisprudencia 4/90 pendiente de publicarse”<sup>53b</sup>

Pensemos en el siguiente ejemplo:

Si algún profesor dijera a sus alumnos lo siguiente:

*“Al que mañana me traiga dos dulces, le subiré un punto y al que me traiga cuatro dulces, también le subiré un punto”,* de inmediato pensaríamos en que la medida de dicho profesor si bien resulta equitativa - a todos los que lleven dulces se les subirá un punto sin discriminar a nadie -, no resulta proporcional ya que para que esto sucediera tendría que corresponder a los que llevaran los cuatro dulces, dos puntos para que la medida resultara proporcional.

Señala el Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado de editado por Selecciones del Reader's Digest: *“proporción: disposición o correspondencia debida entre las partes de una cosa con el todo, o entre cosas relacionadas entre sí... 3. la mayor o menor dimensión de una cosa”.*

Por lo anteriormente expuesto, considero necesario se reforme este artículo para establecer tarifas progresivas - con una tasa máxima del 30% -, atendiendo el nivel de ingresos acumulables, con las cuales se lograría cumplir con el precepto constitucional anteriormente aludido. (CUADRO XLVII).

---

<sup>53b</sup> Idem; págs. 165 y 166

**CUADRO: X L I I TARIFA DE LA LEY DEL INCOME TAX PARA PERSONAS MORALES.**

	RANGO DE UTILIDAD FISCAL EN DÓLARES		CUOTA FIJA	ISR MARGINAL %
1	1	50,000	0	15
2	50,001	75,000	7,500	25
3	75,001	100,000	13,750	34
4	100,001	335,000	22,250	39
5	335,001	10,000,000	113,900	34
6	10,000,001	15,000,000	3,400,000	35
7	15,000,001	18,333,333	5,150,000	38
8	EN ADELANTE		6,416,667	35

FUENTE: MARIANO LATAPÍ RAMÍREZ, "LA REALIDAD DE LOS IMPUESTOS EN MÉXICO", ED. SICCO 1ª EDICIÓN.

Por otra parte y como ya se comentó en los Capítulos anteriores, se propone establecer tarifas progresivas y diferenciadas, dependiendo del área geográfica donde se encuentre el contribuyente, tomando como base el lugar donde se encuentre la mayor generación de empleos por parte de éste, buscando con esto la creación de polos de desarrollo en todo el país, evitando con esto la concentración de recursos en las mega ciudades ( México, Monterrey y Guadalajara principalmente ). Aunado a lo anterior, y como consecuencia de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, se propone permitir a las entidades federativas gravar con una tasa de hasta el 5% - con la disminución lógica a nivel federal -, al Resultado Fiscal obtenido por los contribuyentes con actividades empresariales.

Por lo que se refiere a lo que se señalaba en Capítulos anteriores en lo referente a la reinversión de utilidades, desde 1999 la ley contempla la posibilidad de diferir en parte el Impuesto Sobre la Renta causado, hasta que se distribuyan dividendos.

No obstante esta innovación, considero que en verdad debiera hacerse atractivo a los contribuyentes la reinversión de utilidades con un mecanismo más generoso a fin de que como ya se indicó, el empresariado deje por más tiempo las utilidades en las empresas. Este mecanismo podría contemplar que entre mayor sea el tiempo transcurrido entre la generación de las utilidades y el retiro de las mismas por parte de los accionistas, menor sea la tasa del impuesto a enterar por parte de la sociedad.

#### Art. 10-A

Con motivo de la reforma a que nos referíamos en el punto anterior, éste artículo fue modificado, por lo que en caso de reforma, éste también deberá adecuarse.

#### Art. 10-B Límite de ingresos

Actualmente este artículo establece que las personas morales que se dediquen exclusivamente a las actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras no pagarán el Impuesto Sobre la Renta por los ingresos provenientes de dichas actividades, siempre que no excedan en el ejercicio de 20 veces el salario mínimo general elevado al año (actualmente \$ 220,460), por cada uno de sus socios o asociados, sin exceder dicha exención de 200 veces el salario mínimo general elevado al año (actualmente \$ 2.3 millones aproximadamente).

Por el excedente se paga el impuesto en los términos del Título II y efectúan sus deducciones en la proporción que guarden los ingresos gravables del ejercicio respecto del total de ingresos obtenidos en el mismo.

Del artículo anterior considero un error, en primer lugar, considerar la exención atendiendo al número de socios o asociados. Aquí valdría la pregunta ¿Premia el fisco a aquellos empresarios que consiguen real o ficticiamente pues a algún “vivo” se le ocurrirá incluir como sus socios a toda su parentela aunque sea en el papel- muchos socios y castigará al que sólo puede tal vez conseguir un socio?, ¿tiene sentido dicha disposición?. En fin.

Por otro lado, atendiendo a la situación de la industria agropecuaria en general, tema del cual nos hemos ocupado en el punto 4.1 del Capítulo I y a que evidentemente hasta la fecha no han dado resultado las medidas adoptadas por ninguno de nuestros eficientísimos gobernantes, considero indispensable dados todos y cada uno de los fracasos obtenidos hasta ahora, fomentar como nunca dichas actividades tal como también quedó asentado en el Capítulo respectivo.

Ahora bien, si se contempla una exención en principio de 20 y que absurdamente como ya se comentó, puede llegar hasta 200 veces el salario mínimo, mi propuesta consiste en establecer que en virtud de tratarse de actividades prioritarias para el país y siempre que se cumplieran una serie de requisitos tales como:

- Destino de la producción primero al mercado nacional, a fin de satisfacer los requerimientos de la población.
- Capacidad productiva acorde con la inversión realizada.
- Aprovechamiento al máximo de la superficie explotable,

dicha exención se incrementara a 900 veces el salario mínimo general elevado al año (actualmente más de 11 millones de pesos ) y sin importar el número de socios o asociados que se tengan, es decir, realmente hacerle atractivo a los inversionistas el invertir en dicho sector.

### Art. 13

Como se señaló en el comentario al artículo 10-B, se considera prioritario y añadiría improrrogable proporcionar un máximo impulso al sector agropecuario. Aquí añadiríamos la necesidad de impulsar, como ya se mencionó en el Capítulo Primero, otras actividades entre las cuales podemos considerar las siguientes:

- A) Editoras de periódicos y revistas ( éstas con cierto grado de utilidad )
- B) Desarrolladoras de nuevos productos de utilidad colectiva que hayan sido patentables y que cumplan con los requisitos que se establezcan.

Actualmente este artículo señala el beneficio que tienen algunos sectores productivos de disminuir el Impuesto Sobre la Renta causado en el ejercicio como sigue:

- I. 50%, si los contribuyentes están dedicados exclusivamente a la agricultura, ganadería, pesca o silvicultura.
- II. 25%, si los contribuyentes a que se refiere la fracción anterior, industrializan sus productos.
- III. 25%, si los contribuyentes a que se refiere la fracción 1 de este artículo, realizan actividades comerciales o industriales en las que obtengan como máximo el 50% de sus ingresos brutos.
- IV. 50%, si los contribuyentes están dedicados exclusivamente a la edición de libros. Cuando no se dediquen exclusivamente a esta actividad, calcularán la reducción del 50% sobre el monto del impuesto que corresponda de los ingresos por la edición de libros, en los términos del Reglamento, el cual a su vez señala la obligación de estos contribuyentes de distinguir en su contabilidad entre los ingresos y las deducciones relativos a la edición y enajenación de libros y los demás ingresos a fin de conocer su utilidad fiscal por cada actividad.

Mi propuesta concreta sería que dicho artículo quedara como sigue:

- I. 50%, si límite y tasa, respecto de dichos ingresos. Cuando se obtengan ingresos por otras actividades, calcularán la reducción del 50% sobre el monto del impuesto que corresponda de los ingresos por el desarrollo de nuevos productos que se consideren de utilidad colectiva que hayan sido patentables, en los términos del Reglamento.

## Art. 14 y Art. 109

Estos dos artículos, como es sabido, señalan las reglas para determinar la base de la Participación a los Trabajadores en las Utilidades de las empresas a que se refiere el artículo 123 de la Ley Federal del Trabajo. Derivado de la manera en que se encuentran estructurados, permiten a los patrones deducir para estos efectos las adquisiciones de mercancías y no el costo de las mismas.

Es decir, si un contribuyente se percata antes de concluir el ejercicio de que se trate, que va a existir base para la Participación de utilidades a que está obligado, puede adquirir mercancía y deducirla aun sin haberla vendido y salir de ese "problema", aunque como veremos más adelante su solución resulta momentánea ya que lo único que consigue es diferir dicho efecto.

Propongo que la deducción que se le autorice a los patrones, como lo veremos con mayor profundidad en los comentarios al Artículo 22, sea la del costo de la mercancía vendida y no las adquisiciones de las mismas, ya que lo único que se logra es el diferimiento indefinido y en ocasiones definitivo de una obligación, perjudicando con ello a la clase trabajadora.

Aunado a lo anterior, los patrones también se pueden ver perjudicados debido a que el citado diferimiento, ya sea que haya sido provocado o no, en caso de liquidación de una persona moral se les puede revertir, ocasionando con ello que únicamente resultaran beneficiados los trabajadores que aun se encontraran en la empresa al momento de la liquidación y que injustamente aquellos que laboraron en ella durante su existencia se hayan ido sin haber cobrado nunca cantidad alguna por ese concepto.

Para ejemplificar lo anterior, consideremos el caso de una empresa que año con año y entre otras causas debido a la inflación, ve incrementarse el valor de sus inventarios, con lo cual su base de Participación a los Trabajadores en las Utilidades disminuye o en definitiva es negativa por lo que no efectúa nunca ningún reparto. Imaginemos ahora el año en que sus accionistas deciden liquidar la empresa (obviamente si habláramos de una persona moral). Tendríamos que al vender los inventarios que se le quedaron en el almacén al cierre del ejercicio anterior, no tendrían "costo fiscal" para el ejercicio de liquidación y toda vez que la Ley Federal del Trabajo no permite a los patrones disminuir de las utilidades de un ejercicio las pérdidas de ejercicios anteriores, tendríamos el caso totalmente incongruente que una empresa que siempre fue perdedora para efectos fiscales y que por consiguiente nunca determinó base para reparto, en el ejercicio en que se liquida, es muy probable que sí determine base, debido principalmente a que la totalidad de los ingresos que perciba por la enajenación de sus inventarios no tendrían, como ya se señaló, "costo fiscal", no pudiendo disminuir las pérdidas de ejercicios anteriores.

Lo anterior se solucionaría si se les permitiera a los contribuyentes, como hasta 1987, deducir de sus ingresos acumulables el Costo de las mercancías vendidas, dando con ello congruencia y equilibrio en la determinación de la base de reparto.

Aquí cabe señalar que en 1999, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció porque exista una misma base para la determinación del Impuesto Sobre la Renta y para Reparto de Utilidades a los Trabajadores, por lo que habría que unificar criterios en esta materia.

**Art. 15** Definición de ingreso / último párrafo, dividendos no acumulables.

Señala el maestro Enrique Calvo Nicolau <sup>54</sup> que hasta el año de 1964, este artículo disponía que la Ley del Impuesto Sobre la Renta gravaba los ingresos en efectivo, en especie o en crédito, que modificaran el patrimonio del contribuyente, cuando provinieran de productos o rendimientos del capital, del trabajo o de la combinación de ambos o de otras situaciones jurídicas o de hecho que en ella se señalaban.

Como el mismo autor señala, si comparamos dicha redacción con la actual, nos encontramos con que aparentemente la redacción actual carece de una definición de ingreso y digo aparentemente porque, también según el mismo autor, el hecho de utilizar la palabra “patrimonio” no ayuda precisamente a definir el concepto “Ingreso”.

Ahora bien, el maestro Calvo Nicolau opina que no es necesario que el término “ingreso” sea definido en la Ley, sin embargo proporciona su definición al señalar que es “toda cantidad que modifique de manera positiva el haber patrimonial de una persona”.

Por otra parte, considera que el objeto de la Ley del Impuesto Sobre la Renta es la obtención de ingresos y no el resultado fiscal, aún cuando la ley se denomine “del Impuesto Sobre la Renta”, lo cual se corrobora de la lectura del artículo 1 de la misma, el cual señala:

\*Art. 1. Las personas físicas y las morales están obligadas al pago del impuesto sobre la renta en los siguientes casos:

- I. Las residentes en México respecto de todos sus ingresos cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan.
- II. Los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente o una base fija en el país, respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento permanente o base fija.
- III. Los residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuente de riqueza situadas en territorio nacional, cuando no tengan un establecimiento permanente o base fija en el país, o cuando teniéndolos, dichos ingresos no sean atribuibles a éstos.\*

En mi opinión, sería conveniente que la Ley contuviera en el Artículo 15 una definición de ingreso para efectos fiscales a fin de dar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes y de cerrar definitivamente la posibilidad de opiniones futuras encontradas, ya que como el mismo autor lo señala, existen, por ejemplo, divergencias de opinión en cuanto a cuál debe considerarse como objeto del impuesto, si el ingreso o la utilidad, incluso entre el poder judicial como a continuación se transcribe:

---

<sup>54</sup> CALVO NICOLAU ENRIQUE; “TRATADO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA”; Tomo I; México; Edit. Themis; 1995; 1ª Edición

**"RENTA. SOCIEDADES MERCANTILES. OBJETO Y MOMENTO EN QUE SE GENERA EL IMPUESTO.** De conformidad con el artículo 1° de la Ley del Impuesto Sobre la Renta el objeto de este impuesto está constituido por los ingresos y no por las utilidades que obtengan los sujetos pasivos del mismo. La obligación tributaria a cargo de éstos nace en el momento mismo en que se tienen los ingresos, bien sea en efectivo, en bienes, en servicios o en créditos, como lo establece el artículo 15 del mismo ordenamiento, y no como aduce la quejosa, que ese impuesto se causa hasta que al término del ejercicio fiscal se determina utilidades. No es óbice para esta conclusión de que sean las utilidades las que constituyen la base a la que habrá de aplicarse la tarifa de acuerdo con la cual se determinará el impuesto, así como tampoco las circunstancias de que aun cuando haya ingresos, si no hay utilidades, no se cubrirá impuesto alguno, pues en este caso debe entenderse que esos ingresos que, sujetos a las deducciones establecidas por la Ley, no produjeron utilidades, están desgravados, y lo que es más, que esa pérdida fiscal sufrida en un ejercicio fiscal, será motivo de compensación en ejercicio posterior. No es cierto pues, que el impuesto sobre la renta se causa anualmente, ya que, como se dijo, éste se va causando operación tras operación en la medida en que se vayan obteniendo los ingresos; por ende, no es cierto tampoco, como afirma la recurrente, que al realizar pagos provisionales a cuenta del impuesto, se esté enterando un tributo no causado y que ni siquiera se sabe si se va a causar. El impuesto se ha generado, se va causando operación tras operación, ingreso tras ingreso, y el hecho de que de conformidad con el artículo 10 de la Ley a comentario sea hasta fin del ejercicio fiscal cuando se haga el cómputo de todos los ingresos acumulables, y se resten a éstos las deducciones permitidas por la ley, para determinar una utilidad fiscal que va a constituir la base (no el objeto), a la que se habrá de aplicar la tarifa que la misma ley señala, para obtener así el impuesto definitivo a pagar, no implica que dicha utilidad sea el objeto del impuesto y que éste no se hubiese generado con anterioridad."

Pleno de la SCJN <sup>55</sup>

**"RENTA, LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA. EL HECHO GENERADOR DEL IMPUESTO AL INGRESO GLOBAL DE LAS EMPRESAS NO ES LA PERCEPCIÓN DE UN INGRESO SINO LA OBTENCIÓN DE UNA RENTA.** Los antecedentes legislativos del impuesto sobre la renta, desde la remota Ley del Centenario del 20 de julio de 1921 hasta la fecha, así como el articulado de la ley vigente a partir del año de 1981, permiten asegurar que el hecho generador del impuesto al ingreso global de las empresas actualmente no consiste en la obtención de un ingreso (percepción) sino en la obtención de una renta, entendida como la riqueza o ganancia que, en términos generales, resulta de descontar a los ingresos percibidos el costo de su obtención, para lograr definir así la utilidad que se traduce en un incremento del patrimonio. Precisamente con este propósito es que el legislador no ha configurado la base gravable del tributo sencillamente con la suma de ingresos, sino atendiendo a la utilidad fiscal (ingresos acumulables menos deducciones autorizadas) y al resultado fiscal (utilidad fiscal menos otras deducciones) ambos referidos necesaria y obligadamente a un ejercicio fiscal que regularmente comprende un año, dado que en forma general y salvo otros motivos de política financiera, las deducciones y reducciones reflejan los gastos, costos, inversiones y erogaciones que debe realizar el causante para obtener el ingreso, lo cual permite conocer de la manera más acertada el margen efectivo de utilidad o riqueza obtenida por el contribuyente durante el periodo".

Tribunal Colegiado del Poder Judicial de la Federación <sup>56</sup>

Finalmente, considero que en cualquier materia, pero sobre todo en la materia fiscal, mientras menos posibilidades existan de haber discrepancia en alguna disposición, menores litigios se suscitarán entre

<sup>55</sup> Idem; págs. 441 y 442

<sup>56</sup> Idem; págs. 441 y 442

las partes ahorrándose mucho dinero el Estado en juicios tardados y costosos y los particulares también.

Por otra parte, habíamos comentado con anterioridad la conveniencia de no considerar por un periodo determinado como ingresos acumulables para efectos de este impuesto a aquellos que obtengan las personas físicas y morales por la explotación de "*Industrias Nuevas y Necesarias*", a semejanza de lo que ocurría en el pasado pero condicionando esta opción, entre otras cosas como ya se dijo, a la no distribución de utilidades por periodos determinados en ley.

#### **Art. 16** Momento de acumulación.

Antes de entrar al análisis de este artículo y las reformas que se proponen al mismo, creo conveniente hacer primero el siguiente comentario, que si bien pudiera pensarse que no tiene relación directa con nuestro trabajo, en mi opinión sí la tiene de manera indirecta.

En los últimos meses nos hemos venido enterando del gran problema nacional en que se ha convertido el tristemente célebre problema del Fondo Bancario para la Protección al Ahorro (FOBAPROA), hoy IPAB (Instituto para la Protección del Ahorro Bancario). Como es sabido, dicho problema presenta una gran variedad de aristas como son los fraudes en que incurrieron algunos deudores ofreciendo garantías inexistentes o subvaluadas que en ocasiones no garantizaban siquiera el 10% de los créditos conseguidos; deudores que incurrieron en mora debido al súbito incremento de las tasas de interés; desempleados propiciados por el régimen que al quedarse sin su fuente de empleo no pudieron seguir cumpliendo con sus obligaciones, etc.

En mi opinión y para efectos de lo concerniente a este artículo, por desgracia en nuestro país se ha venido incentivando la cultura del "No pago". Es por ello que en ocasiones, cuando se habla de carteras vencidas ( y no solo de los bancos), nos encontramos con infinidad de casos en los que el deudor se vale de una serie artimañas legales o no para no cumplir con las obligaciones contraídas.

Es así como tenemos a empresas que habiendo enajenado un bien a cualquier persona, se encuentra actualmente obligada no solo a considerar como un ingreso acumulable para efectos del Impuesto Sobre la Renta dicha enajenación sino que también está obligada a enterar el Impuesto al Valor Agregado de la misma y hasta a considerar como un Activo Financiero para efectos de la Ley del Impuesto al Activo la cuenta por cobrar que se suscita por dicha operación, aun cuando no haya sido cobrada.

Por otra parte, quien adquirió dicho bien, tiene derecho, en los términos del artículo 22 de la misma Ley, a deducir el valor de dicho bien, incluso aún sin haberlo vendido como ya se señaló en el comentario al artículo 14; tiene derecho a acreditar el Impuesto al Valor Agregado que le hubieran trasladado en forma expresa por esa operación; y por último, tiene derecho a disminuir del valor de su activo del ejercicio, para efectos del Impuesto al Activo, la deuda o cuenta por pagar que se generó por la operación.

Lo anterior, como se puede observar cumple con una simetría fiscal, ya que mientras uno acumula independientemente de haber cobrado o no, el otro deduce independientemente de haber pagado o no.

Hasta aquí todo resultaría equilibrado si suponemos que dicha operación tarde o temprano será liquidada. Pero pensemos en algún contribuyente, de los que desgraciadamente hay muchos, que están hechos a la cultura del “No pago”; en los “vivales” que por medio de artimañas consiguen que algunos proveedores ilusos les enajenen sus productos para tal vez nunca pagárselos; en los “jinetes” que programan los pagos a sus proveedores para 90 días cuando ellos venden sus productos de contado, convirtiéndose su negocio además de mercantil, en financiero.

Si analizamos lo anterior, nuestro sistema fiscal propicia y hasta cierto punto estimula dichas actitudes por lo que mi propuesta consiste en que los contribuyentes acumulen sus ingresos hasta el momento en que los perciban y por contra, los contribuyentes deduzcan, en todos los casos, hasta que los paguen, siguiendo por supuesto la misma suerte el efecto en el Impuesto al Valor Agregado.

Considero que lo anterior no repercutiría negativamente al fisco federal, toda vez que si bien quien obtiene el ingreso no lo acumulará hasta que lo cobre, quien efectúe la deducción no podrá hacerlo sino hasta que lo haya pagado, permaneciendo, en mi opinión, la simetría que se ha buscado, sólo que ahora “premiando” al contribuyente cumplido.

En mi opinión una reforma de ese tipo propiciaría la fluidez de recursos y tal vez coadyuvaría de algún modo a la reactivación económica, ya que actualmente, como ya quedó asentado, el contribuyente cabal y cumplido es obligado a desembolsar recursos para pagar impuestos por una operación que tal vez nunca cobre, mientras que los “vivales”, entre otros, se benefician al aprovechar una deducción que, en algunos casos, les puede resultar “gratis”

#### **Art. 17 Ganancia derivada de fusión.**

Siendo la fusión la reunión de dos o más sociedades mercantiles en una sola, disolviéndose las demás, en la cual transmiten su patrimonio a título universal a la sociedad que resulta o subsiste por la fusión, no es claro en qué caso o casos se pudiera presentar una ganancia derivada de la misma, por lo que se propone mejorar la redacción de este artículo a fin de hacerlo más comprensible para los contribuyentes.

#### **Art. 22 y Art. 108 Deducción del costo**

Este artículo como es sabido, se dedica a las deducciones a que tienen derecho de efectuar por un lado las personas morales del Título II (Art. 22) y por el otro, las personas físicas con actividades empresariales del régimen general de Ley (Art. 108).

Como ya se señaló en los comentarios a los artículos 14 y 109, resulta inapropiado en mi opinión el permitir a los contribuyentes del Impuesto Sobre la Renta las adquisiciones de mercancías y no el costo de las ventas.

Además de que lo anterior, como ya se señaló propicia incongruencias e injusticias en la determinación

de la Participación de los trabajadores en las Utilidades de las empresas, genera en muchas ocasiones "Planeaciones fiscales" al vapor, ya que en ocasiones el simple hecho de anticipar que habrá utilidad fiscal en alguna empresa, conlleva a que algunas de ellas efectúen "compras de pánico", cuya finalidad primordial es diferir el impuesto, desviando en ocasiones recursos que tal vez fueran más útiles en ese momento para cubrir otras necesidades pero que dado que lo único que se busca es no pagar el impuesto, "cuando menos en este ejercicio", se utilizan para compras que en otras circunstancias tal vez no se hubieran efectuado, repercutiendo desde luego en la recaudación por parte de la autoridad.

En este caso se tendría que regular el tratamiento de los inventarios iniciales a través de un Artículo Transitorio, pues debemos recordar que desde hace diez años ha venido operando dicho esquema, el cual completaría la disposición en comento. En mi opinión dicho artículo transitorio podría ser redactado como sigue:

*"ARTÍCULO TRANSITORIO. Para el año de \_\_\_\_\_, los contribuyentes que hasta antes de la entrada en vigor de las reformas a esta Ley hubieran deducido el monto de las adquisiciones de mercancías a que se refería el artículo 22 fracción de la ley vigente hasta el 31 de diciembre de \_\_\_\_\_, podrán deducir la cantidad que resulte de sumar al inventario que tuvieran al 31 de diciembre de \_\_\_\_\_ las adquisiciones del ejercicio \_\_\_\_\_ y disminuyendo de la misma, el inventario final que se tuviera al 31 de diciembre de \_\_\_\_\_, valuado de conformidad con el artículo 58 fracción VII."*

#### **Art. 24 Consumos en Restaurantes y bares.**

Como afirmábamos en la Introducción, el hecho de que anteriormente algunos contribuyentes hayan abusado en la deducción de estos conceptos originó que la autoridad propusiera al Congreso la eliminación de la posibilidad de seguir haciéndolo. Dicha prohibición se encuentra actualmente en el artículo 25 Fracción XXI, la cual dispone:

*"Art. 25 No serán deducibles:*

*XXI. Los consumos en bares o restaurantes. ....", a excepción de los relacionados con gastos de viaje, es decir, efectuados según la propia Ley fuera de una feja de 50 kilómetros correspondiente a su domicilio fiscal.*

Con esta medida, a decir de muchos se dio un duro golpe al sector restaurantero - que en buena medida contribuye al sector turístico - , el cual vio disminuidas sus plazas de trabajo, cancelación de nuevas inversiones en este sector, desocupación de inmuebles que anteriormente se destinaban a prestar ese servicio, etc.

Yo añadiría algo que tal vez la CANIRAC nunca señale y es el hecho de que los asistentes a esos lugares dejaron en la mayoría de los caos de solicitar comprobante por el consumo efectuado, propiciando en no pocos casos la omisión de ingresos por parte de algunos de estos contribuyentes.

Considero que en este caso las posturas tanto de la autoridad como de los contribuyentes, la primera al alegar abusos de los contribuyentes y estos al argumentar que requieren poder deducir de sus ingresos las comidas de trabajo, ya que en muchas ocasiones es en ellas donde se conciertan negocios

importantes son válidos. Por otra parte, el sector restaurantero ciertamente se ha visto mermado por la disminución de la afluencia de clientes a esos lugares.

En este respecto mi propuesta consiste en permitir a los contribuyentes el deducir una cantidad máxima por este concepto y únicamente por lo que respecta a alimentos, con algunos requisitos tales como: impresión de los comprobantes por máquinas especiales que separaran con precisión los conceptos de consumo de alimentos de los de bebidas y que contaran con una memoria imborrable; señalamiento del día de la semana en que se expidiera, ya que los efectuados en días no laborables por el contribuyente en ningún caso serían deducibles; compromiso del restaurante de manifestar a través del representante, en caso de protesta de decir verdad, el número de personas que hubiesen consumido, indicando si fueron adultos o niños; etc.

Los requisitos si bien para algunos pudieran resultar exagerados o absurdos, debemos aceptar que comenzar a establecer una nueva relación fisco-contribuyente basada en la confianza no es sencillo ni puede lograr de la noche a la mañana en virtud de una larga historia de “te engaño”, “te corrijo”. Considero que es hora de que cada parte se dedique a cumplir con su cometido, los contribuyentes a generar riqueza para que esta pague sus impuestos y el fisco a administrar honestamente los recursos que le son encomendados, así como verificar el correcto cumplimiento de sus obligaciones por parte de los gobernados.

Como ya se señaló en el comentario al Artículo 16, considero necesario establecer en Ley que los contribuyentes sólo podrán deducir sus adquisiciones o gastos que efectúen hasta el momento en que hayan pagado.

Debe señalarse que en el caso de que los bienes de que se trate hubieran sido financiados por alguna empresa que componga el sistema financiero, la deducción de los mismos procedería independientemente de que no se hubiera cubierto el crédito, toda vez que el enajenante de dichos bienes ya habría cobrado el precio pactado a la institución de que se tratara, Banco, arrendadora financiera, etc.

#### **Art. 25 y 137 PTU deducible / Fracción XVII Pérdidas en fusión / Restaurantes y bares**

Se propone la deducción de la totalidad del Reparto de Utilidades a los Trabajadores como un incentivo para los patrones para que remuneren mejor a sus trabajadores vía este concepto permitiéndoles su deducción.

Por lo que se refiere a las pérdidas derivadas de fusión, se sugiere hacer más clara su redacción.

El punto de restaurantes y bares fue tratado en el punto anterior.

#### **Art. 27 Fondos para tecnología o capacitación**

Por lo expuesto en el Capítulo Primero, se propone aumentar el porcentaje del 1.5 al 10% de los

ingresos, en el caso de los fondos destinados a investigación y desarrollo de tecnología , así como los destinados a a programas de capacitación, del 1 al 10% de los ingresos.

#### **Art. 28 Reservas para Fondos de pensiones, jubilaciones y antigüedad**

Actualmente se condiciona la creación de estas reservas a que un 30% como mínimo se invierta en valores a cargo del Gobierno Federal. Se propone incluir los denominados en el Capítulo Primero “Fideicomisos Agrarios” e incrementar el porcentaje a un 50%.

## **SECCIÓN II DEL COSTO**

Derivado de las reformas propuestas a los Artículos 14, 22, 108 y 109, evidentemente se tendría que volver a incluir una sección “Del Costo”, la cual contendría el articulado necesario para regular la forma de determinarlo. Esta sección, como ya se comentó, tendría que ser complementada con un Artículo Transitorio que regulara la implementación de la disposición.

#### **Art. 44 fracción VII**

Se propone incrementar la tasa máxima de deducción del equipo de cómputo, que sea de fabricación nacional, del 30 al 40%, precisando desde luego, lo que debe entenderse por equipo de fabricación nacional, pues como es sabido, la mayoría de los componentes de éstos son de importación.

#### **Art. 45 Automóviles**

Con el fin de reactivar al sector automotriz y contribuir así a la generación de empleos, se propone permitir la deducción de vehículos sin el requisito de que sean utilitarios, siempre que: se trate de vehículos de fabricación nacional, su deducción se realice hasta por el 85% de su valor, tratándose de aquellos que no cumplen con lo que hasta hoy se conoce como “utilitarios”, y no exceda el número de automóviles de este tipo, de uno por cada empleado de confianza del más alto nivel en la empresa.

#### **Art. 51 Deducción inmediata**

Se propone el regreso de esta opción, sólo para algunos bienes y en determinadas áreas geográficas, las cuales tendrían que ir entrelazadas a los polos de desarrollo que ya se mencionaron con anterioridad.

#### **Art. 52-C Ganancia y pérdida inflacionaria de instituciones de crédito**

Al proponer eliminar estos conceptos para los demás contribuyentes, obviamente se tendría que eliminar también para el sector financiero.

#### **Art. 55 y 110 Amortización de Pérdidas**

Se propone la adecuación del párrafo que se refiere a “de las utilidades fiscales”, ya que se cree que no

s el espíritu de la disposición disminuir la pérdida ocurrida en un ejercicio contra las utilidades necesariamente) de los diez ejercicios siguientes (actualmente), sino contra las utilidades, si las hay, de los diez ejercicios siguientes.

#### **Art. 58 Fracción X Valuación de inventarios por PEPS y Art. 112**

Con motivo de la reincorporación de la deducción del costo de ventas en lugar de las adquisiciones de mercancías, se propone establecer en ley la obligatoriedad de valuar sus inventarios al costo de la última adquisición, lo cual sería congruente con lo dispuesto en la Ley del Impuesto al Activo - que en mi opinión no debe abrogarse - ni continuar exentando a determinados contribuyentes como ha venido sucediendo a través de decretos.

#### **Art. 67 Régimen simplificado para agropecuarias**

Se propone continúen en éste régimen las personas morales que se dediquen exclusivamente a estas actividades, en tanto se capitalizan - tentativamente un periodo de cinco años -, condicionando posteriormente su inclusión en éste régimen, a la no distribución de utilidades por periodos determinados.

Así mismo, se propone incluir como una opción la adopción de este régimen al sector salud (clínicas y hospitales privados), así como al sector turístico, en ambos casos tratándose de nuevos proyectos de inversión, en tanto que con ello se permita la no causación de impuestos por los periodos de retorno de la inversión para los accionistas.

#### **Art. 67 - C y 119 - E Salidas por depósitos bancarios.**

Con la finalidad de fortalecer el ahorro interno, que como ya se comentó, debe ser uno de los pilares para el desarrollo económico del país, se propone el condicionar como salida a que los depósitos en cuentas bancarias se hagan en instituciones de crédito residentes en territorio nacional, las cuales contarían con mayores recursos para financiar los proyectos económicos de sus clientes.

#### **Art. 70 Fracción XV**

Se propone reformar esta fracción a fin de que las sociedades y asociaciones civiles con fines deportivos, como son clubes de fútbol, de golf, tenis, etc., no sean considerados como no contribuyentes y por tanto no obligados al pago del impuesto sin importar si sus actividades son o no lucrativas.

Por lo que se refiere a las sociedades o asociaciones con fines religiosos, se propone condicionar el hecho de considerar a estas como no contribuyentes a aspectos como:

- Obligación de presentar relación de los integrantes de éstas (presbíteros, obispos, arzobispos, etc.,).
- Obligación de inscribir a éstos últimos en el R.F.C.

- Declaración informativa de ingresos que por cualquier concepto éstos hayan obtenido de dichas asociaciones, así como de las erogaciones efectuadas en beneficio de ellos.
- Retención del impuesto por dichos ingresos.
- Etc.

Durante mucho tiempo el clero se quejó de que las leyes en México los consideraban como ciudadanos no contribuyentes de segunda, cuando en realidad deben ser considerados como cualquier otro ciudadano. También se quejaron mucho de que la ley no les concedía personalidad jurídica hasta la reforma al Artículo 130 constitucional, en la cual ya se les reconoce, siempre y cuando obtengan su registro.

Pues bien, es hora de que las personas físicas pertenecientes al clero sean reconocidas como ciudadanos comunes y corrientes y que se reconozca plenamente su personalidad jurídica. Que paguen impuestos también es lo justo.

**Art. 77 Fracción III** (tope de 9 vsm; VI previsión social; XI P.T.U. exenta; XVI Enajenación en bolsa; XVIII actividades agrícolas; XIX límite y tasa;.

Se propone incrementar el número de salarios mínimos que se consideran como ingresos exentos al tratarse de ingresos por concepto de jubilaciones. Ya se ha comentado la necesidad que tendrá el país de contar con los recursos económicos y materiales para atender al grupo de la población que contará con más edad en los próximos treinta años. Este incremento a la exención podría condicionarse desde ahora a que las personas que planeen pensionarse en un plazo, digamos de veinte años, ahorren desde ahora un % determinado en ley de sus ingresos y que dicho ahorro sea invertido, digamos en los "Fideicomisos agropecuarios", para que, cumpliendo con lo anterior, llegado el momento de su retiro, los ingresos que perciba por este concepto tengan una mayor exención.

#### Previsión social

La previsión social, debido a las últimas sentencias de los tribunales, deberá adecuarse a la nueva concepción por parte de ellos, a fin de evitar futuras controversias.

#### Enajenación en bolsa

Como ya se señaló, se propone considerar como un ingreso acumulable - y por tanto, quitarlos de este artículo -, a las ganancias por la enajenación de acciones y otros títulos valor que se realice a través de la Bolsa de valores, a menos que la permanencia de dicha inversión exceda de tres años.

#### Actividades agrícolas

Por lo que se refiere a las actividades agrícolas, a fin de hacer más atractiva la inversión en el campo y de que éste sea capitalizado, se propone aumentar el número de salarios mínimos por los que se encuentran exentos del impuesto de 29 a 50.

#### Límite y tasa

Se propone aumentar el rango para considerar a los ingresos por intereses exentos - actualmente con los

límites de 2 veces el salario mínimo y la tasa anual que determina el Congreso de la Unión ( 10% para el año 2000)-, a 5 veces el salario mínimo y una tasa de hasta el 50% de la tasa que cobran los bancos por préstamos otorgados.

Cabe señalar que para el año 2000 se incluye un párrafo adicional que exenta también a los intereses que provengan de ciertos títulos de crédito, siempre que su vencimiento sea superior a tres años y que la tasa de interés sea revisable cuando menos cada seis meses, lo cual constituye un avance en este sentido.

**Art. 80** Modificación de la tarifa y eliminación del Subsidio con sus repercusiones y **Art. 141**

Se propone fragmentar más dicha tarifa a fin de que las personas físicas no alcancen de manera tan rápida los porcentajes más altos de pago de impuestos, sino que a éstos sólo tengan acceso las personas físicas con ingresos cualitativamente superiores (**CUADRO** ),

**CUADRO : LIII TARIFAS INTEGRADAS DEL ART. 141 DE LA LEY DEL ISR EN DÓLARES ESTADOUNIDENSES V.S. TARIFA DEL INCOME TAX**

NIVEL	INGRESO ANUALIZADO		RANGO DE DESPLAZAMIENTO EN DÓLARES	CUOTA		ISR MARGINAL %
	EN DÓLARES			FIJA		
1	0	363				1.5
2	364	3087	8.5	5		5.0
3	3,088	5426	1.8	142		8.5
4	5,427	6,308	1.2	340		12.5
5	6,309	7,552	1.2	451		16.0
6	7,553	15,234	2.0	649		19.8
7	15,235	24,012	1.6	2,170		23.8
8	24,013	30,469	1.3	4,259		28.0
9	30,470	36,563	1.2	6,067		31.5
10	36,564	EN ADELANTE		7,987		35.0

**LEY DEL INCOME TAX INGRESOS ANUALIZADOS POR PERSONA TARIFA  
ANUALIZADA EN DÓLARES ESTADOUNIDENSES**

NIVEL	INGRESO ANUALIZADO		RANGO DE	CUOTA	ISR
	EN DÓLARES		DESPLAZAMIENTO	FIJA	MARGINAL
			EN DÓLARES		%
1	0	23,999			15
2	24,000	58,150	2.4	3,600	28
3	58,151	121,300	2.1	13,162	34
4	121,301	263,750	2.2	32,738	36
5	263,751	EN		84,020	39.6
	ADELANTE				

FUENTE: MARIANO LATAPÍ RAMÍREZ, "LA REALIDAD DE LOS IMPUESTOS EN MÉXICO", ED. SICCO, 1ª EDICIÓN

Por otra parte, se propone también adecuar la determinación de la proporción de subsidio acreditable a que para esto se consideren exclusivamente aquellas erogaciones que no constituyen un ingreso del trabajador.

**Art. 81** eliminación del Subsidio con sus repercusiones **Art. 141-A**

Como ya se señaló, se propone su adecuación a la realidad del trabajador y a que éste tenga la libertad de elegir si percibe conceptos extraordinarios que le disminuirán su subsidio, en virtud de no encontrarse gravado para efectos del impuesto.

**Arts. 82 y 83**

Con la modificación de los artículos anteriores, habría que adecuar también éstos artículos. Cuando se obtengan ingresos por otras actividades, calcularán la reducción del 50% sobre el monto del impuesto que corresponda de los ingresos por el desarrollo de nuevos productos que se consideren de utilidad colectiva que hayan sido patentables, en los términos del Reglamento.

**Art. 115** Nuevamente contribuyentes menores

Se propone el reestablecimiento de contribuyentes menores que cumplan con ciertos requisitos; pagando una tasa de no menos del 10% y suprimiendo la posibilidad de que las personas que obtengan ingresos por comisiones, cualquiera que sea su monto, tributen bajo éste régimen, so pena de que al momento de obtener ingresos por ese concepto, automáticamente queden excluidos de dicho régimen,

pasando a ser contribuyentes con régimen general de ley.

#### **Art. 119-M Pequeños contribuyentes**

Se propone desaparecer a éste régimen con la reaparición de los contribuyentes menores.

#### **Art. 124 UFN**

Se propone condicionar el no considerar como ingreso acumulable a los dividendos que provengan de esta cuenta, a que las utilidades que los generaron hayan estado en la sociedad que los distribuye por lo menos los últimos cinco ejercicios fiscales.

#### **Art. 126 Retención diferente dependiendo del plazo al que se invierta**

Se propone que en ningún caso exista impuesto a cargo y por lo tanto no haya retención, cuando se trate de inversiones a plazo mayor a un año.

#### **Art. 140 Deducciones Personales**

Se propone la deducción para cualquier persona física, independientemente del Capítulo del cual provengan sus ingresos, deducir las compras efectuadas de libros, siempre y cuando cuenten con los comprobantes respectivos.

También se propone permitir la deducción de la contratación de seguros en los ramos de Gastos médicos o Salud, con la condición de que la prima correspondiente sea contratada por un periodo mínimo de 20 años, bajo pena de que en caso de que no se renovase, el contribuyente estuviera obligado a presentar declaración complementaria del o los ejercicios en que la hubiera deducido, además del pago de la actualización correspondiente y recargos en caso de que la autoridad fuera notificada por la aseguradora acerca de la no renovación de la póliza correspondiente.

#### **Art. 143**

Al igual que en el artículo 13, se propone que cuando se obtengan ingresos por el desarrollo de nuevos productos que se consideren de utilidad colectiva y que hayan sido patentables, en los términos del Reglamento, se reduzca la tasa hasta en un 50% sobre el monto del impuesto que corresponda de los ingresos por el desarrollo de nuevos productos.

### **Título VI De los estímulos fiscales**

#### **Creación de empleos**

Como se ha comentado, resulta prioritario para el país la generación de bastante más de 1'000,000 de empleos al año, por lo que es imperativo fomentar la creación de los mismo, entre otras formas, vía

estímulos fiscales.

Hace algunos años se otorgó un estímulo a los patrones que incrementaran el número de empleos generados en los últimos diez meses, permitiéndoles acreditar contra el Impuesto Sobre la Renta del ejercicio, el 20% de un salario mínimo por cada empleo adicional generado en ese lapso. Sin embargo dicho estímulo sólo estuvo vigente un par de años y aún así no dejaba de ser poco atractivo para los patrones, por lo que pudiera pensarse en permitir hasta un 50% de un salario mínimo anualizado por cada empleo adicional generado en los últimos doce meses, reglamentando debidamente su implementación.

### **Ahorro ( Art. 165)**

Se propone reformar este artículo a fin de incrementar el máximo permitido por la Ley como monto deducible para los contribuyentes personas físicas, así como, desgravar en su totalidad los retiros de estas cuentas, siempre y cuando se conjuguen los siguientes factores:

- El depósito haya permanecido en la institución de que se trate por más de cinco años.
- Que dicha institución haya utilizado como mínimo el 50% de esos recursos para invertirlo en los llamados *fideicomisos agropecuarios* o figuras similares de fomento a la inversión.

### **Enseñanza**

Con la finalidad de hacer más atractivo este sector a los inversionistas; de aminorarle al Estado la obligación de proporcionar educación de calidad a la población, destinando más recursos a las zonas más necesitadas, es decir, las zonas rurales; de hacerle más asequible a la población el acceso a la educación y de propiciar el mayor grado académico de la misma, se propone que por un periodo de dos años, no obstante que los contribuyentes de este sector obtengan ingresos por prestar servicios a personas distintas de sus miembros - como pueden ser empresas, gobierno, cámaras, etc. -, los ingresos que se obtengan por la explotación de inmuebles nuevos destinados a la educación, no se consideren ingresos acumulables, con la condición de que los contribuyentes tampoco realicen retiros de utilidades por ese mismo lapso.

Con lo anterior se incentivaría así sea de manera indirecta al ramo de la construcción, el cual sin duda es uno de los grandes "engranes" de la economía nacional.

Así mismo, se propone exentar totalmente a las personas físicas dedicadas a la enseñanza en poblados rurales, así como establecer una mecánica que permita a las personas que se dediquen preponderantemente a la docencia, acreditar contra el Impuesto Sobre la Renta a su cargo, el impuesto correspondiente a ocho salarios mínimos, de manera similar a como sucede con los ingresos provenientes de derechos de autor por la explotación de sus obras.

## **Editoras de libros**

Con la finalidad de hacer más atractivo este sector a los inversionistas, lo cual genera mayor competencia, y con esto se logre una reducción en los precios de venta, se propone que por lo ingresos que obtengan estas empresas derivados de la edición de libros de los siguientes tres ejercicios, la reducción a la tasa del impuesto sea de hasta un 90% en lugar de la actual del 50% siempre y cuando exista el compromiso de la editorial de aumentar en la misma su tiraje de ejemplares, así como de abatir precios a la población.

## **Salud**

Con la finalidad de incentivar la inversión en este sector, se propone la deducción de hasta el 100% de las inversiones que se hagan en la construcción de nuevos hospitales, siempre y cuando éstos satisfagan los requisitos que establezca la Secretaría de Salud y a que los precios por los servicios que prestarían no excedieran de los máximos que determine la secretaria de Comercio conjuntamente con la Secretaría de Educación de la localidad.

## **Constructoras**

Con la finalidad de reactivar este sector estratégico en la vida económica del país, se propone permitir, por un lapso de tres años, la deducción de las inversiones que realicen las personas físicas para la construcción de su casa habitación, con los siguientes requisitos:

- a) Que el monto de la inversión no exceda de determinada cantidad.
- b) Que se cuente con documentación comprobatoria que reúna los requisitos fiscales de todas las erogaciones efectuadas.
- c) Que con anterioridad al ejercicio en que se efectúe la deducción, ni el contribuyente, su cónyuge o con quien viva en concubinato no fuera propietario de algún inmueble que utilizara como casa habitación propia, para lo cual sería necesario declarar bajo protesta de decir verdad, así como la expedición del certificado correspondiente del Registro Público de la Propiedad.
- d) Que se contara con el plano arquitectónico firmado por perito autorizado, así como con fotografías del inmueble.
- e) Que se presentara aviso a fin de que la autoridad se cerciorara de la autenticidad de la inversión.
- f) Que tratándose de contribuyentes que ya fueran propietarios de algún inmueble que utilizaran como casa habitación, se permitiera la deducción de las mejoras o remodelaciones efectuadas en ellas, cumpliendo con los demás requisitos.

## **Agropecuarias**

Con la finalidad de capitalizar a este sector, se propone permitir durante un año, a los contribuyentes que inviertan en los denominados *Fideicomisos Agropecuarios*, la deducibilidad de los mismos, siempre y cuando los conserve durante todo el periodo de operación de dichos fideicomisos.

## **4.6 IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.**

### **Art. 2-B**

Se propone incrementar a la tasa del 25% a los siguientes bienes:

- I. Vinos y licores importados
- II. Automóviles importados y categorías B, C y D.
- III. Alimentos como caviar, salmón ahumado, angulas
- IV. "Moto esquís", yates, jets privados, limusinas.
- V. Membresías en clubes de golf
- VI. Joyería fina
- VII. Televisores de más de 27"

### **Arts. 4 y 11**

Al igual que en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, se propone considerar que se ha efectuado la enajenación de un bien hasta que el monto del mismo ha sido pagado, toda vez, que en un principio de simetría fiscal, quien adquiere podrá deducir hasta que haya pagado el precio de los bienes.

### **Art. 12** Penúltimo párrafo (pagos anticipados).

Se propone adecuar la redacción de este artículo a fin de considerar únicamente acumulable la parte de los anticipos recibidos y no el total del precio pactado, independientemente del tiempo transcurrido entre la fecha del anticipo y el de la entrega material.

### **Art. 35** IVA de menores

Con la propuesta de la reincorporación de los contribuyentes menores, tendría que adecuarse el tratamiento del impuesto al valor agregado.

### **Art. 41** Participaciones

Derivado de las reformas propuestas a la Ley de Coordinación Fiscal, se propone adecuar este artículo para permitir que los estados de la República puedan:

- \* Gravar actos o actividades ya gravados por la Ley del IVA a una tasa no mayor del 5%.
- \* Gravar con una tasa de hasta el 5% al Resultado Fiscal obtenido por sus residentes.

#### **a. Ley Del Impuesto Al Activo.**

Se propone su permanencia.

#### 4.8 Tratados con otros países para evitar la doble imposición fiscal.

Como es sabido, nuestro país ha venido firmando, desde 1989 - con Estados Unidos fue el primero -, Convenios fiscales con una gran cantidad de países.

Los Convenios vigentes hasta enero del 2000 eran los siguientes:

##### PAÍS

Alemania  
Bélgica  
Canadá  
Corea  
Dinamarca  
España  
Estados Unidos  
Finlandia  
Francia  
Italia  
Japón  
Noruega  
Países Bajos  
Reino Unido  
Singapur  
Suecia  
Suiza

Como se puede observar, la mayoría de los países con los que México tiene firmado convenio fiscal en vigor, pertenecen a la OCDE.

Ahora bien, aunque cada tratado tiene sus particularidades y no sería posible abordarlas todas en un solo trabajo, es importante señalar que en la mayoría de los casos - cuando menos con los miembros de la OCDE -, dichos tratados se apegan al modelo del "Convenio de impuestos sobre ingresos y sobre capital de la Organización De Cooperación Y Desarrollo Económico" del 1° de septiembre de 1992.

Veamos la redacción de dicho modelo :

Modelo Del Convenio De Impuestos Sobre Ingresos Y Sobre Capital De La Organización De  
Cooperación Y Desarrollo Económico ( Ocde ) Del 1° De Septiembre De 1992 \*

\* Sin Modificación Del 21 De Septiembre De 1995

**CAPITULO 1**  
**ALCANCE DEL CONVENIO**

**Artículo 1. Alcance Personal**

“Este Convenio se aplicará a las personas que sean residentes de uno o ambos de los Estados Contratantes.”

**Artículo 2. Impuestos Incluidos**

1.- Este Convenio se aplicará a los impuestos sobre ingresos y sobre capital a nombre de uno de los Estados Contratantes o de alguna de sus subdivisiones políticas o autoridades locales, independientemente de la manera en que se recauden.

2.- Se considerarán como impuestos sobre ingresos y sobre capital todos los impuestos aplicados sobre ingresos totales y sobre capital total, o sobre elementos de ingresos o de capital, incluyendo impuestos sobre ganancias por la enajenación de bienes muebles o inmuebles, impuestos sobre importes totales de sueldos o salarios pagados por empresas, así como impuestos sobre estimación de capital.

3.- Los impuestos existentes a los cuales se aplicará el Convenio son, en particular:

a) (En el Estado A): \_\_\_\_\_

b) (En el Estado B): \_\_\_\_\_

4.-El Convenio se aplicará también a cualquiera otros impuestos idénticos o sustancialmente similares aplicados después de la fecha de firma del Convenio, en adición a o en sustitución de los impuestos existentes. Al término de cada año, las autoridades competentes de los Estados Contratantes se notificarán entre sí los cambios que se hayan realizado en sus respectivas leyes fiscales.”

## CAPITULO II DEFINICIONES

### **Artículo 3. Definiciones Generales**

*\*1.- Para los propósitos de este Convenio, y a menos que el contexto lo exija de otra manera:*

*a) El término "persona" incluye a individuos, compañías y cualquier otro grupo de personas;*

*b) El término "compañía" significa un grupo corporativo o cualquier entidad que para propósitos fiscales sea considerada como grupo corporativo;*

*c) Los términos "empresa de un Estado Contratante" y "empresa del otro Estado Contratante" significan, respectivamente, una empresa dirigida por un residente de un Estado Contratante y una empresa dirigida por un residente del otro Estado Contratante;*

*d) El término "tráfico internacional" significa cualquier transporte por barco o aeronave operados por una empresa cuya sede real de administración se encuentre en uno de los Estados Contratantes, excepto cuando tales barcos o aeronaves operen únicamente entre lugares de otro Estado Contratante;*

*e) El término "autoridad competente" significa:*

*(I) (En el Estado A): \_\_\_\_\_*

*(II) (En el Estado B): \_\_\_\_\_*

*f) El término "nacional" significa:*

*(I) Cualquier individuo que posea la nacionalidad de un Estado Contratante;*

*(II) Cualquier persona jurídica, sociedad o asociación que derive su condición como tal de las leyes vigentes de un Estado Contratante;*

### **Artículo 4. Residente**

*1.- Para propósitos de este Convenio, el término "residente de un Estado Contratante" significa cualquier persona que, bajo las leyes de tal Estado, esté sujeta a impuestos en virtud de su domicilio, residencia, sede de operación o cualquier otro criterio de carácter similar. No obstante, este término no incluye a cualquier persona que esté sujeta a impuestos en tal Estado con respecto únicamente a ingresos obtenidos de fuentes establecidas en dicho Estado o de capital situado en el mismo.*

2.- Cuando por virtud de las disposiciones del párrafo 1 algún individuo sea residente de ambos Estados Contratantes, su condición se determinará de la siguiente manera:

a) Se considerará como residente del Estado en el que tenga residencia permanente disponible; si tiene residencia permanente disponible en ambos Estados, se considerará como residente del Estado en el que sus relaciones personales y económicas sean más cercanas (centro de intereses vitales);

b) Si no es posible determinar el Estado en el que dicho individuo tiene su centro de intereses vitales, o si no tienen residencia permanente disponible en ninguno de los Estados, se considerará como residente del Estado en el que el individuo tenga alojamiento habitual;

c) Si el individuo tiene alojamiento habitual en ambos Estados o no lo tiene en ninguno de los Estados, se considerará como residente del Estado del cual el individuo tenga la nacionalidad;

d) Si el individuo tiene la nacionalidad de ambos Estados o no la tiene de ninguno de los Estados, las autoridades competentes de los Estados Contratantes resolverán la cuestión de común acuerdo.

3.- Cuando por virtud de las disposiciones del párrafo 1 alguna persona (que no sea un individuo) sea residente de ambos Estados en el cual se encuentre su sede real de administración.

#### **Artículo 5. Establecimiento Permanente.**

1.- Para propósitos de este Convenio, el término "establecimiento permanente" significa el sitio fijo de operación a partir del cual se realizan total o parcialmente las actividades comerciales de una empresa.

2.- El término "establecimiento permanente" incluye específicamente:

a) Una sede de administración;

b) Una sucursal;

c) Una oficina;

d) Una fábrica;

e) Un taller, y

f) Una mina, un pozo de petróleo o gas, una cantera o cualquier otro sitio de extracción de recursos naturales.

3.- Una obra o un proyecto de construcción o instalación constituye un establecimiento permanente sólo si su realización dura más de 12 meses.

4.- No obstante las disposiciones anteriores de éste artículo, no se debe considerar que el término "establecimiento

*permanente" incluya:*

- a) El uso de instalaciones solamente para propósitos de almacenamiento, exhibición o entrega de bienes o mercancías pertenecientes a la empresa;*
- b) El mantenimiento de una existencia de bienes o mercancías pertenecientes a la empresa, exclusivamente para propósitos de almacenamiento, exhibición o entrega;*
- c) El mantenimiento de una existencia de bienes o mercancías pertenecientes a la empresa, exclusivamente para propósitos de proceso por parte de otra compañía;*
- d) El mantenimiento de un sitio fijo de operación solamente para propósitos de compras de bienes o mercancías o de obtención de información para la empresa;*
- e) El mantenimiento de un sitio fijo de operación exclusivamente para propósitos de realizar para la empresa cualquier otra actividad de carácter preparatorio o auxiliar;*
- f) El mantenimiento de un sitio fijo de operación solamente para cualquier combinación de las actividades indicadas en los incisos a) a e), siempre que la actividad global del sitio fijo de operación resultante de esta combinación sea de carácter preparatorio o auxiliar.*

*5.- No obstante las disposiciones de los párrafos 1 y 2, cuando una persona -que no sea un agente de condición independiente, al cual se le aplica el párrafo 6- actúe a nombre de una empresa y tenga, y ejerza habitualmente, en un Estado Contratante la autorización para celebrar contratos a nombre de la empresa, se considerará que tal empresa tiene un establecimiento permanente en ese Estado con respecto a cualesquier actividad que dicha persona realice para la empresa, a menos que las actividades de tal persona se limiten a las mencionadas en el párrafo 4, las cuales, si se efectúan a través de un sitio fijo de operación, no convertirían a este sitio fijo de operación en un establecimiento permanente de acuerdo con las disposiciones de ese párrafo.*

*6.- No se considerará que una empresa tiene un establecimiento permanente en un Estado Contratante tan solo porque realice operaciones comerciales en ese Estado por medio de un intermediario, un agente comisionista general, o cualquier otro agente independiente, siempre que tales personas actúen de la misma manera en que realizan sus operaciones ordinarias.*

*7.-El hecho de que una compañía que sea residente en un Estado Contratante controle o esté controlada por una compañía que sea residente del otro Estado Contratante, o que realice operaciones comerciales en el otro Estado( ya sea a través de un establecimiento permanente o de otra manera), no significa que per se ninguna de las compañías constituya un establecimiento permanente de la otra compañía.*

### CAPITULO III IMPUESTOS SOBRE INGRESOS

#### *Artículo 6. Ingresos por Bienes Inmuebles.*

1.- Los ingresos obtenidos por un residente de un Estado Contratante a partir de bienes inmuebles (incluyendo los ingresos por agricultura y silvicultura) situados en el otro Estado Contratante pueden ser gravados en el otro Estado.

2.- El término "bien inmueble" tendrá el mismo significado que tiene bajo la Ley del Estado Contratante en el que se ubique la propiedad en cuestión. El término incluirá en cualquier caso las propiedades accesorias al bien inmueble, ganado y equipo empleados en agricultura y silvicultura, derechos a los cuales se apliquen las disposiciones de la ley general con respecto a bienes raíces, usufructo de bienes inmuebles y derechos a pagos variables o fijos como consideración de la explotación, o del derecho a explotar, depósitos minerales, fuentes y otros recursos naturales; barcos, botes y aeronaves no se considerarán como bienes inmuebles.

3.- Las disposiciones del párrafo 1 se aplicarán a ingresos derivados del uso directo, adjudicación o cualquier otra forma de uso de los bienes inmuebles.

4.- Las disposiciones de los párrafos 1 y 3 se aplicarán también a los ingresos obtenidos a partir de bienes inmuebles de una empresa y a los ingresos obtenidos a partir de bienes inmuebles usados para la realización de servicios personales independientes.

#### *Artículo 7. Beneficios de Explotación.*

1.- Las utilidades de una empresa de un Estado Contratante serán gravables solamente en tal Estado a menos que la empresa realice operaciones comerciales en el otro Estado Contratante a través de un establecimiento permanente ubicado allí. Si la empresa realiza operaciones comerciales en la manera mencionada, las utilidades de la empresa pueden ser gravadas en el otro Estado, mas solamente en la medida en que tales utilidades sean atribuibles al establecimiento permanente mencionado.

2.- Sujeto a las disposiciones del párrafo 3, cuando una empresa de un Estado Contratante realice operaciones comerciales en el otro Estado Contratante a través de un establecimiento permanente ubicado allí, en cada Estado Contratante se atribuirán a dicho establecimiento permanente las utilidades que podría esperarse que generara si fuese una empresa distinta e independiente involucrada a las mismas actividades o actividades similares, bajo las mismas condiciones o condiciones similares y como si actuase de manera totalmente independiente de la empresa de la cual es establecimiento permanente.

3.- Para la determinación de las utilidades del establecimiento permanente, se permitirán como deducciones los gastos en los que se haya incurrido para propósitos del establecimiento permanente, incluyendo los gastos administrativos, ejecutivos y generales en los que se haya incurrido, ya sea en el Estado en el que está ubicado el establecimiento permanente o en otro sitio.

4.- En lo que respecta a que ha sido costumbre que un Estado Contratante determine las utilidades por atribuir a un

establecimiento permanente con base en el prorrateo de las utilidades totales de la empresa a sus diversas partes, nada de lo indicado en el párrafo 2 impedirá que tal Estado Contratante determine las utilidades por gravar mediante tal prorrateo, según se acostumbre; no obstante, el método de prorrateo será tal que el resultado deberá ser congruente con los principios contenidos en este artículo.

5.- No se atribuirán utilidades a un establecimiento permanente en virtud de la simple compra, por parte de ese establecimiento permanente, de bienes o mercancías para la empresa.

6.- Para propósitos de los párrafos anteriores, las utilidades por atribuir a un establecimiento permanente serán determinadas por el mismo método año tras año, a menos que haya razón buena y suficiente para lo contrario.

7.- Cuando las utilidades incluyan ingresos que se traten por separado en otros artículos de este Convenio, las disposiciones de tales artículos no serán afectadas por las disposiciones de este artículo.

#### **Artículo 8. Embarques, transporte fluvial y aéreo.**

1.- Las utilidades de la operación de embarcaciones o aeronaves en tráfico internacional serán gravables solamente en el Estado Contratante en el que se encuentre ubicado el sitio real de administración de la empresa.

2.- Las utilidades de la operación de botes dedicados a la transportación fluvial serán gravables solamente en el Estado Contratante en el que se encuentre ubicado el sitio real de administración de la empresa.

3.- Si el sitio real de administración de una empresa de embarques o de una empresa de transportación fluvial se encuentra a bordo de una embarcación, se considerará como ubicado en el Estado Contratante en el que se encuentre el puerto de matrícula de la embarcación o, si no existe tal puerto, en el Estado Contratante del que sea residente el operario de la embarcación.

#### **Artículo 9. Empresas Asociadas.**

1.- Cuando.

a) Una empresa de un Estado Contratante participe directa o indirectamente en la administración, el control o el capital de una empresa del otro Estado Contratante; o

b) Las mismas personas participen directa o indirectamente en la administración, el control o el capital de la empresa de un Estado Contratante y de una empresa del otro Estado Contratante; y en cualquiera de tales casos se creen o impongan condiciones entre las dos empresas en sus relaciones comerciales o financieras que difieran de las que se realizarían entre empresas independientes; entonces cualesquier utilidades que, de no ser por tales condiciones, de habrían acumulado a alguna de las empresas, pero, que por razón de tales condiciones no han sido acumuladas, podrán incluirse en las utilidades de la empresa y, por tanto, serán gravables.

2.- Cuando el Estado Contratante incluya en las utilidades de una empresa de ese Estado -y, por tanto, en los impuestos- utilidades sobre las cuales se han determinado impuestos a una empresa del otro Estado Contratante y las utilidades as-

*incluidas son utilidades que se habrían acumulado a la empresa del primer Estado mencionado si las condiciones entre las dos empresas hubiesen sido las que se habrían establecido entre empresas independientes, entonces el otro Estado debe hacer el ajuste apropiado al importe de los impuestos sobre tales utilidades. para efectos de determinar tal ajuste, deben considerarse apropiadamente las otras disposiciones de este Convenio y, de ser necesario, las autoridades competentes de los Estados Contratantes deberán consultarse.*

#### **Artículo 10. Dividendos.**

*1.- Los dividendos pagados por una compañía que sea residente de un Estado Contratante a un residente del otro Estado Contratante deberán ser gravados en ese otro Estado.*

*2.- No obstante, tales dividendos también podrán ser gravados en el Estado Contratante del cual sea residente la compañía que paga los dividendos y de acuerdo con las leyes de ese Estado, pero si el destinatario fuese el propietario beneficiario de los dividendos, el impuesto determinado de esa manera no excederá de:*

*a) Cinco por ciento (5%) del importe bruto de los dividendos, si el propietario beneficiario fuese una compañía (que no sea una sociedad) que posee directamente por lo menos 25% del capital de la compañía que paga los dividendos;*

*a) Quince por ciento (15%) del importe bruto de los dividendos en todos los demás casos.*

*Las autoridades competentes de los Estados Contratantes resolverán de común acuerdo el modo de aplicación de estas limitaciones.*

*Este párrafo no afectará la determinación de impuestos a la compañía con respecto a las utilidades de las cuales se pagan dividendos.*

*3.- El término "dividendos" según este artículo, significa ingresos derivados de acciones, acciones "beneficiarias" o derechos "beneficiarios", acciones mineras, acciones o derechos de fundadores, que no sean reclamaciones de adeudos y que participen de las utilidades, así como ingresos derivados de acciones, de acuerdo con las leyes del estado del cual sea residente la compañía que realiza la distribución.*

*4.- Las disposiciones de los párrafos 1 y 2 no se aplicarán si el propietario beneficiario de los dividendos, siendo residente de un Estado Contratante, realiza operaciones comerciales en el otro estado contratante, del cual sea residente la compañía que paga los dividendos, a través de un establecimiento permanente establecido allí, o realiza en ese otro Estado Contratante servicios personales independientes desde una base fija situada allí, y la compañía de la cual se pagan dividendos efectivamente está relacionada con tal establecimiento permanente o base fija. En tal caso se aplicarán las disposiciones del artículo 7 o del artículo 14, según sea el caso.*

*5.- Cuando una compañía que sea residente en un Estado Contratante obtenga utilidades o ingresos del otro Estado Contratante, ese otro Estado no podrá imponer ningún impuesto sobre los dividendos pagados por la compañía, excepto en lo relativo a que esos dividendos se paguen a un residente de ese otro Estado o en lo que respecta a que la compañía de la cual se pagan dividendos efectivamente esté relacionada con tal establecimiento permanente o base fija situados en ese otro Estado, ni sujetará las utilidades no distribuidas, incluso si los dividendos pagados o las utilidades no distribuidas*

consisten total o parcialmente de utilidades o ingresos originados en ese otro Estado.

#### **Artículo 11.- Intereses.**

1.- Los intereses originados en un Estado Contratante y pagados a un residente del otro Estado Contratante podrán ser gravados en ese otro Estado.

2.- No obstante, tales intereses también podrán ser gravados en el Estado Contratante en el que se originen y de acuerdo con la leyes de dicho Estado, pero si el destinatario fuese el propietario beneficiario del interés, el impuesto aplicado de esta manera no excederá del 10% del importe bruto de los intereses. Las autoridades competentes de los Estados Contratantes resolverán de común acuerdo el modo de aplicación de estas limitaciones.

3.- El término "intereses", según se emplea en este artículo, significa ingresos derivados de reclamaciones de adeudos de cualquier tipo, ya sea que estén garantizados con hipotecas o no, y que tengan derecho a participar de las autoridades del deudor o no y, en particular ingresos derivados de títulos de crédito gubernamentales e ingresos derivados de obligaciones o bonos, incluyendo primas y premios de dichos títulos de crédito, obligaciones o bonos. Los recargos por pago retrasado no serán considerados como intereses para propósitos de este artículo.

4.- Las disposiciones de los párrafos 1 y 2 no se aplicarán si el propietario beneficiario de los intereses, siendo residente de un Estado Contratante, realiza operaciones comerciales en otro Estado Contratante, en el cual se originen los intereses, a través de un establecimiento permanente establecido en el mismo, o realiza en ese otro estado servicios personales independientes desde una base fija situada en dicho Estado, y la reclamación de adeudo con respecto a la cual se pagan intereses efectivamente está relacionada con tal establecimiento permanente o base fija. En tal caso se aplicarán las disposiciones del artículo 7 o del artículo 14, según sea el caso.

5.- Se considerará que los intereses se originan en un Estado Contratante cuando el pagador sea ese mismo Estado, una subdivisión política, una autoridad local o un residente de ese Estado. No obstante, cuando la persona que pague los intereses, ya sea residente de un Estado Contratante un establecimiento permanente o una base fija en relación con la cual se haya incurrido en el adeudo sobre el cual se pagan intereses, y tal interés sea absorbido por el establecimiento permanente o la base fija, entonces se considerará que tales intereses se originan en el Estado en el que se encuentre el establecimiento permanente o la base fija.

6.- Cuando por razón de una relación especial entre el pagador y el propietario beneficiario o entre ambos y alguna otra persona, el importe de los intereses relacionados con la reclamación de adeudo por la cual se pagan exceda la cantidad que habría sido acordada entre el pagador y el propietario beneficiario en ausencia de tal relación, las disposiciones de este artículo se aplicarán solamente al importe mencionado en último término. En tal caso, el excedente de los pagos seguirá siendo gravable de acuerdo con las leyes de cada Estado Contratante, dando la consideración pertinente a las demás disposiciones de este Convenio.

#### **Artículo 12. Regalías**

1.- Las regalías que se originen en un Estado Contratante y se paguen a un residente del otro Estado Contratante serán gravables solamente en ese otro Estado si tal residente fuese el beneficiario propietario de las regalías.

2.- El término "regalias", según se emplea en este artículo, significa los pagos de cualquier índole recibidos como consideración por el uso de, o derechos de uso, cualesquier derechos de autor de obras literarias, artísticas o científicas, incluyendo películas cinematográficas, fórmulas o procesos secretos, o de información relativa a experiencia industrial, comercial o científica.

3.- Las disposiciones del párrafo 1 no se aplicarán si el propietario beneficiario de las regalias, siendo residente de un Estado Contratante, realiza operaciones comerciales en el otro Estado Contratante, en el cual se originen las regalias, a través de un establecimiento permanente establecido allí, o realiza en ese otro Estado servicios personales independientes desde una base fija situada allí, y el derecho o la propiedad con respecto al cual se pagan las regalias efectivamente está relacionado con tal establecimiento permanente o base fija. En tal caso se aplicarán las disposiciones del artículo 7 o del artículo 14, según sea el caso.

4.- Cuando por razón de una relación especial entre el pagador y el propietario beneficiario o entre ambos y alguna otra persona, en importe de las regalias relacionadas por el uso, el derecho, o la información por el cual se pagan exceda la cantidad que habría sido acordada entre el pagador y el propietario beneficiario en ausencia de tal relación, las disposiciones de este artículo se aplicarán solamente al importe mencionado en último término. En tal caso, el excedente de los pagos seguirá siendo gravable de acuerdo con las leyes de cada Estado Contratante, dando la consideración pertinente a las demás disposiciones de este Convenio.

#### **Artículo 13. Ganancias del Capital**

1.- Las ganancias obtenidas por un residente de un Estado Contratante por la enajenación de los bienes inmuebles a los que se hace referencia en el artículo 6 y que se encuentran ubicados en el otro Estado Contratante podrán ser gravadas en ese otro Estado.

2.- Las ganancias por la enajenación de bienes muebles que formen parte de la propiedad comercial de un establecimiento permanente que una empresa de un Estado Contratante o de bienes muebles que pertenezcan a una base fija disponible en el otro Estado Contratante para un residente de un Estado Contratante para propósitos de realizar servicios personales independientes, incluyendo tales ganancias por la enajenación de tal establecimiento permanente (por sí solo o con la empresa entera) o de tal base fija, podrán ser gravadas en ese otro Estado.

3.- Las ganancias por la enajenación de embarcaciones o aeronaves operadas en tráfico internacional, botes dedicados a la transportación fluvial o de bienes muebles que pertenezcan a las operaciones de tales embarcaciones, aeronaves o botes serán gravables solamente en el Estado Contratante en el cual se encuentre el sitio real de administración de la empresa.

4.- Las ganancias por la enajenación de cualquier propiedad, distinta a las referidas en los párrafos 1, 2, y 3 serán gravables solamente en el Estado Contratante del cual el enajenante sea residente.

#### **Artículo 14. Servicios Personales Independientes.**

1.- Los ingresos obtenidos por un residente de un Estado Contratante con respecto a servicios profesionales u otras

actividades de carácter independientes serán gravables solamente en ese Estado, a menos que tal persona tenga una base fija disponible para ella regularmente en el otro Estado Contratante, para propósitos de realizar tales actividades. Si tal persona cuenta con esa base fija, los ingresos podrán ser gravados en el otro Estado, solamente en la medida en que sean atribuibles a esa base fija.

2.- El término "servicios profesionales" incluye especialmente actividades independientes de carácter científico, literario, artístico, educativo o pedagógico, así como las actividades independientes de médicos, abogados, ingenieros, arquitectos, dentistas y contadores.

#### **Artículo 15. Servicios Personales Dependientes**

1.- De acuerdo con las disposiciones de los artículos 16, 18 y 19, los salarios, sueldos y otras remuneraciones similares obtenidas por un residente de un Estado Contratante con respecto a un empleo serán gravables solamente con ese Estado a menos que el empleo se ejerza en el otro Estado Contratante. Si el empleo se ejerce de esta manera, la remuneración derivada de él será gravada de ese otro Estado.

2.- No obstante las disposiciones del párrafo 1, la remuneración derivada por un residente de un Estado Contratante con respecto a un empleo ejercido con el otro Estado Contratante será gravable solamente en el primer Estado mencionado si:

- a) El destinatario está presente en el otro Estado por un período o períodos que no excedan en total de 183 días en cualquier período de 12 meses que comiencen o termine en el año fiscal en cuestión, y
- b) La remuneración es pagada por, o a nombre de, un patrón que no sea residente del otro Estado, y
- c) Si la remuneración no es absorbida por un establecimiento permanente o una base fija que el patrón tenga en el otro Estado.

3.- No obstante las disposiciones precedentes de este artículo, la remuneración derivada con relación a un empleo ejercido a bordo de una embarcación o aeronave operada en tráfico internacional, o a bordo de un bote dedicado a la transportación fluvial, podrá ser gravada en el Estado Contratante en el que esté ubicado el sitio real de administración de la empresa.

#### **Artículo 16. Honorarios de Directores.**

Los honorarios de directores y otros pagos similares obtenidos por un residente de un Estado Contratante en su capacidad de miembro de una junta de directores de una compañía que sea residente del otro Estado Contratante podrán ser gravados en ese otro Estado.

#### **Artículo 17. Artistas y Atletas.**

1.- No obstante las disposiciones de los artículos 14 y 15, los ingresos obtenidos por un residente de un Estado Contratante como artista, ya sea en teatro, cine radio o televisión o como músico, o como deportista, por sus actividades personales ejercidas en el otro Estado Contratante podrán ser gravadas en ese otro Estado.

- Cuando los ingresos con respecto a las actividades personales ejercidas por un artista o un deportista en su capacidad como tal se acumulan no para el artista o el deportista en sí, sino para otra persona, tales ingresos podrán, no obstante las disposiciones de los artículos 7, 14 y 15, ser gravados en el Estado Contratante en el que se ejerzan las actividades del artista o el deportista.

#### Artículo 18. Pensiones.

De acuerdo con las disposiciones del párrafo 2 del artículo 19, las pensiones y otras remuneraciones similares pagadas a un residente de un Estado Contratante en consideración a un empleo anterior serán gravables únicamente en ese Estado.

#### Artículo 19. Servicio Gubernamental.

a) Las remuneraciones distintas a las pensiones, pagadas por un Estado Contratante o una subdivisión política o una autoridad local del mismo Estado a un individuo con respecto a servicios prestados al Estado o la subdivisión o la autoridad serán gravables únicamente en ese Estado.

b) Sin embargo, tal remuneración será gravable sólo en el otro Estado Contratante si los servicios son realizados en ese Estado y el individuo es residente de ese Estado que:

i. Tiene la nacionalidad de ese Estado, o

ii. No se convirtió en residente de ese Estado solamente para propósitos de prestar esos servicios.

a) Cualquier pensión pagada por, o con fondos creados por, un Estado Contratante o una subdivisión política o una autoridad local del mismo Estado a un individuo con respecto a servicios prestados al Estado o la subdivisión o la autoridad serán gravables únicamente en ese Estado.

b) Sin embargo, tal pensión será gravable en el otro Estado Contratante si el individuo es residente y tiene la nacionalidad de ese Estado.

#### Artículo 20. Estudiantes.

Los pagos que un estudiante o un aprendiz de una empresa que sea, o haya sido inmediatamente antes de visitar un Estado Contratante, residente del otro Estado Contratante y que esté presente en el Estado mencionado en primer término solamente para propósitos de su educación o capacitación reciba para propósitos de su manutención, educación o capacitación no serán gravados en ese Estado, siempre que tales pagos se originen fuera de ese Estado.

#### Artículo 21. Otros Ingresos.

1.- Los ingresos de un residente de un Estado Contratante, independientemente de su origen, que no se contemplen en los artículos precedentes de este Convenio serán gravables solamente en ese Estado.

2.- Las disposiciones del párrafo 1 no se aplicarán a ingresos, distintos a los ingresos derivados de bienes inmuebles según se define en el párrafo 2 del artículo 6, si el destinatario de tales ingresos, siendo residente de un Estado Contratante, realiza operaciones comerciales en el otro Estado Contratante a través de un establecimiento permanente establecido allí o

*za en ese otro Estado servicios personales independientes desde una base fija situada allí, y el derecho o la propiedad respecto al cual se pagan los ingresos efectivamente está relacionado con tal establecimiento permanente a base fija. En el caso se aplicarán las disposiciones del artículo 7 o del artículo 14, según sea el caso.*

## CAPITULO IV IMPUESTOS SOBRE CAPITAL

### *Artículo 22. Capital.*

- 1.- El capital representado por los bienes inmuebles a los que se hace referencia en el artículo 6, propiedad de un residente de un Estado Contratante y ubicados en el otro Estado Contratante podrán ser gravados en ese otro Estado.*
- 2.- El capital representado por los bienes muebles que formen parte de la propiedad comercial de un establecimiento permanente que una empresa de un Estado Contratante tenga en el otro Estado Contratante o de bienes muebles que pertenezcan a una base fija disponible en el otro Estado Contratante para propósitos de realizar servicios personales independientes podrá ser gravado en ese otro Estado.*
- 3.- El capital representado por embarcaciones o aeronaves operadas en tráfico internacional y botes dedicados a la transportación fluvial y por bienes muebles que pertenezcan a las operaciones de tales embarcaciones, aeronaves o botes, será gravable solamente en el Estado Contratante en el cual se encuentre el sitio real de administración de la empresa.*
- 4.- Todos los demás elementos de capital de un residente de un Estado Contratante serán gravables únicamente en ese Estado.*

## CAPITULO V METODOS DE ELIMINACION DE LA DOBLE APLICACION DE IMPUESTOS

### *Artículo 23-A. Método de Exención.*

1.- Cuando un residente de un Estado Contratante obtenga ingresos o posea capital que, de acuerdo con las disposiciones de este Convenio, puedan ser gravados en el otro Estado Contratante, el Estado mencionado en primer término, de acuerdo con las disposiciones de los párrafos 2 y 3, exentará de impuestos tales ingresos o capital.

2.- Cuando un residente de un Estado Contratante obtenga ingresos que, de acuerdo con las disposiciones de los artículos 10 y 11 pueden ser gravados en el otro Estado Contratante, el Estado mencionado en primer término permitirá aplicar como deducción de impuestos sobre los ingresos de ese residente una cantidad igual al impuesto pagado en el otro Estado, No obstante, tal deducción no excederá la parte del impuesto, calculada antes de aplicar la deducción, que sea atribuible a tales ingresos derivados del otro Estado.

3.- Cuando de acuerdo con cualquier disposición de este Convenio los ingresos derivados o el capital poseído por un residente de un Estado Contratante estén exentos de impuestos en ese Estado, tal Estado, no obstante, podrá considerar los ingresos o el capital exentos para el cálculo del importe de los impuestos sobre los ingresos o el capital restante de ese residente.

### *Artículo 23-B. Método de Crédito.*

1.- Cuando un residente de un Estado Contratante obtenga ingresos o posea capital que, de acuerdo con las disposiciones de este Convenio, puedan ser gravados en el otro Estado Contratante, el Estado mencionado en primer término permitirá:

a) Aplicar como deducción de los impuestos sobre los ingresos de ese residente, una cantidad igual a los impuestos pagados en el otro Estado,

b) Aplicar como deducción de los impuestos sobre el capital de ese residente, una cantidad igual a los impuestos pagados en el otro Estado.

No obstante, en ningún caso tal deducción excederá la parte de impuestos sobre ingresos sobre capital, calculados antes de aplicar la deducción, que sea atribuible, según el caso, a los ingresos o al capital que puede ser gravable en ese otro Estado.

2.- Cuando de acuerdo con cualquier disposición de este Convenio los ingresos derivados o el capital poseído por un residente de un Estado Contratante estén exentos de impuestos en ese Estado, tal Estado, no obstante, podrá considerar los ingresos o el capital exentos para el cálculo del importe de los impuestos sobre los ingresos o el capital restantes de ese residente

## CAPITULO VI DISPOSICIONES ESPECIALES

### *Artículo 24. Indiscriminación.*

1.- *Las personas que tengan la nacionalidad de un Estado Contratante no estarán sujetas en el otro Estado Contratante a ninguna determinación del impuesto ni a ningún requerimiento relacionado con ella que sean distintos o más gravosos que la aplicación de impuestos y los requerimientos relacionados a los cuales las personas que tengan la nacionalidad de ese otro Estado en las mismas circunstancias, particularmente con respecto a su residencia, estén o pudiesen estar sujetas. No obstante las disposiciones del artículo 1, esta disposición se aplicará también a personas que no sean residentes de uno o ninguno de los Estados Contratantes.*

2.- *Las personas que no pertenezcan a ningún Estado y que sean residentes de un Estado Contratante no estarán sujetas, en ninguno de los Estados Contratantes, a ninguna determinación de impuestos ni a ningún requerimiento relacionado con ella que sean distintos o más gravosos que la aplicación de impuestos y los requerimientos relacionados a los cuales las personas que tengan la nacionalidad del Estado en cuestión, en las mismas circunstancias, estén o pudiesen estar sujetas.*

3.- *La determinación de impuestos sobre un establecimiento permanente de una empresa de un Estado Contratante tenga en el otro Estado Contratante no deberá ser menos favorable en ese otro Estado, en comparación con los impuestos a empresas de ese otro Estado que realicen las mismas actividades. No debe interpretarse que esta disposición obligue a un Estado Contratante a otorgar a los residentes del otro Estado Contratante cualesquier deducciones, compensaciones ni reducciones personales para propósitos fiscales en virtud de su condición civil o de responsabilidades familiares que otorgue a sus propios residentes.*

4.- *Excepto cuando sean aplicables las disposiciones del párrafo 1 del artículo 9, del párrafo 6 del artículo 11 o del párrafo 4 del artículo 4 del artículo 12, los intereses, las regalías y otros pagos realizados por una empresa de un Estado Contratante a un residente del otro Estado Contratante serán, para propósitos de determinar las utilidades gravables de tal empresa, deducibles bajo las mismas condiciones que si hubiesen sido pagados a un residente del Estado mencionado en primer término. De manera similar, cualquier adeudo de una empresa de un Estado Contratante a un residente del otro Estado Contratante serán, para propósitos de determinar el capital gravable de tal empresa, deducibles bajo las mismas condiciones que si hubiesen sido contratados con un residente del Estado mencionado en primer término.*

5.- *Las empresas de un Estado Contratante, cuyo capital es total o parcialmente poseído o controlado, directa o indirectamente, por uno o más residentes del otro Estado Contratante, no estarán sujetas a ninguna aplicación de impuestos ni a ningún requerimiento relacionado con ella, en el Estado mencionado en primer término, que sean distintos o más gravosos que la determinación de impuestos y los requerimientos relacionados a los cuales otras empresas similares del Estado mencionado en primer término estén o pudiesen estar sujetas.*

6.- *No obstante las disposiciones del artículo 2, las disposiciones de este artículo se aplicarán a impuestos de cualquier índole y descripción.*

### *Artículo 25. Procedimiento de Acuerdo Mutuo.*

*Quando una persona considere que las acciones de uno o ambos de los Contratantes resulten o resultaran en su caso en una aplicación de impuestos incongruente con las disposiciones de este Convenio, tal persona puede, independientemente de las soluciones previstas en las leyes locales de tales Estados, presentar su caso a la autoridad competente del Estado Contratante del cual es residente o, si en su caso, se encuentra su caso dentro de lo indicado en el párrafo 1 del artículo 24, a la del Estado Contratante del que tenga la nacionalidad. El caso debe presentarse dentro de los tres años siguientes a la primera notificación de la acción que resultara en la aplicación de impuestos incongruente con las disposiciones de este Convenio.*

*Las autoridades competentes de los Estados Contratantes se esforzarán para resolver de mutuo acuerdo cualesquier dificultades o dudas que surjan de la interpretación o la aplicación de este Convenio. También podrán consultarse mutuamente para la eliminación de la doble tributación en los casos no contemplados en este Convenio.*

*Las autoridades competentes de los Estados Contratantes se podrán comunicar directamente entre sí para propósitos de alcanzar un acuerdo en el sentido de los párrafos anteriores. Cuando parezca aconsejable tener un intercambio verbal de opiniones, con el fin de llegar a un acuerdo, tal intercambio se debe realizar a través de una Comisión compuesta por representantes de las autoridades competentes de los Estados Contratantes.*

#### **Artículo 26. Intercambio de Información.**

*1.- Las autoridades competentes de los Estados Contratantes intercambiarán la información que resulte necesaria para cumplir con las disposiciones de este Convenio o de las leyes locales de los Estados Contratantes en relación con los impuestos incluidos en este Convenio, en lo que respecta a la aplicación de impuestos derivados de leyes que no se opongan a este Convenio. El intercambio de información no está restringido por el artículo 1. Cualquier información recibida por un Estado Contratante será tratada como secreta, así como la información obtenida bajo las leyes locales de ese Estado y será divulgada solamente a las personas y autoridades (incluyendo tribunales y organismos administrativos) involucrados en la evaluación o recopilación de, aplicación o proceso con respecto a, o la determinación de apelaciones en relación con, los impuestos incluidos en este Convenio. Tales personas o autoridades usarán esa información sólo para tales propósitos y podrán divulgar la información en actuaciones ante tribunales públicos o en decisiones judiciales.*

*2.- En ningún caso se interpretará que las disposiciones del artículo 1 impongan a un Estado Contratante la obligación de:*

- a) Tomar medidas administrativas que difieran de las leyes y de la práctica administrativa de ese o del otro Estado Contratante;*
- b) Proporcionar información que no pueda obtener de acuerdo con la Ley o con el curso normal de administración de ese o del otro Estado Contratante;*
- c) Proporcionar información que divulgaría algún secreto de fabricación, empresarial, industrial, comercial o proceso de fabricación, o información, cuya divulgación haría en contra de la política pública (orden público).*

#### **Artículo 27. Agentes Diplomáticos y Oficiales Consultares**

...ada de lo especificado en este Convenio afectará los privilegios fiscales de los agentes diplomáticos y los oficiales consulares bajo las reglas generales de las leyes internacionales o bajo las disposiciones de acuerdos especiales.

**Artículo 28. Extensión Territorial.**

.- Este Convenio podrá ampliarse, ya sea en su totalidad o con modificaciones que sean necesarios [para cualquier parte del territorio de (Estado A) o de (Estado B)] para que específicamente se incluya en el Convenio o a cualquier Estado o territorio para el cual...

...similar en carácter a aquellos a los cuales se aplica este Convenio. Cualquiera de tales ampliaciones entrará en vigor a partir de tal fecha y estará sujeta a tales modificaciones y condiciones, incluyendo las condiciones relativas a terminación, que se hayan especificado y acordado entre los Estados Contratantes en notas que se intercambiarán mediante los canales diplomáticos o de cualquier otra manera de acuerdo con sus procedimientos constitucionales.

.- A menos que se acuerde de otro modo por los Estados Contratantes, la terminación del Convenio por parte de uno de ellos, en virtud del artículo 30, terminará también, en la manera dispuesta en ese artículo, la aplicación del Convenio [para cualquier parte del territorio de ( Estado A) o de (Estado B) o] para cualquier Estado o territorio a los cuales se haya ampliado en virtud de este artículo.

## CAPITULO VII DISPOSICIONES FINALES

### Artículo 29. Entrada en Vigor

1.- Este Convenio será ratificado y los instrumentos de ratificación serán intercambiados en \_\_\_\_\_ tan pronto como sea posible.

2- El Convenio entrará en vigor en el momento del intercambio de los instrumentos de ratificación y sus disposiciones tendrán efecto:

a) (En el Estado A) \_\_\_\_\_

b) (En el Estado B) \_\_\_\_\_

### Artículo 30. Terminación

"Este Convenio permanecerá en vigor hasta que se dé por terminado por parte de un Estado Contratante. Cualquiera de los Estados Contratantes podrá dar por terminado este Convenio por medio de los canales diplomáticos, mediante notificación de la terminación por lo menos seis meses antes del final de cualquier año calendario, después del año \_\_\_\_\_.

En tal caso, el Convenio dejará de estar en vigor."

Ahora bien, como ya se ha señalado, este es el Modelo que utilizan los países miembros de la OCDE, sin embargos, debemos hacernos la pregunta de si México se encuentra al nivel - económicamente hablando- de esos países. Yo francamente lo dudo.

Si analizamos así sea superficialmente dicho Modelo, podemos inferir que el clausulado está diseñado para favorecer a los países miembros de la OCDE, lo cual sería lógico y correcto si pensáramos que se trata de un acuerdo entre iguales, es decir, entre socios con las mismas posibilidades económicas. Sin embargo, sabemos que no es así.

No podemos, como vimos, comparar el ingreso per cápita que existe en Japón o los Estados Unidos con el que tenemos en México.

Es debido a ello, entre otras razones, que nuestra actual Ley del Impuesto Sobre la Renta en su artículo 1º dispone que se encuentran obligados al pago del impuesto, "Los residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en territorio nacional, cuando no tengan un establecimiento permanente o base fija en el país, o cuando teniéndolos, dichos ingresos no sean atribuibles a éstos."

A decir del maestro Arrijo Vizcaíno<sup>57</sup>, dos son las premisas que normalmente suelen invocarse en la

<sup>57</sup>ARRIOJA VIZCAÍNO ADOLFO; Obra citada ; pág. 287

forma de estos tratados: el principio de fuente y el principio de residencia.

Señala así mismo que con base en el Principio de Fuente, "...todo Estado posee la potestad tributaria de gravar todos los actos u operaciones llevados a cabo por extranjeros, que se realicen o surtan sus efectos en el territorio del propio Estado".

Como sabemos, este es el criterio que contempla nuestra legislación actual.

Señala el mismo autor que este principio "Aparece como la premisa indispensable para fortalecer la posición negociadora de los países en vías de desarrollo en sus tratos con las naciones altamente industrializadas y es, en última instancia, uno de los factores que prioritariamente debe atenderse si se desea establecer un nuevo orden económico internacional verdaderamente justo y equilibrado".

Por otra parte, sostiene <sup>58</sup> que el Principio de residencia "Consiste en que los Estados solamente pueden gravar las actividades económicas llevadas a cabo en su territorio por extranjeros, cuando éstos posean carácter de residentes, conforme a las leyes aplicables." y que "los tratados internacionales en materia de doble tributación que se inspiran en el principio de residencia, suelen contener estipulaciones inmanejablemente desfavorables para los Estados en vías de desarrollo que aceptan suscribirlos."

Ahora bien, si analizamos la redacción del Modelo anteriormente transcrito, así como algunos de los tratados firmados con algunos de los países a que nos hemos referido, nos percatamos que para dicho Modelo y que para esos Tratados es importante el Principio de Residencia, pues es reiterativa en cada uno de los Capítulos la condición para poder gravar a un residente en el otro Estado contratante, que este constituya establecimiento permanente, el cual, en los términos de nuestra legislación vigente, es cualquier lugar de negocios en el cual se desarrollan total o parcialmente actividades empresariales.

Por otra parte, para que se constituya Establecimiento permanente, en los términos de nuestra legislación y en los de dichos Tratados, es frecuente encontrar el plazo de permanencia en el país por más de 183 días, como acontece en tratándose Servicios Personales, tanto dependientes como independientes, lo cual resulta contrario a los intereses del fisco federal pues dado el atraso tecnológico en nuestro país, es más probable que venga un residente en el extranjero a prestar servicios en nuestro territorio nacional, a que un residente en territorio nacional se traslade a alguno de esos países a prestar servicio.

Por lo anterior, se propone revisar el clausulado de dichos Tratados a fin de adecuar algunos puntos que resultan desventajosos para nuestro país.

## **CAPÍTULO 5. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL NUEVO SISTEMA FISCAL PROPUESTO.**

### **1. FEDERALISMO**

Federalización de contribuciones hasta ahora reservadas a los municipios - caso concreto de Impuesto predial y de Traslado de dominio.

Causación de estos impuestos sobre valores reales y a tasas superiores a las actuales, de tal suerte que se grave más la propiedad - sinónimo de riqueza - que al trabajo de la población.

Pagos superiores por la Prestación de Servicios, así como por Derechos por el Uso o Aprovechamiento de los Bienes del Dominio Público de la Nación, haciendo mayor énfasis en aquellos relacionados con el medio ambiente:

- Agua, estableciendo zonas diferenciadas.
- Prevención y control de la contaminación a todos los niveles (tanto gobierno como particulares).
- Bosques nacionales en terrenos pertenecientes al gobierno federal (elevar los cobros por la explotación de bosques, condicionando la tala de los mismos, a la reforestación en zonas estratégicas.
- Caza deportiva
- Por uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la nación como cuerpos receptores de las descargas de aguas residuales.

Autorización a los estados de la República para que en el territorio de sus municipios se graven actos o actividades ya gravadas por la Ley del Impuesto al Valor Agregado, con la condición de que el órgano de fiscalización de éstos sea totalmente autónomo al ejecutivo (a imagen y semejanza de lo propuesto para la Entidad de fiscalización) y le reporte directamente al gobierno de la entidad. Dichos actos son:

Enajenación de bienes

Prestación de servicios

Otorgamiento del uso o goce temporal de bienes

Disminución en Ley de Coordinación Fiscal del porcentaje destinado a constituir el Fondo General de Participaciones, e incremento de las cantidades participar a los estados en los fondos:

1. de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
2. de Aportaciones para los Servicios de Salud.
3. de Aportaciones para la Infraestructura Social.
4. de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.
5. de Aportaciones Múltiples.
6. de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de adultos.
4. de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del D.F.

Lo anterior implica sin duda, transferir a las entidades mayores recursos, condicionados a que de alguna forma esté garantizada su correcta utilización.

Demarcación en las leyes respectivas de los llamados "Polos de Desarrollo", con la finalidad de establecer en la Ley del Impuesto Sobre la Renta tasas diferenciadas del citado impuesto, dependiendo de la zona en que se encuentre ubicado el contribuyente.

## **2. IMPUESTO SOBRE LA RENTA**

I. Mayor carga tributaria a aspectos como:

1. La propiedad mueble e inmueble
2. La especulación bursátil
3. Los ingresos por la obtención de premios

II. Menor carga tributaria a eventos como:

1. El trabajo personal subordinado e independiente
2. Ingresos por intereses derivados de ciertas cuentas de ahorro

III. Fomento del Ahorro Interno a través de medidas como la deducibilidad condicionada de los depósitos a cuentas de ahorro y no acumulación de los retiros que se efectuaran de los mismos, con la condición de que su permanencia en dichas cuentas permanezcan por un periodo mínimo de tres años o por un tiempo menor, pero con el consiguiente pago de actualización. y multas para el caso de que dicho pago no sea espontáneo.

IV. Promoción de estímulos a actividades prioritarias como son:

1. Creación de empleos
2. Ahorro
3. Educación
4. Edición de libros
5. Salud
6. Construcción
7. Actividades Agropecuarias

**APÉNDICE 1 CAPITALIZACIÓN, VOLÚMEN, EMPRESAS EMISORAS, GANANCIA O PÉRDIDA EN MONEDA LOCAL Y ACCIONES INTERCAMBIADAS POR HABITANTE**

PAIS	CAPITALIZACIÓN MDD	VOLUMEN DE ACCIONES INTERCAMBIADAS MDD	NÚMERO DE EMPRESAS EMISORAS	GANANCIA/ (PÉRDIDA) DEL INDICE DEL MONEDA LOCAL)	VOLUMEN DE ACCIONES INTERCAMBIADAS POR HAB. (DÓLARES)
ALEMANIA	825,233	1,029,152	700	41.2	12,489.7
AUSTRALIA	696,656	310,869	1,219	13.1	16,895.1
AUSTRIA	35,724	24,630	139	18.8	3,003.7
BÉLGICA	136,965	29,713	138	32.9	2,913.0
CANADÁ	567,635	355,585	1,362	13.0	11,774.3
COREA DEL SUR	41,881	170,237	776	(42.2)	3,692.8
DINAMARCA	93,766	46,878	237	43.2	8,844.9
ESPAÑA	272,730	453,016	384	42.2	11,382.3
E.U.A.	11,308,779	10,216,074	8,851	31.1	37,312.2
FINLANDIA	73,322	36,368	124	32.3	6,993.9
FRANCIA	674,368	405,523	683	24.5	6,908.4
GRECIA	34,164	21,146	230	58.5	1,994.9
HOLANDA	468,736	284,869	201	41.5	18,144.5
HUNGRÍA	14,975	7,684	49	55.3	776.2
IRLANDA	1,210	15,168	83	48.7	4,213.3
ISLANDIA	1,210	92	41	13.6	306.7
ITALIA	344,655	198,235	235	58.0	3,465.7
JAPÓN	2,216,699	1,251,750	2,387	(21.2)	9,942.4
LUXEMBURGO	33,892	562	56	24.6	1,405.0
MÉXICO	156,595	52,646	198	53.9	549.5
NORUEGA	66,503	46,421	196	27.0	10,550.2
NVA. ZELANDA	30,509	24,648	190	(1.9)	6,661.6
POLONIA	12,135	7,977	143	3.1	206.1
PORTUGAL	38,954	20,932	148	45.0	2,135.9
REINO UNIDO	1,996,225	829,131	2,046	19.7	14,246.2
REP. CHECA	19,529	7,055	276	(8.2)	691.7
SUECIA	272,730	453,016	245	26.5	50,900.7
SUIZA	575,338	494,912	216	19.5	67,796.2
TURQUÍA	61,090	59,105	257	253.6	926.4
TOTAL O.C.D.E.	21,072,208	16,853,394	1,810	967	317,123
PROMEDIO	726,628	581,152	752	33	10,935

FUENTE: E. RUIZ HEALY "EL UNIVERSAL" CON DATOS DE INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION'S EMERGING MARKETS YEARBOOK 1998; THE WALL STREET JOURNAL; FINANCIAL DATABASE.

## CONCLUSIONES

- I. No obstante la inmensidad de las riquezas con que cuenta nuestro país, en los umbrales del siglo XXI, un gran número de mexicanos se encuentra inmerso en la miseria, producto de una serie de fracasos de todos los gobiernos que han pasado por el poder.
- II. Para poder lograr paliar esta situación, es necesario, entre otras cosas:
  1. Redistribuir el ingreso de la población.
  2. Elevar el nivel educativo de la población.
  3. Capitalizar al campo para hacerlo más productivo.
  4. Otorgar a los inversionistas en general una mayor probabilidad de ganancias, a cambio de una menor cantidad de riesgos, lo que redundará sin duda, en la elevación de salarios y la creación de empleos.
  5. Estimular y propiciar la inversión productiva.
  6. Promover el desarrollo de tecnología propia.
  7. Dotar de servicios de salud a toda la población y propiciar que quien pueda hacerlo, se lo procure con la iniciativa privada. De no hacerlo, dentro de 30 años las instituciones públicas (IMSS, ISSSTE y SSA) se verán rebasadas por la población y proporcionarán un servicio aún más deficiente que el actual.
  8. Preservar el medio ambiente que nos rodea a través de la revisión de las concesiones otorgadas y de la implantación de "Impuestos Ambientales" que obliguen a los particulares a la implementación de medidas anticontaminantes.
  9. Fomentar la creación de empleos, así como su adecuada remuneración.
  10. Elevar el Ahorro interno de la población, con lo cual existirían mayores recursos tanto en la Banca Múltiple como en la de Desarrollo.
  11. Atraer inversión extranjera productiva, disminuyendo, aunque no descartando, la inversión especulativa.
  12. Crecimiento sostenido del P.I.B. por encima del crecimiento de la población.
  13. Como consecuencia de lo anterior, una moneda sólida.
- I. Para lograr lo anterior, es indispensable contar con un sistema fiscal más equitativo y más competitivo que proporcione certidumbre a los inversionistas y justicia para las personas que viven de su trabajo.
- II. Se debe buscar que el concepto de Federalismo Fiscal sea respetado y fortalecido a través de permitir a las entidades federativas y por añadidura a los municipios, obtener mayores ingresos que les permitan llevar a cabo la prestación de servicios que requiere la población.
- III. El nuevo sistema fiscal que México necesita se caracteriza por :
  1. Respetar el principio de municipio libre consagrado en la Constitución.
  2. Considerar indispensable la descentralización en todos sentidos (política, administrativa,

económica, etc.).

3. Considerar indispensable para que el Estado logre sus objetivos que la sociedad en su conjunto, participe en aquellas áreas en las que el Estado ha sido rebasado o han resultado insuficientes sus esfuerzos.

71. Es necesario transformar radicalmente la forma de distribuir los ingresos que percibe el Estado Federal a través de lo dispuesto por la Ley de Ingresos de la Federación de cada año a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, desapareciendo o bien reduciendo a su mínima expresión Secretarías de Estado que lo único que logran es gastar más y ser menos eficientes que si su competencia fuera delegada a las Entidades Federativas y / o a los Municipios.

## BIBLIOGRAFÍA

**AÑORVE BAÑOS MANUEL**, "SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES", Ed. Porrúa, México, 1998, 1A Edición.

**ARRIOJA VIZCAÍNO ADOLFO**; "DERECHO FISCAL"; México; Edit. Themis; 1996

**AUTORES VARIOS**; "FOBAPROA, LA BOMBA DE TIEMPO"; México; Times Editores; 1998; 1a Edición.

**BATIZA RODOLFO**; "LA HERMENÉUTICA JURÍDICA EN EL FIDEICOMISO y otros ensayos"; México, Edit. Jus; Primera edición, 1997.

**BECKER GUILLERMO**; MÉXICO ¿ TIENE SALIDA? ; México, Fondo de Cultura Económica; Primera edición, 1999.

**CALVO NICOLAU ENRIQUE**; "TRATADO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA"; Tomo I; México; Edit. Themis; 1995

**CARRASCO IRIARTE HUGO**; "DERECHO FISCAL CONSTITUCIONAL"; México; Edit. Harla; 1993; 2a Edición.

**CHAPOY BONIFAZ DOLORES BEATRIZ**, "FINANZAS NACIONALES Y FINANZAS ESTATALES- Mecanismos de Conciliación", UNAM, México, 1992, 1A Edición.

**DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO - LUCERO ESPINOSA MANUEL**; "ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Segundo Curso"; México; Edit. LIMUSA; 1994

**DIETRICH HEINZ**, entrevistas de; "NOAM CHOMSKY HABLA DE AMÉRICA LATINA Y MÉXICO México, Edit. OCEANO, Primera impresión, 1998.

**DOMÍNGUEZ OROZCO JAIME / RESÉNDIZ NÚÑEZ CUAUHTÉMOC**; "ESCUELAS, RÉGIMEN JURÍDICO FISCAL"; Edit. ISEF; México; 1999; 2ª Edición.

**GAMIZ PARRAL MÁXIMO N.**; "DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS"; México; U.N.A.M.; 2ª Edición; 2000.

**GIDDENS ANTHONY**; "LA TERCERA VÍA, LA RENOVACIÓN DE LA SOCIALDEMOCRACIA"; España; Edit. Taurus;( 1a Edición); 1999.

**FORRESTER VIVIANE**; "EL HORROR ECONÓMICO"; México; FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, Décimosegunda reimpresión; 1998.

**HUERTA G ARTURO;** "LA GLOBALIZACIÓN, CAUSA DE LA CRISIS ASIÁTICA Y MEXICANA"; Ed. Diana; México; 1998; Primera Edición.

**KRAUZE ENRIQUE;** CAUDILLOS CULTURALES EN LA REVOLUCIÓN MEXICANA"; Edit. TUSQUETS; México, 1999 ; 1A EDICIÓN.

**LATAPI RAMÍREZ MARIANO;** "LA REALIDAD DE LOS IMPUESTOS EN MÉXICO, 30 AÑOS DE PERVERSIÓN FISCAL"; Ed. SICCO; MÉXICO; 1998; 1a EDICIÓN.

**MARTÍN MORENO FRANCISCO,** "SEQUÍA, MÉXICO, 2004", Edit. Grijalbo, México, 1A Edición.

**MARTÍNEZ LÓPEZ LUIS;** "DERECHO FISCAL MEXICANO; México; Edit. ECASA; Novena Reimpresión; 1988.

**MÉNDEZ MORALES, JOSÉ SILVESTRE,** "PROBLEMAS ECONÓMICOS DE MÉXICO", México, Mc Graw Hill (4a Edición), 1998

**MUÑOZ LÓPEZ ALDO SAÚL,** "LA ENAJENACIÓN DE DERECHOS PARCELARIOS", México, Edit. PAC, 1A Edición, 1998

**OSBORNE DAVID/ GAEBLER TED;** "LA REINVENCIÓN DEL GOBIERNO"; España; Ediciones Piados Ibérica, S.A.; 1997

**PEDROZA DE LA LLAVE THALÍA;** "EL CONGRESO DE LA UNIÓN"; México; UNAM; 1997; 1A Edición.

**RAMOS SAMUEL;** "EL PERFIL DEL HOMBRE Y LA CULTURA EN MÉXICO"; Edit. Porrúa; México; 1979; 8ª Edición;

**REYES HEROLES FEDERICO;** "CONOCER Y DECIDIR"; México; Instituto de Estudios educativos y Sindicales de América; ( 1a Edición); 1998.

**RHOADS JOHN B.;** Mercado de Valores para empresas medianas y pequeñas"; México ; IMEF - IMCP ; Primera Edición ; 1997.

**RIVERA RODRÍGUEZ ISAÍAS,** "EL NUEVO DERECHO AGRARIO MEXICANO", México, Mc Graw Hill, 1A Edición, 1994.

**SCHETTINO MACARIO;** "PROPUESTAS PARA ELEGIR UN FUTURO"; México; Edit OCEANO; 1999.

**TRIGUEROS GAISMAN LAURA**; "DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, TOMO 1, UNAM, México, 1990, 1A Edición.

**ZAID GABRIEL**, "LA ECONOMÍA PRESIDENCIAL", México, Grijalbo, (1a Edición en LIBROS DE CONTENIDO), 1992.

\_\_\_\_\_ "EL PROGRESO IMPRODUCTIVO"; México; Edit. Oceano; 1999; 1a Edición

#### **ANUARIOS, REVISTAS Y PUBLICACIONES EN PERIÓDICOS:**

Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1997; INEGI

"El Economista" 27 de Noviembre de 1998.

"El Financiero" 27 de Octubre de 1998

El Ingreso y el Gasto Público en México 1997; INEGI

Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1992-1996; INEGI

OIKOS, BOLETÍN DEL CENTRO DE ECOLOGÍA, MÉXICO, UNAM

Revista Expansión N° 747

Revista Proceso, número 755; abril de 199

#### **DICCIONARIOS:**

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO; Ed. PORRÚA; UNAM; MÉXICO; 1991; 4A EDICIÓN.

GRAN DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO ; Selecciones del Reader's Digest; México-Nueva York; 1986; 1ª Edición.

#### **LEYES Y CÓDIGOS:**

Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia federal.

Código Fiscal de la Federación 2000

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley De Coordinación Fiscal 2000

Ley de Hacienda del Estado de México

Ley de Hacienda municipal del Estado de México

Ley de Instituciones de Crédito

Ley de servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación.

Ley del Impuesto Sobre la Renta 2000

Ley del Impuesto al Valor Agregado 2000

Ley Federal de Derechos 1999

Ley General de Sociedades Mercantiles

Ley General de Educación

Ley general de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Resolución Miscelánea Fiscal para 1999

Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 1999