



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO 1988 - 2000.
" HACIA UNA PROPUESTA INTEGRAL PARA LA
REFORMA FISCAL "

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA
PRESENTA

IGNACIO CRUZ LOPEZ



ASESOR: LIC. MARTIN CASTAÑEDA INFANTE

CIUDAD UNIVERSITARIA

2002



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradezco profundamente a mis padres Ignacio Cruz Zamora y Ana María López Vázquez por su apoyo incondicional, sin el cual me hubiese resultado más difícil concluir mi carrera.

Igualmente agradezco a mis hermanos Germán, Ana, Omar y Javier por estar siempre conmigo respaldándome en todo momento.

También agradezco a mis amigos Gilberto Fuentes Durán, Karla Madrid Arcibar y Andrea Moreno Ruiz, Rafael Moraflores Zaragoza, Omar Oviedo Santillán, así como a todos mis compañeros que siempre me alentaron a seguir siempre adelante.

Y no podría dejar de mencionar a mis maestros: Martín Castañeda Infante, Venancio Ruiz Rocha, Fodol Jamit Simental y en general a toda la planta docente de la facultad, a todos ellos gracias por su valiosa enseñanza y dedicación.

Esta tesis la dedicó a todos ellos y una vez más gracias.

INDICE.

Introducción.	3
Antecedentes.	5
Presentación.	11
I. Sistema Tributario Mexicano.	17
1.- Características de un Sistema Tributario Moderno	18
2.- Sistema de Administración Fiscal.	21
2.1 Sistema de Administración Tributaria.	21
2.2 Tribunal fiscal de la Federación.	24
2.3 Procuraduría Fiscal de la Federación.	25
2.4 Tesorería de la Federación.	25
3.-Institucionalidad de Sistema Tributario.	26
3.1 Normatividad en la Constitución Política.	28
3.2 Código Fiscal de la Federación.	31
3.3 Ley de Ingresos de la Federación.	33
3.4 Ley de Impuestos Sobre la Renta.	36
3.5 Ley de Impuestos al Valor Agregado.	38
3.6 Ley del Impuesto Especial a la Producción y Servicios.	41
3.7 Ley de Coordinación Fiscal.	44
II. Principales fuentes de financiamiento del Gobierno Federal.	53
1. Los impuestos.	56
2. Finalidad u objetivo de los impuestos.	59
3. Clasificación de los impuestos.	62
III. Análisis del Sector Público Mexicano en materia fiscal.	65
1. Análisis del Sistema Tributario Mexicano 1988-1994.	66
2. Análisis del Sistema Tributario Mexicano 1995-2000.	72
3. Comportamiento de indicadores macroeconómicos de finanzas públicas.	78
3.1 Ingreso.	78
3.2 Gasto.	80
3.3 Déficit.	82
3.4 Ahorro.	84
3.5 Privatizaciones.	85
IV. Reforma Fiscal.	87
1. Control Institucional del Gobierno Federal.	87
1.1 Secretaría de la contraloría y Desarrollo Administrativo.	87
1.2 Contaduría Mayor de Hacienda.	88

2. Descentralización Fiscal.	89
3. Reforma Fiscal Integral.	91
3.1 Partido Revolucionario Institucional.	95
3.2 Partido de la Revolución Democrática.	95
3.3 Partido Acción Nacional.	96
3.4 Consejo Coordinador Empresarial.	96
3.5 Confederación Patronal de México.	97
3.6 Colegio Nacional de Economistas.	97
3.7 Organismo para la Cooperación y el Desarrollo Económico.	97
3.8 Banco Mundial.	97
3.9 Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	98
3.10 Propuesta integral para la reforma fiscal.	99
V. Conclusiones Generales.	101
Glosario.	108
Bibliografía.	123

INTRODUCCIÓN

Este análisis parte de visualizar a la reforma fiscal como el instrumento a través del cual el Gobierno pretende incrementar los recursos recaudados, mediante la modernización del sistema impositivo de acuerdo a la lógica neoliberal, haciendo mención no sólo a su estructura sino también en lo referente a la administración y al cobro de los impuestos. Sin embargo, los intentos por abordar estos renglones son precarios, débiles e inconsistentes; por lo que se ha tachado a la Nueva Hacienda Pública Distributiva, específicamente en el aspecto fiscal, como una reforma trunca con fines principalmente recaudatorios, dejando para después la distribución del ingreso y la progresividad, haciendo utópica la justicia social que debe de permear cualquier sistema tributario actual.

En este sentido, el análisis que se realizará tendrá los siguientes objetivos básicos, a saber:

1. Se analizará la estructura tributaria y el marco jurídico que da sustento legal al cobro de impuestos, para determinar si este es el adecuado según el monto de ingresos recaudados, y
2. Se estudiará, a la luz de la tendencia de los ingresos públicos, específicamente los impuestos sobre la renta, al valor agregado y los especiales a la producción y los servicios por ser los más representativos como proporción del PIB. Estableciendo que los cambios en los mecanismos impositivos y en la política tributaria adoptada han tendido a modificar características como la progresividad, la equidad, la eficiencia y la competitividad del sistema impositivo.

De acuerdo al enfoque de las finanzas públicas y atendiendo también a su estructura, la hipótesis central de este trabajo plantea que la falta recurrente de recursos y de ahorro interno es una falla estructural y no cien por ciento culpa del modelo que adopte nuestro Gobierno para hacer marchar a nuestra economía. Es decir, creemos que no es el efecto sino la causa de una situación de crisis.

Para este fin el presente trabajo esta formado por cuatro capítulos. En el primer capítulo se revisa y expone lo más importante y trascendental de la estructura del

Sistema Tributario en México. En el se describen documentos que regulan en materia fiscal y que, por lo tanto, forman el marco jurídico del sistema tributario. Además son expuestos los principios fiscales que deben de caracterizar a todo sistema impositivo moderno.

En el segundo capítulo se analizan las principales fuentes de ingresos del Gobierno Federal, aunque son expuestos todos los tipos de ingresos, sólo nos interesaremos por los impuestos. Así mismo, se plantea el objetivo por el cual el Gobierno establece impuestos de manera coercitiva. Cerrando este apartado con una clasificación de los diferentes tipos de impuestos.

El tercer capítulo es una descripción del comportamiento del Sector Público Mexicano en materia tributaria y para esto se divide el análisis en dos períodos: el primero corre de 1988 a 1994 y corresponde al sexenio salinista, y el segundo período corre de 1995 hasta el 2000 y corresponde al sexenio zedillista. Aunque ambos sexenios están insertos en el modelo neoliberal existen elementos que caracterizan a cada uno de ellos. Complementando este análisis, se realiza la descripción del desempeño de algunos indicadores macroeconómicos de finanzas públicas como son el ingreso, el gasto, el déficit, el ahorro y las privatizaciones.

El cuarto capítulo presenta un análisis del control institucional ejercido por dependencias del Gobierno Federal para llevar a cabo una eficiente y eficaz administración y asignación de los recursos públicos. Además se revisa el caso de la descentralización fiscal, tendiendo a buscar una mejoría el ejercicio de los ingresos públicos. Este capítulo se cierra haciendo una revisión de las propuestas de reforma fiscal emitidas por los diversos sectores económicos, políticos y sociales del país, planteando de este modo una propuesta integral para la reforma fiscal que contraste con la emitida por el Gobierno Federal.

El último apartado se refiere a las conclusiones generales del trabajo de investigación.

Cabe mencionar en este momento que la realización de este trabajo fue posible gracias a las enseñanzas, críticas y sugerencias del Lic. Martín Castañeda Infante, Asesor de esta tesis. A él mi más sincero agradecimiento por su apoyo y dedicación.

ANTECEDENTES

Sobre los impuestos en Egipto dice el historiador Lionel Cassan lo siguiente: *todo Egipto, como cualquier Estado centralizado estaba sujeto a la tributación. El agricultor pagaba por sus cosechas, el ganadero por sus rebaños, el artesano por sus obras, etcétera. Así, los impuestos requerían de registros contables, así como de clasificaciones, y dado que no se había inventado el dinero los impuestos se pagaban en especie y contrabajo.*¹²

En la civilización griega, en un principio, se consideraba como una ofensa el pago de impuestos de un ciudadano al Gobierno, los gobernantes por tanto vivían de su patrimonio privado y los ciudadanos tenían únicamente la obligación de cumplir con el servicio militar, así el Rey no tenía que gastar para mantener un ejército. Otra forma de allegarse de recursos era a través de las *liturgias*, que eran contribuciones voluntarias de los ciudadanos al Gobierno. El sostenimiento del ciudadano en las cargas fiscales no constituía en Grecia una relación de servidumbre, sino un auxilio al Estado en la persecución del bien público. Así, en tiempos de guerra los impuestos eran extraordinarios y temporales, pero con el tiempo se convirtieron en ordinarios y permanentes.¹³

En Roma, como en Grecia, en principio los impuestos directos a los ciudadanos eran considerados humillantes e indignos, y sólo se acudía a la imposición directa en caso de emergencia. Pero conforme se fue aumentando el aparato estatal, fueron siendo más necesarios los impuestos y se procuraba que estos recayeran en las provincias y no en los ciudadanos. Durante la República se hizo famosa en Roma la función de los personajes con quien el Gobierno celebraba contratos para que en su nombre se cobraran los impuestos.

Al desintegrarse el Imperio Romano surge lo que se conocería como la Edad Media, que se extiende desde el siglo V al XV. Las relaciones económicas durante este período se dan básicamente a través de los feudos. Los feudos nacen en un principio como convenios voluntarios de protección entre campesinos y terratenientes, pero al

¹² Cassan Lionel. *Egipto antiguo*, E.U.A.

paso de los años dichos convenios se vuelven obligatorios para los descendientes de los campesinos. A su vez, muchos señores feudales efectúan convenios de vasallaje con otros más poderosos y entre sus obligaciones, además de la ayuda mutua, se establecen varios tipos de impuestos en dinero, en especie y en servicios.

Del siglo XVII a la mitad del siglo XVIII, durante el resplandor de las monarquías absolutas y con su término en 1780 con la revolución Francesa, se da la llegada y consolidación de una sociedad burguesa y capitalista. Este período se ha caracterizado por haber establecido y fomentado la proliferación de impuestos, favoreciendo a los poseedores de fortunas y en contra de los más desprotegidos.

La Revolución industrial que tuvo su esplendor en los primeros años del siglo XIX, también se relaciona con el desarrollo de ideas políticas que influyeron en el manejo de las finanzas que facilitaron la implementación de un sistema fiscal conforme a los intereses de la clase dominante. Durante todo este período se empiezan a cobrar impuestos sobre artículos de lujo y un impuesto que posteriormente conoceríamos como el *Impuesto Sobre la Renta*, lo rescatable de todo este período es el modelo resultante de todo ello: para 1853 se quería garantizar la presencia en el poder de la burguesía a fin de dejar campo libre a la actividad comercial e industrial, justificando el Régimen Parlamentario Liberal, que trajo como consecuencia directa la búsqueda de finanzas públicas sanas y equilibradas, y una presión fiscal no más allá del 10% de la renta nacional y, sobre todo, *impuestos proporcionales horizontales* como lo eran los derechos de aduanas y los impuestos directos al consumo.

En lo que respecta a nuestra nación, en México los Aztecas vivían de los tributos o impuestos que hacían pagar a los pueblos conquistados. Tendrían que pasar muchos años después de la Independencia para que México en cuestión de impuestos pasara de la herencia de un sistema impositivo analítico a un sistema impositivo sintético, representado principalmente por el *Impuesto Sobre la Renta*.

Es en 1824 cuando se dota de un cuerpo autónomo a la Administración Pública a cargo del Ejecutivo para velar por la Hacienda Pública y verificar los ingresos, egresos y demás operaciones efectuadas en cada ejercicio fiscal. Ya avanzada la República los hechos políticos no habían concedido más que una recaudación impositiva molesta que

¹² Saenz B. Fernando. *Hacienda y derecho*, México 1975.

contrastaba con el incremento constante de los gastos públicos. Básicamente los gobiernos posteriores a la Independencia dictaron toda clase de medidas, muchas veces contradictorias y sin una tendencia definida, que buscaban favorecer a los grandes terratenientes y al clero.

Los gobiernos durante los primeros 60 años del siglo independiente aplicaron una legislación fiscal que exentaba de impuestos a 4/5 partes de las propiedades y a las que no, eran exoneradas pagando solamente una quinta parte del valor del impuesto. El hecho era que había propiedades cuya evaluación catastral databa de un siglo atrás de tal forma que el pago del impuesto estaba fuera de la realidad, así el tema llegó a ser tan determinante dentro del contexto político que las diferencias entre liberales y conservadores estaban en total lucha. El problema era entre el grupo manufacturero y la burguesía comercial, los industriales exigían la aplicación de dos medidas: primero, prohibir el paso a los artículos y productos no fabricados en México y, segundo, gravar la entrada de mercancías autorizadas con impuestos elevados con el fin de permitir el desarrollo industrial. Por su parte, los comerciantes que realizaban negocios con el exterior se vieron afectados por la legislación proteccionista y orientaban sus presiones políticas hacia la obtención de un sistema fiscal que les permitiera aumentar las importaciones. Serían Lerdo de Tejada, Benito Juárez y en especial Matías Romero quienes empezarían a dar los primeros cambios.

Matías Romero cambió el antiguo impuesto del papel sellado e implemento los sellos móviles (estampillas) y cambiaría la tasa proporcional en lugar de la cuota fija que se cobraba, pero es debido al bloqueo francés que México debe de alejarse de los impuestos aduaneros e inclinarse por una contribución directa y general sobre la propiedad y el mobiliario.

José Ibes Limantur, que fue Secretario de Hacienda durante 18 años, aplicó un sistema fiscal severo en cuanto a la aplicación del timbre que heredera de Matías Romero, aplicando un 5% en cuanto a ventas de mayoreo y menudeo, este tipo de impuesto al consumo impactaba a las capas más bajas de la población. Limantur abolió definitivamente las alcabalas debido al arraigo del impuesto del timbre.

Durante el período de Francisco I. Madero se continuó con el mismo tipo de imposiciones e incluso las finanzas públicas encontradas por el nuevo régimen fueron

holgadas, en un sentido más profundo no se tuvo la sensibilidad con el pueblo que lo había llevado al poder al continuar con el sistema hacendario de la dictadura, el cual se había caracterizado por un régimen de privilegios e injusta distribución de la riqueza. Así, la revolución Mexicana no aportó nada nuevo al sistema fiscal de la dictadura. Venustiano Carranza no pudo hacer nada en la práctica por el tema fiscal y fue necesario que los gobiernos revolucionarios se consolidarán y madurarán en cuanto a estabilidad.

Evolución de las Finanzas después de 1940.

Manuel Ávila Camacho (1940 – 1946).

- ✓ Los ingresos del Sector Público con respecto del PIB fueron del 7.2%.
- ✓ El total de impuestos representó en promedio anual 6.1% respecto al PIB.
- ✓ El 84.4% de los ingresos públicos totales fueron impuestos.
- ✓ Los principales impuestos fueron los de la Renta, el de la Industria y el de Comercio Exterior.
- ✓ Los impuestos crecieron a una tasa promedio anual del 24.5%.

Miguel Alemán Valdés (1946 – 1952).

- ✓ Los ingresos públicos representaron en promedio anual el 8.7% del PIB.
- ✓ El total de impuestos aumentaron su participación en el PIB llegando al 6.6%.
- ✓ Los impuestos disminuyeron su participación en el total de ingresos públicos a sólo 77.7%.
- ✓ Los principales impuestos fueron los de la Renta, el de la Industria y el de Comercio Exterior.
- ✓ Los impuestos crecieron a una tasa promedio anual del 19%.

Adolfo Ruiz Cortines (1952 – 1958).

- ✓ Los ingresos del Sector Público se incrementaron con respecto al PIB hasta llegar al 9.6% anual.
- ✓ El total de los impuestos aumentó su participación respecto del PIB a 6.8% en promedio anual.
- ✓ Los impuestos disminuyeron su participación en los ingresos del Gobierno al 70.7%, con lo que se recurre a los préstamos.

✓ Los principales impuestos son los de la Renta, el de la Industria y el de Comercio Exterior.

✓ Su ritmo de crecimiento disminuye al 8.2%.

Adolfo López Mateos (1958 – 1964).

✓ La participación de los ingresos públicos respecto del PIB siguen aumentando y representan el 11% anual.

✓ Los impuestos disminuyen su participación respecto del PIB y representan el 6.5% anual.

✓ Los impuestos como porcentaje de los ingresos públicos siguen disminuyendo y sólo representan el 59.5% y se sigue recurriendo al endeudamiento.

✓ Se creó el impuesto sobre ingresos mercantiles y los principales impuestos siguen siendo los de la Renta, el de la Industria y el de Comercio Exterior.

Gustavo Díaz Ordaz (1964 – 1970).

✓ La participación de los ingresos públicos respecto al PIB aumenta al 24% y la participación de los impuestos en relación con el PIB se incrementa representando el 7.5% anual.

✓ Los impuestos respecto a los ingresos públicos sólo representan el 31.3% y en 1965 se incorporan los ingresos de las empresas estatales a la Ley de Ingresos de la Federación aunque se sigue recurriendo al endeudamiento.

✓ Los principales impuestos siguen siendo los de la Renta, el Mercantil, el de la Producción y el de las Importaciones.

✓ Los impuestos crecieron a una tasa del 14% anual.

Luis Echeverría Álvarez (1970 – 1976).

✓ La participación de los ingresos públicos con respecto del PIB creció al 31.2% anual.

✓ Los impuestos aumentaron respecto al PIB hasta el 9.5%.

✓ La participación de los impuestos en los ingresos públicos disminuyó al 30.9% recurriendo al endeudamiento y a las ganancias de las empresas públicas.

✓ Los principales impuestos siguen siendo los de la Renta, el Mercantil y el de la Producción.

José López Portillo (1976 – 1982).

✓ Los ingresos públicos se incrementan hasta el 43.5% del PIB anual.

- ✓ La participación de los impuestos creció al 13.7%.
- ✓ Los impuestos siguen disminuyendo su participación en los ingresos públicos al llegar a 29.8%.
- ✓ En 1980 el Impuesto al Valor Agregado sustituye al Impuesto de Ingresos Mercantiles y se recurre exageradamente al endeudamiento.
- ✓ El crecimiento de los impuestos fue del 48.5% debido, sobre todo, a la inflación.

Miguel de la Madrid Hurtado (1982 – 1988).

- ✓ Los ingresos públicos sólo representaron el 51.6% con respecto al PIB.
- ✓ Los impuestos representan el 16.8% anual con respecto al PIB.
- ✓ Los impuestos representaron el 53.7% de total de ingresos.
- ✓ Los tres impuestos más importantes son el Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto a la Producción.
- ✓ Se sigue recurriendo al endeudamiento, se incrementan los recursos vía venta de paraestatales, el retiro de subsidios, la racionalización de las actividades públicas, el recorte de personal, etcétera.
- ✓ El ritmo anual de crecimiento de los impuestos fue del 100% aunque algunos llegaron al 2,000%, principalmente por la inflación.

PRESENTACIÓN.

Después de 1929 y con la génesis de la depresión, la confianza en la mano invisible y del ajuste automático del proceso de producción hacia el pleno empleo, sufrió un agrietamiento aun antes de que los economistas aceptaran que el pensamiento clásico y su acción en un momento dado dejarían de funcionar.

Hay que recordar que la postura fiscal tradicional señala que la actividad fiscal del Estado era incapaz de alterar el producto nacional total y que el gobierno usaba gastos y tributos para cumplir metas específicas, que al no formar parte de un plan general y estar constituidas por montos poco importantes, no era necesario vigilar sus efectos sobre la economía como un todo.

Este enfoque, en el que no se afecta al producto nacional total por medio de los gastos y los ingresos del Estado fueron refutados por J. M. Keynes, en su libro de *La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, recomendando el uso de la política fiscal para causar efectos consientes y deliberados en la economía como un todo, porque estos tenderían a asegurar la estabilidad de la economía, ya que *la actividad fiscal del Estado debe ser considerada como un factor de balance de la economía*.

Keynes postuló que: "la meta no era la estabilidad a un nivel determinado, sino más bien poner límites a la inestabilidad; además afirmo que el gobierno no debe intentar realizar trabajos que ya hayan sido hechos por el sector privado, a lo que el Estado debe enfocarse son a aquellas tareas que solo pueden ser realizadas por él". *Así la política fiscal no solo se ocupa de tipos particulares de gasto con objetivos limitados o de impuestos específicos y de su acción unilateral, sino que va más allá analizando los efectos globales en la economía de las magnitudes agregadas, es decir, los efectos en el gasto e ingreso total, déficit y superávit presupuestal de una nación.*

Cabe recordar que la idea clásica de que las variaciones en el ingreso monetario y en los gastos, solo afecta el empleo y la producción temporalmente afectando los precios y los salarios, esto equivaldría a eslabonar rígidamente la cantidad de dinero existente con el ingreso total monetario, concediendo a la política monetaria la

preponderancia que los pensadores anteriores a 1929 le otorgaron. Pero el primer rasgo distintivo de la política fiscal fue precisamente la ruptura de este eslabón demostrando que tal relación *-dinero e ingreso-* no podía ser fija, tendiendo a desacreditar la administración dineraria. Así se proyectaba la política fiscal como un medio para combatir la inestabilidad económica por medio del uso consiente de los gastos, ingresos y la administración de la deuda pública.

El análisis keynesiano aplicado a una economía desarrollada se encuentra sintetizado de la siguiente manera:

- I. Una economía industrialmente avanzada no necesariamente esta en equilibrio de pleno empleo. En cualquier tiempo el volumen de inversión puede ser inadecuado dada la prevaleciente distribución del ingreso y el consumo, para mantener un alto nivel de ocupación
- II. El remedio tradicional para la depresión, baja de los salarios monetarios para reducir los costos de la mano de obra es inadecuado. Los pagos a los obreros son tanto costos como demanda efectiva de los mismos, el estímulo para las utilidades que pueda significar la reducción de los salarios puede ser contrarrestado por la reducción de los gastos de los consumidores
- III. La acción gubernamental puede significar el mantenimiento de un alto y estable nivel de demanda efectiva. En tiempos de depresión, gastos adicionales del Estado no implican una correspondiente reducción de los gastos privados. Para la economía como un todo, el empleo de recursos inactivos es gratuito en el sentido de que una producción adicional y más altos niveles de vida pueden ser obtenidos por medio del incremento del gasto público.

Esto permitió a Keynes formular una política fiscal consistente, grosso modo, en el reforzamiento de una política de bajas tasas de interés, suplir la inversión privada por medio del gasto público y crear un sistema tributario progresivo que grave más pesadamente la porción del ingreso que es ahorrada que aquella que es gastada, y en consecuencia abatir la declinación de la propensión marginal al consumo. Estas políticas de corte keynesiano fueron aplicadas en México hasta principios de la década de los

¹² Keynes J. M.: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México 1995.

ochenta con resultados calificados como normales. Sin embargo, debido a la caída de los precios internacionales del petróleo y al alza consecuente de las tasas de interés éstas políticas dejaron de ser aplicadas debido al creciente déficit fiscal con el que contaba el Gobierno mexicano. Así, en su lugar fue adoptado un nuevo modelo económico, el modelo neoliberal, con la esperanza de corregir en el mediano plazo la situación de crisis por la que atravesaba el país. Contrariamente a lo propuesto por Keynes, el modelo neoliberal esta a favor de una menor intervención del Estado y contempla que tiene que ser el mercado quien regule la actividad económica del país. Relegando el papel del Estado a un simple agente proveedor de bienestar social.

Con este análisis no pretendo siquiera sugerir que se regrese a las prácticas fiscales de corte keynesiano o que se fortalezcan las tendencias neoliberales, sino que simplemente se desea describir porque el Estado es ineficiente en la mayoría de las áreas en las que interviene como agente institucional encargado de la administración y distribución de los recursos públicos, y que por tal motivo se ha vuelto urgente una reforma fiscal integral que asegure la sustentabilidad de los ingresos y así poder no sólo crecer, sino también desarrollarnos económicamente.

Observamos, además, que en México durante la década de los ochenta el Gobierno se enfrentaba a una crisis que pudiera calificarse como la más severa en las últimas décadas, y que es conocida como "*la crisis de la deuda*", generada básicamente por dos variables exógenas importantes sobre las cuales el Estado no tiene ninguna influencia, a saber: la primera de ellas está dada por la caída de los precios internacionales del petróleo y, la segunda, consistió en el alza permanente de las tasas de interés, principalmente la tasa norteamericana; la *Prime Interest Rate* que es la tasa con la que se cotizan los créditos internacionales.

La primera variable exógena, los precios internacionales del petróleo, afectó seriamente nuestras fianzas públicas, debido básicamente a que el presupuesto anual se elabora en función del monto obtenido por concepto de venta de petróleo. Así, nuestra economía depende en esta década fuertemente de los ingresos petroleros, al inicio de la década de los ochenta los ingresos petroleros representaban el 50.85% del total de ingresos, mientras que para principios de la década de los noventa esta fue del 41.60% y ya para finales de la misma se ubicó en 41.42% del total de ingresos. En cuanto a los

precios promedio de exportación del crudo mexicano, mezcla del ligero y pesado en dólares, este era de 35 dólares en 1980, 30 dólares en 1982, 26 dólares en 1984 y de tan sólo 12 dólares en 1986.

Con el segundo boom petrolero, entre 1976 y 1982, el presidente José López Portillo aprovecha los hallazgos petroleros como motor del desarrollo mexicano. Así, la producción crece a 1.9 mbd diarios en 1980, en tanto que la deuda externa del país supera los \$100, 000 mdd. Cuando estalla la guerra Iran - Irak, en 1980, las tropas de Saddam Hussein atacan instalaciones petroleras iraquíes. Jomeini contraataca y corta las exportaciones de crudo iraquí, retirando del mercado mundial cerca de 4 mbd diarios. Para el año siguiente, la inestabilidad en el Medio Oriente eleva los precios del crudo de 13 a 34 dólares el barril, éste hecho desató una nueva crisis petrolera. En 1982 la OPEP impone el *Sistema de Cuotas* para protegerse de la competencia de otras naciones. Así, el cartel, que en 1979 producía 39 mbd diarios, impone el límite de 18 mbd al día, con la idea de reducir la oferta de crudo para mantener estables los precios del petróleo. Pero en 1983, contra su voluntad, la OPEP baja el precio del barril del crudo de 34 a 29 dólares, y para 1986 se presenta un nuevo colapso de precios, ocasionando que ésta restaure los precios con una banda de fluctuación de 15 a 18 dólares por barril.

En cuanto a la segunda variable, el alza de las tasas de interés, principalmente la *Prime Interest Rate*, hace que tengamos que pagar más por los créditos solicitados como deuda externa, ya que los intereses crediticios se elevan en función del incremento de las tasas de interés. Para 1982 la deuda pública externa del Gobierno Federal se encontraba en 12,476 mdd y para 1984 se elevó hasta los 24,653 mdd, en tanto que los pagos de intereses del Gobierno Federal estuvieron de la siguiente manera: en 1982 correspondieron a 1,111 mmdp y para 1984 se duplicaron hasta los 2,334 mmdp.

La combinación de ambos factores estrangularon las finanzas públicas del período, orillando a nuestro Gobierno a iniciar la venta de las paraestatales desmantelando la estructura del Sector Público. De esta manera, el Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado da la bienvenida a las políticas gubernamentales basadas en el modelo neoliberal (presionado por los gobiernos de Reagan y Thatcher quienes hacían

alarde de sus boyantes economías en permanente crecimiento del 7% y 8% del PIB), caracterizado por el relajamiento en el control que ejerce el Estado como ente regulador de la economía ya que se consideraba al mercado como el mecanismo más eficiente en la asignación de los recursos, la apertura de las fronteras nacionales al comercio internacional eliminando las tarifas arancelarias, el desmantelamiento de a estructura paraestatal tratando de eficientizar la actividad del Estado; sepultando la ideología keynesiana, la cual había dado crecimiento sostenido del 7% anual a nuestra economía por más de tres décadas, de 1940 hasta prácticamente 1976.

Ya ubicados en la década de los ochenta, se presentó una continua reducción de los ingresos tributarios reales, fenómeno que retroalimentó el déficit del Sector Público y que de inmediato generó presiones sobre el nivel general de los precios. La reducción de los ingresos tributarios en este período tiene su origen en la reducción de la base gravable de las empresas, al desfase que existe entre el momento en que se causan los impuestos y el tiempo en que son entregados a la Federación y a la caída de las ganancias derivadas de la crisis petrolera.

Sin embargo, las políticas de estabilización que consistieron principalmente en la reducción del gasto público y en el ajuste de precios y tarifas del Sector Público no fueron suficientes para superar los problemas de financiamiento. Por este motivo el Gobierno se vio obligado a emprender una Reforma Estructural en 1987 cuyas líneas generales establecen lo siguiente: a. El aumento de la base gravable de las empresas; b. La reducción de la tasa del Impuesto Sobre la Renta (ISR) de las empresas para lograr la competitividad y estimular el crecimiento; c. Estimular la inversión y el esfuerzo productivo.¹²¹ Así, gracias a la ampliación de la base gravable se logró reducir la tasa de imposición de las empresas de un 42% a un 35%, reducción que se realizó pretendiendo alentar el crecimiento económico y conseguir competitividad internacional.

Además de las reformas referentes a la tributación de las empresas, se propusieron otras medidas relevantes en materia impositiva¹²², como son:

- El ajuste inflacionario gradual de los intereses pagados por las empresas a personas físicas,

¹²¹ Aspe Armella, Pedro. *El camino mexicano de la transformación*. México 1995.

¹²² Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Reforma fiscal 1987*.

- La reestructuración y el ajuste del 100% en promedio a la tarifa de ingresos gravables de las personas físicas,
- La racionalización de las bases especiales de tributación,
- El estímulo a la eficiencia recaudatoria de las entidades federativas, mediante el otorgamiento del 35% de la recaudación que exceda la meta prevenida con la Federación.

"La reforma fiscal incluyó dos de los componentes principales de la política fiscal: el gasto y el ingreso. No obstante el presente análisis se enfoca exclusivamente en los ingresos tributarios, debido a su preponderante importancia en el total de ingresos públicos, específicamente los impuestos sobre la renta, al valor agregado y los especiales a la producción y los servicios".

I. Sistema Tributario Mexicano.

El *sistema tributario* es el reflejo de un acuerdo que es negociado entre el Gobierno y los agentes económicos sobre el monto de la carga fiscal y el tipo de impuestos. Tal proceso de negociación involucra al Ejecutivo, al Legislativo, a los partidos políticos, a los sindicatos y a las distintas asociaciones empresariales, lo cual permite llegar a acuerdos sobre las tasas impositivas y la incorporación de nuevos impuestos.

En México el *sistema tributario* tiene dos componentes importantes, el primero se refiere al *marco legal* que define las reglas sobre la base de las cuales se definen las figuras tributarias. El segundo comprende las *técnicas fiscales* (como lo es la fiscalización de los impuestos mediante el uso de comprobantes fiscales, el uso de máquinas registradoras de comprobación fiscal, el cobro coactivo de multas, un padrón confiable de contribuyentes, etcétera) que se emplean en la recaudación, tendiendo a la equidad según los objetivos del gobierno. Por tanto, un *sistema impositivo moderno* debe estar sujeto a un marco legal y contar además con los instrumentos necesarios para que la política tributaria que sea adoptada por nuestro gobierno sea eficiente y equitativa.

El Estado mexicano requiere disponer de los recursos suficientes para cumplir con sus funciones básicas. Así, a través de la política tributaria tiene la capacidad de redistribuir los recursos financieros de los cuales dispone una comunidad entre los miembros que la forman. Por tanto, el Gobierno a través del manejo de los impuestos puede favorecer el crecimiento o la estabilidad, el ahorro o el consumo, la inversión productiva o la inversión financiera, etcétera.

El Estado obtiene ingresos de distintas fuentes aunque la principal es la recaudación de impuestos. Así, éste tiene la capacidad de transferir recursos de unos individuos, sectores, regiones y ramas de la economía a otras; donde la política tributaria se consolida como el instrumento más poderoso con que cuenta el Estado para influir en la asignación de los recursos y en la distribución del ingreso y la riqueza.

Es así como los impuestos tienen dos funciones básicas: mejorar la eficiencia económica corrigiendo algunas fallas del mercado (bienes públicos, externalidades,

monopolios y problemas de información), y de distribución el ingreso reduciendo los efectos negativos que generan los mercados en la economía.

Diagrama No. 1.
Componentes del sistema tributario mexicano.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



1. Características de un Sistema Tributario Moderno.

A continuación se exponen las *características que deben de distinguir a un adecuado sistema tributario* para que éste se conduzca de la manera más eficaz y eficiente posible. Es por eso que se consideran los siguientes elementos cualitativos.

*Un sistema tributario debe ser elástico, o sea, que la recaudación que realiza el Estado debe crecer en un sentido más que proporcional a los cambios cuantitativos en el ingreso*¹. Básicamente podemos decir que con la elasticidad de los ingresos tributarios respecto al crecimiento del ingreso nacional podemos conceptualizar las tasas tributarias existentes como el cambio porcentual en los ingresos tributarios ocasionado por un cambio porcentual en el ingreso nacional, y que puede ser sintetizado en la siguiente relación: $e = (\Delta T / T) / (\Delta Y / Y)$, donde "e" es la tasa tributaria existente, "T" refleja el

¹ Flavia Rodríguez. "La política fiscal y las finanzas públicas en América Latina", CEMLA.

nivel de los ingresos tributarios y "Y" expresa el nivel del ingreso nacional; y como resultado de esto podemos obtener los siguientes escenarios:

- a) Si $e > 1$ significa que el sistema tributario es elástico e indica que los ingresos tributarios del Estado crecen más rápido que el ingreso nacional, cuando éste último aumenta.
- b) Pero si resulta que $e < 1$ quiere decir que el sistema tributario es inelástico, o sea, que los ingresos tributarios crecen menos que proporcionalmente que cuando el ingreso aumenta.
- c) Y por último se presenta una visión de equilibrio donde $e = 1$ resultando un sistema tributario proporcional.

La necesidad de que el sistema tributario sea elástico surge del patrón de conducta que han mostrado la mayoría de los países desarrollados y emergentes, el cual consiste en un incremento relativo en la demanda de los servicios públicos a medida que el ingreso per cápita aumenta. Sin embargo, aquí entra en debate la postura que adoptan tanto el Estado, respecto a los niveles de gasto que decide realizar, como la posición de las personas menos favorecidas respecto a la actitud del Estado. Partiendo del supuesto de que el Estado tiene una reducida participación en la actividad económica, la población menos favorecida se ve en la necesidad de cubrir sus demandas con bienes privados básicos debido a la restringida cobertura de bienes y servicios, comparativamente el costo marginal de los bienes públicos medido en términos del beneficio marginal que le reportan los bienes privados es mayor que el beneficio que le reporta a una persona rica. Así cuando el Estado decide incrementar los niveles de gasto la población hace un balance entre los beneficios que le reportara el mayor gasto contra los costos que tendrá que soportar para financiar dicho incremento en el gasto público. Si el resultado es positivo la población aceptara que se incrementen los niveles de gasto público, pero si el resultado es negativo las personas menos favorecidas desaprobarán cualquier intento de incrementar el gasto a costa de su ya precaria situación económico-social.

Resulta además necesario incrementar los niveles de ahorro nacional a medida que el país se va desarrollando para sustentar la formación de capital productivo. Para conseguir esto se necesita que el nivel de ingresos públicos sea mayor al nivel de gastos

o creando los incentivos necesarios para estimular el ahorro del sector privado².

Cuadro No. 1.

Características de un Sistema Tributario eficiente.

1. Elasticidad de los ingresos.
2. Progresividad del Sistema tributario.
3. Eficiente.
4. Eficaz.
5. Sustentabilidad.
6. Justicia social.
7. Estabilización.
8. Capacidad de pago.

Algunas de las características generales que se mencionan deben de cumplir los sistemas tributarios actuales se presentan en el cuadro anterior y estas son la equidad en la distribución de la carga impositiva, la eficiencia y eficacia en la administración del sistema tributario, además debe de ser económicamente neutral y sobre todo se enfatiza la progresividad del sistema tributario.

En lo que respecta a la equidad debemos mencionar que no se debe adoptar prácticas de intervención parcial que beneficien algunos sectores de la vida económica nacional, es decir, la imposición fiscal debe aplicarse con uniformidad para todos los sectores de la sociedad, siempre y cuando se quiera llegar a tener finanzas públicas sanas y evitar el brote de conflictos bélicos asegurando la paz social en el interior del país.

La administración del sistema tributario debe de contar con las herramientas y con los elementos humanos especializados necesarios para tener una estructura funcional que le permita ser eficiente en la recaudación fiscal, dentro de sistema operativo debieran de eliminarse los excesivos trámites burocráticos para poder registrarse como contribuyente, así como el gran número de formas fiscales que se tienen que llenar para poder pagar los impuestos correspondientes, reduciendo los tiempos declaración y eliminando de tajo las prácticas de corrupción, etcétera.

La política impositiva debe de estar presidida por el principio de justicia social, y este principio esta en función de la equidad. Así, debe buscarse efficientar las prácticas

² Samuelson. *Macroeconomía*, varios capítulos, 1995.

impositivas en pro de mejora la situación de las finanzas del Gobierno Federal, tratando de lesionar lo menos posible a las familias menos favorecidas económicamente.

La progresividad del sistema tributario se presenta como el principal reto en las estructuras económicas actuales versus la situación económico-social de la población. Para esto debemos entender por progresividad del sistema tributario el hecho de que los individuos o familias que se encuentran en los más altos niveles de ingreso deben de pagar un porcentaje mayor de sus rentas en impuestos en relación con los porcentajes del ingreso que pagan como impuestos los estratos sociales más bajos. Asimismo debemos tener en cuenta que la progresividad es una función directa de la capacidad de pago y que esta última depende de los niveles del ingreso personal de la población.

Un elemento importante que debe ser considerado es que el sistema tributario tiene que ser estructurado de tal forma que permita dar una cobertura continua de los gastos del Gobierno a través del tiempo, con esto se busca la *sustentabilidad* del sistema tributario y una de las vías para conseguirlo sería incrementar paulatinamente el número de personas registradas en el padrón de contribuyentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre todo si estamos hablando de incorporar al sector informal de la economía a la actividad económica formal y legal.

2. Sistema de Administración Fiscal.

El *sistema tributario* mexicano necesita de un *servicio de administración fiscal*, que comprende al conjunto de instituciones y organismos fiscales que norman y organizan todas las actividades fiscales del Gobierno Federal.

La administración fiscal comprende todas las actividades relacionadas con la recaudación de los ingresos públicos. Así, una eficiente administración fiscal permitirá una recaudación más alta a más bajos costos. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a través del Servicio de Administración Tributaria (SAT) es la encargada de la administración fiscal.

2.1 Servicio de Administración Tributaria.

A partir del primero de julio de 1997 surge el Servicio de Administración Tributaria (SAT) como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con

carácter de autoridad fiscal con atribuciones y facultades vinculadas con la determinación y recaudación de las contribuciones federales que hasta ahora ha ejercido la Subsecretaría de Ingresos, que tendrá por objeto recaudar los impuestos federales y otros conceptos destinados a cubrir los gastos previstos en el presupuesto de egresos de la Federación, para lo cual gozará de autonomía técnica para dictar sus resoluciones. El SAT nace como respuesta a demandas y necesidades que surgen de la propia dinámica económica y social del país, y se enmarca en la tendencia mundial orientada a modernizar y fortalecer las administraciones tributarias, como herramienta para que la actividad de recaudación de impuestos se realice de manera eficaz y eficiente y, ante todo, en un marco de justicia y equidad contributiva.

De esta manera, al contar con una organización especializada conformada con personal calificado, se podrá responder con agilidad, capacidad y oportunidad a las actuales circunstancias del país.

Esta medida es de capital importancia porque permitirá disponer de los recursos necesarios para ejecutar los programas propuestos por el gobierno federal para impulsar el desarrollo nacional.

El SAT asume a partir del primero de julio las funciones que tenía encomendadas la Subsecretaría de Ingresos en lo relativo a la determinación, liquidación y recaudación de impuestos y demás contribuciones y sus accesorios, así como la vigilancia en el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales.

En el desarrollo de esta función se destaca la necesidad de garantizar la aplicación correcta y oportuna de la legislación fiscal y aduanera de manera imparcial y transparente.

Otro punto fundamental para lograr el objeto del SAT es el de contar con personal cada vez mejor capacitado, lo que dará como resultado una mayor calidad en los servicios que se prestan al público y, sobre todo, una atención más eficiente a los contribuyentes.

Este organismo gozará de autonomía de gestión y presupuestación para realizar sus objetivos, pero de manera importante hay que subrayar que dispondrá de autonomía técnica para dictar sus resoluciones.

Trimestralmente, la Contraloría Interna del propio organismo realizará una evaluación de la administración tributaria para corroborar el cumplimiento de los objetivos y metas aprobados.

El SAT está integrado por una Junta de Gobierno que constituye su órgano principal de dirección, por las Unidades Administrativas que lo conforman y por un Presidente que será nombrado y removido por el Presidente de la República. El Presidente del SAT será el enlace entre el SAT y las demás entidades gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal y de los sectores social y privado, en las funciones encomendadas al propio Servicio de Administración Tributaria.

Por su parte, la Junta de Gobierno del SAT está configurada por el titular de la Secretaría de Hacienda que funge como presidente, así como dos representantes de la propia dependencia, el presidente del SAT y dos funcionarios del mismo organismo. Entre sus principales atribuciones está la de establecer medidas de política fiscal y aduanera necesarias para la formulación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales.

El patrimonio del SAT se conforma con los recursos financieros y materiales, así como con los ingresos que actualmente tiene asignados la Subsecretaría de Ingresos. Adicionalmente, el SAT recibirá recursos en proporción a sus esfuerzos de productividad y eficiencia.

La entrada en vigor del SAT no significa la creación de nuevas oficinas, por lo que se mantendrá el funcionamiento de las Administraciones Generales, Regionales y Locales de Auditoría Fiscal, de Recaudación, Jurídica de Ingresos y Aduanas.

Por lo que se refiere a las gestiones que actualmente realizan los contribuyentes ante las diversas instancias de lo que anteriormente era la Subsecretaría de Ingresos, éstas se continuarán tramitando ante las mismas oficinas como es el caso de la inscripción al Registro Federal de Contribuyentes, la solicitud de cédulas de identificación fiscal, así como la presentación de declaraciones y avisos que se llevarán a cabo en las formas fiscales aprobados con anterioridad, o en su caso, se efectuarán con los documentos o formatos que se pidan o aprueben con el funcionamiento del SAT.

Dentro de los principales cambios del SAT figura la simplificación de procesos operativos y administrativos que se realizan en el periodo 1997-2000, como parte de los trabajos de rediseño de procesos.

Asimismo, el SAT contará con un Servicio Fiscal de Carrera que reconoce la vocación de servicio, conocimientos, experiencia y deseos de superación profesional de su personal, mediante un proceso de capacitación y desarrollo integral, así como de un esquema adecuado de remuneraciones y prestaciones que propicie la permanencia y desarrollo de sus cuadros técnicos, operativos y profesionales.

Es importante destacar que el Servicio Fiscal de Carrera se rige por principios de igualdad de oportunidades para el ingreso y la promoción en el servicio, especialización y profesionalización de cada actividad; capacitación obligatoria y permanente, e integridad, responsabilidad y buena conducta con base en los lineamientos éticos establecidos por el SAT.

Por último, el proceso de desarrollo del nuevo esquema de organización que significa el SAT, permitirá que paulatinamente se vayan cumpliendo las metas establecidas para el logro de sus objetivos por él propuestos.

Pero además existen otras instituciones encargadas de vigilar y normar el desempeño fiscal del Gobierno como el Tribunal Fiscal de la Federación, la Procuraduría Fiscal de la Federación y la Tesorería de la Federación.

2.2 Tribunal Fiscal de la Federación.

El Tribunal Fiscal de la Federación (TFF) es el organismo encargado de resolver en última instancia las controversias legales sobre la institucionalidad fiscal y los actos que los organismos fiscales realicen de acuerdo con la misma.

El TFF esta dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que le confiere la Ley Orgánica. Esta integrada por una Sala Superior y por las Salas Regionales y el Presidente designa con aprobación del Senado de la República a los magistrados del tribunal.

La Ley Orgánica de dicho tribunal establece su competencia jurídica, teniendo conocimiento de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas relacionadas con:

- I. Las dictadas por autoridades fiscales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal.
- II. Las que nieguen las devoluciones de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación indebidamente percibido por el Estado
- III. Las que impongan multas por infracciones a las normas administrativas federales
- IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.

2.3 Procuraduría Fiscal de la Federación.

La Procuraduría Fiscal de la Federación (PFF) es la consejería jurídica de la SHCP y despacha todos los asuntos legales referentes a la normatividad fiscal en representación de la SHCP. Entre sus principales funciones están las siguientes:

1. Formular los proyectos de iniciativa de Ley, así como los proyectos, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que el Secretario proponga al Presidente de la República.
2. Interpretar para efectos administrativos las leyes y disposiciones en la materia de competencia de la SHCP.
3. Representar a la SHCP ante los tribunales de la República
4. Representar el interés de la Federación en controversias fiscales
5. Investigar la comisión de los delitos fiscales de aquellos en que incurran los servidores públicos de la secretaría en el desempeño de sus funciones.
6. Formular la declaratoria de que el FISCO ha sufrido perjuicio, así como las querellas y denuncias correspondientes.

2.4 Tesorería de la Federación.

El objetivo de la Tesorería de la Federación (TESOFE) es dirigir la administración de los sistemas y procedimientos en la parte que le corresponda en materia de recaudación de fondos federales, prórroga y pagos diferidos de créditos fiscales, ejecución de pagos presupuestarios, administración de fondos y garantías del Gobierno Federal.

Sus funciones se describen a continuación:

1. Autorizar la determinación de créditos fiscales a cargo de contribuyentes.

2. Programar y autorizar los pagos que afecten al Presupuesto de Egresos de la Federación.
3. Manejar la información presupuestal, contable y financiera que proporcionen las entidades de la Administración Pública Federal.
4. Conceder prórrogas o plazos para el pago de créditos fiscales a cargo de contribuyentes sujetos a control presupuestal.
5. Autorizar la práctica de auditorías contables a las unidades administrativas que manejen fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.
6. Autorizar el embargo precautorio de bienes de los servidores públicos responsables de irregularidades en la recaudación.

3. Institucionalidad del Sistema Tributario.

La institucionalidad fiscal comprende al conjunto de normas y leyes que regulan la actividad tributaria del Estado, es decir, se refiere al marco jurídico que da sustento legal al cobro de impuestos en México. Así, la recaudación fiscal es uno de los objetivos principales de la hacienda pública por medio de la cual el Estado de hace de recursos para posteriormente conseguir sus metas, en términos de Gasto Público. Donde éste a su vez, también es la principal herramienta con que cuenta el Gobierno para la distribución de la riqueza.

La estructura tributaria moderna es institucionalmente compleja como se refleja en los ámbitos administrativo, legal y contable³, debido básicamente a la gran cantidad de leyes que existe en materia impositiva, al excesivo número de trámites que hay que realizar para el pago de impuestos y que además emplea formularios complejos, por la creciente burocratización del sistema de colección de impuestos, etcétera. Así, a los expertos en materia fiscal les preocupa los elevados costos de la administración y operación del sistema de recaudación de impuestos, además de su creciente burocratización. Porque todo ello redundaría en un sistema fiscal ineficiente.

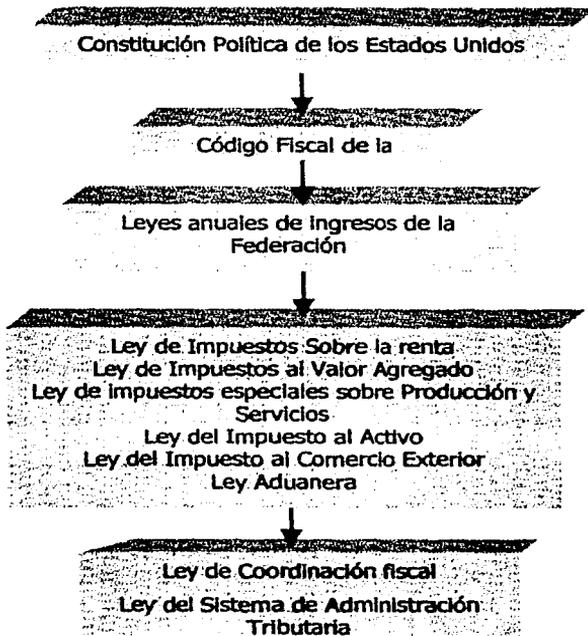
Las leyes fiscales que integran el marco legal en materia tributaria se muestran en el diagrama siguiente:

³ Ibid.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Diagrama No. 2.

Estructura jurídica del marco legal del sistema tributario.



Fuente: José Ayala Espino, "Economía del Sector Público", UNAM-México 1999.

Para evitar perdernos entre tantos documentos legales y hacer el trabajo más digerible de este conjunto de leyes serán revisadas solamente la Constitución, el Código, la Ley de Ingresos, las Leyes del ISR, IVA, IEPS y la Ley de Coordinación Fiscal. Se decidió analizar sólo estos impuestos ya que son los más representativos como proporción del PIB. La recaudación tributaria está compuesta en mayor medida por el ISR, IVA e IEPS, que aportan 90% de la recaudación tributaria total. El impuesto más importante en términos recaudatorios es el ISR, que aporta poco más del 40% del total de ingresos federales.

3.1 Normatividad en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Política es la base de la legislación del marco jurídico en materia impositiva en México, y ésta regula la forma en que el Estado se procura de recursos para cumplir con los fines que marca la propia constitución.

Los Artículos que conforman la base legal del marco jurídico son los siguientes⁴:

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

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

Para que la ciudadanía pueda disfrutar de un universo de servicios es necesario contribuir para sustentar los gastos que generan tales servicios de manera proporcional y equitativa entre todos los habitantes que constituyen el país.

Art. 73° *El Congreso tiene facultad:*

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

XXI. Para definir los delitos y faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

XXIV. Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor.

XXIX-A. Para establecer contribuciones:

1. - Sobre comercio exterior.

2. - Sobre la explotación y el aprovechamiento de los recursos naturales.

3. - Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguro.

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

5. - Especiales sobre:

a. Energía eléctrica.

b. Producción y consumo de tabacos labrados.

c. Gasolina y otros productos derivados del petróleo.

d. Cerillos y fósforos.

e. Aguamiel y productos de su fermentación.

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1999.

f. Explotación forestal.

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 lo determine. Las legislaturas locales fijaran el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

A través de esta disposición la Constitución otorga una serie de facultades al Congreso de la Unión, que se enuncian en las treinta fracciones que integran el artículo, ofreciendo la oportunidad de que el Congreso en su ejercicio de poder soberano, modere de alguna forma el exceso de atribuciones que en materia económica se dió al ejecutivo.

Art. 74° *Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:*

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuanta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llagar a la Cámara la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 del mes de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideran necesarias con ese carácter en el mismo presupuesto, las que emplearán los secretarios sería por acuerdo escrito con el Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se han ajustado a los criterios establecidos en el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos señalados en los programas.

La cuenta pública del año anterior debe ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Solo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de ley de ingresos y del proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como de la cuenta

pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar las razones que lo motiven.

Declarar si da o no da lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de la Constitución.

Conocer las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra estos se instauren.

Art. 90° La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y departamentos administrativos.

El presidente de la República tiene facultades constitucionales para nombrar y remover a sus colaboradores más cercanos, denominados Secretarios del Despacho o Secretario de Estado. El número de dichos Secretarios de Estado y sus atribuciones deben estar expresamente consignados en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cabe recordar que dicha ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de diciembre de 1976 y que entró en vigor el 1 de enero de 1977, abrogando a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Art. 131° *Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir por motivos de seguridad o policía, la circulación en toda la República de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.*

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por

el propio Congreso, y para crear otras, así como para prohibir y restringir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo destine urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

3.2 Código Fiscal de la Federación.

El Código Fiscal de la Federación fue creado por el H. Congreso de la Unión el 13 de diciembre de 1981 y en el se establece la obligación de los residentes del país de contribuir con el gasto público, ya sea que se trate de personas físicas o morales⁵. Esta labor es realizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien lleva a cabo un riguroso control a través del padrón del registro federal de contribuyentes.

Este documento legisla y enmarca las bases tributarias en México, derivándose de las mismas las leyes que regulan los distintos impuestos.

A continuación se revisan los artículos por apartado que a consideración propia son los más sobresalientes:

TÍTULO I Disposiciones generales.

Art. 1° *Las personas físicas y morales están obligados a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas, las disposiciones del Código se aplican en su efecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México es parte. Solo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público efectivo.*

Art.11° Cuando las leyes establezcan que las contribuciones se calcularan por ejercicios fiscales, estos coincidirán con el año calendario. Cuando las personas morales inicien su actividad con posterioridad al 1° de enero, en dicho año el ejercicio fiscal será irregular, debiendo iniciarse el día en que comience actividades y terminar el 31 de diciembre del año en curso.

TÍTULO II De los derechos y obligaciones de los contribuyentes.

Art.20° Las contribuciones y sus accesorios se causarán y pagarán en moneda

nacional, los pagos que deban efectuarse en el extranjero se podrán realizar en la moneda del país de que se trate.

Art.27° Las personas morales, así como las personas físicas, que deban presentar declaraciones periódicas o que estén obligadas a expedir comprobantes por las actividades que realicen deberán solicitar su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y proporcionar la información relacionada con su identidad, su domicilio y en general sobre su situación fiscal, mediante los avisos que se establecen en el Código.

TÍTULO III De las facultades de las autoridades fiscales.

Art.39° El Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá:

- Condonar o eximir, total o parcialmente el pago de contribuciones y sus accesorios, así como autorizar el pago en plazos, diferido o en parcialidades en los casos en que se pueda afectar o de catástrofe.
- Dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pagos y procedimientos señalados en las leyes fiscales a fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.

Art.42° Las autoridades fiscales estarán facultadas para:

- Rectificar los errores aritméticos, omisiones u otros que aparezcan en las declaraciones, para lo cual la autoridad fiscal podrá recurrir al contribuyente la presentación de documentos correspondientes.
- Requerir a los contribuyentes para que exhiban en su domicilio a efecto de revisar su contabilidad, así como proporcionar los documentos que se requieran.
- Practicar visitas a los contribuyentes.
- Revisar los dictámenes formulados por los contadores públicos sobre los estados financieros de los contribuyentes y sobre las diversas operaciones que realice.
- Verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de expedición de comprobantes fiscales.
- Practicar verificaciones fiscales de todo tipo de bienes.
- Recabar de los funcionarios públicos datos sobre sus funciones.
- Allegarse de las pruebas necesarias para formular la denuncia ante el ministerio

³ Código Fiscal de la Federación, 1999.

público para que ejercite la acción penal por la posible comisión de delitos fiscales.

TÍTULO IV De las infracciones y los delitos.

Art.92° Para proceder penalmente por los delitos fiscales, será necesario que previamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

- Formule la querrela, tratándose de lo previsto en los artículos 105, 108, 109, 110, 111, 112 y 114.
- Declare que el FISCO Federal ha sido perjudicado según lo establecido en los artículos 102 y 105.
- Formule la declaratoria correspondiente en el caso de contrabando de mercancías por las que no deban de pagarse impuestos y requiera permiso de la autoridad competente o de mercancías de tráfico prohibido.

Art.98° La tentativa de los delitos previstos en el Código es punible, cuando la resolución de cometer un hecho delictivo se traduce en un principio de su ejecución o en la realización total de su acto.

TÍTULO V De los procedimientos administrativos.

Art.145° Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados durante los plazos señalados por la ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Las autoridades fiscales podrán practicar embargos precautorios para asegurar cautelarmente el interés fiscal respecto de contribuciones que a la fecha en que se realice el embargo ya se hubieren causado.

3.3 Ley de Ingresos de la Federación.

La Ley de Ingresos de la Federación determina el marco legal que sustenta la política de Ingresos de la federación para el ejercicio fiscal posterior y que es temporal, tiene una vigencia de un año. En la Constitución se establece que el Ejecutivo Federal deberá de presentar la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación ante el Congreso de la Unión, específicamente ante la Cámara de Diputados, a más tardar el día 15 de noviembre o el día 15 de diciembre cuando se inicie el encargo en la fecha prevista en el artículo 83°. Una vez aprobada la Ley es publicada en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 31 de diciembre de cada

año.

La elaboración de la Ley de Ingresos debe estar directamente relacionada con los Criterios Generales de Política Económica, ya que en ésta se establecen las metas de recaudación fiscal, las tasas que se aplicaran a los distintos tipos de impuestos, la aplicación de estímulos fiscales, además de fijar los criterios y los plazos para cumplir con las obligaciones.

La ley de ingresos de la federación es un documento de carácter legal que faculta a las autoridades gubernamentales en materia de hacienda pública. Su elaboración y aprobación tiene un fundamento constitucional que esta contenido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley General de Deuda Pública y en el reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁶.

Dentro de los artículos que más destacan por su relevante importancia son los siguientes;

Art. 1° En este artículo la federación define por concepto y entidades cuales serán las fuentes de ingresos para el ejercicio fiscal correspondiente, basándose en la siguiente estructura:

- a. Impuestos.
- b. Aportaciones a la seguridad social.
- c. Contribuciones de mejoras.
- d. Derechos.
- e. Contribuciones causadas en ejercicios fiscales anteriores.
- f. Productos.
- g. Aprovechamiento.
- h. Financiamiento.
- i. Otros ingresos.

Para una mejor asimilación se añade un diagrama que hace mención a la clasificación de los ingresos del Gobierno Federal.

Art. 2° Este artículo autoriza al ejecutivo, por conducto de la SHCP, para el ejercicio del crédito público, para financiar el presupuesto de egresos de la federación por un monto neto de endeudamiento externo que no exceda cierta cantidad de dólares

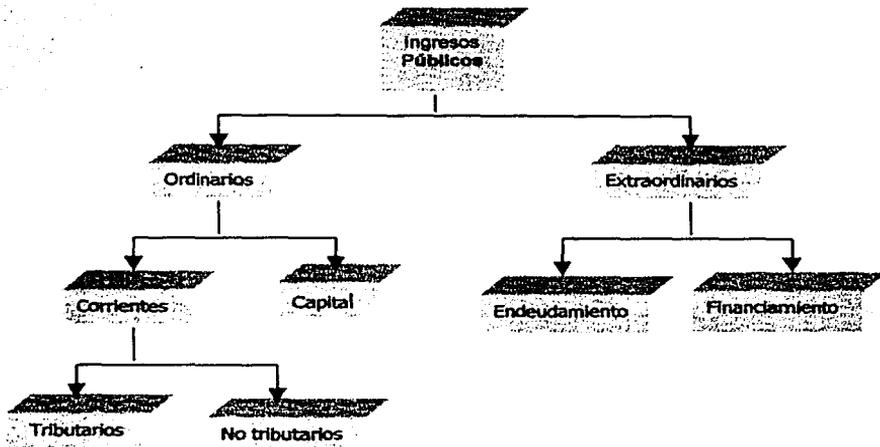
⁶ Leyes Anuales de Ingresos de la Federación, varios años.

y cierta cantidad en pesos.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Diagrama No. 3.

Clasificación de los ingresos del Gobierno Federal.



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, 1999.

Art. 4° PEMEX y sus organismos subsidiarios estarán obligados al pago de contribuciones, de productos y aprovechamientos, excepto el ISR, de acuerdo a las reglas que expida la SHCP y de conformidad con lo siguiente:

- I. Derechos sobre la extracción de petróleo: 52.3 % sobre ingresos netos.
- II. Derechos extraordinarios sobre la extracción: 23 % sobre la base de derecho.
- III. Derechos adicionales sobre la extracción: 1.1 % sobre la base de derecho.
- IV. Impuestos a los rendimientos petroleros: 35.5 % sobre el rendimiento.
- V. Derechos sobre hidrocarburos: 60.8 % de los ingresos netos.
- VI. Impuestos especiales sobre productos y servicios (IEPS).
- VII. Impuesto al valor agregado (IVA).
- VIII. Contribuciones causadas por la importación de mercancías.

- IX. Impuestos a la exportación.
- X. Derechos.
- XI. Aprovechamientos sobre rendimientos excedentes.
- XII. Otras obligaciones.

Art. 12° Los ingresos que se recauden por los diversos conceptos que establece esta ley, se concentraran en la Tesorería de la Federación y deberán reflejarse en los registros de la federación así como en las Cuentas de la Hacienda Pública Federal.

Art. 16° La SHCP queda facultada para otorgar los estímulos fiscales y subsidios siguiente:

- > Los relacionados con el comercio exterior.
- > A cajas de ahorro y sociedades de ahorro y préstamo.

Art. 22° La SHCP podrá condonar total o parcialmente recargos y ajustará las condiciones de plazo para el pago y amortización de créditos fiscales derivados de contribuciones.

3.4 Ley de Impuesto Sobre la Renta (ISR).

Es un tipo de carga fiscal que se aplica a todos los residentes del país y a los extranjeros que tienen negocios en el país. Esta obligación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1980, y la presenta el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos ante el H. Congreso de la Unión.

Cabe mencionar que éste impuesto es el que, en últimas décadas, ha representado una de las mayores fuente de ingresos de manera general, sin tomar en consideración las condiciones económicas de los agentes en los que recae, si es o no progresivo, etcétera. Aunque, también es evidente, la fuerte dependencia que tiene el Gobierno Federal de los ingresos por concepto de petróleo. Así tenemos que para el inicio de la década de los ochenta este representaba el 50.85 % del total de los ingresos tributarios comportándose de manera semiconstante durante la década. Mientras que al inicio de los noventa éste represento tan sólo el 41.60 % para pasar a representar el 41.42 % al final de 1999.

A continuación se revisan los artículos más relevante⁷:

⁷ Ley de Impuestos Sobre la Renta, compendio de leyes fiscales SHCP.

Art. 1° *Las personas físicas y morales están obligadas al pago de impuestos sobre la renta en los siguientes casos:*

- *Las residentes en México respecto de todos sus ingresos, cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde proceda.*
- *Las residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país, respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento.*
- *Las residentes en el extranjero, respecto de los ingresos de fuentes de riqueza situados en territorio nacional cuando no tengan un establecimiento permanente en el país o cuando teniéndolo, estos ingresos no sean atribuibles a dicho establecimiento.*

Art. 22° Los contribuyentes podrán efectuar las deducciones siguientes:

- Las devoluciones que se reciban o los descuentos o bonificaciones que se hagan, aún cuando se realicen en ejercicios posteriores.
- Las adquisiciones de mercancías, así como de materia primas que utilicen para prestar servicios, para fabricar bienes o para enajenarlos, disminuidas con las devoluciones, descuentos y bonificaciones sobre las mismas, aún cuando se realicen en ejercicios posteriores.
- Los gastos.
- Las inversiones.
- La diferencia entre el inventario final e inicial de un ejercicio, cuando el inventario final fuere mayor.
- Los créditos incobrables y las pérdidas por caso fortuito.
- Las aportaciones para fondos destinados a la investigación y desarrollo de tecnología en los términos del artículo 27.
- La creación o incremento de reservas para fondos de pensiones o jubilados del personal complementario a las que establece la Ley del Seguro Social.
- Los intereses y las pérdidas inflacionarias.
- Los anticipos y rendimientos que paguen las sociedades cooperativas de producción.

Art. 58° *Los contribuyentes que obtengan ingresos quedarán obligados a:*

- *Llevar la contabilidad de conformidad con el Código Fiscal de la Federación.*
- *Expedir comprobantes por las actividades económicas que realicen.*

- *Llevar registros específicos de las inversiones por las que se tomo la deducción inmediata en los términos del artículo 51°.*
- *Llevar registro de las acciones adquiridas por el contribuyente.*
- *Llevar un registro de la utilidad de cada ejercicio.*
- *Formular un estado de posición financiera.*
- *Presentar una declaración en la que determine el resultado fiscal del ejercicio y el monto del impuesto ante la oficina autorizada.*
- *Llevar un registro de deudas, crédito y efectivo en moneda extranjera.*
- *Presentar en el mes de febrero de cada año ante las oficinas autorizadas la declaración fiscal correspondiente.*

Art. 62° La Secretaría de Hacienda y Crédito Público para determinar presuntivamente la utilidad fiscal de los contribuyentes podrá aplicar a los ingresos brutos declarados el coeficiente de 15% o del que corresponda tratándose de alguna de las actividades que a continuación se indican:

- se aplica 3 % a los giros siguientes: petróleo y derivados.
- se aplica 5 % a los giros siguientes: comercio de productos agrícolas.
- se aplica 10 % a los giros siguientes: comercio de productos industrializados.
- se aplica 20 % a los giros siguientes: comercio de artículos suntuarios.
- se aplica 25 % a los giros siguientes: servicios turísticos.
- se aplica 30 % a los giros siguientes: arrendamiento inmobiliario.

Art. 139° Las personas físicas que obtengan ingresos en un año calendario, a excepción de los exentos y aquellos por los que se haya pagado impuesto definitivo, están obligados a pagar su impuesto anual mediante la declaración que presentará durante el período comprendido entre los meses de febrero y abril del año siguiente, ante las oficinas autorizadas.

3.5 Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

El IVA es una carga fiscal que afecta al gasto de las personas físicas y morales en la actividad comercial, de arrendamiento y por la prestación de servicios profesionales. Fue presentado por el H. Congreso de la Unión al presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1980 para sustituir al impuesto sobre ingresos

mercantiles.

El IVA es un impuesto al consumo que funciona bajo el principio de traslación tributaria, es decir, que el contribuyente traslada dicho impuesto, en forma consiente y premeditada al consumidor. Este proceso le da al contribuyente un papel de agente recaudador intermediario.

En relación con el IVA, podemos decir que es la tercera fuente de ingresos más importante que tiene el Gobierno Federal, ya que el primer lugar lo ocupan los ingresos por conceptos petroleros. Observamos que para la década de los años ochenta éste impuesto representaba el 24.74 % del total de ingresos que para ese año ascendieron a \$ 485.1 MDP. Para el inicio de los noventa llegó a representar el 33.61 % de un total de ingresos de \$ 79, 251.1 MDP; y para el año de 1999 éste representó el 28.98 % de una captación de ingresos de \$ 521, 682.4 MDP.

En tanto que algunos de los artículos más interesantes son los siguientes⁸:

Art. 1° *Están obligados al pago del IVA establecido en esta ley, las personas físicas y morales que, en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes:*

- a. Enajenen bienes.*
- b. Presten servicios independientes.*
- c. Sean arrendatarios.*
- d. Importen bienes o servicios.*

Art. 2-A El impuesto se calculará aplicando la tasa cero (0 %) a los valores a que se refiere esta ley cuando se realicen los actos o actividades siguientes:

La enajenación de:

- a. Animales y vegetales no industrializados.
- b. Carne en estado natural.
- c. Agua no gaseosa.
- d. Ixtle y palma.
- e. Tractores.
- f. Fertilizantes y plaguicidas.

Por la prestación de los servicios siguientes:

- a. Los prestados a los agricultores.

⁸ Ley del Impuesto al Valor Agregado, compendio de leyes fiscales SHCP.

- b. Los de molienda de maíz.
- c. Los de pasteurización.
- d. La exportación de bienes y servicios en términos del artículo 29°.

Art. 2-B El impuesto se calculará aplicando a los valores que señala la ley, la tasa cero (0 %) cuando se realice la enajenación e importación de:

- a. Los productos destinados a la alimentación.
- b. Medicinas de patentes.

Art. 2-C El impuesto se calculará aplicando a los valores que señala esta ley, la tasa de 15 % cuando se realicen las actividades siguientes:

La enajenación e importación de los bienes siguientes:

- d. Caviar, salmón, angulas y champaña.
- e. Televisores de más de 75 centímetros.
- f. Motocicletas de más de 350 centímetros cúbicos.
- g. Armas de fuego.
- h. Rines de magnesio y techos móviles.
- i. Aeronaves.

Por la prestación de los servicios siguientes:

- a. Servicios bancarios.
- b. Servicios de entretenimiento por cable.
- c. Instalación de techos móviles.
- d. Cuotas por membresías de lugares de acceso restringido.

Por el uso temporal de los bienes siguientes:

- a. Aeronaves.
- b. Motocicletas.
- c. Equipo cinematográfico.

Art. 12° Para calcular el impuesto tratándose de enajenaciones se considerará como valor el precio pactado, así como además las cantidades que se carguen o cubran al adquirente por otro impuesto, derechos, intereses normales o moratorios, penas convencionales o cualquier otro concepto. A falta de precio pactado se tomará el valor que tengan los bienes en el mercado o en su defecto al de avalúo.

Art. 41° La SHCP celebrará convenios con los estados que soliciten adherirse al

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir participaciones en términos de la Ley de Coordinación Fiscal, conviniendo en no mantener impuestos locales o municipales sobre:

- Las actividades por la que se debe de pagar el IVA.
- La enajenación de bienes o la prestación de servicios cuando de exporten.
- Intereses, títulos de crédito y los rendimientos derivados de su enajenación.
- Los bienes que integran el activo o sobre la utilidad de la empresa.
- El uso o goce temporal de las casas habitación.

Art. 42° Se exceptúa de lo dispuesto en el artículo anterior los impuestos que los Estado o el Distrito Federal tengan establecidos a establezcan sobre la enajenación de construcciones por las que se deba pagar IVA. En ningún caso lo dispuesto en el artículo anterior se entenderá limitativo de la facultad de los Estados y el D.F. para gravar con impuestos locales o municipales la propiedad o posesión del suelo o construcciones, o la transmisión de la propiedad de los mismos o sobre su plusvalía o mejoría específica, siempre que no se discrimine contra los contribuyentes del IVA.

Tratándose de energía eléctrica las entidades federativas no podrán decretar impuestos, contribuciones o gravámenes locales o municipales cualquiera que sea su origen o denominación, sobre:

- Producción, introducción, transmisión, distribución, venta o consumo de energía.
- Actos de organización de empresas generadoras o importadoras de energía.
- Capitales invertidos en los fines que expresa la fracción I.
- Expedición o emisión, por parte de empresas generadoras o importadoras de energía, de títulos, acciones, obligaciones u operaciones relativas a los mismos.

3.6 Ley del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS).

El IEPS grava aquellas actividades que por sus características especiales generan un costo social o alguna externalidad negativa, pero que son lícitas, por esta razón se hacen acreedores a impuesto especial con una tasa igualmente especial que determina la propia ley⁹.

Respecto a la trascendencia del IEPS dentro de los ingresos tributarios podemos

⁹ Ley de Impuestos Especiales Sobre Producción y Servicios, compendio de leyes fiscales SHCP.

mencionar que para la década de los ochenta éste participó tan sólo con el 9.85 % del total de ingresos, manteniendo a través de la década un comportamiento creciente en su nivel de aportación a los ingresos totales. Así tenemos que para principios de los noventa el IEPS aumento sus participaciones al total de los ingresos al representar el 14.14 %, cerrando la década con una aportación del 20.45 %.

El documento de la ley del IEPS fue presentado por José López Portillo, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, para hacer del conocimiento de sus habitantes que el H. Congreso de la Unión dirigió a la presidencia el documento que decreta la Ley de Impuestos Especiales Sobre Productos y Servicios.

Dentro de estos los más importantes son:

Art. 1° *Están obligados al pago del IESPS las personas físicas y las morales que realicen los actos o actividades siguientes:*

- *La enajenación en territorio nacional o la importación de los bienes señalados en esta ley.*
- *La prestación de los servicios señalados en esta ley.*

Art. 2° *Al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan, se aplican las tasas siguientes:*

En la enajenación o importación de los siguientes bienes

<i>a.</i>	<i>Alcohol</i>	<i>60 %</i>
<i>b.</i>	<i>Alcohol desnaturalizado al menudeo</i>	<i>0 %</i>
<i>c.</i>	<i>Cerveza y bebidas con una graduación hasta 6° gl</i>	<i>19 %</i>
<i>d.</i>	<i>Bebidas alcohólicas</i>	
	<i>1. Con una graduación hasta 13.5° gl</i>	<i>21 %</i>
	<i>2. Con una graduación mayor a 13.5 ° gl y hasta 20° gl</i>	<i>30 %</i>
<i>e.</i>	<i>Aguardiente y bebidas alcohólicas con una graduación mayor a 20° gl y hasta 50° gl</i>	<i>44 %</i>
<i>f.</i>	<i>Bebidas alcohólicas con una graduación mayor a 55° gl</i>	<i>60 %</i>
<i>g.</i>	<i>Tabacos labrados</i>	
	<i>1. Cigarrillos</i>	<i>85 %</i>
	<i>2. Puros y otros tabacos labrados</i>	

h. Gasolina: tasa que resulte para el mes de que trate en los términos del Artículo 2-a de esta ley

i. Diesel: tasa que resulte para el mes de que trate en los términos del Artículo 2-a de esta ley

Art. 2-A La tasa aplicable en cada mes para la enajenación de gasolina o diesel será la que resulte para cada agencia de ventas de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios conforme a lo siguiente:

- I. El precio de referencia ajustado por calidad que se determine, para el combustible de que se trate de acuerdo con la fracción VI se adicionará con el costo de manejo y con el costo neto de transporte a la agencia de venta de que se trate en el periodo comprendido del día 26 del segundo mes anterior al día 25 del mes inmediato anterior a aquel por el que se calcule la tasa, sin incluir el IVA
- II. Se multiplicara por el factor de 0.9756 para la gasolina y el diesel para uso automotriz, por 1.0 para el diesel para uso industrial de bajo y alto azufre y para el uso de vehículos marinos, el monto que se obtenga de adicionar a la comisión que haya pagado PEMEX a los expendios autorizados por el combustible de que se trate en el período citado, los costos netos de transportación del combustible de la agencia de venta de que se trate al establecimiento del expendedor incurrido durante dicho período, sin incluir en ambos casos el IVA.
- III. Se multiplica por el factor de 0.8484 para la gasolina y el diesel para uso automotor, por 0.8696 para el diesel de uso industrial de alto y bajo azufre y el diesel para uso de vehículos marinos, el precio de venta la público, del combustible de que se trate vigente en la zona geográfica correspondiente en el período citado, cuando la enajenación se realice con el IVA del 15 %.
- IV. El monto conforme resulte de la fracción III se disminuirá conforme las cantidades obtenidas en las fracciones I y II.
- V. La cantidad determinada conforme a la fracción IV se dividirá entre el monto que se obtuvo conforme a la fracción I y el resultado de multiplicará por 10. El porcentaje obtenido será la tasa aplicable del combustible de que se trate que enajene la agencia correspondiente durante el mes por el cual se calculo la tasa.
- VI. El precio de referencia ajustado por calidad que se determine, para el

combustible de que se trate de acuerdo con la fracción VI, se aplicará con el costo de manejo y el costo neto de transporte a la agencia de venta de que se trate en el período comprendido del día 26 del segundo mes anterior al día 25 del mes inmediato anterior a aquel por el que se calcule la tasa, sin incluir el IVA.

Art. 14° Para calcular el impuesto tratándose de la importación de bienes, se considerará el valor que se utilice para los fines del impuesto general de importación, adicionado con el monto de las contribuciones y aprovechamientos que se tengan que pagar con motivo de la importación, a excepción del IVA.

Art. 18° Para calcular el impuesto tratándose de prestaciones de servicios se considerará como valor el total de la contraprestación pactado así como las cantidades que además se carguen o cobren a quien reciba el servicio por intereses normales o moratorios, penas convencionales o cualquier otro concepto distinto del impuesto.

Art. 21° PEMEX presentará una declaración semestral a más tardar el día 20 del mes de septiembre informando sobre los volúmenes y tipos de gasolina y diesel que en el primer semestre del año calendario haya enajenado a cada uno de los expendios autorizados y directamente a los consumidores, así como los consumidos por dicho organismo descentralizado; y por el volumen y tipo de gasolina enajenado o consumido en el segundo semestre, el día 20 del mes de marzo del siguiente año calendario.

3.7 Ley de Coordinación Fiscal.

Es importante hacer una revisión a ésta Ley, ya que como parte de la reforma se a propuesto llevar a cabo modificaciones en su contenido, específicamente en las fórmulas de distribución de participaciones. A continuación se mencionan los artículos más importantes de la misma:

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.*

Artículo 2º. *El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio.*

La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

No se incluirán en la recaudación federal participable, los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable, 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 aquellas entidades 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 las entidades en los términos del artículo 1o-A de esta Ley; ni la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del artículo 3o-B de esta Ley; 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 a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente:

I.- El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada Entidad en el ejercicio de que se trate. El número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, al iniciarse cada ejercicio.

II.- El 45.17%, en los términos del artículo 3o. de esta Ley.

III.- El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada Entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo en el ejercicio de que se trate.

Artículo 2º-A.- En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los Municipios, en la forma siguiente:

I.- En la proporción de la recaudación federal participable que a continuación se señala participarán los Municipios, en la forma siguiente: 0.136% de la recaudación federal participable, a aquellos Municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones a que se refiere esta fracción, en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.

La distribución entre los Municipios se realizará mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:

$$CCIT = Bi / TB$$

Donde:

CCIT es el coeficiente de participación de los Municipios colindantes i en el año para el que se efectúa el cálculo.

TB es la suma de Bi.

i es cada entidad.

$$Bi = (CCIT-1) (IPDAIT-1) / IPDAT-2$$

Donde:

CCIT-1 = Coeficiente de participaciones del Municipio i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

IPDAIT-1 = Recaudación local de predial y de los derechos de agua en el Municipio i en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

IPDAIT-2 = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en el Municipio i en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

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.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, por conducto de Petróleos Mexicanos, informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los montos y Municipios a que se refiere el párrafo anterior.

III.- 1% de la recaudación federal participable, en la siguiente forma:

- a) El 16.8 % se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.
- b) El 83.2 % incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las Entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley.

Artículo 3º. *La cantidad que a cada Entidad Federativa corresponda en la parte del Fondo General de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2o. de esta Ley, se obtendrá mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará conforme a la siguiente fórmula:*

$$CP^i_t = B$$

TB

Donde:

CP^i_t = Coeficiente de participación de la Entidad i en el año para el que se efectúa el cálculo.

TB = Suma de B^i

i = Cada Entidad Federativa.

$$B^i = \frac{(CP^i_{t-1}) (IA^i_{t-1})}{IA^i_{t-2}}$$

CP^i_{t-1} = Coeficiente de participación de la Entidad i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

IA^i_{t-1} = Impuestos asignables de la Entidad i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

IA^i_{t-2} = Impuestos asignables de la Entidad i en el segundo año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

Los impuestos asignables a que se refiere este artículo, son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos.

Artículo 6°. Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

Artículo 7°. El Fondo General de Participaciones se determinará por cada ejercicio fiscal de la Federación, la cual en forma provisional hará un cálculo mensual considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior.

Artículo 9°. *Las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas Entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.*

Artículo 10°. Los Estados que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su Legislatura. También, con autorización de la Legislatura podrán dar por terminado el convenio.

Artículo 11°. Cuando alguna Entidad que se hubiera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto por los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII y IX ó 118 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta, oyendo a la Entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podrá disminuir las participaciones de la Entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la

recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención a dichas disposiciones.

Artículo 13°. El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los Gobiernos de los Estados que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente.

Artículo 16°. *El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las Entidades, por medio de su órgano hacendario, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de:*

I.- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

II.- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

III.- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

IV.- La Junta de Coordinación Fiscal.

Artículo 17°. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se integrará por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular del órgano hacendario de cada Entidad. La Reunión, será presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el funcionario de mayor jerarquía presente en la Reunión, de la Entidad en que ésta se lleve a cabo.

Artículo 19°. Serán facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales:

I.- Aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Reunión Nacional, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y de la Junta de Coordinación Fiscal.

II.- Establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades, para el sostenimiento de los órganos citados en la fracción anterior.

III.- Fungir como asamblea general del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y aprobar sus presupuestos y programas.

IV.- Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los gobiernos de los Estados, por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que estimen convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Artículo 20°. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se integrará conforme a las siguientes reglas:

I.- Estará formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho Entidades. Será presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, que podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos de dicha Secretaría y por el titular del órgano hacendario que elija la Comisión entre sus miembros. En esta elección no participará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

II.- Las Entidades estarán representadas por las ocho que al efecto elijan, las cuales actuarán a través del titular de su órgano hacendario o por la persona que éste designe para suplirlo.

III.- Las Entidades que integren la Comisión Permanente serán elegidas por cada uno de los grupos que a continuación se expresan, debiendo representarlos en forma rotativa:

GRUPO UNO:	Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.
GRUPO DOS:	Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.
GRUPO TRES:	Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.
GRUPO CUATRO:	Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.
GRUPO CINCO:	Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.
GRUPO SEIS:	Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos.
GRUPO SIETE:	Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.
GRUPO OCHO:	Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

IV.- Las Entidades miembros de la Comisión Permanente durarán en su cargo dos años y se renovarán anualmente por mitad; pero continuarán en funciones, aun después de terminado su período, en tanto no sean elegidas las que deban sustituirlas.

V.- La Comisión Permanente será convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por el Subsecretario de Ingresos o por tres de los miembros de dicha Comisión. En la convocatoria se señalarán los asuntos que deban tratarse.

Artículo 21º. Serán facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales:

- I.- Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse.
- II.- Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación, los cuales someterá a la aprobación de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- III.- Fungir como consejo directivo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y formular informes de las actividades de dicho Instituto y de la propia Comisión Permanente, que someterá a la aprobación de la Reunión Nacional.
- IV.- Vigilar la creación e incremento de los Fondos señalados en esta Ley, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos Fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con esta Ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Estados.
- V.- Formular los dictámenes técnicos a que se refiere el artículo 11 de esta Ley.
- VI.- Las demás que le encomienden la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las Entidades.

Artículo 22º. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con las siguientes funciones:

- I.- Realizar estudios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- II.- Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la Federación y en cada una de las Entidades, así como de las respectivas administraciones.
- III.- Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las Entidades.
- IV.- Desempeñar las funciones de Secretaría Técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

V.- Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas.

VI.- Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.

VII.- Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.

VIII.- Desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

Para el desempeño de las funciones indicadas, el Instituto podrá participar en programas con otras instituciones u organismos que realicen actividades similares.

Artículo 24°. La Junta de Coordinación Fiscal se integra por los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho Entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Artículo 25°. *Con independencia de lo establecido en los Capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:*

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

II. Principales fuentes de financiamiento del Gobierno federal.

La existencia del Estado implica la obligación de los gobernados de contribuir para que estos puedan dar cumplimiento a las funciones que se les han encomendado. En cualquiera de las formas que adopte el Estado, éste no puede prescindir de los recursos monetarios provenientes del sector privado, en los términos establecidos en las respectivas leyes de ingresos.

En México, la Constitución Política expresa que 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 interno, pero unidos en una Federación, según el artículo cuarenta. Y que los estados adoptaran 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 al municipio. Asimismo los municipios administraran libremente su hacienda, que se formara de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y, que en todo caso, serán suficientes para atender las necesidades municipales, según el artículo ciento quince.

De manera complementaria, se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los ingresos que específicamente corresponden a la Federación, dictando al mismo tiempo prohibiciones a los estados para establecer dentro de su territorio determinados impuestos y algunas exenciones. Pero fuera de estas limitaciones, los gobiernos locales en uso pleno de su soberanía pueden establecer los impuestos que el Congreso apruebe.

El concepto de ingreso público difiere del concepto de contribución y del de impuesto, existiendo discrepancias en el grado de aplicación. Los impuestos son la fuente principal de ingresos normales del Estado, representando la relación que existe entre el sector privado o los particulares y el poder público; por lo cual los primeros tienen la obligación constitucional de aportar y el segundo el derecho de exigir las cantidades fijadas unilateralmente por el poder público en las leyes impositivas, por lo que el cobro de los impuestos es un acto compulsivo. La contribución incluye, además

de los recursos por impuestos, otras aportaciones de los particulares tales como las provenientes por pagos de servicios públicos, del usufructo de los bienes del Estado, de donaciones, de multas, etcétera. Así, el Estado también puede obtener recursos por otros medios, como por ejemplo a través de empréstitos, por la emisión de papel moneda, que junto con los impuestos y las demás contribuciones constituyen los Ingresos del Estado.

Los ingresos que el Estado obtiene para la satisfacción del interés general representan una parte importante de su patrimonio. En este sentido, resulta oportuno señalar que el patrimonio del Estado se encuentra constituido por el conjunto de bienes y derechos, de recursos e inversiones que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal, ha acumulado y posee a título de propietario para destinarlos de forma permanente a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetivos de política social y económica.

Los ingresos públicos pueden clasificarse desde varias perspectivas. Una forma de clasificar a los ingresos es dividirlos en *ordinarios y extraordinarios*. En donde tenemos que los *ingresos ordinarios* son aquellos que se perciben normalmente y que se destinan a cubrir los gastos normales del Estado, por lo que se pueden considerar como permanentes y previsibles. Y también se les cataloga como aquellos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal y en un presupuesto bien establecido deben de cubrir los gastos ordinarios. Dentro de esta clasificación se encuentran los impuestos, los derechos, los productos y los aprovechamientos.

Los *ingresos extraordinarios* son considerados como los provenientes de actos eventuales y que son empleados para cubrir actos también eventuales, por lo que generalmente son imprevisibles. Además son considerados como aquellos que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que le obligan a realizar erogaciones extraordinarias, como sucede en casos de guerra o desastres naturales. Estos ingresos pueden ser impuestos extraordinarios, derechos extraordinarios, contribuciones, empréstitos, emisión de moneda, etcétera.

La siguiente clasificación de los ingresos del sector público es propuesta por Jesús Quintana¹⁰.

Ingresos
Del
Gobierno



Contribuciones.	Impuestos. Derechos. Aportaciones a la seguridad social. Contribuciones especiales.
Aprovechamientos.	Ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintas a las contribuciones, de los ingresos derivados del funcionamiento y de los obtenidos por el sector paraestatal.
Productos.	Ingresos obtenidos por la contraprestación de los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado.
Accesorios.	Recargos. Sanciones. Gastos de ejecución. Indemnizaciones.
Crédito público.	Empréstitos públicos. Préstamos privados. Emisión de moneda. Emisión de CETES, o de bonos y obligaciones de sociedades nacionales de crédito.

En la Ley de Ingresos de la federación, así como en la del Departamento del Distrito Federal, la de los Estados y los Municipios establecen que sus ingresos provendrán de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y empréstitos.

De acuerdo con los artículos segundo, tercero, cuarto y quinto del Código Fiscal de la Federación debemos entender por *impuesto* las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter de obligatorio para el contribuyente, en los términos que enmarquen las leyes. Por *derechos* entendemos a las contraprestaciones requeridas por el poder público, en pago de servicios de carácter

¹⁰ Quintana Alva, Jesús. *Derecho tributario mexicano*, 1998.

administrativo prestados por él. Por *productos* consideraremos los ingresos que percibe el Estado por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales. Por *aprovechamientos* entenderemos a los demás ingresos ordinarios no clasificados dentro de los anteriores, además de los rezagos y las multas.

1. Los impuestos.

El renglón más importante de los ingresos del sector público, en situaciones normales, esta constituidos por los impuestos. Por tanto conviene revisar el concepto de impuestos antes de seguir en el análisis del sistema tributario o impositivo.

Para Eheberg¹¹ el impuesto es una prestación, por lo general en dinero, al Estado y demás entidades del derecho público, que las mismas reclaman en virtud de su poder coactivo en forma y cuantía determinada unilateralmente y sin contraprestación especial con el fin de satisfacer las necesidades colectivas.

Nitti¹² argumenta que el impuesto es una cuota, parte de su riqueza, que los ciudadanos dan obligadamente al Estado y a los entes locales del derecho administrativo para ponerlos en condiciones de proveer la satisfacción de las necesidades colectivas. Siendo de carácter coactivo y su producto destinado a la realización de servicios de utilidad general y de naturaleza indivisible.

La visión de Viti de Marco¹³ es que el impuesto es parte de la renta del ciudadano, que el Estado recibe con el fin de proporcionarse los medios necesarios para la producción de servicios públicos generales.

José Antonio de Cienfuegos¹⁴ afirma que el impuesto es la parte de la renta nacional que el Estado se apropia para aplicarla a la satisfacción de las necesidades públicas, distrayéndola de las partes alícuotas de aquellas rentas propiedad de las economías privadas y sin ofrecer a esta compensación alguna específica y recíproca de su parte.

¹¹ Martínez Almazán, Raúl. *Las finanzas del sistema federal mexicano*, México 1996.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

Para Luigi Gosa¹⁵ el impuesto es una parte proporcional de la riqueza de los particulares deducido por la autoridad pública, con el fin de proveer a aquella parte de los gastos de utilidad general que no cubren las rentas patrimoniales.

Seligman¹⁶ señala que un impuesto es una contribución forzada de una persona para el gobierno, para costear los gastos realizados en interés común sin referencia a los beneficios especiales esperados.

El Código Tributario para América Latina menciona que los impuestos son las prestaciones en dinero que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de conseguir recursos para el cumplimiento de sus fines.

Por su parte el Código Fiscal de la Federación establece como impuestos las prestaciones en dinero o en especie, que el estado fija unilateralmente y con carácter de obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del propio crédito fiscal.

Sin embargo, para la teoría contractualista del Estado, éste es el resultado que surge de un contrato social que se establece entre los individuos y el propio Estado, conforme al cual el gobierno provee a la sociedad de bienes y servicios públicos y, por su parte, los ciudadanos aportan los recursos financieros y el apoyo social al gobierno. Y ese acuerdo social queda consagrado en la Constitución Política, que justamente define los términos del contrato social.

Pero la teoría contractualista del Estado se basa en la concepción de Hobbes sobre el Estado leviatán¹⁷, es decir que, los grupos sociales aceptan la coerción y los costos atribuibles a las acciones del gobierno a cambio de los beneficios derivados de una orden constitucional legal y de la provisión de bienes públicos. Así la intervención pública es admitida como un mal necesario, que sólo se justifica como un medio para obtener frutos que puedan surgir de un ambiente económico y social más cooperativo y con mayor certidumbre.

Al hablar de los impuestos podemos detectar algunos elementos que son básicos para su estructura operativa y son los siguientes:

➤ **Sujeto:** *dentro de toda relación tributaria intervienen dos sujetos, uno pasivo y otro*

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

activo. En la organización del Estado mexicano los sujetos activos son la Federación, los Estados y los Municipios, y se les considera como sujetos activos porque tienen el derecho de exigir el pago del tributo, presentándose este derecho en distinto grado en los diferentes niveles de gobierno. Los sujetos pasivos son las personas que legalmente tienen la obligación de pagar impuestos, o sea, corresponde a las personas físicas y morales que tienen la obligación de pagar impuestos en los términos establecidos en las leyes respectivas. Al considerarse el sujeto de la imposición se considera el sexo, la edad, el estado civil, el número de hijos, la actividad profesional, la nacionalidad, el nivel económico, el domicilio y demás características importantes sobre el sujeto.

- **Objeto:** *es la actividad o cosa que la ley señala de manera abstracta como el motivo del gravamen, independientemente de su monto, por lo que se le considera el hecho generador del impuesto.* Esta concepción se deriva en los términos del artículo segundo del Código Fiscal de la Federación, coincidiendo con la descripción de Fleiner¹⁸, quien dice que el objeto del impuesto estriba más bien en las circunstancias en virtud de las cuales una persona se ve obligada a pagar un determinado tributo.
- **Fuente:** *que es el manantial de riqueza de una persona, física o moral, de donde provienen las cantidades necesarias para el pago de los impuestos.* Es conocido, por nosotros, que los generadores de la riqueza son el capital y el trabajo, por lo que estos constituyen la fuente ordinaria del impuesto. La imposición al trabajo o al capital esta determinada por la estructura político-económica de la nación; así en un régimen capitalista, en donde se considera al capital como el principal generador de la riqueza, éste constituirá la principal fuente de ingresos del Estado. En cambio, en un Estado en donde se considere al trabajo como principal generador de riqueza, los ingresos más importantes del Estado provendrán de esta fuente.
- **Unidad fiscal:** *la unidad fiscal de los impuestos es la parte alícuota, monetaria o específica que se toma en cada una de las leyes impositivas para reflejar el impuesto, pudiendo ser el sistema de pesas y medidas o de otra índole.* Así la unidad

¹⁷ Ayala Espino, José. *Elección pública: mercado, elección pública e instituciones*, 1998.

¹⁸ Fleiner, J. *Estudio sobre los impuestos*, 1995.

del impuesto es la cantidad delimitada en medida, número, peso, etcétera, sobre la que la ley fija la cantidad que debe pagarse por concepto de impuesto.

- **Base:** *es el monto gravable sobre el cual se determina la cuantía del impuesto y se calcula de acuerdo a las cuotas o tasas por unidad.* La magnitud de la base es en algunos casos igual a la de la unidad, pero por lo general es mayor o menor. Así tenemos que el monto gravable es la diferencia que hay entre el ingreso total del contribuyente y las deducciones autorizadas en cada una de las leyes impositivas.
- **Cuotas y tasas:** *el impuesto por unidad gravable puede fijarse en cantidades absolutas, en porcentajes o en ambos. En el primer caso reciben el nombre de cuotas, en el segundo el de tasas y es mixto cuando se combinan.* Las cuotas se establecen generalmente cuando la unidad no se expresa en términos monetarios sino en otra medida específica, siendo conocidos también con el nombre de impuestos específicos. La tasa se expresa siempre en porcentaje y se aplica a unidades monetarias que representan el valor gravable por unidad imponible, por lo que se les conoce como impuestos Ad-valorem.
- **Tarifa:** *el agrupamiento ordenado de las cuotas o de las tasas de un impuesto constituye la tarifa, en la cual la cuota más reducida representa el límite inferior y la máxima el límite superior.* Es decir, consiste en la formulación de listas de unidades y de cuotas correspondientes para un determinado objeto tributario o para un número de objetos que pertenecen a la misma categoría. Si el ordenamiento se presenta del límite inferior al superior, la tarifa es creciente y viceversa, independientemente de que los impuestos sean progresivos o regresivos.
- **Padrón o catastro de contribuyentes:** *es la relación ordenada de contribuyentes o causantes elaborada por el poder público y puede tener un carácter nacional o local, y puede referirse a un impuesto determinado o al total de ellos.* Así cuando se incluye a todo el sistema impositivo recibe el nombre de padrón general de causantes y cuando refleja un solo impuesto lleva el nombre de este, pudiendo abarcar la totalidad o parte del territorio nacional.

2. Finalidad u objetivo de los impuestos.

La mayoría de las descripciones de las finalidades de la tributación comienzan diciendo

que los impuestos son necesarios para financiar el gasto público. Allan Charles¹⁹ argumenta que esta contemplación es errónea, porque si esto fuera lo único que se pidiese a la tributación, un gobierno benigno aboliría todos los impuestos y financiaría todo su gasto imprimiendo dinero o tomándolo a préstamo. Pero el considerar esta posibilidad generaría inflación en todas las circunstancias y resulta evidente que la financiación de los gastos públicos se constituye de manera incidental en la tributación. Por lo tanto, tenemos que la función principal de los impuestos es la de reducir el consumo privado y la inversión privada en forma tal que el Estado sea capaz de suministrar bienes sociales y subvencionar a los pobres sin causar inflación ni dificultades de balanza de pagos. Por lo tanto, puede argüirse que, la recaudación tributaria adopta un papel de canal transmisor para llevar a cabo la restricción de la demanda agregada, cuyo desenlace es financiar el gasto del Gobierno.

Así la función básica de la tributación es limitar o reducir las demandas formuladas por el sector privado a la capacidad productiva del país. Sin embargo, coexisten otros objetivos de la tributación como la distribución de la renta o el crecimiento de la renta nacional.

Complementariamente, el Estado a través de un sistema impositivo, se propone alcanzar diversos objetivos de orden fiscal, de desarrollo económico, de justicia social, etcétera. Aunque originalmente el propósito del establecimiento de impuestos fue allegar de recursos al Estado, posteriormente con la evolución de la sociedad y de las funciones del Estado surgieron nuevas finalidades. *Así, en la actualidad, no existe un sistema tributario o impositivo con fines puramente fiscales, aun y cuando estén inmersos en sus objetivos. No obstante, entre las finalidades de la imposición se encuentran las siguientes:*

- i. *De redistribución del ingreso y de la riqueza*, los gravámenes que se establecen con este propósito se caracterizan por ser impuestos al ingreso a tasas progresivas, sobre todo al proveniente del capital y correspondiendo exacciones menores a las clases económicamente menos favorecidas que derivan su ingreso principalmente de su trabajo.
- ii. *Con fines proteccionistas*, aquí el Estado puede establecer impuestos con el

¹⁹ Charles M. Allan. *La teoría de la tributación*. 1997.

objetivo de proteger a la industria nacional, su comercio exterior o interior, su agricultura, la salud pública, etcétera. Siendo los impuestos a la importación y los que gravan a los artículos socialmente no deseados los más apropiados.

- iii. *Con miras de fomento y de desarrollo económico*, aunque parezca utópico el Estado puede establecer impuestos con estos fines, como el que grava al consumo de la energía eléctrica cuyo rendimiento destina al fomento de esa industria.

La influencia del Estado en la economía no se reduce solamente al manejo de las finanzas públicas. Su poder es más amplio y está relacionado con las elecciones públicas sobre la provisión de bienes públicos, con las correcciones de las externalidades y, en general, con la regulación económica.

Además, como resultado del análisis cualitativo de los impuestos, surgen algunas características generales que los hacen especiales, y estas son de contenido jurídico, político, moral y económico.

Dentro de las características jurídicas tenemos las siguientes:

- 1° Debe ser de observación y de aplicación general, así en el caso de que en la ley impositiva se establezcan exenciones o tratos especiales, estos deberán de referirse a situaciones generales y de ningún modo a casos especiales.
- 2° Deben de expresarse en las leyes impositivas con claridad y precisión, evitando las confusiones que den lugar a malas interpretaciones y arbitrariedades de los individuos que las aplican.
- 3° Deben tener una base legal, es decir, que el establecimiento debe de ajustarse a los ordenamientos y procedimientos que establezcan tanto las leyes fundamentales como las secundarias,
- 4° Su rendimiento debe destinarse a la satisfacción de las necesidades colectivas previamente reconocidas en los términos legales, y de ningún modo a la satisfacción de necesidades individuales.

En lo que respecta a las características morales tenemos que:

- 1° Debe procurarse que con el establecimiento del impuesto no se originen o se formen hábitos nocivos para la sociedad,

2° Los impuestos deben ser justos en un sentido social y de acuerdo con las condiciones generales y aspiraciones del país en un momento dado.

En materia de política, las condiciones son las siguientes:

1° El establecimiento de un impuesto o su abolición debe de hacerse en el momento oportuno, a fin de que no provoque situaciones políticas adversas que pongan en peligro la estabilidad de la vida institucional del país,

2° Los impuestos deben ser adaptables, de modo que las modificaciones o cambios necesarios se realicen paralelamente a la dinámica de la vida económica y social,

3° La aplicación de las leyes impositivas debe de realizarse con el mínimo de molestias, tanto para el Estado como para los particulares, es decir, se deberán eliminar las disposiciones que impidan el cobro expedito y las que obstaculicen a los particulares con el cumplimiento de sus obligaciones.

Y, por último, se generan algunas características de tipo económico:

1° El rendimiento total de los distintos impuestos deberá ser suficiente para cubrir el gasto público.

2° Las cantidades que los Estados reciban de los particulares vía impuestos, deberán aplicarse a gastos que tiendan a fortalecer la economía general del país.

3. Clasificación de los impuestos.

Cuando nos adentramos en el análisis del sistema impositivo, observamos que se encuentra una gran variedad de impuestos que pueden agruparse como sigue:

Impuestos permanentes e impuestos transitorios

Esta agrupación se hace basándose en la duración o vigencia de los impuestos. Teóricamente ésta clasificación no presenta mayores dificultades, sin embargo, en la práctica no resulta fácil hacerlo en virtud de que se presenta el problema de encontrar una medida de tiempo para calificar a un impuesto como permanente o transitorio.

Impuestos sobre las personas e impuestos sobre las cosas

Aquí, la agrupación contempla el objeto del impuesto, así los impuestos sobre las personas son los que recaen sobre los individuos como unidad, y todos los demás son considerados como impuestos sobre las cosas. Un impuesto sobre las personas será el

que establezca la obligación de todo ciudadano de contribuir, independientemente de su situación económica, con una cantidad fija y uniforme, estos impuestos son siempre percápita. Aún así, los impuestos sobre las personas son poco frecuentes siendo los impuestos sobre las cosas los más frecuentes. En éste último caso el objeto legal puede ser la renta, los bienes muebles e inmuebles, el ejercicio de alguna actividad o profesión, etcétera.

Impuestos Ad-valorem e impuestos específicos

Un impuesto Ad-valorem es cuando se establece una tasa o porcentaje sobre el valor de la unidad gravable, y será específico cuando se establezca una cuota o una cantidad específica por unidad imponible.

Impuestos por administración e impuestos por arriendo

Esta clasificación se hace tomando en cuenta la institución encargada del cobro, un impuesto es por administración cuando es el propio Estado el encargado de su aplicación, y es por arriendo cuando el Estado encarga total o parcialmente su cobro a una institución privada, mediante una redistribución.

Impuestos directos e impuestos indirectos

Aquí su clasificación se apoya en la posibilidad de traslación del impuesto. Así se considera que un impuesto es directo cuando no es trasladado e indirecto cuando se traslada en cualquier dirección, ya sea total o parcialmente.

Pero si adoptamos el criterio basado en la persecución, entonces un impuesto es directo cuando el legislador se propone alcanzar inmediatamente al verdadero contribuyente, suprimiendo a los intermediarios entre éste y el Fisco, y es indirecto cuando el legislador no grava desde luego al verdadero contribuyente, sino que lo grava por persecución.

Desde el punto de vista administrativo los impuestos indirectos son los que recaen sobre las personas por la posesión o disfrute de la riqueza o del ingreso, gravando situaciones normales y permanentes que son más o menos estables y que pueden percibirse según listas normativas de causantes. En tanto que los impuestos

indirectos gravan las actividades productivas y comerciales.

Así llegamos a la siguiente clasificación de los impuestos:

Impuestos directos:

- a. Impuesto sobre la renta.
- b. Impuesto sobre la renta de sociedades.
- c. Impuesto sobre utilidades extraordinarias.
- d. Impuestos sobre bienes.
- e. Impuestos de capacitación.
- f. Derechos sobre donaciones.
- g. Etcétera.

Impuestos indirectos:

- a. Derechos de exportación.
- b. Derechos de importación.
- c. Derechos sobre el consumo.
- d. Impuestos sobre cifras de negocios.
- e. Impuestos sobre transporte.
- f. Impuesto al valor agregado.

Impuestos al ingreso e impuestos al gasto

En el caso de los impuestos al gasto el monto que ha sido susceptible de traslado se encuentra incluido en el precio de la mercancía, por lo que el consumidor no paga directamente el impuesto al Estado sino que es el vendedor el que actúa como intermediario, realizando el pago legalmente. Sin embargo, significa un gasto adicional para el consumidor que constituye el punto de incidencia.

Los impuestos al ingreso se equiparan a veces con los impuestos a la producción, que el productor trata de trasladar porque significan un aumento de sus costos. Cuando la traslación implique un aumento en el precio de venta de las mercancías, será el consumidor quien pague este impuesto.

III. Análisis del Sector Público Mexicano en materia tributaria.

Con el cambio estructural que vivió el país a partir de la década de los ochenta, cuando fue adoptado el modelo neoliberal a la economía mexicana, se pretendió rechazar las políticas económicas de corte keynesiano que proponen una mayor intervención estatal, en condiciones de depresión, para corregir los desequilibrios estructurales de los países en vías de desarrollo.

El enfoque keynesiano, en condiciones de baja actividad económica o en una etapa recesiva de la economía, esta a favor de políticas que incrementen el gasto público, y la oferta monetaria como consecuencia. En contraste, los neoliberales recomiendan reducir el déficit público y reducir la oferta monetaria.

Sabemos que los keynesianos conceden poca importancia a los mercados financieros y a la política monetaria, argumentando que es poco lo que estas pueden hacer por si mismas frente a los agudos choques externos que usualmente sufren los países en vías de desarrollo. Ejemplo de ello es que ante una caída de las exportaciones una política monetaria deflacionaria solo acentuaría la depresión, y una política monetaria expansionista acentúa el desequilibrio externo. Así, ellos justifican las políticas de gasto público inflacionario como la única vía para canalizar recursos hacia fines productivos prioritarios y recomienda, a su vez, políticas de redistribución del ingreso para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos productivos.

Sin embargo, los neoliberales se oponen a esta estrategia argumentando que la inflación y la redistribución del ingreso tienden a reducir el coeficiente de ahorro respecto al ingreso, limitando por tanto el crecimiento de la economía. Por otra parte, señalan que la política de fijar topes a la tasa de interés y el financiamiento inflacionario del déficit público reprime el desarrollo de los mercados financieros, dando origen a una asignación deficiente de los recursos productivos. Para este modelo, el desarrollo de mercados financieros es un prerequisite del desarrollo económico, pues un mercado financiero evolucionado incrementa la propensión a ahorrar de la población y canaliza los recursos a usos más productivos.

Aterrizando el análisis a la economía mexicana, las reformas aisladas al sistema

impositivo que se dieron en la década de los setenta no tenían como objetivo fundamental generar un cambio integral en el sistema tributario, es decir, no se contemplaba que se generaran condiciones de equidad, flexibilidad, progresividad o competitividad internacional.

Y en la década que le precedió, la de los ochenta, se presentó una continua reducción de los ingresos tributarios, fenómeno que retroalimentó el déficit del sector público y que de inmediato generó presiones sobre el nivel general de precios. La reducción de los ingresos tributarios en este período tiene su origen en la reducción de las bases gravables de las empresas, en el retraso del pago de los impuestos (conocido como efecto Olivera-Tanzi) y en la caída de las ganancias proveniente de la crisis petrolera.

1. Análisis del Sistema Tributario Mexicano 1988-1994.

Con el *Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios* se enfatiza la necesidad de alcanzar gradualmente una tasa elevada de la producción y de consolidar el abatimiento de la inflación como condiciones indispensables para avanzar satisfactoriamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, en la creación suficiente de empleos y hacia una más justa distribución del ingreso; mediante un mayor dinamismo de la actividad económica en condiciones de estabilidad.

Es así como durante la administración salinista se buscó darle continuidad a los objetivos que buscaba el *Pacto de Solidaridad Económica*, sólo que ahora sería conocido como *Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico*. Dentro de las líneas generales se manejaban las siguientes:

Cuadro No. 2.

Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico

Primera etapa, (enero de 1989 a julio de 1989).

- Presupuesto fiscal congruente con una inflación más baja y una recuperación gradual de la economía
- Los precios del Sector Público con mayor incidencia en el INPC permanecen constantes
- Algunos precios del comercio y la industria suben, pero los empresarios aceptan absorber el impacto
- Deslizamiento del tipo de cambio del peso contra el dólar a razón de un peso diario
- Se reduce la dispersión en tarifas de importación
- Se acuerda la revisión de precios controlados, caso por caso
- Revisión de precios de garantía para los productos agrícolas con el fin de mantener sus precios reales

Segunda etapa, (agosto de 1989 a marzo de 1990).

- Los precios del sector público permanecen constantes
- El deslizamiento se mantiene en un peso diario

<ul style="list-style-type: none"> • Las empresas acuerdan mantener sus niveles de precios y sostener el abasto • Se revisan los precios controlados, caso por caso • El gobierno pone de relieve su compromiso de acelerar el proceso de desregulación
<i>Tercera etapa, (enero de 1990 a diciembre de 1990).</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de los salarios mínimos con el fin de mantener su poder adquisitivo de acuerdo con la inflación esperada • Deslizamiento de 80 centavos diarios • Ajuste a los precios del Sector Público para cumplir con las metas presupuestarias
<i>Cuarta etapa, (diciembre de 1990 a diciembre de 1991).</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de los salarios mínimos con el fin de mantener su poder adquisitivo de acuerdo con la inflación esperada • Se incrementan los precios del Sector Público en noviembre de 1990 para cumplir con las metas de superávit primario para 1991, y se mantienen constantes durante todo 1991 • Trabajadores y patronos firman el <i>Acuerdo Nacional de Productividad</i> • Se revisan los precios controlados, caso por caso
<i>Quinta etapa, (diciembre de 1991 a diciembre de 1992).</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de los salarios mínimos con el fin de mantener su poder adquisitivo de acuerdo con la inflación esperada • El deslizamiento del peso frente al dólar baja a 20 centavos diarios, eliminándose el régimen de tipo dual • Se ajustan los precios del Sector Público para cumplir con las metas del presupuesto • Se reduce el IVA del 15 % al 10 % • Se revisan los precios controlados, caso por caso

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

En este período la administración salnista no podía permitir a la sociedad en general convivir con la inflación, porque esta genera:

- ✓ La concentración del ingreso.
- ✓ Desestimula la Inversión.
- ✓ Propicia especulación.
- ✓ Disminuye el valor y demerita la función de la moneda.
- ✓ Desestabiliza los precios reales de la economía.

En una situación inflacionaria, la incertidumbre se apodera del futuro, se inhibe la eficiencia y se deteriora el aparato económico nacional, pero sobre todo pelagra la convivencia social en armonía. Siendo entonces la respuesta para la recuperación del crecimiento económico la estabilidad de los precios.

El crecimiento permitirá satisfacer demandas desfasadas en el tiempo, pero se tiene que actuar con cautela, es decir, proceder sin rebasar la disponibilidad de recursos resultantes del aumento de la actividad económica. Un crecimiento con precipitaciones favorecería la aparición de cuellos de botella o estrangulamientos del aparato productivo, la infraestructura sería insuficiente y como resultado surgiría la inflación y posteriormente generaría crisis recurrentes.

Sobre la base de los acuerdos del *Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico*, en los Criterios Generales de Política Económica para este período, el ejecutivo federal estableció los siguientes objetivos para su administración²⁰:

1. Consolidar la estabilidad de los precios.
2. Crear las bases para la recuperación gradual de la actividad económica.
3. Reducir la transferencia de recursos al exterior.
4. Proteger el poder adquisitivo de los salarios y el empleo.
5. La negociación de la deuda.

Para la consecución de estos objetivos se delinearon las siguientes acciones generales:

1. Un estricto control de las finanzas públicas.
2. Ingresos públicos compatibles con las metas fiscales, promocionar la eficiencia productiva, la competitividad con el exterior y mejorar la distribución del ingreso.
3. Un gasto público moderado y congruente con la modernización económica.
4. La ejecución prioritaria de programas de gasto social.
5. Una mayor eficiencia del Sector Público y su concentración en actividades estratégicas.
6. Negociaciones para reducir la transferencia de recursos al exterior.
7. Promocionar el ahorro y una eficiente intermediación financiera.
8. Consolidar la apertura comercial con una estructura arancelaria más uniforme y negociación para garantizar el acceso a mercados externos.
9. Eliminación de obstáculos a la actividad económica.
10. Perfeccionamiento de la concentración social en el diseño, seguimiento y evaluación de la política económica.

El síntoma más claro de la estabilidad económica es la estabilidad o la inestabilidad del nivel general de precios. Así, las acciones correspondientes al mantenimiento de la estabilidad emergen del campo de la política económica, y son las siguientes:

- Una política de ingresos público que permita el financiamiento equilibrado de las actividades del Sector Público.

²⁰ Criterios Generales de Política Económica 1988-1994

- Una política de gasto público que determine el nivel de las erogaciones de acuerdo con las disponibilidades de financiamiento no inflacionario.
- Una política monetaria, financiera y crediticia que propicie un crecimiento de los agregados monetarios compatible con el mantenimiento de la estabilidad de los precios, que fortalezca el ahorro interno y promueva una intermediación financiera eficiente.

La política tributaria y de precios de los bienes y servicios que ofrece el Sector Público tiene como finalidad inmediata y fundamental proveer de recursos al propio sector para financiar sus actividades. Pero al mismo tiempo estas políticas apoyan la estabilidad de precios en el marco de la concertación social. La determinación de las tasas impositivas y de los precios y tarifas públicas deberían de ser compatibles con la evolución de los salarios, el nivel general de precios y e tipo de cambio, en el contexto de la estrategia para consolidar el abatimiento de la inflación.

Además, la política tributaria tiene como uno de sus principales fundamentos combinar la ampliación de las bases tributarias de los distintos impuestos y el número de contribuyentes con menores tasas impositivas. Para ello se siguió un proceso de racionalización de las bases especiales de tributación, con el fin de adecuar el sistema tributario a la realidad de cada sector, ligando el ISR de cada empresa a su capacidad de pago. Además, en los impuestos restantes se emprendió la eliminación de tasas preferenciales no justificadas con el propósito de disminuir las distorsiones que se presentan en el proceso de asignación de recursos.

Cuadro No. 3.

Ingresos ordinarios del Sector Público federal 1988 – 1994 (millones de pesos)

Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Ingresos ordinarios	143 980.2	188 357.6	248 988.6	295 689.4	289 656.8	328 518.1
Gobierno Federal	92 437.7	119 125.6	173 122.6	209 679.6	193 746.2	220 102.3
Tributarios	64 367.0	81 721.9	100 770.4	126 763.7	143 138.0	160 317.4
No Tributarios	28 070.7	37 403.7	72 352.2	82 915.9	50 608.2	59 784.9
Org. y emp. De CPD	51 542.5	69 232.0	75 866.0	86 009.8	95 910.6	108 415.8

PEMEX	17 114.4	25 500.5	25 063.2	25 597.9	27 930.2	32 409.4
Otras	34 428.1	43 731.5	50 802.8	60 411.9	67 980.4	76 006.4

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, Anexo estadístico

Del cuadro anterior se desprende la fuerte dependencia que tiene el Gobierno Federal de los ingresos tributarios, al ser la principal fuente de financiamiento del gasto del mismo. Al inicio del período este se ubica en 69.6% del total de ingresos del Gobierno. En 1991 los ingresos tributarios representan una baja que los ubica con el 58.2% del total de ingresos y que podría explicarse, en el corto plazo, por la disminución de la tasa del IVA del 15% al 10% y por la reducción de la tasa máxima del ISR para personas físicas que paso del 50% al 35% sobre el ingreso. Sin embargo, para 1994 este porcentaje se elevó hasta el 72.8% del total de ingresos del Gobierno como consecuencia de la indización del ISR con el Índice Nacional de Precios al Consumidor para evitar pérdidas inflacionarias, además de que fueron eliminadas tasas especiales y exenciones fiscales a algunos sectores prioritarios.

Así mismo, podemos observar que los ingresos tributarios representan en el período, en promedio, un 44.9% del total de ingresos ordinarios del Sector Público Federal, complementándose por el 55.1% restante de ingresos de Organismos y Empresas Paraestatales de Control Presupuestario Directo, y dentro de este último concepto los ingresos de PEMEX representan un 10.6% del total de ingresos.

Las reformas más importantes en materia fiscal durante este período son las descritas a continuación:

- La simplificación de las formas de declaración de impuestos para las pequeñas empresas.
- Implementación de IMPAC, 2 % sobre el activo fijo empresarial y financiero, que en 1995 disminuyó a 1.8%.

Reformas al IVA:

- En 1990 la captación del IVA pasó de las manos de las autoridades estatales a las del Gobierno Federal.
- La tasa disminuyó en 1991 al pasar del 15 % al 10 %.

Reformas del ISR:

- Reducción de la tasa máxima del ISR para personas físicas, que paso del 50 % al 35

% sobre el ingreso.

- La indización del ISR con el INPC.
- Eliminación de tasas especiales y exenciones fiscales a los sectores agrícola, ganadero, transporte de carga y pasajeros, bancos e industria editorial. Siendo incorporados a partir de 1990 al *Régimen General de la Ley del ISR* mediante el *Régimen Simplificado*.
- Con el fin de mejorar el control administrativo, se redujo el número de declaraciones y la información requerida en las mismas, además se establece un solo formato de declaración para los pagos provisionales que incluyen diversas contribuciones.
- Se reformó el artículo 115 constitucional, donde los Estados otorgan a los municipios gran parte de su potestad fiscal, de modo que estos se adueñaron de impuestos y derechos importantes sobre la propiedad como el predial, la adquisición de inmuebles, fraccionamientos, licencias de construcción y los derechos del agua.
- La instrumentación de penalidades fuertes en contra de los evasores fiscales.

Para lograr la reducción de las tasas impositivas (especialmente la del IVA e ISR) y de las distorsiones provocadas por la evasión y la elusión fiscal es necesario realizar una campaña política en contra de esta práctica tan dañina para las finanzas del Estado. En México la evasión es un grave problema, y siendo un poco sarcástico se le ha llegado a considerar como el deporte nacional. Para contrarrestar ese fenómeno es necesario mejorar y ampliar los procesos de auditorías y vigilancia del pago de impuestos.

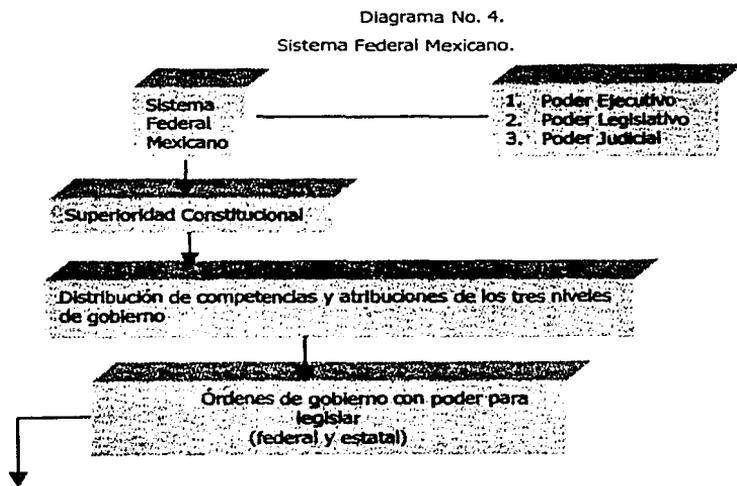
Fue claro que, durante la administración salinista, el Gobierno Federal se propuso darle mayor atención a la prevención de la elusión y evasión fiscal, para no verse en la necesidad de recurrir a los castigos y sanciones. Pero esta actitud no es más que un síntoma de terrorismo fiscal, ya que se reconvenía de palabra a los ciudadanos para que "*voluntariamente*" realizaran sus contribuciones en los períodos establecidos. El argumento era que con la erradicación de la elusión y la evasión fiscal se eliminarían los vicios y los tratamientos preferenciales injustificados en los ordenamientos fiscales que propiciaban comportamientos no deseados en los contribuyentes cumplidos. Por este motivo, la política de coordinación fiscal se aplicó buscando el fortalecimiento del sistema impositivo federal, estatal y municipal con el propósito de alcanzar una mayor solidez en las finanzas públicas en los tres niveles de gobierno; favoreciendo, al mismo

tiempo, la colaboración con los gobiernos locales para que consoliden sus haciendas mediante la concertación, teniendo como objetivo primordial lograr la compatibilidad del aumento de la recaudación con el mejoramiento de la distribución del ingreso y de la eficacia en el uso de los recursos.

2. Análisis del Sistema Tributario Mexicano 1995-2000.

Durante la administración zedillista renace el sentimiento federalista, incluso es dogmatizado como el nuevo federalismo mexicano²¹. Sin embargo, debido a que en México el federalismo no se ha podido consolidar como tal desde sus orígenes remotos, derivados del movimiento independentista, hasta la fecha. Por esto no se puede hablar de una nueva corriente federalista, sino más bien de la consolidación de la misma.

El federalismo en México tiene sus antecedentes históricos en las primeras aspiraciones de independencia, formando parte de una lucha originaria por la soberanía nacional expresando la voluntad de que se integre la unidad nacional y que se nutra con la riqueza cultural de las diversas regiones. A continuación se muestra la estructura del Sistema Federal actual de México.



²¹ Criterios Generales de Política Económica 1995-2000

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Fuente: Benjamín Reyes López, "Federalismo fiscal en México. UNAM - México 198

Por tal motivo, el ejecutivo sostuvo que con un federalismo renovado se encontraría con una forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidando la unidad nacional propiciando un México más equilibrado y más justo. Es así como el federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto del universo de competencia de cada uno de los niveles de gobierno, con el único fin de articular la soberanía de los Estados y la libertad de los Municipios con las facultades constitucionales propias del Gobierno Federal.

El Pacto Federal fue concebido así para promover el desarrollo equitativo de todos los miembros de la federación. Este plan reconoce que todos los órdenes de gobierno, las entidades federativas y los órganos de Gobierno Federal deben asumir corresponsablemente los programas y las acciones para equilibrar los recursos y las oportunidades, a fin de eliminar las desigualdades de desarrollo entre los Estados y los Municipios. Además, se volvió necesario llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal.

La administración pública desempeña un papel esencial para el desarrollo de un país. Una administración pública accesible, moderna y eficiente es un reclamo de la población, un imperativo capaz de coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático. Así, una de las líneas prioritarias de acción de la estrategia de modernización administrativa será el análisis, la

revisión adecuada y congruencia permanente entre funciones, facultades y estructuras con el fin de favorecer la descentralización.

Un agente central de la reforma administrativa es el servidor público. Así, en los recursos humanos con que cuenta el Gobierno reside el mayor potencial para promover el cambio estructural. La profesionalización del servidor público permitiría dar continuidad a muchos programas de trabajo, por eso es necesario avanzar en un servicio profesional o civil de carrera que garantice que en la transición, por el relevo en la titularidad en los poderes, se aprovechara la experiencia y el conocimiento del personal y que no será interrumpido el funcionamiento administrativo.

Además, es indispensable dar a los órganos encargados de evaluar y fiscalizar la gestión pública y el ejercicio del gasto, la independencia, la capacidad técnica y, sobre todo, la credibilidad necesaria.

La experiencia de México, y de otros países, muestra que el crecimiento económico sostenido sólo es posible cuando se procura alcanzar los equilibrios macroeconómicos fundamentales. Sin embargo, para que la situación macroeconómica permita una expansión sostenida de la actividad económica y del empleo se requiere contar con fianzas públicas sanas, con una política cambiaria que coadyuve a la competitividad de la economía y al equilibrio de la balanza de pagos, y con una política monetaria conducente a la estabilidad de precios.

Cuadro No. 4.

Ingresos ordinarios del Sector Público federal 1995 – 1999 (millones de pesos)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999
Ingresos ordinarios	418 882.6	580 722.0	737 180.9	783 046.0	956 683.0
Gobierno federal	280 144.4	392 566.0	508 743.8	545 176.0	674 348.0
Tributarios	170 305.7	226 006.2	312 617.1	404 225.0	521 682.0
No tributarios	109 838.7	166 559.8	196 126.7	140 950.0	152 666.0
Org. y emp.					
De CPD	138 738.2	188 156.0	228 437.1	237 870.0	282 335.0
PEMEX	49 298.6	73 353.2	85 040.3	82 040.0	101 166.0
Otras	89 439.6	114 802.8	143 396.8	143 399.0	181 164.0

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Anexo estadístico

Analizando el cuadro anterior podemos observar que la tendencia de depender fuertemente de los ingresos tributarios continua, ya que para 1995 estos representan el 60.8% del total de ingresos del Gobierno y el 40.6% del total de ingresos ordinarios del Sector Público Federal. Esto nos habla de que las fuentes de financiamiento del Gobierno Federal son escasas y dejan poco margen de maniobra a la presupuestación del gasto público. Para el final del período, es decir, hacia finales de 1998 y 1999, los ingresos tributarios representan el 74.11% y el 77.31%, respectivamente, del total de ingresos del Gobierno Federal, incrementándose aún más la dependencia del Gobierno de esta fuente de financiamiento del gasto.

Durante el primer semestre de 1998 los ingresos del Gobierno Federal registraron una contracción del 4.9 % respecto al mismo período del año anterior. En este resultado influyeron la combinación de dos eventos:

- ✓ El desplome de los precios internacionales del petróleo, y
- ✓ Que la base de comparaciones resulto mayor, debido a que en el primer semestre de 1997 se captaron recursos importantes por la desincorporación de entidades públicas.

En 1998 los ingresos petroleros del sector Público Federal, que incluyen los ingresos propios de PEMEX, los derechos por la extracción de hidrocarburos y los ingresos tributarios asociados al sector energético, sumaron \$ 121,412.9 mdp durante el primer semestre, monto inferior en 20.3 % real respecto a lo alcanzado en igual período del año anterior. Así, los ingresos petroleros representaron el 32.9 % del total de los ingresos presupuestarios del Sector Público.

El Impuesto Especial sobre la Producción y los Servicios aumentó en 60.8 % anual real, debido a una mayor recaudación obtenida a través del gravamen que se aplicó a las gasolinas y al diesel, así como por una mayor captación de ingresos por consumo de bebidas alcohólicas y cerveza.

En el transcurso del período la política de gasto público desempeñó un papel clave para cumplir con los objetivos económicos y sociales establecidos en el PND 1995-2000. Como consecuencia de la disminución de los ingresos petroleros, el gasto público se ajustó en tres ocasiones al nivel de recursos disponibles, con la finalidad de no

generar desequilibrios macroeconómicos y alcanzar las metas fiscales establecidas para la administración.

El gasto público tuvo una orientación prioritaria hacia el desarrollo social y a la inversión en sectores estratégicos. El objetivo fue no sólo destinar una mayor cantidad de recursos, sino también lograr un uso más eficiente de los mismos. Así, el gasto en desarrollo social se concentraba en los sectores salud, educación, vivienda y combate a la pobreza. Sin embargo, los resultados de la aplicación de los recursos no son satisfactorios ya que existen casi 60 millones de mexicanos pobres, de los cuales se estima que 40 millones de habitantes se encuentran en pobreza extrema, según datos del investigador social Julio Boltvinick²².

Asimismo, el Sistema de Coordinación Fiscal debe tender a transformarse en un sistema de coordinación hacendaria donde se realiza una adecuada distribución de ingresos, facultades de recaudación y responsabilidades de gasto entre los distintos ordenes de gobierno, en el marco de la consolidación del federalismo. Para lograr este objetivo, la reforma al Sistema de Coordinación Fiscal que se pretendió estuvo basada en las siguientes vertientes:

- La transferencia de algunas potestades tributarias, que en ese momento recaían en la federación, a Estados y Municipios con el doble propósito de fortalecer las haciendas locales y vinculando los niveles de imposición con las preferencias de las comunidades.
- Se debe consolidar el aumento en el monto de recursos que se transfieren a los Estados y a los Municipios, así como conseguir la transparencia en los mecanismos de asignación.
- Mejorar la colaboración administrativa entre la federación y los gobiernos locales en materia fiscal.

A partir de 1998, como resultado de la reforma y adición que sufrió la Ley de Coordinación Fiscal, es creado el ramo 33 denominado *Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*. Este ramo mediante cinco fondos transfiere recursos para la educación básica y normal, servicios de salud, infraestructura social, fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal, y para aportaciones múltiples. El

²² Boltvinik, julio. *El Financiero, sección de economía*, noviembre de 2000.

avance fundamental de esta decisión consiste en que los recursos descentralizados para el desarrollo social se transfieren a Estados y Municipios por ley, y ya no más por convenio como se realizaba hasta 1997. El resultado de esta acción es que a partir del primer semestre de 1998 por cada peso obtenido por concepto de *Recaudación Federal Participable* se destinan a los Estados y Municipios más de 58 centavos a través de participaciones, transferencias y subsidios de gasto federal descentralizado.

Las principales reformas que se dieron en este período, en México, son las siguientes:

- En la Ley de Coordinación Fiscal (*LCF*) se establece que las entidades federativas podrán conservar 30 centavos de cada peso recaudado por concepto de IVA.
- El Fondo General de Participaciones (*FGP*) será incrementado a 17.35 %, más un 0.50 % de la reserva de contingencia.
- Se crea el impuesto al activo (*IMPAC*), que grava con el 2 % el activo de las empresas y puede deducirse del ISR.
- En 1990 el ISR de las empresas se reduce del 37 % al 36 %, y el ISR de las personas físicas disminuye del 40 % al 35 %.
- En el régimen fiscal de PEMEX, se reduce el impuesto especial a la gasolina de 122 % a 25 %, y es eliminado el arancel a la importación de la misma.
- En la *LCF* se establece que para hacer más eficiente la administración del IVA, este será recaudado en el ámbito federal.
- El *FGP* se incrementa al 18.26 %, más un 0.50 % por coordinación de derechos.
- En 1992, se eliminan las tasas del IVA de 20, 15 y 6 %, y se establece una tasa general del 10 %. Aunque se mantiene la tasa cero para alimentos procesados y medicinas. Además, se eliminan los tratamientos preferenciales a las zonas libres y franjas fronterizas del país.
- En 1993 el ISR de las personas morales se reduce del 35 % al 34 %
- El IEPS adopta la variabilidad en la enajenación de gasolina y diesel. Además, se gravan los rendimientos petroleros con una tasa del 34 % para PEMEX y sus subsidiarias.
- En 1996 el *FGP* se incrementa del 18.5 % al 20 % de la Recaudación Federal Participable (*RFP*).

- Se incorporan como sujetos del IMPAC a las empresas que forman el sistema financiero.
- Aumentan las potestades tributarias de los Estados.
- En 1997 se restablece el impuesto sobre autos nuevos (*ISAN*) en el ámbito federal, y se les otorga la administración y el 100 % de la recaudación a las entidades federativas.
- Se incrementa la tasa general del IVA del 10 % al 15 %.

3. Comportamiento de indicadores macroeconómicos de finanzas públicas.

En el período de análisis se observan las siguientes tendencias en los indicadores macroeconómicos del sector público.

3.1 Ingreso.

A pesar de los progresos en la disminución de la inflación y la flexibilidad de la economía, el desempeño económico de México no fue satisfactorio. El crecimiento real del PIB de 1988 a 1994 no fue suficiente para compensar su caída en el período de estabilización de la crisis de la deuda de 1982.

El crecimiento económico era débil pues había que adaptarse a las profundas reformas estructurales ocasionadas por el cambio de modelo económico. Así, este período fue caracterizado por una política económica orientada más hacia la economía de mercado, donde las privatizaciones y la descentralización se volvieron reglamentarias en la forma de gobernar.

En la administración salinista la política de ingresos públicos no cumplió con el propósito de financiar sanamente el gasto de los tres Órdenes de Gobierno, revirtiéndose esta tendencia en la administración zedillista que mediante adecuaciones a la estructura tributaria fortaleció la recaudación y promoción de la actividad productiva, el ahorro y la inversión privada.

Cuadro No. 5.
Ingresos ordinarios del sector público federal (millones de pesos)

Concepto	1989	1991	1993	1995	1997	1999
Ingresos ordinarios	143,980	248,989	289,657	418,883	737,181	956,683
Gobierno federal	92,438	173,122	193,746	280,144	508,744	674,348
Tributarios	64,367	100,770	143,138	170,306	312,617	521,682
No tributarios	28,071	72,352	50,608	109,838	196,127	152,666
OECPD	69,232	75,866	95,911	138,738	228,437	282,335
PEMEX	25,500	25,063	27,930	49,299	85,040	101,166
otras	43,732	50,803	67,980	89,439	143,397	181,169
PIB	549,543	950,338	1'253,925	1'837,204	3'191,259	4'621,657

Fuente: SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2000.

Observando el cuadro anterior tenemos que a mediados de la década de los noventa los ingresos tributarios descendieron del 11.4 como proporción del PIB al 9.3% y 8.9% del PIB en 1995 y 1996 respectivamente, debido a:

- El impacto de la crisis económica de finales de '94. La fuerte contracción de la actividad económica produjo pérdidas en las empresas, una disminución en el número de empleos, reducciones en el salario real y una significativa caída del consumo: lo cual tuvo un impacto negativo sobre la recaudación impositiva.
- A cambios introducidos en las distintas leyes fiscales entre 1995 y 1997. Estos cambios se hicieron con el fin de reducir el efecto negativo de la crisis sobre los ingresos de las familias y la situación de las empresas, lo que afecto negativamente a la recaudación.

A pesar del impacto de las medidas anteriores en 1999 la recaudación tributaria es igual, como porcentaje del PIB, a la observada en 1994. Ello como consecuencia de las medidas adoptadas para fortalecer la recaudación, sobre todo las encaminadas a eliminar estímulos y beneficios fiscales aprovechado por un pequeño número de contribuyentes.

Así, la economía mexicana comienza nuevamente, a partir de 1996, su recuperación experimentando un crecimiento del PIB del orden del 6.2% y en 1997 de 7.3%. El riesgo de un desequilibrio externo esta latente a pesar del auge exportador; las finanzas públicas se encuentran presionadas por la disminución de los precios

internacionales del petróleo y el estancamiento de los ingresos; el sector agropecuario no se ha recuperado de su crisis; la desigualdad en la distribución de la riqueza es grave; es por estos elementos que se hace pertinente concensar una Política Económica de Estado que defina el papel que jugaría el Estado dentro del desarrollo económico del país en el largo plazo.

La participación de los ingresos públicos se mantiene a lo largo del período, sin embargo, es notorio el crecimiento de los ingresos tributarios que pasaron de 8.6 % a 10.6 % en 1991 y a 11.3 en 1999, como porcentaje del PIB.

La reforma fiscal que se venía implantando desde finales de la década de los setenta, modificó las principales categorías de impuestos, lo que permitió una recuperación de los ingresos en términos reales entre 1978 y 1983. Esta reforma fue instrumentada en un contexto de crecimiento e inflación moderada sin ser eficiente, generando distorsiones en la economía la cual se enfrentaba a una crisis. Esto motivo a introducir reformas adicionales, a mitad de los ochenta, debido básicamente a la caída de los precios internacionales del petróleo y a un contexto inflacionario por la erosión de los ingresos fiscales.

El objetivo principal de esa reforma fue atenuar las distorsiones, bajando las tasas impositivas marginales y ampliando la base tributaria. El impuesto corporativo fue modificado, su base tributaria fue indexada a través de la aplicación de una tasa uniforme del 35 %. Se indizó también la depreciación y la variación de inventarios. Complementariamente se eliminaron exenciones al sector agrícola y de transportes y se fijó un impuesto sobre los activos de 2 %.

El énfasis de la reforma fue la recaudación de ingresos. La equidad y el fortalecimiento de las finanzas locales fueron los objetivos menos prioritario, así lo que se busco es una medida de carácter coyuntural y no de resolver el problema estructural.

3.2 Gasto.

En 1990 se firmo la reestructuración de la deuda externa en el contexto del llamado "*Plan Brady*", lo cual permitió una reducción considerable del gasto público por concepto de la disminución de pago de intereses, en el cuadro anexo podemos observar que de representar el 16.6% en 1988, paso a tan sólo el 2.8 y 2.6 como proporción del PIB en

1993 y 1997 respectivamente.

En la administración salinista destaca la caída en el gasto de capital en particular en obra pública que cayó en más de 50% en 1991 con respecto al nivel de 1982. Sin embargo, la provisión y el mantenimiento de la infraestructura no se interrumpió a pesar de los recortes al gasto; en parte porque la demanda de infraestructura no creció debido al estancamiento productivo y a que se mantuvo una tasa razonable de inversión en el sector durante la década.

Dada la situación de crisis que se vivió desde finales de 1994 el Gobierno Mexicano anunció que las reformas estructurales, a diferencia de la crisis de 1982, no serían suspendidas; por lo tanto, la liberalización del comercio y la apertura a los flujos de capital ha sido mantenida, por lo que se creó un mercado de futuros para protegerse contra el riesgo de una devaluación.

En lo referente al gasto público se hicieron esfuerzos para reorientarlo hacia el desarrollo social, con un énfasis especial en el alivio a la pobreza extrema.

En el campo fiscal destaca la descentralización del gasto público y su consecuente federalización, otorgando mayores recursos y atribuciones a los Estados y Municipios. Así mismo, se ha mantenido el equilibrio de las finanzas públicas y se ha contenido la inflación que en 1995 llegó a ser del 57%, después de la crisis financiera. Destaca, además, el otorgamiento de autonomía al Banco de México en 1994 como medida para reforzar el combate a la inflación.

Cuadro No. 6.
Gasto neto devengado del Sector Público (millones de pesos)

Concepto	1989	1991	1993	1995	1997	1999
Gasto neto devengado	169,313	224,113	279,943	423,194	746,469	1'015,611
Gasto primario	102,914	175,852	244,623	339,573	622,653	875,691
Gasto programable	88,273	148,879	206,987	290,424	528,124	711,228
Gobierno federal	34,446	67,335	104,801	152,247	278,012	
OECPD	53,827	81,544	102,186	138,176	250,112	
Gasto no programable	81,040	75,234	72,956	132,770	218,345	304,383
- Participaciones	14,553	26,651	37,562	49,115	94,528	140,671
- Estímulos fiscales	88	322	74	34	1	1

- Intereses	66,399	48,260	35,320	68,621	84,030	139,920
- Apoyo financiero					39,786	23,791
ADE				15,000		
PIB	549,543	950,338	1'253,925	1'837,204	3'191,259	4'621,657

Fuente: Sexto informe de gobierno, Ernesto Zedillo, 2000.

Del cuadro anterior se desprende que el gasto neto devengado del Sector Público Presupuestario, correspondiente al gasto total menos las amortizaciones de la deuda, de 1994 a 2000 paso de 22.9% a 22.5% respectivamente como porcentaje del PIB.

No obstante la reducción porcentual del gasto programable con respecto al PIB, que en 1988 fue de 17.8% del PIB y para 1993 y 1997 el gasto representó el 16.5% y 16.6 del PIB respectivamente, se han aumentado los recursos ejercidos por los Poderes Legislativo y Judicial; y se intentó reorientar los recursos disponibles hacia actividades de desarrollo social, en particular al combate a la pobreza extrema y hacia la descentralización de recursos a las Entidades Federativas y Municipios a través del Ramo 33.

En este mismo período el costo financiero del Sector Público como proporción del PIB se amplió 1.1 puntos porcentuales debido a que a partir de 1995 se incluyeron los recursos destinados a los programas de apoyo a deudores y saneamiento financiero.

Así, la evolución del gasto programable fue congruente con la estrategia de reducción de los componentes prioritarios del gasto público, dando cuenta del estricto cumplimiento de las disposiciones de austeridad y racionalización establecidas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000 y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997 – 2000. El gasto neto disminuyó su participación en el PIB de 44.5 % en 1982 a 37.3 % en 1988, a 23.6 % en 1991 y a 23.5 en 1997. El gasto consolidado significó en 1991 el 63 % del nivel alcanzado en 1982.

El pago de intereses (internos y externos) empieza a disminuir como resultado de la reestructuración de la deuda y de la disminución de las tasas de interés internas al pasar de 12.4 % del PIB en 1983 a 3.9 % en 1992. La deuda pública neta pasó de significar el 80 %/PIB en 1982 a sólo 30 % en 1992.

El gasto social total disminuyó en el período, y sólo se recuperó hacia principios de los noventa, aunque no plenamente. En 1982 fue de 9.13 %/PIB y en 1992 fue de 8.64 %/PIB.

3.3 Déficit.

Resulta importante destacar que a partir de 1982 se dieron una serie de cambios en la política económica de México, uno de los aspectos relevantes fue el saneamiento de las finanzas públicas. Por ejemplo, mientras que en 1982 el déficit público representó el 17.6% respecto al PIB para el año siguiente fue tan solo de 8.9%. Para el mismo año, el de 1982, el déficit primario del Sector Público era de 7.4%, el déficit económico era de 15.6% y el financiero era de 16.9% respecto al mismo indicador. Para 1993 la reducción también se observó en estos indicadores, ya que el déficit económico fue de 8.1% y el financiero fue de 8.6%.

En la década de los ochenta el comportamiento de las cuentas públicas ha sido variado, es decir, de 1983 a 1986 existió un superávit primario muy cambiante fluctuando entre el 2% y el 6% respecto al PIB, pero al incluir las cuentas de las empresas paraestatales y los organismos descentralizados, el balance operacional fue negativo durante toda la década con excepción de 1987 que presentó un comportamiento positivo de alrededor del 3.5%.

A partir de 1990 y hasta 1995 el mismo indicador fue positivo, lo cual se puede entender dadas las reformas que se emprendieron en el sexenio salinista, por lo tanto, en 1996 el balance operacional fue negativo.

Cuadro No. 7.

Situación financiera del Sector Público (millones de pesos)

Concepto	1989	1991	1993	1995	1997	1999
Ingresos corrientes	142,831	217,961	285,076	417,231	717,829	951,863
Gastos corrientes	69,854	111,921	162,364	229,773	416,172	721,165
Saldo en la cuenta corriente antes del pago de intereses	72,977	106,040	122,712	187,458	301,656	230,698
Pago de intereses	66,399	48,260	35,320	83,621	123,816	23,792
Saldo en cuenta corriente	6,578	57,780	87,392	103,837	177,841	206,906
Saldo en cuenta de capital	-31,230	-31,982	-79,639	-110,881	-187,957	-267,640
Balance						

presupuestario	-24,652	25,798	7,753	-7,044	-10,117	-57,222
-----------------------	----------------	---------------	--------------	---------------	----------------	----------------

Fuente: Sexto Informe de gobierno, Ernesto Zedillo, 2000.

Por otro lado, analizando el cuadro tenemos que el balance financiero del Sector Público en México durante toda la década de los ochenta y hasta 1991 fue negativo (en 1988 fue de -9.2% / el PIB, en 1989 de -4.5% / PIB y en 1990 de -2.2% /PIB), siendo a partir de 1992 y hasta 1996 que se presenta un superávit financiero aunque con problemas para mantenerlo en los niveles de 1992 que oscilaba entre 1.5% y el 2% respecto del PIB, en 1992 fue de 3.6% / PIB, en 1994 de 0.4% / PIB, para volver a un déficit en 1997 de alrededor del -0.3% /PIB.

La posición de las finanzas públicas comenzó a fortalecerse después del ajuste fiscal. En 1982 el déficit financiero fue de 16.9% /PIB, mientras que para 1992 alcanzó un superávit de 3.4% /PIB, aunque para 1997 volvió a registrar una cifra negativa de -0.3% /PIB.

La intermediación financiera se mantuvo a lo largo del período en alrededor de 1.2% /PIB. Esto se explica por la severa contracción del gasto de 3.5% /PIB en 1993 y al aumento de los ingresos de 3.0% /PIB.

A partir de 1986 se relajó el ajuste y el déficit financiero se vuelve a incrementar a niveles similares a los de 1982, siendo hasta el período de 1989-1992 cuando se consolida la posición de las fianzas. En los primeros años la disminución del déficit fue impuesta por la crisis, pero posteriormente el gobierno se propuso lograr un superávit con el propósito de romper el círculo vicioso de los déficit crecientes que daban origen a un mayor endeudamiento, tasas de interés más altas y, por tanto, tasas de inflación más elevadas.

3.4 Ahorro.

La posición relativa del sector público en lo que se refiere a su capacidad de ahorro sufrió un cambio importante ya que en 1982 el ahorro era negativo y para 1990 este cambió a positivo. El cambio en este indicador puede ser atribuido al mantenimiento de los ingresos reales, la reestructuración de la deuda pública y a la disminución de la inversión pública.

La desregulación financiera ayudo a ampliar los mercados financieros y tuvo el efecto de hacer descender el ahorro privado como proporción del PIB hasta 1993, pues los bancos competían por incrementar su participación en el mercado otorgando créditos al

consumo y a la vivienda sin evaluar adecuadamente los riesgos. La consecuencia fue el deterioro de los balances del sector privado y la degradación de la calidad de las carteras de préstamos de los bancos.

Cuadro No. 8.
Ahorro corriente del Sector Público (millones de pesos)

Concepto	1989	1991	1993	1995	1997	1999
Saldo en la cuenta corriente	-24,652	25,798	7,753	-7,044	-10,117	-57,222
Ingresos corrientes	142,831	217,961	285,076	417,231	717,829	951,863
Gasto corriente	69,854	111,921	162,364	229,773	416,172	721,165

Fuente: Sexto Informe de gobierno, Ernesto Zedillo, 2000.

Estudiando el cuadro anterior tenemos que entre 1993 y 1994 el ahorro público disminuyó de 7%/ PIB al 5.7%/PIB respectivamente, y aunque el ahorro privado mejoro un poco, fue insuficiente para financiar la inversión por lo cual el déficit en cuenta corriente siguió aumentando; estos déficit se financiaron principalmente mediante grandes ingresos de capital extranjero, de los cuales la mayor parte era inversión volátil de corto plazo en los mercados financieros. Así, el flujo de la inversión extranjera destinada a la producción seguía creciendo, aunque a menor ritmo que la inversión financiera. La importancia de las entradas de capital a corto plazo puso a la economía mexicana en una situación de vulnerabilidad a los cambios de expectativas en los mercados financieros.

3.5 Privatizaciones.

La privatización cumplió con objetivos económicos y políticos, dentro de los cuales destaca su contribución a la disminución del déficit público. El producto acumulado de las privatizaciones entre 1989 y 1992 significó un 6.3 %/PIB promedio anual. Políticamente, las privatizaciones sirvieron para negociar una reforma fiscal con el sector privado y para generar una imagen internacional de confianza y de credibilidad en las reformas tributarias.

Cuadro No. 9.
Desincorporación de entidades paraestatales

Concepto	1988	1993	1998
Entidades al inicio del período	661	270	231
Entidades al cierre del período	618	258	267
Desincorporaciones en proceso	204	48	52
Liquidación y extinción	117	35	22
Fusión	10	-	-
Transferencias a gobiernos estatales	5	-	-
Venta	72	13	30
Entidades vigentes	414	210	215
Organismos descentralizados	90	82	71
Empresas de participación estatal mayoritaria	252	98	122
Fidelcomisos públicos	72	30	22

Fuente: Sexto informe de gobierno, Ernesto Zedillo, 2000.

IV. Reforma fiscal.

El crecimiento sostenido del Estado, la diversificación de funciones, sus mayores responsabilidades económicas, políticas y sociales, aunado a la complejidad del proceso de presupuestación han conducido a la revisión de los mecanismos de control del Gobierno. Así, para muchos analistas, la mala administración y asignación de los recursos públicos, y la creciente corrupción en el sistema obedece a la falta de controles institucionales.

1. Control Institucional del Estado.

En México este control global recae en las Secretarías de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), las cuales basan su actuación en las atribuciones que les confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

1.1 Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

De acuerdo con las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 28 de diciembre de 1994 se publica en el Diario Oficial de la Federación la creación de la SECODAM como promotora del desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Los objetivos de esta dependencia son los siguientes:

1. Atender en nombre del Ejecutivo Federal el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación que estén a cargo de la Secretaría conforme a la esfera legal de su competencia.
2. Coadyuvar al logro de la administración pública eficiente, eficaz, congruente que desarrolle sus actividades con oportunidad, calidad y racionalidad basada en una nueva cultura de servicio.
3. Hacer más simple, sencilla y rápida la relación entre el gobierno y los ciudadanos.
4. Asegurar que las normas y lineamientos que la SECODAM emita para regular el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control, evaluación y fiscalización de la Administración Pública Federal, se apliquen dentro del marco de la

legalidad.

En tanto que las funciones de la SECODAM se describen a continuación:

1. Fijar y dirigir la política de la SECODAM en materia de control, vigilancia, fiscalización, evaluación y desarrollo administrativo con sujeción a las políticas nacionales.
2. Someter a la consideración y aprobación del Presidente de la República el programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal.
3. Organizar, coordinar el desarrollo de la administración integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
4. Definir y orientar las políticas que orienten la colaboración que deba prestar la SECODAM a la Contaduría mayor de Hacienda de la Cámara de diputados.
5. Suscribir los convenios que celebre la secretaría con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
6. Proponer las designaciones y designar a los comisarios públicos en los órganos de vigilancia de las entidades paraestatales
7. Informar anualmente al Presidente de la República sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización.

1.2 Contaduría Mayor de Hacienda.

La Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) es un órgano técnico de la Cámara de Diputados y su función principal es la revisión de la Cuenta Pública, se trata de un organismo complementario al control ejercido por la SECODAM.

La CMH depende del Poder Legislativo a través de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.

La CMH es un órgano a través del cual se ejerce la fiscalización externa, se encarga de revisar el gasto público federal y lleva a cabo el control legislativo de la administración pública.

La CMH como órgano técnico del Poder Legislativo incluye controles al Poder Ejecutivo, al judicial y así mismo. Su función es revisar el ejercicio del gasto público, los estados financieros de las entidades públicas y el apego a la normatividad. En caso de

detectar irregularidades o desvíos, debe proponer sanciones penales, administrativas o el resarcimiento de los recursos faltantes.

El procedimiento que sigue la CMH para el desarrollo de su trabajo es el siguiente:

1. Emite un informe de resultados sobre la revisión de un año fiscal
2. La CMH inicia la fase de fincamiento de responsabilidades penales, administrativas o el resarcimiento de los fondos públicos.
3. La CMH acude ante las autoridades correspondientes del Poder Ejecutivo para que a través de estas se finquen y castiguen a los responsables.

2. Descentralización fiscal.

El objetivo de la descentralización fiscal es incrementar la eficiencia y mejorar el desempeño de las funciones que son designadas a los gobiernos. Esta medida resulta positiva en dos sentidos:

- I. Permite que se ejerza una mayor proporción del gasto público total a través de aquel nivel de gobierno, y
- II. Hace más transparente la distribución de los recursos federales entre los Estados, y a su vez entre los municipios.

La teoría económica de las transferencias intergubernamentales señala que estas pueden tener implicaciones importantes sobre la recaudación de impuestos locales y sobre la efectividad del gobierno para alcanzar el nivel de provisiones deseada de los servicios públicos, dependiendo del tipo de transferencias que sean otorgadas, a continuación se revisan algunos posibles escenarios de transferencias²³.

Un primer escenario consiste en transferir los recursos a los gobiernos locales o estatales sin especificar el destino de los mismos. En este caso, la comunidad receptora de los recursos va incrementando el presupuesto de su gobierno para aplicarlo a sus necesidades.

El segundo escenario consiste en hacer la transferencia estableciendo que deberá ser utilizada para un programa específico dentro de un conjunto de programas públicos.

²³ Ayala Espino, José. *Economía del Sector Público mexicano*, México 1999.

El último escenario consiste en otorgar una transferencia de gasto especificando el programa al cual deben de destinarse los recursos y, además, decidiendo los recursos locales que complementarían dicha transferencia, cubriendo así parte del costo del programa.

Así, el Gobierno Federal ha estado instrumentando una estrategia de descentralización de la vida nacional con el fin de promover el desarrollo regional equilibrado, evitando con ello la concentración de las actividades público-económicas en la capital del país.

Para ello se requiere fortalecer la recaudación de los gobiernos locales haciéndolos menos dependientes de las participaciones, ampliar las capacidades de los gobiernos locales para acceder a los mercados financieros, etcétera.

Además se necesitan cambios sustanciales en los siguientes renglones:

1. Fortalecer las haciendas locales
2. Eliminar las ambigüedades de las fórmulas de redistribución de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal
3. Revisar la forma en que los Gobiernos locales contratan su deuda pública.

Cuadro No. 10.

Medidas para el fortalecimiento de las finanzas estatales

- ✓ Las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal que facultan a las entidades federativas para establecer derechos por la expedición de licencias para el funcionamiento de establecimientos de venta de bebidas alcohólicas, así como por la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad.
- ✓ A partir de 1996 se suprimió la exclusividad que mantenía el gobierno de establecer el Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículo, ya que para 1997 lo establecen los municipios.
- ✓ Se reformó la Ley del Impuesto al Valor Agregado a fin de eliminar las exclusividades que tenía la federación para determinar el gravamen de los servicios de hospedaje, con el fin de otorgar competencia a los Estados para gravar la prestación de dichos bienes.
- ✓ Se realizó la suscripción de un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa ante la SHCP y las entidades federativas para que los Estados puedan auditar y fiscalizar, además del IVA, el ISR, el IMPAC y el IEPS.

Para llevar a cabo un proceso de descentralización exitoso es necesario que se den las siguientes condiciones básicas:

1. Una política macroeconómica global, debiendo ser parte de una estrategia general de desarrollo.

- II. Debe existir una secuencia en la descentralización, dándose primero una evaluación de las funciones de descentralización y estableciendo los objetivos de política que permitan asignar los recursos necesarios.
- III. Se exigen requerimientos institucionales y de información, para conocer los efectos que tendrán las transferencias sobre la eficiencia, equidad y el esfuerzo fiscal local.
- IV. Una descentralización del gasto social.

Así, la teoría económica de las transferencias intergubernamentales sostiene que estas tienen implicaciones sobre la recaudación de impuestos locales y la efectividad del Gobierno para alcanzar el nivel de provisión deseado de los servicios públicos, dependiendo del tipo de transferencia que se le otorgue.

Las transferencias intergubernamentales implican cuando menos dos efectos negativos:

1. Presupone que una parte de los recursos transferidos se utilice para financiar el consumo de bienes privados y no el de los bienes o servicios públicos objeto de la transferencia.
2. Sugiere una disminución de la recaudación por fuentes de ingresos locales, generando dudas sobre la efectividad de este tipo de descentralización para fortalecer las finanzas locales.

Ahora pasemos al análisis de las propuestas de los principales actores políticos, económicos y sociales, nacionales e internacionales, sobre la tendencia que debe de tomar la Reforma Fiscal en México.

3. Reforma fiscal integral.

El Gobierno federal ha mostrado una tendencia de anemia fiscal cuya debilidad hará imposible en los próximos años cubrir las necesidades prioritarias de una sociedad altamente creciente y demandante.

El crecimiento del país y la generación de empleos ya no podrá sustentarse en el futuro tan sólo con los ingresos provenientes de los derechos cubiertos por PEMEX o con la disminución del gasto debido a la desincorporación de un gran número de entidades paraestatales.

Los ingresos presupuestarios del sector público han mostrado un continuo deterioro, pues la carga fiscal entre 1994 y 1997 se ubicó cerca del 23 % del PIB, mientras que para el 2000 este indicador se situó en 21.5 % del PIB. Este hecho se explica debido a fenómenos estructurales como son una alta dependencia de los ingresos presupuestarios de la actividad petrolera, una estructura tributaria estrecha en relación con su potencial y, por último, por una serie de estímulos y subsidios vigentes.

El sistema impositivo mexicano, además de generar pocos recursos, tiene características que distorsionan las directrices de trabajo, ahorro e inversión que en la práctica afectan significativamente la eficiencia económica y la equidad, debido básicamente a la proliferación de tratos preferenciales.

Así, en México existen amplias posibilidades de fortalecer la recaudación de impuestos, no obstante la desigualdad, el bajo nivel de ingresos y el tamaño del sector informal. Para conseguirlo es necesario aplicar una reforma tributaria que reduzca las distorsiones que genera el sistema vigente y que aumente los recursos disponibles para la actividad gubernamental.

Los sistemas fiscales con bases amplias, pocos tratos preferenciales y bajas tasas impositivas son más eficientes y equitativos, por lo que estimulan mejor el crecimiento del ingreso y el empleo en una sociedad.

Pero también surge una elección importante en el diseño de cualquier sistema tributario, y se refiere al objeto que se debe gravar: el ingreso, el consumo o ambos.

Una estructura fiscal sofisticada, una continua modificación de reglas y leyes mediante la llamada *miscelánea fiscal*, la falta de confianza de la sociedad sobre el destino y aplicación de los impuestos para elevar el nivel de vida de la población, y el problema de la ineficiencia y la corrupción del aparato de recaudación, son todos estos elementos que ayudan a explicar la evasión y la elusión fiscal. Así, la evasión fiscal por el pago del IVA en México se estima en 60 % de la base potencial de contribución, equivalente a 2 % del PIB. En tanto que, la evasión del pago del ISR rebasa el 3 % del PIB.

Sin embargo, el mejoramiento de la recaudación no sólo depende del incremento de las tasas impositivas o de la eliminación de tratos preferenciales, sino de una profunda reestructuración del sistema fiscal que implique incentivos para los agentes

económicos que operan en la informalidad para que se incorporen a la formalidad. Basándome en la información hacendaria de 1999 la lista de contribuyentes activos registrados en el SAT ronda los 19 millones de personas, de un universo de 39 millones de personas que forman la población económicamente activa (PEA).

Entre las líneas de revisión se encuentra el IVA y al respecto se han vertido las siguientes propuestas:

- a. Que se homologue la tasa general del IVA en todo el país, incluyendo las fronteras, a una tasa del 15 %.
- b. Que exista una sola tasa para este gravamen, y que se aplique de manera general a todos las actividades comerciales por igual, eliminando las exenciones y los tratos preferenciales con los cuales contaba el sector agrícola y transportes, los editores, etc.
- c. Que los pequeños y medianos empresarios enteren el IVA hasta que reciban el pago, y al mismo tiempo que las grandes empresas no puedan acreditar el IVA ante el FISCO hasta que entreguen los recursos a las empresas.
- d. Que sean deducibles contra impuestos el 20 % del pago de colegiaturas, las primas de los seguros de gastos médicos, así como las prestaciones sociales como los vales de despensa y los vales de gasolina.

Es cierto que la existencia de una tasa general única para el IVA haría más fácil su administración, porque la existencia de cuatro tasas (15 % general, 10 % en fronteras, tasa cero para alimentos y medicinas, y las diversas exenciones que existen) propicia la evasión fiscal y aumenta los costos de administración y recolección, reduciendo así su potencial recaudatorio. En la economía nacional el sector informal genera aproximadamente el 12 % del PIB; mientras que en promedio los negocios informales destinan tan sólo el 19 % de los ingresos en la compra de insumos (como la electricidad, agua, teléfono, etc.) frente al 44.2 % que destinan los establecimientos formales.

Sin embargo, la aplicación de IVA a alimentos y medicinas repercutirá negativamente en 49.9 % de la población trabajadora, cuyo nivel de ingresos es de entre uno y dos salarios mínimos. Siendo que esas familias canalizan el 48.74 % del

total de sus percepciones para la compra de alimentos y el resto tienen que reservarlo para el pago de renta y de servicios domésticos.

También se plantea dividir la tasa del IVA para su cobro como parte de un Plan de Transición. Así, la secretaría planteo mantener la tasa en 15 %, pero dividir su recaudación en 13 % para la federación y 2 % para los estados, conociéndosele a este último porcentaje como un impuesto federal de transición, ya que para su cobro se contaría con la asesoría de la Secretaría de hacienda y Crédito Público, pero sería cobrado y administrado por los estados.

Cuadro No. 11.

Esquema general actual del IVA

Rubro de gasto	Tasa aplicable
Alimentos, bebidas y tabacos	ceros y general
Transporte público	exento
Limpieza y cuidado de la casa	general y exento
Cuidado personal	general
Educación, cultura y recreación	ceros, exento y general
Comunicaciones y servicios para vehículos	general
Vivienda y servicios de conservación	ceros, exento y general
Prendas de vestir, calzado y accesorios	general
Cristalería, blancos y electrodomésticos	general
Cuidados de la salud	ceros, exento y general
Enseres domésticos y mantenimiento de la vivienda	general
Artículos de esparcimiento	ceros y general
Transporte	exento y general
Otros	exento y general

Considero que la aplicación del IVA a alimentos y medicinas no debe ser una medida aislada, sino que debería de ser compensada con una revisión de la tasa del ISR verificando que realmente sea ésta una tasa progresiva, y no una tasa generalizada para todos los niveles de ingreso, misma que en este momento se plantea por parte del titular de la SHCP que sea del 32 % y cuenta con el apoyo del Ejecutivo. Lo único que haría esta última sería pauperizar aún más las precarias condiciones de vida en que se encuentra la población asalariada del país.

Con la reforma fiscal tendrían que gravarse todos los capitales que se mueven en la Bolsa Mexicana de valores, como parte de la justicia impositiva, sería inconcebible que se aplicara la tasa del IVA a alimentos y medicinas mientras que millonarias inversiones siguen bajo el régimen de exenciones.

Complementariamente se tiene que revisar el artículo 115 constitucional para otorgar mayores potestades tributarias a los municipios, premiando el esfuerzo recaudatorio de los mismos, intentando corregir las desigualdades en los renglones de las participaciones federales. Incluso se propone reestructurar las fórmulas de participación de la Ley de Coordinación Fiscal que tienen un carácter compensatorio y no resarcitorio, por lo que se convierte en una trampa del actual sistema, porque no se premia el esfuerzo de recaudación.

Además se propone una reforma al marco jurídico presupuestal con el fin de introducir cambios en la cantidad, calidad, oportunidad, clasificación y el detalle de la información que se genera en el Gobierno Federal.

Algunas medidas que tienden a la simplificación fiscal serían las siguientes:

- I. Eliminación de un gran número de avisos, declaraciones y requisitos de información
- II. Un nuevo régimen simplificado para contribuyentes con poca capacidad administrativa
- III. El uso del internet para el envío de declaraciones fiscales
- IV. Simplificación del cálculo del ISR de personas físicas y del mecanismo del crédito al salario

A continuación se hará una descripción de la postura de las principales fuerza políticas, económicas y sociales del país en torno a la tan polémica reforma fiscal.

3.1 Partido Revolucionario Institucional.

Las líneas generales de esta propuesta versan en torno a:

1. Una simplificación administrativa
2. Crear mecanismos orientados a alentar el ahorro y promover la Inversión
3. Conformar un nuevo esquema de coordinación fiscal
 - ✓ Focalizando el cobro de impuestos
 - ✓ Sectorizar la recaudación

3.2 Partido de la Revolución Democrática.

Líneas generales:

1. Gravar percepciones por prestaciones salariales y las herencias
2. Derogar el Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) y en su lugar crear el Régimen del Contribuyente Social
3. Derogar el IVA en maquinaria y equipo productivo
4. Eliminar el Régimen Especial como la Consolidación Fiscal y el Régimen Simplificado
5. Gravar las utilidades de la Bolsa Mexicana de Valores

3.3 Partido Acción Nacional.

Lineamientos generales:

1. Ampliar las bonificaciones fiscales a quienes perciban entre uno y tres salarios mínimos
2. Aplicación del IVA a alimentos y medicinas
3. Exención del régimen del ISR a quienes perciban hasta tres salarios mínimos

A pesar de las diferencias de pensamiento, ética, valores y de acción entre las principales fuerzas políticas del país, estos coinciden en algunas ideas para la consecución de la reforma fiscal integral, y que, en general, se refieren a los siguientes aspectos:

1. Reformar el Pacto Federal, mediante nuevos instrumentos de coordinación fiscal, en donde se revisen las potestades tributarias y participación de impuestos de Estados y Municipios
2. Revisar el régimen fiscal de PEMEX y de la CFE, a fin de que, por lo menos, su inversión sea similar a su renta anual
3. Reducir la evasión y la elusión fiscal
4. Alcanzar una mayor simplificación administrativa

3.4 Consejo Coordinador Empresarial (CCE).

Lineamientos generales:

1. Eliminación de la Tasa cero en alimentos y medicinas
2. Eliminación de exenciones para algunas actividades productivas
3. Incorporar al padrón de contribuyentes al sector informal

4. Actualizar al Sistema de Administración Tributaria (SAT)

3.5 Confederación Patronal de México (COPARMEX).

Líneas generales:

1. Ampliación de la base tributaria
2. Eliminación de la corrupción, evasión y elusión fiscal
3. Eficientizar el gasto público
4. Reducción de la burocracia

3.6 Colegio Nacional de Economistas.

Líneas generales:

1. Reforzar los trabajos de fiscalización del SAT y su modernización, consolidando el Servicio Fiscal de Carrera
2. Revisar la progresividad del ISR
3. Eliminación de privilegios fiscales, sobre todo de los sectores agrícola y transportes
4. Que el IEPS en gasolina lo recauden los Estados

3.7 Organismo para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Lineamientos generales:

1. Eliminar todas las exenciones del IVA y el régimen especial, así como los privilegios corporativos
2. Eliminar el trato especial al agro, pesca y transporte, porque ello erosiona el sistema fiscal, que es aprovechado por las grandes empresas
3. Una simplificación del sistema impositivo, haciendo sencillo tanto el pago como el cobro de impuestos
4. Ampliar el padrón de contribuyentes incorporando a la economía informal al pago de impuestos

3.8 Banco Mundial.

Líneas generales:

1. Eliminar todos los privilegios fiscales

2. Mejorar la administración fiscal
3. Suscribir un nuevo contrato social de transparencia con la sociedad
4. Generar mayores recursos
5. Asegurar la eficiencia económica
6. Garantizar la equidad social
7. Simplificación administrativa
8. Factibilidad política
9. Consistencia federativa

3.9 Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Esta propuesta fue formulada por el titular de la secretaría Lic. Gil Díaz, con la aprobación del Ejecutivo el Presidente Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos el Lic. Vicente Fox Quezada. Los lineamientos generales son:

1. Eliminación de la tasa cero a alimentos y medicinas, así como gravar con este impuesto algunas prestaciones sociales
2. Homologación de la tasa del IVA a una tasa general única del 15 %, incluyendo las fronteras
3. La aplicación de un Régimen Intermedio de Contribuyentes, ubicado entre el Régimen General y el de los REPECOS, quienes podrían deducir activos y obtener facilidades administrativas
4. Se eliminan 49 tarifas para el cobro del ISR, ajustando de la tasa del ISR hacia una tasa única equivalente al 32 %, que se aplicaría tanto a personas físicas como a personas morales
5. Deductibilidad del 20 % de los gastos en educación (colegiaturas), así como las primas de seguro de los gastos médicos
6. Eliminar el Régimen Simplificado en el transporte y la agricultura
7. Una verdadera simplificación administrativa
8. Existe la necesidad de reformar el artículo 115 constitucional para dar facultades y potestades tributarias a los municipios
9. Crédito fiscal para los trabajadores que perciban hasta un salario mínimo, contando con un tope de \$4,900.00 pesos

10. La aplicación de un impuesto ecológico por las descargas de agua, a cargo de los municipios
11. Un tratamiento diferenciado del ISAN
12. Con relación al IVA, se propone pagar dicho gravamen al FISCO hasta que la persona física o moral haya recibido el pago, y acreditar tal impuesto hasta que el comprador del bien o servicio haya realizado el pago

Como es notorio, la propuesta de la SHCP es muy extensa, como todos los documentos de la administración pública. Sin embargo, creo que esta reforma fiscal puede descansar en las siguientes líneas generales de acción:

3.10 Propuesta Integral para la Reforma Fiscal.

Al inicio de este trabajo se menciona que para considerar una reforma fiscal con ese carácter de integralidad es necesario que se den ciertos ajustes en por lo menos tres renglones: el contable, el legal o institucional y, por último, en el administrativo. Así, damos pie a una serie de acciones que tienen que darse para eficientizar el *Sistema Tributario Mexicano* en estos lineamientos generales.

Renglón administrativo:

1. Reestructuración total del SAT, dotándolo de amplias facultades en materia fiscal, aduanera, de precios y tarifas del sector público, y de coordinación con los Estados.
2. Establecer y fomentar un verdadero Servicio Fiscal de Carrera, que tienda a eficientizar la acción burocrática del Estado.

Renglón legal:

3. Modificaciones a las leyes, códigos y reglamentos con el fin de hacerlos más accesibles y comprensibles para la sociedad en general.
4. Castigos más estrictos para los evasores fiscales.
5. Gravar las ganancias vía intereses, derivado de inversiones en el sistema financiero.
6. Diversificar las zonas de inversión, permitiendo la deducción inmediata de inversiones fuera de las tres grandes ciudades (Distrito federal, Guadalajara y Monterrey).

Renglón contable:

7. Que se consideren exentos del pago del IVA el sector agrícola, transporte, silvicultura, pesca y ganadería, así como las prestaciones sociales.
8. Revisar la progresividad del ISR, para que no se afecten las condiciones de vida de los más pobres.
9. Que sea simplificado el trámite, en número de formas contables y de horas invertidas, mediante el cual se deban de pagar las contribuciones a la Federación.
10. Las medidas que se tomen deben de corregir el problema estructural de escasez de ingresos públicos y no ser simplemente una medida de salvaguarda coyuntural, que de confianza temporal a los mercados e inversionistas tanto nacionales como internacionales.

V. Conclusiones Generales.

Capítulo 1.

México es un país que muestra una profunda complejidad en su sistema fiscal debido al gran número de leyes con las que cuenta, considerando que la nación mantiene un nivel académico promedio de primaria resulta difícil creer que todos los mexicanos conozcan sus leyes, ya no digamos las leyes impositivas sino la propia Constitución Política.

Considerando que la información necesaria para que la sociedad, como conjunto y como individuos, tomen decisiones racionales es de difícil acceso, se necesita de información que sea verídica, admisible y confiable, en nuestro país sabemos que ésta es escasa y por lo tanto es costosa pero que sobre todo es selectiva, es decir, sólo llega a algunos estratos de la sociedad que cuentan con los recursos necesarios para adquirirla.

La tendencia en la administración del sistema impositivo de México ha estado caracterizado por la ineficiencia, debido a que a medida que se pretendió aumentar las funciones fiscalizadoras del Estado también se incrementa de manera importante la burocracia. Esto lo menciono porque con la formalización del pacto federal entre los niveles de gobierno, específicamente en materia fiscal, el Gobierno Central tuvo que ampliar su margen de maniobra debido a la incapacidad jurídica y estructural que muestran los municipios para implementar sus propias imposiciones, es así como en la Ley de Coordinación Fiscal se contempla que los municipios que se adhieran al Sistema de Coordinación tienen que delegar la responsabilidad de fijar algunos impuestos locales a la Federación con el objeto de que se les considere en la distribución de las participaciones federales.

La administración tributaria debe de contar con los elementos técnicos y el personal con el perfil profesional especializado para que su desempeño sea eficiente. No hay que olvidar que los procedimientos operativos de la administración tributaria son numerosos y se requiere de una gran especialización para poder llevar a cabo la declaración fiscal por parte de los contribuyentes, por esto se plantea una simplificación administrativa para hacer más eficiente la operación de recaudación fiscal.

Capítulo 2.

Cuando hablemos del gasto público, debemos de considerar que este presenta una

tendencia a incrementarse como resultado del mayor número y de la mayor complejidad de las funciones del Estado, y al mismo tiempo tenemos que reconocer que para el cumplimiento de ellas el Gobierno debe de contar con los recursos económicos necesarios; por lo que los ingresos muestran una tendencia semejante a la de los gastos, es decir, también reflejan un comportamiento creciente. Sin embargo, en un período o año fiscal dado la relación entre los ingresos y los egresos puede derivar en la formación de tres escenarios básicos, y estos son:

- i. El primero es que los ingresos y los gastos sean exactamente iguales, en cuyo caso existiría un equilibrio perfecto; y, por lo tanto, el monto de las disponibilidades y el monto de la deuda no se alteran sino que más bien se compensan.
- ii. Otro caso es que los ingresos sean superiores a los egresos, originándose una situación de superávit misma que se reflejara en la situación de las disponibilidades o de la deuda; ese efecto positivo puede presentarse en un incremento de las disponibilidades en la misma magnitud del incremento de los ingresos, sin alterar la deuda, o disminuyendo la deuda en la misma cantidad que el superávit, sin alterar las disponibilidades.
- iii. El último escenario es que los ingresos sean menores a los gastos, dando lugar a una situación de déficit, a la que habrá de hacer frente el Estado haciendo mano de sus disponibilidades o recurriendo al empréstito.

Para el caso de México tenemos que tanto los ingresos como los egresos ordinarios del sector público han mostrado una tendencia alcista o creciente; sin embargo, debido a que el incremento de los ingresos ha sido en menor proporción que el incremento de los gastos se ha vuelto necesario recurrir a los empréstitos para sanear los déficits recurrentes, provocándose un aumento en los niveles de endeudamiento tanto interno como externo.

Por otro lado, debemos considerar que el fundamento inmediato de la obligación tributaria es la ley, y en este caso se encuentra materializada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, una persona se encuentra obligada a pagar un impuesto porque la Constitución le impone esa obligación. En realidad, el único

fundamento de la obligación tributaria es que el Estado tiene a su cargo tareas que la han sido impuestas por la comunidad, como resultado del contrato social que se establece entre Gobierno y sociedad, y por esto requiere de los medios económicos para poder satisfacer las necesidades que le demanda la comunidad. Es aquí en donde podemos apreciar el poder coercitivo del Estado sobre la sociedad.

Capítulo 3.

Constitucionalmente México esta conformado en una república federal, es decir, que un grupo de entidades político-sociales, agrupadas geográficamente, adopta una estructura política federal en donde los miembros aceptan voluntariamente la administración o la guía de una *Institución Central* para una conducción eficiente y eficaz de la vida económica, social y política del mismo, irguiéndose en este sentido el Estado Federal o Central.

Si bien es cierto, que en el artículo 115 constitucional se establece que la unidad político-territorial básica será el municipio, además de hablar de las funciones que tendrá a su cargo ésta unidad, como el manejo autónomo de sus haciendas locales, el establecimiento de algunos derechos para hacerse de recursos e incluso del manejo discrecional de su deuda, a últimas fechas y en específico en la administración foxista se a estado contemplando la posibilidad de otorgarle mayores potestades tributarias como parte de una reforma fiscal de carácter integral. Sin embargo, debido a que, de manera estructural, a nivel municipal lamentablemente se cuenta con demasiadas carencias administrativas e institucionales para que estas por si solas puedan llevar a cabo la tarea recaudatoria de impuestos, éstos tienen que adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con la finalidad de poder contar con los recursos necesarios para llevar a cabo la tarea que le encomienda la propia carta magna, pero a cambio tienen que ceder a toda iniciativa de querer implementar impuestos locales.

En las últimas décadas hemos estado oyendo el discurso demagógico presidencialista, bien intencionado, de la necesidad de llevar a cabo una reforma fiscal, cuyo objetivo básico es hacer frente a una imperiosa necesidad de recursos no financieros, es decir, sin recurrir al endeudamiento. Sin embargo, este propósito no se queda más que en eso, porque solo se han registrado reformas aisladas de algunas leyes impositivas sin llegar a tener ese carácter anhelado de integralidad. Podemos

considerar que una reforma de tal magnitud no se ha llevado a cabo porque ningún grupo de poder, ya sea político o empresarial, quiere asumir el costo político y menos el económico que ello implicaría.

Mientras no se fomente una verdadera cultura fiscal y se entienda la importancia de tener un marco tributario progresivo y con justicia social, difícilmente podremos resolver el problema de las participaciones federales a las demás entidades federativas, porque la pugna por mayores recursos siempre existirá mientras las fórmulas de distribución, que se encuentran descritas en la ley de coordinación fiscal, mantengan ese carácter compensatorio y no resarcitorio.

Capítulo 4.

Resulta muy importante el que se haya decidido romper con uno de los paradigmas de la política económica neoliberal retomando el papel del gasto público como mecanismo de redistribución del ingreso. Después de tantos años que se prefería disminuir los salarios e incrementar el desempleo a tocar si quiera el superávit gubernamental, el simple hecho que se reconozca que el mercado por sí mismo no resolverá las desigualdades económicas representa un avance considerable. Igualmente, se coincide en el plano teórico, para que el impacto en la redistribución sea mayor es necesario incrementar la recaudación fiscal antes que el gasto público con el fin de no financiarlo con déficit, evitando así el regreso del fantasma de la inflación.

En teoría, los recursos recaudados se podrán canalizar hacia las prioridades sociales de los grupos de población que la globalización ha pauperizado y dejado al margen del desarrollo. Pero en la práctica no sucede así desde la perspectiva de su grado de vulnerabilidad. En efecto, el IVA en medicamentos no afectará significativamente a los asalariados asegurados, derechohabientes de las instituciones de seguridad social; pero para los no asalariados, casi siempre pobres, usuarios de los servicios asistenciales públicos y privados, un 15 % adicional en medicamentos será catastrófico. En el mismo tenor se encuentra el reembolso inmediato de una cantidad mayor que la pagada vía IVA, es una quimera que dejará fuera a muchos que lo necesitan y beneficiará a quienes no, igual que la tasa cero. Primero, porque los actuales padrones de pobres de los diversos programas sociales, no son exhaustivos y eso sucede desde el diseño de PROGRESA, puesto que dadas las limitantes en recursos

sólo se seleccionaron algunas áreas geográficas y se discriminaron otras, y no necesariamente por sus menores niveles de pobreza.

En segundo lugar, la ineficiencia del aparato gubernamental representará una merma para los recursos recaudados. Esa ley de hierro de la burocracia que determina que si se quiere tener un peso de impacto, se deban de invertir dos porque el aparato consumirá al menos la mitad, sigue vigente. Al igual que con el PRONASOL se creó un gran aparato burocrático que al menos resolvió a sus directivos los problemas económicos de corto plazo, pero la nueva administración esta incrementando los niveles de ineficiencia, debido a su novates o desconocimiento del funcionamiento de las tareas y/o actividades del sector público.

En tercer lugar, se da un debate teórico al interior de la Secretaría de Desarrollo Social, donde académicos e investigadores polemizan sobre cuantos y quienes son los pobres. No se visualiza que la tipificación y distinción de las formas de la pobreza pueden aportar las bases teóricas para su efectivo combate.

Sin embargo, de aprobarse la reforma fiscal, lo peor sucedería cuando la sociedad al entregar su aportación, esta no llegará a las arcas públicas. Porque por la prisa de iniciar el cambio, se aplicarían las nuevas tasas sin haberse modificado significativamente el padrón de contribuyentes y los mecanismos de recaudación. Así, al día siguiente de la aprobación, los comercios aplicarán las nuevas disposiciones al consumidor que empezaría a pagar las nuevas tasas de tributación. Y si bien el dinero saldría de su bolsillo, sólo una parte llegaría a Hacienda, y sería equivalente al porcentaje de los que ya están en la economía formal. El resto sería engullido en el hoyo negro de la informalidad y todos serían un poco más pobres, quedando la redistribución para después.

Con respecto al IVA, este es en esencia un impuesto regresivo, ya que representa una carga proporcional mayor para aquellos estratos que tiene un ingreso más bajo en la escala social. Esto es, que los hogares con los ingresos más bajos realizan un esfuerzo mayor para pagar el IVA que aquellos con los ingresos más altos, porque destinan una mayor parte de su ingreso a este respecto.

En base a cifras publicadas por el CIDE, el IVA en México es altamente regresivo, pues mientras que en primer decil de la población paga el 11.4 % de su ingreso en este

rubro, el último decil paga el 6.5 % como proporción de su ingreso.

Un aumento de hasta un 15 % en la tasa del IVA para algunos bienes hará que los precios de los bienes en cuestión se eleven, desincentivando la demanda de estos con una posible caída en la producción, lo cual tendría que ser medido para conocer su magnitud. Habría, entonces, una posible pérdida de eficiencia económica, desde el punto de vista enteramente microeconómico.

Conviene mencionar que, de manera indirecta, los estados recibían mayores recursos como resultado de un incremento en el total de la recaudación. Sin embargo, la reforma fiscal no aborda el tema del llamado federalismo fiscal. Los estados no tendrán mayores facultades tributarias ni su esfuerzo recaudatorio se verá reflejado de una manera más justa en los ingresos que recibe de la federación. Los ingresos adicionales servirán probablemente para atacar sus graves problemas de finanzas públicas relacionados con los sistemas estatales de pensiones y con su endeudamiento, sin embargo, para ciertas entidades los nuevos recursos pueden ser insuficientes. Los estados seguirán recibiendo los recursos y las responsabilidades de gasto en materia como educación, salud y seguridad pública sin que sea evaluado su desempeño y sin que se mejore la calidad de su aparato administrativo.

Los informales son los ganadores de la propuesta oficial. Es probable que la reducción de la tasa del ISR ayude a que algunas personas y empresas regularicen su situación con el FISCO, pero no se proponen mayores cambios legales o administrativos que tengan como resultado reducir la evasión del impuesto. Las autoridades afirman que en la realidad no se pueden esperar grandes incrementos en la recaudación, al menos en el corto plazo, por medio del combate de la economía informal, ya que esto sería muy costoso para la administración tributaria, y la mayor parte de los negocios en esta situación no generan grandes ingresos que gravar. Es por eso que la reforma se ha centrado en tratar de evitar que los que se encuentran en la formalidad eludan el pago de ciertos impuestos y que sean tasados de manera adecuada, no en incorporar a más personas físicas o morales al FISCO. En todo caso, aceptando que el incremento en lo recaudado sea pequeño, combatir la informalidad es una condición necesaria para que el sistema fiscal sea justo y los ciudadanos estén dispuestos a colaborar. Si no se ataca a los trabajadores informales, seguirá prevaleciendo la idea de que el sistema fiscal

abusa de ciertos ciudadanos y privilegia a otros.

La eliminación de la tasa cero para alimentos y medicinas, entre otras medidas, facilitará en general la recaudación del IVA y simplificará la tarea de recaudar los impuestos. Sin embargo, no se ha hablado mucho de los que pasara con las agencias encargadas de la administración tributaria. Desde hace ya varios años escuchamos que se trabaja en el Sistema de Administración Tributaria (SAT) en la construcción de mecanismos eficaces para la recaudación y en un Servicio Civil de Carrera; sin embargo, el propio Secretario de Hacienda ha reconocido la existencia de graves fallas en el proceso de recaudación. De poco servirá eliminar exenciones si no se mejora el desempeño de quienes se encargan de cobrar los impuestos. Por otro lado, si bien en el corto plazo es casi imposible pedir incrementos importantes en la recaudación mediante un mejor trabajo de la administración tributaria, es necesario establecer metas y mecanismos de evaluación que aseguren en el mediano plazo mayores ingresos públicos y el cumplimiento estricto de las disposiciones fiscales.

Por todos los elementos expuestos anteriormente, es fácil observar que los fines de la Nueva Hacienda Pública Distributiva, propuesta por el Gobierno foxista, son meramente recaudatorios en el terreno fiscal; siendo que en ningún momento se busca la consolidación de un Sistema Tributario Distributivo, que sea progresivo y además presente sustentabilidad, por lo que la mejoría en las condiciones de vida de la población tendrán que esperar un verdadero espíritu reformador.

GLOSARIO

ACCESORIOS.

Ingresos captados por el Gobierno Federal derivados del incumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes tales como recargos y multas. Dicho concepto se ubica en el Artículo 1, Fracción I, Inciso 10 de la Ley de Ingresos de la Federación, y se integra por los incisos siguientes: gastos de ejecución, recargos, sanciones, e indemnizaciones, (cheques girados por contribuyentes y no cobrados por las autoridades fiscales correspondientes).

ACTIVIDADECONOMICA.

Conjunto de acciones que tienen por objeto la producción, distribución y consumo de bienes y servicios generados para satisfacer las necesidades materiales y sociales.

ACTIVIDADPUBLICA CENTRAL.

Conjunto de acciones realizadas por las dependencias administrativas integradas por: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos que determine el Titular del Ejecutivo Federal, los Organos Autónomos, la Procuraduría General de la República y los Poderes Legislativo y Judicial.

ACTIVIDADPUBLICA PARAESTATAL.

Conjunto de acciones realizadas por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las sociedades nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y los fideicomisos.

ADECUACION PRESUPUESTARIA (AJUSTE PRESUPUESTAL).

Modificación que se realiza durante el ejercicio fiscal a la estructura financiera y programática de los presupuestos aprobados, o ajuste a los calendarios financieros y metas del presupuesto autorizado por la H. Cámara de Diputados que se realiza a través de un documento denominado oficio de afectación presupuestaria.

ADMINISTRACION PRESUPUESTARIA.

Rama de la administración pública que tiene por objeto la programación, organización, aplicación y control de la recaudación, ejercicio y evaluación de los fondos públicos.

ADMINISTRACION PUBLICA (SECTOR PUBLICO, SECTOR GUBERNAMENTAL).

GLOSARIO

ACCESORIOS.

Ingresos captados por el Gobierno Federal derivados del incumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes tales como recargos y multas. Dicho concepto se ubica en el Artículo 1, Fracción I, Inciso 10 de la Ley de Ingresos de la Federación, y se integra por los incisos siguientes: gastos de ejecución, recargos, sanciones, e indemnizaciones, (cheques girados por contribuyentes y no cobrados por las autoridades fiscales correspondientes).

ACTIVIDADECONOMICA.

Conjunto de acciones que tienen por objeto la producción, distribución y consumo de bienes y servicios generados para satisfacer las necesidades materiales y sociales.

ACTIVIDADPUBLICA CENTRAL.

Conjunto de acciones realizadas por las dependencias administrativas integradas por: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos que determine el Titular del Ejecutivo Federal, los Organos Autónomos, la Procuraduría General de la República y los Poderes Legislativo y Judicial.

ACTIVIDADPUBLICA PARAESTATAL.

Conjunto de acciones realizadas por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las sociedades nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y los fideicomisos.

ADECUACION PRESUPUESTARIA (AJUSTE PRESUPUESTAL).

Modificación que se realiza durante el ejercicio fiscal a la estructura financiera y programática de los presupuestos aprobados, o ajuste a los calendarios financieros y metas del presupuesto autorizado por la H. Cámara de Diputados que se realiza a través de un documento denominado oficio de afectación presupuestaria.

ADMINISTRACION PRESUPUESTARIA.

Rama de la administración pública que tiene por objeto la programación, organización, aplicación y control de la recaudación, ejercicio y evaluación de los fondos públicos.

ADMINISTRACION PUBLICA (SECTOR PUBLICO, SECTOR GUBERNAMENTAL).

Conjunto de funciones desempeñadas por órganos de la Federación, de los estados y municipios, cuya finalidad es satisfacer las necesidades generales de la población en cuanto a servicios públicos.

Conjunto ordenado y sistematizado de instituciones gubernamentales que aplican políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos a través de los cuales se racionalizan los recursos para producir bienes y servicios que demanda la sociedad en cumplimiento a las atribuciones que las Constituciones federal y estatales confieren al Gobierno Federal, Estatal y Municipal.

ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL (SECTOR CENTRAL).

Conjunto de dependencias administrativas integrado por: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Departamentos Administrativos que determine el titular del Ejecutivo Federal.

ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Conjunto de órganos que auxilian al Ejecutivo Federal en la realización de la función administrativa; se compone de la administración centralizada y paraestatal que consigna la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL (SECTOR PARAESTATAL).

Conjunto de entidades de control presupuestario directo e indirecto Integrado por: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y los fideicomisos.

APOYOS FISCALES.

Son las asignaciones de recursos o exenciones de impuestos que se otorgan a las entidades en las que el Gobierno Federal tiene participación, destinándose los mismos a gastos de operación, inversión o de algún otro tipo, según las necesidades.

APROVECHAMIENTOS.

Son ingresos ordinarios provenientes de las actividades de derecho público que realiza el gobierno, y que recibe en forma de recargos, intereses moratorios o multas, o como cualquier ingreso no clasificable, como impuestos, derechos o productos.

AUTORIDAD FISCAL.

Dícese del representante del poder público que está facultado para recaudar impuestos,

controlar a los causantes, imponer sanciones previstas por el Código Fiscal, interpretar disposiciones de la ley, etc.

AUTORIDAD RECAUDADORA.

La constituyen las unidades del Servicio de Administración Tributaria que comprende las aduanas y oficinas de este órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas, los organismos descentralizados y bancos comerciales competentes para recaudar la contribución federal de que se trate, para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución.

BALANZA DE PAGOS.

Registro sistemático de todas las transacciones económicas efectuadas entre los residentes del país que compila y los del resto del mundo. Sus principales componentes son la cuenta corriente, la cuenta de capital y la cuenta de las reservas oficiales. Cada transacción se incorpora a la balanza de pagos como un crédito o un débito. Un crédito es una transacción que lleva a recibir un pago de extranjeros; un débito es una transacción que lleva a un pago a extranjeros.

BALANZA DE SERVICIOS.

Es el registro sistemático del total de pagos realizados por los servicios de los residentes de un país a los del exterior, y los que éstos a su vez cubrieron. A estos ingresos y egresos también se les denomina importaciones y exportaciones de servicios.

BALANZA EN CUENTA CORRIENTE.

Esta cuenta agrupa los bienes, servicios, rentas y transferencias netas unilaterales efectuadas mediante transacciones bilaterales o unilaterales con el exterior en un período determinado. Cabe señalar que en las transferencias netas unilaterales se incluyen las corrientes y las de capital. Sin embargo es útil separar las transferencias corrientes de las transferencias de capital, ya que las primeras permiten determinar el ingreso nacional disponible y las segundas el ahorro.

BALANZA EN LA CUENTA DE CAPITAL.

La cuenta de capital registra básicamente cambios en los activos y pasivos financieros internacionales que permiten determinar la formación bruta de capital y su financiamiento. Esta cuenta tiene tres grupos componentes: a) los movimientos de

capital, b) los movimientos en los pasivos específicos, y c) los movimientos en las reservas.

El primero se integra por tres rubros: la inversión directa, la inversión de cartera y la de capital a largo plazo.

El segundo grupo está constituido por capital a corto plazo, que está vinculado a los procesos de financiamiento de los desequilibrios en las relaciones económicas con el exterior que se destinan a fortalecer las reservas internacionales y a financiar la deuda existente vinculada al sector oficial.

El tercero incluye las reservas internacionales y conceptos afines relativos a la tenencia de estos activos y las contrapartidas contables de las modificaciones originadas por las revalorizaciones o desvalorizaciones.

BUROCRACIA.

Es la estructura de organización del personal mediante la cual se realizan actividades gubernamentales, a través de una división de tareas basadas en la especialización funcional, establece una jerarquía bien delimitada que opera según el conjunto de normas y reglamentos que definen los derechos y deberes de los participantes.

CAMBIO ESTRUCTURAL.

Proceso estratégico que persigue propiciar un conjunto de transformaciones en la estructura económica y en la participación social, a través de cambios de fondo que corrijan desequilibrios estructurales fundamentales del aparato productivo y distributivo tales como: la falta de ahorro interno y los desequilibrios de la balanza de pagos, modernización del aparato productivo y distributivo; descentralización de actividades productivas y de bienestar social; orientar el financiamiento a las prioridades del desarrollo; fortalecer al Estado impulsando al sector privado y social; saneamiento de las finanzas públicas, y preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional.

CARGA FISCAL.

Es la parte del producto social generado que toma el Estado, mediante los impuestos federales, estatales y municipales, así como los derechos, productos y aprovechamientos para cumplir con sus funciones. Se mide comparando el total de ingresos fiscales (IF) con el valor del producto interno bruto (PIB), $Carga\ Fiscal = IF/PIB$.

CICLO ECONOMICO.

Periodos alternativos de alzas y bajas en los niveles de actividad económica que guardan entre sí una relación de sucesión, crisis, depresión, recuperación y auge.

- ***RECESION ECONOMICA.***

Fase del ciclo económico caracterizado por una contracción en las actividades económicas de consecuencias negativas sobre los niveles de empleo, salarios, utilidades y en general los niveles de bienestar social. La recesión es la fase que sigue al auge y, precede la depresión.

- ***DEPRESION.***

Situación de la economía en la que la producción per cápita es la más baja. Es la fase del ciclo económico que representa el punto inferior de la crisis o recesión y , consecuentemente, la demanda total de la economía, el empleo, los salarios, la producción y las utilidades descienden hasta el nivel mínimo.

- ***RECUPERACION ECONOMICA.***

Etapa del ciclo económico que se caracteriza por una reanimación paulatina de todas las actividades económicas: aumenta el empleo, la producción, la inversión, las ventas, etc. En la época de la recuperación, las variables macroeconómicas tienen un movimiento ascendente que se orienta hacia el pleno empleo.

- ***AUGE ECONOMICO.***

Fase del ciclo económico, donde las variables principales alcanzan el grado máximo de expansión, por el mayor uso de los factores de producción y por mejores condiciones en los mercados. Dicha etapa es posterior a la recuperación y anterior a la crisis.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

Es el ordenamiento jurídico que define los conceptos fiscales fundamentales, fija los procedimientos para obtener los ingresos fiscales, la forma de ejecución de las resoluciones fiscales, los recursos administrativos, así como el sistema para resolver las controversias ante el Tribunal Fiscal de la Federación, entre otros aspectos. Regula la aplicación de las leyes fiscales en la medida en que éstas no se encuentran determinadas en las propias leyes que establecen los gravámenes.

CONTRIBUCIONES.

Son los gravámenes que establece la ley a cargo de las personas que tienen el carácter de contribuyentes o sujetos pasivos, de conformidad con las disposiciones legales, y se clasifican en: impuestos, aportaciones a seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. Desde el análisis de las transferencias son los recursos que específicamente se otorgan a instituciones de seguridad social como el IMSS y el ISSSTE.

CONTRIBUYENTE.

Persona física o moral obligada al pago de la contribución, de conformidad con las leyes fiscales.

COORDINACION FISCAL.

Mecanismo que 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.

COORDINACION HACENDARIA.

Esquema que tiene por objeto el fortalecimiento económico de la Federación, los Estados y los Municipios, así como la eficiente provisión de servicios y el logro de un desarrollo regional justo y equilibrado, mediante la redistribución de competencias entre los tres niveles de gobierno y la descentralización y federalización de funciones para una adecuada distribución de ingresos, facultades de recaudación y responsabilidades de gasto.

CREDITOS FISCALES.

Son los ingresos que tiene derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados. Dichos créditos provienen de contribuciones, aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquéllos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

CUENTA CORRIENTE.

Componente de la balanza de pagos donde se registra el comercio de bienes y servicios y las transferencias unilaterales de un país con el exterior. Las principales transacciones

de servicios son los viajes y el transporte; y los ingresos y pagos sobre inversiones extranjeras. Las transferencias unilaterales se refieren a regalías hechas por los particulares y el gobierno a los extranjeros, y a regalías recibidas de extranjeros. La exportación de bienes y servicios y el ingreso de transferencias unilaterales entran en la cuenta corriente como créditos (con signo positivo) porque llevan el recibo de pagos provenientes de extranjeros. Por otra parte, la importación de bienes y servicios y el otorgamiento de transferencias unilaterales se registran como débitos (con signo negativo) porque significa el pago a extranjeros.

CUENTA DE CAPITAL.

Componente de la balanza de pagos que muestra el cambio en los activos del país en el extranjero y de los activos extranjeros en el país, diferentes a los activos de reserva oficial. Esta cuenta incluye inversiones directas, la compra o venta de valores extranjeros y los pasivos, bancarios y no bancarios, con extranjeros por parte del país durante el año. Los incrementos en los activos del país en el exterior y las disminuciones de los activos extranjeros en el país, diferentes de los activos de la reserva oficial, representan salidas de capital o débitos en la cuenta de capital del país porque llevan pagos a extranjeros. Por otra parte, las disminuciones en los activos del país en el exterior y los aumentos de los activos extranjeros en el país representan ingresos de capital o créditos porque conducen al ingreso de pagos provenientes de extranjeros.

DECLARACION.

Manifestación escrita que se presenta a las autoridades fiscales para el pago de las obligaciones impositivas. En estas declaraciones se determina la utilidad gravable o los ingresos gravables, de acuerdo al tipo de causante de que se trate.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Acción de transferir autoridad y capacidad de decisión en organismos del sector público con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía orgánica y técnica (organismos descentralizados). Todo ello con el fin de descongestionar y hacer más ágil el desempeño de las atribuciones del Gobierno Federal. Asimismo, se considera descentralización administrativa a las acciones que el Poder Ejecutivo Federal realiza para transferir funciones y entidades de incumbencia federal a los gobiernos locales, con el fin de que sean ejercidas y operadas acorde a sus necesidades particulares.

EFICACIA.

Capacidad de lograr los objetivos y metas programadas con los recursos disponibles en un tiempo predeterminado.

EFICIENCIA.

Uso racional de los medios con que se cuenta para alcanzar un objetivo predeterminado; es el requisito para evitar o cancelar dispendios y errores.

ELASTICIDAD TRIBUTARIA.

Indicador que expresa la relación existente entre las variaciones relativas observadas en los ingresos tributarios y las registradas en el ingreso nacional en un periodo determinado, mismo que se obtiene mediante la siguiente formula:

$$E = \frac{DT}{T} \div \frac{DY}{Y}$$

Donde:

E = Elasticidad

T = Ingresos Tributarios

Y = Ingreso Nacional

DT = Cambio porcentual en los Ingresos Tributarios

DY = Cambio porcentual en el Ingreso Nacional

EQUIDAD.

Atributo de la justicia, que cumple la función de corregir y enmendar el derecho escrito, restringiendo unas veces la generalidad de la ley y otras extendiéndola para suplir sus deficiencias, con el objeto de atenuar el rigor de la misma.

ESTIMULOS FISCALES.

Apoyos gubernamentales que se destinan a promover el desarrollo de actividades y regiones específicas, a través de mecanismos tales como: disminución de tasas impositivas, exención parcial o total de impuestos determinados, aumento temporal de

tasas de depreciación de activos, etc.

FEDERACION.

Organización constituida por estados libres y soberanos que se unen entre sí, para formar una sola Nación; generalmente se crea un Distrito Federal como sede de los Poderes de la Federación.

FISCALIZACION.

Es un mecanismo de control que tiene una connotación muy amplia; se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia, de seguimiento de auditoría, de supervisión, de control y de alguna manera de evaluación, ya que evaluar es medir, y medir implica comparar. El término significa, cuidar y comprobar que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto.

FISCO.

Organo de la Administración Pública Federal que se encarga de recaudar y exigir a los particulares las contribuciones que la ley señala.

GRAVAMEN.

Carga de impuestos sobre algún bien. Dícese del impuesto que grava las utilidades o los ingresos, como el impuesto predial que grava los bienes raíces, el impuesto sobre la renta etc.

HACIENDA PUBLICA.

Función gubernamental orientada a obtener recursos monetarios de diversas fuentes para financiar el desarrollo del país. Consiste en recaudar directamente los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; así como captar recursos complementarios, mediante la contratación de créditos y empréstitos en el interior del país y en el extranjero.

IMPUESTO.

Según el Código Fiscal de la Federación, los impuestos son las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala. Tributo, carga fiscal o prestaciones en dinero y/o especie que fija la ley con carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas y morales para cubrir los gastos públicos.

Es una contribución o prestación pecuniaria de los particulares, que el Estado establece coactivamente con carácter definitivo y sin contrapartida alguna.

IMPUESTO AL ACTIVO.

Es un gravamen complementario al impuesto sobre la renta. Esta contribución garantiza que las empresas que reportan pérdidas en periodos prolongados cubran al menos este impuesto como un pago mínimo que puede ser recuperado cuando obtengan utilidades en ejercicios posteriores.

IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.

Tributo que se causa por el porcentaje sobre el valor adicionado o valor agregado a una mercancía o un servicio, conforme se completa cada etapa de su producción o distribución.

IMPUESTO DIRECTO.

Son los ingresos que percibe el Gobierno Federal por concepto de gravámenes a las remuneraciones, propiedades, ganancias de capital, o cualquier otra fuente de ingreso de las personas físicas o morales.

Es aquél que grava directamente el ingreso de los contribuyentes; incide sobre el ingreso y no es transferible ni evitable para las personas o empresas que reciben ingresos.

IMPUESTO INDIRECTO.

Es aquél que grava el consumo de los contribuyentes; se llama indirecto porque no repercute en forma directa sobre los ingresos sino que recae sobre los costos de producción y venta de las empresas y se traslada a los consumidores a través de los precios.

Son los gravámenes establecidos por las autoridades públicas sobre la producción, venta, compra o uso de bienes y servicios y que los productores cargan a los gastos de producción.

IMPUESTO SOBRE LA RENTA.

Contribución que se causa por la percepción de ingresos de las personas físicas o morales que la Ley del Impuesto Sobre la Renta considera como sujetas del mismo.

INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL (RECURSOS FISCALES).

Son los recursos consignados en las fracciones de la Ley de Ingresos de la Federación y que concretamente se expresan en: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y otros conceptos tipificados en la Ley de Ingresos. Incluye asimismo, el financiamiento que obtiene el Gobierno Federal tanto en el interior del país como en el extranjero.

<p style="text-align: center;">INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL TRIBUTARIOS Impuestos Impuesto Sobre la Renta Impuesto al Valor Agregado Impuesto Especial sobre Producción y Servicios Otros NO TRIBUTARIOS Derechos Por el Uso de Bienes de Dominio Público Por la Extracción de Hidrocarburos Otros Productos Aprovechamientos Contribución de Mejoras Financiamientos</p>

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION.

Norma que establece anualmente los ingresos del Gobierno Federal que deberán recaudarse por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, emisión de bonos, préstamos, etc. (Los estados de la República Mexicana también establecen anualmente sus ingresos a través de las leyes de ingresos locales).

MODERNIZACION ADMINISTRATIVA.

Proceso de cambio a través del cual las dependencias y entidades del sector público presupuestario actualizan e incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas, sociales y comportamientos que les permiten alcanzar nuevos objetivos de una manera más eficaz y eficiente.

NORMATIVIDAD DEL SECTOR PUBLICO.

Conjunto de reglas o directrices establecidas con base en una ley o decreto para su aplicación u observancia por parte de las dependencias y entidades del Gobierno Federal.

POLITICA DE RESTRICCION FISCAL.

Son acciones ejercidas por las autoridades gubernamentales a través de los

instrumentos fiscales, con la finalidad de reducir el déficit público y de balanza de pagos, contener la inflación y modular el ritmo de crecimiento económico. Tales objetivos se logran mediante la variación del volumen y estructura de los ingresos tributarios, los ingresos obtenidos por venta de bienes y servicios, y los obtenidos vía deuda pública; y por el lado del gasto, a través de modificaciones en el volumen y estructura del presupuesto.

POLITICA ECONOMICA.

Directrices y lineamientos mediante los cuales el Estado regula y orienta el proceso económico del país, define los criterios generales que sustentan, de acuerdo a la estrategia general de desarrollo, los ámbitos fundamentales e instrumentos correspondientes al sistema financiero nacional, al gasto público, a las empresas públicas, a la vinculación con la economía mundial y a la capacitación y la productividad. Todo ello pretende crear las condiciones adecuadas y el marco global para el desenvolvimiento de la política social, la política sectorial y la política regional.

POLITICA FISCAL.

Conjunto de instrumentos y medidas que toma el Estado con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que le ayuden a cumplir los objetivos de la política económica general. Los principales ingresos de la política fiscal son por la vía de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y el endeudamiento público interno y externo. La política fiscal como acción del Estado en el campo de las finanzas públicas, busca el equilibrio entre lo recaudado por impuestos y otros conceptos y los gastos gubernamentales.

Es el manejo por parte del estado de los ingresos vía impuestos, y la deuda pública para modificar el ingreso de la comunidad y sus componentes: el consumo y la inversión. Su objetivo se expresa en tres aspectos: a) redistribuir la renta y los recursos con ajustes de tipo impositivo, b) contrarrestar los efectos de los auges y las depresiones, y c) aumentar el nivel general de la renta real y la demanda.

POLITICA HACENDARIA.

Le corresponde armonizar el manejo de las finanzas públicas con las exigencias de recursos asociados al financiamiento. También está dentro de su competencia, coordinar

las disposiciones tributarias con las de carácter crediticio, así como con las relacionadas a los mecanismos de captación y destino del ahorro interno.

POLITICA TRIBUTARIA.

Conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos para determinar la carga impositiva directa e indirecta a efecto de financiar la actividad del estado.

RECAUDACION FISCAL.

Proceso mediante el cual las autoridades tributarias cobran a los causantes y contribuyentes todo tipo de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, y contribuciones establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación.

RECURSOS FISCALES.

Aportaciones de los particulares para fines públicos, determinadas en la Ley de Ingresos, en la que se encuentran clasificados, como impuestos, productos, derechos y aprovechamientos.

Son aquellas percepciones que reciben las entidades o dependencias del Estado a través de apoyos o transferencias que les otorga el Gobierno Federal.

REESTRUCTURACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (REDIMENSIONAMIENTO).

Redefinición y especificación de las funciones de las dependencias que integran el sector central de la Administración Pública Federal, con el propósito de evitar y/o suprimir duplicidad de funciones y áreas de influencias comunes de dos o más dependencias.

En el Sector Paraestatal se refiere al ajuste en el número de entidades mediante la desincorporación a través de la venta, liquidación, fusión o transferencia de aquéllas que ya no cumplen funciones estratégicas y prioritarias para el desarrollo nacional.

REFORMA ADMINISTRATIVA.

Proceso de transformación de actitudes, funciones, sistemas, procedimientos y estructuras administrativas de las dependencias y entidades del Gobierno Federal para hacerlas compatibles con la estrategia de desarrollo y fortalecer la capacidad ejecutiva del Estado en un contexto de planeación.

SACRIFICIO FISCAL.

Recursos monetarios derivados de ingresos tributarios que el Estado deja de percibir a

consecuencia de alguna decisión de política económica, para favorecer o impulsar a algún sector económico del país.

SANEAMIENTO DE LAS FINANZAS PUBLICAS.

Proceso que consiste en fortalecer los ingresos públicos y contener el ritmo de crecimiento excesivo de los gastos, a fin de reducir el déficit del Sector Público. El saneamiento financiero tiene como elementos centrales por el lado del ingreso: la reforma fiscal, y el ajuste en los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos; y en caso del gasto: la racionalización, el control, la disciplina presupuestaria y el saneamiento de las finanzas de las empresas paraestatales.

SECTOR INFORMAL DE LA ECONOMIA.

Son los negocios o unidades económicas en pequeña escala, con bajo nivel de organización y tecnología obsoleta o artesanal. Estas unidades económicas, en general se caracterizan por los bajos niveles de calificación de los trabajadores, la ausencia de relaciones laborales formales y la falta de registros administrativos.

SISTEMA TRIBUTARIO PROGRESIVO.

Es aquél en el cual los individuos o familias que están en los niveles de más alto ingreso pagan un porcentaje mayor de sus rentas, que aquéllos que tienen un nivel más bajo. Esto significa que la tasa promedio de impuestos aumenta cuando el ingreso sube; o que los impuestos reducen el ingreso real de las familias de altos ingresos.

SUBSIDIOS.

Asignaciones que el Gobierno Federal otorga para el desarrollo de actividades prioritarias de interés general, a través de las dependencias y entidades a los diferentes sectores de la sociedad, con el propósito de: apoyar sus operaciones; mantener los niveles en los precios; apoyar el consumo, la distribución y comercialización de los bienes; motivar la inversión; cubrir impactos financieros; así como para el fomento de las actividades agropecuarias, industriales o de servicios. Estos subsidios se otorgan mediante la asignación directa de recursos o a través de estímulos fiscales.

TARIFA.

Escala que señala los diversos precios, derechos o impuestos que se deben pagar por una mercancía o un servicio.

ZONAS LIBRES.

Son determinadas regiones ubicadas fuera de los centros de distribución y abasto de insumos y bienes básicos nacionales, por lo cual se les exenta de impuestos en la compra de mercancías de procedencia extranjera necesarias para la producción y el consumo. Actualmente en México ya no hay zonas libres. La firma del Tratado de Libre Comercio permite, sin embargo el establecimiento de zonas fronterizas para aplicar políticas de tratamiento fiscal y comercial especiales.

BIBLIOGRAFÍA

1. Allan M. Charles, *La Teoría de La Tributación.*
2. Alan T. Peacock, *La Teoría Económica de la Política Fiscal.*
3. Arriaga Concha Enrique, *Finanzas Públicas en México.*
4. Ayala Espino Jose, *Economía Pública: Una guía para entender al Estado.*
5. Ayala Espino José, *Economía del Sector Público Mexicano.*
6. Banco de México, *Indicadores Económicos.*
7. Brosio Giorgio, *Las Finanzas Públicas.*
8. Cárdenas Enrique, *La Industrialización en México.*
9. Centro de Investigación y Docencias Económicas, *Gestión y Política Pública.*
10. Código Fiscal de la Federación
11. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1999.
12. Chapoy Bonofaz Dolores, *Problemas Derivados de la Múltiple Imposición Interestatal.*
13. Due John y Fridlander Ann F; *Análisis Económico de los Impuestos Y del Sector Público.*
14. Faya J; *Finanzas Públicas.*
15. Flores Zavala Ernesto, *Elementos de Finanzas Públicas.*
16. Groves Harold Martin, *Finanzas Públicas.*
17. Hall Robert y Taylor John, *Macroeconomía.*
18. Harney Hansen Alvin, *Política Fiscal y Ciclo Económico.*
19. Instituto de Estudios Económicos (Madrid), *El Futuro de la Política Fiscal.*
20. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *El Abc de las Finanzas Públicas.*

21. Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática, *El Ingreso y el Gasto Público en México.*
22. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Sistema de Cuentas Nacionales.*
23. Kathleen Hicks Ursula, *La Financiación del Desarrollo.*
24. Ley Aduanera.
25. Leyes anuales de Ingresos de la Federación, varios años.
26. Ley de Comercio Exterior.
27. Ley del Impuesto al Activo.
28. Ley de Impuestos Especiales a la Producción y Servicios.
29. Ley de Impuestos Sobre la renta
30. Ley de Impuestos al Valor Agregado.
31. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
32. Magain Manautou, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano.*
33. Mario Juan, *La Equidad en el Presupuesto Público.*
34. Martínez De Navarrete Ifigenia, *Política Fiscal en México.*
35. Mausell Carstens Catherine, *Las Nuevas Finanzas en México.*
36. Musgrave Richard, *Hacienda Pública, Teoría y Práctica.*
37. OCDE, *Estudios Económicos de la OCDE.*
38. Presidencia de la República, *Informe de Gobierno (Anexo Estadístico),* varios años.
39. Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994.*
40. Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.*
41. Programa Conjunto de la Tributación de la OCDE, *Reforma Tributaria Para América Latina.*
42. Rebolledo Juan, *La Reforma del Estado en México.*

43. Rechkiman Benjamín, *Introducción al Estudio de la Economía Pública.*
44. Rechkiman Benjamín, *Política Fiscal Mexicana.*
45. Romero Said, *Reformas Fiscales.*
46. Rosas Arceo Alfredo, *La Crisis del Presupuesto Fiscal en México.*
47. Secretaría de Hacienda Y Crédito Público, *Adecuaciones Fiscales 1988.*
48. Secretaría de Hacienda Y Crédito Público, *Reforma Fiscal 1987.*
49. II Semana Económica Internacional, *Problemas Económicos Actuales.*
50. Serra Puche Jaime, *Política Fiscal en México: Un Enfoque de Equilibrio.*
51. Stiglitz Joseph, *La Economía del Sector Público.*
52. Thurow Lester, *El Estado de la Ciencia Económica.*
53. Urzúa Carlos, *El Déficit del Sector Público y la Política Fiscal de México.*