



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

EL DESTINO DE LOS RECURSOS DEL IMPUESTO SOBRE LA TENENCIA O USO DE
VEHÍCULOS

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A:

ROGELIO MARTÍNEZ LOEZA

DIRETOR DE TESINA:

LIC. JOSÉ LUIS PEREZ BERMUDEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA

NOVIEMBRE DE 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

PROLOGO

INTRODUCCIÓN

PÁG.

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.....1

- Los Principios Teóricos de los Impuestos.....1
- Sobre el Exceso de Gravamen.....7
- El Impacto de los Impuestos en Algunas Variables
Económicas.....8

CAPÍTULO I. – ANÁLISIS DE LA LEY DEL ISTUV Y SU CONTEXTO HISTÓRICO.....15

- I.1.-La Esencia del Gravamen del ISTUV.....15
- I.2.-Caracterización del ISTUV.....22
- I.3.-El Efecto Distorsionador del ISTUV.....26
- I.4.-Origen del ISTUV.....27
- I.5.-Las Reformas del ISTUV.....30
- I.6.-Cronología Actual del Debate.....33
- I.7.-México Como Único Referente del ISTUV en el
Ámbito Internacional.....37

CAPÍTULO II. – ANÁLISIS DEL ISTUV COMO INGRESO PÚBLICO.....39

- II.1.-El ISTUV Como Ingreso Público.....41
- II.2.-La Recaudación.....42
- II.3.-El Monto de los Recursos del ISTUV.....46

CAPÍTULO III. –.EL DESTINO DE LOS RECURSOS DEL ISTUV.....50

- III.1.-El ISTUV en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....51
- III.2.-Las Participaciones a Estados y Municipios.....56
- III.3.-El Gasto Público de los Recursos del ISTUV.....58
- III.4.-La Erogación de los Recursos del ISTUV.....60

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....62

BIBLIOGRAFÍA.....64

APÉNDICE: Comportamiento del Monto de los Ingresos del ISTUV en la Cuenta Pública del Sector Publico Presupuestario, Estado de Ingresos Presupuestarios, por el periodo (1996-2005)

OBJETIVO.-

Analizar el destino de los recursos captados por el Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV), y la influencia de éste como un gravamen de distorsión económica, motivado por un desajuste en el bienestar de los contribuyentes, lo que implica su improcedencia en el ámbito de los agentes económicos, así como en el aspecto y normativo.

PRÓLOGO

El análisis del efecto distorsionador del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos. Un estudio preliminar.

Este estudio de carácter exploratorio presenta un análisis del efecto distorsionador del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV), motivado por el desconocimiento claro y detallado del uso que se le da a los recursos provenientes de la recaudación de este impuesto, provocando así mismo, una mínima legitimidad de la contribución, al desconocerse el destino específico, pues no se percibe un efecto positivo real para la población y sobre todo a quienes son sujetos a este gravamen.

El estudio también revela que el establecimiento de este impuesto carece de una base sólida en su argumentación teórica de los impuestos y que al seguir el flujo y conocer el destino de los recursos captados a través de los principales instrumentos de política económica del Estado, como son la contribución, el ingreso y el gasto público, se manifiesta ambiguamente, pues es en la Ley un Impuesto Federal, recaudado por las Entidades Federativas, cien por ciento participable a los Estados y Municipios, mediante un convenio de coordinación fiscal que deriva de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mismo que se sustenta en la *Ley Federal de Coordinación Fiscal*. Los estudios futuros, muy necesarios en vista de la importancia que tienen estos recursos para los Estados y Municipios, deben distinguir con claridad este enfoque, es decir, justificar y garantizar con transparencia que las contribuciones recaudadas por este concepto se destinan a satisfacer las necesidades de la población a través del mantenimiento de carreteras y vías de comunicación en mejores condiciones, lo anterior por la Reforma Fiscal comprometida para esta administración.

INTRODUCCIÓN

En este estudio, se realizó una investigación documental para conocer el Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos también conocido como la Tenencia, a la luz de los principios fundamentales de la imposición, su caracterización con el paradigma de la teoría de los impuestos, el contexto histórico en que se dio, el destino de los recursos captados por esta contribución a través de los principales instrumentos de política económica con los que cuenta el Estado Mexicano.

La investigación es de carácter exploratorio y constituye un esfuerzo por obtener una radiografía del ISTUV, por lo que implica un primer acercamiento para después ir profundizando y extendiendo cuando se retome el asunto de la Reforma Fiscal tanto en el ámbito del Ejecutivo como por el Legislativo.

El reporte de investigación que a continuación se presenta, tiene como objetivo esencial, motivar y proporcionar el análisis, la discusión y la reflexión, sobre este impuesto. Es decir, ¿es realmente un buen impuesto?; ¿Tiene verdaderamente efectos positivos en la economía?; ¿Es correcto que la administración pasada y la actual, lo ha querido abrogar?; ¿A qué intereses responde la permanencia o no de esta contribución?; ¿Qué le falta?; ¿Cuáles son los obstáculos que enfrenta?; ¿Es factible su abrogación?

Éstas son algunas de las preguntas que se valoran y se intentan responder. Por lo que esta investigación pretende aportar algunas pautas para contestar dichos cuestionamientos.

En esta práctica analítica, se evalúa el material en torno al tema, generado por autores que escriben sobre el ISTUV, que sintetizan el sentir del Gobierno Federal, la población, el Congreso, los Gobiernos Estatales y los Municipios respecto de los efectos económicos y jurídicos que genera esta contribución.

La información lograda en relación a este impuesto, ubican su antecedente en el primer bienio de la década de los 60's. En este sentido, solamente se hará la referencia histórica del origen de la contribución y su evolución, para centrar el análisis en la última década, en donde social, económica y jurídicamente es cuestionado este impuesto.

Los resultados de este trabajo, se presentan con la incorporación del marco teórico conceptual y tres capítulos, contenido que a continuación se sintetizan.

En una primera parte, se presenta el marco teórico conceptual, que es el resultado a detalle del análisis documental, informes presentados sobre el impuesto de la Tenencia, al análisis teórico de los impuestos. Este análisis concluye con una caracterización del ISTUV y su fundamentación legal.

En el primer capítulo, denominado “Análisis de la Ley del ISTUV y su Contexto Histórico”, se hace una exploración de la esencia del impuesto, su respectivo análisis histórico y justificación, en su momento de esta imposición fiscal, y asimismo se mencionan los fenómenos que conducen directamente al régimen de imponer federalmente esta carga fiscal.

Se analizan las condiciones que condujeron a adoptar este impuesto en el ámbito federal, así como de las decisiones sobre el mismo.

En el segundo capítulo, se hace un análisis del flujo de los recursos captados por este impuesto, a través de los principales instrumentos de política económica del Estado Mexicano como son, la contribución, el ingreso, la recaudación y un análisis del monto de los recursos captados por este instrumento.

En el tercero y último capítulo, se presentan las generalidades del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en el que se acuerdan los montos transferibles a los Estados y Municipios, en donde finalmente se radican los recursos de ISTUV. Asimismo, se identifican los recursos en las participaciones y el destino o gasto y la inconstitucionalidad de este gravamen que se deriva del mismo.

En el capitulado, se comentan en consecuencia, los efectos económicos políticos y jurídicos que genera el ISTUV.

Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones para otros trabajos de investigación y se comentan las preguntas y las respuestas formuladas para esta investigación y para demostrar si se cumplieron los objetivos y las hipótesis que se plantearon en torno del estudio del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.

Los impuestos son considerados como una de las principales fuentes de ingresos propios para los gobiernos, existiendo otras figuras que complementan sus medios de financiamiento para la satisfacción de las necesidades públicas de los habitantes de una nación.

Su importancia es tal, que existe una amplia variedad de estudios teóricos del sistema tributario tanto nacionales como extranjeros sobre este tema. De esta manera, el propósito de este apartado es señalar los puntos de vista teóricos acerca de los criterios a considerar para el diseño de un impuesto, así como la incidencia de éstos, con la finalidad de trasladar dichos criterios teóricos a la aplicación del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV) y ubicar la situación que guarda dicho impuesto en México.

Los Principios Teóricos de los Impuestos.

En la teoría del sistema tributario¹ se menciona que en el diseño de la estructura del impuesto es importante precisar las características fundamentales:

- *Es una prestación en dinero o en especie y no tiene contraprestación alguna.* Lo que significa que quien efectúa el pago, no recibe de inmediato un bien o un servicio. Esto es, que la relación que se establece, fluye en un solo sentido, del individuo, tenedor o usuario de vehículo, al Estado.
- *Se establece unilateralmente por el Estado.* El impuesto y el monto de su pago lo fija unilateralmente el Estado Mexicano con base en determinadas reglas. Su aplicación en consecuencia es general para los tenedores o usuarios de vehículos.
- *Es de carácter coactivo.* El incumplimiento en el pago, significa una violación a la Ley, Si este pago al Estado no se realiza, se puede utilizar el poder coactivo del Estado para hacerlo. En la actualidad, si el individuo no cuenta con su recibo del pago de este impuesto, se sanciona con la no expedición del permiso de circulación por la verificación de contaminantes. Es decir, no se verifican los vehículos en el periodo respectivo y por consiguiente no se permite su circulación.
- *El destino de la prestación es para satisfacer necesidades colectivas.* Esta característica es de suma importancia para este estudio y nos dice que todos los ingresos provenientes de impuestos sirven para financiar el gasto público, sólo se destina a un fin específico cuando la legislación tributaria así lo establece. En este caso habrá que investigar en qué legislación se determina el destino de los recursos captados por el ISTUV.

¹ Enrique Arriaga Conchas, *Finanzas Públicas de México*, Instituto Politecnico Nacional, México, 2º edición 2001, p. 145.

De acuerdo con la teoría para el diseño de los impuestos, se consideran los principios teóricos de la imposición que se mencionan a continuación:

LOS PRINCIPIOS TEÓRICOS IMPOSITIVOS²

PRINCIPIO	DESCRIPCIÓN TEÓRICA	APLICACIÓN AL ISTUV
De Legalidad.	El impuesto y sus elementos deben estar plenamente establecidos en Ley, al igual que las obligaciones de los contribuyentes, la definición de las autoridades competentes y sus respectivas facultades.	El impuesto cumple con el principio de legalidad , puesto que se establece en la <i>Ley de Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos</i> , donde se precisan las obligaciones del contribuyente y la definición de las funciones de las autoridades competentes. También se contempla en la <i>Ley de Ingresos de la Federación</i> , en el <i>Sistema Nacional de Coordinación Fiscal</i> y en los <i>Acuerdos de Coordinación Fiscal</i> en los que se concretiza este sistema entre la Federación y las Entidades.
De Capacidad de Pago.	Para que un impuesto sea justo y equitativo, su estructura y aplicación debe permitir que los sujetos obligados al pago del mismo contribuyan de acuerdo con su capacidad de pago relacionada ésta con indicadores claros y precisos.	La capacidad de pago es un principio que se aplica en este impuesto, ya que éste se determina en función del valor del automóvil, lo cual puede revelar de forma directa la capacidad económica del contribuyente, puesto que entre más valor tenga el vehículo, el reflejo de la capacidad económica o patrimonial que tiene su titular, será más clara.

² La fuente de Los Principios Teóricos de los Impuestos es Joseph E. Stiglitz, *La economía del sector público*, Antonio Bosch editor, Tercera edición 2000; pp. 483-504; Musgrave, Richard Abel, *Hacienda Pública; Teórica y Aplicada*, Madrid; México; McGraw-Hill, 1989; pp. 265-281, Enrique Arriaga Conchas, *Finanzas Publicas de México*, Instituto Politecnico Nacional, México, 2° edición 2001; pp. 149-153; Harold M. Somers. *Finanzas Publicas e Ingreso Nacional*, Fondo de Cultura Económica. México 1961. pp. 153-160.

De Equidad y Beneficio	Un impuesto justo y equitativo es aquel que implica que cada sujeto obligado contribuya de acuerdo a los beneficios que recibe de los servicios públicos.	Este principio pudiera verse satisfecho, ya que la recaudación de dicho impuesto puede ser invertida en transporte público que beneficie a los que menos tienen o en obras que beneficien a los automovilistas, como la seguridad vial y la protección a la propiedad privada de los vehículos, y los gastos de control vehicular que se requiere para el manejo del impuesto y otras contribuciones vehiculares, al igual que para proporcionar la seguridad y protección vial. Esto siempre y cuando se tuviera transparencia en el gasto o destino de este ingreso público.
Financiero	Los ingresos que genere el impuesto han de destinarse a la satisfacción de las necesidades colectivas.	En este impuesto no se puede precisar si el destino de los recursos se canalizan a la satisfacción de las necesidades colectivas. En este caso al transporte, a las vías de comunicación, terrestre, marítimas y seguridad vial como se determina en el principio de equidad y beneficio.
De Eficiencia	El sistema tributario no debe de ser distorsionador, si es posible, debe de utilizarse para aumentar la eficacia económica	El contribuyente reacciona ante el pago de este impuesto alterando su obligación fiscal, evitando la erogación o la misma compra de vehículos.
De Generalidad	El impuesto debe ser pagado por todas aquellas personas naturales y jurídicas con capacidad de pago que se ubiquen en la hipótesis tributaria y realicen el acto o hecho generador del tributo; ninguna persona puede excluirse de un impuesto	En cuanto al principio de generalidad , el impuesto puede ser general en el sentido de que están obligadas al pago de éste, todas las personas físicas o morales que cuenten con un vehículo a excepción de los que están exentos como son:

	general y personal sino por motivos basados en los fines del Estado.	los vehículos eléctricos utilizados para el servicio público; los importados temporalmente; los vehículos de la Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal que sean utilizados para la prestación de servicios públicos, etc.
De Uniformidad	Significa que las personas en situación igual, han de recibir el mismo trato impositivo de acuerdo con su capacidad de pago, y un trato desigual a todas aquellas personas que se encuentren en situación diferente.	En este impuesto no se puede hablar de “ uniformidad ”, ya que varían los elementos técnicos para su determinación, respecto a algunos vehículos.
De Certidumbre	Los impuestos no pueden ser arbitrarios, requiere que el contribuyente conozca sus obligaciones.	Además, de certidumbre , en el sentido de que se le dan a conocer al contribuyente las obligaciones que tiene, puesto que la información puede ser conocida en la Ley vigente o en los medios de difusión que cada gobierno establezca.
De Comodidad	Los impuestos deben de estructurarse y administrarse de tal forma que la recaudación se realice en los períodos más oportunos, otorgando siempre al contribuyente todas las facilidades posibles para el cumplimiento de sus obligaciones.	El impuesto ofrece comodidad desde el punto de vista de que el contribuyente tiene más de un establecimiento y medios electrónicos como opción para que pueda pagar el impuesto.
Económico	La estructura y administración del impuesto deben satisfacer el principio de la economía que se basa en la relación costo-beneficio. Es decir, los gastos que ocasione el manejo del tributo no deben rebasar el mínimo imprescindible para lograr los objetivos y demás principios de la imposición.	La estructura y administración que tiene este impuesto en las Entidades Federativas garantiza con creces este principio económico , pues los gastos que ocasiona la recaudación son muy inferiores a los montos que se obtienen por esta fuente de financiamiento para las Entidades.

De Flexibilidad	La estructura del tributo debe estar en condiciones que permitan su fácil adaptación a los cambios coyunturales de política o a los procedimientos tributarios, amortiguar automáticamente las fluctuaciones de la actividad económica y a suministrar los ingresos necesarios para cubrir nuevos gastos.	Este impuesto ha evolucionado en el transcurso de 40 años, adaptándose a las situaciones coyunturales de política fiscal. Esta evolución y adaptación deriva de su flexibilidad para incorporar factores que amplían la cobertura impositiva y también en los cálculos que inciden en las mismas.
De Simplicidad Administrativa.	La determinación y administración del impuesto ha de ser lo más sencillo posible y la norma tributaria que lo regule debe ser inteligible, clara y precisa.	Las Entidades Federativas han adoptado medidas para modernizar y simplificar su sistema impositivo, en el caso del Impuesto Sobre Tenencia se han otorgado mejoras en la atención al contribuyente, haciéndole llegar de forma oportuna información acerca de los lugares y fechas de pago del impuesto. Así también le han facilitado los accesos para el pago de éste, como ya se señaló, por medios electrónicos y pagos a mensualidades sin recargos.
Recaudatorio	El impuesto debe estructurarse de tal forma que los ingresos que genere sean suficientes para cubrir una determinada cobertura de gastos, consecuentemente, el tributo debe ser lo más redituable.	El impuesto desde su inicio y derivado de su justificación que fue el financiamiento de los Juegos Olímpicos del año de 1968, fue estructurado de tal forma que permitió cubrir la cobertura de todos los gastos y por consiguiente ser redituable para cumplir con los objetivos para lo cual fue creado. Es evidente el esfuerzo por parte de las autoridades de las Entidades Federativas para ofrecer mejores servicios al contribuyente, de forma que esto ha repercutido en un incremento de la recaudación de dicho impuesto.

<p>De Responsabilidad Política.</p>	<p>El sistema tributario debe de ser transparente.</p>	<p>La recaudación de este impuesto es transparente, pero no así su destino en el gasto. Es considerado un Impuesto Federal, recaudado por las Entidades Federativas y cien por ciento transferible a las mismas mediante participaciones, cuyo destino no justifica la transparencia que establece el principio de Equidad y Beneficio.</p>
--	--	--

De los principios señalados y referenciados, uno de los más importantes es la capacidad contributiva, la cual descansa en la capacidad real de los particulares para soportar las cargas tributarias. Esta capacidad es en todo caso, el punto de arranque del legislador para elevar a norma jurídica los supuestos que dan nacimiento a las obligaciones tributarias.³

Es a partir de la capacidad económica, como premisa básica, que se tiene que decidir la forma proporcional o progresiva de un gravamen. De esta manera, los principios de igualdad y progresividad, en relación con la capacidad económica, encauzan y perfilan la forma de gravar el índice de riqueza que se somete a tributación.⁴

Por lo que se refiere a los principios correspondientes a Equidad y Beneficio, el Financiero, de Equidad, de Uniformidad y de Responsabilidad Política, al ser trasladados al ISTUV, son evidentemente cuestionables y esto hace que se tenga una percepción de poco convencimiento de los contribuyentes para dar cumplimiento a esta obligación.

Señala Enrique Fuentes Quintana, que “La misión de los principios de la imposición es, arrancando del terreno valorativo de los fines, terminar en el campo positivo del sistema fiscal al que transmiten las concretas y determinadas exigencias que afirman el cumplimiento de las finalidades de tributación”.⁵

³ Jacinto Faya Viesca, *Finanzas Públicas*. Editorial Porrúa, México 1981. p 132

⁴ Javier Cors Meya, *Delimitación entre Tasas y Precios Públicos*, en Revista Autónoma y Local. Vol. XIX Número 57, septiembre-diciembre, 1989. Editorial de Derecho Financiero- Editoriales de Derecho Reunidas. pp. 333-353.

⁵ Enrique Fuentes Quintana. *Introducción a los Principios de la Imposición*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1974, p 101.

Sobre el Exceso de Gravamen.

Respecto a la decisión de modificar un impuesto ya establecido en tal magnitud que dicha modificación sea a la alta, signifique un decremento en los ingresos recaudados por el sector público o un cambio de conducta en los contribuyentes, hay diferentes puntos de vista teóricos acerca de lo que implica.

Para explicar el comportamiento de estas variables Musgrave⁶ denomina a esta condición con el concepto “Exceso de Gravamen” y señala que un impuesto interfiere en las disposiciones económicas y distorsiona las elecciones eficientes del contribuyente. Señala que esta distorsión resulta gravosa para el contribuyente y sin embargo no resulta útil para la administración tributaria. Precisa que una política eficiente, por lo tanto, debería de minimizar dicha carga y es a esto a lo que se refiere con el término de “Exceso de Gravámenes”, Pérdida de Bienestar o Costo de Eficiencia.

Al respecto, Margáin Manautou⁷ afirma que “Aumentar las tarifas, cuotas o tasas de los impuestos existentes o crear nuevos gravámenes sin prever la reacción y comportamiento de los contribuyentes e ignorar la situación económica de la fuente gravada, así como la del País, es llevar a un fracaso seguro las finalidades de la reforma y disminuir el número de los contribuyentes honestos.”

Por su parte Jacinto Faya⁸ menciona que “Las políticas tarifarias dependerán de los fines que persiga el Gobierno, ya que si lo importante para el Gobierno es la función pública del servicio y no las técnicas del autofinanciamiento, las políticas tarifarias tendrán que orientarse a la protección de las clases económicas más débiles, debiéndose cubrir el déficit por medio del impuesto, fundamentalmente, lo que significa repartir la carga tributaria de un servicio de interés general y de beneficio para la colectividad en su conjunto.”

Camilo Restrepo⁹ opina que la tributación no debe ser tan alta que reduzca la actividad privada hasta el punto de generar desempleo. Agrega que los cambios en las tasas de tributación deben ser definidos por cambios en el nivel de inversión privada y cambios en el nivel de ingreso nacional que pueda producir una situación de pleno empleo.

Para Joseph E. Estiglitz¹⁰ “la decisión del Gobierno de elevar un tipo impositivo, debe de ir acompañada de bajar otro impuesto, o bien reducir el endeudamiento, o bien aumentar el gasto, de manera que dicho incremento sea justificado.” Señala

⁶ Musgrave, Richard Abel, *Hacienda Pública; Teórica y Aplicada*, Madrid; México; McGraw-Hill, 1989; pp. 342-343.

⁷ Emilio Margáin Manautou, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, Editorial Porrúa 17ª edición 2004. pp. 91-92.

⁸ Jacinto Faya Viesca, *Finanzas Públicas*. Editorial Porrúa, México 1981, p 109.

⁹ Juan Camilo Restrepo Salazar, *Nuevos Rumbos para la Descentralización*, Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Imprenta Nacional, 2000, p 97.

¹⁰ Joseph E. Estiglitz, *La economía del sector público*, Antonio Bosch editor, Tercera edición 2000. p 541.

que cualquiera de estas decisiones produce efectos diferentes. A una subida de un impuesto acompañada de una reducción de otro impuesto le denomina “Análisis de la Incidencia de un cambio de impuestos; esto es, un impuesto se sustituye por otro, manteniendo constantes los ingresos; la subida de un impuesto acompañado de un aumento del gasto público le denomina “Análisis de la incidencia de los impuestos manteniendo el presupuesto equilibrado, esto es que el gasto varía según los ingresos fiscales”; y el “Análisis de la incidencia manteniendo un crecimiento equilibrado”, trasluciéndose como una combinación de medidas que no altera la acumulación de capital.

En este sentido y en resumen, las recomendaciones de los teóricos se enfocan a que antes de tomar la decisión de incrementar un impuesto, se consideren los efectos que tendría dicho incremento en el cumplimiento de los contribuyentes y por ende el nivel de beneficios que en materia recaudatoria se obtendría.

El Impacto de los Impuestos en Algunas Variables Económicas.

Cuando nos referimos a la incidencia de los impuestos, la teoría considera que la exacción de impuestos afecta a los precios relativos en la economía, y por lo tanto crea fuerzas que causan cambios en la asignación de recursos y en los precios, es evidente que la parte (familia o empresa) que legalmente tiene que pagar el impuesto no es necesariamente la que soporta la carga del impuesto. El impuesto puede ser trasladado a otras familias o empresas de la economía por la vía de los cambios de precios, y son estos últimos quienes tienen que soportar la incidencia económica del impuesto.

De esta manera la incidencia de un impuesto es el último lugar donde descansa el impuesto, es decir, en quienes realmente soportan la carga tributaria.

Estiglitz¹¹ explica mediante gráficas que el monto del incremento en los precios depende de la forma de las curvas de demanda y de oferta y no sobre de quien establece el impuesto.

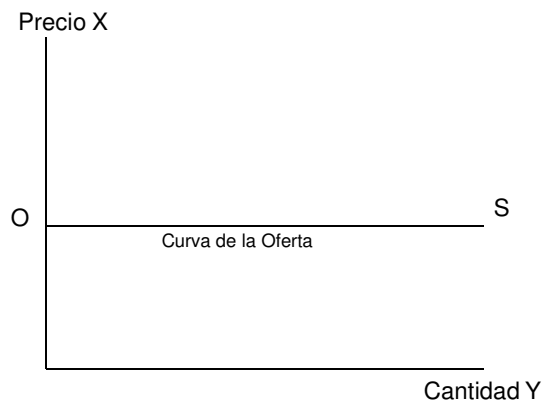
Por una parte, si el precio de un bien sube un porcentaje, los consumidores soportan toda la carga del impuesto.

Esto ocurre cuando la oferta es totalmente horizontal, es decir que se mantiene constante la cantidad del producto y por lo tanto se mantiene a su vez el mismo precio. Esto lo podemos representar gráficamente con la curva de la oferta en la cual se encuentra totalmente horizontal (Gráfica 1)

¹¹Joseph E. Estiglitz, *La economía del sector público*, Antonio Bosch editor, Tercera edición 2000; pp. 521-523.

Gráfica 1

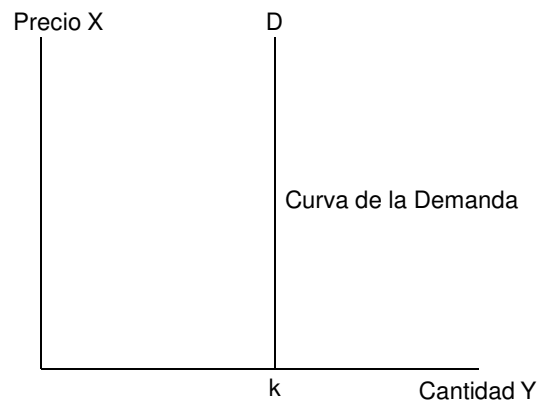
Oferta



También cuando la curva de demandas es totalmente vertical, quiere decir que los individuos consumen una cantidad fija independientemente del precio (Gráfica 2).

Gráfica 2

Demanda



En términos generales, cuando más inclinada sea la curva de la Demanda $D K'$ (Gráfica 1), o más horizontal la de la oferta $O S$ precio (Gráfica 2)', mayor es la parte del impuesto que recae sobre los consumidores; cuando más horizontal es la curva de la demanda o más inclinada la de la oferta, mayor es la parte del impuesto que recae en los productores.

A esta inclinación de la curva de la demanda, se mide por la "Elasticidad de la Demanda"; ésta nos da la variación porcentual de su precio.

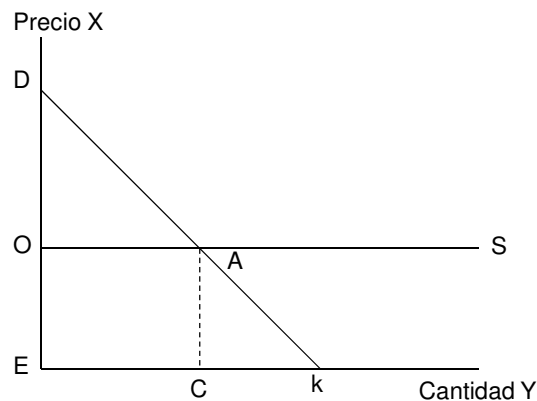
Señala el mismo autor arriba señalado,¹² que la curva de la demanda horizontal, en la que una pequeña reducción del precio da lugar a un enorme incremento de la demanda, es infinitamente elástica; y que la curva de demanda vertical, es la que la demanda no varía cuando se reduce el precio, tiene una elasticidad cero.

La Gráfica 3 representa un equilibrio parcial en una oferta y demanda para el producto R, interpretando a Musgrave Richard¹³. La curva de demanda del producto R, se expresa por D K.

La curva de la oferta es O S. El equilibrio se da en A con un precio de E O y con una cantidad del producto R de E C.

Gráfica 3

Equilibrio en "A"



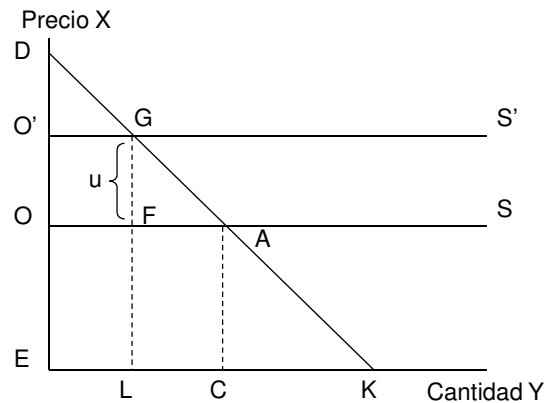
En la Grafica 4 incrementamos un impuesto unitario $u = O O'$, el nuevo punto de equilibrio se da en G. El precio bruto (incluyendo el impuesto) aumenta de E O', mientras que la producción desciende hasta E L y la recaudación de este impuesto es O O' G F. En este sentido los consumidores soportarán enteramente la carga del impuesto exactamente igual a los ingresos impositivos.

¹² Ibidem. p. 523.

¹³ Musgrave, Richard Abel, *Hacienda Publica; Teórica y Aplicada*, Madrid; México; McGraw-Hill, 1989; p. 343-345.

Gráfica 4

Incremento del Impuesto

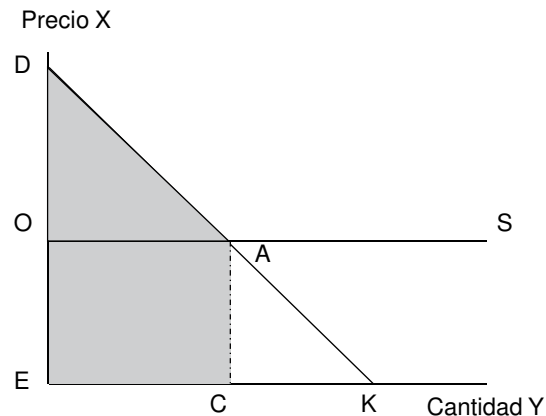


Mientras que, anterior al incremento del impuesto, los consumidores habrían pagado una cantidad $E O A C$ por una cantidad de producto $E C$, después del impuesto tendrían que pagar $E O' G L$, siendo la cantidad adicional $O O' G F$, es decir la recaudación impositiva (Gráfica 4).

Precisando, antes del impuesto, los consumidores pagaban $E O A C$ por la cantidad $E C$, pero estaban dispuestos a pagar hasta $E D A C$ (Gráfica 5)

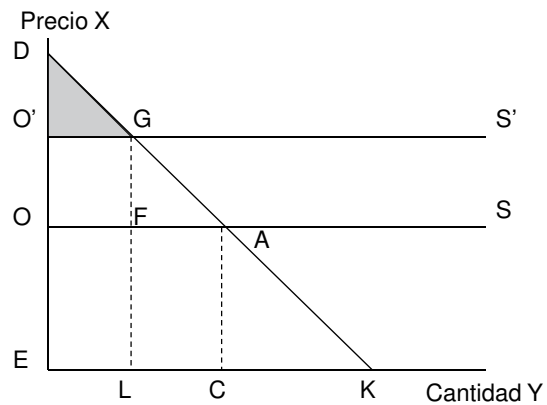
Grafica 5

Área Potencial de Pago



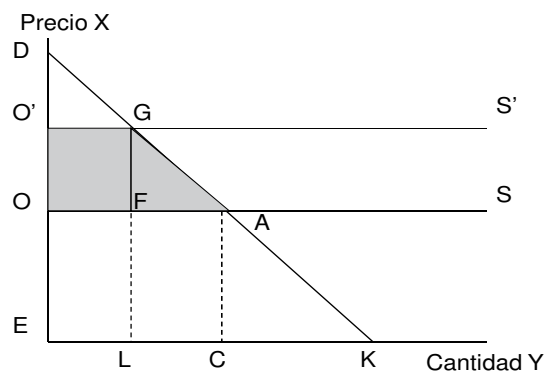
Con el impuesto, el excedente del consumidor se ve reducido a $O' D G$ (Gráfica 6)

Grafica 6
Excedente del Consumidor



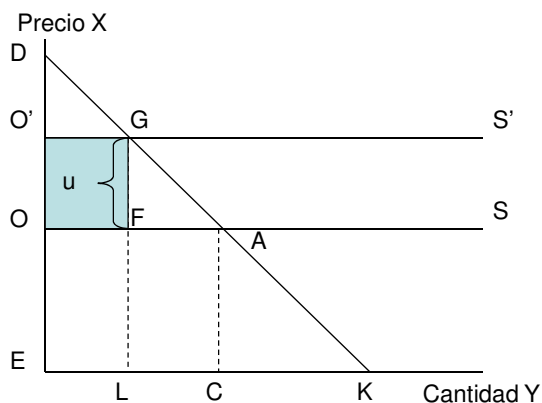
De esta forma el consumidor ha sufrido una pérdida del excedente $O O' G A$ (Gráfica 7).

Grafica 7
Pérdida de Excedente del Consumidor



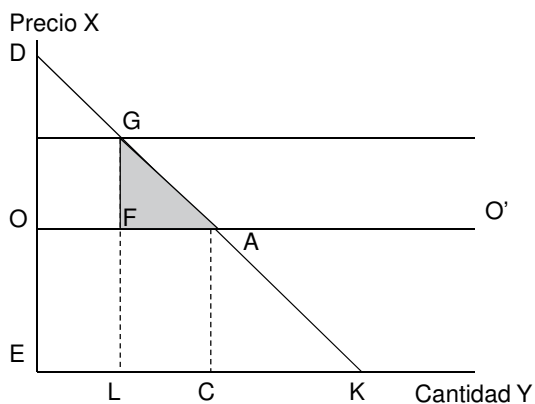
De esta cantidad $O O' G F$ está compensada por la ganancia de recaudación del gobierno (Gráfica 8).

Grafica 8
Recaudación del Gobierno



La cantidad representada por el triángulo F G A se convierte en una pérdida de bienestar o en un “Exceso de Gravamen” para la economía (Gráfica 9).

Grafica 9
Exceso de Gravamen



Así mismo, la imposición genera movimientos o efectos en algunas variables económicas.¹⁴

Esto es, porque la imposición se traduce en una traslación de los ingresos del contribuyente al gobierno, sin que reciba una contra prestación directa e inmediata, lo que afecta su nivel de ingreso y volumen de riqueza que va a

¹⁴ Enrique Arriaga Conchas, *Finanzas Publicas de México*, Instituto Politecnico Nacional, México, 2° edición 2001; pp. 154-155

repercutir en mayor o menor grado en el ahorro, consumo e inversión, dependiendo del tipo de impuestos y el nivel de ingreso del contribuyente.

En un impuesto directo, implica una reducción al ingreso del contribuyente que se refleja en una disminución de la demanda, es decir, disminuye la compra de bienes, con lo que afecta la inversión, la producción y deseo de invertir, disminuyendo los ahorros, incidiendo en la reducción de capital.

En el ahorro, entendido este como tenencias ociosas de efectivo o el dinero que no ha sido gastado, surgen cuando el impuesto reduce los ahorros monetarios que hacen algunos individuos con su ingreso presente, lo cual puede afectar el atesoramiento, la compra de valores o la de bienes de activo fijo. De estas tres posibilidades (saldos ociosos, valores y capital fijo) solamente la última afecta de forma directa a la formación de capital y sólo si el capital afectado ha sido producido recientemente.¹⁵

En la inversión, ya sea en valores o en cualquier otra forma de capital físico se ve afectada al incrementarse los impuestos, pues de manera inmediata se refleja en una disminución de la demanda y por consiguiente un menor deseo a invertir.

El consumo se ve afectado desde luego, con cualquier variación en el monto de los impuestos al existir menos ventas.

Para Fuentes Quintana¹⁶ la incidencia cuando un gravamen se incrementa es que aumenta el precio que pagan los compradores, mientras que el precio neto que percibe el vendedor después de satisfacer el tributo disminuye al aumentar el tipo de gravamen, ya que la cantidad vendida también disminuye. Agrega que cuanto mayor sea el número de oferentes que reaccionan a un cambio en el precio y menor el número de demandantes que reaccionan a un cambio en el precio, mayor será la porción del gravamen que será soportada por los compradores.

En cuanto al alcance de los impuestos, Harold M. Somers menciona que la efectividad de los impuestos a los bienes y servicios para alcanzar las finalidades para las que ha sido establecido dependerá de la altura misma del impuesto. Un impuesto bajo puede fácilmente ser trasladado de una mercancía a otra. Sin embargo, un impuesto de 100 por ciento, con toda seguridad se dejará de sentir, al menos parcialmente, sobre los compradores de mercancía gravada porque de otra manera esa mercancía se vendería con pérdida. Asimismo, menciona que los impuestos sobre los ingresos y la riqueza pueden hacerse más progresivos en forma más rápida y efectiva que los impuestos sobre las mercancías. Por tanto, al primer tipo de impuestos usualmente se les asocia con una mayor redistribución de la riqueza y del ingreso.¹⁷

¹⁵ Harold M. Somers, *Finanzas Públicas e Ingreso Nacional*, FCE. México .1952. pp.184-185.

¹⁶ Enrique Fuentes Quintana. *Introducción a los Principios de la Imposición*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1974, p 171.

¹⁷ *Ibidem*. pp. 348-349.

CAPÍTULO I – ANÁLISIS DE LA LEY DEL ISTUV Y SU CONTEXTO HISTÓRICO.

1.1.-La Esencia del Gravamen del ISTUV.

Hasta aquí, haciendo referencia al marco teórico de los impuestos, se ha logrado caracterizar al ISTUV como un impuesto que pudiera justificarse como lo hemos visto con los principios impositivos y que además es un impuesto razonable y viable, sin embargo, lo estamos encuadrando en una camisa de fuerza como un Impuesto que impacta en el consumo, en la riqueza y en la capacidad económica.

Pero en esencia ¿qué grava el ISTUV?

Al iniciar el análisis con este enfoque, observamos que el ISTUV grava la tenencia o uso de vehículos, de conformidad con el artículo primero de la Ley que lo regula cuando señala:¹⁸

“Artículo 1º Están obligadas al pago del impuesto establecido en esta ley, las personas físicas y las morales tenedoras o usuarias de los vehículos a que se refiere la misma.”

Para los efectos de esta Ley, se supone que el propietario es tenedor o usuario del vehículo.”

Verificando los conceptos que intervienen en su enunciado, nos encontramos que: según el Diccionario Enciclopédico Ilustrado “Mas Actual”¹⁹ de la lengua española, y la mayoría de los diccionarios, el término “Tenencia” significa ocupación y posesión de una cosa; mientras que las definiciones de empleo, manejo, utilidad y desgaste, corresponden a la palabra “Uso.”

Sobre estos conceptos fundamentales, se puede decir que el Impuesto de la Tenencia, implica un gravamen que es injustificado a los vehículos, al gravarlos por su tenencia, o por el uso que implica su empleo, manejo y hasta el desgaste de dicha propiedad.

Para justificar este gravamen en la misma Ley y disimular la evidente inconsistencia de los artículos 1º., segundo párrafo; y 3º., fracción 1, se dice que no se grava la propiedad que ya fue gravada con otro impuesto, cuando se compró, sino que como señala el texto de este ordenamiento: “el impuesto grava la tenencia o uso...”

Cabe hacer entonces esta pregunta: ¿Por qué se define así en el caso de los vehículos, si el propietario goza, por garantía constitucional, pleno derecho sobre la tenencia y el uso de su propiedad; sea por sí mismo, o por algún tercero que asuma tal derecho; gracias a la concesión del verdadero propietario?

¹⁸ *Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos*, Capítulo I Disposiciones Generales, Artículo 1.

¹⁹ *Diccionario Enciclopédico Ilustrado Mas Actual*, Anglo Ediciones, S. A 1995, Madrid España.

En este sentido, el ISTUV, no sólo es inconstitucional sino incoherente porque grava dos veces la propiedad, situación que solo se da o se aplica en nuestro país, como lo veremos más adelante.

Con el argumento que pretende sustentar la *Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos*, el Estado tendría facultades para ampliar el espectro para gravar otras propiedades que tenemos y usamos, comenzando por nuestro propio cuerpo, los zapatos que circulan, nuestra ropa, nuestros electrodomésticos y al final de cuentas, hasta la contaminación que respiramos puesto que se deriva del uso de esta propiedad.

Con este enfoque, realmente no se grava la riqueza, la ganancia, el ingreso, ni nada de lo que debe gravar el Estado para fines públicos. Lo que grava, es la irremediable devaluación y deterioro que sufre cualquier vehículo diariamente y kilómetro por kilómetro, desde que lo adquirimos en la misma agencia.

Por consecuencia y siguiendo esta misma ruta en el análisis, la aplicación del ISTUV vulnera las garantías de proporcionalidad y equidad, consagradas en el artículo 31, fracción IV de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que establece:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

.....

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. (Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993)

Así también, cuando el uso del vehículo implica ganancia o lucro, deberá pagar el gravamen establecido por la *Ley del Impuesto Sobre la Renta* que no deja escapar ningún ingreso por la explotación de un bien, sin exigir a quienes cumplen con sus obligaciones fiscales, el tributo que se les pueda cobrar.

Por tal razón, ante estos cuestionamientos del impuesto, se otorga la justicia del amparo. *La Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos* establece un "impuesto real."

Se denomina "impuesto real" al que hace abstracción de las personas como sujetos pasivos, o lo relegan a segundo término, pues grava fundamentalmente las cosas y los bienes.

Desde su promulgación, la referida Ley ha sido muy cuestionada y constantemente impugnada, a través del juicio de amparo.

Al inicio de esta última década numerosos amparos han otorgado a los quejosos, la protección constitucional, determinando en sus resoluciones y criterios la

inconstitucionalidad del impuesto, por violar las garantías de proporcionalidad y equidad, debido, principalmente, a las siguientes causas:²⁰

- No se toma en cuenta para la liquidación del impuesto la capacidad económica del contribuyente;
- Al valor de los vehículos se agregan los montos de los impuestos que hayan gravado la compra.
- Al incluir en la expresión "valor total del vehículo" las contribuciones que debieron cubrirse por la importación o adquisición del vehículo, se viola el principio de proporcionalidad tributaria;
- No se tiene establecido un procedimiento que permita objetar, razonablemente, el valor que las autoridades asignan a los vehículos.
- No obstante que modelos del mismo año y la misma marca puedan tener un valor diferente, debido a su particular equipamiento, a los accidentes sufridos y a una innumerable variedad de circunstancias, los contribuyentes tienen obligación de pagar según la tasa que se haya establecida, como si todos los de un mismo modelo tuvieran igual valor.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la técnica jurídica fiscal del ISTUV, no atiende en forma proporcional y equitativamente, a la capacidad económica de los tenedores o usuarios de los vehículos. En realidad no se está considerando el valor real de cada vehículo, sino que se establecen factores de actualización, preestablecidos para el cálculo de la tarifa o del impuesto.

Conforme a la jurisprudencia intitulada: "*PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.*" la proporcionalidad se vincula con la capacidad económica de los contribuyentes; capacidad que debe ser gravada diferencialmente para que en cada caso el impacto sea distinto con respecto a la cantidad establecida, al sacrificio patrimonial del contribuyente y la proporción tributaria de los ingresos obtenidos.

El legislador debió graduar el impuesto de manera que la contribución al gasto público, se realice en función de la mayor o menor capacidad económica, manifestada por los sujetos del hecho imponible (nivel de renta, cantidad y calidad del patrimonio o del consumo de ambos), La capacidad económica no sólo marca el cauce lógico del tributo sino también lo legitima y explica su existencia. Por consecuencia, condiciona toda su estructura y contenido.²¹

²⁰ Gregorio Sánchez León, *Defensa Fiscal, La Revista Mexicana de Estrategia Fiscal*, vigencia 25 de enero de 2006, p. 46.

²¹ *Ibidem.* p. 48

Las anteriores conclusiones han sido recogidas en la tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en las siguientes palabras: "*IMPUESTOS. CONCEPTO DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA.*" Así como en las siguientes tesis de jurisprudencia aquí mencionadas, solo como ejemplo:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: x, Noviembre de 1999

Tesis: P/J. 109/99

Página: 22

CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que el principio de proporcionalidad tributaria exigido por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que los sujetos pasivos de un tributo deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva. Lo anterior significa que para que un gravamen sea proporcional, se requiere que el hecho imponible del tributo establecido por el Estado, refleje una auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos. Ahora bien, tomando en consideración que todos los presupuestos de hecho de los impuestos deben tener una naturaleza económica en forma de una situación o de un movimiento de riqueza y que las consecuencias tributarias son medidas en función de esta riqueza, debe concluirse que es necesaria una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiséis de octubre en curso, aprobó, con el número 109/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

También sigue teniendo plena vigencia la siguiente tesis de jurisprudencia, puesto que hasta la reforma al artículo 5º. de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, (D. O. de lo primero de diciembre de 2004), conserva dicho precepto la misma estructura jurídica:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XIX, Marzo de 2004

Tesis: 2a./J. 17/2004

Página: 355

TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS. EL SISTEMA ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 50. DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE HASTA 2002, PARA EL PAGO DEL TRIBUTO VIOLA LAS GARANTÍAS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERA. El sistema contemplado en el artículo 50., fracción 1, para el pago del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos a través de tarifas estructuradas con base en rangos y tasas, es violatorio de las garantías de proporcionalidad y equidad tributaria, en virtud de que el aumento en el parámetro de medición de la base gravable, motiva un cambio de rango y genera el incremento de la tasa aplicable, que no atiende a la capacidad contributiva de los gobernados, ni otorga un trato equivalente a los que realizan el mismo hecho imponible.

Al rebasar los contribuyentes en una unidad el límite superior de un rango y quedar comprendidos en el siguiente, el aumento del impuesto a enterar puede resultar considerable y, proporcionalmente mayor al incremento de la suma gravada, máxime si se toma en cuenta que la tarifa progresiva grava el hecho imponible en su totalidad y no solamente en la porción que exceda de cada rango. Esto

implica un trato desigual a los contribuyentes que se ubiquen en el tope del rango inmediato inferior.

Tesis de jurisprudencia 17/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintisiete de febrero de dos mil cuatro.

También sigue teniendo plena vigencia la siguiente tesis de jurisprudencia, puesto que hasta la reforma a los artículos 5° y 15-c, de la Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, (D. O. de lo. primero de diciembre de 2004), conservan dichos preceptos la misma estructura jurídica:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XIX, Abril de 2004

Tesis: *2a./J. 39/2004*

Página: 448

TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS. LOS ARTÍCULOS 5o. y 15-c DE LA LEY QUE REGULA EL IMPUESTO RELATIVO, TRANSGREDEN LAS GARANTÍAS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEY VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2002). Los artículos mencionados de la Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos establecen las bases para calcular el impuesto relativo, respecto de vehículos de fabricación nacional o importados, de hasta "nueve años modelo" anteriores al de la aplicación de la propia ley, destinados al transporte de hasta quince pasajeros, precisando que el valor del automóvil señalado en la factura original o carta factura se multiplicará por el factor de depreciación y la cantidad que se obtenga de tal operación, por el factor de actualización; y que al monto que resulte en miles de pesos (base gravable) se le aplicará la tasa que le corresponda conforme a la categoría del automóvil, en términos de lo dispuesto en el artículo 5o. Las anteriores disposiciones legales transgreden las garantías de proporcionalidad y equidad tributarias, porque el artículo 5o. al cual remite el artículo 15-c, establece rangos o parámetros de medición de la base gravable que no atienden a la capacidad económica de quienes han de pagar el impuesto de que se trata, lo que a su vez impide que la distribución de las cargas públicas sea equitativa, dado que la tarifa progresiva grava el hecho imponible en su totalidad y no solamente en la porción que exceda de cada rango, de tal modo que un vehículo nuevo de mayor valor económico puede pagar lo mismo que uno usado de las mismas características cuando el valor de ambos se ubique en el mismo parámetro de alguna de las cuatro categorías que contempla la tabla contenida en el indicado artículo 5o. e, incluso, tal desigualdad se presenta respecto de tenedores o usuarios de vehículos usados con distinto valor patrimonial.

Tesis de jurisprudencia 39/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dos de abril de dos mil cuatro.

Por los mismos motivos, sigue teniendo plena vigencia la siguiente tesis aislada, puesto que hasta la reforma a los artículos 5° y 15-c, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, (D. O. de lo. primero de diciembre de 2004), los preceptos conservan la misma estructura jurídica:

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XIX, Marzo de 2004.

Tesis: *1a. xxx/2004*

Página: 313

TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS. LOS ARTÍCULOS 50. y 15-c DE LA LEY QUE REGULA EL IMPUESTO RELATIVO, TRANSGREDEN LAS GARANTÍAS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN

FEDERAL (LEY VIGENTE EN EL AÑO DOS MIL DOS). Al establecer los artículos mencionados de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos las bases para calcular el impuesto relativo, respecto de vehículos de fabricación nacional o importados, de hasta "nueve años modelo" anteriores al de aplicación de la propia ley, destinados al transporte de hasta quince pasajeros, precisando que el valor del automóvil señalado en la factura original o carta factura se multiplicará por el factor de depreciación y la cantidad que se obtenga de tal operación, por el factor de actualización; y que el monto que resulte en miles de pesos (base gravable), se le aplicará la tasa que le corresponda conforme a la categoría del automóvil, en términos de lo dispuesto en el artículo 5o, transgreden las garantías de proporcionalidad y equidad tributarias. Esto es así, porque tal precepto, al cual remite el artículo 15-c, establece rangos o parámetros de medición de la base gravable que no atienden a la capacidad económica de quienes han de pagar el impuesto de que se trata, lo que a su vez impide que la distribución de las cargas públicas sea equitativa, es decir, no mantiene las situaciones de igualdad contributiva preexistentes, dado que la tarifa progresiva grava el hecho imponible en su totalidad y no solamente en la porción que exceda de cada rango, de tal modo que un vehículo nuevo de mayor valor económico puede pagar lo mismo que uno usado de las mismas características cuando el valor de ambos se ubique en el mismo parámetro de alguna de las cuatro categorías que contempla la tabla contenida en el indicado artículo 5o. e, incluso, tal desigualdad se presenta respecto de tenedores o usuarios de vehículos usados con distinto valor patrimonial.

Amparo en revisión 2091/2003. Josefina Ramírez Castañeda. 4 de febrero de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Carlos Mena Adame.

Ahora bien, respecto a la equidad tributaria, son observables las tesis jurisprudenciales sostenidas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte y publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo v, junio de 1997, páginas 43 y 36, que respectivamente dicen: "EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS." Y "EQUIDAD TRIBUTARIA. IMPLICA QUE LAS NORMAS NO DEN UN TRATO DIVERSO A SITUACIONES ANÁLOGAS O UNO IGUAL A PERSONAS QUE ESTÁN EN SITUACIONES DISPARES."

Los principios de equidad y capacidad económica no pueden ser dos principios autónomos contrapuestos, sino que ambos se complementan formando una unidad jurídica indisoluble, en virtud de que el principio de equidad sólo puede ser íntegramente comprendido en el marco de la capacidad económica de los contribuyentes.²²

Por consiguiente se puede concluir que los impuesto, por imperativo constitucional, deben ajustarse a la capacidad económica de quienes han de pagarlos y en este orden de ideas, el principio de proporcionalidad es comprensible en sí mismo. Al diferenciar, comparativamente, a diversos contribuyentes, se presenta como necesario para determinar la equidad del tributo impugnado, porque para verificar la igualdad en los tributos, se requiere determinar previamente quién tiene y quién no tiene capacidad económica y capacidad absoluta, y en segundo término, habrá de fijarse en qué medida ha de tributar cada contribuyente frente a un tributo en particular capacidad económica relativa. Ninguna de dichas capacidades es contemplada por la *Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos*.

²²Ibidem.

En efecto, el hecho imperativo del impuesto a este examen, lo constituye la tenencia o uso de los vehículos que son propiedad de los contribuyentes, de lo que resulta el carácter real del impuesto vigente existente y al mismo tiempo, la fracción patrimonial (o excepcionalmente patrimonio total) sobre el que recae el multicitado impuesto que no se valoriza en justicia y caso por caso, pues entre más valor hipotético tenga un vehículo usado, más capacidad económica y ficticia se atribuye al tenedor o usuario del mismo. En otras palabras, el valor del vehículo, se determina por su características particulares (estado de conservación, procedencia, antigüedad, accesorios, etc.) lo que permitiría gravar al bien como tal, o sea, como parte de la universalidad de bienes, y no como propiedad que determina la capacidad económica de su tenedor o usuario.

El legislador enfrenta una problemática difícil de resolver, pues esta ley, cuyas características debieran ser siempre: la generalidad, la impersonalidad y la abstracción, no prevé los valores de los vehículos que poseen los contribuyentes en México.

En razón de lo anterior, en mi opinión, esta *Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos* al igual que el estudio de carácter económico que se está realizando, debe ser materia de estudio del campo jurídico como una ley incongruente, confusa, gravosa, injusta, inequitativa, desproporcional e inconstitucional, por lo vulnerable que resulta cuando se cuestiona con este enfoque, debido a que carece de una confiable técnica fiscal y violatoria de las garantías establecidas por la Constitución.

La *Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos* establece:

“Artículo 1 °- Para efectos de esta ley, se entiende por:

I. Vehículo nuevo:

a) El que se enajena por primera vez al consumidor por el fabricante, ensamblador o distribuidor.

b) El importado definitivamente al país que corresponda al año modelo posterior al de aplicación de la Ley, al año modelo en que se efectúe la importación, o a los nueve años modelos inmediatos anteriores al año de la importación definitiva, y

II. Valor total del vehículo, el precio de enajenación del fabricante, ensamblador, distribuidor autorizado, importador, empresas comerciales con registro ante la Secretaría de Economía como empresa para importar autos usados o comerciantes en el ramo de vehículos, según sea el caso, al consumidor, incluyendo el equipo que provenga de fábrica o el que el enajenante le adicione a solicitud del consumidor, incluyendo las contribuciones que se deban pagar con motivo de la importación, a excepción del impuesto al valor agregado.”

Como se desprende de la anterior disposición con respecto al valor total del vehículo, el ISTUV es un impuesto sobre impuesto, una clara injusticia, un tributo, que se le puede calificar como arbitrario, cuyo monto se cuantifica con base en cobros impositivos previos, tales como las contribuciones que ya se pagaron con

motivo de la compra o importación; y resulta obvio que lo que así se determina, no constituye el valor real del vehículo ni la capacidad contributiva del contribuyente.

La Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, también deriva sus decisiones sin soporte contra los automóviles usados. Por su tenencia, se realiza un pago posterior al pago de los impuestos que recauda el fisco, sobre la compra-venta de bienes nuevos y necesariamente gravados. En ninguno de los artículos de la Ley del impuesto, se ha tomado en cuenta la capacidad económica de los contribuyentes. Las tarifas, en absoluto se refieren a las capacidades económicas de los titulares, sino que cataloga a los vehículos y determinan su valor, por las características similares que los vehículos ofrecen. La fórmula es: " Mismas características, mismo Valor", y se aplica sin dar opción al contribuyente para acreditar el valor real de su vehículo.

Ante una eventual Reforma Fiscal, en la cual el ISTUV será parte de sus componentes, el legislador enfrentará una problemática no resuelta, pues la ley que nos ocupa y cuyas características debieran ser siempre: la generalidad, la impersonalidad y la abstracción, no prevé los valores de los vehículos que poseen los contribuyentes en México.

Ante esa eventualidad y en una correcta técnica legislativa, se deberá decidir y responder los siguientes cuestionamientos:

- El ISTUV es un gravamen que debe de ser abrogado por no ser razonable y viable o, debe de conservarse, reformulando sus principios teóricos para poderlo justificar.
- En el caso de la abrogación de la Ley del ISTUV, definir una alternativa para la captación de este ingreso, pues las Finanzas Publicas no están en condiciones de prescindir de este importante monto como se puede observar en la Tabla 1 del Apéndice Único de este documento.
- A fin de reorientar el efecto distorsionador de este impuesto, dentro de la prometida Reforma Fiscal, debe de considerarse en los mismos ordenamientos que se definan, el destino preciso de los recursos, con el propósito de que el contribuyente esté enterado de la utilización de los mismos.

1.2.-Caracterización del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

Los aspectos teóricos que se mostraron en la primera parte de este documento, serán utilizados como marco de referencia para el desarrollo de este apartado, en el que se realizarán algunas reflexiones teóricas aplicadas al ISTUV, a fin de revisar los efectos que pueden tener los movimientos en el diseño de la estructura del impuesto.

Por definición, el ISTUV, es un impuesto al que están obligados a pagar las personas físicas y morales tenedoras o usuarias de vehículos, de conformidad a lo establecido en el artículo segundo del *Código Fiscal de la Federación*. Esta es una prestación a cargo de personas físicas y morales ya que éstas realizan las situaciones jurídicas de derecho consideradas por la Ley como generadoras de obligaciones fiscales, además de que el contribuyente no recibe nada a cambio de forma inmediata, lo que lleva a recibir de manera inmediata, son los beneficios de los servicios públicos generales e individuales. Situaciones que presentan una cierta permanencia y estabilidad, de tal manera que para ello pueden hacerse listas de contribuyentes o padrones fiscales.

Para diferentes objetos de estudio, se han establecido diversas clasificaciones de los impuestos. Como marco de referencia, nos apegaremos a la clasificación de los impuestos directos e indirectos²³.

Basándonos en la incidencia del ISTUV, este es un impuesto directo puesto que el sujeto pasivo no puede trasladar a otras personas, sino que inciden finalmente en su propio patrimonio...

Tomando en cuenta las referencias teóricas del sistema tributario, la definición del ISTUV y esta última clasificación, se pueden establecer como las principales características con que cuenta este impuesto, las que se mencionan a continuación:

- Es un impuesto directo ya que recae específicamente en un sujeto sin la posibilidad de trasladarlo.
- Es un impuesto directo, puesto que su causación es periódica (anual) durante los años que en cada caso previene la Ley.
- Es un impuesto directo que grava una forma de bienestar expresada en tener o usar un vehículo.
- El impuesto se puede llamar indirecto cuando el impuesto no recae en el propietario, sino en el tenedor o usuario del vehículo.
- Es un impuesto directo o al contado, ya que su liquidación y recaudación coinciden en un determinado momento.
- Se considera que este impuesto grava el capital cuando es el propietario del vehículo quien soporta el gravamen; y gravaría el consumo en aquellos casos en que recae en el tenedor o usuario.

²³Enrique Arriaga Conchas, *Finanzas Publicas de México*, Instituto Politecnico Nacional, México, 2° edición 2001, p 148

- De acuerdo con el sujeto activo, es un gravamen federal; sin embargo, en la práctica, el sujeto activo está representado por las autoridades fiscales estatales, en virtud de la colaboración administrativa existente Entidad Federativa-Federación.²⁴
- Es un impuesto a la propiedad que grava la riqueza de los individuos, por lo tanto responde al principio redistributivo, pues los propietarios de los vehículos afectos al impuesto se supone que cuentan con cierta capacidad de pago, y los ingresos que se generen de la recaudación del impuesto pueden ser utilizados para financiar la inversión tanto en infraestructura vial que beneficie directamente a los tenedores de vehículos, como en transporte público que beneficie a la sociedad en su conjunto.
- El impuesto se puede considerar en la clasificación de los impuestos directos y dentro de ellos puede clasificarse dentro de los impuestos reales, ya que son los que se olvidan de las personas y se preocupan exclusivamente por los bienes o las cosas que gravan, este impuesto no grava todas las manifestaciones de la riqueza, como lo hacen los impuestos personales, sino solamente una parte de ella.²⁵

El ISTUV también puede ser incorporado en la clasificación de las contribuciones especiales. Algunos autores han hecho esta clasificación aún y cuando no está contemplado como tal en la *Legislación Fiscal* ni tampoco en la *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, en su artículo 73 Fracción XXIX que es el artículo que establece la lista de impuestos que le corresponden a la Federación y sólo algunas entidades federativas reconocen y contemplan su existencia jurídicamente.

Esta falta de regularización a nivel federal, se debe a que la Federación generalmente no realiza obras de interés que beneficien en forma específica a determinadas personas, sino que éstas, están tradicionalmente reservadas a las Entidades Federativas o a los Municipios.

Sin embargo, su importancia deriva en que actualmente la Federación ha establecido como clase de contribución especial, las contribuciones de mejoras y específicamente la contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica.

Margáin Manautou²⁶ define la contribución especial como una prestación que los particulares pagan obligatoriamente al Estado, como contribución a los gastos que

²⁴ J. Federico Álvarez Arana, Ramón Castañeda Ortega. *La administración del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos en las entidades federativas*, Indetec, 1999

²⁵ Marco de Referencia Teórico Conceptual Sobre los Temas de la Convención Nacional Hacendaria. Trabajo Preparatorio de la Convención Nacional Hacendaria.

²⁶ Margáin Manautou Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, UAS, 1966, p. 112.

ocasionó la realización de una obra o un servicio de interés general y que los benefició o los beneficia en forma específica.

La contribución especial está en función del beneficio que se recibe, con motivo de la realización de una obra o la prestación de un servicio de interés general.

Las características del ISTUV atendiendo a la clasificación de Contribución Especial que ha señalado la doctrina y la legislación de nuestro país, se tienen las siguientes:²⁷

- El ISTUV es una contribución, puesto que así la considera la legislación fiscal.
- Está establecido en una Ley, formal y materialmente legislativa, es decir, expedida por el Congreso de la Unión, con efectos jurídicos generales.
- El pago es obligatorio, en términos del artículo 31 fracción IV de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Este impuesto es una figura de carácter contributivo o tributario, en virtud de que el Estado lo impone obligatoriamente a los particulares, surgiendo la relación fisco-contribuyente.
- El pago que se realiza por concepto de la contribución especial, es una función del beneficio específico que determinadas personas han obtenido con motivo de la ejecución de una obra o de un servicio público o de interés general, como fue el financiamiento de los juegos Olímpicos Celebrados en México en el año de 1968.
- El destino del producto de contribución especial es para satisfacción de los gastos que ocasionó la obra o servicio que beneficia toda la colectividad, pero que en forma específica favorece a determinadas personas.
- El ISTUV como contribución especial solamente es pagada por el particular que obtiene el beneficio directo o inmediato.
- Esta clasificación define que el monto a pagar por concepto de contribución especial, está en función del grado de beneficio obtenido o sea, es proporcional al beneficio. En esta definición el ISTUV está al margen.
- En este enfoque se señala que el producto de la contribución especial es a favor del Estado, o de los organismos públicos autorizados para tal efecto. El ISTUV queda plenamente comprendido en esta caracterización.

²⁷ Ibidem. p 111.

Hay otra clasificación de impuestos cuyo propósito se enfoca a las cuestiones ambientales, estos son los correctivos y los distributivos.

Los correctivos tienen como objeto fundamental ayudar a corregir las externalidades relacionadas con la contaminación y la congestión causada por los automóviles pues recaudan ingresos al tiempo que corrigen un fallo del mercado.

Los impuestos distributivos se refieren a la utilización del gravamen como instrumento económico para la protección del medio. Tienen como principio fundamental que el que contamina paga y el destino de la recaudación que de él se obtiene se canaliza a la protección del medio ambiente.

Pero ninguno de estos impuestos puede adoptar en su clasificación al ISTUV en su condición actual, pues los propósitos y el destino de los recursos no tienen esa esencia. Sin embargo pudiera ser una recomendación para reformar el ISTUV en cualquiera de los propósitos de estos impuestos.

1.3.-El Efecto Distorsionador del ISTUV.

Tomando en consideración la conducta que presentan los consumidores en el mercado ante el juego de la oferta y demanda, con base en lo señalado por los teóricos, se hacen a continuación algunas reflexiones acerca de la reacción que pudieran tener los contribuyentes, en el caso de que se presentara una reducción o aumento en el monto a pagar del impuesto sobre la Tenencia.

En el caso de que la base se redujera, al excluir algunos de los elementos que la conforman, tendrían que buscarse opciones como la de aumentar las tarifas, de manera que la recaudación del impuesto no se vea afectada.

Por otro lado, podría ocurrir que el contribuyente se motivara a cumplir con su obligación tributaria, y a hacerlo en tiempo, al ver reducida la cantidad a pagar.

Es posible también que con una reducción del impuesto aumentara la demanda de los automóviles, o es probable que se incrementara el consumo de otros productos, al tener el contribuyente un ingreso disponible mayor.

De forma contraria, el incremento de este impuesto, podría propiciar que algunas personas para evitar una carga impositiva mayor, pudieran no llevar a cabo la adquisición de un automóvil ó que el consumidor adquiriera un vehículo de menor valor para pagar una cantidad más reducida de impuesto. En ambos casos la pauta de consumo del individuo ha sido distorsionada por el impuesto, y en consecuencia se presumiría la existencia de exceso de gravamen. Debido a esto, si se presentara dicha situación el total de la carga satisfecha por el sector privado tiende a ser superior a la cantidad de recaudación obtenida. De esta manera las pautas de ventas pueden verse modificadas.

Es importante mencionar que dicha conducta puede depender no solamente de la variación del impuesto, puesto que en dicha decisión podrían influir otras variables, como el poder adquisitivo del consumidor, la situación económica del país y de la Entidad en la que se radica, así también el valor del automóvil. De esta manera, el consumidor podría renunciar al consumo de otros productos, por la compra del automóvil.

De esta manera, un mayor impuesto podría ocasionar que la demanda de vehículos de mayor valor disminuya, propiciando con ello una disminución en la producción de éstos y una disminución en la oferta de trabajo. Otro de los impactos económicos podría ser que los contribuyentes de éste impuesto, vean mermados sus ingresos y el consumo de otros productos y el ahorro sufra una caída.

Por otro lado, esta debilidad en los ingresos de los individuos puede ser utilizada como una medida de política económica en el sentido de frenar el consumo de estos artículos y de esta manera fomentar el ahorro, al no adquirir un automóvil.

Puesto que el consumidor al realizar una evaluación de los costos que conlleva la adquisición del automóvil puede decidir que el costo es mayor que el beneficio, puesto que habría que considerar no solo el pago del impuesto sino también los gastos extraordinarios que genera el mantenimiento del auto, así como los riesgos a los que se tiene que enfrentar el automovilista.

Como conclusión de este último apartado se puede decir que los efectos que pudieran presentarse son de índole diversa. No se tienen elementos a disposición que comprueben la situación que prevalecerá en las Entidades Federativas, por lo que se ha procedido a hacer una serie de reflexiones que nos lleva a suponer que con base en las variables económicas, el comportamiento del contribuyente será siempre basar sus decisiones en su bienestar económico y personal, y que en el caso del impuesto sobre tenencia, un aumento en la recaudación estaría dado por diversos factores que influyen en las decisiones del consumidor.

En el caso de la administración del impuesto en México, los expertos en el tema mencionan que existe un esfuerzo por parte de las autoridades de las Entidades Federativas para ofrecer mejores servicios al contribuyente, de forma que esto ha repercutido en un incremento de la recaudación de dicho impuesto.

1.4.-Origen del ISTUV.

El análisis histórico de los impuestos es vasto, abordado con detalle por un buen número de estudiosos, coincidiendo en que éstos aparecen, desde el momento en que se inició la vida en colectividad. Todos tienen su justificación histórica para su establecimiento, encontrándose una considerable variedad de ellos. Para los propósitos de este trabajo, solamente me voy a referir para clasificar al ISTUV como un impuesto que queda fuera de la clasificación de los impuestos de las economías modernas.

Señala Joseph E. Estiglitz²⁸ que “los impuestos son tan antiguos como la creación de los Estados y que la variedad de impuestos que ha recaudado el Estado ha sido diversa, sobre ventanas, embarcaciones de lujo, venta de títulos entre otros”.

Hay entonces antecedente de impuestos fuera de género que se han establecido en otros países, por lo que se justifican que también en México se pudieran establecer.

En México, debido a los procesos de desarrollo económico y el crecimiento demográfico que se ha observado, durante las últimas cuatro décadas, el Estado para poder proporcionar los servicios públicos que exige una población tan numerosa, a lo largo de los dos millones de kilómetros cuadrados que aproximadamente tiene el territorio, se ha visto requerido a establecer nuevos impuestos o a modificar los ya existentes, que no obstante estas medidas, siguen siendo en México de los más bajos del mundo, característica por otra parte, de los países subdesarrollados²⁹.

La Ley donde se contempla este impuesto tiene su origen el 28 de diciembre de 1962, como *Ley de Impuesto Sobre Automóviles*, que es abrogada por la *Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1980³⁰

El origen del ISTUV, en consecuencia y de conformidad con la información que se tiene, ubica su origen a lo largo de la década de los 60s´. Sin contar con algún antecedente real para afirmarlo, los autores que abordan este aspecto, dicen que este impuesto se estableció para patrocinar los juegos olímpicos de 1968 celebrados en nuestro País.

Señalan que se presentó la necesidad del establecimiento de este impuesto por la justificación que se tuvo de absorber una cantidad importante de recursos públicos como lo fue el decretar a nuestra Patria sede de los juegos olímpicos de 1968. Como consecuencia, se requería contar con los suficientes recursos que permitieran realizar todas las modificaciones y adecuaciones de los espacios donde se tendrían que realizar las diversas disciplinas deportivas, y que la mejor forma, en su momento, de allegarse de recursos económicos fue a través del cobro de un nuevo impuesto por tener o usar automóviles.

Si el establecimiento del ISTUV se ubica el año de 1962, fue entonces en la mitad del periodo de administración del Presidente Adolfo López Mateos.

²⁸ Joseph E. Estiglitz, *La economía del sector público*, Antonio Bosch editor, Tercera edición 2000, p. 476,477.

²⁹ Marcela Astudillo Moya, *La Problemática Fiscal en México: El Ingreso y el Gasto Público*, economía revista de estudios económicos, tecnológicos y sociales del mundo contemporáneo No.8 Otoño de 2005, Escuela Superior de Economía del Instituto Politecnico Nacional, p. 12.

³⁰ Enrique Arriaga Conchas, *Finanzas Públicas de México*, Instituto Politecnico Nacional, México, 2º edición 2001

Su origen se encuentra ubicado en un periodo en donde, a partir de 1954 la política económica dirigió al país hacia el crecimiento orientado por la industrialización sin inflación y con acentuado endeudamiento externo. Mario Huacuja³¹ define a esta etapa del crecimiento económico, de la siguiente manera:

“Los rasgos más sobresalientes (...) se pueden resumir en los siguientes puntos : un crecimiento sostenido del producto interno bruto; una industrialización constante; una promoción constante de la agricultura de exportación; una restricción del gasto público en las áreas de bienestar social y en la agricultura de subsistencia, y un incremento de dicho gasto en inversión productiva: energéticos , siderurgia, comunicaciones y transportes; una mayor intervención de la inversión extranjera en sectores claves de la economía; control relativo de precios y de la inflación la contención de las demandas salariales, y el creciente endeudamiento externo como soporte fundamental del sistema.”

Este periodo tuvo un auge económico acelerado, debido a que la industria se convirtió en motor del desarrollo y crecimiento, a partir del repunte de la exportación nacional, y de crecimiento con estabilidad, periodo al cual se le dá el nombre de Desarrollo Estabilizador.

En cuanto a la concentración del ingreso, el crecimiento industrial se tradujo en grandes ganancias para los empresarios mexicanos. El Estado los apoyaba mediante una política de precios bajos en los servicios prestados por las empresas estatales, además de cargas fiscales bajas, exenciones tributarias y un proteccionismo que generó una burguesía en ascenso.

La política económica a favor de la industria, incrementaba el gasto público en infraestructura urbana, en la baja de tarifas sobre los servicios dados por el Estado y en los subsidios que éste daba a las actividades industriales, creando la concentración y centralización industrial y reproduciendo mayores necesidades de gasto publico.

Evidentemente y no fue por mera ocurrencia de la Cámara de Diputados que fungió como cámara de origen de este impuesto, que se enfrentó la necesidad que siempre ha tenido el Estado Mexicano por contar con recursos que le permitan contribuir con el desarrollo económico del país, considerando que los mayores recursos con que cuenta el Gobierno para la atención de demandas de la sociedad, así como para hacer frente a situaciones de contingencia, son los impuestos sin reparar en lo cuestionable que resultaría el haber inventado un impuesto vulnerable a los agravios y conceptos de impugnación y violación.

La Ley del Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos, desde que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1962, como *Ley de Impuesto Sobre Automóviles*, lleva ya 45 años de ser aplicada en México.

³¹ Mario Huacuja Rountree, *El desarrollo del Capitalismo en México*, Siglo XX CAFEP, Colegio de Bachilleres, México 1981

1.5.-Las Reformas Del ISTUV.

En México la Tenencia es un impuesto Federal, administrado por las Entidades Federativas. En su inicio (1963) éste fue administrado directamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de sus oficinas Federales, que eran las facultadas para recibir las declaraciones y pagos, y en su caso, para requerir el cumplimiento de las obligaciones correspondientes.

Con la aplicación de la *Ley del Impuesto Sobre la Tenencia o Uso de Automóviles*, se pretendió regular con la debida amplitud las bases indispensables para el cobro de dicho impuesto, establecido con claridad, el sujeto y el objeto del impuesto. Las cuotas aplicables para su pago, mismas que no sufren alteración alguna respecto de las vigentes en 1962, la forma de calcular el impuesto y los casos de exenciones, en los cuales se cuidó de consignar que el impuesto no se haría efectivo a los tenedores o usuarios de vehículos de modelos anteriores en 12 años al de la aplicación de la Ley, ni a los miembros de cuerpos diplomáticos y consultores extranjeros en atención al principio de reciprocidad en materia internacional; así mismo de los que presten servicios públicos de transporte, ni en el caso de los que se encuentran en poder de las plantas ensambladoras, sus distribuidores y comerciantes en el ramo de automóviles, por considerar que la tenencia de ellos es transitoria.

El 30 de diciembre de 1980 dicha disposición fue reformulada para entrar en vigor el 1º de enero de 1981.

Ésta, es la que rige en la actualidad. Para el siguiente año ya había camiones y posteriormente, para pagar el impuesto se estableció el criterio de la “Potencia del Vehículo y su Peso”.

En noviembre de 1980 y basado en que las motocicletas de más de 349 cc3 de cilindrada tienen un carácter suntuario y generalmente son adquiridas por personas de alto nivel económico, fueron incluidas y así sucesivamente se fueron incluyendo vehículos para el pago de este impuesto.

Actualmente, la determinación de este impuesto varía en función de si se trata de vehículos nuevos o usados o a las características técnicas de cada vehículo, así como la capacidad de carga, número de cilindros del motor, longitud de eslora, etc.

Hasta antes de quitarle los tres últimos dígitos a nuestra moneda, para automóviles, omnibuses, camiones y tractores no agrícolas tipo quinta rueda, el impuesto era la cantidad que resulte de aplicar la tasa que comprenda, según el precio del vehículo (hasta de 100 millones, el 2%, de más de 100 millones a 175 millones el 5%, y de más de 175 millones el 8%) por el valor total del vehículo. El

tratamiento es diferente para vehículos que no son del año y modelo de aplicación de la ley.³²

En el caso de vehículos destinados al transporte de más de 10 pasajeros el importe será la cantidad que resulte de aplicar el 1.25% al valor total de vehículo.

No pagarán el impuesto: los del año, modelo anterior en 10 años o más; los importados temporalmente en los términos de la legislación aduanera; los que sean de propiedad de inmigrantes o inmigrados y Distrito Federal que sean utilizados para la prestación de un servicio público de rescate y patrullas, transportes de limpia, pipas de agua, servicios foráneos y las ambulancias dependientes de cualquiera de esas entidades o de instituciones de beneficencia autorizados por las leyes de la materia y los vehículos destinados a los cuerpos de bomberos, los automóviles, exclusivamente, los que estén al servicio de cuerpos diplomáticos y consulares extranjeros acreditados ante nuestro País; los que tengan para su venta los fabricantes, las plantas ensambladoras, sus distribuidores y los comerciantes en el ramo de vehículos, siempre que carezcan de placas de circulación.

El impuesto se pagará por año de calendario durante los 3 primeros meses; cuando se adquieran vehículos nuevos o importados después de los 3 primeros meses del año de calendario, calcularán y enterarán el impuesto en las oficinas autorizadas a más tardar en los 15 días siguientes a aquél en el que se adquirió el vehículo. En el caso de las personas físicas o morales que enajenan vehículos nuevos o importados al público, los asigne a su servicio o al de sus funcionarios o empleados, el impuesto se pagará a más tardar dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que esto se realice.

Esta ley también contempla las disposiciones aplicables a las aeronaves, embarcaciones, veleros, esquí acuático motorizado, motocicleta acuática, tabla de oleaje con motor y motocicleta.

Las reformas para el ejercicio de 1992 fueron:³³

- Se elimina la exención a los vehículos con más de 10 años de antigüedad con la finalidad de que los gobiernos de los estados puedan cobrar gravamen.
- Se incluye el factor de ajuste aplicable a la cuota de tenencia para los vehículos destinados al transporte de más de 10 pasajeros o con un peso de 4 o más toneladas para el transporte de efectos, dicho factor corresponde al peso bruto vehicular.

³² Enrique Arriaga Conchas, *Finanzas Públicas de México*, Instituto Politecnico Nacional, México, 2º edición 2001, p.196.

³³ *Ibidem*. pp.197-199.

Para expedir el certificado de matrícula de las aeronaves, se deberá comprobar el pago del impuesto respectivo.

Las reformas para el ejercicio de 1995:

- Cuando se trate de vehículos del año, modelos posteriores al del año calendario, se regula dicha situación, pagando el impuesto correspondiente conforme a la tasa vigente para dicho año. Se deroga el ajuste para las cuotas que se establece en esta Ley.

Las principales reformas para el ejercicio de 1997:

- Se ajusta la aplicación de las tasas, para adecuarse a la estructura de la producción de automóviles en el país.
- Se precisa que cuando se adquieran vehículos nuevos deberá pagarse el impuesto en los 15 días siguientes a su adquisición, independientemente del periodo del año en que se adquieran.

Las principales reformas para el ejercicio de 1998 se refieren a:

- El impuesto que corresponde a los automóviles nuevos se determinará considerando sólo el periodo que abarca desde el mes de adquisición hasta diciembre del año en que se adquieran.
- El blindado de los automóviles no se considera como equipo opcional o de lujo y, por ello, no forma parte de la base gravable.
- Nuevas tasas para el fomento de actividades, al respecto se reducen en 50% las que se aplican a los vehículos destinados al transporte de carga y pasajeros.

Las reformas para el ejercicio de 1999 son las siguientes:

- Se introduce una disposición transitoria que establece una mecánica que permite modificar la categoría para el pago de este impuesto, para vehículos año modelo 1996 y 1997, manteniendo la congruencia con el impuesto a pagar con el resto del parque vehicular.
- Para calcular el impuesto a pagar cuando se da de alta un vehículo adquirido a crédito, se precisa que se deberá excluir de la base gravable a los intereses derivados del crédito.

De esta manera resulta una lista de lo que representa para el usuario el tener un auto nuevo:

- IVA aplicado a los materiales y piezas para el ensamble del automóvil.
- IVA aplicado al servicio de traslado en madrinas de las plantas a las concesionarias.
- IVA al comprar el automóvil en la agencia.
- ISAN (impuesto sobre autos nuevos).
- Impuesto por pago de derechos para placas, tarjetas de circulación y calcomanías.
- Pago de licencia para conducir.
- Impuesto por verificación de emisiones contaminantes.
- IVA por gasolina, que al inicio de cada mes aumenta.
- IVA aplicado a la póliza de seguro contra robo y accidentes.
- IVA aplicado a las refacciones.
- IVA por circular en autopistas.
- IVA sobre accesorios adicionales.
- IVA sobre mantenimiento y servicio del auto.
- Pago por baja para efectuar el cambio de propietario.
- RENAVE (ya desapareció, pero en qué se aplicó lo recaudado?)

1.6.-Cronología Actual del Debate.

Es lógico esperar la respuesta que da la ciudadanía y específicamente los contribuyentes, propietarios de los vehículos, en cualquier tiempo que se presente el debate, ante las convocatorias de participación, de opinión, de manifestación, rechazo e inconformidad en torno al ISTUV. Cada participante, convocante o manifestante en esta discusión, expresa sus ideas, anteponiendo sus intereses de carácter económico, cultural y principalmente político en relación con este impuesto, en razón de su conveniencia particular y con base en su posición en la estructura social, exponiendo o señalando una serie de datos, justificaciones y problemática en relación a esta discusión, lo que finalmente provoca una reacción de los contribuyentes, adoptando actitudes de incumplimiento para el pago de esta obligación, desde no realizarlo hasta acudir al procedimiento de amparo, buscando la protección legal ante una contribución que de entrada adolece de una justificación en algunos de los principios teóricos fundamentales de la imposición.

Como referencia y para conocer realmente el sentido y contenido de la discusión en torno a este debate, de manera cronológica, este estudio nos lleva a hacer referencia a algunas manifestaciones que se han presentado en fechas recientes con este gravamen.

Con fecha 17 de mayo de 2006, el Diario de los Debates de la LX Legislatura del Senado de la República registra la iniciativa de Decreto que Abroga la Ley del ISTUV que remite el Congreso de Tabasco.³⁴

En los considerandos, para la iniciativa para la abrogación de esta Ley, señala el incumplimiento de los principios fundamentales de Equidad y Proporcionalidad; Que este impuesto fue creado con el objeto específico de financiar el gasto que el Gobierno Federal iba a enfrentar por las Olimpiadas de 1968; Que realmente este impuesto no contribuye al fortalecimiento de las finanzas públicas del País. Que representa un alto costo para la sociedad en relación a la capacidad real de recaudación. Que solamente representa el 1.5%, del total de la recaudación en materia impositiva (Ver Tabla 2 del Apéndice Único). Que la justificación para su creación, que fueron los Juegos Olímpicos de 1968 quedó sin efecto porque tenía una temporalidad finita y que muchos contribuyentes han recurrido al amparo y protección de la justicia federal para no pagar este impuesto.

Esta es solamente una de las iniciativas más recientes que aisladamente cuestionan el la Tenencia.

Así mismo en las “Noticias Coyunturales” del Instituto Nacional para las Haciendas Públicas (INDETEC), con fecha 12 de septiembre de 2006, se señala que la industria automotriz asentada en el País, demandará al Presidente Electo Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, una política de desarrollo integral para ese sector que incluya la desaparición definitiva del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

En sus argumentos, señala la nota, que ese será el tema más relevante de política integral que demandará la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (AMIA) al próximo gobierno ya que representa un fuerte obstáculo para el desarrollo de esta industria.

La asociación reconoce sin embargo, que el gravamen es un componente importante en los ingresos de las Entidades Federativas, por lo que su desaparición puede ser más complicada, así que se inclinan por una disminución gradual.

El 10 de enero de 2007 al correo electrónico particular, llegó un mensaje que solicitaba nos manifestáramos en opinión para abrogar este impuesto. Este pronunciamiento lo convocaba el noticiero informativo del grupo ACIR.

El motivo de este mensaje fue para preguntar si queríamos pagar el Impuesto Sobre Tenencia de Vehículos. Si se daba una respuesta negativa, señala el mensaje, que la semana pasada (a la fecha del 10 de enero de 2007), el Senador José Luis Lobato Campos, presentó ante la LX Legislatura la iniciativa de ley para

³⁴ LIX Legislatura, *Diario de Debates, Periodo Segundo Receso, Comisión Permanente*, Diario 3, fecha mayo 17 de 2006.

derogar el impuesto sobre tenencia vehicular. Propuesta de campaña realizada por Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.

Así mismo, en un noticiero de grupo Acir “La tercera de panorama” de los periodistas Alejandro Villalvazo y Iñaki Manero, el Senador presentó su propuesta y pidió al auditorio que apoyaran su propuesta a través de llamadas telefónicas o correos electrónicos. Los periodistas se comprometieron a entregar todas las llamadas y correos que lleguen, el Senador los presentaría el siguiente martes ante los senadores para demostrar que la sociedad pide que se cumpla esta propuesta de campaña.

En el periódico PUBLIMETRO de fecha jueves 11 de enero de 2007 también publicó una nota en donde informa sobre la intervención de un senador del PAN que impulsa el fin de la Tenencia. Señala que es un impuesto inequitativo y deficiente y urge al Gobierno cancelar el pago de la tenencia vehicular y fortalecer a las Administraciones Estatales con mejores mecanismos de recaudación. Se considera necesario, dice la noticia, que sean los propios Estados los que cobren el impuesto, para que los recursos recaudados sean utilizados para mejorar las vialidades estatales. Que no se intenta afectar los ingresos de los Estados y Municipios, pero tampoco prolongar la existencia del impuesto por lo que es urgente que se encuentre la mejor forma de sustituir la recaudación de este impuesto. Señala la nota que el Gobierno Federal recaudó 16 mil 700 millones de pesos por concepto de este impuesto.

Desde luego esta nota es totalmente imprecisa, pues al lector de este periódico realmente no se le define si va a continuar o no pagando el impuesto, pues finalmente sugiere que no sea la Federación sino las Entidades quienes establezcan este gravamen.

Ésta, no es la primera vez, desde luego que la existencia del ISTUV es cuestionada. Se ha venido argumentando cada vez con mayor insistencia, que su incorporación fue temporal, en ocasión de la celebración de los juegos olímpicos de 1968.

A mediados de la administración del expresidente Vicente Fox Quesada, la Secretaría de Economía, sin dar a conocer el punto de vista sobre el particular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, expresaba que era necesario disminuir a la mitad tal gravamen y, al mismo tiempo, desaparecer el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, en aras de que frente a la apertura plena del sector automotriz en el marco del TLC, México no perdiera competitividad. Ésto, produjo desde luego inquietud en la clase política, por las características electorales de 2003 y no dejó de haber cierta manipulación en la información sobre el tema, porque, al tratarse estos asuntos en campaña, es fácil también conocer la respuesta de la mayoría de los contribuyentes o aun de los ciudadanos a la pregunta de si se está de acuerdo con la desaparición del impuesto.

En esta inercia de intereses, los partidos políticos más importantes en voz de

algunos de sus miembros prominentes dieron a conocer las posiciones al respecto:

La opinión del ex senador Diego Fernández de Cevallos del PAN, fue: "no es una posición de Acción Nacional, sino de algunos legisladores". Él no comparte esa posición "por las consecuencias económicas que tendría en contra del país y de los más pobres" (*Crónica*, 28 de marzo de 2003).

Roberto Madrazo Pintado del PRI dijo que se trataba de "un engaño electorero, es una propuesta sin sentido, sin mayor viabilidad (.....) la gente sabe distinguir muy bien que no es esa la razón de fondo para que ellos vivan mejor; es que tengamos ingresos y distribuirlos bien" (*Reforma*, 28 de marzo de 2003).

El ex senador Jesús Ortega del PRD manifestó que "la iniciativa para desaparecer el impuesto de la Tenencia es buena, pero hoy lamentablemente está siendo retomada con propósitos, sin duda, claramente electorales pese a que sea una medida electoral, el PRD apoyaría esta propuesta, siempre y cuando, quedara insertado en la reforma fiscal de fondo, porque ahora me sorprende que los panistas quieran sacar una medida de carácter fiscal al margen y aislada de la reforma"(Reforma, 28 de marzo de 2003).

Es evidente que en este proceso no hay discusión partidista o parlamentaria al respecto, únicamente se busca desaparecer el impuesto y esta intención no se inscribe dentro de una lógica de la anunciada reforma hacendaria o de una política fiscal de conjunto.

Como ya se señaló anteriormente, ante una definición que derive en la desaparición de este impuesto, los Estados y Municipios serían los afectados si la tenencia se eliminara pues es un gravamen Federal pero 100% participable a los mismos. Por eso no es de extrañar que ahora y en otros tiempos, los gobiernos locales se vienen manifestando en contra de alguna medida similar, no importando el origen partidista de cada uno de ellos. El ex Secretario de Hacienda, en la administración pasada del ex presidente Vicente Fox Quezada, señaló que habría que preguntarles a los gobiernos estatales y a sus representantes en el Congreso si quieren perder esta fuente de ingresos; "pero sí deben tomar en cuenta los ingresos que están involucrados; yo creo que los gobiernos estatales verán con mucho cuidado la propuesta, porque también ellos necesitan ingresos y la cantidad que perderían no es algo despreciable" (*El Financiero*, 28 de marzo 2003).

Señala Calzada Falcón³⁵ que "resulta paradójico que estén planteando esta iniciativa miembros de un partido que hasta hace poco se distinguió por su definición federalista, que quizá sólo se trate de una iniciativa más, pero tal vez no. Desde la perspectiva de las finanzas públicas de las Entidades Federativas, el

³⁵ Fernando Calzada Falcón, *Federalismo y Finanzas Publicas*, Editorial CEPAC, México S.A. de C.V. p 129,131

aspecto sobresaliente tendría que ser cómo se resarciría el daño a los ingresos Estatales y Municipales”, considerando además el crecimiento real del monto recaudado por la Tenencia”. La Grafica 3 del Apéndice Único de este trabajo, confirma el comportamiento de estos montos en los últimos diez años, en donde con altibajos mantienen siempre una tendencia positiva.

Como remate de esta discusión en cuanto a la opinión popular de este impuesto y que de manera directa incide en los contribuyentes para provocar un efecto distorcionador en virtud del rechazo de este gravamen, también fue difundida una canción comercialmente cuyo autor es Alex Lora que la llamó “Políticos Ratas” cuya letra dice: “Se gastan lo de la Tenencia, todos los impuestos que pagamos, se echan la culpa unos a otros y todos se lavan las manos, son una bola de corruptos, son una bola de rateros, son una bola de farsantes mafiosos y embusteros”

Para tratar de entender la esencia de este problema y valorar los argumentos en pro y en contra de la desaparición de este gravamen es necesario remitirnos al contexto histórico en el que se originó este impuesto y su similitud o analogía de este gravamen con alguno de otro País, situación que se expone a continuación.

1.7.-México Como Único Referente del ISTUV en el Ámbito Internacional.

La explicación del diseño e invención de este impuesto la pudiéramos contextualizar con Joseph E. Stiglitz, cuando señala que “La variedad de impuestos que ha recaudado el Estado ha sido enorme. Dependiendo de las épocas, ha habido impuestos sobre ventanas, sobre las embarcaciones de lujo, sobre las ventas de títulos, sobre los dividendos, sobre las ganancias de capital... y sobre otros muchos artículos.”³⁶ En este caso el mentado impuesto no grava la riqueza, la ganancia, el ingreso ni nada de lo que debe de gravar el Estado para fines públicos y se convierte en un gravamen vulnerable ante la crítica de la colectividad contribuyente y un tema importantísimo de la clase política para acercarse con los electores.

Pero estas aseveraciones pudieran ser producto de las embestidas en contra de la tenencia, particularmente si nos encontramos en un periodo electoral Federal, pues los actores se desenvuelven a partir, obviamente, de posiciones políticas que los acerquen más con el electorado. En este intento se han cuestionado hasta los propios fundamentos legales; se recurre a uno de los argumentos de la exposición de motivos de la iniciativa de cuando se creó dicha ley aduciendo a su carácter temporal, y desde luego, no ha faltado el que sugiera deslizando de manera tenue, incluso, que este impuesto, como ya se señaló, únicamente se aplica en México.

Sin embargo en la diferente información que se consultó para este estudio y a la que se tuvo acceso, se señala que es un impuesto único para México. No se tiene un antecedente de un impuesto como tal, en algún otro país. Gregorio Sánchez

³⁶ Joseph E. Estiglitz, *La economía del sector publico*, Antonio Bosch editor, Tercera edición 2000, p. 477.

León ³⁷ señala que “A todas luces, el impuesto no solo es inconstitucional sino absurdo y digno del kafkaiano país en que vivimos, pues sólo se aplica en los Estados Unidos Mexicanos.”

Fernando Calderón Falcón³⁸ fue el único autor consultado, porque no se localizó otro, que señala que “no es cierto que la tenencia sólo exista en nuestro país. En un libro salido a la luz pública apenas el año pasado (*“Federalismo fiscal. Teoría y práctica”*) de Antonio Giménez Montero de la Universidad de Valencia, editado por Tirant lo blanch, se dá cuenta pormenorizada de los distintos tipos de gravámenes a nivel central, regional y local. En el análisis del caso español, en lo referente a “la financiación local” y específicamente a los impuestos municipales de exacción obligatoria, se explica pormenorizadamente el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM). Así como en México al Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículo se le conoce coloquialmente como “tenencia”, a aquel, en España se le identifica como “Impuesto de Circulación” que, a su vez, era el nombre real antes de la denominación nacida en 1988. Se le define como un tributo directo que grava la titularidad de los vehículos de esta naturaleza, aptos para circular por las vías públicas, independientemente de su clase o categoría”

Desde luego que no es lo mismo, pues hay diferencias entre el IVTM y el ISTUV. Sin profundizar mayormente, a diferencia del primero que es municipal con regulación superior, en México la Tenencia es un Impuesto Federal, pero administrado y recaudado por las Entidades Federativas, a las cuales se les participa el cien por ciento del monto recaudado por cada una de ellas; a su vez las entidades participan a los municipios el veinte por ciento conforme a lo dispuesto por la *Ley de Coordinación Fiscal* y los ordenamientos legales locales respectivos. Se trata de un impuesto que exige la coordinación, colaboración (y suele redundar en beneficios) de distintos órdenes de gobierno.

Visto de esta manera no sería nada más en estos dos países que existe este tipo de gravámenes sino en muchísimos más.

En México, es un impuesto único, muy significativo y no despreciable para las Entidades Federativas; además, básicamente lo pagan los sectores de mayores (y menos bajos) ingresos de la sociedad, por lo cual también pudiera tener efectos redistributivos una vez que se convierte en gasto público. Por eso, en México, donde es tan baja la carga fiscal, en lugar de desaparecerlo, debería pensarse en cómo fundamentar más sus principios teóricos, como mejorar su potencial recaudatorio, cómo hacer más eficiente su cobro y cómo lograr un intercambio de información más redituable entre los fiscos estatales y entre éstos y el Federal.

³⁷ Lic. Gregorio Sánchez León, *Impuesto sobre tenencia, inconstitucional*, Revista Defensa Fiscal, 25 de enero de 2006.

³⁸ Fernando Calderón Falcón, *Federalismo y Finanzas Publicas*, Editorial CEPAC, México, SA de C.V. pp. 201-203

CAPITULO II.-ANÁLISIS DEL ISTUV COMO INGRESO PÚBLICO.

Efectivamente, desde su creación y establecimiento, la Tenencia se convirtió como un instrumento del financiamiento público y no es posible minimizar la importancia de esta contribución para la cual, la Cámara de Diputados que fue la cámara de origen, aprobó que había que imponer un impuesto especial, y la razón para ello fue que los ingresos que obtenía el gobierno por el disfrute por parte de los automóviles de las carreteras, autopistas, vías, etc., no guardaba relación con el beneficio recibido por los mismos.

Margain Manatou define la contribución especial como “una prestación que los particulares pagan obligatoriamente al Estado, como contribución a los gastos que ocasionó la realización de una obra o un servicio de interés general y que los benefició o los beneficia en forma específica.”³⁹

Para el caso de la tenencia en particular, atendiendo a su contexto histórico de origen y de la necesidad del Gobierno para allegarse de recursos para sufragar los gastos que ocasionó la celebración de los Juegos Olímpicos de México en el año de 1968, podemos señalar que es una contribución especial establecida en una Ley, formal y materialmente legislativa, es decir expedida por el Congreso de la Unión, con efectos jurídicos generales.

Sin embargo, los fines para lo cual fue creado este impuesto ya fenecieron y después del año de 1968, debería haber sido abrogada esta Ley.

Pero no sucedió de esta manera y el impuesto, como ya se comentó anteriormente, ha continuado hasta la fecha, abrogando la anterior Ley Sobre Automóviles por la Ley Sobre la Tenencia y Uso de Vehículos a partir de 1981 actualmente vigente.

Con esto queda en claro, que a este ingreso público, se le dio otro destino al haber concluido la celebración y clausura de los Juegos Olímpicos en México del 68 y por consiguiente, fueron a otro gasto diferente al que este evento generó.

Sin embargo, cada año continúa decretándose la Ley de Ingresos de la Federación, en la que se establece una estimación de los ingresos que obtendrá el Estado por cada concepto. Dentro del rubro de los Impuestos, de manera específica se establece el monto estimado a captar por el Impuesto Sobre la Tenencia o Uso de Vehículos. En este instrumento del Estado de política fiscal, se refleja un monto significativo que deriva de esta contribución.

De esta manera, la Ley de Ingresos de la Federación establece:

³⁹ Emilio Margain Manautou, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, Editorial Porrúa 17 edición 2004. p 112.



LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2006

TEXTO VIGENTE
 Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 2005

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, D E C R E T A:

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2006

Capítulo I De los Ingresos y el Endeudamiento Público

Artículo 1o. En el ejercicio fiscal de 2006, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

CONCEPTO	Millones de pesos
A. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL	1,339,787.1
I. Impuestos:	836,812.4
1. Impuesto sobre la renta.	374,923.5
2. Impuesto al activo.	13,412.5
3. Impuesto al valor agregado.	335,746.8
4. Impuesto especial sobre producción y servicios:	56,158.9
A. Gasolinas, diesel para combustión automotriz.	18,569.7
B. Bebidas con contenido alcohólico y cerveza:	20,163.4
a) Bebidas alcohólicas.	5,651.2
b) Cervezas y bebidas refrescantes.	14,512.2
C. Tabacos labrados.	16,365.0
D. Aguas, refrescos y sus concentrados.	1,060.8
5. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.	15,378.2
6. Impuesto sobre automóviles nuevos.	5,298.7

Es pues aquí en este instrumento de financiamiento público, en donde se mandata que el ISTUV sea una fuente de ingresos para el Gobierno Federal.

En este sentido, este impuesto queda comprendido en la actividad financiera, siendo uno de los medios preordenados por el Estado, para la obtención de recursos necesarios para los gastos públicos y la consecución de los fines del Estado mismo.

Resulta indudable entonces, señalar que la finalidad del Estado respecto a esta contribución es la de allegarse de ingresos, mismos que resultan necesarios para estar en condiciones de satisfacer las necesidades colectivas, por lo que se cuenta con la potestad de imponer esta contribución, para estar en consideraciones de solventar su presupuesto.

Pero ¿qué tanta importancia tienen estos recursos captados mediante la recaudación de este impuesto? Para profundizar un poco más en el análisis de la

Tenencia como fuente de ingreso del Estado, es necesario conocer el mecanismo de recaudación y desde luego los montos de esta contribución, asunto que trataremos en tres apartados que a continuación se describen.

II.1.-El ISTUV Como Ingreso Público.

Señala Marcela Astudillo Moya⁴⁰, citando a otro autor, que la política fiscal es el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento interno y externo del Estado y a la situación financiera de las entidades y los organismos paraestatales, por medio de las cuales se determina el monto y la distribución de la inversión y el consumo público como componente del gasto nacional, e influye, directa o indirectamente en el monto y la composición de la inversión y el consumo privados. En este sentido, la orientación de la política fiscal depende de lo que se considere deba de ser la función del Estado.

Existe consenso en cuanto a que los propósitos fundamentales de la política fiscal deberían ser:

- 1) Obtener de la economía privada, por los medios más equitativos y eficaces, los ingresos necesarios para hacer frente a la provisión de los servicios públicos que la comunidad juzgue indispensables.
- 2) Manipular diversos instrumentos tributarios, de gasto de fijación de tarifas o de precios en forma tal, que se produzcan los incentivos suficientes para el sector privado, genere el volumen de ahorros requeridos por el desarrollo económico y efectúe las inversiones necesarias.
- 3) Atenuar las fluctuaciones de la economía.
- 4) La distribución equitativa de la renta nacional.

En relación a este último objetivo, dada su importancia, se debe subrayar que indudablemente los problemas de la distribución son relevantes en la política impositiva. A través de la tributación y el gasto, vinculada con la política monetaria, puede ser un elemento importante para mejorar la distribución del ingreso y las diversas formas de impuestos al patrimonio, además, orientando el gasto público de tal manera que fomente la producción de bienes y servicios que signifiquen un aumento del consumo real y del bienestar de los sectores de bajos ingresos.

La política fiscal indudablemente, influye en la economía de un modo directo, por medio del ingreso que obtiene el Estado y por el monto y la dirección del gasto público.

Por el lado del ingreso, las fuentes de recursos más importantes son: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, ingresos de organismos, empresas y

⁴⁰Marcela Astudillo Moya, La Problemática Fiscal en México: El Ingreso y el Gasto Publico, eseconomía revista de estudios económicos, tecnológicos y sociales del mundo contemporáneo No.8 Otoño de 2005 Escuela Superior de Economía del Instituto Politecnico Nacional. P 9

financiamiento; evidentemente que las fuentes más importantes son la tributación y los ingresos de organismos y empresas.

Como se señaló en párrafos anteriores, cada año, se decreta la Ley de Ingresos de la Federación, en la que se establece una estimación de los ingresos que obtendrá el Estado por cada concepto. Dentro del rubro de los Impuestos, de manera específica se establece el monto estimado a captar por el Impuesto Sobre la Tenencia o Uso de Vehículos. En este instrumento del Estado de política fiscal, se refleja un monto significativo que deriva de esta contribución, como se puede observar en el Apéndice Único de este documento, en la **Tabla 1 y 2**, que analizan el periodo de 1996-2005, el monto recaudado por el ISTUV, para el año 2005. Para este año, es el más alto en el periodo, siendo este de 14,507.10 millones de pesos y representa un 0.71% con respecto a la totalidad de los Ingresos Federales. Representa 1.05% con respecto a los ingresos captados el Gobierno Federal y un 1.71% con respecto al total del concepto de Impuestos. No obstante que en el año de 2005 se logró un monto mayor en el periodo, no es el más significativo e importante con relación al impacto de este impuesto en los totales de ingresos, pues en el año 2001 fue del 1.07% con respecto a los ingresos Federales, un 1.62% con respecto a los Ingresos del Gobierno Federal y un 3.36% de los totales de impuestos.

En consecuencia no son montos despreciables de los cuales el Estado con simplicidad pueda prescindir de éstos. De aquí la importancia de continuar el análisis del destino de estos recursos para poder opinar fundamentadamente sobre la procedencia o no de este impuesto.

II.2.-La Recaudación del ISTUV.

Ya hemos señalado que este impuesto es Federal, porque se sustenta en una Ley Federal y materialmente legislativa. También este impuesto es considerado en la Ley de Ingresos de la Federación como fuente de financiamiento y, de manera muy imprecisa el monto captado de estos recursos, son considerados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, otro instrumento de política económica.

También ya definimos que este ingreso es una figura de carácter contributivo o tributario, debido a que el Estado lo impone obligatoriamente a los particulares, surgiendo la relación fisco-contribuyente.

Ahora bien, la gestión, liquidación y recaudación de los tributos Federales, son realizados principalmente por órganos Federales. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta con el órgano especializado denominado Servicio de Administración Tributaria (SAT), con presencia nacional, que es la instancia encargada de la recaudación federal. Por otra parte, las Entidades Federativas cuentan dentro de la estructura de sus secretarías de Finanzas, con órganos especializados en la recaudación de los tributos locales.

El Servicio de Administración Tributaria se define por su propia Ley, en los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5° y 7°.

De acuerdo con el ordenamiento jurídico mencionado el Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la SHCP, con el carácter de autoridad fiscal, y con las atribuciones y facultades ejecutivas que señala su Ley y tiene por objeto la realización de la actividad estratégica del Estado, consistente en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y de sus accesorios para el financiamiento del gasto público. En la consecución de este objetivo deberá observar y asegurar la aplicación correcta, eficaz, equitativa y oportuna de la legislación fiscal y aduanera, así como promover la eficiencia en la .administración tributaria y el cumplimiento voluntario por parte del contribuyente de las obligaciones derivadas de esa legislación.

Además el SAT gozará de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones. El domicilio es la Ciudad de México, donde se ubican sus oficinas centrales. Asimismo, cuenta con oficinas en todas las Entidades Federativas y sus plazas más importantes, así como en el extranjero, a efecto de garantizar una adecuada desconcentración geográfica, operativa y de decisión en asuntos de su competencia conforme su Ley, al Reglamento Interior que expide el Presidente de la República y a las demás disposiciones jurídicas que emanan de ellos.

Esta es la regla general establecida. No obstante, la *Ley de Coordinación Fiscal*⁴¹ permite que las Entidades Federativas suscriban “*Convenios de Colaboración Administrativa*”, por medio de las cuales éstas se pueden encargar de la gestión, liquidación y recaudación de algunos impuestos Federales. Entre éstos, desde luego, destaca la Tenencia. En este caso, los Estados que celebren dichos convenios tendrán derecho al 100% de lo recaudado por concepto del ISTUV, obligados a distribuir entre sus municipios al menos el 20% de lo recaudado por los mismos.

En el capítulo III, artículo 13 de la *Ley de Coordinación Fiscal* se define con claridad los *Convenios de Colaboración Administrativa* que pudieran darse entre la Federación y las Entidades:

“**Artículo 13.-** El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los Gobiernos de las Entidades 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.

En los convenios a que se refiere este artículo se especificarán los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas. Dichos convenios se publicarán en el Periódico Oficial de la Entidad y en el Diario Oficial de la Federación, y surtirán sus efectos a

⁴¹ Ley de Coordinación Fiscal, Capítulo III, Artículo 13.

partir de las fechas que en el propio convenio se establezcan o, en su defecto, a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Federación o la Entidad podrán dar por terminados parcial o totalmente los convenios a que se refiere este precepto, terminación que será publicada y tendrá efectos conforme al párrafo anterior.

En los convenios señalados en este precepto se fijarán las percepciones que recibirán las Entidades o sus Municipios, por las actividades de administración fiscal que realicen.

Artículo 14.- Las autoridades fiscales de las entidades que se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las de sus Municipios, en su caso, serán consideradas, en el ejercicio de las facultades a que se refieren los convenios o acuerdos respectivos, como autoridades fiscales federales. En contra de los actos que realicen cuando actúen de conformidad con este precepto, sólo procederán los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público conservará la facultad de fijar a las entidades y a sus Municipios los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa que señalen los convenios y acuerdos respectivos.

Artículo 15.- La recaudación de los ingresos federales se hará por las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas autorizadas por las entidades, según se establezca en los convenios o acuerdos respectivos.

Cuando la entidad recaude ingresos federales, los concentrará directamente a dicha Secretaría y rendirá cuenta pormenorizada de recaudación. La Secretaría, también directamente, hará el pago a las entidades de las cantidades que les correspondan en el Fondo establecido en el artículo 2º. y pondrá a su disposición la información correspondiente. Se podrá establecer, si existe acuerdo entre las partes interesadas, un procedimiento de compensación permanente.

Las entidades coordinadas con la Federación en materia de tenencia o uso de vehículos o de automóviles nuevos, o en ambos, deberán rendir cuenta comprobada por la totalidad de la recaudación que efectúen de cada uno de estos impuestos.

La falta de entero en los plazos establecidos dará lugar a que las cantidades respectivas se actualicen por inflación y a que se causen, a cargo de la Entidad o de la Federación, intereses a la tasa de recargos que establezca anualmente el Congreso de la Unión para los casos de autorizaciones de pago a plazo de contribuciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá compensar las cantidades no concentradas por la entidad, con las cantidades que a ésta correspondan en los fondos de participaciones establecidos por esta Ley.”

De hecho la colaboración puede alcanzar hasta los municipios de los Estados, ya que estos convenios suelen incluir una cláusula por la que el Estado, con el consentimiento de la SHCP, podrá ejercer total o parcialmente las facultades de administración transferidas a través de sus municipios.

En ejercicio de estas facultades, el Estado debe de hacerlo en términos de la legislación Federal. Así mismo, en virtud de estos convenios los órganos del Estado no dependen jerárquicamente de la administración, sin embargo, si se da una relación por la que aquellos tienen obligaciones que se establecen en la propia ley en los artículos arriba transcritos y en los particulares convenios de colaboración con las Entidades Federativas y que se refieren a lo siguiente:

- Informar a la Federación sobre la probable comisión de delitos fiscales;
- Depositar mensualmente a favor de la Tesorería de la Federación, el importe de los ingresos federales captados en el mes inmediato anterior;
- Rendir mensualmente ante la Federación, la cuenta mensual comprobada de ingresos coordinados; y
- Seguir las reglas federales en materia de concentración de fondos y valores propiedad de la Federación.

Por su parte, la SHCP tiene las siguientes facultades:

- Intervenir en cualquier tiempo para verificar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados:
- Formular querellas por delitos fiscales;
- Tramitar y resolver recursos de revocación que presenten contribuyentes contra resoluciones definitivas que determinen contribuciones o accesorios;
- Interponer recursos de diversos tipos contra resoluciones que sean adversos a los intereses del fisco (en relación con los ingresos coordinados); y
- De manera muy importante, ejercer las facultades de Planeación, Programación, Normatividad y Evaluación de los ingresos coordinados.

En el caso de la Tenencia, en cuya administración participan los Estados o los Municipios, deben de ser enterados a la Federación. Las autoridades Estatales y Municipales tienen la obligación de concentrar dichos recursos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público e informar particularmente de lo recaudado, sin embargo, es posible que la SHCP y el Estado respectivo acuerden un procedimiento de compensación permanente, para que el Estado retenga lo que le corresponde por concepto de las participaciones Federales que le toque recibir.

El proceso de recaudación de este impuesto, inicia con las fechas establecidas lo realiza el contribuyente propietario o usuario de vehículos en las oficinas recaudatorias de finanzas de cada una de las Entidades Federativas. El pago es en efectivo y el cálculo del mismo lo realiza el servidor público responsable, con base en la documentación que presenta el contribuyente, como es la tarjeta de circulación y la factura del vehículo.

Los montos a pagar por el contribuyente se calculan de conformidad con las modalidades y tarifas específicas establecidas en la *Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos*.

Solamente en algunas Entidades el pago respectivo lo realiza el contribuyente en instituciones bancarias, en centros comerciales o a través de tarjeta de crédito a mensualidades y sin intereses.

Recorriendo este procedimiento de captación e ingreso del recurso del ISTUV es posible, identificar cual es el destino que tiene esta contribución.

II.3.-El Monto de los Recursos Del ISTUV.

Es en esta parte en donde necesariamente se tienen que valorar la opiniones que se han comentado en este estudio con respecto a la abrogación de la Tenencia en la vertiente que señalan los partidos políticos, las propuestas de abrogación del impuesto en las Cámaras, y de los sectores productivos, de que los recursos captados no son significativos con respecto a la totalidad de los ingresos del Gobierno Federal.

También que el monto de estos ingresos no es equivalente a la inconformidad que genera su imposición ante los contribuyentes, a las dificultades administrativas, a sus costos para la recaudación, ni a la politización que se hace en torno a la desaparición de este impuesto, principalmente en periodos electorales, así como a la distorsión, que se genera y por la controversia constitucional que éste, motiva.

En particular en cuanto al monto, ya lo señalaba el ex secretario de Hacienda y Crédito Público Lic. Francisco Gil Díaz, quien decía que habría que preguntarle a las Entidades Federativas si quieren prescindir de este recurso que no es nada despreciable. Luego entonces, a la Federación no le implica ninguna dificultad la desaparición de este impuesto, pues serían las Entidades Federativas las que resultarían disminuidas en sus presupuestos.

Despejándonos un poco de las diferentes opiniones en torno a la Tenencia, que desde luego todas son en su contra, realmente el comportamiento de este impuesto no es nada negativo. Para este efecto, se ha determinado estudiar un periodo comprendido de los años 1996 al año 2005,⁴² mismos que se presentan en el Apéndice Único de este documento.

Tabla 1. (Consultar la tabla 1 del Apéndice Único)

Estos datos representan el comportamiento de los ingresos estimados con lo recuperado por el periodo de 1996-2005. Se observa que en los años de 1998 y 1999 a 2002, una diferencia negativa entre los ingresos estimados y los **Ingresos Totales del Sector Público**. En los años 1998, 2001 y 2002, los cuales se presentó esta tendencia, la Tenencia presenta un saldo positivo entre lo estimado

⁴² Nota.- A la fecha en que se terminó de elaborar este trabajo, aun la SHCP no publicaba la información correspondiente al año de 2006, razón por la cual solamente se estableció el estudio del periodo del 2001-2005.

y lo captado realmente. Esto quiere decir que ante las adversidades que se tuvieron para ingresar los montos estimados, este impuesto superó sus mismas estimaciones, manifestando que es realmente un impuesto confiable y dinámico independientemente del monto que representa con respecto a los totales de los ingresos totales del Estado mexicano.

Con relación a los **Ingresos del Gobierno Federal**, los años 1998, 1999, 2000 y 2002 también arroja una tendencia negativa entre lo estimado y el monto de los ingresos obtenidos. El ISTUV en el año de 1998 y 2001 tiene un saldo positivo con respecto a lo estimado.

Analizando los ingresos estimados por **Impuestos**, en los años 1996 y 1998 a 2005 con los realmente captados, estos presentan saldos negativos. Comparando la Tenencia con respecto al total de lo recaudado por el resto de **Impuestos**, este tuvo saldos positivos en los años de 1996, 1998, 2002, y 2005, lo que se vuelve a confirmar que esta es una contribución noble que ingresa más recursos de los que se estiman en la Ley de Ingresos de la Federación para los años sujetos a este estudio.

Es importante analizar estas tendencias con más detalle en virtud de que se desprenden algunas observaciones importantes.

1.- El impuesto del ISTUV a diferencia de las estimaciones por concepto de **Ingresos Totales del Sector Público**, presentó un saldo positivo con respecto a lo estimado con lo realmente recaudado.

2.- Que la Ley de Ingresos se Decreta a partir del Decreto de Presupuesto de la Federación y que en los años en que arroja saldos negativos para este periodo de análisis, quiere decir, que los presupuestos se formularon por encima de las posibilidades de ingreso de la Federación.

3.- Dentro del ámbito exclusivo de los **Impuestos**, se puede observar que a excepción del año 1997, lo estimado en ingresos por este concepto es inferior en todo el periodo a lo realmente recaudado. Esto nos indica que se requiere dimensionar con realidad el sistema fiscal mexicano, dado que este sistema de financiamiento público no puede hacer frente a los presupuestos establecidos para cada año. En particular el caso de la Tenencia a diferencia del comportamiento global de los impuestos, la Tenencia tiene una actuación más dinámica.

4.- Aún y cuando en el concepto global de los **Impuestos** es menor lo recaudado con respecto a lo estimado, el ISTUV, excepto en los años 1999, 2000, 2003 y 2004 presenta un monto superior entre lo recaudado y lo estimado.

Tabla 2.- (Consultar la tabla 2 del Apéndice Único)

Pudiera parecer, que el monto de los recursos del ISTUV no representa mayor importancia respecto de los **Ingresos Totales del Sector Público**, pues a

excepción del año de 2001, no constituyen ni el 1% del total. En promedio representa el 0.81% del **Total de Ingresos**.

Respecto a los **Ingresos del Gobierno Federal**, representa un poco más, pues para todos los años rebasa el 1%, promediando en el periodo un 1.05%.

Respecto del concepto de **Impuestos Totales**, el ISTUV representa el 1.71% de los ingresos captados en el periodo, en promedio, presentándose en el año de 2001 un 3.36%, en el 2000 y 2002 un 2.61% y en el 1999 2.33%

En cuanto a la tendencia, puede observarse el impacto que tiene este impuesto, siempre en incremento con respecto al total de los **Ingresos Federales**.

Con respecto a los ingresos totales del Gobierno Federal mantiene casi una misma presencia de este impuesto con respecto a este grupo de ingresos manteniendo un promedio sin mucha varianza, lo que quiere decir que es un impuesto cuya recaudación, como ya se comentó, es noble y siempre en la mayoría de los años de este período con resultados superiores a las previsiones.

Referente al grupo de **Impuestos**, está también la presencia de este impuesto con un comportamiento de altibajos, teniendo un mayor impacto en el año 2001, coincidiendo con el primer año de la administración de Vicente Fox.

En el informe de Actividades que rinde el Coordinador del Grupo de Trabajo de Ingresos Coordinados, Fuentes de Ingreso Local y Potestades Tributarias, ante la CCXXIII Reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el 20 de Octubre de 2006 con sede en Guadalajara, Jalisco, en las consideraciones sobre las propuestas que pretenden abrogar la Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, ente otros datos señala que la evolución de la recaudación observa un comportamiento de crecimiento real anual promedio de 12.66%, en el periodo 2000 a 2005.

Que las autoridades fiscales locales han mostrado una aceptable eficiencia administrativa y encuentran en esta contribución federal coordinada, un importante concepto de ingreso para la hacienda pública.

Para concluir sobre el comportamiento, la consideración sobre los recursos y sobre la importancia que tiene el ISTUV en las finanzas públicas, se termina esta parte, señalando otra de las consideraciones que se hicieron en el informe señalado en el párrafo anterior, en el sentido de este impuesto es un impulsor para el desarrollo administrativo de las haciendas estatales. Que habrá que instrumentar acciones para no afectar la recaudación de dichas contribuciones. Asimismo señala que de aprobarse la abrogación, será por demás necesario buscar alternativas para resarcir a las entidades federativas los ingresos que dejarían de percibir en consecuencia.

Tabla 3. (Consultar la tabla 3 del Apéndice Único)

En este gráfico, manifiesta el comportamiento de un impacto de crecimiento o decremento del impuesto de la Tenencia con respecto a los mismos conceptos **Ingresos Totales Del Sector Publico, Ingresos Gobierno Federal** y de los **Impuestos**, de un año a otro en el mismo periodo.

Se puede observar que con respecto al **Total de Ingresos Federales** en el periodo, su incremento tiene altibajos, hasta el año 2001, con un decremento el resto del periodo. Sin embargo con respecto al **Total del Gobierno Federal** el incremento se presenta del año 2001 al 2005, con excepción del 2004 en el cual se presentó un decremento. Con respecto al total de **Impuestos**, su tendencia es a decrementar su presencia o impacto en todo el periodo.

¿A qué nos lleva a concluir este comportamiento? A determinar que este impuesto tiene una tendencia errática de incremento con decrementos en el impacto o presencia con los globales que estamos analizando; que en el año de 2003 se manifiesta atípico, pues en lugar de tener mayor presencia en los globales de ingresos de los años sujetos al análisis, con respecto al total de ingresos federales y de los impuestos se presentó una profunda depresión en cuanto a su presencia, contrastando con una mayor presencia en los **Totales de Ingresos del Gobierno Federal**.

CAPÍTULO III. –EL DESTINO DE LOS RECURSOS DEL ISTUV.

Para entender a los impuestos desde el enfoque de función del gasto y no solamente del ingreso, es indispensable partir de la siguiente premisa, misma que está directamente vinculada con los principios de los impuestos señalados en el marco teórico de este estudio: "Si el ciudadano está obligado a pagar impuestos para sufragar el gasto público, correlativamente tiene el derecho para que los mismos se destinen a satisfacer las necesidades de la población, por ende, el Estado tiene por obligación cumplir con dicho mandato, destinando el dinero recaudado a satisfacer los reclamos de los ciudadanos y rendir cuentas claras y transparentes del uso que le da al mismo."⁴³

En este contexto se puede señalar, que siempre tendrá mayor legitimidad aquella contribución enterada por el ciudadano, en la cual se conozcan de manera clara y detallada los beneficios que se generaron para la sociedad, que aquella en la cual, además de desconocerse el destino otorgado, no se percibe ningún efecto positivo y real para la población, aún y cuando, en el primer supuesto, lo que se paga al Estado resulte ser superior al del segundo⁴⁴ (cuidando siempre la sujeción a los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad tratados en el primer capítulo).

Es por ello, que en países a los que ahora, algunos estudiosos les llaman del primer mundo, donde es sabido que la carga impositiva resulta ser superior a la de las demás naciones, se aprecia una mayor legitimación del actuar de los gobernantes, al realizar el pago de los impuestos, ya que los ciudadanos, además de gozar de prestaciones de salud y educación de muy buena calidad; de carreteras en excelentes condiciones; extraordinarias prestaciones para la vejez; etc., conocen de manera clara y detallada, que las contribuciones recaudadas se destinan a satisfacer las necesidades de la población.

En este sentido, para dar cumplimiento con la finalidad de la actividad financiera del Estado para allegarse de los diferentes ingresos, mismos que resultan necesarios para estar en condiciones de satisfacer las necesidades colectivas, el Estado cuenta con esta facultad, con la de imponer contribuciones, con lo que está en condiciones para solventar su presupuesto.

Es decir, los tributos son consecuencia y muestra del ejercicio de la autoridad que detentan los gobernantes sobre los gobernados, porque su establecimiento se hace en forma obligatoria, unilateral y con un sentido general para todas las personas físicas y morales que deben soportarlos.

Podemos decir, siguiendo este orden de ideas, que el establecimiento de este impuestos tiene como regla sujetarse a los principios de legalidad; proporcionalidad, equidad y destino del gasto público y, no así a los caprichos de

⁴³ *Defensa Fiscal, La Revista Mexicana de Estrategias Fiscales*, vigencia 25 de abril de 2006, p 64

⁴⁴ Joseph E. Stiglitz, *La economía del sector público*, Antonio Bosch editor, Tercera edición 2000, p 494.

la Cámara de Diputados y de los gobernantes en turno, siendo que por mandato constitucional, toda obligación contributiva, debe estar respaldada en una ley expedida por el órgano legislativo y esa norma debe reunir las características de generalidad, obligatoriedad e impersonalidad; debiendo de igual modo, dicho tributo cumplir con las exigencias democráticas de la vida en sociedad y de imponerse, en relación con la capacidad económica del contribuyente.

Sin embargo, no se puede asegurar, decir, que la situación antes descrita se presenta, de esta forma. Cuestionando a la propia *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ésta tiene como objetivo fundamental la conservación del dominio sobre la población usando todos los recursos que en la teoría pertenecen a ella pero que en la práctica son del grupo que esté en el gobierno. Entre esos recursos, en forma inmediata, están los que se obtienen de la población a través de los impuestos que el gobierno fija a su arbitrio, como lo es el ISTUV.

III.1.-El ISTUV en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el principal instrumento con el que cuenta el País para regular las relaciones fiscales intergubernamentales, entendidas éstas como el conjunto de acciones de tipo hacendario basadas en las relaciones entre la Federación, los Estados y los Municipios, con el objetivo de asegurar la equidad y simplicidad del sistema tributario y fortalecer económicamente las finanzas estatales y municipales.

Abordamos este aspecto en virtud de que los recursos captados por la Tenencia, forman parte de este mecanismo de coordinación y hace necesario conocer si es posible que, mediante este instrumento de la administración pública, se pueda conocer el destino de los recursos captados por este impuesto.

En este sentido, y dando atención a este sistema, la Federación y los Estados pueden firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales los Estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales.

Todas las Entidades Federativas han signado este tipo de Convenios, lo cual ha hecho que los dos impuestos más importantes (el ISR el IVA), sean establecidos y administrados por la Federación (a pesar de que ninguno de estos impuestos se hayan asignado de manera expresa en el Artículo 73, fracción XXIX de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ordenamiento que establece la lista de impuestos que le corresponden a la Federación)

Solamente el establecimiento y la administración de estos dos impuestos, ha hecho que la Federación controle alrededor de 80% de los ingresos fiscales totales generados en el país, lo cual es un indicador del grado de dependencia financiera de los Estados y de los Municipios en relación con la Federación.

Estas participaciones se articulan a través de una serie de reglas y fórmulas que integran el *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, cuyo mecanismo solamente se describe en sus rasgos más generales y que nos permite concebir el asunto de interés.

Como se expresó al inicio de este apartado, la base del ceder parte de sus poderes tributarios a la Federación mediante un convenio de adhesión al sistema celebrado con el Gobierno Federal, es a cambio de tener derecho a obtener una participación en los fondos federales. Así mismo, la *Ley de Coordinación Fiscal* prevé la conformación de varios tipos de fondos participables. Los más importantes son:

Fondo General de Participaciones: Compuesto por el 20% de la recaudación federal participable, ésta última está definida como la cantidad que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de devoluciones por los mismos conceptos (la *Ley de Coordinación Fiscal* es más específica y extensa en la enunciación de una serie de fuentes de ingresos federales que no se incluyeron en la recaudación federal participable)

Este Fondo de Participaciones se distribuye de la siguiente forma:

- I.- El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio que se trate.
- II.- El 45.17% en términos de un coeficiente que toma en cuenta la eficiencia recaudatoria de cada Estado, premiando a los que recaudaron más.
- III.- El 9.66% restante se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada Estado, y éstos son los resultados de la suma de las participaciones a que se refiere los numerales I, II en el ejercicio que se trate (criterio compensatorio).

Fondo de Fomento Municipal: Integrado con una fracción de 1% de la recaudación federal participable que corresponde a los Municipios del País y distribuido conforme a la fórmula del Artículo 2-a fracción III de la *Ley de Coordinación Fiscal*. Los recursos de este fondo no son entregados directamente a los Municipios, sino a los Gobiernos de los Estados y son éstos quienes se encargan de transferirlos a los Municipios.

Las Entidades Federativas pueden incluir en los Convenios de coordinación fiscal que celebren con la Federación, la asignación del 100% de las recaudaciones que se obtenga por los impuestos específicos como son el ISTUV o el ISAN (de lo cual corresponderá cuando menos el 20% a los Municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura local respectiva).

Así mismo, pueden los Estados acordar con la Federación la participación en la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios en los porcentajes y sobre bienes que a continuación se mencionan:

- a) el 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas,
- b) el 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados. Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada de los bienes mencionados, de la enajenación nacional.

La Ley señala asimismo que los Municipios deberán recibir como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al Estado.

Cabe aclarar que el régimen legal de participación en ingresos federales no conlleva el reconocimiento de algún grado de capacidad normativa para las Entidades Federativas ni para los Municipios.

Por otro lado, la *Ley de Coordinación Fiscal* prevé otro tipo de transferencia de la Federación a los Estados, que constituyen “aportaciones” de diversos tipos. Estas son definidas en el artículo 25 de dicha Ley, como “recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, del Distrito Federal y en su caso de los Municipios, condicionando su gasto a lo consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley...”

Con estas aportaciones se crean los fondos siguientes:⁴⁵

- A- Fondo de Aportaciones para su Educación Básica y Normal.
- B- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
- C- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones territoriales del DF
- D- Fondo de Aportaciones Múltiples.
- E- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- F- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Los criterios para fijar el importe de dichas transferencias dependen del tipo de que se trate. Por ejemplo, en cuanto a la determinación del monto anual correspondiente al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica se tomará en cuenta el registro de escuelas y de plantillas de personal, así como los recursos presupuestarios que con carga a dicho fondo se hayan transferidos a las entidades federativas el ejercicio anterior, pero no se establece una fórmula para la distribución de dicho fondo entre las entidades federativas, sino que se prevé una reunión de autoridades Federales y Estatales en materia educativa para

⁴⁵ Enrique Arriaga Conchas, *Finanzas Públicas de México*, Instituto Politécnico Nacional, México, p 328.

analizar las alternativas y presupuestos sobre el empleo de los recursos bajo un criterio de equidad.

Por su parte, el monto del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud se determinan tomando en cuenta factores como el inventario de infraestructura médica y de plantilla de personal; los recursos que con cargo a las previsiones para servicios personales y de gasto de operación e inversión contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se hayan transferido a los Estados durante el ejercicio fiscal anterior, para cubrir el gasto en servicios personales, gasto de operación e inversión. Y con base en dicho monto se aplica una fórmula (Artículo 31 de la *Ley de Coordinación Fiscal*) para determinar la distribución de los recursos a las entidades federativas. La fórmula toma en cuenta índices de mortalidad, marginación, población, entre otros.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente al 2.5% de la recaudación federal participable. Este fondo es distribuido por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, conforme a una fórmula que toma en cuenta criterios de pobreza extrema. La idea es que las aportaciones de este fondo se realicen en función de la proporción que corresponda a cada Estado en la pobreza extrema a nivel nacional.

Como comentario general puede decirse que la definición de los montos y su distribución, se hace conforme a cálculos y fórmulas establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal (de carácter Federal), cálculos que son realizados por autoridades Federales, y en las que las autoridades locales coadyuvan proporcionando información y datos estadísticos.

Corresponde en última instancia a la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión hacer la labor de control y fiscalización de que los recursos así aportados se hayan destinado a los objetivos para los cuales se asignaron.

Los ingresos de los Estados que provienen de las participaciones en el Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal y de las participaciones en ciertos impuestos, no están condicionados en cuanto a su gasto. Pero los ingresos que provienen de los fondos de aportaciones federales sí están condicionados.

El condicionamiento en algunos casos es genérico y en otros es más concreto. En el caso de los Fondos de Aportaciones en Educación y Salud, es genérico, es decir, la Ley indica que los recursos de dichos fondos habrán de aplicarse a los sectores de educación (Básica y Normal) y al de salud respectivamente. Pero en el caso por ejemplo, del Fondo de Aportaciones Múltiples, los recursos deben destinarse exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de extrema pobreza.

La *Ley de Coordinación Fiscal* indica que todas las aportaciones federales condicionadas serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso de los municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes. La Ley de Coordinación Fiscal también establece que en razón de lo anterior, deberán registrarse como ingresos propios destinados específicamente a los fines establecidos en los artículos respectivos de la Ley.

Recibidos los recursos de los fondos de aportaciones por las entidades Federativas y los Municipios hasta su erogación total, el control y la supervisión del manejo de dichos recursos corresponderá en una primera instancia a los órganos locales de fiscalización de las cuentas públicas, pero en una segunda y última instancia a la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Resulta significativo el dato de que el monto de los fondos de aportaciones Federales a las Entidades Federativas (que son fondos condicionados), ha sido mayor al de los recursos que provienen del régimen de participaciones.

El principio de solidaridad fiscal entre los Estados se da a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y con la intermediación de las autoridades hacendarias federales. Dicho principio de solidaridad se manifiesta a través de los criterios compensatorios que se encuentran en las distintas formulas que deben aplicarse para definir la manera en que se han de distribuir los fondos federales participables a las Entidades Federativas, y que toman en cuenta factores como los niveles de pobreza, marginalidad e índices de mortalidad de las distintas Entidades Federativas.

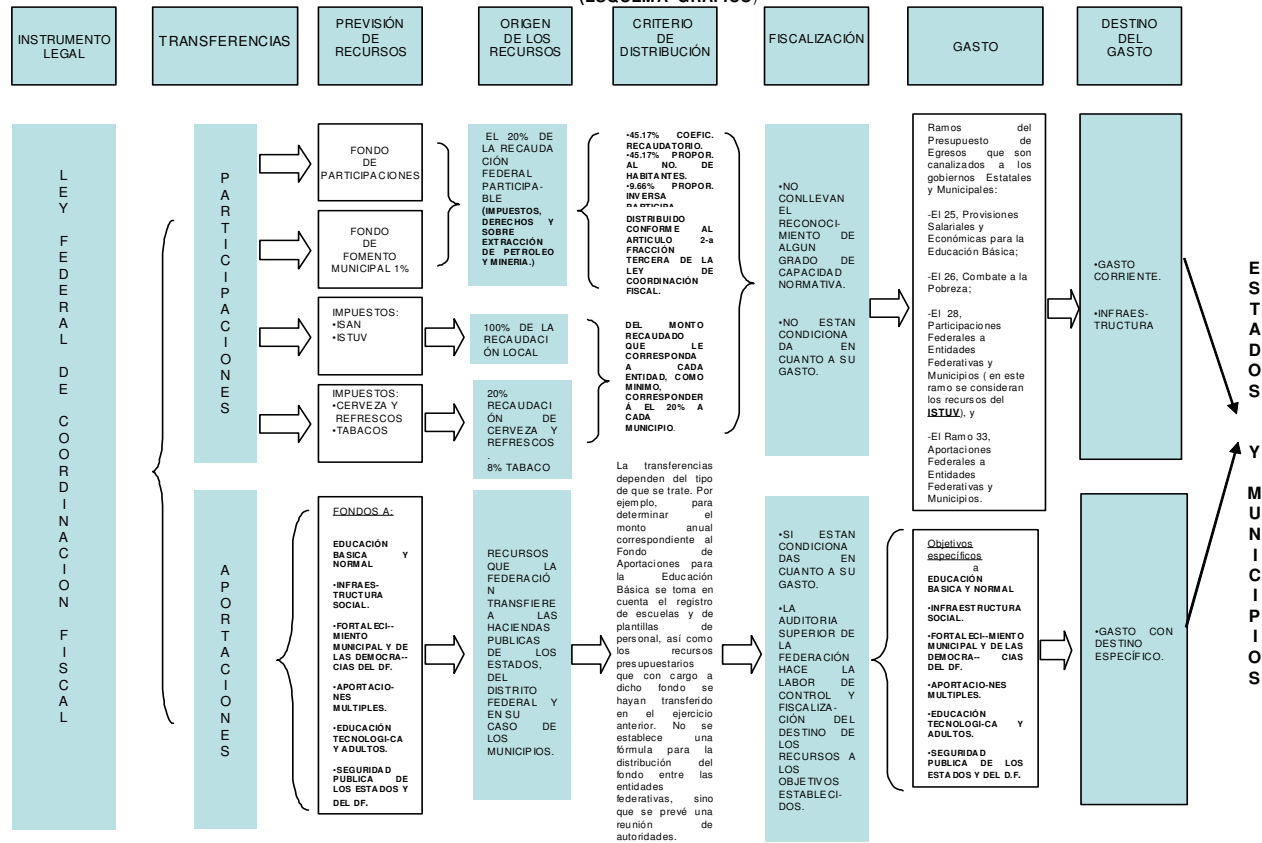
Victoria Rodríguez ⁴⁶ reporta que bajo la fórmula de distribución existente en la actualidad y vigente desde 1996, se generó un aumento real del 64% en las transferencias federales a los cuatro Estados más pobres (Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca) entre 1989 y 1992, mientras que los demás Estados recibían un aumento del 20% en promedio.

El efecto global de la Reforma de 1990 fue que la proporción de las transferencias a los tres Estados más ricos (Nuevo León, Baja California. y el Distrito Federal), en comparación con las transferencias a los 6 Estados más pobres, se redujo de 3.1% en 1992, lo cual ha provocado cierta fricción entre los Estados más ricos del norte y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al sentirse castigados por ser más prósperos y más eficaces recaudadores de impuestos y por contribuir más al fisco federal.

De manera esquemática, se sintetiza la operación del *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, en donde se es más comprensible la identificación del flujo de los recursos del ISTUV (Ver el esquema gráfico en la hoja siguiente).

⁴⁶ Rodríguez Victoria, *La Descentralización en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 185.

EL ISTUV EN EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL (ESQUEMA GRAFICO)



Fuente: Esquema descriptivo elaborado por el autor.

Por último, es importante mencionar que las participaciones que corresponden a las Entidades y Municipios si pueden ser retenidas y afectadas por la Federación, para el pago de obligaciones financieras contraídas a favor de la Federación de las instituciones de crédito que operen en el país, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana (así lo define el Artículo 9º de la *Ley de Coordinación Fiscal*).

Además esta Ley no contempla ningún tipo de garantía de la cual puedan disponer los Estados en caso de que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, determine la retención y su afectación en el pago de las deudas contraídas.

Lo que si establece la *Ley de Coordinación Fiscal* es la posibilidad de que las Entidades Federativas recurran a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los casos en que previa audiencia, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público determine su salida del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal por incumplimiento de la ley o de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal celebrados entre la Federación y los Estados.

En estos supuestos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pueden también disminuir las participaciones al Estado en cuestión, por el monto equivalente a los ingresos que hubiese recaudado en contravención al Sistema de Coordinación Fiscal. Por último, los Estados también pueden recurrir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando sea la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que incumple la *Ley de Coordinación Fiscal* o los convenios respectivos (Artículo 12 de la *Ley de Coordinación Fiscal*).

III.2.-Las Participaciones a Estados y Municipios.

Las transferencias de recursos que la Federación canaliza a los gobiernos locales a través de diferentes rubros constituyen parte esencial de los ingresos con que cuentan esos gobiernos no sólo para invertir en obra pública, sino también para cubrir sus gastos corrientes.

Los ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación cuyos recursos son canalizados a los gobiernos Estatales y Municipales, son:

- El Ramo 25, Provisiones Salariales y Económicas para la Educación Básica;
- El Ramo 26, Combate a la Pobreza;
- El Ramo 28, Participaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios (en este ramo se consideran los recursos del ISTUV), y
- El Ramo 33, Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios.

El *Sistema de Participaciones Federales*, creado en 1980 como parte del *Sistema de Coordinación Fiscal*, constituye uno de los principales mecanismos del Gobierno Federal para canalizar recursos a Estados y Municipios.

Como ya se señaló, los objetivos de este sistema son promover la coordinación fiscal; es decir, que no existan gravámenes Federales, Estatales o Municipales sobre la misma materia y operar como un mecanismo equilibrador de recursos entre Estados y Municipios.

El objetivo fue concretar uno de los fundamentos del federalismo fiscal, esto es, compensar mediante transferencias no condicionadas la desigualdad fiscal estructural entre las entidades, contribuyendo al adecuado funcionamiento de la administración pública de las entidades de menor tamaño, además de participarles ingresos de acuerdo con su población.

También se buscó acelerar la redistribución entre las entidades durante la transición por medio de la mecánica de la Reserva de Contingencia.

Como consecuencia de la inconformidad de algunas entidades y de la necesidad de aportar mayores recursos, el gobierno incorporó en la *Ley de Coordinación Fiscal las Aportaciones Federales*, que es una figura de gasto que poco tiene que ver con la coordinación de los ingresos obtenidos de la recaudación federal participable y con los convenios de adhesión.

En diciembre de 1997 fue aprobada, en el Congreso de la Unión, una iniciativa del Ejecutivo Federal para modificar la *Ley de Coordinación Fiscal*, que incluía la creación de una nueva figura: las Aportaciones Federales.

El objetivo fue dar institucionalidad a las transferencias federales a Estados y Municipios, destinadas a la atención de responsabilidades relativas a la educación básica, servicios de salud y a la infraestructura municipal que la Federación les venía delegando como parte del programa de descentralización.

En consecuencia, se crearon el capítulo V de la *Ley de Coordinación Fiscal*, que da marco legal a las aportaciones federales, y el ramo presupuestal 33, Aportaciones Federales para Entidades y Municipios, que figuró por primera vez en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1998.

Por lo tanto, el ramo 33 constituye únicamente un reagrupamiento de recursos de gasto, clasificados en otros ramos, la mayoría de los cuales se encontraban en proceso de descentralización.

Además de su magnitud, el ramo 33 es importante por su dinámica. De 1998 a la fecha, este ramo presupuestal ha crecido en términos reales más de 30 por ciento, esto es, más del doble del crecimiento del PIB y una vez y media más del incremento presentado por el gasto social.

Ahora bien, conviene tener clara la diferencia entre los recursos vía participaciones y los recursos desconcentrados o aportaciones.

Las participaciones (es en este fondo donde son considerados los recursos del ISTUV), están incluidas en la *Ley de Coordinación Fiscal* por ser de carácter tributario y son transferencias no condicionadas como se mencionó anteriormente, ya que estos recursos son fiscalizados por las contralorías y los Congresos locales.

Los desconcentrados, los recursos del ramo 33, son transferencias y constituyen recursos federales condicionados, cuya fiscalización directa la realizan las autoridades y los Congresos estatales, pero sujetos a la normatividad y supervisión federales mediante convenios especiales.

De esta forma, resulta que aproximadamente 90 por ciento de los ingresos corrientes estatales provengan de las participaciones, y sumándole las aportaciones, apenas cuatro por ciento sean ingresos propios, provenientes de la recaudación de sus impuestos, derechos, productos —generalmente financieros— y aprovechamientos.

Es manifiesta en consecuencia la fragilidad fiscal de los órdenes Estatal y Municipal para hacer frente a cualquier contingencia, para aprovechar las facultades extra fiscales de los impuestos y estimular con recursos propios las posibilidades de desarrollo regional y municipal.

III.3.-El Gasto Público de los Recursos del ISTUV.

Como concepto de vital importancia para el análisis que se está llevando, y que va interrelacionado con el concepto de contribución, está el de gasto público. En este sentido basta destacar que uno de los requisitos fundamentales con los que debe cumplir un impuesto, es que el mismo satisfaga el principio de destino y éste implica que las contribuciones se utilicen para el gasto público, pero, ¿qué es lo que debemos de entender por dicho concepto, para seguirle los pasos a los recursos captado por el ISTUV?

Dentro del ámbito jurídico, lo clasifican como uno de aquellos conceptos que conocemos como *concepto jurídico indeterminado*, es decir, se refiere a una realidad cuyos límites no aparecen bien precisados, pero que se requieren y admiten ser precisados, mediante su conocimiento, y dado el caso de concreción, debe llegarse a una solución única por quien está obligado a aplicar el derecho (es decir, debe realizarse un acto de voluntad).

Para Ortega Blake⁴⁷, "el gasto público es el instrumento de política económica más poderoso. Consiste en el volumen de erogaciones de recursos monetarios necesarios para satisfacer las necesidades públicas previstas en el presupuesto

⁴⁷ Diccionario de Planeación y Planificación, Editorial Edicol, México, 1982, p.173

para cumplir con un plan determinado."

Por gasto público se puede entender como todo aquél que atañe a la actividad del Estado, que si bien es cierto, es permanente, no por ello es inmutable, ya que dependiendo de las necesidades de la población éste puede ser modificado, siempre y cuando se tenga en cuenta lo que al respecto establecen las disposiciones jurídicas que lo regulan.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), se refiere a dicho concepto relacionándolo con la obligación de contribuir de los ciudadanos, así tenemos: "Gasto Público.- Del artículo 31, fracción IV, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que establece la obligación de los mexicanos de "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", en relación con los artículos 25 y 28 de la propia Constitución, así como de las opiniones doctrinarias, se infiere que el concepto de "gasto público", tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo, por cuanto el importe de las contribuciones recaudadas se destina a la satisfacción de las necesidades colectivas o sociales, o a los servicios públicos; así, el concepto material de "gasto público" estriba en el destino de la recaudación que el Estado debe garantizar en beneficio de la colectividad."

En este sentido, es claro que quien da la definición más clara y pragmática del gasto público, es la SCJN, al señalar que el mismo estriba en el destino de la recaudación que el Estado debe garantizar en beneficio de la colectividad, estableciendo que son los artículos constitucionales y presupuestarios, los que le otorgan el fundamento legal de existencia a dicho concepto, y los cuales retoman las razones teóricas que le dan un sentido social al mismo.

En México, la definición de gasto público se encuentra plenamente sustentada, ya que los artículos 25; 26; 31, fracción IV; 72, inciso H; 73, fracción VII; 74, fracción IV y 126 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la *Ley de Planeación*, el *Plan Nacional de Desarrollo*, la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal* (LPCGPr) y su Reglamento, entre otros, contemplan de manera detallada y precisa, los requisitos, procedimientos, programas, directrices y lineamientos que toda erogación debe cumplir para ser considerada como gasto público.⁴⁸

En este sentido se puede precisar que el eje rector de la planeación y programación, aprobación y ejecución del gasto público, lo es el *Plan Nacional de Desarrollo*, en donde se recogen y vierten las necesidades de la población, y mismo que debe cumplir con lo dispuesto por el Artículo 26 Constitucional.⁴⁹

⁴⁸ Enrique Arriaga Conchas, *Finanzas Publicas de México*, Instituto Politecnico Nacional México, p. 37

⁴⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Capítulo I de la Garantías Individuales, Artículo 26.

Por lo tanto, es a través de los diferentes "PROGRAMAS" que derivan del *Plan Nacional de Desarrollo*, como el Gobierno Federal se dará cumplimiento a los requerimientos de la sociedad, aplicando los recursos necesarios para lograr los objetivos propuestos, por lo que todos los gastos deben tener referencia directa con el *Plan Nacional de Desarrollo*, así como con los programas sectoriales y especiales que deriven del mismo, y cumplir con todas las normas constitucionales y presupuestarias aplicables.

En esta tesitura, se puede concluir, que el proceso de planeación, programación, presupuestación, aprobación y ejecución del gasto público, debe ser estrictamente observado por nuestros gobernantes y someterse a las limitaciones condicionantes que las disposiciones legales establecen, ya que tienen como objetivo primordial, cubrir las necesidades y requerimientos de la colectividad, evitando las arbitrariedades, la discrecionalidad o los malos manejos de los recursos públicos.

III.4.-La Erogación de los Recursos del ISTUV.

Se ha señalado con toda certidumbre que la Tenencia es un impuesto con fines eminentemente recaudatorio, para el sostenimiento del gasto público, tal y como lo define la fracción IV del Artículo 31 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, al obligar a los mexicanos a contribuir al gasto público de los Estados y Municipios.

Se señala esto, porque este impuesto tiene un destino esencialmente presupuestario y forma parte integral del Presupuesto de Egresos de la Federación en forma específica canalizados a los Estados y Municipios por el ramo 28, Participaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios. Si no se identifican o identificaran los recursos en este ramo 28, este sería un impuesto extra fiscal, es decir, sin un destino esencialmente presupuestario.

Los Estados y Municipios en el ámbito de su competencia, utilizarán los recursos en la atención de necesidades ajenas a las necesidades colectivas de quienes son tenedores y usuarios de vehículos. Estos recursos se erogan para el pago de remuneraciones y servicios al personal, así como a cubrir otros gastos de carácter administrativos, esto es, en gasto corriente.

El segmento de la población que paga este impuesto, alrededor de 22 millones de vehículos de transporte carretero, (según cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), desconoce el destino de estos recursos. Pero de lo que si están seguros es que ya no se utilizan para financiar la construcción de las instalaciones olímpicas y la organización de otra olimpiada en México, ni tampoco a la construcción de vías terrestres ni al mantenimiento de las que ya operan.

Con relación al Gasto Federal Reasignado, para los fines que se persiguen en este trabajo, resultaría de gran beneficio que se integraran sus montos en el

Presupuesto de Egresos de la Federación de manera desagregada, así como el hecho de que se conocieran con anticipación a los procesos presupuestales de las Entidades Federativas, las características y reglas de operación, ya que esto, les permitiría poderlos integrar de una manera más detallada en sus propios presupuestos y de nueva cuenta, dar transparencia sobre es el destino de los recursos del ISTUV.

Finalmente y en la promoción de este impuesto, como se mencionó en la primera parte de este trabajo, Musgrave recomienda que es importante no perder de vista la actuación de la administración gestora. En este sentido, las Entidades Federativas han adoptado medidas para modernizar su sistema impositivo, en el caso del impuesto sobre tenencia se han otorgado mejoras en la atención al contribuyente, haciéndole llegar de forma oportuna información acerca de los lugares y fechas de pago del impuesto. Así también le han facilitado los accesos para el pago de éste por medios electrónicos y pagos a mensualidades sin recargos, por ejemplo. Desde luego, las acciones adoptadas han repercutido en el incremento de la recaudación de dicho impuesto, el cual ha tenido incrementos significativos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

CONCLUSIONES.-

1.- Aún y que algunos estudiosos de los impuestos señalan que el ISTUV es un impuesto que carece de todo sustento teórico metodológico para su imposición en México, se puede concluir que en el entorno social, político y económico en el cual se estableció este impuesto, propuesto por el Ejecutivo y aprobado por las Cámaras y el mismo trámite para decretar una *Ley Sobre Tenencia o Uso de Vehículos*, se carecía de formalidad y protocolo por todos los actores participantes.

En la actualidad un intento de impuesto de esta naturaleza definitivamente sería cuestionado e impugnado por los mismos partidos al interior de las Cámaras y de los sectores sociales y agrupaciones civiles, totalmente polémicos en relación al entorno económico.

2.- Al pasar este Impuesto por el rasero de los principios fundamentales de la teoría de los impuestos, este se justifica y hasta convence, sin embargo, cuando se cuestiona en relación a qué es lo que grava este impuesto el destino de los recursos y la capacidad contributiva, es cuando el soporte teórico queda endeble y cuestionable, sobre todo cuando se señala además que este impuesto es único en México, no encontrando otro que sea igual o se le parezca en las economías modernas.

3.- Efectivamente, es un impuesto cuyos recursos recaudados no tienen un destino específico claro, lo que hace que este impuesto tenga un efecto distorsionador, aún y cuando se demuestra en la exposición de este trabajo, que es un impuesto noble en su recaudación, superando las expectativas de montos establecidos en la última década del análisis del comportamiento de este impuesto, en los decretos de Ingresos de la Federación correspondiente.

4.- La distorsión presentada en el pago del ISTUV, motivada por una falta de formalidad en el establecimiento del ISTUV, el sustento teórico de los principios básicos de la teoría de los impuestos, el desconocimiento por parte del contribuyente del destino de los recursos captados, se ven disminuidos por la modernidad y facilidades y comodidad que se da para el pago del impuesto, lo que hace que este sea una fuente de financiamiento bastante importante y considerable para los Estados y Municipios.

5.- Desde un enfoque económico, la eliminación de este impuesto, causa más dificultades que virtudes. Para la Federación, no le implica ningún perjuicio eliminar este gravamen, sin embargo, para las Entidades Federativas si se verían seriamente afectadas, pues dejarían de percibir montos considerables para destinarlos básicamente al gasto corriente principalmente.

6.- Dado las características del ISTUV, primordialmente en su forma particular, de ser un impuesto federal, cuya recaudación es Estatal y los recursos son participables a los mismos Estados y Municipios, es la razón del por qué el tema de la abrogación de éste, se convierte en un tema electorero, sobre todo en periodos de elecciones federales.

7.- Derivado del comportamiento de este impuesto en cuanto a su recaudación, de los beneficios que traslada a los Estados y Municipios, de los prejuicios que les provocaría de no contar con este recurso, antes que pretender eliminarlo, habría que considerarlo en una Reforma Fiscal Integral, de tal manera que se trabaje en darle sustento teórico transparente y se entere del destino de los recursos; modernice la recaudación haciendo más cómodo para su pago y se enfoque el destino de los recursos a la construcción de vías carreteras para vehículos automotores.

RECOMENDACIONES.-

1.- Para estudios posteriores, abordar y enfocar el análisis del ISTUV para justificar la importancia de los recursos captados en el contexto integral de la Reforma Fiscal, a efecto de que esta imposición no sea polémica ni controversial, de tal manera que el contribuyente no cuestione este gravamen ni distorsione su pago.

2.- Fundamentar este gravamen a efecto de que los Estados y Municipios continúen contando con estos recursos, y que su utilización sea transparente, y que se traduzca en beneficios directos de los sujetos al pago, separando realmente que los recursos son para la construcción de carreteras en buen estado y seguras.

3.- Que en la misma Reforma Fiscal, para no dejar de recibir este recurso, se reoriente el ISTUV como un mecanismo económico para la atención preservación del medio ambiente y contribuya a la disminución de la contaminación que genera el uso del automóvil.

BIBLIOGRAFÍA.

- Defensa Fiscal, *La Revista Mexicana de Estrategias Fiscales*, vigencia 25 de abril de 2006.
- Diccionario de Planeación y Planificación, Editorial Edicol, México, 1982.
- Emilio Margáin Manautou, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, Editorial Porrúa, México 1989.
- Enrique Arriaga Conchas, *Finanzas Públicas de México*, Instituto Politécnico Nacional, México, 2° edición 2001.
- Enrique Cárdenas, *La Política Económica de México*, Colegio de México.
- Enrique Fuentes Quintana, *Introducción a los Principios de la Imposición* Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974.
- Faya Viesca Jacinto, *Finanzas públicas*, Editorial Porrúa. México, 1981.
- Fernando Calzada Falcón, *Federalismo y Finanzas Públicas*, Editorial CEPAC, México, S.A. de C.V.
- Flores Zavala Ernesto, *Elementos de Finanzas Públicas*, Editorial Porrúa, S.A., 1985.
- Gaceta Parlamentaria, jueves 16 de marzo de 2006.
- Gregorio Sánchez León, *Defensa Fiscal, La Revista Mexicana de Estrategia Fiscal*, vigencia 25 de enero de 2006.
- Harold M. Somers, *Finanzas Públicas e Ingreso Nacional*, FCE, México, 1967.
- J. Federico Álvarez Arana, Ramón Castañeda Ortega, *La Administración del impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos en las Entidades Federativas, Marco de Referencia Teórico y Conceptual Sobre los Temas de la Convención Nacional Hacendaría*, Trabajo Preparatorio de la Convención Nacional Hacendaria.
- Javier Cors Meya. Delimitación entre Tasas y Precios Públicos. Pp. 339. En *Revista Autónoma y Local*. Vol. XIX Número 57, septiembre-diciembre, 1989. Editorial de Derecho Financiero, Editoriales de Derecho Reunidas. Indetec, 1999.
- José Ayala Espino, *Economía Pública*, Editorial Esfinge, S.A. de C.V. México, 2001.
- Joseph E. Estiglitz, *La economía del sector público*, Antonio Bosch editor, Tercera edición 2000.
- Juan Camilo Restrepo Salazar, *Nuevos Rumbos para la Descentralización*, Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Imprenta Nacional, 2000, p 97
- Marcela Astudillo Moya, *La Problemática Fiscal en México: El Ingreso y el Gasto Público*, *eseconomía revista de estudios económicos, tecnológicos y sociales del mundo contemporáneo* No.8 Otoño de 2005, Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional.
- Marco de Referencia Teórico Conceptual sobre los Temas de la Convención Nacional Hacendaría. Trabajo Preparatorio de la Convención Nacional.

- Mario Huacuja Rountree, *El desarrollo del Capitalismo en México*, Siglo XX CAFP, Colegio de Bachilleres, México 1981.
- Musgrave Richard Abel, *Hacienda Pública en México; Teórica y Aplicada*, McGraw-Hill 1989.
- Ortega Blake J. Arturo. *Diccionario de Planeación y Planificación*. Editorial Edicol, México 1982.
- Ramón Castañeda Ortega, *El Problema de la Asignación de Potestades Tributarias entre Niveles de Gobierno: la Visión de Richard Musgrave*, Indetec.
- *Revista Autónoma y Local*. Volumen XIX, número 57. Septiembre-diciembre 1989. Editorial de Derecho Financiero-Editoriales de Derecho Reunidas.
- Rodríguez Victoria, *La Descentralización en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

APÉNDICE ÚNICO

Comportamiento del Monto de los Ingresos del ISTUV en la Cuenta Pública del Sector Público Presupuestario, Estado de Ingresos Presupuestarios, por el periodo (1996-2005)

DATOS DE LA CUENTA PUBLICA
SECTOR PUBLICO PRESUPUESTARIO
ESTADO DE INGRESOS PRESUPUESTARIOS
(Millones de Pesos)

TABLA 1

Concepto	1996			1997			1998			1999			2000		
	Estimado	Efectivo	Diferencia	Estimado	Efectivo	Diferencia	Estimado	Efectivo	Diferencia	Estimado	Efectivo	Diferencia	Estimado	Efectivo	Diferencia
Total	553718.0	593970.4	40252.4	725789.5	739154.7	13365.2	1417395.4	1388651.5	-28743.9	1589470.2	1382481.2	-206989.0	1754398.3	1532455.0	-221943.3
Gobierno Federal	376640.4	405814.4	29170.0	502641.2	510717.6	8076.4	627353.6	617770.2	-9583.4	768919.7	595246.1	-173673.6	889567.6	682223.3	-207344.3
Impuestos	236300.7	233870.6	-2430.1	282619.4	318279.5	35660.1	384317.5	353752.6	-30564.9	525688.4	324459.4	-201229.0	565422.3	323295.3	-242127.0
Sobre Tenencia o Uso de V.	4089.9	4186.9	97.0	5296.0	5705.3	409.3	6450.0	6678.7	228.7	8104.0	7725.2	-378.8	8756.9	8437.3	-319.6
Organismos y Empresas	177077.6	188156.0	11078.4	223148.3	228437.1	5288.8	238733.0	237870.0	-863.0	261345.6	282335.0	20989.4	305745.9	321073.6	15327.7

Concepto	2001			2002			2003			2004			2005		
	Estimado	Efectivo	Diferencia	Estimado	Efectivo	Diferencia	Estimado	Efectivo	Diferencia	Estimado	Efectivo	Diferencia	Estimado	Efectivo	Diferencia
Total	1011776.0	641406.8	-370369.2	1026235.5	686283.4	-339952.1	1062001.4	1098029.4	36028.0	1167501.7	1246234.6	78732.9	1280105.2	1386747.7	106642.5
Gobierno Federal	1011776.0	641406.8	-370369.2	1026235.5	686283.4	-339952.1	1062001.4	1098029.4	36028.0	1167501.7	1246234.6	78732.9	1280105.2	1386747.7	106642.5
Impuestos	665997.9	308916.5	-357081.4	806200.0	450240.9	-355959.1	790041.8	770881.3	-19160.5	820550.5	787235.1	-33315.4	864830.7	850231.7	-14599.0
Sobre Tenencia o Uso de V.	9082.1	10376.7	1294.6	9838.9	11738.0	1899.1	12707.8	12371.5	-336.3	13465.6	13030.8	-434.8	14207.1	14507.3	300.2
Organismos y Empresas	350090.5	332531.8	-17558.7	378628.3	398147.0	19518.7	411555.5	467604.7	56049.2	440510.4	501103.1	60592.7	500880.8	535311.3	34430.5
Derivados de Financiamiento (no se contempla este rubro)				128351.1	114517.5	-13833.6	68132.4	90107.1	21974.7	57157.5	76153.7	18996.2	17574.4	120008.8	102434.4

Fuente: Cuadro elaborado por el autor, con los datos de la SHCP de la Cuenta Publica, del Sector Publico Presupuestario, Estado de Ingresos Presupuestarios. Datos obtenidos para cada uno de los años considerados en el periodo.

PORCENTAJE DE LA RECAUDACIÓN ANUAL DE LA TENENCIA CON RESPECTO A DIFERENTES
MONTOS DE INGRESO DEL GOBIERNO FEDERAL
PERIODO DE 1996-2005

TABLA 2

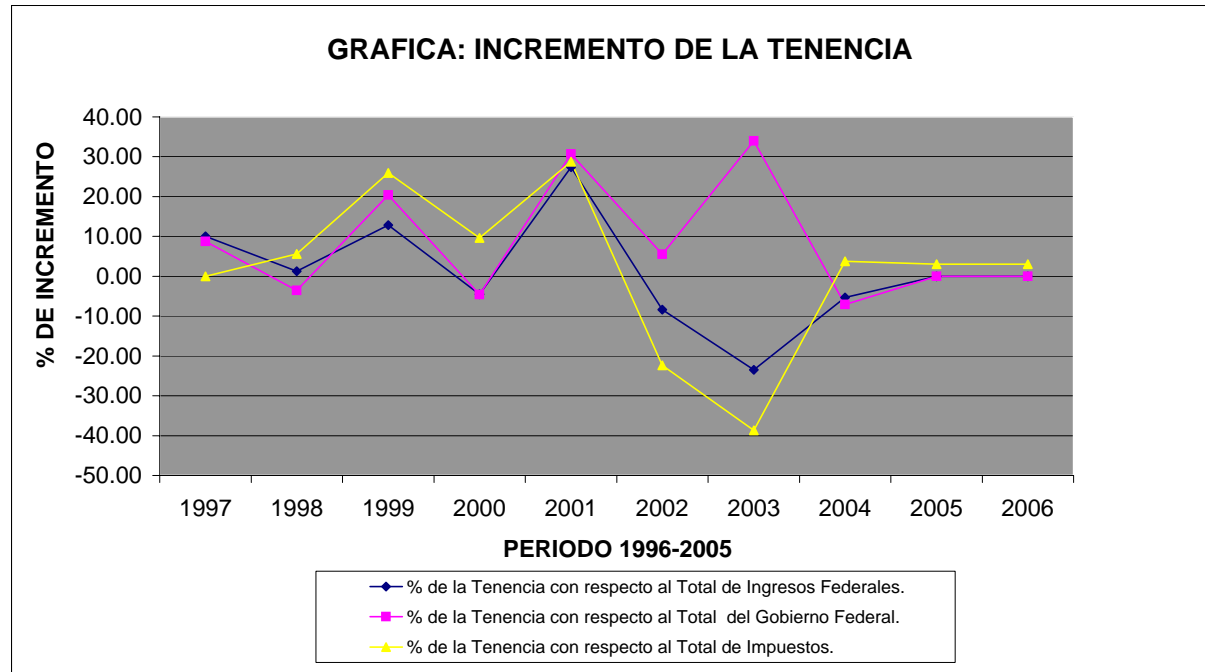
PORCENTAJE DE LA TENENCIA CON RESPECTO A DIFERENTES MONTOS DE INGRESOS.	PERIODO									
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1 % de la Tenencia con respecto al Total de Ingresos Federales.	0.70	0.77	0.78	0.88	0.84	1.07	0.98	0.75	0.71	0.71
2 % de la Tenencia con respecto al Total del Gobierno Federal.	1.03	1.12	1.08	1.30	1.24	1.62	1.71	1.13	1.05	1.05
3 % de la Tenencia con respecto al Total de Impuestos.	1.79	1.79	1.89	2.38	2.61	3.36	2.61	1.6	1.66	1.71

Fuente: Cuadro elaborado por el autor, con los datos de la SHCP de la Cuenta Pública, del Sector Público Presupuestario, Estado de Ingresos Presupuestarios. Datos obtenidos para cada uno de los años considerados en el periodo.

INCREMENTO DE LA RECAUDACIÓN ANUAL DE LA TENENCIA CON RESPECTO A DIFERENTES
MONTOS DE INGRESO DEL GOBIERNO FEDERAL
PERIODO DE 1996-2005

TABLA 3

PORCENTAJE DE LA TENENCIA CON RESPECTO A DIFERENTES MONTOS DE	PERIODO										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1 % de la Tenencia con respecto al Total de Ingresos Federales.		10.00	1.29	12.82	-4.54	27.38	-8.41	-23.46	-5.33	0.00	0.00
2 % de la Tenencia con respecto al Total del Gobierno Federal.		8.73	-3.57	20.37	-4.61	30.64	5.55	33.95	-7.07	0.00	0.00
3 % de la Tenencia con respecto al Total de Impuestos.		0.00	5.58	25.92	9.66	28.73	-22.36	-38.69	3.75	3.02	3.02



Fuente: Cuadro elaborado por el autor, con los datos de la SHCP de la Cuenta Pública, del Sector Público Presupuestario, Estado de Ingresos Presupuestarios. Datos obtenidos para cada uno de los años considerados en el periodo.