



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

"LOS IMPUESTOS FEDERALES Y SU APLICACION AL GASTO PUBLICO
EN EL CENTRO DEL DISTRITO FEDERAL 1995-2003"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA
P R E S E N T A
MIGUEL ÁNGEL MASCOTT PÉREZ

DIRECTOR DE TESIS:
LIC. RAYMUNDO MORALES ORTEGA



MEXICO, D.F.

MARZO 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por permitirme concluir esta etapa de mi vida, por permitirme afrontar mi situaciones difíciles con entereza y porque siempre lo he sentido a mi lado.

A mis abuelos, por sembrar la semilla del trabajo honesto y ser la raíz de una gran familia.

A mis padres, *Evelia y Leobardo*, por darme su amor, comprensión, apoyo incondicional, el gran impulso en mi vida y han sido mi ejemplo de esfuerzo y de trabajo.

A mi Padre, por ser el pilar de la familia y el eje de nuestro carácter. Gracias por tu ejemplo de vida.

En especial a mi madre, por la súbita paciencia que ha demostrado a lo largo de los años en que me ha educado, me ha enseñado el camino de dignidad, fortaleza y humildad, es un ejemplo a seguir y espero jamás desviar el camino. Mujer sensible, sencilla y de gran corazón. Mujer fuerte, firme y de grandes convicciones, inspiración y vida. Gracias por ser mi amiga. Te amo.

A la C. P. María Amparo Bravo Díaz, por su invaluable amistad, cariño y respeto que me han permitido mejorar como ser humano y servidor público.

A mi esposa Guadalupe, por ser una mujer comprensiva, que me ha apoyado en todos los momentos de mi vida y por ser una gran amiga, esposa y madre, porque te tengo, te siento a cada latido, vives en mí y eres mi compañera inseparable, porque tu llevas a mis hijos por el buen camino. Gracias por tu amor, comprensión a lo largo de nuestra vida.

Con todo mi amor y agradecimiento quiero dedicar este trabajo a mis hijos, *Berenice Lorelei, Miguel Angel, Luis Angel*, porque representan el amor que siempre me impulsó para realizar este sueño. Siendo ellos la inspiración para tomar nuevos retos, como padre y profesionista, para que en un futuro sean hombres capaces de enfrentar grandes retos y llegar a la cima del éxito.

A mi hermana *Norma Angélica*, por su cariño, firmeza y carácter

Jaime, por ser mi amigo y compañero

Leobardo, por ser el ejemplo de sueños y firmeza

Evelia, por su firme e invaluable apoyo en la realización de este trabajo y por ser un ejemplo de vida en la lucha por seguir adelante

Carlos, por ser un eje de esfuerzo y logros para mí y la familia

Maribel, por su incondicional cuidado, amor y cariño hacia mí

Haydeé, por su alegría cariño y fuerza, y a

Francisco, por su amor, respaldo y fuerza para continuar en la vida

Gracias hermanos. Les viviré eternamente agradecido.

A ésta querida Universidad Nacional Autónoma de México, a la Facultad de Economía, por los conocimientos que me entregaron para mi desarrollo profesional y humano, y por la inquietud de regresarles aunque poco, de lo mucho que me dieron: “POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”.

Al Lic. Raymundo Morales Ortega, por su sabia dirección y consejos en la realización de esta tesis. A los profesores sinodales: Lic. Celia Guadalupe Osorno Ruíz, Mtro. Enrique González Tiburcio, Lic. Miguel Herrera López, Dr. Ricardo Marcos Buzo de la Peña, por sus valiosos comentarios y aportaciones, para el enriquecimiento de esta investigación.

Atribuyó a mi persona una cantidad de propiedad y cualidades que sólo son producto de las condiciones sociales que me han rodeado, por lo que no podría comprender ni disfrutar ningún logro sin reconocer el tiempo, los espacios y las personas que me han ayudado a hacer camino.

Nunca hay más que un amor en la vida; el de la mujer que se ama. Sin duda hay muchos amores posibles en el mundo, porque hay muchas mujeres, como hay muchas tierras y muchas madres. Pero el único amor es el nuestro; por eso nos parece mejor, porque es nuestro, como nuestra patria, como nuestra madre. Nadie las elige y siempre nos parece que la mejor, que la única posible es la nuestra.

Jacinto Benavente.

Los Impuestos Federales y su Aplicación al Gasto Público en el Centro del Distrito Federal, 1995-2003

ÍNDICE

	Página
Capítulo I. Antecedentes Generales	1
A. Introducción	1
B. Objetivos Generales y Particulares	15
C. Planteamiento del Problema	17
D. Hipótesis	19
E. Justificación y Delimitación del Tema	20
Capítulo II. Entorno Macroeconómico	
II.1 Finanzas Públicas y Avance Económico	23
II.1.1. Gasto Público	23
A. Consideraciones Teóricas del Gasto Público	23
B. Aplicación del Gasto Público	25
II.2 Los Impuestos y su Importancia en el Gasto Público	27
A. Consideraciones Teóricas de los Impuestos	27
B. Clasificación de los Impuestos	29
C. Los Impuestos Federales como Fuente de Ingreso	32
II.3 Política Fiscal	35
A. Marco Conceptual	35
B. Reglas de Política Fiscal	36
C. Actualidad de la Política Fiscal	40
D. Generación del Ingreso en México	41
E. Formas de Financiamiento	42
II.4. Interacción entre el Ingreso y el Gasto para Coadyuvar en el Avance Económico	47
A. Aplicación de la Política Fiscal	47

a.	Principales líneas de acción	47
b.	Resultados	47
c.	La política fiscal dentro del contexto de la política económica del Sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León	48
d.	Evaluación de la Estructura Tributaria	49
e.	El Gobierno de Fox: Parte aguas en la aplicación de la Política Económica General Mexicana	54
f.	Impacto en el Ámbito Social	55
B.	Política de Gasto Público	55
a.	Objetivos	56
b.	Alcances y Limitaciones	57
 CAPITULO III. Los Impuestos Federales y su Aplicación al Gasto Público en el Centro del Distrito Federal, 1995-2003		58
III.1	Delimitación Metropolitana para la Recaudación de Impuestos	58
III.2	La Administración Local de recaudación del Centro del Distrito Federal y la Recaudación de Impuestos	59
A.	Estructura Funcional	59
B.	Aspectos laborales	67
C.	Principales Actividades Económicas	68
III.3	La Función Recaudatoria	69
A.	Conceptualización de la Recaudación	69
B.	Interacción de las Áreas que Participan en la Recaudación	69
C.	Programa Operativo Anual	70
D.	Sistemas que conforman la Recaudación	75
a.	Registro Federal de Contribuyentes y Control de Obligaciones	75
b.	Devoluciones y Compensaciones	75
c.	Cobranza	76
d.	Integración de la Información	76

CAPITULO IV. Evolución e Influencia de la Recaudación en la Zona Centro del Distrito Federal	78
IV.1 La Recaudación en el periodo 1995-2003 en la Administración Local de Recaudación del Centro del Distrito Federal	78
IV.2 La Recaudación y su Impacto Económico-Social en el Centro del Distrito Federal	
IV.3 Problemática presentada en los Niveles de Recaudación	101
A. La Influencia de la Economía Informal o Subterránea	101
B. La Desregulación y la Liberalización del Comercio	109
C. Eliminación de Barreras Arancelarias	112
D. Principales Efectos al Interior de la Administración Local de Recaudación del Centro	114
E. Contribuyentes en Problemática de Cobranza	115
F. Medición del Desempeño de Gestión	122
IV.4 Principales Efectos en las Finanzas del País	124
A. La disminución en la Captación de Ingresos	124
B. Aumento de la Deuda Pública	126
C. Inflación	128
D. Deuda Externa	130
E. Reforma Fiscal Integral	131
F. Corrupción	133
Conclusiones	134
Bibliografía	141

Capítulo I. Antecedentes Generales

A. Introducción

La historia del desarrollo de nuestro país ha estado marcada por etapas de auge y de crisis recurrentes, estos ciclos deben entenderse desde la óptica de la Macroeconomía que estudia los problemas económicos desde una perspectiva general y en gran magnitud. La Macroeconomía¹ nos establece a través de la teoría de los ciclos económicos que un país puede afrontar etapas de crecimiento y de estancamiento en su economía y éstas en la mayoría de los casos son consecuencia de factores de carácter endógeno como son: las políticas económicas, formas de administración gubernamental, grado de desarrollo de la estructura industrial, participación de los sectores financieros y empresariales, como motores del crecimiento. Aunado a ello, existen también causales exógenas que inciden directamente en la estabilidad y crecimiento de un país como lo son: dependencia tecnológica externa, inversión extranjera, préstamos financieros internacionales y las mismas condiciones económicas prevalecientes en otros países y que afectan de alguna forma el entorno económico mundial, sobretodo si consideramos la globalización y liberalización del comercio que se ha establecido en los últimos años.

Hyman Minsky uno de los teóricos que ha estudiado los ciclos económicos destaca² que un país debe ser previsor continuo de su situación financiera, y evitar en consecuencia la frugalidad entendida como posición “ponzi” que implica alto riesgo de apalancamiento. Este último elemento se caracteriza porque los pasivos son tan altos en relación a nuestros activos que se tiene que recurrir de inmediato a un Programa de Saneamiento Financiero para evitar catástrofes mayores, la solución por lo regular es siempre el endeudamiento externo.

¹ Chacholiades Miltiades Economía Internacional, capítulo I, pág. 2.

² Minsky Hyman, Wikipedia, Enciclopedia Libre. España 1999.

En el caso de México, las situaciones son muy similares, desde la década de los sesenta hasta nuestros días, los periodos de auge y de crisis han sido muy característicos al inicio y término de un sexenio, se han tenido buenos indicadores de crecimiento en lo que sería llamado “desarrollo estabilizador”, sin embargo, durante la administración del Presidente Gustavo Díaz Ordáz, se empiezan a vislumbrar serios rasgos de descomposición social que influirían notablemente en la imagen de México ante el mundo (Movimiento del 68).

Las crisis se acentuarían más en los bolsillos de los mexicanos al asumir el poder Luis Echeverría Álvarez, (1970–1976), particularmente en el año de 1976 en el que ocurre la devaluación a la moneda, debido a que el gobierno mexicano ya no estaba en condiciones de cubrir el servicio completo de su deuda externa por el incremento de las tasas de interés cobradas y por la fuga de capitales privados de México, solo quedaban 180 millones de dólares en las reservas del Banco de México y el gobierno debía pagar 300 millones de dólares a diversos bancos el 23 de agosto de ese año.³ Posteriormente, vendrían ciertos periodos de repunte provocados por el llamado “BOOM PETROLERO” en el sexenio del Presidente José López Portillo (1936-1982)⁴, en donde el petróleo, era la fuente principal de ingresos para el país; sin embargo, al depender estrictamente de este recurso, nuestra economía pasó a ser altamente vulnerable desencadenando presiones al interior del país y conllevando a otra devaluación en 1982.⁵

³ Antecedentes. La deuda externa de México desde la Revolución, pág. www.monografias.com/trabajos 16 (Deuda Externa en México).Silva Herzog Jesús, Secretario de Hacienda y Crédito Público, México, 20 de agosto de 1982.

⁴ www.Terracom/noticias/articulo “López Portillo”.El Presidente que convirtió el “boom Petrolero en grave crisis”.

⁵ Silva Herzog Jesús, Secretario de Hacienda y Crédito Público, México, 20 de agosto de 1982.

En diciembre de 1994, se desencadena otra devaluación; sin embargo, para el año 2000⁶, se tenía a través de la inversión extranjera directa un crecimiento del 2.9% del PIB, no obstante lo anterior, en la administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se solicitaron fuertes préstamos, por lo que la deuda externa total de México para junio del 2000, ascendía a 157.3 mil millones de dólares, equivalente al 29% del PIB, del cuál, el sector privado mantuvo la tendencia de mayor endeudamiento, mientras que el sector público redujo su saldo. El 31 de diciembre de 1999, la deuda externa del sector público paso de 92.3 mil millones de dólares, a 90.1 mil millones de dólares al 30 de junio de 2000, préstamos que se tradujeron en un sólido blindaje financiero y fue posible afrontar el final de la administración, en ese periodo resultaba paradójico señalar: ¿Cómo era posible que las mismas autoridades temieran otra crisis económica, si en ese entonces existían los recursos financieros para afrontarla?⁷

De esta breve semblanza histórica que ha caracterizado a las administraciones gubernamentales de los presidentes Miguel de la Madrid Hurtado., Ernesto Zedillo Ponce De León y Vicente Fox Quezada, resulta un factor común: la ineficiente utilización de los recursos presupuestales debido a que los recursos obtenidos por el gobierno federal se han canalizado a partidas presupuéstales erróneas.

En el caso de México, el gasto público queda consignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), cuya elaboración responde a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); y se regula por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento. De acuerdo a lo establecido en estos ordenamientos, los programas presupuestarios anuales deberán regir su elaboración para cumplir con los objetivos, estrategias, políticas y prioridades contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los

⁶ Informe de Gobierno, Vicente Fox, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷ Instituto de Investigación de la UNAM, "Momento Económico", noviembre de 2000, volumen 6, ejemplar 11.

programas sectoriales que se deriven de él. Es decir que el proceso de elaboración del PEF queda enmarcado en el proceso de planeación – programación y presupuestación del Gobierno Federal.

Existen esencialmente cuatro formas básicas de clasificar y presentar el gasto público o presupuesto de egresos. Estas clasificaciones responden a criterios diversos y distintos para agrupar el gasto público. A continuación se hace una descripción más detallada de cada una de estas clasificaciones básicas:

1. Clasificación programática

Esta clasificación ordena el gasto público en dos tipos de recursos: uno, los empleados para aplicar y ejecutar planes y programas específicos de gobierno, los cuales generalmente se asocian con la provisión de bienes y servicios públicos; y dos, aquéllos que se utilizan como gastos de carácter general no asociados a ningún programa específico. Por tanto las erogaciones se clasifican como Gasto Programable y No Programable.

a. Gasto Programable

Se destina al cumplimiento de los fines y funciones propias del Estado: la provisión de servicios de educación, salud, seguridad pública, entre otros. Comprende a las erogaciones que están sujetas a un programa previamente establecido, que se dirigen a alcanzar objetivos y metas específicas, con un efecto directo en la actividad económica y social. Dichos recursos son utilizados tanto por las dependencias centrales como por el sector paraestatal.

b. Gasto no programable

Gastos destinados a saldar compromisos que por su naturaleza no pueden ser identificados con un programa específico, de hecho se asocian de manera general a las acciones de Estado y contribuyen al cumplimiento de las funciones gubernamentales, apoyando la actividad financiera del Estado. Tal es el caso de las amortizaciones y el pago de intereses, las participaciones a estados y municipios, y los estímulos fiscales. Su efecto económico es posterior al momento en que se otorga, ya que el beneficiario hace uso de esos recursos con posteridad.

2. Clasificación administrativa

Las erogaciones se consolidan de acuerdo a la entidad o unidad administrativa responsable de la ejecución del gasto. A su vez las unidades responsables del gasto pueden ser agrupados en tres grandes grupos: gobierno federal, sector paraestatal o entidades de control presupuestario directo, y las entidades responsables de ejercer el gasto no programable. Estos grupos dan lugar a la identificación de las entidades responsables por Ramos de gasto, mismos que se separan en:

- Ramos autónomos
- Ramos administrativos
- Ramos generales
- Entidades de control presupuestario directo

A su vez, cada Ramo comprenden a otras unidades responsables que dependen de ellas, tales como las Subsecretarías, las Direcciones Generales, las Coordinaciones, Direcciones de Área, Subdirecciones etcétera.

A la clasificación administrativa del gasto corresponde un concepto que es oportuno mencionar, el Sector Público Presupuestario, en el cual se incluyen todas las entidades que reciben recursos públicos federales tales como los ramos autónomos, los ramos de la administración central y las entidades paraestatales de control presupuestario directo.

3. Clasificación funcional

Agrega el Presupuesto de Egresos por tipo de funciones públicas y relacionadas con la prestación y oferta de bienes públicos. En México, a partir del año 2003, se encuentra vigente la clasificación funcional, y que corresponde con la clasificación empleada en 2006.

4. Clasificación económica

El Presupuesto de Egresos ordena los gastos por objeto del gasto, según la naturaleza económica de la erogación sirva para mantener el proceso de operación corriente del Estado, o para mantener o expandir su escala de operación, es decir la infraestructura y patrimonio público. Por tanto esta clasificación computa los gastos en dos categorías, mismas que se describen a continuación.

a. Gasto Corriente

Son las erogaciones que efectúan las entidades de la administración pública para adquirir los servicios y bienes necesarios para mantener en funcionamiento el aparato gubernamental, sus instituciones, entidades y organismos. A esta clase de gastos corresponden las erogaciones por sueldos y salarios (servicios personales) y el pago de servicios generales de comunicaciones e inmuebles (rentas, teléfono, luz, etcétera). Los gastos corrientes incluyen las erogaciones por transferencias de consumo, las cuales se canalizan hacia otros sectores. Cabe destacar que estas operaciones de gasto corriente no incrementan los activos de la Hacienda Pública Federal.

b. Gasto de Capital

El gasto de capital son las asignaciones destinadas a incrementar el acervo de bienes de capital y conservar los ya existentes. Se incluyen las inversiones destinadas a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del Gobierno Federal; así como los recursos transferidos a otros sectores para fines similares. A diferencia de los gastos corrientes los gastos de capital si se reflejan en un incremento de los activos fijos del sector público.

Por su importancia dentro del gasto de capital conviene mencionar el gasto en inversión pública, pues son las erogaciones que realizan las dependencias, organismos descentralizados y empresas del sector público destinadas a la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de obras públicas.

Conviene aquí señalar que la contabilización del gasto de inversión a partir del año 2003 sufrió una modificación, pues anteriormente la parte de subsidios que se otorgaban como parte de programas que incluían proyectos de inversión se encargaban en el gasto corriente. En cambio desde ese año, con el objetivo de medir más adecuadamente –conforme lo argumenta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)- el esfuerzo que se realiza para incrementar el capital y los activos públicos, comunitarios y privados, mediante la entrega de recursos públicos a grupos específicos de población, como es el caso del Programa Alianza para el Campo, se comienzan a registrar como parte del gasto de capital.

Igualmente merece mención especial, el caso de las transferencias, definidas como recursos asignados a otros sectores o agentes económicos, quienes contribuyen directa o indirectamente a cumplir con las funciones públicas. Es decir son recursos ordinarios para cubrir gastos no originados directamente por las propias actividades del sector público, sino por terceros, a quienes se les transfieren estos recursos en forma de subsidios o subvenciones, ayuda o donativos, aportaciones o contribuciones.

Adicionalmente, existen otras clasificaciones del gasto público como pueden ser la clasificación sectorial o por destino del gasto; e igualmente se realizan “paraclasificaciones”, las cuales son resultado de combinaciones de las formas básicas de clasificación, por ejemplo: funcional-programática-económica, o administrativa-económica, o funcional-administrativa, etcétera.

Finalmente debe mencionarse que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPRH) (*esta Ley sustituyó a partir de abril de 2006 a la anterior Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal*), también incluye la clasificación

geográfica del gasto, la cual debe agrupar las erogaciones previstas por destino geográfico, en términos de entidades federativas y en su caso municipios y regiones⁸, la cual entrará en vigor a partir del ejercicio fiscal de 2008.

Sobre este aspecto, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad, es enviada anualmente al ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y conforma el paquete económico integrado por los documentos fundamentales que determinan los objetivos directrices, instrumentos y criterios de definición de la Política Fiscal. Este evento deberá ocurrir a más tardar el día 8 del mes de septiembre. Salvo los años de inicio de la gestión del ejecutivo, cuando la fecha prevista para ello será el 15 de diciembre.

Una vez recibido el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Cámara de Diputados deberá aprobarlo a más tardar el día 15 del mes de noviembre. Y en correspondencia con los tiempos estipulados para los años de inicio de encargo del ejecutivo federal este plazo se entiende, podrá prorrogarse hasta el último día autorizado para concluir el primer período ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados, es decir el 31 de diciembre.

Esto obliga a preguntar ¿El nivel de impuestos que paga la sociedad es sumamente bajo?, al respecto, considero y lo he corroborado con base a esta investigación que no es así, lo que sucede es que existen factores adicionales de mayor peso que provocan que los ingresos del país no sean los que realmente deben autogenerarse.

Entre los principales factores que inciden en el ingreso del gobierno federal vía impuestos, se encuentra la evasión y elusión fiscal de los contribuyentes, que son dos figuras jurídicas en materia fiscal que establecen que son dos actividades que generan pérdidas en la recaudación tributaria debido a que los evasores constituyen una competencia desleal para los contribuyentes que si cumplen con sus obligaciones fiscales, entendiéndose que la

⁸ Artículo 28, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

evasión de impuestos se genera por una decisión del contribuyente de no declarar, total o parcialmente, determinadas operaciones o ingresos que debería acumular para efectos fiscales. Entre las causas más importantes que la propician se encuentran la carencia de conciencia tributaria, un sistema tributario complejo, una administración tributaria ineficiente y el bajo riesgo de ser detectado porque las leyes son muy complicadas. La elusión fiscal, por su parte, surge de la capacidad del contribuyente para interpretar el texto de la ley y adaptarlo de la manera más conveniente a sus intereses con el objeto de minimizar el pago de impuestos. Al respecto, la fragilidad de un sistema tributario genera incumplimiento, total o parcial, de las obligaciones fiscales.

La evasión fiscal se torna injusta por el hecho de que sólo una parte de la población pague la provisión de servicios públicos que todos disfrutan, y por ende, constituye una causa importante de inequidad horizontal y vertical, puesto que conlleva una carga efectiva mucho más elevada para quienes si cumplen con sus obligaciones fiscales. Además, en términos de eficiencia económica, al establecer una tasa impositiva mayor sobre el sector formal, se generan distorsiones en las decisiones de los agentes económicos en cuanto a la elección de su actividad económica,⁹ así como un gasto público que no cumple con las medidas de austeridad y disciplina presupuestal que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para cada año, y una serie de reformas fiscales que se proponen año con año, por parte del ejecutivo federal al Congreso de la Unión con diversos cambios en materia de las principales contribuciones fiscales que gravan el ingreso de la sociedad, y que para cumplirlas se requiere necesariamente especialización en la materia; o en su caso, complejos trámites administrativos que dificultan el cumplimiento de obligaciones fiscales.

En razón a lo anterior, y con el objeto de contar con un marco de referencia en cuanto a la recaudación de impuestos federales en México, la investigación que se

⁹ Amieva Huerta Juan, Finanzas Públicas en México, Editorial Porrúa, primera edición 2004, México, pág. 18.

desarrolló se concretó a evaluar el grado de comportamiento evolutivo que ha tenido la recaudación en la Administración Local del Centro del Distrito Federal, durante el periodo 1995-2003, cuyo universo de contribuyentes a diciembre de 2007 era de 150,828 contribuyentes, integrado por 111,016 personas físicas y 39,812 personas morales.

Este documento trata de demostrar que el Gobierno Federal puede tener una alta generación de ingresos por la vía impositiva; y ser en consecuencia, uno de los pilares del crecimiento económico, que se vea reforzado por los ingresos provenientes del petróleo; así como por el crecimiento vía productiva.

La información fue obtenida de fuentes directas de la propia Administración Local del Centro y complementada con fuentes secundarias de Banco de México, el Servicio de Administración Tributaria (SAT), e información bibliográfica.

Para poder llevar a cabo la investigación, fue considerado en primera instancia:

a) Realizar la planeación de la misma, estableciendo los lineamientos generales que servirían de guía para facilitar su inicio y conclusión. Dicha planeación de la investigación, se definió como la delimitación de actividades requeridas para alcanzar un objetivo.

b) Asimismo, se definieron los recursos requeridos para este fin y llevar a cabo por medio de un procedimiento que permitiera llevar un orden al plantear las ideas y a realizar las actividades, de acuerdo con una metodología definida.

El tema de investigación es: “**Los Impuestos Federales y su Aplicación al Gasto Público en el Centro del Distrito Federal, 1995-2003**”. Se eligió este tema debido a la importancia que representa actualmente la recaudación fiscal dentro del Sistema Tributario Mexicano, ya que es uno de los principales instrumentos de financiamiento que tiene el Gobierno Federal para obtener los recursos que se requieren para hacer frente a las necesidades elementales de la sociedad.

El análisis del comportamiento de la recaudación fiscal durante el periodo 1995-2003, permite tener una visión más objetiva y clara del papel que juegan los recursos que se obtienen a través de los impuestos que entera la población; y si representan, o mejor dicho, se reflejan en la satisfacción de las necesidades vía los servicios otorgados por el Gobierno Federal.

Por otro lado, permite evaluar si los impuestos que paga la sociedad son lo realmente justos en función de los ingresos que perciben; y si son en verdad insuficientes para cubrir el déficit en que incurre el gobierno al final de cada año, lo cual parece ser que no, pues la economía en los últimos años creció en forma limitada como se demuestra en la tabla siguiente:

AÑO	Mill. Dlls. a Precios Constantes 1993	Tasa de Crecimiento Real
2003	9103.7	2.5
2002	8880.8	1.6
2001	8741.0	0.8
2000	8675.9	3.7
Promedio	8850.35	2.15

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, Enero 30 2008, México.

Entonces, ¿cual es la solución a éste problema? ¿Ó es que siempre ha existido una mala administración de los recursos?. Por ello, se ha considerado que sólo en el desarrollo de la investigación se podrán despejar estas interrogantes, para lo cual, se estructuró el trabajo por cuatro capítulos en los que trata lo siguiente:

En el primer capítulo, se abordan los ASPECTOS GENERALES del trabajo, iniciando con la introducción al mismo, las razones de tipo económico y financiero por las que se eligió el tema; así como la planeación de la investigación y la metodología empleada para la obtención de la información y concretar los objetivos particulares y generales que motivaron el presente trabajo.

El segundo capítulo se denomina ENTORNO MACROECONOMICO, el cual se subdivide en dos partes, la primera: Finanzas Públicas y Avance Económico, en la cual se describirán los aspectos teóricos del gasto público, de los impuestos y del ingreso nacional, se analiza también el aspecto de la deuda pública como instrumento de apoyo para financiar la carga del Gasto Público, la deuda pública es el problema más grande del país, dado que se tendrían que reducir los casi 100 mil millones de dólares anuales que se destinan al pago del servicio, amortizaciones y nuevos endeudamientos sobre la misma¹⁰, además se indagará la interacción que se desarrolla entre el ingreso y el gasto como elementos fundamentales para coadyuvar en el avance económico y se analizará de manera sistemática la Política del Gasto Público como parte elemental de la Política Económica aplicada a la economía mexicana.

En el tercer capítulo se incursiona de lleno en el problema objeto de la investigación, al que se ha denominado LOS IMPUESTOS FEDERALES EN EL Y SU APLICACIÓN AL GASTO PUBLICO EN EL CENTRO DEL DISTRITO FEDERAL,

¹⁰ "Federación de Economistas Mexicanos. A. C.", Edit. Rodríguez.
www.estadosunidosmexicanos.com. Artículo la deuda pública en México, 2008.

1995-2003, se inicia con la delimitación geográfica en la ciudad de México y zona conurbada para efectos de la recaudación de impuestos; del resultado de esta delimitación, surgen las Administraciones Locales de Recaudación que son las Unidades Administrativas del Gobierno Federal, por medio de las cuales, se lleva a cabo el proceso de recaudación de impuestos. Acto continuo, se acotará la zona de influencia, materia de estudio, la cual se denomina Administración Local de Recaudación del Centro del D. F., (A. L. R. Centro del D. F.), de la que describirá su organización, funcionalidad y entorno en el que se desarrolla. Se analizará de manera pormenorizada la conceptualización de la recaudación; así como la dinámica que se manifiesta al interactuar las distintas áreas inmersas en el proceso recaudatorio. Del mismo modo, se describirá cada uno de los sistemas que conforman la recaudación y la manera en que cada uno de los procedimientos de estos sistemas se desarrollan para cumplir con su cometido.

En el cuarto capítulo se describe la trayectoria que ha seguido la recaudación en la A. L. R. Centro del D. F. y la manera en que ha impactado en esta demarcación, por lo que se ha titulado: EVOLUCIÓN E INFLUENCIA DE LA RECAUDACIÓN EN LA ZONA CENTRO DEL DISTRITO FEDERAL. Aquí se aborda la problemática que se presenta en la recaudación de impuestos y se determinarán las posibles soluciones para resolver esta problemática.

Por último, se establecerán las CONCLUSIONES, que constituye la delimitación de las principales ideas y aportaciones, resultado al que se ha llegado con este trabajo de tesis.

Teniendo como premisa que un objetivo es un fin que se espera alcanzar en un futuro y en función del cuál se deben formular los planes para llevar a cabo todas las actividades que coadyuven a su logro, dependiendo de su alcance, o sea, del ámbito que abarcan, se clasificaron en Generales y Específicos.

Los objetivos generales se refieren a la investigación en su conjunto; en tanto que los objetivos específicos se refieren a puntos particulares orientados al logro del objetivo general.

En este contexto, los Objetivos Generales y Específicos son los siguientes:

B. Objetivos Generales y Particulares

Objetivos Generales

- Ubicar dentro del contexto de las Finanzas Públicas de México, la importancia que tienen los impuestos como fuentes principales de ingresos para el país.
- Describir el enfoque teórico del gasto público y la forma en que se aplica.
- Determinar la importancia que los impuestos federales representan dentro del gasto público.

- Puntualizar la coyuntura de la deuda pública y el peso que representa actualmente en las finanzas públicas.
- Describir la interacción que existe entre el ingreso y el gasto como elementos esenciales en el avance económico.
- Describir las principales líneas de acción que se han instrumentado en materia de política fiscal.
- Señalar los alcances y limitaciones en la aplicación del gasto público.
- Dilucidar la forma en que se aplican los impuestos federales dentro del gasto público.

Objetivos Particulares

- Describir cuantitativamente las necesidades del gasto público nacional
- Determinar el peso específico de los impuestos federales como principal fuente de ingreso.
- Describir una de las principales formas de financiamiento gubernamental.
- Describir las modalidades de endeudamiento en los tres niveles de gobierno.
- Analizar los resultados derivados de la política fiscal.

- Describir la estructura funcional de la Administración Local de Recaudación del Centro del Distrito Federal, la fuerza laboral del personal adscrito a esta unidad administrativa, y las principales actividades económicas que se realizan en esta circunscripción territorial.
- Analizar sistemáticamente el proceso de recaudación y cómo interactúan las áreas inmersas en este proceso.
- Describir cada uno de los sistemas que conforman el proceso de la recaudación.
- Examinar la evolución de la recaudación en el periodo 1995-2003.
- Determinar cuáles han sido los principales problemas que han impedido mejorar la recaudación.
- Señalar las posibles soluciones para mejorar los niveles de recaudación.

C. Planteamiento del Problema

El problema se delimitó a sus aspectos y relaciones fundamentales a fin de establecerlo en términos concretos, destacando aquellos elementos y vínculos que la teoría y la práctica señalan como importantes, para una primera aproximación al estudio que se realizó.

En general, se puede definir un problema¹¹ como una pregunta surgida de una observación más o menos estructurada.

Así, el Problema de Investigación, se plantea en los términos siguientes:

¿Cuál ha sido el comportamiento de la Recaudación Fiscal en el periodo 1995-2003 en la Administración Local de Recaudación del Centro del D.F., y si es posible determinar con este análisis que el ingreso vía impositiva en esta área de influencia es demostrativa a nivel nacional del comportamiento que se tiene por tipo de contribuyentes, de acuerdo con la información emitida por el Servicio de Administración Tributaria?

Una vez definido el Planteamiento del Problema, se estableció la hipótesis de esta Investigación, basada en una proposición enunciada para responder tentativamente a un problema, esto significa que se propone una respuesta sin saber aun si las observaciones, hechos o datos que se recopilen van a dar como resultado su comprobación o eliminación, pero contando ya con ciertos conocimientos que la apoyen.

En términos generales, una hipótesis podemos definirla como una respuesta tentativa al problema de investigación. Así, “una hipótesis científica es la aseveración acerca de cualquier conjunto de fenómenos, que es susceptible de ser refutada por medio de la confrontación con los hechos. Una hipótesis es, por lo tanto, una proposición teórica que puede ser correcta o errónea, en oposición a una tautología.¹²

¹¹Pardinas Felipe, Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales, Editorial Siglo Veintiuno Editores. 31ª edición.

¹² Diccionario de Economía, Gram. bannock, R. E. Baxter, Roy Rees. Editorial Trillas, pág. 194.

D. Hipótesis

De acuerdo con esta conceptualización, la hipótesis de nuestra investigación es la siguiente:

La evolución con altibajos de la recaudación fiscal en la Administración Local de Recaudación del Centro del D. F. ha sido generada por factores externos al Servicio de Administración Tributaria, los cuales inciden directamente en la variación de la misma, y son principalmente: a) la tasa creciente de desempleo, que conlleva a que un alto porcentaje de la población se incline a integrarse a la economía informal como principal medio de subsistencia, lo que provoca altos niveles de evasión y elusión en el pago de impuestos; b) la planeación fiscal que tienen las empresas para no pagar impuestos, vía deducciones y/o figuras jurídicas que permiten acreditamientos o diferimientos en el pago de impuestos; c) la producción doméstica, que no es lo bastante fuerte para producir los bienes y servicios necesarios, por lo que se establece el pequeño comercio, el cual no puede ser objeto de tasas impositivas como en el comercio establecido; d) la apertura comercial, que ha conducido a la desaparición paulatina de barreras arancelarias y reducción de impuestos; e) la corrupción, que es un gran problema que empeora la situación tributaria, ya que con el establecimiento de cuotas preferenciales, se provoca la evasión fiscal de un gran número de establecimientos, los cuales no se registran dentro del universo de contribuyentes.

Lo expuesto anteriormente, ha conducido a que en la década de los noventa en el manejo de las finanzas públicas no haya sido en forma óptima, toda vez que el déficit creado en este periodo ha sido por el exceso de gasto sobre el ingreso público, ya que la obtención de recursos económicos vía captación de impuestos no ha sido lo suficientemente fuerte para satisfacer las necesidades básicas de la sociedad, lo cual

induce a que los niveles de endeudamiento se vayan elevando paulatinamente, junto con el índice inflacionario, lo que a la postre reduce el poder adquisitivo de la población.

El déficit fiscal de los gobiernos de todos los niveles genera a través de diferentes modalidades de financiamiento, inestabilidad macroeconómica que puede verse reflejada en elevada inflación y desequilibrios en las cuentas con el exterior, particularmente en la balanza de la cuenta corriente¹³. De manera que el comportamiento de las cuentas fiscales, el déficit en especial, en sus diferentes definiciones, es de singular importancia para los planes de estabilización de una economía o región en particular. Por ello, la prudencia en el manejo de la política fiscal es uno de los fundamentos macroeconómicos más importantes. La política fiscal se refiere al uso de los impuestos, y el manejo de la deuda.¹⁴

E. Justificación y Delimitación del Tema

El tema objeto de la investigación, se aborda basado en la experiencia laboral en la que me he desempeñado y por la inquietud de explicar y determinar el comportamiento de los impuestos federales como parte sustantiva de los ingresos públicos.

¹³La cuenta corriente es la suma de las exportaciones de bienes (importaciones) + los ingresos factoriales (remesas + pagos de intereses de nacionales en el extranjero) + ingresos no factoriales (turismo + transacciones fronterizas, etcétera). La cuenta de capital, por su parte, incluye principalmente a los ingresos (egresos) por inversión extranjera directa + endeudamiento público y privado neto + repatriación de capitales. La suma de la cuenta corriente + la cuenta de capital y los errores y omisiones nos da la acumulación (desacumulación) de reservas internacionales.

¹⁴ Amieva Huerta Juan, Finanzas Públicas en México, Editorial Porrúa, primera edición 2004, pág. 223.

Aunado a lo anterior, he discernido que durante el periodo de análisis 1995-2003, la disminución en la recaudación de impuestos, es resultado de reformas fiscales parciales y no integrales; así como una incipiente cultura fiscal, factores que han conducido paulatinamente a fenómenos que van desde la evasión y elusión fiscal, cristalizada principalmente en los sectores económicos más endebles de la mediana y pequeña empresa, y aún con mas incidencia en el pequeño comercio; hasta el comercio informal, y la corrupción.

Esta situación también se ha reflejado en el ámbito de las finanzas públicas, al manifestarse de manera persistente un déficit en el balance público, por lo que se ha recurrido a la necesidad de emisión monetaria; así como al ajuste de bases gravables a los contribuyentes para la determinación de contribuciones, para tratar de cubrir este desequilibrio.

Ante estas circunstancias, considero que en la medida en que se concientice vía educación a la sociedad, en todos sus niveles, sobre una mejor cultura fiscal; se consolide una mayor coordinación fiscal entre gobierno federal, estados y municipios; se eficiente la recaudación de impuestos federales, y se realice una asignación del gasto público de manera racional y transparente, gran parte de la problemática expuesta se solucionará y se irá minimizando en la medida en que dichas acciones se realicen y se consoliden de forma permanente.

Ahora bien, con el fin de incursionar en el proceso recaudatorio he elegido la Administración Local de Recaudación del Centro del D. F., porque independientemente de que conozco los principales aspectos operativos y zona de influencia, considero que es uno de los espacios más representativos de la Ciudad de México, tanto para fomentar la evasión y elusión fiscal; con infraestructura idónea

para incrementar la economía informal, que se traduce necesariamente en disminución en la recaudación de impuestos.

Asimismo, he considerado pertinente contextualizar el análisis en el periodo 1995-2003, debido principalmente a que es a partir de 1995, cuando se manifiesta de manera más clara el manejo erróneo en materia de política fiscal, derivado básicamente a la crisis económica de 1994; e incluso el repunte que se tuvo en la economía en el año 2000.

Se analiza también el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León para describir las acciones que se realizaron en esta materia tendientes a contrarrestar los estragos causados en nuestra economía.

En el presente análisis se considera adicionalmente el aumento de desempleo, ya que la pauperización de la población alcanza cifras alarmantes, en vista de que en el año de 2004, se tenían en México 18 millones de habitantes en pobreza extrema, y para 2005 eran 19 millones en el mismo concepto determinando un incremento del 17.3% al 18.6%.¹⁵

Obviamente que en un orden de prioridades, lo que nos interesa más a la mayoría de los mexicanos es el comportamiento de los indicadores macroeconómicos sobre los microeconómicos, por ello hay que buscar las soluciones, y en el presente trabajo ponemos al descubierto uno de los problemas que hay que solucionar hoy en día para salir adelante: La Recaudación Fiscal, sin menoscabo de proponer alternativas para el incremento del Producto Interno Bruto y el incremento de la inversión.

¹⁵ Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Mexicanos, INEGI, 2005.

Capítulo II. Entorno Macroeconómico

II.1 Finanzas Públicas y Avance Económico

II.1.1 Gasto Público

A. Consideraciones Teóricas del Gasto Público

La actividad económica de un país como México se rige por dos sistemas de organización que se representan por dos sectores: el público y el privado, lo que se ha dado en llamar Economía Mixta¹. En un sistema de economía mixta, se resolverá la raíz de la inequidad en la distribución de la riqueza transformando el funcionamiento de las empresas a través de la participación de los trabajadores en las finanzas, en la propiedad y en la gestión de las mismas, a su vez, la implementación de reformas agrarias donde sean necesarias y una modificación sensata en el derecho humano, pondrán límite a los excesos de poder económico que tanto daño ha causado a la humanidad².

En el sector privado, la unidad representativa es la empresa, la cual produce los bienes y servicios, teniendo como norma en el proceso productivo la utilidad, es decir, que el principio del mercado sólo acepta los bienes y servicios si pueden ser realizados con ganancia.

Por su parte, el sector público produce los bienes y servicios mediante empresas, organismos y sectores gubernamentales creados exprofeso bajo control presupuestal directo e indirecto, producción que obedece a actos unilaterales y autoritarios, que están enmarcados dentro de los costos y precios sociales.

Para la producción de estos bienes y servicios, el sector público se vale del gasto en inversión, del gasto con productividad fiscal y del gasto con productividad económica. De aquí, quizá el gasto con productividad económica es la fórmula más completa, ya que otorga una medición en relación con el trabajo humano, porque en

¹ Retchkiman K. Benjamín, Teoría de las Finanzas Públicas, capítulo II, pág. 66.

² Presidencia de la República, *Foros Fox Presidencia de la República. gob. mx*

la medida en que los gastos públicos incrementen la productividad de la mano de obra serán más útiles a la comunidad.

En este contexto, la economía pública postula el gasto público para designar los egresos del gobierno, sea municipal, estatal o nacional y se distingue del gasto de los individuos en que no necesita ser cubierto por quien lo eroga, ni producir una utilidad monetaria. La amplitud del gasto público es determinada por la organización económica prevaleciente en una sociedad, por las funciones asignadas al Estado y por las presiones políticas de clase, grupo o intereses seccionales.

Bajo este panorama, los egresos gubernamentales proyectan dos tendencias que sirven de fundamento para la Ley de Wagner³, hipótesis introducida a finales del siglo XIX por el economista alemán Adolph Wagner, *Classics in the Theory of Public Finance*, Londres, Macmillan, 1958, que establecía que el desarrollo de una economía industrializada vendría acompañado de una participación creciente del GASTO PÚBLICO en el PRODUCTO NACIONAL BRUTO. Wagner identificó tres causas principales de este crecimiento del gasto:

1. Un incremento relativo en los costes de la administración pública, el orden legal y la regulación de la actividad económica, a medida que la sociedad se desarrollaba.
2. Las actividades “culturales” y de “bienestar” proporcionadas por el Estado se decía que tenían una ELASTICIDAD –RENTA DE DEMANDA mayor que uno- esto es, a medida que la renta aumentaba, la demanda de esos servicios aumentaría más que proporcionalmente.
3. El desarrollo económico vendría acompañado de un aumento de los MONOPOLIOS industriales que exigirían el control por parte del Estado. Aunque las predicciones de Wagner han sido, en un grado considerable, confirmadas por los acontecimientos subsiguientes, su “ley” ha estado sujeta a críticas. En particular puede afirmarse que la “ley” de Wagner no es una ley en absoluto, sino simplemente un conjunto de aseveraciones, algunas de las cuales han sido correctas en el pasado. Además, como el argumento no se basa en ninguna teoría rigurosa del comportamiento humano o del gobierno, no se puede considerar como una fuente de predicciones en lo concerniente al futuro.⁴

³ Retchkiman K. Benjamín, *Teoría de las Finanzas Públicas*, capítulo II, pág. 69,70.

⁴ Diccionario Akal, *Economía Moderna*, Ediciones Akal, España, pág. 236.

B. Aplicación del Gasto Público

El Estado Mexicano analiza y distribuye su gasto en un documento denominado Presupuesto de Egresos de la Federación el cual describe el contenido del Gasto Neto Total, y cómo se gastará el dinero durante el año fiscal, el Gasto Total es el conjunto de las erogaciones del Sector Público Federal. Se puede expresar de la siguiente manera:

- Gasto Neto Total

- Gasto Primario

- Gasto Programable

- Costo Financiero

En México, el gasto neto total del sector público no financiero es el agregado más amplio de las finanzas públicas. Para 2003 este gasto neto total se presupuestó en 1,826 miles de millones de pesos, lo que representa 22.9% del PIB. Mientras que el proyecto de presupuesto 2004 consideró un gasto neto de 1,744.4 miles de millones de pesos, lo que implica el 22% del PIB. El monto del gasto neto total se determina a partir de los ingresos públicos y el endeudamiento neto, de ser positivo, implica el financiamiento de un déficit económico, en cuyo caso su composición es relevante para establecer el impacto que éste tiene sobre distintas variables macroeconómicas.

El gasto neto total considera el costo financiero (interese, comisiones y otros gastos) de la deuda interna y externa del sector público. Se calcula que en 2003 el costo financiero de la deuda será de 12.1% del gasto neto total. Al deducir este concepto, se obtiene el gasto primario, que está relacionado con las transacciones del sector real de la economía. El gasto primario se destina a las participaciones a entidades federativas, las cuales representan 14.9% del total, al pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS), que importan 0.5%, y a financiar las erogaciones de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y las de los órganos autónomos, que en conjunto representan 72.5% del gasto total. Los factores que integran este porcentaje se agrupan en un componente denominado gasto programable.

El gasto no programable se define como aquel que se destina al cumplimiento de ciertas obligaciones que están establecidas por ley o por compromisos contractuales, como la Ley de Coordinación Fiscal y el pago de interés de la deuda pública. En este concepto, el cual asciende a 27.5% del total, se incluye el costo financiero de la deuda, las participaciones a entidades federativas y los ADEFAS.

El gasto programable, por su propia naturaleza, se puede ordenar de acuerdo con tres clasificaciones:

- La clasificación **administrativa**, que establece quién gasta: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y los órganos autónomos;
- La clasificación **económica**, que especifica en qué se gasta: gasto corriente o de capital, y
- La clasificación **funcional**, que indica para qué se gasta: para el desarrollo social y productivo o para la gestión gubernamental.

La clasificación **administrativa** del gasto programable identifica al gasto como aquel que le **permite a las instituciones públicas financiar sus programas de trabajo con el fin de ofrecer bienes y servicios a la población**. Por una parte están los poderes Legislativo y Judicial y los órganos autónomos (Instituto Federal Electoral y Comisión Nacional de los Derechos Humanos), los cuales ejercen 3.2% del gasto programable; y por otra se encuentra el Poder Ejecutivo con sus dos vertientes: la administración pública centralizada (Presidencia, 19 secretarías de Estado, 2 tribunales y 5 ramos generales), que ejerce 54.7% del programable, y las entidades de control presupuestario directo (PEMEX, CFE, CLYFC, CAPUFE, IMSS, ISSSTE y LOTENAL), las cuales erogan 42.1% del gasto programable.

La segunda clasificación, que es la **económica**, divide al gasto programable en **gasto corriente y de capital**. El **gasto corriente** representa 86.4% del programable, y de éste, 44.1% corresponde al pago de servicios personales, principalmente para los sectores de educación, salud y seguridad pública (que absorben 40.3, 24.6 y 10.4%, respectivamente); el otro 42.3% se destina a pensiones y jubilaciones a cargo

de instituciones públicas de seguridad social (ISSSTE, IMSS y el esquema de pensiones de PEMEX), y a gastos de operación, dentro de los que destaca la compra de medicamentos y de combustibles para la generación de electricidad. Por su parte, el **gasto de capital** cuenta con una participación de 13.6% del gasto programable, proporción de la cual 13.4% corresponde a inversión física y 0.2% a otros gastos de capital.

La tercera clasificación, denominada **funcional** del gasto programable, indica los **recursos que se orientan al desarrollo social, al fortalecimiento productivo y a la gestión gubernamental**. En 2003, las funciones de desarrollo social representaron 61.6% del gasto programable, dentro de las que sobresalen, por su importancia, educación (24.5%), salud (14.4%) y seguridad social (14.3%). Las funciones productivas concentran 26.4% del gasto programable y se dirigen fundamentalmente a energía, desarrollo agropecuario y comunicaciones y transporte. Por último, las funciones de gestión gubernamental participan con 8.8% del gasto programable, destacando entre ellas las funciones de gestión gubernamental (2.8%), soberanía y territorio nacional (2.5%) y orden público y seguridad (1.9%). A partir de 2003 se separan los poderes y órganos autónomos de las funciones antes citadas.

II.2 Los Impuestos y su Importancia en el Gasto Público

A. Consideraciones Teóricas de los Impuestos

La actividad gubernamental debe financiarse a través de la tributación. Este postulado conduce a tres principios esenciales de todo sistema impositivo, a saber:

1) **Máxima neutralidad económica**, en la que la estructura impositiva habrá de concebirse de tal forma que elimine toda interferencia con el logro de una óptima distribución y uso de recursos, y de ser posible, que contribuya a ese objetivo.⁵

⁵ Sommers M. Harold, Finanzas Públicas e Ingreso Nacional, Fondo de Cultura Económica, Méx. pág.153,154.

Con este principio, los impuestos deben reducir los gastos totales del sector privado, esa es su función económica básica.

2) **Equidad**, en donde la distribución de la carga impositiva debe adecuarse a la modalidad de la distribución de los ingresos considerada óptima por el consenso de opiniones de la sociedad contemporánea.

Este principio exige un trato igual para todas las personas que se considera tienen la misma capacidad contributiva, por lo que es considerado también con otras dos acepciones: 1) **principio del beneficio** en alusión a Adam Smith y los primeros tratadistas, que consideran que cada contribuyente paga en función de los beneficios que recibe de los servicios públicos en donde el sistema equitativo se definirá en función del gasto, considerando el beneficio como un criterio de política impositiva así como de la política de impuestos y gastos. Para lo cual es necesario conocer los beneficios del gasto para determinados contribuyentes; y 2). **principio de la capacidad de pago**, en el que se considera el problema impositivo en sí mismo, independientemente del gasto, en donde la participación del contribuyente es en función de su capacidad de pago necesitando de una norma de equidad que sirva de guía tomada de la capacidad de pago. Habrá que saber exactamente como medir la capacidad de pago.⁶

Hay que señalar que ninguno de estas dos últimas acepciones considera totalmente la función de la política impositiva, ya que el enfoque del beneficio asignará perfectamente la parte de recaudación impositiva sobre los costos de los servicios públicos, pero no arbitrará los impuestos necesarios para financiar los pagos de transferencia y servir a los objetivos distributivos, además habría que suponer que existe un estado adecuado de distribución que sería una falla grave en la práctica en la distribución del ingreso; en cuanto a la capacidad de pago, se resuelve el problema de distribución pero se deja de lado la provisión de servicios públicos que sería también una falla en los hechos.

Hay que reconsiderar que en el proceso político se apoya un programa fiscal, que implica tanto la determinación de la política de impuestos como de gastos, y al relacionar estos dos factores se puede llegar a una decisión más racional.

Bajo un estricto régimen de imposición según el beneficio, cada contribuyente será gravado de acuerdo con la demanda de servicios públicos (no se podría aplicar una fórmula para todos), entonces el parámetro o pauta será a partir de los ingresos,

⁶ Idem.

considerando que según el nivel de ingresos será la combinación de bienes que se adquirirá lo que sucede también para los bienes sociales, pero la dificultad estará en el hecho de cuanto están dispuestos los consumidores a pagar por esos servicios, para lo cual habrá que definir la fórmula impositiva adecuada, (tarifa de tipos proporcionales, regresiva, etc.), que depende de la elasticidad respecto a la renta y el precio de la demanda de los bienes sociales:

Si la elasticidad respecto a la renta es alta, los precios tributarios aumentarán rápidamente respecto al ingreso, mientras que si la elasticidad es alta respecto al precio, el aumento será moderado, y si la elasticidad es igual a 1, ambos variarán en el mismo porcentaje y la relación impuesto / renta permanece constante y el impuesto es proporcional.

Si la relación de la elasticidad de la renta con respecto a la del precio es mayor que 1, la relación aumenta y el impuesto es progresivo, y si la relación de la elasticidad de la renta con respecto a la del precio es menor que 1, la relación disminuye y el impuesto es regresivo.

3) Costos mínimos de recaudación y cumplimiento, compatibles con un control eficiente de la observancia de las obligaciones fiscales, esta regla requiere que los tributos se establezcan en forma tal que lleven los costos efectivos de recaudación a un mínimo, en función de los recursos necesarios para percibir los impuestos y para que los contribuyentes actúen de conformidad con las leyes fiscales, así como también en función de los inconvenientes directos causados a los contribuyentes por el pago del impuesto.⁷

Para que este principio sea aplicable, se requiere de una administración efectiva y poco onerosa.

B. Clasificación de los Impuestos

Para clasificar los impuestos⁸, consideramos que éstos son la cantidad de dinero o especie que el gobierno cobra por ley a los particulares, con el objeto de sostener los gastos gubernamentales y los servicios que proporciona a la sociedad. Al efecto, la propia legislación impositiva señala cuáles son las actividades gravadas con impuestos.

⁷ Idem.

⁸ Idem. capítulo III, Pág. 166.

Atendiendo a esta definición; en México podemos clasificar los impuestos en Directos, Indirectos, Aduaneros e Impuestos al Consumo Específico (Especiales).

Los **impuestos directos** se aplican tanto a personas físicas como morales. Dentro de los impuestos aplicables a personas físicas se puede distinguir entre los que gravan el patrimonio y los que gravan el ingreso de las personas. El ingreso de las personas, a su vez, incluye sueldos, salarios y pagos al capital. En lo que respecta a los impuestos aplicables a las empresas o personas morales, se gravan esencialmente las utilidades de las empresas y las ganancias de capital; para facilitar el control administrativo y reducir la evasión fiscal, algunos países aplican un impuesto mínimo al valor de los activos de una empresa.

Los **impuestos indirectos** son los que gravan el comercio exterior y la compra de bienes y servicios. Los impuestos al comercio exterior se aplican a las importaciones y exportaciones, aunque este tipo de impuestos ha disminuido su participación en la última década debido a la creciente apertura comercial. Entre los impuestos que gravan la compra de bienes y servicios podemos distinguir el impuesto a las ventas finales, el impuesto al valor agregado y los impuestos específicos. El impuesto a las ventas finales grava la venta final de bienes y servicios, mientras que el IVA grava el valor agregado que se incorpora en cada etapa de la producción. Los impuestos específicos gravan algunos bienes particulares cuyo consumo se desea desalentar (impuestos a bienes indeseables), por ejemplo, el tabaco y las bebidas alcohólicas, o los bienes suntuarios como joyas, perfume y pieles, con el objeto de mejorar la salud pública y redistribuir la riqueza; además, con el propósito de aumentar la recaudación, se pueden gravar bienes que son fáciles de fiscalizar, como los cigarrillos y la cerveza; también se aplican impuestos especiales a las gasolinas⁹, entre otros bienes.

Los Impuestos aduaneros, particularmente en lo que se refiere a precios de transferencia, como resultado de la globalización económica y del desarrollo de los mercados de capitales, la complejidad de las transacciones internacionales se ha incrementado notablemente; en consecuencia, hay que prestar mayor atención a las operaciones entre empresas multinacionales. La sobrefacturación, la subfacturación, la facturación de transacciones ficticias y la utilización de transacciones inadecuadas son algunos de los instrumentos utilizados por las empresas relacionadas para

⁹ Vale la pena mencionar que el aumento impositivo a la gasolina promueve el descontento y genera un alto costo político, además de producir distorsiones en las fronteras del país, reduciendo la competitividad del mismo en la medida en que los países con los que se compite tienen menores impuestos a los insumos productivos.

asignar, indebidamente, sus ingresos y gastos para evadir impuestos. Las empresas multinacionales han tenido que trasladar, cada vez con mayor frecuencia, centros de producción y distribución de bienes y servicios de un país a otro. El intercambio de todos estos bienes y servicios entre las subsidiarias de un mismo grupo multinacional de empresas, ha dado origen a la problemática de determinar el precio óptimo de transferencia entre dichas empresas. De la misma forma, para las autoridades fiscales, esta situación genera la tarea de vigilar que dichas empresas paguen impuestos en su jurisdicción fiscal, de acuerdo a una base coherente con la utilidad que obtendrían empresas independientes en el mercado. El precio de transferencia se define como el precio pactado por operaciones efectuadas entre dos o más divisiones que pertenecen a un mismo grupo de empresas, es decir, para que un precio pueda considerarse como de transferencia tiene que ser resultado de una transacción realizada entre dos o más empresas relacionadas. Así, la base gravable la constituyen los precios y montos de las contraprestaciones que hubieran utilizado con o entre partes independientes en operaciones comparables.

En vista de que existen marcadas diferencias entre países en su carga tributaria, especialmente en materia de impuesto sobre la renta, las multinacionales transfieren utilidades de naciones con altos impuestos a las que aplican menores impuestos, de forma que minimizan el pago de éstos. La forma más común de evasión tributaria consiste en la utilización de “paraísos fiscales”, es decir, naciones sin impuestos o con impuestos reducidos, en las que existe un sofisticado aparato bancario y reglas estrictas de confidencialidad, lo que permite a las multinacionales acumular beneficios considerables sin ser gravados por ello.¹⁰

Hace algunos años, los tratados para evitar la doble tributación se enfocaban principalmente a impedir que dos o más países gravaran dos veces un mismo ingreso o concepto; se promovía el intercambio de información y la asistencia técnica, además de que constituían una herramienta para luchar contra la evasión y elusión fiscal¹¹. Actualmente existe consenso respecto a que en los tratados se deben especificar muy claramente los derechos de las partes firmantes, debido a que las circunstancias difieren de nación a nación dependiendo de su grado de desarrollo, de la efectividad de su administración tributaria y de su capacidad recaudadora, etcétera. La reducción de tarifas de retención a las que hacen referencia los tratados son equitativas; no obstante, el flujo de dividendos, intereses y regalías de los países desarrollados hacia los subdesarrollados es muy pequeño.

Impuestos al Consumo Específico (Especiales) Los impuestos al consumo específico se aplican sobre cierto tipo de productos como bebidas alcohólicas,

¹⁰ CEPAL (2000).

¹¹ Véase MUTÉN, Leif (1982)

tabaco, automóviles, refrescos, derivados del petróleo y autopartes. La producción de este tipo de bienes es fácilmente identificable para el Gobierno, en virtud de que se trata de bienes negativos (indeseables) o suntuarios, los cuales, en términos generales, se considera que producen externalidades negativas.

Estos productos se pueden gravar con tasas “ad valorem” o “específicas” que generalmente son más altas que las del IVA, debido a que se aplican sobre un número reducido de bienes y servicios. En presencia de inflación, resulta conveniente aplicar tasas “ad valorem” sobre el valor de dichos productos, el cual constituye la base gravable. Si la legislación considera un mecanismo de ajuste inflacionario, se puede gravar cada producto conforme a sus características de peso o volumen, aplicando tasas específicas. El uso de los impuestos específicos se ha generalizado debido a que los referidos productos poseen características que se consideran eficientes desde el punto de vista económico: una fácil identificación y definición, un gran volumen de ventas, la existencia de pocos productores, una demanda inelástica y la ausencia de sustitutos cercanos.

Este tipo de impuestos es muy popular y se aplican en casi todo el mundo, en virtud de que pueden incrementar la recaudación potencial de manera considerable sin generar demasiadas distorsiones económicas. En el caso de los bienes indeseables (alcohol, tabaco y cerveza), el impuesto tiende a igualar el costo privado con el social, y en los bienes suntuarios, el impuesto promueve la redistribución de la riqueza. Además, los costos de administrar estos impuestos son bajos y las oportunidades para su evasión son reducidas.

Esta clasificación comprende entonces las siguientes actividades económicas: la producción, los ingresos, el consumo, las ventas, las importaciones y las exportaciones.

C. Los Impuestos Federales Como Fuente de Ingreso

En el país, el principal instrumento para que el gobierno federal obtenga los ingresos para financiar sus actividades es la Ley de Ingresos de la Federación. Esta Ley de Ingresos, es presentada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previo acuerdo del Presidente de la República, al Congreso de la Unión para el ejercicio fiscal de cada año, en ella se establecen los ingresos estimados que la Federación percibirá, provenientes de los siguientes conceptos:

- I. IMPUESTOS**
- II. APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL**
- III. CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS**
- IV. DERECHOS**
- V. CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES CAUSADAS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACIÓN O DE PAGO**
- VI. PRODUCTOS**
- VII. APROVECHAMIENTOS**
- VIII. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS Y**
- IX. OTROS INGRESOS**

Para el cometido de esta investigación, se enfatizó en la preponderancia que representan los Impuestos, ello no implica restarle importancia a las demás categorías, pero esto es necesario para destacar el papel que siempre han jugado los impuestos en el actuar diario del Gobierno Federal, para cumplir con sus funciones de financiamiento.

Para ejemplificar esta aseveración, basta observar el siguiente cuadro en donde se destaca que el Impuesto Sobre la Renta es la contribución más representativa de los ingresos tributarios, seguido del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

**INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL POR ORIGEN DE LOS RECURSOS
1995, 2001 y 2002
(Millones de pesos)**

CONCEPTO	1995	2001	2002	VARIACION a/ REAL 2002/2001
TOTAL	280 144,4	939 114,5	989 281,8	0,3
Tributarios	170 305,7	654 870,3	729 429,5	6,1
Impuesto sobre la renta b/	70 603,8	285 523,1	319 316,9	6,5
Impuesto al valor agregado	51 785,1	208 408,1	218 260,5	-0,3
Producción y servicios	24 710,0	110 688,8	136 493,0	17,4
Importaciones	11 144,8	28 902,1	27 431,7	-9,6
Otros impuestos c/	12 062,0	21 348,2	27 927,4	ND
No tributarios	109 838,7	284 244,2	259 852,3	-13,0
Derechos	69 709,9	203 751,6	158 507,1	-25,9
Aprovechamientos	31 313,1	73 845,2	96 089,6	23,9
Otros d/	8 815,7	6 647,3	5 255,6	-24,7

NOTA: Se incluyen los registros contables relacionados con la liquidación del sistema BANRURAL

a/ Variaciones calculadas con cifras deflactadas con el índice de precios implícitos del producto interno bruto.

b/ Incluye el impuesto al activo.

c/ Incluye los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos, de autos nuevos, a la exportación, accesorios y otros. Además, para 2002, incluye el impuesto a la compra de bienes y servicios suntuarios y el sustitutivo de crédito al salario.

d/ Incluye productos y contribución de mejoras.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Resultados Generales, 1995. México 1996.

Estadísticas oportunas de las Finanzas Públicas y Deuda Pública, cuarto trimestre, 2000-2002. México 2003.

En este cuadro comparativo, destacan por su decremento, los derechos, que se redujeron 25.9 puntos porcentuales, lo cual estuvo determinado por el comportamiento desfavorable que experimentó la industria petrolera, tanto a nivel nacional como internacional.

Asimismo, al revisar el Informe Sobre La Situación Económica, Las Finanzas Públicas y La Deuda Pública correspondiente al Cuarto trimestre de 2002 y una vez anualizados los resultados, destaca el hecho de que los ingresos tributarios se incrementan en 5.3 %, lo que se explica por el incremento de 11.4 % de la recaudación de IVA como resultado de las medidas adoptadas por la administración tributaria para propiciar y facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, así como para combatir la evasión fiscal; y por el incremento de 1.1 % de la recaudación del ISR derivado de la moderada expansión económica y del efecto que tuvo sobre la recaudación la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de declarar inconstitucional el impuesto sustitutivo del crédito al salario. (*Tesis jurisprudencial I.4º.A.465 A, revisión fiscal 224 – 2004 emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito*).

II.3 Política Fiscal

A. Marco Conceptual

En años recientes se ha acentuado la tendencia a otorgar cada vez más autonomía a los bancos centrales, lo cual ha permitido a éstos tener mayor margen de maniobra para definir metas de inflación. En paralelo, ha crecido el reconocimiento de que estas metas para cumplirse requieren del compromiso explícito de los gobiernos para conducir una política fiscal congruente con los objetivos de inflación. Hasta hace poco se consideraba la posibilidad de que las autoridades fiscal y monetaria tomaran decisiones separadas, con base en la idea de que la política fiscal tenía un bajo impacto en los niveles de inflación, y que, a su vez, la política monetaria tenía poca influencia en la definición del presupuesto gubernamental. Esta visión ha cambiado con el surgimiento de la **teoría fiscal del nivel de precios** (FTPL, por sus siglas en inglés)¹², la cual se opone a la idea de que la inflación es exclusivamente un fenómeno monetario y que, por tanto, sólo las decisiones del banco central importan para la definición y cumplimiento de metas inflacionarias.

De acuerdo con la FTPL, la política fiscal tiene un impacto sobre la demanda agregada y, por lo tanto, sobre la inflación, aun en presencia de consumidores con expectativas racionales. Los mecanismos de transmisión de este efecto son variados, pero se menciona con mayor frecuencia la afectación de la restricción presupuestaria

¹² Véase CARLSTROM, C., y FUERST, T. (2000) y capítulo 4.

del sector privado ante la variación de la riqueza que se deriva del valor real de la deuda pública.

Aunque para los impulsores de la FTPL queda clara la interdependencia de las políticas monetaria y fiscal, aún está por determinarse la definición de qué autoridad establece primero sus metas y mecanismos de coordinación para lograrlas. A diferencia de la teoría monetaria del nivel de precios, la FTPL propone que es la autoridad fiscal la que debe realizar el primer movimiento, definiendo la trayectoria del balance presupuestal primario, con lo cual compromete a la autoridad monetaria a generar el señoreaje¹³ necesario para mantener la solvencia del Gobierno. Si las autoridades fiscal y monetaria no establecen la coordinación necesaria para este objetivo, entonces la proporción de la deuda con respecto al PIB crece hasta llegar a niveles insostenibles, lo cual se traduce, a su vez, en un incremento de las tasas de interés y de las primas de la deuda gubernamental.

La política monetaria basada en reglas conocidas ha cobrado auge desde principios de los noventa, y la FTPL, destacó la necesidad de complementarla con reglas fiscales que confieran credibilidad a la política macroeconómica, a fin de eliminar con ello la discrecionalidad de las autoridades.

B. Reglas de la Política Fiscal

Después de la segunda guerra mundial, la experiencia ha demostrado las dificultades para manejar los ajustes fiscales con propósitos de estabilización. Recientemente, varios países han enfrentado crecientes grados de insostenibilidad de los niveles de deuda interna y externa y del pago de intereses dentro de sus presupuestos, así como altas tasas de inflación y desequilibrios en las cuentas con el exterior. Estas razones, junto con debilidades institucionales y políticas, han propiciado que naciones desarrolladas y en desarrollo adopten, o por lo menos consideren adoptar, reglas fiscales predeterminadas. Tales reglas consisten en reducir el déficit fiscal y la deuda gubernamental en el mediano plazo o en limitar los niveles de ambas variables como porcentaje del PIB.

Generalmente, las reglas fiscales implican dejar de utilizar la política fiscal de manera discrecional para manejar la demanda agregada en el corto plazo.¹⁴ Una regla predeterminada y transparente puede ayudar a mejorar la tasa de ahorro de largo

¹³ El señoreaje corresponde a la proporción del déficit fiscal que se financia con crédito interno neto del banco central, es decir, con la emisión de billetes y monedas, influyendo con ello sobre el nivel de la inflación objetivo. La evidencia empírica ha demostrado que el uso intensivo del señoreaje ha tendido a generar procesos de alta y sostenida inflación.

¹⁴ A pesar de ello, existe cierta discrecionalidad en la composición del gasto y los ingresos públicos, más no en sus niveles totales.

plazo de un país, a pesar de las variaciones que existan en el balance presupuestal como resultado de las fluctuaciones cíclicas de corto plazo en la actividad económica. Las ventajas asociadas con las reglas fiscales son las siguientes:¹⁵

- Los efectos de una política fiscal discrecional sobre el gasto privado y la macroeconomía son inciertos. Esta incertidumbre surge por la forma en que los cambios en la política fiscal influyen sobre las expectativas de los agentes económicos. En consecuencia, modificaciones en la política de gasto o ingresos públicos pueden inducir ajustes en las expectativas que conduzcan a los agentes económicos a actuar de manera que nulifiquen el propósito inicial de las medidas fiscales.¹⁶
- La política fiscal discrecional tiende a aumentar el premio por riesgo sobre las tasas de interés, lo que afecta a la inversión. Por ello, en lugar de ayudar a suavizar los movimientos cíclicos de la producción, los amplifica.
- La política fiscal discrecional actúa con rezagos que reducen su efectividad. De manera que, en ocasiones, estas políticas tienen resultados contrarios a sus objetivos iniciales. Los rezagos se pueden clasificar en tres categorías: a) la que se deriva del reconocimiento de los formuladores de política, para entender si los movimientos en la producción son cíclicos o no; b) la relativa al debate para decidir qué medidas adoptar, y c) la que se deriva de la aplicación de las medidas.
- Los programas de ajuste macroeconómico apoyados por el FMI recomiendan eliminar la discrecionalidad en el presupuesto público, con el fin de evitar gasto improductivo e inestabilidad económica.

Elementos como los anteriores han inducido a varios gobiernos a incorporar en su política fiscal un menor grado de discrecionalidad, mediante reglas fiscales que abarcan desde compromisos para alcanzar ciertos niveles presupuestales, hasta el establecimiento de leyes como las analizadas en este capítulo, las cuales acotan los márgenes de maniobra de las autoridades para utilizar la política fiscal. A continuación se muestra una tipología de las principales reglas fiscales.

¹⁵ BRUCE Y PURVIS (1983 y 1986)

¹⁶ Un caso extremo es el de la equivalencia ricardiana, que se refiere a la equivalencia entre impuestos y deuda pública. El financiamiento de un déficit fiscal con aumento en impuestos equivale a un financiamiento con deuda, debido a que las generaciones futuras terminan por pagar la deuda con más impuestos. Véase BARRO (1974).

1. Reglas referentes al déficit público o al presupuesto balanceado:

- Balance entre los ingresos y gastos del Gobierno (prohibición de endeudamiento);
- Balance entre ingresos y gastos corrientes del Gobierno (posibilidad de endeudamiento para financiar el gasto de capital);
- Límites a la razón entre déficit gubernamental y producto interno bruto (PIB) o, en los ámbitos estatal y provincial, en relación con los ingresos presupuestales;
- Balance entre los ingresos y gastos estructurales, es decir, ajustados cíclicamente y,
- Límites a la razón entre déficit gubernamental y PIB, ajustada cíclicamente.

2. Reglas de préstamos:

- ◆ Prohibición al Gobierno central para solicitar préstamos de fuentes internas;
- ◆ Prohibición a los gobiernos locales para solicitar préstamos de fuentes externas, y
- ◆ Prohibición al Gobierno central para solicitar préstamos del banco central, o a limitar el monto de los préstamos a una proporción de los ingresos o gastos gubernamentales en el pasado.

3. Reglas de reservas públicas:

- Límites sobre los pasivos netos (o brutos) del Gobierno, como proporción del PIB; y
- Límite inferior al acervo de reservas de los fondos contingentes extrapresupuestales, en particular los de pensiones, como proporción de los pagos anuales de beneficios.

Con el objeto de comprender el interés actual por las reglas de política fiscal, resulta útil recapitular las tendencias en algunos grupos de países.¹⁷ Por ejemplo, en las naciones desarrolladas se observó, salvo en los últimos años, una tendencia a la alza en los déficit gubernamentales, la cual fue propiciada por un aumento en el gasto público. Por otro lado, en la mayoría de los países en desarrollo, la elevada volatilidad de las condiciones macroeconómicas redujo la confianza de los inversionistas y obligó a los gobiernos a adoptar medidas procíclicas en el manejo del presupuesto público. Sin embargo, la orientación reciente ha sido la de limitar los gravámenes fiscales al mismo tiempo que se busca reducir el déficit público y sus mecanismos de financiamiento, debido, principalmente, a los compromisos que impone la integración política y económica mundial. En este contexto, las siguientes consideraciones son importantes para el diseño adecuado de las leyes de sustentabilidad fiscal:¹⁸

- El control de la política fiscal requiere de una estructura institucional y jurídica eficiente, en la cual se definan claramente los límites y atribuciones del sector público.
- Sólo una regulación eficiente puede proveer de información clara y confiable acerca del impacto fiscal de las medidas de política.¹⁹

¹⁷ Véase, para los estados miembros de la UE, Von Hagen y Harden (1994); y para América Latina, ALESINA (1995).

¹⁸ KOPITS Y CRAIG (1997b).

¹⁹ Véase TABELLINI (1987) para una explicación más detallada de la reacción de los mercados financieros.

- Se necesita de un marco jurídico amplio y estable para que las atribuciones sobre el gasto público estén claramente definidas en los distintos niveles de Gobierno.
- Las auditorías externas y la obligación de revelar información del estado que guardan las finanzas públicas promueven la transparencia institucional.
- Otorgar derechos a los contribuyentes y establecer un código de conducta para autoridades fiscales –tanto en el área de recaudación de impuestos como en la que se ejerce el gasto público- eleva la credibilidad y los incentivos para el pago de obligaciones.
- Deben establecerse mecanismos para que el proceso de planeación del presupuesto se lleve a cabo sobre una base multianual.
- La correcta valuación de los activos y pasivos públicos es importante para la transparencia y consistencia de los estados financieros del Gobierno.
- Los factores macroeconómicos derivados de la disciplina fiscal se reflejan en varios frentes, incluyendo una mayor estabilidad en la política monetaria y cambiaria, así como en los niveles de credibilidad internacional, lo que permite reducir el riesgo político del país.
- Los efectos macroeconómicos dependen de los multiplicadores fiscales. Por lo general, dichos multiplicadores tienden a ser pequeños si el ajuste fiscal se hace de manera gradual pero creíble, en cuyo caso los efectos positivos en la economía pueden realizarse incluso en el corto plazo, si los agentes económicos anticipan las reformas.

C. Actualidad de la Política Fiscal

En estos tiempos modernos, la política fiscal se concibe como el conjunto de instrumentos y medidas que toma el Estado con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que le ayuden a cumplir los objetivos de la política económica general.

De esta concepción se deduce que la política fiscal forma parte de la política económica general y que como parte fundamental de la política financiera se encarga del acopio de recursos físicos y financieros que van a determinar el volumen del gasto público.

Bajo este argumento, la finalidad de la política fiscal se traduce en recaudar los ingresos necesarios para la realización de actividades estatales, para lo cual establece el sistema impositivo o régimen tributario y las medidas e instrumentos relacionados con la obtención de recursos financieros.

D. Generación del Ingreso en México

Para poder accionar, la política fiscal se vale de ciertos instrumentos para poder recaudar los ingresos públicos, los cuales se detallan enseguida:

- a) Conjunto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, que conforman el sistema fiscal.
- b) Ganancias que se obtienen del financiamiento de las empresas del Sector público.
- c) Financiamiento público que puede provenir de fuentes internas (Endeudamiento público interno) y externas (Endeudamiento Público Externo).
- d) Transferencias o recursos que los diversos sectores y entidades hacen llegar al sector público y que permiten incrementar sus ingresos.

Un instrumento que igualmente permite aumentar los recursos del Estado es la emisión monetaria, pero debido a que éste es tratado en el ámbito de la política monetaria y no en la fiscal, sólo cabe aclarar que al igual que los instrumentos de la política fiscal, la emisión monetaria coadyuva en el aumento de los

recursos que ha de utilizar el Estado, que puede tener un efecto reversivo en un incremento de la inflación en el propio Estado.

E. Formas de Financiamiento

Deuda Pública en México

Un mayor déficit fiscal disminuye lo que pueden consumir las generaciones futuras, incluso si la deuda pública está en manos del sector privado. Así, el hecho de que los más grandes déficit fiscales registrados en la República Mexicana a principios de la década de 1980 correspondieran a un mayor endeudamiento exterior, constituyó una carga para las futuras generaciones. México es una economía pequeña en el contexto internacional y la política fiscal o de endeudamiento no afecta significativamente a los mercados internacionales de capital. No obstante, México es miembro de la OCDE, y una de las economías emergentes más importantes del mundo, en virtud de que es una de las que atrae más inversión extranjera directa. No obstante, pese a ser uno de los países con más acuerdos de libre comercio, México se encuentra entre los países menos globalizados del mundo, y se ubica en el lugar 45 entre las 62 naciones que generan el 96) de la riqueza mundial de acuerdo al índice de globalización 2004 At Kearney. Entre los países latinoamericanos, México ocupó el cuarto lugar en la región. El indicador utiliza 14 variables, la integración de cada país a la economía global, su nivel tecnológico, turismo, comunicaciones tecnológicas y la integración política mediante la firma de acuerdos multinacionales, entre otras.²⁰

Sin embargo, a partir de 2001 las agencias calificadoras le dieron a México el grado de inversión por sus sólidos fundamentos macroeconómicos, entre los que destacan contar con finanzas públicas sanas, baja inflación, la desregulación económica en la mayoría de las entidades federativas, las reformas estructurales profundas en los sistemas financieros y de pensiones (reforma del IMSS), y un extenso proceso de privatización, entre otras²¹.

Asimismo, los RFSP conforman la definición apropiada del déficit público en México, debido a que la deuda pública coincide con el déficit ampliado ejercido por las

²⁰ Reforma, “Ven Rezago en Globalización”, 25 de Febrero de 2004.

²¹ Las calificaciones de Stándar and Poor's y Moody's a emisiones de deuda de grado de inversión son, en la actualidad, BBB- y Baa3, respectivamente.

autoridades fiscales. A esto hay que agregarle las presiones de gasto asociadas con el sistema financiero (la crisis bancaria de 1994-1995 que todavía está padeciendo la economía mexicana); la reestructuración del Banco Nacional de Crédito Rural Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural) en 2002, que aumentó los RFSP en alrededor del medio punto porcentual del producto; el problema de los deudores de la banca; el problema carretero, los desastres naturales en el caso de las economías estatales; todos ellos son cursos de acción imprevistos que, evidentemente, inciden sobre el nivel de endeudamiento público.

A principios de la década de los ochenta, México y las economías latinoamericanas se encontraban en una difícil situación fiscal, con elevados déficit y acceso restringido a los mercados internacionales de capital. La República Mexicana, por ejemplo, atravesó, durante esos años, un proceso de deterioro acelerado en sus equilibrios internos y externos, provocado principalmente por el inicio de la reducción en el precio internacional del petróleo y por el alza en las tasas de interés mundiales que aceleraron la fuga de capitales. Como consecuencia, las autoridades hacendarias en turno solicitaron a los acreedores de la banca comercial, el 20 de agosto de 1982, una moratoria de tres meses para los pagos del principal de la deuda contraída hasta esos momentos, así como la integración de un Comité Asesor de Bancos para estudiar y llegar a una solución negociada.²² Entre esa fecha y diciembre, México acumularía un retraso de 8 mil millones de dólares en pagos del principal de la deuda del sector público, y la administración entrante comenzaría con la desalentadora perspectiva de que otros 14 mil millones se acumularían en los tres años siguientes. Ello iniciaría un proceso de ajustes y renegociaciones de la deuda que duraría toda la década de los ochenta.

La primera renegociación de la deuda, entre 1982 y 1983, tuvo que centrarse en resolver la posibilidad de un incumplimiento inmediato de pagos sin hacer referencia al problema de la carga de la deuda. Sin embargo, el desplome de los precios del petróleo en 1986 obligó a buscar una segunda renegociación. Aun cuando estas dos renegociaciones permitieron que el país siguiera cumpliendo con el servicio de su deuda, se puso de manifiesto que el problema de México no era de flujo de efectivo, sino más bien que la carga de la deuda imponía severas limitaciones sobre su potencial de crecimiento. En 1987 se instrumentó un programa que consistía en una innovadora propuesta para que los bancos comerciales cambiaran voluntariamente parte de la deuda existente por bonos a 20 años. Los bonos negociables ofrecían una sobretasa y un bono del Tesoro de los Estados Unidos, no negociable, como garantía. Este enfoque de reducción de deuda con base en el mercado resultó ser una protección real y constituyó el antecedente de lo que más tarde se conocería como el Plan Brady, con el cual los países industrializados del mundo apoyaron la reducción de la deuda.

²² Véase ASPE (1993).

En 1989 se suscribió un convenio con el FMI cuya característica más importante fue que, además de determinarse los recursos que se recibirían durante varios años con el objeto de apoyar el programa de estabilización, la institución reconocía la necesidad de efectuar operaciones para reducir la deuda y contraía el compromiso de constituir una reserva de recursos adicionales que serían utilizados en garantía de dichas operaciones. Con el apoyo de este paquete financiero, y en virtud de los antecedentes del programa de ajuste interno puesto en práctica por más de seis años, México comenzó a negociar con los más de 500 bancos comerciales representados por el Comité Asesor de Bancos bajo la misma línea del denominado Plan Brady. El resultado directo del paquete negociado con los bancos comerciales fue una reducción en el principal y una disminución en las transferencias netas de recursos entre 1990 y 1994. Otro efecto directo fue que el convenio con los bancos comerciales le permitió a México, nuevamente, ser sujeto de créditos voluntarios en los mercados financieros internacionales. La primera colocación desde 1982 por un deudor mexicano, sin ninguna relación con la reestructuración de la deuda, tuvo lugar en 1989, cuando el Banco Nacional de Comercio Exterior colocó bonos por 100 millones de dólares.

El proceso de renegociación de la deuda culminaría con la firma del convenio con los bancos comerciales el 14 de febrero de 1990, lo cual no sólo reabrió el acceso al financiamiento externo voluntario para las entidades públicas y privadas, sino que también despejó el camino para pensar y actuar en otras medidas necesarias, tales como la desregulación, la privatización y las políticas sociales.

En 1994 la reducción en el ahorro interno y el deterioro del sistema financiero colocaron nuevamente al país en una posición vulnerable. A lo largo de ese año se presentaron graves perturbaciones de índole política y un aumento de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales. Cuando se percibió que el Gobierno enfrentaría problemas para cumplir los compromisos adquiridos con el exterior, la disponibilidad de recursos disminuyó de forma abrupta.

Durante 1995, fueron dos los principales retos que enfrentó el Gobierno Federal en el manejo de la deuda pública: en primer término, renovar y extender los vencimientos de las obligaciones de corto plazo que concluían ese año, principalmente de aquellas denominadas en moneda extranjera, y con ello mejorar el perfil de vencimientos, el cual, como consecuencia de la inestabilidad financiera registrada en 1994, se había deteriorado significativamente; en segundo lugar, recuperar el acceso a los mercados internacionales de capital.

En relación con el primer objetivo, durante 1995 se liquidó deuda de corto plazo denominada en moneda extranjera (Tesobonos) por un total cercano a 29, 000 millones de dólares (mdd), equivalente al 99.1% del saldo que existía en diciembre de 1994.²³ Cabe recordar que los cuantiosos montos de este instrumento que vencía en los primeros meses de 1995, constituyeron una fuente de incertidumbre que afectó a los mercados financieros interno y externo. Al cierre de 1995, el saldo de Tesobonos como proporción del PIB fue de 0.1 puntos porcentuales, en contraste con el nivel de 8 puntos porcentuales que alcanzó en diciembre de 1994. Los recursos con los que se efectuaron estos últimos pagos provinieron del Paquete Financiero por 51,637 mdd que la SHCP logró formar mediante el apoyo oportuno del FMI, el BID, el Banco Mundial, el Banco de Pagos Internacionales y autoridades financieras de Estados Unidos y Canadá. De dicho paquete se utilizaron únicamente 28,636 mdd hasta 1997, mediante créditos a mediano y largo plazo.²⁴

La amortización total de los Tesobonos en circulación en febrero de 1996, la mayor colocación de Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (Bondes), a plazos de uno y dos años, y la emisión de bonos denominados en Unidades de Inversión (Udibonos), a plazos de tres y cinco años, permitieron ampliar, respecto a diciembre de 1994, el plazo promedio de los valores gubernamentales en poder del público.

Asimismo, uno de los objetivos más importantes de las autoridades para evitar mayores trastornos en la economía, era recuperar el acceso a los mercados internacionales de capital, lo que se consiguió gradualmente desde el segundo trimestre de 1995. Este lapso resulta corto si se le compara con lo sucedido durante la crisis que se inició en 1982, cuando México tardó casi siete años en retornar a los mercados aludidos.

De esta manera, en menos de dos años fue posible pagar anticipadamente la totalidad del Paquete de Apoyo Financiero otorgado a través del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, cuyo saldo máximo alcanzó la cifra de 12 mil 500 mdd. Adicionalmente, se cancelaron bonos mexicanos en el exterior por un monto cercano a los 6 mil mdd. Con dichas operaciones se logró reducir la deuda externa, con ahorro en valor presente, al ser menor el costo de los recursos con los que se realizó la cancelación²⁵. A partir de 1995 la política de deuda pública se ha caracterizado por un manejo proactivo.

²³ La cifra total comprendió 16,294 mdd por concepto del principal de Tesobonos que se pagaron a residentes del exterior, 2,105 mdd que se liquidaron en dólares a residentes nacionales, el pago de intereses a residentes del exterior por 933 mdd por su tenencia de Tesobonos, y el equivalente a 9,628 mdd que fueron pagados en moneda nacional a residentes mexicanos.

²⁴ Véase Banco de México (1998).

²⁵ Véase SHCP (1997)

Durante la última parte de los noventa, la política sobre la deuda en México se orientó a cubrir necesidades de financiamiento del Gobierno Federal, a atender el refinanciamiento de la deuda histórica acumulada y a mejorar la estructura de vencimientos y el costo de la deuda pública. Así, el Gobierno Federal ha concretado diversas operaciones con objeto de refinanciar pasivos de manera anticipada, mejorando las condiciones iniciales y sentando precedentes que garanticen el acceso favorable de México a los mercados internacionales de capital.

Una política adecuada de deuda pública es fundamental para mantener una postura fiscal sólida y consolidar la estabilidad el entorno macroeconómico en el mediano plazo. En este sentido, la estrategia de endeudamiento del Ejecutivo Federal ha estado dirigido a alcanzar los siguientes objetivos²⁶:

- I. Mejorar el perfil de amortizaciones de la deuda pública;
- II. Disminuir el costo de financiamiento del sector público;
- III. Reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas a movimientos en las tasas de interés y tipo de cambio, y
- IV. Atenuar el impacto de perturbaciones externas que resulten en cambios en la disponibilidad de recursos en los mercados internacionales de capital.

La disposición de las autoridades mexicanas de ajustar las finanzas públicas durante la década de 1990, para reducir los déficit fiscales, ha disminuido significativamente la deuda pública bruta a 27.5% del PIB en 2003. No obstante, esta es sustancialmente mayor cuando se incluye la deuda del IPAB, PIDIREGAS, Farac y los pasivos contingentes de las instituciones mexicanas de seguridad social, lo cual prueba la importancia de continuar reestructurando la deuda tanto en su monto como en la ampliación del plazo de su vencimiento.

²⁶ Véase SHCP (2002b)

II.4 Interacción entre el Ingreso y el Gasto para Coadyuvar en el Avance Económico

A. Aplicación de la Política Fiscal

a. Principales líneas de acción

Para lograr su cometido, que es utilizar adecuadamente los instrumentos mencionados anteriormente, la política fiscal se vale de las principales líneas de acción siguientes:

- 1) Obtener los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, así como los demás ingresos que le corresponden por ley.
- 2) Otorgar estímulos fiscales a las actividades económicas que se consideran prioritarias para el desarrollo del país.
- 3) Otorgar estímulos y subsidios a las actividades prioritarias como el sector agropecuario, pesca, minería, abasto de productos básicos, sistema de transporte colectivo, investigación científica y tecnológica entre otras.
- 4) Regular, coordinar y controlar los servicios de la Tesorería de la Federación.
- 5) Controlar los organismos descentralizados y empresas estatales que por ley están sujetos a un control presupuestal, como PEMEX, FERTIMEX, CFE, y otros.
- 6) Administrar y controlar el endeudamiento público interno y externo.
- 7) Establecer, revisar, controlar y en su caso modificar los precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público.

b. Resultados

Si consideramos los ingresos públicos y los impuestos tributarios como los principales indicadores de la política fiscal, los ingresos públicos más elevados se dieron en los

sexenios de José López Portillo y Carlos Salinas de Gortari al representar el 46.5 % y 46.6 % como proporción PIB, respectivamente; situaciones que se explican en el primer caso, por el famoso “Boom Petrolero” y en el segundo por la venta de empresas paraestatales.

Al hacer referencia a los impuestos tributarios, el periodo más significativo fue el de Miguel de la Madrid, ya que este indicador se ubicó en 16.8 % como proporción del PIB, situación que no se refleja para nada en los niveles de inflación que alcanzaron su máximo histórico al ubicarse en 187 %.

c. La Política Fiscal dentro del Contexto de la Política Económica del Sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León

El sello característico de la política fiscal en el periodo de 1994 a 2000, fue encauzarla junto con la política monetaria a mantener la estabilidad de las finanzas públicas teniendo como objetivo común el mantener un reducido nivel de inflación; situación que por ejemplo, no se observó en el sexenio de Miguel de la Madrid, ya que no obstante que en ese sexenio se registró el nivel más alto de ingresos tributarios como proporción del PIB siendo este del 16.8 % en promedio anual.

En este periodo presidencial, por cierto, último de los gobiernos priistas, previo al cambio que se experimentó en el poder que prevaleció por más de setenta años se superó la crisis del bienio 1994-1995, gracias a la aplicación de un programa basado en la disciplina fiscal y monetaria, así como la adopción de medidas dirigidas a evitar un estado de insolvencia del sistema bancario y de pagos del país, con lo que se retomó la estabilidad y una senda adecuada que permitió una rápida recuperación de la economía.

Aparejada a esta situación, el entorno internacional mostró una faceta relativamente favorable en esos dos años, el cual permitió un incremento de las exportaciones mexicanas y posibilitó, tanto al sector público como al privado, el acceso a distintas fuentes de financiamiento externo. Así, la actividad productiva comenzó un proceso de recuperación en 1996, mismo que se consolidó y extendió a prácticamente todos los sectores en 1997. De este modo, en ese año se logró un crecimiento real del PIB de 7 %, el más alto desde 1981.

Pero a finales de 1997, el ambiente internacional comenzó a cambiar drásticamente, de modo que durante 1998 nuestro país enfrentó un entorno externo caracterizado por la incertidumbre y la inestabilidad. En particular, las perspectivas de una desaceleración de la economía mundial, la severa restricción de recursos externos

para el conjunto de las economías emergentes, entre ellas México, y la fuerte caída en el precio del petróleo, incidieron desfavorablemente en la evolución de nuestra economía, y por ende, implicaron la necesidad de fortalecer la política económica, con el objeto de defender los objetivos planeados originalmente.

Esta disminución en los precios internacionales del petróleo, afectó seriamente a la economía en 1998, ya que ello implicó una caída del precio promedio del petróleo mexicano de aproximadamente 36 % con relación al de 1997, y condujo a una disminución mayor a un punto porcentual del PIB en los ingresos públicos.

La política fiscal respondió a estas circunstancias por medio de tres ajustes al gasto programable por 29,775 millones de pesos (mdp). Estas acciones, junto con medidas que aumentaron los ingresos no petroleros en 6,472 mdp, representaron un ajuste a las finanzas públicas equivalente a 0.96 puntos del producto estimado para el año. Debe destacarse que en todo momento, se protegieron al máximo el gasto social y el de desarrollo rural, así como los programas de combate a la pobreza, seguridad pública y justicia.

En la segunda mitad de este sexenio de 1998 a 2000 se adicionaron otros dos objetivos dentro de la política fiscal, ya que además de tratar de reducir al máximo posible la inflación, se estableció el lograr el mayor crecimiento posible del ingreso y del empleo y dotar a la economía de la fortaleza fiscal y financiera necesarias para evitar la recurrencia de crisis económicas que han caracterizado los cambios de Administración.

d. Evaluación de la estructura tributaria

El proceso de reformas tributarias iniciado en 198, contribuyó de manera importante a la modernización económica del país. Hoy México cuenta con una estructura impositiva que descansa en dos impuestos básicos de aplicación amplia: el impuesto sobre la renta, en sus vertientes empresarial y personal, y el impuesto al valor agregado. Adicionalmente, se aplican impuestos específicos, como el de tenencia o uso de vehículos, que tiene carácter de gravamen directo, los especiales de producción y servicios y el de automóviles nuevos, de carácter indirecto.

Asimismo, por conducto de la Ley de Coordinación Fiscal y de los Convenios entre las Entidades Federativas y el Gobierno Federal, se establece un orden tributario que asigna potestades a cada nivel de gobierno y evita la concurrencia fiscal.

La estructura impositiva actual, de aplicación amplia y coordinada, mejoró el balance entre impuestos al consumo y gravámenes al ingreso. Ello contrasta con el sistema fiscal anterior a 1978, en el que se tenía una estructura que descansaba de manera excesiva en gravámenes que incidían en las actividades productivas y en un gran número de impuestos específicos, tanto de obligación local, como federal. Lo compositivo actual del sistema fiscal propicia mayores niveles de ahorro e inversión, que el que prevalecía anteriormente.

En el caso del ISR, México cuenta con una estructura impositiva sumamente avanzada. La aplicación del concepto de integración del ISR personal y empresarial, que pocos países han logrado incorporar a su estructura, elimina la doble tributación al rendimiento de las inversiones, desapareciendo uno de los elementos importantes que inhibía la inversión productiva.

Por otra parte, el reconocimiento integral de la inflación en la determinación de la base impositiva de la actividad empresarial dejó de lado distorsiones que provocaban, entre otros problemas, el excesivo endeudamiento de las empresas. En el ISR personal, la introducción del ajuste inflacionario logró evitar incrementos en la tributación asociados con aumentos salariales que únicamente mantenían una misma capacidad de compra.

El sistema tributario actual presenta también un avance en lo relativo a su generalidad. Para reducir diferencias fiscales entre sectores y grupos de contribuyentes, se redujo el alcance de algunos tratamientos preferenciales y se incorporó el impuesto al activo, medidas que además de promover la eficiencia, fortalecieron la equidad tributaria.

Buscando mantener la competitividad de la economía ante el proceso de apertura económica y en atención a la tendencia internacional en esta materia, se redujeron las tasas impositivas al ingreso de las empresas y de las personas. Asimismo, se introdujeron estímulos adicionales a la inversión, únicos en cuanto a su alcance y magnitud, a nivel internacional. Destacan la deducción inmediata de inversiones y la deducción de compras, medidas que sustituyeron a la deducción en línea recta de los activos, en función de su vida útil y la del costo de lo vendido, que permite la deducción hasta el momento en que se realiza la venta del inventario. Además, se amplió el estímulo a la inversión que conlleva el régimen de consolidación financiera.

En la imposición indirecta, la introducción del esquema tipo valor agregado en todos los impuestos que la componen, permitió eliminar todo gravamen de esta índole a la inversión y a las exportaciones, al definirse con base en el consumo. Por otro lado, se eliminó toda distorsión impositiva a los precios relativos entre bienes de producción nacional y bienes importados. Derivado del análisis de las debilidades y fortalezas del actual sistema tributario, se han identificado las áreas en que se requieren modificaciones tendientes a mejorarlo.

En este contexto, uno de los aspectos que es necesario reforzar es el relativo al principio de equidad. En este ámbito se requiere lograr una aplicación más generalizada de los gravámenes, reduciendo al mínimo tratamientos diferenciales. Si bien debe reconocerse que el instrumento tributario tiene limitaciones, respecto a otros, en cuanto a coadyuvar a una mejor distribución del ingreso nacional, aun existe un espacio para contribuir a este propósito por esta vía.

En segundo lugar, los resultados de diagnóstico indican que en la composición de los gravámenes y en la estructura de los mismos, se puede avanzar para propiciar mayores niveles de ahorro e inversión y con ello, tener acceso a tasas más elevadas de crecimiento económico y de generación de empleos. En este ámbito se identifican dos áreas de oportunidad: una composición más recargada en los gravámenes al consumo respecto a aquellos que se aplican a la producción o al ingreso; y una adecuación a la estructura del ISR empresarial que propicie una mayor reinversión de utilidades.

Es claro que en la medida en que los flujos de comercio se intensifican y las regulaciones a los movimientos de capital se reducen, la rentabilidad de las empresas se hace más sensible a los impuestos que se aplican a la producción, ya que éstos forman parte del producto al colocarse en los mercados.

Por ello, la mayor parte de los países ha recurrido cada vez en mayor medida, a los gravámenes al consumo, que no inciden en los costos de producción y a ampliaciones de la base del ISR empresarial acompañadas de reducciones de la tasa, para evitar afectar la competitividad de sus productos.

Claro que, una medida que eleve el peso relativo de la imposición indirecta, debería realizarse simultáneamente con la aplicación de mecanismos dirigidos que permitan compensar a las familias de menores ingresos por la eventual pérdida que sufrirían en su capacidad de compra. Con los recursos que se ahorran de eliminar un

beneficio generalizado se fortalece la recaudación, lo que se traduce en condiciones más propicias para la inversión y el crecimiento económico, y en una mayor capacidad del Estado para invertir en programas sociales, cuyos principales beneficiarios son, precisamente las familias con menor capacidad adquisitiva.

También debe fortalecerse el combate a la evasión y elusión fiscales. En todos los países los contribuyentes buscan sacar provecho de áreas grises de la legislación para eludir el pago de los impuestos. La aplicación de excepciones y la inclusión de beneficios para un sector económico o un tipo de contribuyente, abren espacio para la evasión, ya que resulta muy complejo para la autoridad detectar su manipulación. En nuestro país se han hecho modificaciones a la estructura fiscal de los impuestos que han propiciado esta problemática y que es fundamental revisar.

Finalmente, a pesar del avance sustantivo que se ha logrado en materia de federalismo fiscal, es innegable que aún existen problemas por resolver. La coordinación en materia tributaria, que ha conducido al país a un alto grado de armonización impositiva, con grandes ventajas para el desempeño de las actividades económicas, ha contribuido a la insuficiencia de recursos fiscales que hoy enfrentan los tres órdenes de gobierno. Por ello, considero que sin apartarse sustancialmente del principio fundamental de armonización tributaria, es posible avanzar más decididamente en la descentralización de potestades para la aplicación de gravámenes.

Un problema que se manifestó durante este sexenio fue que la estructura fiscal no obstante haber avanzado en cuanto a eficiencia y equidad, no lo hizo en cuanto a su principal función: la suficiencia recaudatoria.

Algunos de elementos que conforman la actual estructura impositiva limitan su capacidad recaudatoria, impidiendo al Estado cumplir cabalmente con sus responsabilidades. Ello ha conducido a una dependencia excesiva de otros rubros de ingresos particularmente los petroleros, que imprimen inestabilidad a las finanzas públicas.

Un sistema fiscal que no recauda lo suficiente no cumple con el objetivo primordial de dar un financiamiento sano al gasto público, condición *sine qua non* para generar inversión y crecimiento económico.

Un sistema fiscal que genera ingresos insuficientes, debilita la capacidad del Estado para atender funciones básicas en las que se funda la convivencia social y le impide

complementar el esfuerzo económico privado, limitándose las posibilidades de desarrollo del país, es falso el dilema entre un sistema fiscal recaudatorio y otro promotor. Un sistema fiscal que recauda poco mina las condiciones para el desarrollo de las actividades productivas en el mediano y largo plazos, y atenta contra las posibilidades del país para elevar los niveles de vida de la población.

A lo largo de un proceso de casi 20 años de reformas al sistema fiscal, los resultados en el ámbito recaudatorio son insuficientes. Las medidas instrumentadas han significado un importante sacrificio fiscal; así, la recaudación por ingresos tributarios (distintos al IEPS aplicable a las gasolinas y el diesel, que es un componente que depende del precio del petróleo y vinculado a los derechos por la renta petrolera) descendió de 10.17 % del PIB en 1980, a 8.71 % en 1997.

Este nivel de ingresos es inferior al de países con un nivel de desarrollo similar al nuestro. El promedio de carga tributaria que muestran los países de Sudamérica alcanza alrededor de 12.2 %, destacando el caso de Chile, con más del 17 %.

Más preocupante aún resulta la tendencia de nuestros ingresos por impuestos, a la luz del esfuerzo que el resto de los países latinoamericanos han venido realizando en los últimos años, para hacer frente a los retos de la apertura comercial y a la mayor complejidad social. Mientras que en el periodo que va de 1990 a 1996, el conjunto de los países sudamericanos realizó un esfuerzo significativo en materia de ingresos, al elevar su carga tributaria promedio de 10.5 % del PIB a 12.2 %, en México se redujo dicho concepto de 10.2 % del PIB a 8.21 % (o a 8.71 % en 1997, año en que ya se habían recuperado los niveles de actividad económica previos a la crisis).

No cabe duda que una de las mayores debilidades de este sistema tributario hoy es su limitada capacidad recaudatoria. Al comparar el comportamiento de los ingresos con el de economías con un nivel de desarrollo y características similares, se concluye que ello es, fundamentalmente, resultado de nuestra estructura tributaria de México.

Por ello, con las medidas que se proponen con esta iniciativa, se busca, al tiempo que la mayor eficiencia y equidad de nuestro sistema, al tiempo que la mayor eficiencia y equidad en nuestro sistema, el fortalecimiento permanente de su capacidad de generación de ingresos. El esfuerzo que significan las medidas propuestas fortalece al Estado en sus funciones y amplía el horizonte para un país más próspero en el mediano plazo.

Ante este panorama, se establecieron los siguientes puntos:

- Medidas para fortalecer la capacidad recaudatoria del sistema tributario
 - Fortalecimiento de los impuestos especiales
 - Combate a la evasión y elusión fiscales
 - Medidas para promover la inversión
 - Medidas para mejorar la equidad
 - Medidas para fortalecer el federalismo fiscal
- e. El Gobierno de Fox: Parte aguas en la Aplicación de la Política Económica General Mexicana.

En el periodo 2000-2006, la política económica da un vuelco en cuanto a los objetivos que se contemplaron en regímenes precedentes, ya que anteriormente se establecían los objetivos en función de las variables macroeconómicas que incidía desfavorablemente en el desarrollo de la economía.

En este sexenio, la política económica se enfocó de inicio con el objetivo de promover un crecimiento con calidad de la economía, crecimiento sostenido y dinámico que permita crear los empleos que demandarán los millones de jóvenes que se incorporarán al mercado de trabajo los próximos años.

Un crecimiento que permita abatir la pobreza y que abra espacios a los emprendedores, que avance en la igualdad de oportunidades entre regiones, empresas y hogares, y permita contar con recursos suficientes y canalizarlos para combatir los rezagos y financiar proyectos de inclusión al desarrollo.

Un crecimiento con baja inflación que contribuya a la recuperación de los salarios reales, la reducción en las tasas de interés y la expansión del crédito, que dé oportunidades a todos y en el que la disponibilidad de instrumentos para participar en la economía no sea privilegio de unos cuantos, que considere el proceso de globalización de la economía mundial y permita que el país se integre a él obteniendo los máximos beneficios posibles.

Un crecimiento que responda a la transición social que demanda mayores espacios de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, que ante la transición demográfica, aproveche las oportunidades de una población económicamente activa en crecimiento y, al mismo tiempo, asuma los retos del aumento en la demanda de empleos y de la inversión en capital humano, crecimiento sustentable que proteja y acreciente el capital natural de nuestra nación.

No obstante, se sigue considerando a la política fiscal como un instrumento elemental cuyas acciones por parte del gobierno promuevan la estabilidad y el crecimiento, con una conducción eficaz de las finanzas públicas y con la promoción de un sector financiero sólido y competitivo.

f. Impacto en el ámbito social

Al comparar la aplicación de la política fiscal en el régimen priista con “el del cambio”, el sentir de la sociedad es que las condiciones de bienestar de la sociedad no han mejorado, más aún, los medios de comunicación informan cotidianamente que las condiciones de vida han empeorado de forma alarmante, baste señalar principalmente inseguridad y delincuencia en todas sus modalidades: secuestro, robo, delincuentes de cuello blanco, etc., el desempleo, el encarecimiento de los servicios públicos y de la canasta básica, los niveles de pobreza, etc.

B. Política del gasto público

Como se mencionó al principio de este Capítulo, el gasto público se ejerce en nuestro país por la Ley de Egresos de la Federación. En esta ley marca las pautas y

lineamientos, y autoriza la forma y el monto en que se realizará el gasto público para cada año.

En estos períodos se concluye que la política financiera del gasto público no ha contribuido al objetivo de coadyuvar al desarrollo económico y social del país, ya que el déficit público se ha incrementado.

El gasto público representa uno de los principales instrumentos no sólo de política financiera, sino de política en general, ya que mediante él el Estado financia todas sus actividades, tanto del subsector gobierno como del subsector organismos y empresas del Estado.

a. Objetivos

Los principales objetivos que se persiguen con la política financiera a través del gasto público, son los siguientes:

-Promover el crecimiento y desarrollo económico-social mediante el gasto en infraestructura, educación, salud y servicios en general.

-Financiar las actividades del sector público, tanto del gobierno federal como de los organismos descentralizados y empresas estatales, mediante el gasto corriente, es decir, ejecutando los programas gubernamentales.

-Realizar las inversiones públicas que permitan incrementar la producción y productividad de los bienes que produce el Estado, y aumentar y mejorar los servicios públicos.

-Apoyar las actividades económicas y sociales que se consideren prioritarias para el desarrollo del país y que el sector privado no atiende por su baja rentabilidad.

-Contribuir a la distribución del ingreso en forma regional, por ramas económicas y por individuos, de tal forma que el mayor número de

mexicanos disfrute de los beneficios que otorga el crecimiento y desarrollo del país.

-Coadyuvar a la estabilidad económica del país, mediante una administración adecuada de los recursos, así como de una eficiente asignación de éstos en función de las prioridades del país.

-Aumentar el nivel de empleo o contribuir a que no disminuya, mediante la creación de fuentes de empleo en el sector público que permitan a su vez incrementar el ingreso y el ahorro interno.

-Disminuir la deuda pública, tanto interna como externa; y en síntesis, promover el bienestar general de la nación.

-Fomentar el ahorro y la estabilidad de precios.

b. Alcances y limitaciones

En el pasado reciente, el gasto se encauzó principalmente al fomento de actividades económicas y los gastos de carácter administrativo. Aquí hay que destacar que el gasto destinado al fomento económico fue extraordinariamente alto en el sexenio de Luis Echeverría, pues alcanzó 61.6 % del total, sobresaliendo también que el gasto público fue superavitario, ya que sólo en dos años hubo déficit, aunque fue muy bajo y poco significativo, respecto al PIB (menos del 0.2 %). Sin embargo, dicho superávit se logró a costa de incrementar el endeudamiento público tanto interno como externo.

En el periodo de José López Portillo se da un giro sustancial en cuanto al destino del gasto, ya que del total se canaliza el 33.2 % a cuestiones sociales.

En el sexenio de Miguel de la Madrid, se destina el 32.2 % del gasto total a los gastos administrativos del Estado, o dicho coloquialmente, a la alta burocracia, destacando la presencia de un déficit financiero que representó el 11.5 % en promedio, como proporción del PIB.

Con los gobiernos Carlos Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo Ponce de León, a fin de que el financiamiento no sea inflacionario, se aplica una rigurosa política austera en cuanto al gasto público, ya que el gasto social en estos sexenios es poco significativo.

Capítulo III. Los Impuestos Federales y su Aplicación al Gasto Público en el Centro del Distrito Federal, 1995-2003

III.1. Delimitación Metropolitana para La Recaudación de Impuestos

La demarcación que se realiza en nuestro país para efectos del proceso recaudatorio, se inicia a partir de una división organizacional dentro del Servicio de Administración Tributaria (SAT) por zonas en las que se encuentran adscritas 66 Administraciones Locales de Recaudación, que son las unidades administrativas encargadas de llevar a cabo el proceso recaudatorio, que integran la Administración General de Recaudación (AGR).

De estas zonas, se considera la zona metropolitana y Estado de México, en las que están circunscritas las Administraciones Locales de Recaudación siguientes:

- Administración Local de Recaudación del Centro del D.F.
- Administración Local de Recaudación Norte del D.F.
- Administración Local de Recaudación Oriente del D.F.
- Administración Local de Recaudación Sur del D.F.
- Administración Local de Recaudación de Toluca, Edo. De Mex.
- Administración Local de Recaudación de Naucalpan, Edo. De Mex.

La Administración Local de Recaudación del Centro del D.F. abarca el universo de contribuyentes de tres delegaciones políticas en el Distrito Federal, que son: Delegación Cuauhtémoc, Delegación Benito Juárez y Delegación Miguel Hidalgo.

El comportamiento del universo de contribuyentes no muestra una tendencia constante, sino que se desplaza en razón de la rigidez con que se desenvuelve la política fiscal, como se observa en el cuadro No. 2, a continuación:

Cuadro No. 2

ADMINISTRACION LOCAL DE RECAUDACION DEL CENTRO DEL D.F.										
UNIVERSO DE CONTRIBUYENTES										
TIPO DE CONTRIBUYENTE	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PERSONAS FÍSICAS	118,980	102,994	100,420	102,659	106,822	112,548	108,716	106,061	102,075	105,707
PERSONAS MORALES	30,636	28,814	28,787	30,273	32,561	35,061	32,287	31,889	31,490	31,196
T O T A L	149,616	131,808	129,207	132,932	139,383	147,609	141,003	137,950	133,565	136,903

Fuente: Servicio de Administración Tributaria (SAT). www.sat.gob.mx.

III.2. LA Administración Local de Recaudación del Centro del Distrito Federal y la Recaudación de Impuestos

A. Estructura Funcional

Para llevar a cabo el proceso de la recaudación la Administración Local de Recaudación del Centro del Distrito Federal cuenta con la siguiente estructura:

- Subadministración de Registro y Control
- Subadministración de Control de Créditos
- Subadministración de Cobro Coactivo
- Subadministración de Orientación y Servicios
- Departamento de Análisis de la Operación

La Administración Local de Recaudación del Centro del D.F. tiene las siguientes funciones, en base al Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria:

- Instrumentar la política, programas, sistemas, procedimientos y métodos de trabajo establecidos por las Administraciones General y Regional de Recaudación.
- Coordinar y supervisar a los verificadores, notificadores y ejecutores que le adscriban en el desempeño de sus funciones.
- Establecer coordinación con las autoridades fiscales de las entidades federativas en las materias de su competencia para el mejor ejercicio de sus facultades.
- Integrar y mantener actualizado el Registro Federal de Contribuyentes de su circunscripción territorial, y remitir a la Administración General de Recaudación la información necesaria para que integre el Registro Federal de Contribuyentes a nivel nacional.
- Llevar a cabo la recaudación de los ingresos federales de manera rápida y oportuna, a través de las oficinas autorizadas y vigilar que sean concentrados en la Tesorería de la Federación.
- Realizar los pagos que tengan radicados y rendir la cuenta del movimiento de fondos y valores.
- Autorizar para su pago las solicitudes de devolución presentadas por los contribuyentes, relativas a impuestos cuando legalmente proceda, así como definir y cobrar las diferencias por devoluciones improcedentes e imponer las multas correspondientes.
- Gestionar los trámites para dar solución a las solicitudes de estímulos fiscales, salvo que por Ley compete ese trámite a otra secretaría; asimismo, gestionar y solventar las solicitudes de autorización de disminución de pagos provisionales de contribuciones.
- Autorizar el pago diferido o en parcialidades de los créditos fiscales en las materias de su competencia, previa garantía de su importe y accesorios legales.

- Colaborar e informar a la unidad administrativa correspondiente, los hechos que puedan constituir delitos fiscales o delitos de los funcionarios públicos de la Secretaría.
- Imponer las multas por infracciones a las disposiciones fiscales que rijan la materia de su competencia.
- Supervisar que los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de contribuciones, aprovechamiento y sus accesorios, presenten sus declaraciones, avisos, manifestaciones y demás documentación a que obliguen las disposiciones fiscales y ordenar la presentación de los citados documentos cuando los obligados no lo hagan en los plazos respectivos.
- Llevar a cabo el embargo precautorio para asegurar el interés fiscal en caso de que el obligado se ausente o realice la enajenación de bienes o cualquier situación tendiente a evadir el cumplimiento de las obligaciones fiscales, así como levantarlo cuando proceda.
- Comunicar cuando corresponda, las resoluciones que determinen créditos fiscales, citatorios, requerimientos, solicitud de informes y otros actos administrativos, cuando la notificación no corresponda a otra unidad administrativa de la Subsecretaría de Ingresos.
- Instrumentar el procedimiento administrativo para hacer efectivo los créditos fiscales a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, cuando el citado procedimiento no sea de la competencia de otra unidad administrativa de la Subsecretaría de Ingresos, así como las garantías constituidas para asegurar el interés fiscal.
- Expedir certificados de constancias de los asuntos relativos a su competencia.
- Ejercer, reembolsar, pagar y contabilizar el presupuesto que se le asigne, conforme lo establezca la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.

- Autorizar los nombramientos y cese del personal de base y de confianza de la unidad administrativa, coordinar y vigilar las prestaciones sociales y culturales, así como la capacitación del personal conforme lo establezca la Dirección General de Recursos Humanos.

- Supervisar las adquisiciones de artículos de oficina, papelería y consumo, así como los servicios de mantenimiento a inmuebles y muebles que requiera la unidad administrativa, conforme lo establezca la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, proyectar y supervisar la ejecución de las obras y adaptaciones que requiera la unidad administrativa.

Las Subadministraciones son las áreas sustantivas encargadas de llevar a cabo el proceso recaudatorio y participan en él como se señala a continuación:

1) *Subadministración de Orientación y Servicios:*

- Apoyar al Administrador en el despacho de asuntos técnicos y representarlo en sus ausencias en los aspectos de su competencia asumiendo la autoridad y responsabilidad inherentes.

- Supervisar las actividades del personal de la Subadministración en forma selectiva, en materia de su competencia.

- Vigilar las labores de las áreas que integran la Subadministración a su cargo y exigir que se realicen de acuerdo con las normas en vigor.

- Difundir entre el personal de su área las adecuaciones a los sistemas y procedimientos, así como las demás disposiciones que libere el área central.

- Coordinar las actividades de la Subadministración con las demás que integran la Administración Local de Recaudación.

- Atender todo lo relacionado con el control del personal a su cargo, sus labores y preparación, así como sugerir al Administrador Local las sustituciones y cambios que estime necesarios.
- Instruir al personal a sus órdenes para el mejor desempeño de sus obligaciones.
- Vigilar la aplicación de políticas, programas sistemas procedimientos y métodos de trabajo establecidos por la superioridad.
- Vigilar se oriente a los contribuyentes y demás obligados en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de Registro Federal de Contribuyentes.

2) *Subadministración de Registro y Control*

- Vigilar la aplicación de políticas programas, sistemas, procedimientos y métodos de trabajo establecidos por la superioridad.
- Apoyar al Administrador en el despacho de asuntos técnicos y representarlo en sus ausencias en los aspectos de su competencia asumiendo la autoridad y responsabilidad inherentes.
- Autorizar con su firma los diversos asuntos que se presenten en la Subadministración en la materia de su competencia.
- Supervisar que el envío de toda la documentación que emana de la Administración se haga con toda oportunidad, reportando al efecto cualquier retraso al Administrador.
- Supervisar las actividades del personal de la Subadministración en forma selectiva, en materia de su competencia.

- Vigilar labores de las áreas que integran la Subadministración a su cargo y exigir que se realicen de acuerdo con las normas en vigor.
- Difundir entre el personal de sus áreas las adecuaciones a los sistemas y procedimientos, así como las demás disposiciones que libere el área central.
- Coordinar las actividades de la Subadministración a su cargo con las demás que integran la Administración Local de Recaudación.
- Atender todo lo relacionado con el control del personal a su cargo, su laboriosidad y preparación, así como sugerir al Administrador Local las sustituciones y cambios que estime necesarios.
- Instruir al personal a sus órdenes para el mejor desempeño de sus obligaciones.
- Vigilar se mantenga actualizado el Registro Federal de Contribuyentes de su circunscripción territorial.
- Vigilar la recepción, custodia, control y ministro de las remesas de marbetes.
- Vigilar la entrega al área correspondiente de los marbetes que soliciten los contribuyentes.
- Vigilar la realización de los procesos de vigilancia de obligaciones de acuerdo a la normatividad establecida.
- Vigilar se solicite al área correspondiente, visitas de verificación a contribuyentes incumplidos.
- Auxiliar al Agente de Entrenamiento en la capacitación de las diferentes áreas, así como del personal que de ellos dependan.

- Coadyuvar en la programación y ejecución de la capacitación del personal a su cargo.
- Elaborar el programa operativo anual del área a su cargo y reportar su avance dentro de los plazos establecidos.
- Ejercer las demás funciones que le encomiende el Administrador Local y le correspondan conforme a los manuales de procedimientos, programas y subprogramas de actividades y otras disposiciones.

3) *Subadministración de Control de Créditos y Cobro Coactivo*

- Asumir el manejo de la Subadministración en manejo de su competencia.
- Vigilar la aplicación de las políticas, los programas, sistemas, procedimientos y métodos de trabajo, establecidos por la superioridad.
- Apoyar al Administrador en el despacho de asuntos técnicos y representarlo en sus ausencias en los aspectos de su competencia, asumiendo la autoridad y responsabilidad inherentes.
- Autorizar con su firma los diversos asuntos que se presenten en la Subadministración, en materia de su competencia.
- Supervisar las actividades del personal de la Subadministración en forma selectiva, en materia de su competencia.
- Vigilar las labores de las áreas que integran la Subadministración y exigir que se realicen de acuerdo con las normas en vigor.
- Difundir entre el personal de sus áreas las adecuaciones a los sistemas y procedimientos, así como las demás disposiciones que libere el área central.

- Coordinar las actividades de la Subadministración, con las demás que integran la Administración Local de Recaudación.
- Atender todo lo relacionado con el control del personal a su cargo, su labor y preparación, así como sugerir al Administrador Local las sustituciones y cambios que estime necesarios.
- Vigilar se instruya al personal a sus órdenes para el mejor desempeño de sus obligaciones.
- Apoyar al Agente de Entrenamiento en la capacitación del personal de sus diferentes áreas.
- Coadyuvar en la programación y ejecución de la capacitación del personal a su cargo.
- Vigilar que las notificaciones de resoluciones que determinen créditos fiscales, citatorios, requerimientos, solicitudes de informes y otros actos administrativos, se realicen oportunamente y con la formalidad establecida.
- Vigilar se lleve a cabo el procedimiento administrativo de ejecución de acuerdo con lo dispuesto en la normatividad establecida, para hacer efectivos los créditos fiscales.
- Vigilar la actuación de los Verificadores, Notificadores, Ejecutores y los Depositarios Interventores con cargo a Caja, Administradores e Interventores Administradores y aplicar en su caso, las medidas correctivas.
- Vigilar se lleve a cabo el correcto flujo de las declaraciones y pagos recibidos en instituciones Bancarias.
- Vigilar se concentren oportunamente en la Tesorería de la Federación, los ingresos recaudados.

- Elaborar el programa operativo anual del área y reportar su avance dentro de los plazos establecidos, así como el informe de productividad de los Verificadores, Notificadores y Ejecutores.

- Ejercer las demás funciones que le encomiende el Administrador Local y le correspondan conforme a los manuales de procedimientos, programas y subprogramas de actividades y otras disposiciones.

B. Aspectos laborales

En cuanto a la normatividad bajo la cual desarrollan sus operaciones de trabajo el personal de la Administración Local de Recaudación del Centro del D.F., se tiene como principales documentos legales y normativos, los siguientes:

- Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria

- Código Fiscal de la Federación

- Ley de la Administración Pública Federal

- Circulares internas

- Manuales de Procedimientos

En el siguiente cuadro se observa que el Área de Diligenciación es la que cuenta con la edad promedio más baja y el nivel de escolaridad promedio más alto; esto es así porque dicha área se reestructuró en febrero de 2002 y el perfil profesional mínimo que se requería para ingresar como servidor público era de nivel Licenciatura.

Cuadro No. 3

ADMINISTRACION LOCAL DE RECAUDACION DEL CENTRO DEL D.F.

Plazas Activas de Personal

Tipo	RFC y Control de Obligaciones	Cobranza	Devoluciones y Compensaciones	Administrativo	Diligenciación		Total
					Actuarios	Abogados	
Mandos Medios	3	6	3	3	0	0	15
Operativos	25	101	30	39	37	43	275
Total	28	107	33	42	37	43	290
Edad promedio de servidores públicos por proceso	42	44	41	51	29	28	39
Nivel de escolaridad promedio	PREPARATORIA	PREPARATORIA	Licenciatura	SECUNDARIA	Licenciatura	Licenciatura	

Fuente: Registros de personal en la Administración Local de Recaudación en el D.F.

C. Principales actividades económicas

Los sectores de actividad económica preponderantes en el Distrito Federal son: Servicios Comunes, Sociales y Personales; Comercio, Restaurantes, Hoteles y la Industria Manufacturera que para 1999 contribuyeron al PIB local con 30.4, 21.4 y 19.6 %, respectivamente.

En el periodo enero-julio de 2001, la recaudación bruta se captó principalmente de los sectores de actividad económica: Servicios, Servicios Financieros y Transportes, Inmobiliarios, de Alquiler y Comunicaciones; los cuales contribuyeron en la recaudación bruta total con el 59.4, 11.5 y 9.5 %, respectivamente.

III.3. La Función Recaudatoria

A. Conceptualización de la Recaudación

Para fundamentar legalmente el proceso de la recaudación, se tiene que considerar el artículo 20 del Reglamento Interior del SAT (RISAT), en el cual se establecen las funciones de la Administración General de Recaudación (AGR) y una de las principales precisamente es: “La recaudación de contribuciones, aprovechamientos, sus accesorios y productos.

Para realizar esta importante función, como se mencionó en el punto II.1. la AGR cuenta con 66 Administraciones Locales de Recaudación diseminadas a lo largo y ancho del país.

B. Interacción de las áreas que participan en la recaudación.

Para que el proceso recaudatorio tenga una fluidez dinámica y sin contratiempos, la AGR se coordina principalmente con las otras Administraciones Generales de la forma siguiente:

Administración General de Auditoría Fiscal Federal

En lo tocante al Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE), verificación y comprobación de obligaciones y declaraciones fiscales, avisos al registro federal de contribuyentes (RFC), determinación de créditos fiscales, principalmente.

Administración General Jurídica

En lo relativo a los procedimientos administrativos que interpongan los contribuyentes por razones de inconformidad, a la asistencia al contribuyente en el cumplimiento de obligaciones fiscales, a la imposición de multas por infracciones fiscales, así como condonar cuando proceda, dichas multas, a la prescripción de créditos fiscales, principalmente.

Administración General de Asistencia al Contribuyente

Es el área en la que se inician todo tipo de trámites vinculados con la recaudación, como son los de RFC y Control de Obligaciones, Devoluciones y Compensaciones, Control de Créditos y Cobro Coactivo.

Administración General de Aduanas

Coparticipa en la determinación de créditos fiscales derivados de impuestos al comercio exterior, embargos, garantías de interés fiscal , entre otras.

C. Programa Operativo Anual (POA)

Para evaluar el comportamiento de la recaudación de forma anual, se establece el Programa Operativo Anual (POA), este tipo de instrumentos, correspondientes a la Federación y Entidades Federativas, son parte fundamental del Plan General Anual de Fiscalización, toda vez que en éstos, se conjugan los objetivos, políticas y líneas de acción a seguir.

El Programa a través de información y diagnósticos, permite a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal presentar para aprobación superior, la propuesta sobre la orientación del esfuerzo fiscalizador, tendiente a incrementar la recaudación e inducir a la vez, a que los contribuyentes cumplan en mayor proporción, con sus obligaciones fiscales en tiempo y forma.

Para la elaboración del Programa Operativo Anual, se requiere partir de diversos diagnósticos sobre el comportamiento fiscal y socioeconómico de la población, desagregando la información según el alcance que en cada caso se pretende, ya sea por sector, subsector, rama y actividad, en el ámbito nacional, regional, estatal y local; ya que con éstos diagnósticos se determina la selección y combinación adecuada de los métodos de revisión que se utilizarán, así como la cantidad de actos e importe de la recaudación que se pretende alcanzar en cada ejercicio; estimaciones que se registrarán como metas.

Es importante mencionar que para la elaboración de éstos programas operativos anuales de fiscalización, se debe contar con criterios de medición, claros y sobre todo apegados a la operatividad, permitiendo con ellos controlar y dar seguimiento al avance periódico del cumplimiento de las metas, todo ello para tomar oportunamente decisiones y retroalimentar el comportamiento de los resultados.

En la integración de los Programas Operativos Anuales de Fiscalización, deberá avanzarse en el consenso para la determinación de:

- Objetivos, políticas y líneas de acción específicas para cada año.
- Principales programas, subprogramas y proyectos a explotar.
- Prioridades por método de revisión.
- Criterios sobre la Presencia Fiscal, Productividad Percápita y Costo-Beneficio.

Cabe resaltar que para la integración de los programas, es necesario recurrir a las disposiciones jurídicas en materia fiscal, así como a la normatividad vigente.

Para el caso de la Administración Local de Recaudación del Centro la implantación del Programa Operativo Anual involucra la operación de la Programación Detallada de contribuyentes, en este caso, dos son las acepciones que describen a la programación detallada:

Primera.- Es un proceso que tiene como objetivo la selección acertada de los contribuyentes susceptibles de ser fiscalizados, así como la determinación del método de revisión idóneo que debe aplicarse a éstos, previa investigación y análisis sistemático de la información interna y externa con que cuenta el Servicio de Administración Tributaria.

La programación detallada constituye una de las fases más importantes del proceso general de planeación de la fiscalización, ya que en ésta se interrelacionan las políticas, líneas de acción, estrategias y prioridades globales marcadas en el Plan General Anual de Fiscalización con las orientaciones y metas específicas contenidas en el Programa Operativo Anual a fin de convertirlos en subprogramas y proyectos en los que se definen acciones particulares a desarrollarse en torno a las actividades económicas susceptibles de fiscalizarse.

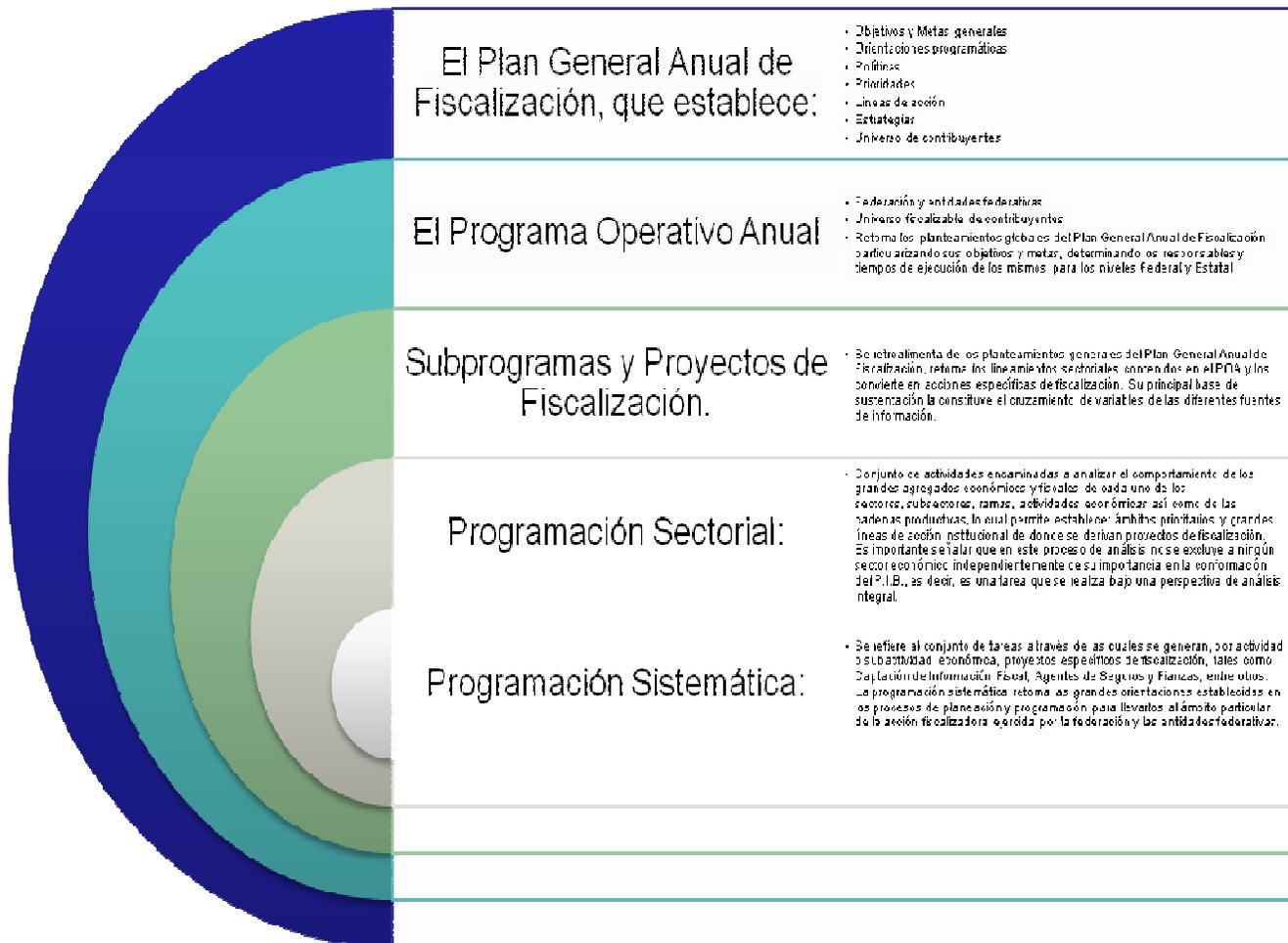
La información que sustenta a la programación detallada, es la contenida en los avisos, declaraciones y formularios que presentan los contribuyentes ante las Administraciones Locales de Recaudación, la cual integra la estadística sobre su comportamiento fiscal. Otros elementos de los cuales hace uso la programación son las denuncias o asuntos remitidos por otras autoridades a nivel nacional y local así como la información de terceros.

La información mencionada debe caracterizarse por ser de calidad (oportuna, suficiente, veraz y homogénea), lo cual demanda de la permanente coordinación de las áreas de planeación, programación e informática en el diseño de los sistemas de información, que apoyan a la programación detallada.

La forma en que se vinculan los procesos de planeación y programación de la fiscalización con la programación detallada de contribuyentes, se esquematiza en el siguiente cuadro:

Esquema No. 1

Plan General de Fiscalización

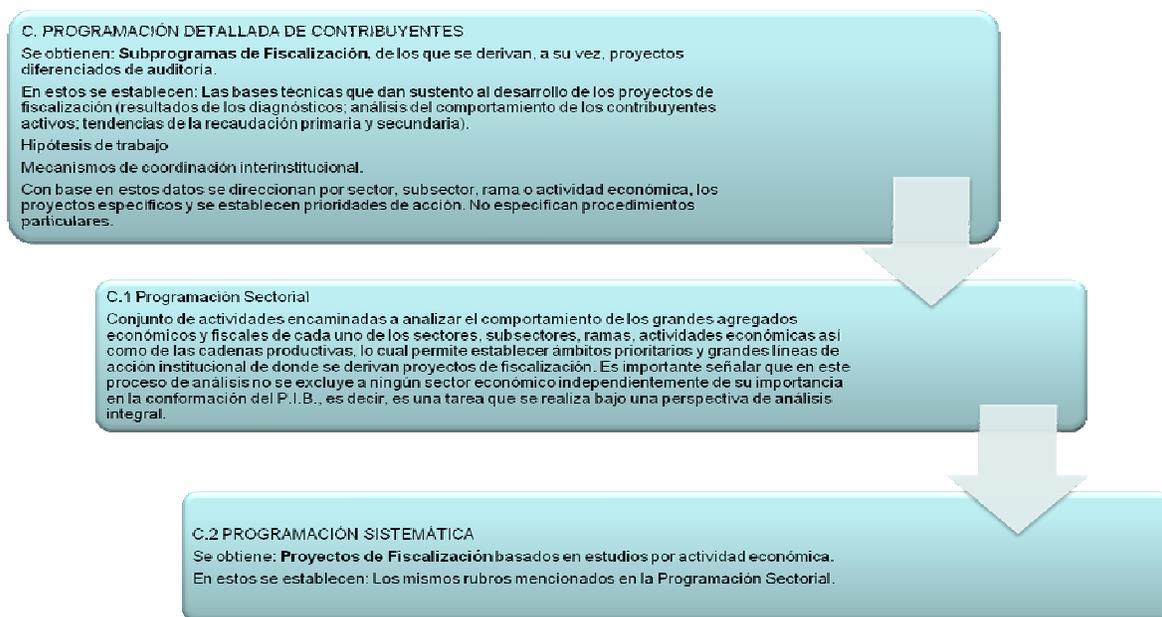


Fuente: Programa Operativo Anual (POA) Servicio de Administración Tributaria. www.sat.gob.mx.

En el siguiente cuadro se resume la forma en que se vinculan la Programación detallada de Contribuyentes con la Programación Sectorial y la Programación Sistemática:

Esquema No. 2

Programa Específico de Fiscalización



Fuente: Programa Operativo Anual (POA) Servicio de Administración Tributaria. www.sat.gob.mx

Considerando todo lo anterior, se tiene como ejemplo que durante el año **1998** se calendarizó como meta de recaudación para la Administración Local del Centro la cantidad de 40´892,000,000 millones de pesos, habiéndose alcanzado la cantidad de 45´364,068,000 millones de pesos; lo que nos indica que en ese año, efectivamente se cumplió con lo establecido.

En este año los **ingresos tributarios** participaron un total de 44´130,750,000, de millones de pesos y los **no tributarios** con un monto total de 1,233´318,000 millones de pesos.

Para **1999** se fijó como meta la cantidad de 60´124,000,000, alcanzándose la cantidad de 60´133,000,000 millones de pesos. Nuevamente se cumplió con lo fijado

D. Sistemas que conforman la Recaudación

Para que el proceso de la recaudatorio al interior de la Administración Local de Recaudación del Centro del D.F., se conduzca de manera adecuada, esta unidad administrativa dispone de cuatro subsistemas, a saber:

a. Registro Federal de Contribuyentes y Control de Obligaciones

Este subsistema permite integrar y mantener actualizado el universo de contribuyentes, mediante el Sistema denominado Darío-RFC, aquí aparecen registradas las personas físicas y morales que se encuentren por razón de su actividad, obligadas a presentar declaraciones periódicas; y las que por las actividades que realicen requieran la expedición de comprobantes de carácter fiscal.

También aparecen registrados los cambios de situación fiscal, como son : cambio de denominación o razón social, cambio de domicilio fiscal, aumento o disminución de obligaciones, suspensión o reanudación de actividades, inicio de liquidación, apertura de sucesión.

De igual forma, se registran las cancelaciones al RFC, que pueden ser por liquidación de sucesión, defunción, fusión de sociedades, escisión total de sociedades y personas morales no contribuyentes.

En materia de RFC, se registran las gestiones de constancias de inscripción, reexpedición de cédulas de identificación fiscal, expedición de cédulas de identificación fiscal y la aclaración de requerimientos.

b. Devoluciones y Compensaciones.

Este subsistema inicia su accionar en la Administración Local de Asistencia al Contribuyente del Centro del D.F., como se indica: se selecciona el tipo de trámite e

impuesto (IVA, ISR Impuesto al Activo), enseguida se revisa la información y documentación, lo que deriva en dos resultados: 1º. Si está completa, se recibe el trámite y se turna a control de saldos; 2º. No está completa, se rechaza el trámite.

Una vez que se acepta el trámite, se envía a devoluciones y compensaciones (Subadministración de Servicios) de la ALR Centro del D.F. en donde se valida toda la información, después en control de saldos se realizan las acciones previas al dictamen de devoluciones para proceder a dos opciones: compensación de oficio o se procede a dar resolución de devolución en el subsistema.

c. Cobranza

En esta área se aplica el Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE), el cual se conforma de tres etapas, que son: 1ª. Requerimiento de Pago, 2ª. Embargo y 3ª. Remate.

El requerimiento de pago es la diligencia por medio de la cual las autoridades fiscales exigen el pago del crédito fiscal no cubierto o garantizado en los plazos establecidos.

El embargo es el acto administrativo que tiene por objeto la recuperación de créditos, mediante el secuestro o aseguramiento de bienes propiedad del contribuyente o deudor, para en su caso rematarlos, enajenarlos fuera de subasta o adjudicarlos a favor del fisco. El embargo puede ser en Vía de Ejecución, Precautorio o Administrativo.

El remate es el conjunto de actos jurídicos que permiten a la autoridad realizar la venta forzada de bienes para satisfacer una obligación, constituye la última fase del PAE.

d. Integración de la información.

Con el fin de registrar ordenada y sistemáticamente en términos monetarios las transacciones del Gobierno Federal es necesaria la actuación del Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental, el cual se integra por los siguientes subsistemas:

- i) Recaudación.
- ii) Fondos Federales.
- iii) Deuda Pública.
- iv) Egresos.
- v) Paraestatal.

Estos subsistemas canalizan los recursos recaudados al centro contable para registrar como un todo la recaudación nacional, que es la materia prima para la integración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Capítulo IV. Evolución e Influencia de la Recaudación en la Zona Centro del Distrito Federal

IV.1. La Recaudación en el Período 1995-2003, en la Administración Local de Recaudación del Centro del Distrito Federal

Como se mencionó en el capítulo anterior, las delegaciones que comprende la Administración Local de Recaudación del Centro son tres: Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc.

Durante el periodo 1995- 2003 el comportamiento en materia de recaudación ha sido encabezado por la delegación Cuauhtémoc, seguido de la Benito Juárez y Miguel Hidalgo en un tercer lugar, lo cual se explica por el universo y tipo de contribuyentes con que cuenta cada delegación.

- Padrón de Contribuyentes

Derivado de factores diversos como el crecimiento demográfico, la presencia de una mayor inversión extranjera, el crecimiento del comercio informal y otros elementos de diversa índole, han propiciado en su conjunto el crecimiento del universo de contribuyentes en la zona de influencia de la Administración Local del Centro, ha evolucionado de con una tendencia irregular, como se señaló en el punto II.1

- Tipos de contribuyentes

Los impuestos que se cargan a los agentes económicos individuales por **ingresos y salarios** derivados de servicios prestados y otros muy conocidos **como instalación de pequeños comercios**, han coadyuvado a que el número de personas físicas sea considerablemente mayor al de personas morales; sin embargo, en el periodo de estudio los contribuyentes que más aportaban a la recaudación (*en la actualidad Algunos de ellos ya cambiaron de domicilio a la Administración Local del Norte del D. F.**), en la Administración Local del Centro son los de régimen moral, y se enuncian a continuación:

- Teléfonos de México
- **Banco Nacional de México***
- **Ford Motor Company***
- Banco Internacional
- Televisa
- Banco Santander Mexicano
- Bancrecer
- Aerovías de México
- I.C.A. Fluor Daniels

Durante 1999, el contribuyente que más aportó a la recaudación fue Teléfonos de México con un total de 1,293 millones de pesos, seguido de Banco Nacional de México con 283 millones y Banco Internacional con 110 millones. Citibank México participaría con 94 millones (actualmente ya se fusionaron estas dos Instituciones Bancarias), dejando a Televisa como el quinto más grande contribuyente con 92 millones.

Si evaluamos el periodo 1998-1999 tenemos que dentro de los principales contribuyentes que **incrementaron** considerablemente su participación en el bienio son: Citibank en un 113% , Banco Internacional en un 100%, I.S.S.S.T.E. en un 100% y Bancrecer en un 100%.

Por el lado de los **decrementos** tenemos que I.C.A. Fluor Daniels fue el más representativo en este renglón al disminuir su participación en un 95.5%.

- Comportamiento de altas y bajas de contribuyentes

El comportamiento **fluctuante** que se ha vislumbrado en las altas y bajas de los contribuyentes se deben en gran medida a factores como: a) la suspensión

temporal del contribuyente, b) deudas en grandes proporciones que les impide seguir operando, c) alta carga impositiva en ciertos casos, d) presencia de inversión extranjera, e) Facilidades para operación y desarrollo de la micro y mediana empresa.

En 1998, 22,156 contribuyentes causaron baja como contribuyentes activos, sin embargo para 1999 lejos de reducirse el número de contribuyentes este fue en aumento al reactivarse a 19,478 que estaban fuera de la presencia fiscal temporalmente.

Para 1999, 55,573 contribuyentes fueron suspendidos por incumplimiento de obligaciones, 79,643 no fueron localizados no obstante de que formaban parte del universo de contribuyentes. Asimismo debe establecerse de un total de 214,711 contribuyentes físicos 54% se encontraba activo y 25% no se encontraba localizado y el restante 21% había causado baja dentro del padrón.

En lo que respecta a personas morales, 40% se encontraban operando normalmente, 31% se canceló su operación, 14% fueron no localizados y en 15% fueron suspendidos.

Estos hechos nos reflejan que si bien se ha combatido en gran medida la evasión fiscal, esta sigue en gran medida existiendo, sobretodo si consideramos el alto crecimiento del ambulante.

Podríamos concluir señalando que ha habido más altas que bajas de contribuyentes en estos últimos 5 años y que la razón ha ido de 8 a 1.

- Tipos de Servicio (Sector Económico)

En el periodo 1997 – 1999 los sectores económicos que mayor aporte recaudatorio representaron para la Administración Local de Recaudación del Centro fueron:

Servicios Financieros, Inmobiliarios y Alquileres, que en **1997** contribuyó con 6,538 millones de pesos, para **1998** aumentaría a 8,508 millones de pesos y finalmente cerraría a Septiembre de **1999** con 12,220 millones de pesos.

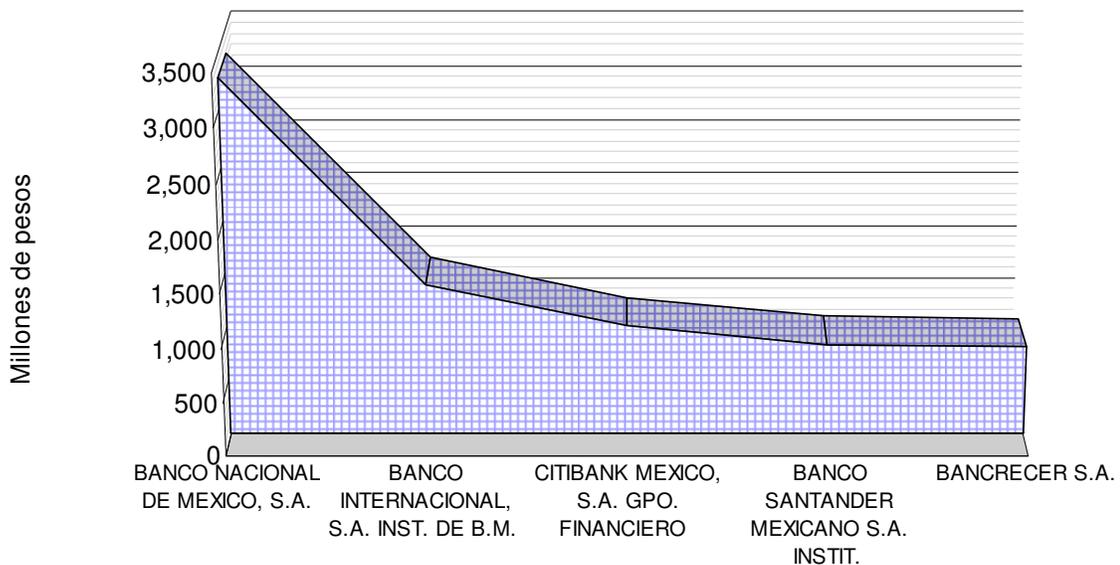
Por otro lado **Industrias Manufactureras** participaría también con cifras significativas, así durante **1997** se captaba la cantidad de 1,195 millones de pesos, en **1998** la cifra se elevaba a 2,250 millones de pesos y **1999** fue el más alto con 3,593 millones de pesos.

Estos dos sectores en conjunto representaban en **1997** el 67% aproximadamente de la recaudación total, en **1998** había aumentado al 70% y en **1999** subía un 1% más.

En el siguiente cuadro se describen los principales contribuyentes por sector económico durante 1999.

Gráfica No. 1

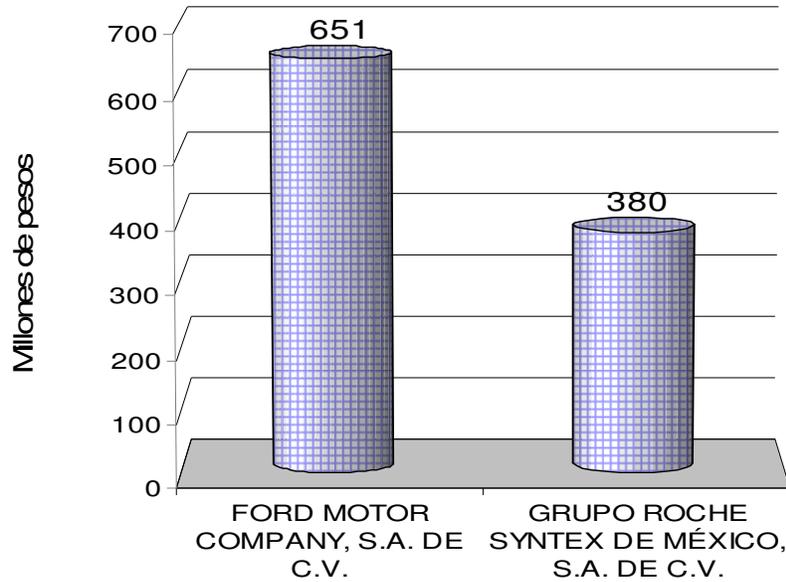
PRINCIPALES CONTRIBUYENTES DEL SECTOR FINANCIERO



Fuente: Servicio de Administración Tributaria (SAT) [www..sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx).

Gráfica No. 2

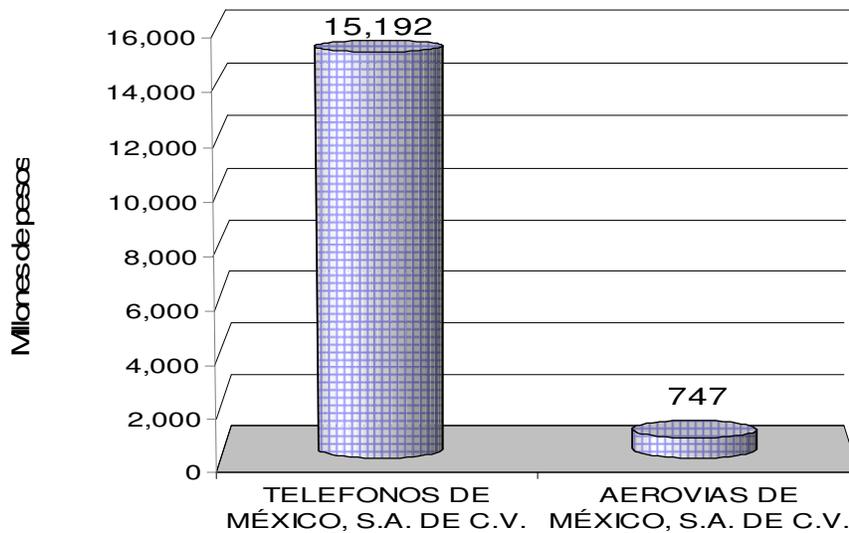
PRINCIPALES CONTRIBUYENTES DEL SECTOR INDUSTRIA MANUFACTURERA



Fuente: Servicio de Administración Tributaria (SAT). [www..sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx).

Gráfica No. 3

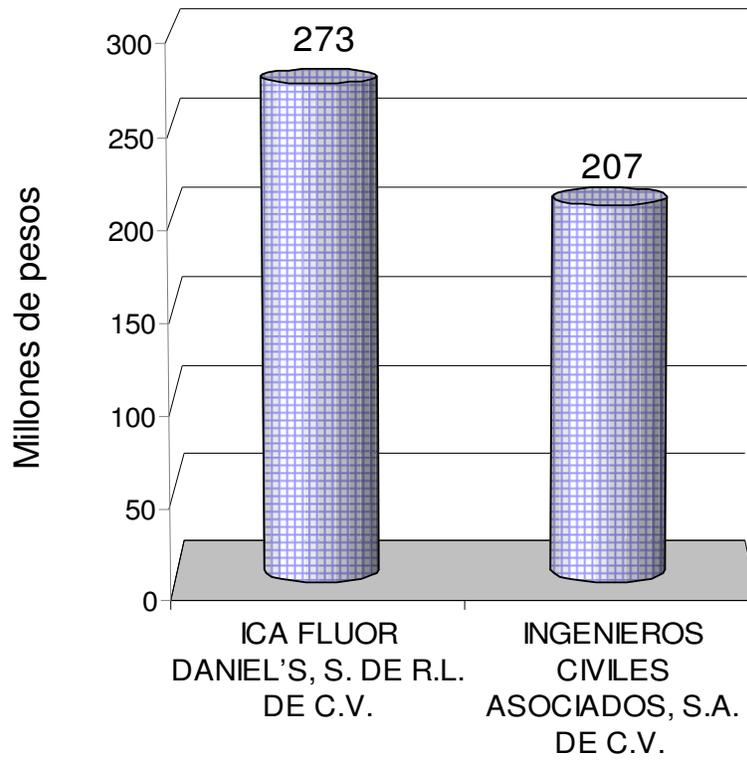
PRINCIPALES CONTRIBUYENTES DEL SECTOR TRANSPORTES Y COMUNICACIONES



Fuente: Servicio de Administración Tributaria (SAT). [www..sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx).

Gráfica No. 4

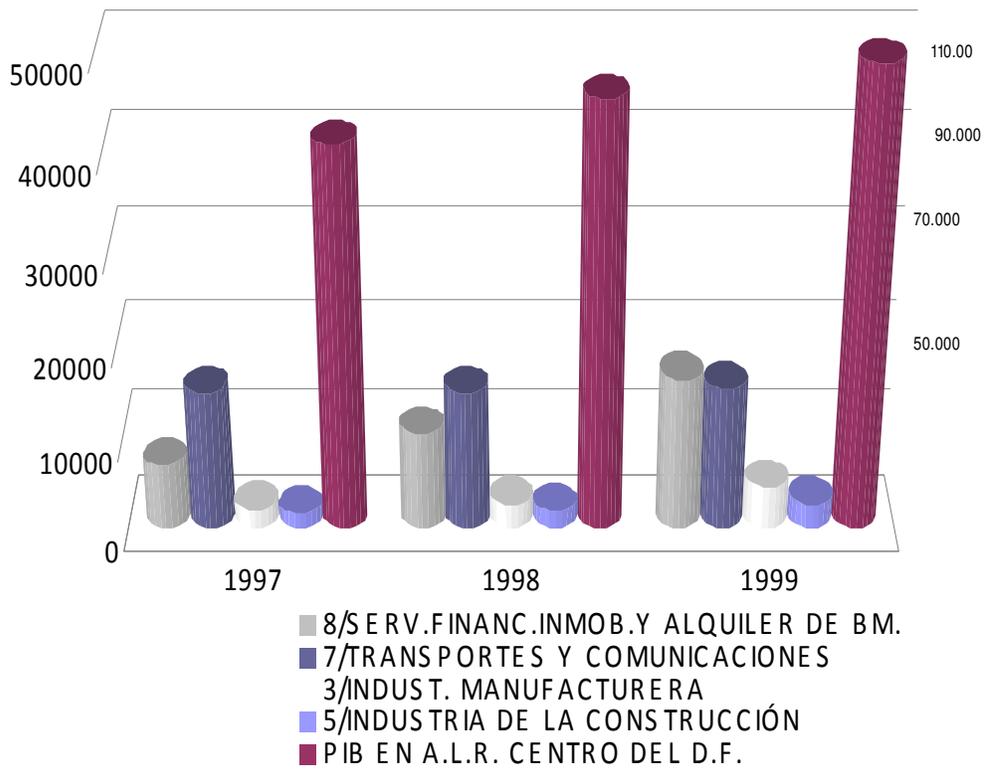
PRINCIPALES CONTRIBUYENTES DEL SECTOR INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION



Fuente: Servicio de Administración Tributaria (SAT). [www..sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx).

Gráfica No. 5

**EVOLUCIÓN DEL PIB Y DE LA RECAUDACIÓN POR SECTOR
ECONÓMICO
(Millones de pesos a precios de 1994)**

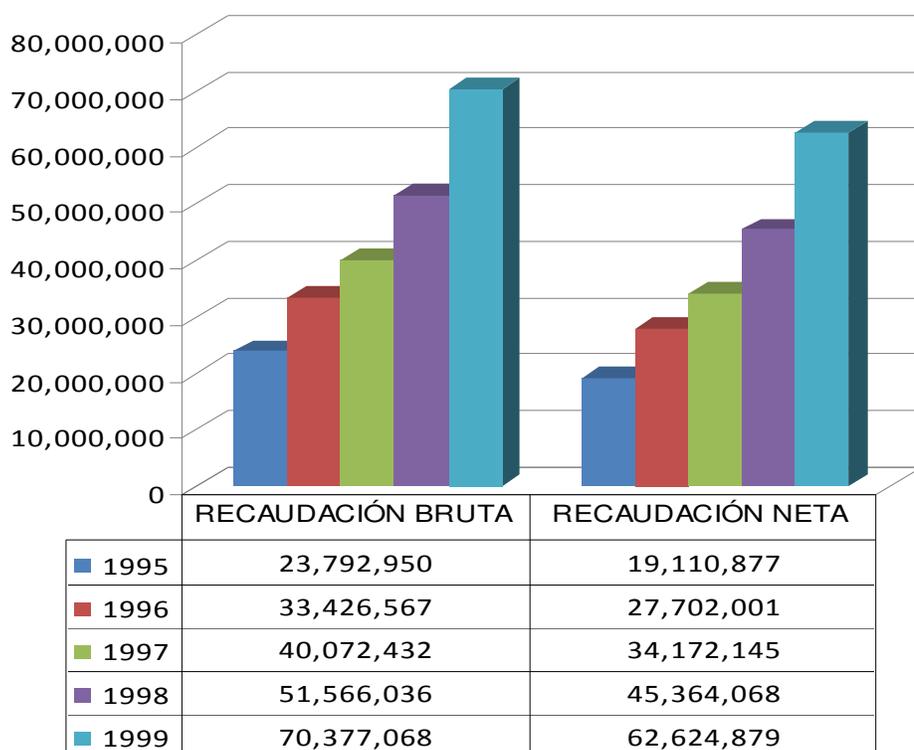


Fuente: Servicio de Administración Tributaria (SAT). www.sat.gob.mx.

En el siguiente cuadro, se analiza el comportamiento que ha tenido la recaudación en la Administración Local del Centro en los últimos 5 años.

Gráfica No. 6

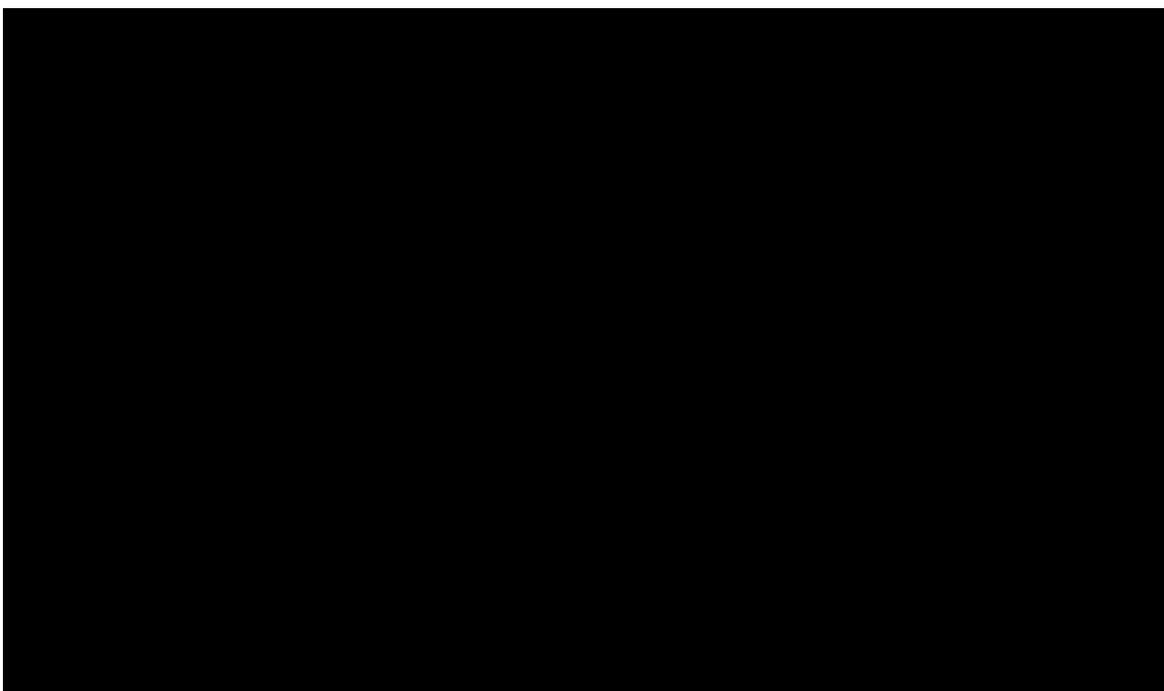
**ADMINISTRACIÓN LOCAL DE RECAUDACIÓN DEL CENTRO DEL DISTRITO FEDERAL
(millones de pesos)**



Fuente: Servicio de Administración Tributaria (SAT). [www..sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx).

Gráfica No. 7

**ADMINISTRACIÓN LOCAL DE RECAUDACIÓN DEL CENTRO DEL DISTRITO FEDERAL
COMPARATIVO DE RECAUDACION VIRTUAL**



Fuente: Administración Local de Recaudación del Centro del Distrito Federal. www.sat.gob.mx.

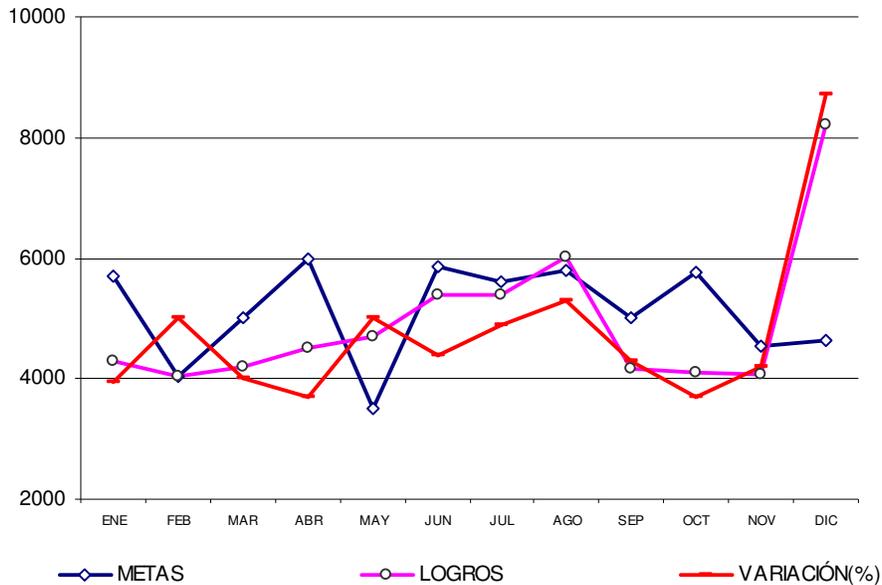
Si observamos el comportamiento de la recaudación, concluiremos que esta siempre tiende a la alza. En el periodo 1995 - 1996 se tuvo un incremento de casi 32%, de 1996 a 1997 se tuvo casi un 20% más, de 1997 a 1998 el incremento fue de 25% y finalmente de 1998 a 1999, fue de casi el 30%.

Esto nos dice claramente que los ingresos que capta el gobierno del público son cada vez mayores y que bastaron sólo cinco años para que este crecimiento fuera verdaderamente representativo: 70%.

A continuación, señalaremos las tendencias de la recaudación en 1999 a través de las metas programadas y logros alcanzados, en donde claramente se observa como siempre ha existido cumplimiento sobre lo fijado.

Gráfica No. 8

LOGROS Y METAS DE LA RECAUDACIÓN NETA
EN 1999, (BANCOS Y TESOFE)
(Millones de pesos)



Fuente: Servicio de Administración Tributaria (SAT). [www..sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx).

Cuadro No. 4

- Tendencias de las variaciones

PERIODO	VARIACIÓN REAL	
	VARIACIÓN BRUTA	VARIACIÓN NETA
1996-1997	4.55	7.87
1998 – 1999	17.1	18.4

Como se puede observar las variaciones en cuanto al nivel de recaudación son muy notorias si comparamos los periodos que estamos describiendo y es que en este caso hay que considerar **la estabilidad económica** que ha tenido el país en los

últimos tres años, esto contribuyó definitivamente. Aunado a ello hay que considerar las reformas fiscales que dieron en este periodo y que de alguna forma coadyuvaron al crecimiento de la recaudación, específicamente en lo que se refiere al Impuesto Sobre la Renta de Personas Físicas, en 2002, se aplicó una tasa máxima de 35% la cual disminuye en 1% anual, para que en 2005 fuera de 32%. Se crea el Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario para las personas que realizan erogaciones por la prestación de un servicio personal subordinado a una tasa del 3%, así mismo para las personas morales también se aplica la tasa del 35% en 2002 y se elimina la posibilidad de diferir parte del impuesto cuando se reinviertan utilidades, en materia del Impuesto al Valor Agregado (IVA), en el año de 1995 se incrementa la tasa general de este impuesto de 10% a 15%.

- Asistencia al contribuyente

Los alcances obtenidos en recaudación han sido satisfactorios, sin embargo todavía no los deseados. Cabe mencionar en contraparte que la atención al público si ha sido la deseada, en 1999 por ejemplo cada orientador atendió en promedio 10.9 contribuyentes, esto es realmente relevante si tomamos en cuenta que se cuenta tan sólo con un orientador por cada 29,710 contribuyentes.

De esta manera en este año (1999) la atención al contribuyente fue personalizada en un 75% y el restante 25% se realizó vía telefónica.

IV.2. La Recaudación y su Impacto Económico-Social en el Centro del Distrito Federal

- Ingresos Tributarios

El análisis de los diferentes impuestos en nuestro país, tiene su base histórica desde las épocas prehispánica, Colonial, Independiente, Reforma, Porfiriato, Revolución, el Desarrollo Estabilizador, Estatismo y el actual Liberalismo Social.

La cultura fiscal va siempre aparejada al desarrollo ideológico y económico del estado, en cada una de sus distintas etapas y formas, por lo que en el derecho fiscal,

la ciencia económica, se ve íntimamente ligada a la historia, y por lo tanto a la política.

El fundamento esencial para el desarrollo de un Estado, estriba en la correcta solución de su problema económico y está íntimamente relacionado con la capacidad y nivel de vida de cada uno de sus integrantes.

Es importante señalar que la **recaudación primaria**, es la que obtiene el Gobierno Federal, a través del cobro de los impuestos tributarios y no tributarios; asimismo, la **recaudación secundaria**, es la que percibe el Gobierno Federal, por gestión de autoridad, es decir, de sus facultades de comprobación fiscal (auditorías), las cuales derivan en multas y sanciones pecuniarias.

El Código Fiscal de la Federación y las Leyes de cada tipo de impuesto regulan los siguientes impuestos tributarios: **Impuesto sobre la Renta; Impuesto al Valor Agregado; Impuesto al Activo; Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; Impuestos sobre Automóviles Nuevos; e Impuestos al Comercio Exterior.**

Los impuestos directos se clasifican en:

Impuesto sobre la Renta (ISR).- Integrado por el de personas físicas y personas morales, éstas últimas son las que causan las empresas productoras del país.

Impuesto al activo de las empresas (IAE).- grava con 2.0% a los activos financieros y no financieros de las empresas, con excepción de las empresas financieras.

Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IESPS).- Se establece para la producción de las cervezas, cigarros, aguas embotelladas y gasolinas.

Asimismo, los Impuestos Indirectos son los que se señalan a continuación:

Impuesto al Valor Agregado (IVA).- Actualmente tiene una tasa del 15% para la producción de bienes y servicios.

Impuestos al Comercio Exterior.- Se establecen para mercancías de procedencia extranjera. Estos se dividen en:

- a) **Impuesto por Introducción ya sea definitiva o temporal al territorio nacional (Ad Valorem).**- Los oscilan de 0 a 20% para la mayoría de los casos. Cuando se trate de mercancías sujetas a alguna cuota compensatoria, el impuesto puede llegar hasta un 500% sobre el valor de mercancía. Cuando se trate de mercancías sujetas a cupo otorgado por la Secretaría de Economía (café, queso, maíz, frijol...), en caso, de que el importador no obtenga previo certificado de autorización de dicho cupo, pagará una cantidad determinada en dólares por kilogramo de dicha mercancía; de lo contrario, se pagará el arancel determinado en la tarifa arancelaria en función al país de origen.

- b) **Derecho de trámite aduanal.**- Todas mercancías que ingresen o salgan del país en forma definitiva o temporal, tendrán que pagar un derecho de trámite aduanal que es del .008 sobre el valor de la mercancía.

- Ingresos no Tributarios

Otra importante fuente de recursos del gobierno son los ingresos no tributarios, que se componen por: Derechos, Productos, Aprovechamientos y Aportaciones de mejoras.

Estos ingresos no son considerados como impuestos, por tratarse de servicios que el Gobierno proporciona, o por tratarse de rendimientos que arrojan la explotación y utilización de bienes de dominio público de la Nación.

Derechos.- Se perciben ingresos por la prestación de servicios que corresponden a funciones de derecho público, es decir, por la prestación de servicios públicos o de carácter administrativo que se prestan a los particulares, mismos que por disposición constitucional deben estar previstos en la Ley.

Los derechos, dan lugar a ingresos que percibe el Gobierno por la prestación de servicios públicos.

Estos se prestan a través de los tres niveles de Gobierno (Federal, Estatal y Municipal).

A nivel federal, algunos de los organismos encargados de la prestación de este tipo de servicios son las siguientes Secretarías de Estado: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Economía, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Relaciones Exteriores.

A nivel Estatal, son proporcionados por parte de organismos estatales, facultados por parte de las legislaturas de los Estados.

A nivel municipal y acorde con la el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los servicios en los municipios son prestados por el ayuntamiento local. Entre éstos, agua potable, drenaje, registro civil, obras públicas, certificaciones, rastro, mercado, panteones, estacionamientos en vía pública, licencias, servicio de limpia, pasaportes, derecho de aeropuerto.

También se consideran derechos, a los ingresos recibidos por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la nación.

- Venta de bienes mostrencos, censos, rentas y productos de la venta de bienes propiedad de la Federación, Estados y de los ayuntamientos.
- Explotación forestal
- Utilidad de otras inversiones en crédito y valores.
- Ingresos derivados de la actividad de organismos descentralizados y empresas de participación federal, y municipal.

Aprovechamientos.- Son ingresos no tributarios, que se obtienen por la realización de funciones de derecho público distintas de las contribuciones, los impuestos, los derechos, las aportaciones de seguridad social, las participaciones y los productos, de los ingresos derivados de financiamiento y de los que otorgan los organismos descentralizados y las empresas de participación Federal, Estatal y Municipal. Entre estos, tenemos los recargos, rezagos, reintegros, indemnizaciones, donaciones,

cesiones, herencias o legados a favor de la Federación de los Estados o de los Municipios.

Aportaciones de Seguridad Social.- son las contribuciones establecidas en ley a cargo de las personas que son sustituidas por el Estado en cumplimiento de obligaciones fijadas por ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

Contribuciones de mejoras.- son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

El Sistema Nacional de Fiscalización, estructurado por Administraciones Regionales y Locales de Auditoría Fiscal Federal; con ayuda de las Aduanas, busca a través de sus actos de fiscalización:

- Abatir los niveles de evasión fiscal que se dan dentro de la actividad económica
- Hacer efectivo el riesgo de la auditoría sobre contribuyentes renuentes o incumplidos
- Corregir niveles de incumplimiento de las obligaciones fiscales
- Detectar a los contribuyentes omisos
- Contribuir al incremento de la base monetaria
- Promover el cumplimiento voluntario

Asimismo, bajo el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la colaboración administrativa en materia fiscal federal, es objetivo de estrategia y redefinición de quehaceres y responsabilidades de las Entidades federativas, Municipios y el

Gobierno Federal, por lo cual se han celebrado los convenios y anexos en atención a las políticas nacionales.

Lo anterior significa que las Entidades y sus Municipios, no son meros receptores de ingresos provenientes de participaciones, sino que son parte actuante de la administración tributaria nacional, pues de ellas depende también en forma esencial la mejoría en los sistemas de administración de los conceptos denominados “ingresos coordinados”, siendo algunos tan importantes como el Impuesto al Valor Agregado.

El esfuerzo desarrollado por las Entidades Federativas, ha demostrado un desenvolvimiento de la capacidad administrativa de las Entidades Federativas y niveles de gobierno.

La coordinación fiscal, además de continuar delegando facultades a los Estados debe obedecer a las directrices del Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000, en el que se establece que: “... debe mejorar la colaboración administrativa entre la Federación y los Gobiernos Locales en materia fiscal. En particular, deben aprovecharse las ventajas comparativas de cada nivel de gobierno para realizar las tareas de fiscalización y deben introducirse incentivos que premien a los Gobiernos Locales cuando contribuyan a lograr un cumplimiento amplio y correcto de las obligaciones fiscales”.

- Tipos de Impuestos recaudados

En base a lo anterior, se analizará como ha sido el comportamiento que han tenido los impuestos dentro de la recaudación de la Administración Local del Centro; para ello analizaremos en primer instancia el año de 1995:

Cuadro No. 5

CONCEPTO	PARTICIPACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE EL NIVEL DE RECAUDACIÓN BRUTA				
	EJERCICIOS				
	1995	1996	1997	1998	1999
Totales	23,792,950	33,426,567	40,072,432	51,566,036	70,377,068
Ingresos Tributarios	23,760,926	33,391,060	39,952,072	50,332,718	67,329,815
I.S.R.	13,210,289	16,573,050	25,662,410	30,191,824	40,119,866
Activo	547,998	781,573	1,149,783	1,245,134	1,528,633
Renta + Activo	13,758,286	20,354,623	26,812,193	31,436,958	41,648,499
Al valor agregado	9,230,473	11,555,062	12,031,257	17,797,866	21,754,037
Especial s/Producción y Servicios	201,290	84,059	123,107	90,816	63,793
Tenencia o uso de vehículos	750	1,214			
Sobre automóviles nuevos	37,083	3,816	10,916	0	101
Comercio Exterior	1,131	1,140			
Accesorios	529,507	1,389,282	972,290	951,030	3,856,123
Otros	2,405	1,864	2,309	56,047	7,262
Ingresos No Tributarios	32,024	35,506	120,360	1,233,318	3,047,253
Derechos	25,649	28,105	113,693	261,099	793,551
Productos	3	224	913	44,990	1,098,185
Aprovechamientos	6,372	7,177	5,754	227,229	1,155,517

Fuente: Servicio de Administración Tributaria (SAT). www.sat.gob.mx.

Cuadro No. 6

CONCEPTO	PARTICIPACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE EL NIVEL DE RECAUDACIÓN NETA				
	EJERCICIOS				
	1995	1996	1997	1998	1999
Total	19,110,877	27,702,001	34,172,145	45,364,068	62,624,879
Ingresos Tributarios	19,078,853	27,666,495	24,051,785	44,130,750	59,577,627
I.S.R.	9,763,455	17,468,274	23,036,899	27,538,652	36,873,624
Activo	449,272	-171,065	825,773	1,059,442	860,467
I.S.R. + Activo	10,212,727	17,297,209	23,862,673	28,598,094	37,734,091
Al valor agregado	8,135,442	9,052,966	9,949,940	15,165,821	19,085,307
Especial s/Producción y Servicios	161,378	71,826	103,746	-549,205	-975,425
Tenencia o uso de vehículos	750	1,214			
Sobre automóviles nuevos	36,209	3,698	10,916	0	101
Comercio Exterior	1,131	1,140			
Accesorios	529,507	1,389,282	968,775	950,879	3,856,123
Otros	1,708	-150,840	-844,264	-34,840	-122,571
Ingresos No Tributarios	32,024	35,506	120,360	1,233,318	3,047,253
Derechos	25,649	28,105	113,693	261,099	793,551
Productos	3	224	913	744,990	1,098,185
Aprovechamientos	6,372	7,177	5,754	227,229	1,155,517

Fuente: Servicio de Administración Tributaria (SAT). [www..sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx).

En 1995:

Impuesto Sobre la Renta más activo

En el año de 1995 el impuesto sobre la renta más activo representa ser el más importante dado que es el que más contribuye dentro de los Ingresos Totales con más de la mitad en porcentaje :53%.

Impuesto al Valor Agregado

El impuesto al valor agregado ocupa el tercer lugar en contribución a la recaudación con un porcentaje de 42.56%.

Impuesto sobre la Renta

Este impuesto contribuye con un 51%, es decir más de la mitad durante este año. Por consiguiente es el segundo en orden de importancia.

Otros impuestos

En este rubro el renglón de accesorios ocupa el cuarto lugar en contribución al nivel de recaudación, dejando al impuesto sobre tenencia de vehículos en el último lugar.

Cabe señalar que en el Renglón de Ingresos No tributarios el más representativo fue el de derechos, que si bien no fue tan importante para el nivel de recaudación total, si lo representó para este renglón al representar el 80%.

Para **1996**:

En este año nos encontramos que el I.S.R. pasa ahora a ocupar el primer lugar desplazando al impuesto sobre la renta más activo. Su participación es del 63.05 % dentro de los Ingresos tributarios.

Por su parte el I. S. R. más activo ocupa el segundo lugar con el 62.44 %.

El I. V. A por su parte ocupa el tercer lugar con el 32.67%

Nuevamente el renglón de derechos sigue siendo dentro de los ingresos no tributarios el más importante.

En **1997**:

El impuesto sobre la renta más activo recobra el primer lugar dentro de la recaudación total, al colaborar con el 69.83%, casi tres cuartas partes de los ingresos totales. En segundo lugar se encuentra el I.S.R. Y EL I.V.A., éste último participa con el 29.11%.

En los Ingresos no tributarios los derechos siguen siendo los principales.

Para **1998**:

El I. S. R. más activo sigue ocupando el primer lugar colaborando en éste año con el 63.04%., seguido del I. S. R. con el 60.70%, el I. V .A. mantiene el tercer lugar con el 33.43%..

Llama la atención la participación nula de los impuestos sobre producción y servicios, la cual es negativa al igual que la de automóviles nuevos. Este último se explica por la condonación de pagos que se implantó en este año para este impuesto.

Para **1999**:

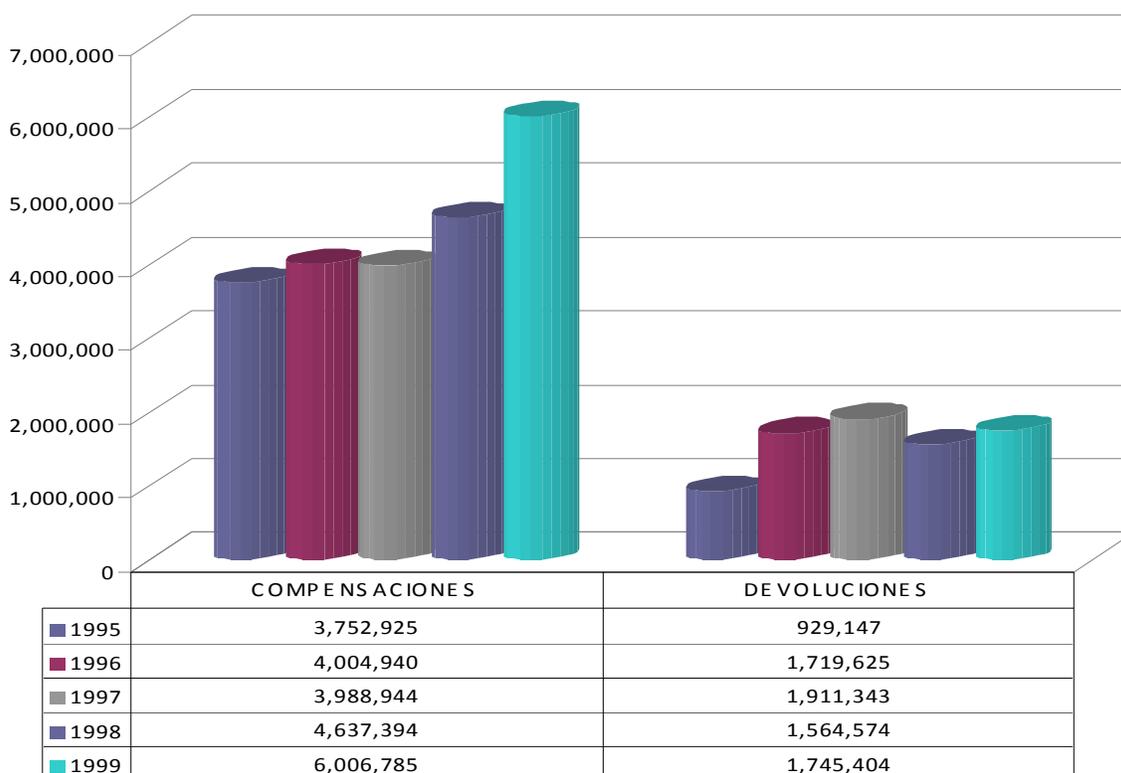
El Impuesto sobre la renta más activo representaría el 62.25% del nivel de recaudación total, seguido del I.S.R. con el 58.88% y el I.V.A. Con el 30.47%

Sin embargo en el renglón de Ingresos No Tributarios, Aprovechamientos desplaza a Derechos en el primer lugar.

- Impacto de las Compensaciones y Devoluciones en la Recaudación

El comportamiento de las compensaciones y devoluciones se presenta en el siguiente cuadro:

Gráfica No. 9



Fuente: Administración Local de Recaudación del Centro del Distrito Federal. [www..sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx).

Como es de observarse las compensaciones tienden a un comportamiento alcista, lo cual se visualiza en un mayor grado si comparamos el año de 1995 y el de 1999 en el que el crecimiento de las mismas representó el 37.53%

Las devoluciones también presentan una tendencia creciente, ya que en el periodo 1995-1999 el crecimiento que se dio fue del 46.77.

- Contribuyentes con importes más significativos en Compensaciones y Devoluciones

A septiembre de 1999, los contribuyentes con importes más significativos en devoluciones y compensaciones eran los siguientes:

Devoluciones

COMPROCA, S.A. DE	IVA-DECLARAC	440,096
AES MERIDA III S DE RL DE C.V.	IVA-DECLARAC	133,773
FORD MOTOR COMPANY S.A. DE C.V.	IVA- ALTEX	109,402

Compensaciones

TELÉFONOS DE MÉXICO, S.A. DE C.V.	I.V.A.	400,616
BANCRECER S.A. DE C.V.	I.S.R.	122,381
CITIBANK MÉXICO S.A. DE C.V.	I.S.R.	103,728

- *Millones de pesos que se compensan y pesos que se devuelven*

A diciembre de 1999 el resultado por peso recaudado es el siguiente:

2.2 centavos se compensan

1.4 centavos se devuelven

96.3 centavos ingresan

- *Control, evaluación y seguimiento de las compensaciones y Devoluciones*

A septiembre de 1999, se recibieron en la Administración Local del Centro 837 **devoluciones**, de las cuales 762 se dictaminaron, 537 fueron autorizadas (70%) y 225 (30%) fueron rechazadas.

IV.3. Problemática Presentada en los Niveles de Recaudación

A. La Influencia de la Economía Informal ó Subterránea

El interés por la economía subterránea aparece a finales de los años setenta, al principio fue considerada como fenómeno oculto, a diferencia del sector informal, se opina que esta encuentra su campo de aplicación en los países industrializados, en los cuales no se investiga la estructura ocupacional y su eventual segmentación, sino que, buscan estimar la amplitud del fenómeno en términos de producción, es decir son, “todas aquellas actividades desarrolladas por los agentes económicos pero que pasan desapercibidas en las estadísticas tradicionales”.

La crisis y recesión económica en México, durante los años ochenta propician la aparición de un nuevo sector informal, es decir surgen unidades productivas “ilegales” que operan sin cumplir con la reglamentación fiscal, laboral y sanitaria, entre otras.

En México sobresalen las investigaciones realizadas por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado A.C. , (CEESP), este organismo ha determinado que:

“La economía subterránea representa el “eslabón perdido” que hacía falta para comprender hechos oscuros en el acontecer económico; para otros, la causa principal que explica la tendencia decreciente de los ingresos fiscales a pesar de los innumerables esfuerzos por elevarlos; y, para millones de personas en todo el mundo, la oportunidad de encontrar un empleo, asegurar la supervivencia de sus empresas o complementar sus mermados ingresos”.

Dichas exposiciones conducen a la definición de que la economía subterránea se clasifica en dos tipos de actividades:

- A) El conjunto de actividades legales e ilegales fuera del registro contable.

- B) Actividades lícitas, igualmente no registradas o lo son parcialmente en las cuentas nacionales y en el sistema fiscal.

La característica común de estas definiciones reside en que la actividad subterránea escapa, total o parcialmente, a la contabilidad y en especial a la recaudación fiscal, que si se regulariza su situación, esta impactaría el nivel del Producto Nacional cuantificado; algunas de las actividades que permiten su rápida identificación acorde con la posición que sostiene el CEESP son:

- Trabajos o empleos no registrados, remunerados en efectivo que evaden el pago de impuestos y /o las contribuciones a la seguridad social;
- Mercado negro de mercancía legal y mercancía prohibida;
- Contrabando de mercancías;
- Juegos ilegales;
- Trabajos de inmigrantes ilegales;
- Tráfico de drogas, tabaco y alcohol;
- Operaciones de trueque de bienes y servicios;
- Prostitución ilegal (en algunos países o ciudades la prostitución no es ilegal);
- Préstamos por fuera del mercado financiero (usualmente a tasas usuarias y no registradas);
- Transacciones de bienes y servicios no reportadas o sobrereportadas a la autoridad fiscal (Automóviles usados, terrenos, casa, trabajos domésticos);
- Sub o sobre-facturación de exportaciones e importaciones;
- Corrupción, etc.

Estos enunciados comprenden actividades consideradas legales e ilegales, otras con intereses que se incorporan al mercado formal y otras que se realizan al margen de éste.

Los elementos que determinan el surgimiento de la economía subterránea, para el CEESP; y además considerados como impulsores de las actividades que en la misma se dan; son las que se describen en los cuatro incisos siguientes, los cuales forman parte de un todo y se interrelacionan en los criterios de política económica al ser expresados dentro del Plan de Gobierno, en el caso de México Plan Nacional de Desarrollo (PND).

- a) **La Política Fiscal.**- Configurada con altas cargas tributarias estimada la creación y crecimiento de las actividades subterráneas, entre las que destacan por su peso relativo, la evasión fiscal; en el caso de una elevada inflación, la carga fiscal real se eleva de manera importante. Los diferentes tipos de impuestos manifiestan distintas formas de evasión, por ejemplo el impuesto sobre la renta a personas físicas o morales, se manifiesta comúnmente en la creación de doble contabilidad y en la subdeclaración de ingresos, ocasionalmente caen en la exagerada ilegalidad de las deducciones y exenciones fiscales.

La evasión de impuestos en las ventas o al valor agregado, generalmente se da en el ámbito de pequeñas empresas no registradas fiscalmente, las cuales venden bienes y servicios a valor neto sin considerar el traslado de impuestos, lo cual sólo es conveniente para el vendedor y el comprador.

Dicho resultado provoca que los contribuyentes al observar bajas tasas de los impuestos se inclinen por el ejercicio de actividades evasoras (total o parcialmente) en la medida en que la carga fiscal se eleva, dicho de otro modo, es de más alto costo cumplir con las obligaciones fiscales: "Evidentemente, este costo tendrá que pagarse cuando la administración fiscal sea muy eficiente y/o cuando las penas a la evasión sean demasiado severas; de manera análoga, una administración fiscal deficiente es, implícitamente, una forma de "abaratarse" (y fomentar) la evasión".

- b) **Abundancia de Leyes, reglamentos y regulaciones.**- Sus efectos se convierten en falta de estímulos a la producción, encarecimiento; escasez; distorsión de precios relativos; y además provocan la aparición de "mercados negros", cuyo beneficio es alcanzado por productores y consumidores; al encontrar como beneficio directo el abaratamiento de la producción, así como asegurar la mayor disponibilidad de bienes afectados:

- c) Prohibición de actividades socialmente indeseables o delictuosas:** “La prohibición se refiere a aquellas actividades socialmente indeseables o delictuosas, como el tráfico de drogas, el juego ilegal, la usura, la prostitución, el cultivo y tráfico de estupefacientes; en conjunto éstos llegan a adquirir magnitudes importantes y los ingresos de divisas por estos conceptos llegan a igualar o sobrepasar los registrados por las exportaciones “legales”.
- d) Corrupción.-** Es una manifestación que se puede encontrar en cualquier actividad de la economía, en dependencias públicas como privadas, así como en las múltiples transacciones que efectúan la unidades económicas de un país; se asocia con la abundancia de leyes, reglamentos y normas, la rigidez y prohibiciones; el incumplimiento de éstos produce beneficios económicos directos a quienes la practican, los sobornos, cohechos o propinas son comúnmente las formas mediante las cuales se busca la atención ágil, cómoda y oportuna de gestiones diversas, entre las cuales se encuentran: Licencias, permisos o en general, la obtención de bienes y servicios restringidos; entre otros los asentamientos en la vía pública para el ejercicio del comercio informal.

Estas prácticas son comunes también en el otorgamiento de contratos para obras públicas y el suministro de bienes y servicios a dependencias públicas. En consecuencia, estas acciones generan ingresos que no son registrados oficialmente y que implican una subestimación del potencial tributario de un país.

La economía subterránea, ha venido a ser la explicación a las deficiencias estructurales que desencadenan repetidas crisis, las cuales permanecen por largos periodos; lo que motiva a inducir a distintos autores que “altos niveles” de economía subterráneas llevarían a resultados fuera de la realidad en las variables macroeconómicas:

Las tasas de ahorro sufrirían desviaciones, el tamaño y el crecimiento de la economía se verían subestimados, el desempleo exagerado y, con la hipótesis plausible de que el producto oculto resulta menos caro que su equivalente de la economía expuesta, se sobrevaloraría la inflación. En pocas palabras la estanflación no sería otra cosa que “una ilusión estadística”.

En términos generales, estos factores determinan la existencia de actividades económicas subterráneas y además permiten configurar un cuadro relativamente completo de los incentivos y mecanismos que influyen en el surgimiento o proliferación de las mismas.

Se puede concluir que de acuerdo con estudios recientes las actividades subterráneas tuvieron su origen en los países del primer mundo y que en la actualidad muchos de sus síntomas se presentan en los sectores agropecuario, industrial y comercial o de servicios, independientemente del país y su nivel de desarrollo; se identifican por el elevado volumen de capital que mueve, el impacto social y económico; estas se conocen comúnmente como: contrabando de mercancías, tráfico de armamento militar y drogas, juegos ilegales, créditos fuera del mercado financiero, operaciones con mercancías no declaradas, operaciones de trueque de bienes o servicios, prostitución, violación a los derechos de autor, piratería y lavado de dinero, entre otras.

➤ *El Desempleo*

Uno de los problemas que afrontó México después del tan nombrado error de Diciembre de 1994 fue el “Desempleo”. Ante las crisis recurrentes que se presentan cada fin de sexenio que en gran medida fueron consecuencia de una administración deficiente e incompetente, se tuvo que devaluar el peso dada la alta vulnerabilidad económica del país.

Los efectos se reflejaron inmediatamente en las clases más desfavorecidas que perdieron sus fuentes de trabajo ante los despidos masivos que se hicieron, derivados del cierre de fábricas y desaparición de empresas paraestatales. En 1995 y 1996 se alcanzarían las tasas de desempleo más altas de los últimos años con 5.16 y 6.23 % respectivamente.

Esta situación provocó que las clases más desfavorecidas al quedarse sin empleo, buscaran nuevas formas de subsistencia: El comercio informal.

En consecuencia, el **desempleo** provocó que se incrementara el número de contribuyentes al aumentar los pequeños comercios y nuevas formas de empresas de iniciativa privada, en suma esto provocó una mayor **presencia fiscal**.

➤ *El Ambulantaje*

Cada día se dispersan por las calles y avenidas de prácticamente todas las zonas urbanas del país. Su número ha crecido en proporción geométrica durante la última década y constituyen la fuerza comercial de vía pública más nutrida del país. Es un ejército conformado por la población subempleada y desempleada que necesita un ingreso para sobrevivir y que no tienen acceso a un empleo remunerado fijo. Son la expresión de un fenómeno que cada año se agudiza. Sobreviven en la permanente búsqueda de una plaza laboral, con ocupaciones temporales o mayormente en el comercio informal urbano, sin acceso a los servicios de seguridad social y con escasas posibilidades de desarrollo personal y profesional.

El alcance económico de esta forma de comercialización, consiste en asegurar la subsistencia de la asociación familiar, en la medida de lo posible, la adquisición de una vivienda y la obtención de un nivel de ingresos suficiente para cubrir las aspiraciones de consumo y educación, por lo tanto es muy distinta a la del sector formal, en donde las causas de su surgimiento se enlazan con el mercado de trabajo, la distribución del ingreso y la formación de capital.

En teoría el comercio informal urbano que se desarrolla en la vía pública carece de apoyos económicos y crediticios, de tal suerte que las relaciones de trabajo no cumplen con la legislación laboral, y tampoco alcanzan los beneficios que la misma otorga; en general podría entenderse que esta actividad pone cierta resistencia al pago de derechos y obligaciones porque no cuenta con información suficiente sobre esquemas específicos de tributación y seguridad social, y tampoco adquiere conciencia de los efectos positivos que ello representa para el conjunto de la población.

Las “oportunidades de ingreso formales e informales” desarrolladas por Keith Hart se ajustan al estudio del comercio informal, en virtud de que el conjunto de actividades informales guardan la peculiaridad de:

- A) facilidad de entrada
- B) uso de suelo en la vía pública,
- C) formación de pequeños talleres familiares,
- D) apoyo en los recursos locales

- E) propiedad familiar de las empresas
- F) escala de operación pequeña
- G) tecnología adoptada e intensiva en fuerza de trabajo
- H) destrezas adquiridas fuera del sistema educativo formal, y
- I) mercados no regulados, con cierto nivel de competencia

De acuerdo a estas características el comercio informal se define a partir de las propiedades adversas a las establecidas para el comercio formal. El primero muestra una dinámica propia y no tiende a desaparecer, por el contrario se incrementa desordenadamente pero puede ser estimulado y transformado con la garantía de reconocer su empleo.

El enfoque sobre informalidad, desarrollado por la OIT y PREALC para América Latina, es aplicable a la actividad del comercio informal urbano y por lo observado en nuestro país se pueden considerar con validez los aspectos específicos que identifican al de las grandes Ciudades de México, como los que a continuación se detallan:

- a) El comercio informal urbano no es parte de las actividades ilegales, delictivas, criminales y las de recolección de limosnas, tragafuegos, limpia parabrisas y boleros.
- b) El comercio informal de vía pública opera con pequeños negocios montados en banquetas, basándose en : puestos metálicos fijos y semifijos, los cuales forman improvisadamente grandes corredores de diversos giros mercantiles, sin la obligación de cubrir el derecho por uso del suelo.
- c) Se caracteriza como una actividad intensiva, recurrente en mano de obra poco calificada, sin la exigencia de capital; se mueve sin la necesidad de tecnologías avanzadas y con dinamismo de fácil entrada, al inicio con la lógica de subsistencia, más tarde evoluciona y se desarrolla motivado por la rentabilidad y manejo de altos ingresos.

- d) Esta actividad ocupa un importante espacio en las ciudades e igualmente es usuario de servicios básicos en la vía pública (suelo, agua, alcantarillado, limpieza, energía eléctrica y alumbrado), y no contribuye en la medida que le corresponde a su mantenimiento.

Es importante conocer el alcance económico, político y social que llegaría a tener esta actividad comercial de corte informal, si se diera el conocimiento y registro oficial como empleo, sin duda beneficiaría a la alta cantidad de ocupados que resuelven su problema de empleo en la vía pública, y que carecen de seguridad social; por la derrama de recursos que en ella se manejan, es un interesante campo para el diseño y aplicación de programas orientados al apoyo y desempeño productivo, sobre todo por su necesidad de obtener mayores ingresos y mejores condiciones de trabajo, sujetas a la viabilidad tributaria que esto represente para las autoridades gubernamentales.

De lo anterior, se concluye que no obstante que la **evasión fiscal** es uno de los problemas que más debe atenderse hoy en día, el **comercio informal** lejos de ser un problema para el país, representa en contra parte una importante fuente alternativa de ingresos para la recaudación, claro está, sí esta se practica en un entorno de legalidad y transparencia.

➤ *El carácter o idiosincrasia del mexicano*

Es bien conocido a nivel mundial que el mexicano es una persona “luchona”, entendiéndose por ello, un ser que busca en el pequeño negocio abrir sus perspectivas económicas de crecimiento y como dijera Adam Smith, al buscar su propio interés individual fomenta involuntariamente el interés colectivo.

Derivado de lo anterior, en los últimos años se crearon miles de comercios que buscaban en suma proporcionar un servicio a costa de percibir altas ganancias.; esto incrementó considerablemente el número de contribuyentes y en suma los ingresos por concepto de impuestos.

➤ *La estructura productiva y el papel de las empresas y fábricas*

En los años recientes, las exportaciones de bienes y servicios han desempeñado un papel importante en la economía mexicana. En 1998 éstas apoyaron la expansión económica, al elevarse 9.7 % a precios constantes. Esta expansión se reflejó en el P.I.B. derivado de lo logrado en los sectores industrial y de servicios.

Por otro lado el avance en la producción manufacturera durante 1998 (7.4%) fue un reflejo de los incrementos que registraron las nueve divisiones que la integran, sobresaliendo los casos de productos metálicos, maquinaria y equipo, productos minerales no metálicos y alimentos, bebidas y tabaco.

Esta “certidumbre económica” que se vislumbró en los últimos años, fomentó la apertura de nuevas empresas y el crecimiento del sector industrial, aumentó la producción, los ingresos y en consecuencia favoreció notablemente la recaudación.

B. La Desregulación y/o Liberalización del Comercio

- La Condonación de impuestos

Otro de los factores principales que propició el aumento del número de contribuyentes y en consecuencia del nivel de recaudación fue sin duda alguna la **condonación de impuestos** a cierto número de contribuyentes.

En efecto, dentro de las acciones fiscales dadas en el ejercicio de **1996**, están la de la bonificación fiscal para los trabajadores con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos, condonación parcial del impuesto sobre la renta (I.S.R.) a los trabajadores con créditos preferenciales; exención del impuesto al activo al Activo Fijo (IMPAC) a las empresas con ingresos anuales de hasta 7 millones de pesos; estímulos fiscales para las empresas por los empleos y las inversiones generados por encima de sus niveles promedio de 1995; deducción de hasta por el 71% de la inversión en automóviles nuevos.

También se hicieron exenciones como la del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN); modificación de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) para incorporar el régimen de tasa cero para alimentos procesados y alimentos y medicinas a lo

largo de toda la cadena productiva, así como el cobro de este impuesto aplicado únicamente a los intereses ajustados por la inflación sobre los créditos al consumo y sobre las tarjetas de crédito, reducción de la tasa del IVA aplicable al consumo doméstico de agua del 15 al cero por ciento.

Durante **1997** continuó la exención del Impuesto al Activo Fijo (IMPAC) de las empresas con ingresos anuales de hasta 8.9 millones de pesos, deducción del 62.5% de la inversión excedente respecto a su nivel de 1995; crédito fiscal por la creación de nuevos empleos en relación al promedio registrado el año anterior y deducción inmediata hasta por el 71% de la inversión en automóviles nuevos. A estos estímulos habría que agregar la ampliación del alcance y la vigencia del Programa de Apoyo a Deudores del Fisco Federal (PROAFI).

En **1999**, se publicó **decreto** por el que se favorece a los contribuyentes, en el cual se condona y exime del pago de contribuciones federales y otorga facilidades administrativas a los contribuyentes y a personas morales no contribuyentes afectados por las lluvias en septiembre y octubre de 1999.

Vale la pena mencionar sus principales reglas y objetivos:

Regla 13.1. Los contribuyentes que se acojan al presente decreto, además de conservar la contabilidad deberán:

1. Conservar la documentación de sus ingresos acumulables y actividades realizadas, las adquisiciones y erogaciones efectuadas. EL IVA e IEPS tanto traslado como acreditable correspondiente a cada uno de los meses del ejercicio 1999.
2. La identificación de sus activos tanto en las zonas afectadas como o afectadas.
3. Los activos adquiridos antes y durante la época de lluvias que los afecto que se consideró para efecto del IMPAC.
4. Deudas consideradas para efectos del IMPAC antes y durante la época del desastre.
5. Aquellos contribuyentes dictaminados anexarán copia simple de la información aquí mencionada.

Regla 13.2. Aquellos que presentaron pagos provisionales del IMPAC en el periodo de desastre, podrán presentar declaraciones complementarias con los beneficios de este Decreto.

Regla 13.3. Aquellos contribuyentes que gocen de la exención parcial en el pago del IMPAC, considerarán como impuesto causado en de no haber aplicado el Decreto.

Regla 13.4. Aquellos que paguen salarios y prestaciones de un servicio personal subordinado, y presenten dicha información en el mes de febrero a más tardar por el ejercicio de 1999, deberán:

1. Se consideran todos los pagos efectuados por estos conceptos, durante el periodo de la catástrofe (septiembre-diciembre), no importando el haber aplicado el Decreto.
2. Se determinará el ISR a tales erogaciones conforme el número anterior, es decir, en forma normal, sin aplicar el Decreto.
3. Se determinará el impuesto causado y condonado por el Decreto de los meses de la catástrofe.
4. Se acreditará el impuesto condonado del impuesto anual.

Regla 13.5. Aquellos Subordinados que presenten su declaración anual en forma personal y no por medio del empleador, deberán:

Considerarán todos los ingresos del ejercicio y su Impuesto Sobre la Renta.

Condonarán del impuesto anual el impuesto condonado.

En las constancias de retención que expida el empleador, no se considerará el impuesto retenido de los meses de la catástrofe.

Regla 13.6. En el caso de las retenciones del IVA, solo se podrá realizar el acreditamiento hasta el mes siguiente a aquél en que efectivamente se enteren a la autoridad.

Regla 13.7. Aquellos contribuyentes afectados, que no hayan presentado sus declaraciones por los meses referentes a la catástrofe, deberán de presentarlas a más tardar el 31 de marzo del 2000, (lunes 3 de abril, por ser viernes el día de presentación, conforme al Artículo 12 del CFF). Los que sí presentaron sus declaraciones por los respectivos meses, respecto a su impuesto diferido lo presentarán en declaraciones complementarias en la misma fecha.

C. Eliminación de barreras arancelarias

Como medidas para eliminar las barreras arancelarias y favorecer con ello la presencia de nuevas empresas generadoras de empleos y de ingresos para el país, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se determinó para los siguientes años instrumentar:

Facilidades administrativas, a todos aquellos contribuyentes que tributaban bajo el Régimen Simplificado de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Exportación de Derivados de Petróleo, al igual que en 1999, para 2000, no se pagó el impuesto general de exportación de productos derivados del petróleo. Pudo considerarse como un estímulo para los fabricantes de estos productos con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio celebrado con la Unión Europea, con lo cual podrán expandir su mercado.

Cancelación de Créditos incoasteables, Se modificó la fecha en que tendría posibilidad la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para cancelar los créditos fiscales incoasteables, la cual fue a partir de enero del 2000, sobre aquellos cuyo importe al 31 de diciembre de 1999 hubiera sido inferior o igual a 2,500 unidades de inversión (UDIS), liberando al contribuyente por única vez de su pago.

Estímulos Fiscales, Para el ejercicio fiscal del 2000, los estímulos que se otorgarán a los contribuyentes para la mayor actividad económica del país, fueron:

- a) Se reiteró el estímulo a los contribuyentes a los contribuyentes de los sectores agropecuario y forestal que tributaron en el régimen simplificado que permite el acreditamiento de la inversión realizada contra una cantidad equivalente al impuesto al activo.
- b) Se reafirmó el estímulo fiscal que se otorgó a los contribuyentes residentes en México, cuyas actividades sean el transporte aéreo o marítimo de personas, o bienes por los aviones o embarcaciones que tuvieran permiso del Gobierno Federal para ser explotados comercialmente, el cual les permitió acreditar, contra el impuesto al activo, el impuesto sobre la renta retenido a la tasa del 21%.

Tratado de Libre Comercio De América del Norte, Para el año 2000, también se autorizó el cobro de aranceles en un mínimo de 30% sobre los productos que rebasen la importación de la cuota libre de arancel consignados en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

- La promoción a la Inversión extranjera

Otro de los factores que han influido notablemente en el incremento de la recaudación en los últimos años ha sido la **inversión extranjera**. Este elemento ha coadyuvado a que se hayan incrementado las empresas de servicios en los últimos años aumentando con ello el número de contribuyentes. Así, Durante 1998 el componente más dinámico de la demanda agregada fue el gasto de inversión, en particular el privado.

El comportamiento favorable de la inversión privada permitió que, como proporción del P.I.B., dicho rubro haya alcanzado en 1998 su nivel histórico más elevado. La expansión de la inversión posibilitó un impacto positivo sobre el crecimiento económico lo que se reflejó de inmediato en la capacidad de producción.

Durante 1999, el flujo de inversión extranjera directa canalizada a nuestro país alcanzó 10,238 millones de dólares. Dicho flujo estuvo integrado por 4,0845 millones de dólares de nuevas inversiones; 2,864 millones de dólares de reinversión de utilidades y 3,289 millones de dólares de aumento neto de pasivos con la matriz en el exterior. Según la información reportada al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (R.N.I.E.), las nuevas inversiones tuvieron como destino un 79 % a la industria manufacturera, un 9.8 % al sector comercio, un 3% al de transportes y

comunicaciones ; un 2.9% a los servicios financieros y el 5.3% restante se destinó a otros sectores.

D. Principales Efectos al Interior de la Administración Local del Centro

A raíz de los continuos programas que ha instrumentado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para combatir la **evasión fiscal** se ha conseguido en gran medida recuperar fuertes cantidades de recursos que prácticamente se daban por perdidos.

En el caso de empresas que adeudan fuertes sumas de dinero por incumplimiento de sus obligaciones fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha establecido programas de pago para favorecer al contribuyente. En los mismos se establece plazos y las parcialidades a cubrir.

En este orden de ideas se tiene que reconocer que una de las principales consecuencias de los continuos mejoramientos que se han llevado a cabo en los últimos años en materia de recaudación es la **recuperación de recursos a través de la cartera de deudores existentes**.

Por ello, vale la pena recordar que a 1999, diez son los principales deudores en los que Carlos Cabal Peniche es el contribuyente que más adeudaba al fisco, seguido de Banco Nacional de México y Finmet, S.A. de C.V.

Salta a la vista que de estos diez casos, en siete se interpusieron juicios de nulidad y en algunos en esos años, continuaban en etapa de cobro.

E. Contribuyentes en Problemática de Cobranza

Estos diez principales deudores son:

Cuadro No. 7

CONTRIBUYENTE	CRÉDITOS	IMPORTE TOTAL EN MILLONES	% EN RELACIÓN AL MONTO DE LA CARTERA TOTAL
CABAL PENICHE CARLOS EFRÀIN	6	3.235	12.87
BANCO NACIONAL DE MÉXICO S.A.	34	1.683	6.7
FINMET, S.A DE C.V.	8	1.142	4.54
SERVICIO PANAMERICANO DE PROTECCIÓN S.A DE C.V.	18	754	3
PREFABRICACIÓN Y CONSTRUCCIÓN S.A DE C.V.	8	733	2.92
SÁNCHEZ PIZZINI JOSÉ LUIS	10	582	2.32
FERTMEXICANOS, S.A.	36	541	2.15
BANCRECER, S.A.	62	424	1.69
DISTRIBUIDORA HAVRE, S.A. DE C.V.	24	413	1.64
HAVRE ARRENDADORA S.A. DE C.V.	11	6	1.57

Fuente: Servicio de Administración Tributaria (SAT). [www..sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx).

- Créditos en proceso de cobro y controvertidos

Dentro del total de la cartera activa, los **créditos controvertidos** son los que representan un mayor porcentaje de los recursos con que se ha multado a las empresas que tienen serios problemas de liquidez, sin embargo, lejos de representar beneficios para el nivel de recaudación de la Administración Local del Centro, representan hoy en día problemas sin solución a corto plazo.

Lo anterior se ha traducido que gran cantidad de empresas no han podido cubrir sus deudas debido al alto valor de las obligaciones contraídas y por otro lado, a la incapacidad de pago que han demostrado tener. Esto ha ocasionado que se hayan declarado morosos y que hayan interpuesto diversos recursos en materia jurídica para evitar pagar.

Por ello se ha llegado hasta las últimas consecuencias, estableciéndose juicios en los que se han determinado sentencias a favor y en contra del contribuyente moroso.

En el siguiente cuadro se señalan los importes totales que han representado estos créditos que se otorgaron en su momento y que a la fecha no han sido cubiertos por los contribuyentes. Cabe mencionar que gran parte de los mismos son tan estratosféricos, que simple y llanamente se consideran como incobrables.

Cuadro No. 8

TOTAL DE CARTERA ACTIVA

GRUPOS	NO. DE CRÉDITOS	%	IMPORTE	%
I. A CRÉDITOS EN PROCESO DE COBRO	38,177	13.99	7,010,760	18.62
II. B CRÉDITOS CONTROVERTIDOS	5,107	1.87	10,599,079	28.15
III. C CRÉDITOS INCOBRABLES	47,169	17.28	7,521,053	19.98
TOTAL DE CARTERA ACTIVA	90,453	33.14	25,130,891	66.74

Fuente: Administración Local de Recaudación del Centro del Distrito Federal. www.sat.gob.mx.

Para lograr los objetivos de cobro a los contribuyentes que afrontan estos problemas de pago, se han establecido una serie de estrategias que han redundado en la formulación y establecimiento de acuerdos mutuos en los que se ha perseguido el beneficio para ambas partes, en consecuencia las líneas de acción que se han instrumentado para ello se han circunscrito en las siguientes:

- Control de créditos en 72 hrs. para su posterior notificación vía Unidades de Notificación.
- Bóveda de créditos controla expedientes de adeudos y el traslado de expedientes a partir del 16 de octubre de 1999.
- Remisión de créditos por cambios de domicilio a distintas A.L.R.'S.
- Efectividad de créditos en pago en parcialidades y No parcialidades.
- Cuantificación y vigilancia de lo recuperado por Dación en pago.
- Cobro por Compensación de Oficio (Provenientes de una solicitud de devolución).
- Vigilancia de pago en parcialidades y sus respectivas garantías.
- Remate de bienes muebles o inmuebles para la recuperación créditos.
- Cobro de adeudos provenientes de resoluciones o sentencias en contra de los contribuyentes.

- Depuración de adeudos en clave de trámite obsoletas. Reactivación de procedimientos de cobro.
- Recuperación de adeudos a través de intervenciones con cargo a caja o Administración.
- Control y efectividad de Garantías de Interés Fiscal.

Cabe señalar que de un total de 38,177 créditos en proceso de cobro, en 25,512 casos ya se tiene un control y seguimiento sobre la situación deudora de los mismos y las medidas que se tienen encaminadas para resolver la problemática de pago.

Otro hecho relevante que hay que reconocer es que en 2,305 créditos, los contribuyentes han determinado por efectuar sus pagos a través de parcialidades.

Esto se visualiza mejor en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 9

CRÉDITOS EN PROCESO DE COBRO

DEPARTAMENTO	NO. DE CRÉDITOS	%	IMPORTE	%
CONTROL DE CRÉDITOS	25,512	9.35	1,971,302	5.24
BÓVEDA DE CRÉDITOS	1,128	0.41	299,093	0.79
COBRO 1	5,122	1.86	1,246,007	3.31
PAGO EN PARCIALIDADES	2,305	0.84	1,156,197	3.07
REMATES	547	0.20	195,998	0.52
CONTROVERTIDOS	1,246	0.46	489,316	1.30
DEPURACIÓN	179	0.07	37,098	0.10
COBRO 2	2,138	0.78	1,615,749	4.29
TOTAL	38,177	13.99	7,010,760	18.62

Fuente: Administración Local de Recaudación del Centro del Distrito Federal. www.sat.gob.mx.

Las líneas de acción que se han instrumentado para los créditos en proceso de cobro han sido las siguientes:

- Control, seguimiento y vigilancia de créditos que se encuentran en recurso o juicio conforme inventario de la A.L.J.I
- Certificación de Resoluciones o Sentencias provenientes del Módulo de Atención de Cobranza o de entidades jurídicas para la baja de adeudos.
- Depuración de créditos con recursos o juicios que no controla la A.L.J.I ó que derivan de controversias con entidades externas.
- Integración de expedientes para su cancelación por Defunción, incoesteabilidad o no localización.
- Depuración de créditos que afecta la Unidad de Notificación por causales de improcedencia, la mayoría de estos casos derivan de un motivo de la controversia.
- Revisión de créditos en comprobación de pago. Validación de pagos efectivos.

En el caso de los **créditos controvertidos**, se ha logrado una depuración de 368, lo cual ha permitido facilitar su manejo.

Cuadro No. 10

CRÉDITOS CONTROVERTIDOS

DEPARTAMENTO	NO. DE CRÉDITOS	%	IMPORTE	%
CONTROVERTIDOS 1 Y 2	4,739	1.74	10,384,535	27.58
DEPURACIÓN	368	0.13	214,544	0.57
TOTAL	5,107	1.87	10,599,079	28.15

Fuente: Administración Local de Recaudación del Centro del Distrito Federal. www.sat.gob.mx.

- Créditos incobrables

En este región hay que establecer que de un total de 47,169 deudas contraídas por parte de los contribuyentes con carácter de incobrable, 6,545 contribuyentes ante la imposibilidad de poder pagar, han tenido que suspender sus servicios en forma definitiva, lo que ha representado una baja en un porcentaje del 2.40% en el renglón de contribuyentes con estas características de deuda.

Lo anterior se ejemplifica en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 11

CRÉDITOS INCOBRABLES

DEPARTAMENTO	NO. DE CRÉDITOS	%	IMPORTE	%
VERF Y NO LOCALIZADOS	35,598	13.04	6,785,737	18.12
CONTROVERTIDOS 1 Y 2	5,021	1.84	698,469	1.86
BAJAS	6,545	2.40	36,746	0.10
DEPURACIÓN	5	0.00	101	0.00
TOTAL	47,169	17.28	7,521,053	19.98

Las acciones que se han establecido para el control y manejo de los créditos incobrables se han basado en:

- Análisis y depuración de créditos incluidos en el listado de descargo automático de pagos por pago en parcialidades y no parcialidades.
- Extracción de expedientes de bóveda de créditos para su oficialización y envío al archivo general.
- Cada departamento actualiza y afecta sus bajas de adeudos dependiendo el motivo de la misma.

Como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones en materia de pago, los contribuyentes que fueron multados en su momento con considerables sumas de dinero, tuvieron que suspender sus operaciones, de esta forma las deudas contraídas adoptan la figura de créditos extinguidos, los cuales son demasiados si observamos su participación en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 12

CRÉDITOS EXTINGUIDOS

DEPARTAMENTO	NO. DE CRÉDITOS	%	IMPORTE	%
BAJAS	74,452	27.28	711,925	1.89
DEPURACIÓN	397	0.15	3,494,352	9.28
OTRAS BAJAS	107,629	39.04	8,315,045	22.08
TOTAL	182,478	66.86	12,521,321	33.26

F. Medición del Desempeño de Gestión

- Evaluación Costo – Beneficio

Gran diversidad de comentarios surgen cuando se dice que el gobierno mantiene Secretarías que no son necesarias, en virtud de que no atienden necesidades de la población y que por consiguiente no son rentables para el país. Esto ha ocasionado que los presupuestos se destinen a áreas prioritarias y que en los últimos años las medidas de racionalidad y disciplina presupuestal sean ejercidas al pie de la letra para los gastos en que incurren muchas de las dependencias de la Administración Pública Federal.

Sin embargo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sobre todo el S.A.T. a través de sus Administradoras Locales desempeñan una función que lejos de ser necesaria es imprescindible hoy en día: recaudar ingresos para el país.

Por ello, lejos de representar una erogación fuerte dentro del presupuesto de egresos del país, la S.H.C.P. justifica de sobra su existencia como institución., lo anterior se aplica al caso específico de la Administración Local del Centro del D.F.en donde la relación costo beneficio es positiva en materia de ingresos.

Para ejemplificar lo anterior, nos remitimos al siguiente cuadro:

Cuadro No. 13

AÑO	PRESUPUESTO EJERCIDO	NIVEL DE RECAUDACIÓN	SALDO
1997	64,000,000**	34,172,145*	34,108145000
1998	82,000,000**	45,364,068*	45,282068000
1999	100,000,000**	62,624,879*	62,524879000

* Cifras en miles de millones de pesos

** Datos aproximados

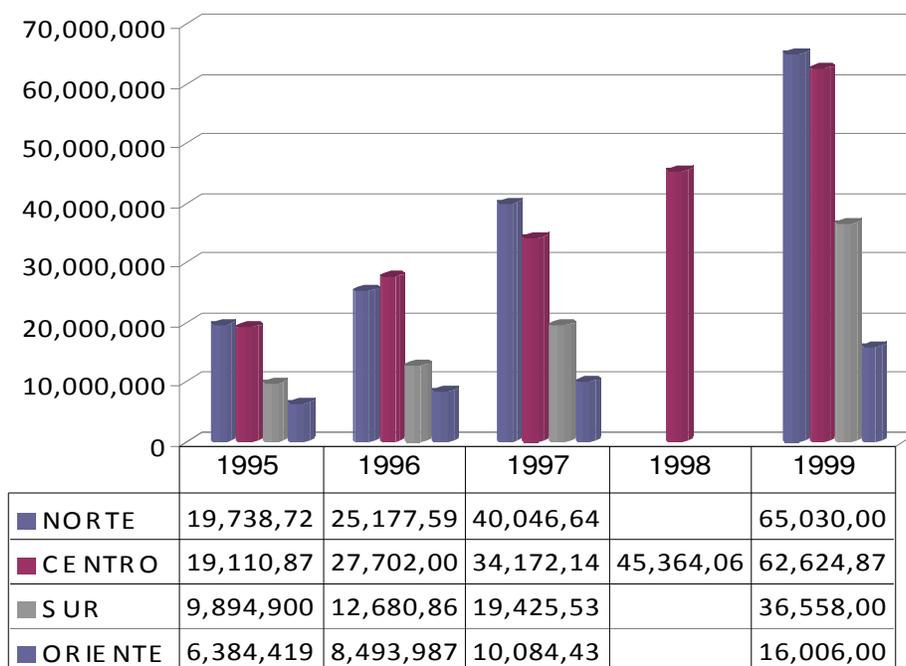
Fuente: Administración Local de Recaudación del Centro del Distrito Federal. [www..sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx).

Esto nos indica que en los últimos años y en general, el nivel de recaudación es tan alto, que costea al mismo tiempo la existencia de la Secretaría en todos sus niveles: Humanos, Materiales y Financieros.

- Comparativo entre Administraciones Locales

La Administración Local de Recaudación del Centro ha ocupado en el periodo 1995-2000 el segundo lugar en recaudación en comparación con las otras Administradoras Locales. Lo anterior se observa en el siguiente cuadro:

Gráfica No. 10



Fuente: Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Tomando en consideración que las metas de recaudación fijadas han sido superadas, se concluye que la Administración Local de Recaudación del Centro ha cumplido satisfactoriamente con su gestión.

IV. 4 Principales Efectos en las Finanzas del País

A. La Disminución en la Captación de Ingresos

- Presupuesto Desequilibrado: Déficit del Sector Público

Tomando en consideración que la principal vía que tiene el país para financiar sus gastos internos lo constituye la **carga impositiva** y que en este sentido el nivel de recaudación se ha incrementado año tras año, estos nos obligaría a reflexionar que nuestras finanzas estarían sanas y que si a esto le aunamos que los precios del petróleo se han incrementado en los últimos meses del 2000 y que el crecimiento del sector manufacturero es tan bien representativo, ¿entonces porqué se siguen presentándose déficits al final de cada año?.

La respuesta involucra varias causales que habría que estudiar, sin embargo lo importante aquí es mencionar que lejos de que la recaudación haya representado un efecto positivo para las finanzas públicas del país, el hecho de que se sigan condonando ciertos impuestos, de que no se combata con todo el peso de la ley a la evasión fiscal y que los contribuyentes no paguen sus deudas contraídas ha contribuido en cierta forma a que los ingresos captados por el gobierno al final de un ejercicio no sean los esperados y en este sentido los egresos superen a los ingresos. Ejemplificando lo anterior, se tiene que en **1997** el **sector público no financiero** cerró el ejercicio con un déficit económico de caja de 24.6 miles de millones de pesos. En relación al tamaño de la economía, dicho resultado correspondió al 0.8% del P.I.B., con lo que se rebasó el déficit previsto en el documento de "Criterios Generales de Política Económica" para ese año, que era de 0.5 puntos del producto.

Este resultado se explica principalmente por el costo fiscal de los Programas de Alivio a Deudores y de Saneamiento Financiero que ascendió a 39.8 m. m. p., y que considera de manera extraordinaria 29.0 m. m. p. por encima de lo programado.

En **1998** el déficit económico estimado a través de sus fuentes de financiamiento e incluyendo los ingresos por desincorporación de empresas públicas, ascendió a 61.40 m. m. p. (1.6% del P. I. B.)

El déficit de **1998**, se integró por el financiamiento recibido por el Gobierno Federal por 77.8 m. m. p. y una acumulación de disponibilidades de organismos y empresas públicas en el sistema financiero por 16.4 m. m. p. El déficit económico devengado sin considerar los ingresos provenientes de la venta de entidades públicas ascendió en 1998 a 75.m. m. p. (2.0% del P. I. B.), cifra que se compara con un déficit de 0.8% del P. I. B. en 1997.

En suma, si bien los ingresos del gobierno se han incrementado, no han sido los suficientes para cubrir las necesidades de gasto social. Esto explica las cifras del balance presupuestal durante el periodo 1996 –1998.

Cuadro No. 14

FINANZAS PÚBLICAS 1996-1998
Cifras en millones de pesos

C O N C E P T O	1996	% del PIB	1997	% del PIB	1998	% del PIB
Balance económico	282.9	0.01	-15,912.20	0.5	-47,348.00	-1.25
Balance no presupuestal	3,542.90	0.14	0	0	750	0.02
Balance presupuestal	-3,260.00	-0.13	-15,912.20	-0.5	-18,098.00	-1.27
Ingreso Presupuestal _1/	578,981.60	22.76	724,190.60	22.62	808,769.80	21.35
Gobierno Federal	392,566.00	15.43	497,402.40	15.54	570,036.80	15.05
Tributarios	226,006.20	8.88	298,669.30	9.33	389,854.90	10.29
No tributarios	166,559.80	6.55	198,733.10	6.21	180,181.90	4.76
Organismos y empresas	186,415.60	7.33	226,788.20	7.08	238,733.00	6.3
PEMEX	73,353.20	2.88	88,882.50	2.78	97,394.40	2.57
Otros	113,062.40	4.44	137,905.70	4.31	141,338.60	3.73
Gasto neto pagado	582,241.60	22.89	740,102.80	23.12	856,867.80	22.62
Programable pagado	397,560.70	15.63	505,308.60	15.78	598,301.20	15.8
Diferimiento de pagos	-5,888.80	-0.23	-13,999.00	-0.44	-14,700.00	-0.39
Programable devengado	403,449.50	15.86	519,307.60	16.22	613,001.20	6.18
No programable	184,680.90	7.26	234,794.20	7.33	258,566.60	6.83
Intereses	109,600.10	4.31	131,669.10	4.11	133,878.00	3.53
Participaciones	70,840.70	2.78	92,789.50	2.9	113,438.60	2.99
Adefas y otros	4,240.10	0.17	10,335.60	0.32	11,250.00	0.3
Intereses del sector público _2/	109,943.10	4.32	132,693.00	4.14	135,074.00	3.57
Superávit económico primario	108,700.60	4.27	116,780.80	3.65	87,726.00	2.32

1) No incluye financiamientos (62,798.00 millones de pesos).

2) Incluye el costo financiero de deuda pública presupuestaria y entidades y de entidades bajo control presupuestal directo.

Fuente: financiero 12 de noviembre de 1997, Pág. 13

- Falta de atención de necesidades de bienestar social

A raíz de las crisis recurrentes que se tuvieron cada 6 años, la administración de Carlos Salinas de Gortari, fue deplorable, lo que desembocó que en Diciembre de 1994, se tuviera que devaluar el peso ante la falta de recursos financieros del país, devaluación que se hizo pensando que esto propiciaría la recuperación de la economía; sin embargo, los resultados no se hicieron esperar: inflación galopante, desempleo, pobreza, alto índice de migración hacia Estados Unidos y otros factores que no vale la pena recordar.

Como consecuencia, se provocó que el peso de la crisis lo afrontaran las clases más desfavorecidas, ya que éstas resintieron en mayor grado los ajustes en materia de política económica que instrumento el gobierno para afrontar la crisis.

Las necesidades de alimentación de las clases más pobres se incrementaron, sin que hubiera apoyos dignos de mencionar, el desempleo alcanzó en el primer trimestre de 1995 una tasa de 5.2% , recrudesciéndose en agosto del mismo año a un 7.6%.

La sociedad al no tener un empleo y no poder cubrir sus necesidades de primer orden, se dedicó a robar para poder subsistir, dando origen a otro lamentable factor: la criminalidad.

Nuevamente los ingresos por recaudación no bastaron para evitar que se desencadenaran estos efectos negativos dentro de las finanzas públicas del país.

B. Aumento de la Deuda Pública

a. Colocación de bonos para autofinanciamiento del gobierno

Las reformas al aparato impositivo del país con fines de incrementar el nivel de recaudación y que lleva el supuesto de “gravar más al que más tiene”, también no fueron, ni han sido, lo suficientemente capaces para evitar la recurrencia al endeudamiento público con fines de autofinanciamiento.

Así, durante 1995 en lo referente a la colocación de valores denominados en moneda nacional, se observó una salida neta de 13,859 millones de dólares, de los cuales 13,790 millones representaron pagos netos del sector público y 69 millones de dólares correspondieron a la banca comercial. El pago de deuda pública estuvo muy influido por las amortizaciones de tesobonos en poder de residentes externos. Cabe recordar que los cuantiosos montos de este instrumento que vencían en los primeros meses de 1995, constituyeron una fuente de incertidumbre que afectó a los mercados financieros interno y externo. Por concepto de los demás valores de deuda pública denominados en moneda nacional, se registró un ingreso neto de 2,504 millones de dólares. Por Cetes y Bonos, se observaron entradas netas de 2,384 y 156 millones de dólares, respectivamente, en tanto que por Ajustabonos hubo una salida neta de 36 millones de dólares.

b. Pagos excesivos por concepto de intereses

Ha sido tan grande el problema de la deuda interna del país, que en la década pasada, empresarios que solicitaron préstamos a Instituciones Bancarias para realizar sus operaciones de trabajo, abusaron de las condiciones críticas del país, ocasionando el quebrantamiento del patrimonio ahorrado de cientos de mexicanos, lo que más tarde se denominaría FOBAPROA.

Así, se tiene que en 1996 el Gobierno Federal transfirió recursos al FOBAPROA por 20 m.m.p. para que éste a su vez amortizara por anticipado parte de su deuda con el Banco de México. La referida transferencia de recursos del Gobierno Federal al FOBAPROA se registró en el rubro de costo financiero de la deuda pública.

El Gobierno federal utilizó para efectuar dicha transferencia recursos obtenidos del excedente de operación del Banco de México correspondiente a 1996, por 20 m.m.p.

En su libro "FOBAPROA": Expediente Abierto, Andrés Manuel López Obrador nos describe como derivado de las auditorías efectuadas a BANCO UNIÓN, se demuestra las aportaciones de algunos empresarios al Partido Revolucionario Institucional; así como las listas de los beneficiarios del Fobaproa.

Nos señala como queda de manifiesto que el **Fobaproa** absorbió deudas que se destinaron a financiar las campañas electorales del P.R.I., en 1994.

El Partido Oficial, se benefició de apoyos económicos de empresas y personas que operaron ilegalmente hasta convertir la deuda privada de un grupo de banqueros en **deuda pública**, esto lo visualizamos al comprobar que en los últimos cuatro años (1995-1998) el gobierno destinó recursos del presupuesto público por cerca de 100,000 millones de pesos para el programa de saneamiento financiero.

Cabe destacar, que en 1999 se ha aplicó un presupuesto de 30,000 millones para ese fin.

Así, el fusionado City Bank recibió del Presupuesto de Egresos de la Federación de ése año, 6, 465 millones de pesos, Santander Mexicano 5,507 millones, Promex, 5,153 millones, Banorte, 4,347 millones y Bilbao Vizcaya, 4, 034 millones. El rescate de Banca Serfín costó 77, 000 millones de pesos.

La Deuda que se legalizó con el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario es de alrededor de 850, 000 millones de pesos, superior a la Deuda Externa (737 000 millones) y a la Deuda Interna (550, 000 millones de pesos).

En 1999, la deuda pública, incluido el FOBAPROA, representaba 45.8 % del P.I.B.; es decir, casi la mitad de toda la riqueza que se produciría en ese año.

Ante el impacto que tendría el FOBAPROA en el Presupuesto Nacional, sólo hubo cuatro opciones: recortar el gasto, incrementar los impuestos, aumentar el déficit ó vender bienes.

Esto llevaría a una reducción del Gasto Programable que caería en casi cinco puntos respecto del P.I.B., pasando de 15.3 % en 1999 a 10.8% en el año 2000.

C. INFLACIÓN

a. Disminución en la capacidad de compra

Otro de los efectos negativos que se han generado en los últimos años en la economía mexicana, ha sido la escalada de precios que se suscitó desde finales de 1994, a raíz de la devaluación del peso, este hecho afectó sobretudo a la población

económicamente activa que percibía el salario mínimo, ya que esto provocó que los salarios en términos reales sufrieran una afectación en el poder adquisitivo de los mismos.

Un factor indispensable para entender el comportamiento de la inflación durante 1995, es la necesidad que enfrentó el Gobierno Federal de promover medidas fiscales orientadas a evitar un deterioro de las finanzas públicas. Las primeras series de medidas adoptadas, se determinaron en marzo de 1995. Ello, ante la anticipación en ese entonces para el resto del año de una contracción de la actividad económica, una tasa de inflación más elevada, un mayor nivel promedio de las tasas de interés y la consecuente ampliación del déficit fiscal que se daría en la ausencia de disposiciones correctivas.

Así, a partir de 1995, la tasa general del I.V.A., se aumentó del 10 al 15%.

Como parte del Programa de Austeridad, también se incluyeron aumentos en los precios de gasolinas y del gas doméstico, e incrementos de las tarifas eléctricas y de aquellas que cobran Ferrocarriles Nacionales de México, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, y Caminos y Puentes Federales.

Posteriormente, a finales de octubre de 1995, se concertó la Alianza para la Recuperación Económica (ARE), foro en el que se acordaron los principales elementos del programa económico para 1996. Entre los acuerdos entonces alcanzados, figuraron ajustes de 7 % en algunos precios y tarifas del sector público, tales como los de las gasolinas, diesel y tarifas eléctricas, además de un 10% al salario mínimo, que entrarían en vigor en diciembre de 1995.

Por otra parte, los precios de algunos bienes y servicios incluidos en la canasta básica que aún están concertados, también tuvieron que ajustarse alza durante 1995, con el objeto de evitar aumentos de subsidios o rezagos que podrían causar desabasto.

En suma podemos señalar que si bien en los últimos 4 años la inflación ha sido controlada al estar por debajo del 15% anual, esto no se ha reflejado en el poder adquisitivo del salario el cual se ha deteriorado brutalmente en las últimas tres décadas.

D. Deuda Externa

a. Solicitud de préstamos a Organismos Internacionales

Uno de los efectos más importantes que se han originado como consecuencia de no tener finanzas públicas sanas, de que nuestra propia economía no genere los ingresos suficientes al interior, de que nuestros egresos siempre superen a nuestros ingresos, es la necesidad de recurrir siempre al endeudamiento externo.

En efecto, durante 1995 que fue un año crítico en materia de endeudamiento, las disposiciones de financiamiento fueron de 39,771 millones de dólares y de amortizaciones de pasivos por 25,325 millones. En cuanto a los usuarios de los recursos obtenidos a través de éstas operaciones de deuda externa, destaca el Gobierno Federal, cuyo endeudamiento neto fue de 15,086 millones de dólares, monto que incluye los recursos obtenidos a través del Paquete de Apoyo Financiero.

El saldo de la deuda externa del sector público (excluyendo tesobonos) pasó a 100,934 millones de dólares al cierre de 1995.

El Paquete de Apoyo Financiero se constituyó con un monto disponible de recursos hasta por 51,637 millones de dólares, integrado por las siguientes líneas de crédito: autoridades financieras de los Estados Unidos (20,000 millones), Banco de Canadá (1,100 millones), Fondo Monetario Internacional (17,750 millones), Banco de Pagos Internacionales (10,000 millones), BID y Banco Mundial (2,787 millones). El objetivo principal del paquete fue asegurar el financiamiento de largo plazo para cubrir la amortización de las obligaciones de corto plazo, principalmente las constituidas por los tesobonos.

Para 1998, la evolución de la deuda externa reflejó la escasez relativa que se enfrentó ese año de flujos netos de capital a los llamados países emergentes. Este fenómeno empezó a evidenciarse a partir de octubre de 1997 con las crisis de las economías del sudeste asiático. Por su parte, la presencia de difíciles problemáticas en Rusia y posteriormente en Brasil, ocasionaron un cierto deterioro transitorio en la percepción del riesgo México en los mercados financieros internacionales.

Durante 1998 el sector público registró un endeudamiento externo neto de 1,708 millones de dólares. Este flujo estuvo conformado por disposiciones netas de créditos

de la Banca Comercial Extranjera., de bonos colocados en el mercado de capitales y de créditos de organismos financieros multilaterales por un total de 3,496 millones de dólares. A su vez, el sector público efectuó amortizaciones netas por un monto de 1,788 millones de dólares por concepto de créditos de organismos bilaterales y de los pasivos que constituyeron la base para la opción de dinero nuevo en la reestructura de la deuda de 1990.

El endeudamiento referido fue producto de disposiciones de recursos por 25,073 millones de dólares y amortizaciones de pasivos por 23,365 millones de dólares. La captación de recursos financieros del exterior fue obtenida principalmente por el Gobierno ascendieron a 4,132 millones de dólares, monto menor en 6,938 millones de dólares respecto al registrado el año anterior.

E. Reforma Fiscal Integral

Sólo con más reformas el país alcanzará un crecimiento económico que le garantice a la población un mejor nivel de vida, incluso esta apreciación la tiene la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

México necesita avanzar en el desarrollo de infraestructura, desregulación empresarial, mayor competencia en sectores estratégicos, como telecomunicaciones, gas natural, petróleo y aeropuertos.

En la reforma fiscal aprobada recientemente, faltó abordar el tema del Impuesto al Valor Agregado.

Desde mi punto de vista, se deben eliminar exenciones, regímenes especiales y tasas diferenciadas en este impuesto indirecto, para mejorar la administración tributaria y fortalecer las finanzas públicas con una visión de largo plazo.

México tendría que considerar la aplicación de medidas fiscales de más largo plazo que fortalezcan a las finanzas públicas, en especial este impuesto al consumo, que sigue siendo un tema que preocupa por el gran número de exenciones y de bienes y servicios con tasa cero, lo que complica la administración tributaria y distorsiona el manejo del impuesto.

En el documento, la Organización afirma que aún faltan más reformas para alcanzar un crecimiento económico que garantice a la población un nivel de vida aproximado al de otros países de la OCDE. aún se requieren reformas que avancen en el desarrollo de infraestructura, desregulación empresarial y que incentiven más competencia en sectores estratégicos, como telecomunicaciones, gas natural, petróleo, aeropuertos, entre otros.

La OCDE sugiere que México reforme el gobierno corporativo de Pemex con el objetivo de fortalecer los incentivos y la rendición de cuentas, para maximizar la eficiencia de la empresa, la interferencia del gobierno en la administración de la compañía debe minimizarse y debería reformarse el régimen de seguridad social de la empresa, a fin de alinearlos con el del sector privado y el nuevo régimen de los servidores públicos.

México, ha arrancado una agenda de reformas estructurales para alcanzar un desarrollo importante y es el gobierno quien debe hallar la forma adecuada para plantear la reforma que podría aprobarse.

Las finanzas públicas deben garantizar mayor solidez. Para lograrlo, sugirió, se debe empezar mejorando la administración tributaria, además de eliminar las exenciones y regímenes especiales en el impuesto al consumo.

F. Corrupción

Es bien sabido que uno de los problemas que más afronta nuestro país en la actualidad, es el de la “corrupción”, el fenómeno se ha agudizado en los últimos años de tal forma que en las mismas esferas de los altos mandos de gobierno.

La Secretaría de la Función Pública, tiene la función de vigilar, controlar y evaluar la Gestión Pública Federal ha tenido demasiado trabajo en los últimos años, a tal grado que ha tenido que atender en 1998, 1, 038, 381 quejas y denuncias realizadas por la ciudadanía de las cuales sólo 10, 587 han sido resueltas.

1997, fue el año en que más sanciones administrativas se han impuesto con un total de 11,899.

En ese año, las Dependencias en las cuales se ha sancionado en mayor número al personal son: Secretaría de Hacienda y Crédito Público con 1,472 servidores públicos en 1998, Procuraduría General de la República con 1, 398, y Secretaría de Educación Pública con 823.

Del balance anterior, y en los últimos años, se puede encontrar deterioro en la gestión pública de los servidores que laboran en ella, e indudablemente representa un peso significativo en los problemas sociales que sufre mucho hoy en día el país.

CONCLUSIONES

Los ingresos que se han obtenido en la Administración Local de Recaudación del Centro del Distrito Federal, en el periodo de análisis se han caracterizado por tener una tendencia hacia la alza, situación que se ha generado por el incremento en la recaudación primaria y secundaria, lo que significó obtener recursos adicionales para el estado, reflejados invariablemente en la recuperación de la economía.

La recaudación tributaria administrada por el Servicio de Administración Tributaria ha crecido de manera importante en los últimos años, en donde un factor importante ha sido la mejoría en los servicios al contribuyente, sobre todo en materia de automatización de los mismos, básicamente para el cumplimiento de obligaciones fiscales de los contribuyentes. Asimismo, la transformación del SAT se ha concentrado en forma primordial en la infraestructura del Organismo y los procesos que lo integran.

En este escenario, la presencia fiscal ha sido trascendental para tratar de regularizar el universo de contribuyentes que en los sexenios que abarca este trabajo los gobiernos han implementado acciones de política fiscal tendientes a reducir la carga fiscal para favorecer la inversión. Sin embargo, también existen contribuyentes que aún y cuando tienen la capacidad fiscal suficiente para hacer frente a sus obligaciones tributarias, evaden el pago de impuestos en perjuicio del erario público, prácticas que necesariamente inciden en la recaudación de impuestos.

Uno de los objetivos del SAT, ha sido ampliar la base gravable, vía la incorporación de contribuyentes al padrón y la depuración del mismo y ha sido una condición necesaria para intentar la efectividad de diversas acciones de servicio y control de la administración tributaria, como referencia tenemos que en 2003 se tenían alrededor de 8 millones de contribuyentes, y para 2006, casi 23 millones de personas registradas.

Dentro del contexto macroeconómico, si bien el crecimiento real anual promedio del producto interno bruto (PIB) en los últimos seis años fue de 2.3%, la tasa de aumentó de menos de 1% en 2001-2002 a 3.7% en 2005-2006. Sin embargo, el crecimiento no es uniforme entre los distintos sectores de actividad, por ejemplo el sector de servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler creció el 4.93% y transporte, almacenaje y comunicaciones el 5.96%, mientras que el agropecuario, silvicultura y pesca, solamente el 2.07%.

En el mismo periodo, el monto (en dólares) del comercio exterior creció significativamente: 7.1% promedio anual en exportaciones y 6.6% en importaciones. El valor de las mercancías que fluyen, de una forma u otra, por las adunas del país equivale a más del 60% del PIB, esto aunado a que la globalización y la competencia

en mercados internacionales deriva en una creciente diferenciación de productos. El control de comercio se mueve en un complejo y delicado balance entre procurar la competitividad del aparato productivo nacional y contribuir a la seguridad del estado.

Por otro lado, la inflación se ha estabilizado en alrededor del 4%, situación que facilita el manejo de variables de política como el tipo de cambio y las tasas de interés; todo esto a favor de las decisiones de inversión de las empresas. Las expectativas del crecimiento e inflación fortalecen este escenario de estabilidad, es decir tasas de crecimientos no menores a 3% anual e inflación por debajo del 4%.

Para que la recaudación se haya incrementado en estos años ha sido en gran medida por las modificaciones al marco legal tributario, en tres renglones impositivos: En 2002, en el Impuesto Sobre la Renta, la tasa máxima de personas físicas bajó de 40 a 35%, homologándose con la tasa de personas morales. Desde entonces, ambas se han venido reduciendo un punto porcentual por año, excepto en 2005 cuando la reducción fue de 3e a 30%.

En cuanto al Impuesto al Valor Agregado, en 2003, se modificó el régimen de causación del gravamen sobre la base de flujos de efectivo, se consideran como exportación para efectos de IVA sólo las definitivas; y se eliminan el ajuste y la declaración anual al convertirse los pagos provisionales en definitivos.

Por lo que se refiere al Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, se aumenta la tasa para tabacos labrados y se estableció la exención en la enajenación de bebidas alcohólicas en botellas abiertas. Se puede concluir que en cuanto a la evolución de la recaudación, la variabilidad en la relación de ingresos tributarios a PIB se debe, entre otras circunstancias, a las modificaciones en la legislación; los cambios en la composición del producto; cuestiones asociadas al propio proceso de recaudación.

Por otra parte, del análisis realizado a las estructuras organizacionales de la Administración Local de recaudación del Centro del D. F., es conveniente señalar que todavía falta mejorar en ese sentido, dado que una de las áreas sustantivas de operación es la de fiscalización en vista de que sus técnicas de administración de riesgos en el proceso de fiscalización se debe traducir en mejores métodos de selección de contribuyentes, con base en el uso de información relevante, mejor calidad en los procesos de revisión, y el efecto demostración derivado de la detección de casos de defraudación, que indudablemente se reflejarán en un crecimiento de la recaudación generada por actos de autoridad.

Si bien es cierto, la recaudación secundaria en el total es pequeña, lo importante es el efecto de estas acciones en incentivar el cumplimiento voluntario de todos los contribuyentes, auditados y no auditados.

Un aspecto prioritario para la mejoría en el proceso recaudatorio, es sin duda, que debe integrarse un sistema integral que permita a todas las áreas del SAT, manejar información uniforme y concisa que permita la orientación, vigilancia y seguimiento a los contribuyentes para que en base a ese control se eficientice la recaudación de impuestos, utilizando los recursos en forma adecuada.

En lo que concierne a la reforma fiscal Integral, no ha sido posible consolidarla, sobre todo debido a que los intereses sociales, económicos y políticos no ha sido posible alinearlos a los intereses comunes.

Para el año 2008, entre las modificaciones más importantes es el surgimiento del Impuesto Empresarial a Tasa Única, que es un impuesto que obliga al pago de una tasa del 17.5%, por los ingresos obtenidos, por la enajenación de bienes, prestación de servicios independientes y el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes.

Para el Impuesto Sobre la Renta, se regula la obligación de los contribuyentes para informar de los préstamos mayores a \$600,000; asimismo, en cuanto al Impuesto al Valor Agregado se crea la aplicación de la tasa del 15% o del 10% según corresponda, a la enajenación de los alimentos preparados para su consumo en el lugar o establecimiento en que se enajenen, inclusive cuando no cuenten con instalaciones para ser consumidos en los mismos, cuando sean para llevar o entrega a domicilio.

Se crea la Ley del Impuesto a los Depósitos en efectivo, que regulará los depósitos en efectivo superiores a \$25,000 por mes, en donde el límite se establece por cada institución del sistema financiero, que tendrá la obligación de entregar en forma mensual y anualmente una constancia.

En Código Fiscal de la Federación también hubo modificaciones relevantes, sobre todo en materia de responsabilidad solidaria, en la que puede ser determinada a los asesores de los contribuyentes, asimismo, es posible suspender el plazo para devoluciones de impuestos cuando se realice una auditoría, entre otras.

Finalmente, en el marco de los proyectos y programas desarrollados por el SAT se han orientado hacia el personal que conforma el Organismo en base a lo que denomina: las cinco dimensiones institucionales que incluye normatividad, procesos, capital humano, información y tecnología.

En este tema, se definen procesos que incluyen desde la selección reclutamiento y capacitación hasta la administración del ciclo del empleado, mediante prácticas de Administración de Cambio y Evaluación del Desempeño que permitan contar con una estructura sólida para el Servicio Fiscal de Carrera.

En este rubro, los alcances limitados ya que “El Servicio Fiscal de Carrera” es lo único que se ha podido instrumentar e iniciar, en las demás medidas para eficientizar el nivel de recaudación creemos que hace falta una mayor participación por parte de todos los sectores de la sociedad (empresarios, investigadores, población en general, autoridades) para mejorar las propuestas y en consecuencia definir alternativas de solución.

A pesar de que el Sistema Fiscal Mexicano se ha modernizado para adaptarse a la nueva realidad económica, las múltiples modificaciones que ha sufrido durante las dos últimas décadas, si bien permitieron perfeccionar las características técnicas de cada impuesto, debilitan la capacidad contributiva y lo hacen incapaz de cumplir con su objetivo fundamental: financiar sanamente el gasto público.

La Política Fiscal aún no ha resuelto puntos fundamentales como superar la debilidad e inequidad estructural, que se deriva en la existencia de tratamientos preferenciales a sectores productivos y sociales y frustra en consecuencia la pretensión de eficiencia y homogeneidad fiscal a nivel nacional.

Por lo anterior, la corrección de la debilidad estructural del Sistema Fiscal es impostergable; se buscado la modernización de los impuestos directos (ampliación de la base y la reducción de sus tasas; integración del I.S.R. de las empresas y personas físicas), la reestructuración de los impuestos indirectos (introducción del IVA, IEPS e ISAN en lugar de un gran número de gravámenes al consumo), y el replanteamiento del Sistema de Coordinación Fiscal (armonía fiscal a nivel nacional, reducción del costo administrativo a las empresas para pagar impuestos y evitar la competencia fiscal entre estados para no distorsionar ni afectar la actividad productiva).

Durante los años recientes se elevaron las necesidades de gasto público como consecuencia del crecimiento de la población, del impacto de las reformas fiscales que redujeron los ingresos por buscar eficiencia y por el surgimiento de la problemática en el Sistema de Pensiones y el financiamiento de la seguridad social.

Esto obliga a reflexionar sobre la revisión del sistema fiscal el cual debe incluir la evaluación de los regímenes preferenciales en el ISR empresarial; adecuar el régimen de ISR de personas físicas; analizar la base del IVA y revisar el Sistema de Coordinación Fiscal.

En el contexto de la Globalización Económica, la Administración Pública y en particular la Administración Pública y la Administración Tributaria (SAT) tiene como misión: “Recaudar con calidad y eficiencia las contribuciones federales necesarias para financiar el gasto público, garantizando la correcta y equitativa aplicación de la legislación fiscal y propiciando su cumplimiento voluntario y oportuno”.

Es así como surge la necesidad de fomentar la modernización y la cultura de servicio al interior del SAT, a través de las herramientas que utiliza hoy el concepto de Solución Integral que promueve el SAT.

La metodología del Plan Estratégico del SAT, consiste básicamente en el diagnóstico, en esta fase examina el SAT a través de un enfoque de procesos, que de acuerdo a lo que plantea, es determinar la visión estratégica que dará a la organización una posición conveniente en el mercado. Se visualiza a la organización desde un punto de vista general, los procesos recaudatorios básicos; en los que se asignan objetivos, prioridades, magnitud de los cambios. El SAT en esta etapa reforzará el sistema de información gerencial que será determinante para evaluar la operación tributaria, y con ello garantizar la oportuna toma de decisiones.

La segunda fase es el rediseño, aquí se requiere aplicar todas las técnicas de administración de cambio inherentes al rediseño de los procesos. Se visualiza en cómo debe ser el proceso ya rediseñado y se cuestionan todas las suposiciones, principios y objetivos relacionados con la forma en que funcionan los procesos actualmente, a través de un mapa estratégico por área. Es muy importante destacar que la tecnología de la información, así como una adecuada evaluación del clima organizacional, son indispensables para facilitar el cambio.

Implementación, es la tercera etapa e involucrará tres tipos de actividades esenciales: Proyectos, Grupos de Trabajo y Monitoreo y Mejora Continua, mismas que en su conjunto permiten la administración del cambio en la organización. Esta fase se caracteriza por tener un programa completo de actividades que involucren a toda la organización y que requiere de un entendimiento claro y preciso de los objetivos y cambios propuestos. Es por ello que la visión del proceso operará a través de una comunicación clara y eficiente que llegue a todos los niveles de la organización.

La Transformación del SAT requiere de tiempo, de trabajo en equipo, de compromiso de la alta dirección y de la participación e involucramiento de todo el personal. El cambio que pretende dar el SAT implica que todos los que colaboran en la organización se involucren y apoyen el cambio a través de su forma de ser, pensar y actuar. Lograr este cambio no es fácil, no se logra sólo colocando carteles en todos los rincones de la empresa y dando pláticas motivacionales. Se requiere de la participación activa y del compromiso permanente del servidor público fiscal en todos los niveles.

La capacidad de adaptación ante una realidad cambiante, representa una de las principales características de una institución moderna. Ante el nuevo México que se desencanta hacia el nuevo siglo, las instituciones del país, donde el Servicio de Administración Tributaria ocupa un lugar fundamental, están obligadas a cambiar, a evolucionar, a modificar sus estructuras y procedimientos para cumplir de mejor manera sus objetivos.

El Servicio de Administración Tributaria, como espacio del aparato público responsable de cumplir con la tarea recaudatoria, pide hoy cambios importantes en su organización, en sus procesos y en la actitud misma de sus funcionarios. Buscando cumplir de una mejor manera con su misión, que es recaudar de manera eficiente los impuestos que la sociedad decide y asigna para su propio desarrollo, el SAT inicia una nueva etapa.

En los sistemas de tributación que se tienen en el mundo, resulta por demás interesante observar la experiencia que han tenido otros países.

Las reorganizaciones de las administraciones tributarias que han probado ser exitosas son las que han adoptado el esquema de atender en forma segmentada su universo de contribuyentes, dándole especial énfasis al control de los más representativos. Esta estrategia ha permitido incrementar entre 10 y 15 % la recaudación, en plazos relativamente cortos (cinco años aproximadamente).

En México, con el propósito de controlar las actividades de los grandes contribuyentes de manera integral, como parte de la estrategia general de fortalecimiento de la administración tributaria, se creó la Administración General de Grandes Contribuyentes (AGGC).

Con esta nueva unidad administrativa, se evitó incrementar el aparato burocrático, al formarse básicamente con personal proveniente de otras unidades

3,288
1,399
1,009
829 812

ya existentes, como: las administraciones especiales de Recaudación, de Auditoría y Jurídica, así como con personal de las Administraciones Centrales de Auditoría Fiscal Internacional y la de Operación de la Fiscalización.

En suma, son muchos los cambios que tendrán que realizarse para contar con un Sistema de Recaudación acorde con las necesidades del país, la Reforma Fiscal Integral tendrá mucho que ver en este sentido y para ello será necesaria que se involucre a todos los sectores de la sociedad para definir cuales son las decisiones más convenientes, a la par deberán tratarse problemas como la corrupción, el ejercicio austero del presupuesto atendiendo los sectores más prioritarios y coadyuvar con políticas económicas congruentes en beneficio del país y de favorecer la inversión extranjera.

Deberá ponerse especial énfasis en continuar con la estabilidad económica y social del país para fortalecer la imagen de México ante el mundo y poder en consecuencia dar los primeros pasos que nos permitan consolidar nuestro crecimiento y vislumbrar en un corto plazo un México a la altura de los países miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Finalmente, se establece que los resultados alcanzados en la presente investigación dan la pauta para considerar y realizar una seria reflexión sobre los principales problemas que afronta la recaudación hoy en día, ya que la sociedad mexicana demanda una institución tributaria plenamente eficiente que permita al estado mexicano contar con los recursos para invertir en los cambios estructurales que reclama el país para seguir avanzando.

Miguel Angel Mascott Pérez

Mayo, 2008

Nota: Datos contenidos en el Plan Estratégico 2007-2012, emitido por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2007. www.sat.gob.mx)

Bibliografía

Amieva Huerta, Juan (2004), **Finanzas Públicas en México**, Editorial Porrúa, México, D.F.

Amieva Huerta, Juan (2002), **Temas Selectos de Finanzas Públicas**, Editorial Porrúa, México, D. F.

Aportela, F, y Gamboa, R. (2001), **La Política Fiscal y la Inflación: el Caso de México**, México, D. F.

Ayala, J. I. (2000), **Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público**, (2000), Editorial Diana, México, D. F.

Balassa, Bela. **Teoría de la Integración Económica**, 3ª. Edición 1980, UTEHA.

Banco de México. **Informes Anuales 1995-1999**.

Bergman, Marcelo (2001), **La Capacidad de Recaudar Impuestos del Gobierno Mexicano: ¿El tema Previo a la Reforma Fiscal?**, CIDE, México, D. F.

Bird, Richard (2000), **Administración Fiscal y Reforma Impositiva: Reflexiones Basadas en la Experiencia**, Trimestre Fiscal, núm. 71, INDETEC, Guadalajara, Jalisco., México.

Colegio Nacional de Economistas (2000), **Propuestas de Reforma Tributaria**, El Economista Mexicano, núm. 1, México, D. F.

Chacholiades, Miltiades. **Economía Internacional**, Editorial Mc Graw Hill, 16ª Editorial, México, 1994.

Chávez Presa, Jorge (2000), **Para recobrar la Confianza en el Gobierno**, FCE, México, D. F.

David Ricardo, **Principios de Economía Política y Tributación**, 2ª Edición, 1985, Ediciones Orbis.

Díaz Alejandro y S. Teil. **Política Económica en Centro y Periferia**, 1ª Edición, 1976 El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica.

Dornbush, Rudiger; Fisher, Stanley y Schmalensee. **Economía**, McGraw Hill, 2a. Editorial., México, 1986.

Fernández, Arturo, Coord. (2001), **Una Agenda para las Finanzas Públicas de México, Gaceta de Economía**, número especial, primavera 2001, CEA, ITAM, México, D. F.

Fernández, Arturo, y Trigueros, Ignacio (2001), **Impacto de la Deducción por Depreciación sobre la Recaudación**, en Arturo Fernández (coord.), Una Agenda para las Finanzas Públicas de México, Gaceta de Economía, número especial, CEA, ITAM, México, D. F.

Gabriel Budebo, Mario (1999), **Panorámica de la Política Fiscal en México**, ponencia presentada en el Último Seminario de Derecho Constitucional y Parlamentario del Milenio, organizado por la Comisión de Estudios Legislativos, Palacio Legislativo de San Lázaro, México, D. F.

Huerta G., Arturo. **Liberalización e Inestabilidad Económica en México**, Editorial Diana, 1ª. Edición, México, Enero de 1992.

Lindbeck Assar. **Desigualdad y Política Distributiva**, Comportamiento Político y Política Económica, 2ª Edición, 1985 Ediciones Orbis.

McGregor, Scott. **Finanzas Corporativas**. Editorial Interamericana, 10ª. Editorial, México, 1990.

Meade, J. E. **La Economía Justa** 2ª. Edición, 1980 Ediciones Orbis.

Méndez, Sofía. **La Crisis Internacional**, 1ª. Edición, 1984 El Trimestre Económico. Fondo de Cultura Económica.

Mishaen E. J. **Falacias Económicas Populares**, 2ª edición, 1980 Ediciones Orbis.

Musgrave A. Richard y Peggy B. Musgrave. **Hacienda Pública, Teoría Aplicada**, McGraw Hill, México 1995.

Quezada Enriquez, M., y Campuzano Granados, F. (1998), **La Función de Fiscalización**, Trimestre Fiscal, núm. 63, INDETEC, Guadalajara, Jalisco., México.

Retchkimann, Benjamín. **Teoría de las Finanzas Públicas**. UNAM.

Robinson, Joan. **Ensayos Críticos**, 2ª Edición, 1976 Ediciones Orbis.

Rodríguez, Flavio. **Características de un Sistema Tributario**, CEMLA, Cuadernos de Investigación No. 37: La Política Fiscal y Finanzas Públicas en América Latina. S. H. C. P. – SAT. **Informes Anuales**, 1995-1999.

SHCP (2000), **Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria**, México, D. F.

- (1999), Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, México, D. F.
- (1999), Ley del Servicio de Administración Tributaria, México, D. F.

Sommers, M., Harold. **Finanzas Públicas e Ingreso Nacional**, F. C. E., 12ª Edición, México, 1978.

Thurow Lester C. **La Sociedad de Suma Cero**, 1ª Edición, 1981, Ediciones Orbis.

Timbergen, Jan. **Política Económica, Principios y Formulación**, F. C. E., 2ª Edición, México, 1961.

ARCHIVOS ELECTRÓNICOS:

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP, México.

<http://www.shcp.gob.mx/asisnet>

<http://www.sat.gob.mx>

Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, LVIII Legislatura, Legislación Federal de México.

<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>

<http://www.cddhcu.gob.mx/indexp.htm>

Centro de Investigaciones sobre la Libre Empresa, AC, CISLE.

<http://www.cisle.org.mx>

Periódico El Financiero.

<http://www.finsat.com.mx>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP, México.

<http://shcp.gob.mx/>

<http://www.sat.gob.mx>