



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

ESTRUCTURA IMPOSITIVA EN MÉXICO 1994-2003,
UN ANÁLISIS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA
P R E S E N T A :
ALEJANDRO ROJAS MORENO



DIRECTOR DE TESIS: LIC. JOSÉ GILDARDO LÓPEZ TIJERINA

MÉXICO, D.F.

2006



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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e Impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Alejandro Rojas Moreno

FECHA: 24-Febrero-06

FIRMA: [Firma manuscrita]

AGRADECIMIENTOS

A mis padres con cariño:

María Elba Moreno García y Enrique Rojas Godínez. Gracias por apoyarme tanto moral como económicamente a lo largo de mi vida como estudiante, ya que sin su ayuda hubiera sido muy difícil terminar la carrera y titularme.

A mi amigo:

Juan María Jáuregui Navarro. Gracias por ayudarme al inicio de la carrera y al final con el presente trabajo. Sé que tu camino es difícil amigo pero recuerda que sólo las ratas huyen cuando el barco se está hundiendo.

A mis maestros:

Gracias a todos los maestros que a lo largo de la carrera contribuyeron a formarme como economista y especialmente al Lic. Gildardo López Tijerina que accedió a ser mi director de tesis.

A la FE:

Agradezco a la Facultad de Economía, ya que en ella me forme como Licenciado en economía, al personal académico y administrativo que facilitaron mi estancia en la misma. Vaya a donde vaya pondré siempre en alto el nombre y prestigio de la Facultad.

A la UNAM:

Quiero agradecer a la Universidad Nacional Autónoma de México, nuestra máxima casa de estudios, por darme una formación profesional. Ella pone el conocimiento prácticamente a nuestros pies, sólo es cuestión de queramos tomarlo.

ES DURO Y SE SIENTE MUY FEO CAER PERO ES PEOR QUEDARSE TIRADO

ÍNDICE

Págs.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA-----	i
JUSTIFICACIÓN-----	iii
HIPÓTESIS DE TRABAJO-----	iv
OBJETIVO GENERAL-----	iv
OBJETIVOS PARTICULARES-----	iv
INTRODUCCIÓN-----	1
CAPÍTULO 1	
MARCO TEORICO-----	4
1.1 Acerca del concepto renta.-----	4
1.2 Los impuestos: orígenes y definición.-----	6
1.2.1 Elementos fundamentales de los impuestos.-----	11
1.2.2 Función de los impuestos.-----	14
1.2.3 Efectos de los impuestos.-----	17
1.2.4 Principios de la imposición.-----	22
1.2.5 Principios de la incidencia.-----	28
1.2.6 Clasificación de los impuestos.-----	34
1.3 Características deseables de un sistema tributario.-----	37
1.3.1 Equidad.-----	38
a. Equidad vertical.-----	39
b. Equidad horizontal.-----	39
1.3.2 Eficiencia.-----	40
1.3.3 Impuestos Ramsey.-----	41
1.4 El principio de progresividad.-----	42
1.4.1 Efectos renta y sustitución del impuesto al trabajo.-----	44
1.4.2 La curva de Laffer.-----	45
1.5 Estructura impositiva óptima.-----	46
CAPÍTULO 2	
LOS INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL-----	48
2.1 Marco Institucional.-----	48
2.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-----	49
2.1.2 Código Fiscal de la Federación.-----	51
2.1.3 Ley de Ingresos de la Federación.-----	52
2.2 Estructura tributaria actual.-----	62
2.2.1 Ingresos ordinarios.-----	65

A. Ingresos Tributarios:-----	65
i) Impuesto Sobre la Renta (ISR).-----	66
ii) Impuesto al Valor Agregado (IVA).-----	69
iii) Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).-----	74
iv) Impuestos al Comercio Exterior.-----	77
v) Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ITUV).-----	81
vi) Impuesto Sobre Automóviles Nuevos. (ISAN).-----	84
B. Ingresos No tributarios:-----	87
i) Derechos.-----	87
ii) Productos.-----	89
iii) Aprovechamientos.-----	91
2.2.2 Ingresos Extraordinarios.-----	92
2.3 Evolución de los ingresos del Gobierno Federal.-----	99
2.4 Ineficiencia del Sistema Tributario.-----	107

CAPÍTULO 3

ANÁLISIS ECONÓMICO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA-----	114
3.1 Antecedentes.-----	114
3.2 Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR).-----	117
3.2.1 Estructura de la LISR.-----	117
3.3 Análisis y evolución de la recaudación.-----	118
3.3.1 Comparación internacional.-----	126
i) Personas físicas.-----	129
ii) Personas morales.-----	132
3.4 Importancia del ISR en el Ingreso Público.-----	135
3.5 Cálculo del ISR.-----	137
3.5.1 ¿Progresividad o Regresividad del ISR?-----	139
3.6 Efectos económicos.-----	141
3.6.1 Efecto sobre el ahorro.-----	142
3.6.2 Efecto sobre la inversión.-----	142
3.6.3 Efecto sobre la oferta de trabajo.-----	143

CAPÍTULO 4

REFORMA FISCAL: EL CASO DEL ISR-----	144
4.1 Antecedentes.-----	144
4.2 Necesidad de una Reforma Fiscal.-----	148
4.2.1 Personas físicas.-----	149
4.2.2 Personas morales.-----	149
4.3 Reforma Fiscal: una propuesta.-----	150
4.3.1 Efecto sobre el ahorro.-----	153
4.3.2 Efecto sobre la inversión.-----	154
4.3.3 Efecto sobre la recaudación.-----	154
4.3.4 Incidencia y efectos en la Política Monetaria.-----	155

4.4 Recomendaciones.....	157
CONCLUSIONES.....	159
ANEXOS.....	163
BIBLIOGRAFÍA.....	221

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Es indudable que el Gobierno Federal tiene que elevar su nivel de ingresos para poder financiar sus requerimientos de gasto público pero sin tener que recurrir al endeudamiento excesivo para no condenar a las próximas generaciones, ni a las actuales, a pagarla, al sacrificar su consumo futuro. Es un hecho que se necesita un gasto público cada vez mayor a consecuencia del crecimiento natural de la población, ya que al haber más personas las demandas serán también mayores.

Ahora, una fuente de recursos importante y recurrente son los ingresos que se obtienen a través de los impuestos, o sea, recursos del sector privado que se apropia el Gobierno Federal de manera obligatoria y legal. Su efecto es el de reducir el gasto privado para permitir el gasto público. Esta es una buena fuente de ingreso público, ya que se extraen recursos de la sociedad y se le regresan a través de los bienes y servicios públicos, además, se realizan inversiones productivas que contribuyen al crecimiento económico.

Sin embargo, la recaudación tributaria o carga fiscal en México es una de las más bajas del mundo, en 1998 representó cerca de 10.5% del PIB, mientras que sus principales socios comerciales tuvieron una carga fiscal de 27.5% (1997 para Estados Unidos) y 36% (1995 para Canadá). También, el país tiene una recaudación inferior con respecto a algunos países de América Latina que tienen similitud respecto al tamaño de sus respectivas economías: Brasil 29.3% en 1994, Argentina 21.1% en 1997 y Chile 20.85 en 1998.

Lo anterior, refleja la debilidad del sistema tributario mexicano y más aún si se considera que cerca de la tercera parte de los ingresos totales del sector público están constituidos por lo que aporta Petróleos Mexicanos. Esto no es del todo bueno, ya que hay que tener presente que el petróleo es un recurso natural no renovable, algún día se va a terminar, además, al ser su precio muy inestable vuelve volátiles los recursos públicos y limita fuertemente la capacidad financiera de la paraestatal para realizar las inversiones que le son necesarias.

El problema más importante de la insuficiencia de ingresos tributarios es que al haber menos dinero se tiene que reducir el gasto. En el país, de 1994 al 2000, el gasto programable se redujo de 17.6 a 15.5% del PIB, o sea, 2.1 puntos porcentuales, lo equivale a un crecimiento negativo de 12%, aproximadamente. La poca generación de recursos ocasiona una menor capacidad de compra y de inversión por parte del gobierno, menor intensidad en el combate a la pobreza, también impide la aplicación o ampliación de programas de infraestructura, generación de empleos, entre otros.

Por lo mencionado anteriormente, es necesario y urgente emprender acciones para elevar el nivel de la recaudación tributaria en México, cuyo impuesto más importante es el Impuesto Sobre la Renta (ISR).

Dicho gravamen representa, en el año 2003, el 49.3% de los ingresos tributarios, el 29.7% respecto a los ingresos del Gobierno Federal, y 5% del PIB. Sin embargo, pese a ser la fuente tributaria más importante en el país, también se presenta ineficiencia en su recaudación, ya que ocupa el último lugar en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el quinto lugar en América Latina. Ese bajo nivel de recaudación se debe a las múltiples exenciones, a los regímenes especiales, a los tratamientos especiales, a las deducciones, a la elusión y evasión fiscal, que hacen que la base se reduzca y, por ende, su recaudación.

Al ser modesto el nivel de la recaudación del ISR se ven afectados principalmente los gobiernos locales, porque el monto de la Recaudación Federal Participable, de la cual se forma el Fondo General de Participaciones (Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación), está constituida en su mayoría por los ingresos tributarios, por tanto, al ser menor la recaudación impositiva menores serán los recursos que la Federación transfiera a los gobiernos locales y éstos, obviamente, tendrán que reducir su nivel de gasto, con lo cual se afectará a la población, principalmente de escasos recursos.

Por todo lo mencionado anteriormente, la recaudación debe fortalecerse en los próximos años con el propósito de incrementar el nivel de gasto público. Pero ¿cómo lograr elevar la recaudación? La respuesta es realizando una reforma fiscal. Es urgente elaborar una reforma que eleve la recaudación para estar en la posibilidad de realizar gastos mayores, por ejemplo: en infraestructura, desarrollo del capital humano, programas de salud básica y de combate a la pobreza, entre otros.

El hecho de tener una baja recaudación y, por ende, bajos niveles de gasto provoca problemas de decisión, ya que las autoridades tendrán que decidir entre: 1) aumentar los montos de endeudamiento; 2) elevar los impuestos; o, 3) recortar o mantener niveles de gasto bajos.

Finalmente, con la reforma fiscal no se debe buscar exclusivamente mayores recursos, sino también propiciar la equidad, la simplificación administrativa, promover la inversión y el empleo, combatir e inhibir la elusión y evasión fiscal.

JUSTIFICACIÓN

Todos los análisis coinciden en que el Gobierno Federal necesita cada vez más recursos para poder cumplir con las demandas de la ciudadanía que crecen conforme aumenta la población, y también, tiene la función de organizar y redistribuir los recursos del país para mejorar el bienestar de la población.

La Federación obtiene ingresos por diferentes vías, la más importante es a través de la recaudación de impuestos, por tanto, la política tributaria es el instrumento más importante que tiene el Estado para hacerse de recursos y así poder ampliar su gasto y propiciar una mejor redistribución del ingreso.

Se recauda mucho a través de esta vía, sin embargo, México tiene una de las cargas fiscales más bajas de Latinoamérica. Esto es porque existen problemas de evasión y de elusión fiscal así como el hecho de que los impuestos pues son una imposición y nadie los quiere pagar. Por lo anterior, es importante trabajar sobre ellos (los impuestos), para lograr la mayor eficiencia posible, por lo que, es importante que los contribuyentes vean los resultados de sus contribuciones y que se simplifiquen los tramites administrativos para, de esa manera, evitar también la corrupción. Si se logra lo anterior, el contribuyente estará más dispuesto a pagar impuestos. Estos son sólo algunos ejemplos de lo que se necesita hacer para incrementar la recaudación pues hay que tener presente que una mayor recaudación depende en gran medida del crecimiento económico y no menos importante de una reforma fiscal.

Dentro de la estructura impositiva el impuesto más importante es el Impuesto Sobre la Renta, ya que, en los ingresos totales del Gobierno Federal, estimados para el 2003, representan cerca del 23.14%, y de la recaudación impositiva el 44.67%.

Ahora, como la Federación en el ramo 28 del Presupuesto de Egresos hace partícipes a los Estados y Municipios de lo que recaude, principalmente, vía impuestos, y como el Impuesto Sobre la Renta es el más importante de ellos, pues su monto es de vital importancia para los gobiernos locales, aunado a que la mayoría de ellos tiene estructuras tributarias deficientes. Por lo tanto, si cae la recaudación del ISR caen también las participaciones a los Estados y Municipios.

El ISR al ser un gravamen de tributación directa es difícil que se presente la traslación, por tanto, a los contribuyentes les reduce su ingreso disponible lo que ocasiona que disminuyan su consumo y ahorro. Además, el impuesto no debe ser tan elevado ya que podría estimular la evasión y la elusión fiscal, y también, podría inhibir la inversión e impedir el crecimiento económico. Pero tampoco debe ser tan bajo, ya que ocasionaría concentración del ingreso y un bajo nivel de recaudación.

Por todo lo mencionado anteriormente, me resulta bastante interesante realizar este trabajo de investigación y análisis acerca del Impuesto Sobre la Renta en México.

HIPÓTESIS DE TRABAJO

El Impuesto Sobre la Renta se ha vuelto regresivo a consecuencia de las políticas neoliberales implementadas en nuestro país. Según esa corriente de pensamiento, hay que reducir el Impuesto Sobre la Renta a las personas y a las empresas. A las personas, manteniendo el supuesto teórico de que el ahorro es igual a la inversión, hay que reducirles dicho impuesto, pero sólo a las que perciban altos ingresos para que, de esa manera, estén en la posibilidad de ahorrar más, lo que se traduciría en aumentos de la inversión y del empleo. Reduciendo el Impuesto Sobre la Renta a las empresas, se estaría cuidando la rentabilidad del capital, lo que también estimularía la inversión y la generación de empleos. En la realidad esto no sucede así. Lo que se está ocasionando es que haya una mayor concentración del ingreso, porque ese ahorro no se dirige a la inversión productiva sino a la inversión especulativa o simplemente se queda en la banca. Además, para que las empresas reinviertan sus ganancias y, por tanto, generen empleos, no depende únicamente de la disminución de dicho impuesto pues existen otros factores principalmente la demanda, porque si no hay nadie quien les compre sus productos pues no incrementarán su producción.

OBJETIVO GENERAL

- Realizar un análisis de los ingresos del Gobierno Federal con el propósito de identificar la importancia económica que tiene el Impuesto Sobre la Renta en México.

OBJETIVOS PARTICULARES

1. Describir la estructura tributaria y analizar el comportamiento que tiene el Impuesto Sobre la Renta en los ingresos tributarios.
2. Estudiar la evolución del Impuesto Sobre la Renta en México y determinar si dicho impuesto es progresivo o regresivo.
3. Identificar los problemas que ocasionan una baja recaudación del Impuesto Sobre la Renta y elaborar una propuesta personal de Reforma Fiscal enfocada solamente para dicho impuesto.

INTRODUCCION

Las finanzas públicas son un elemento importante dentro de la economía de cualquier país, ya que abarca tanto el ingreso como el gasto público. De esta forma, el presente trabajo de investigación abordará el tema del ingreso.

El Gobierno Federal necesita dinero para hacerle frente a los gastos que realiza, como: pagar los sueldos y salarios de los servidores públicos, para las inversiones que realiza, para los bienes y servicios que provee a la sociedad, para los subsidios que otorga, etc.

El financiamiento del Gobierno se puede realizar por diversas vías como, por ejemplo: privatización de activos públicos, contratación de deuda, emitiendo bonos, creando dinero y a través de su política tributaria.

Es inapropiado realizar privatizaciones para financiar al sector público porque, en primer lugar, se paga el costo político de hacerlo y, en segundo, porque desde que se adoptó en el mundo el modelo neoliberal se han estado realizando privatizaciones, por lo que, ya queda poco que privatizar (o nada como en Argentina). Además, en México en los últimos años privatizar significa rescatar, ahí están los casos del rescate bancario y el carretero. También, hay que tener presente que hay un límite para privatizar, ya que los activos nacionales se acaban.

Ahora, si se opta por la vía del endeudamiento externo hay que pagar altos intereses a corto plazo y con tasas libres, sólo hay que recordar lo que pasó a principios de los años ochenta, cuando se desató la crisis de deuda. Además, los préstamos que otorgan las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional), los condicionan, por lo que, de esa forma tratan de imponer su modelo neoliberal. No es malo endeudarse pero si no se dirigen esos recursos a actividades productivas se estaría condenando a generaciones futuras a pagar la deuda. Además, si la tasa de interés es elevada, su pago implica dejar de proporcionar recursos a rubros del gasto, por ejemplo, el social.

Por otra parte, si el Gobierno Federal emite bonos también puede hacerse de recursos sólo que esto tiene algunas implicaciones: cada bono que emita lleva su correspondiente interés el cual tendrá que pagar y puede refinanciar su deuda de bonos pero se juntan los intereses, se van capitalizando y, por ende, tendrá que pagar sumas mayores. Además, si emite una gran cantidad de bonos desequilibra los mercados al modificar la liquidez en el sistema.

A través de la política monetaria expansiva, también se obtienen recursos para financiar los gastos, mediante la creación de dinero, sólo que este aumento de la oferta monetaria, si no está sustentado en la producción, provoca un exceso de liquidez y, esto a su vez, hace que aumente la demanda agregada, lo que ocasiona presiones inflacionarias y, con ello, una pérdida en el poder adquisitivo de la clase trabajadora y una sobrevaluación del tipo de cambio, lo cual genera problemas de competitividad de los productores nacionales que afectan las exportaciones y todo desemboca en desequilibrios de la balanza de pagos, concretamente en la balanza comercial.

Finalmente, la alternativa más viable para la obtención de recursos, por parte del Gobierno Federal, es a través de la política tributaria, recaudación de impuestos. En México representan, para el año fiscal 2003, cerca del 51.81% del total de ingresos estimados en la Ley de Ingresos de la Federación. Por lo anterior, es un instrumento poderoso para financiar el gasto.

Además, conforme pasa el tiempo las necesidades de dinero son cada vez mayores a causa del crecimiento natural de la población, que al haber más personas, las demandas de la población son mayores. Por lo que, es indispensable que en los próximos años el nivel de recaudación se eleve para poder financiar los gastos, sin necesidad de recurrir a las alternativas antes mencionadas.

La política fiscal además de ser uno de los pilares de la política económica, es un poderoso instrumento del Ejecutivo Federal en la planeación de la obtención de recursos para financiar los gastos. Además, con la política seguida en materia de impuestos se puede, fomentar el crecimiento, el ahorro, la inversión, el empleo, etc.

El cobro de impuestos para la gente es un mal necesario y produce diversos efectos entre los particulares, ya que al reducirles su ingreso disponible, modifican sus decisiones de gasto. Esto es así porque los impuestos tienen que ser obligatorios ya que si se les dejara a los particulares que por su propia voluntad contribuyeran a sufragar los gastos públicos pues no lo harían o si lo harían los niveles de recaudación serían bajos y no alcanzarían para cubrir los gastos públicos. Por tal razón, la obligatoriedad de pagar impuestos está señalada en los distintos ordenamientos legales.

La política tributaria es de vital importancia para el Gobierno Federal y, conjuntamente, con la política de gasto se puede redistribuir el ingreso y disminuir o atenuar la desigualdad social. Con la primera, se obtienen recursos de la sociedad y, con la segunda, se redistribuyen esos recursos entre las personas de escasos recursos. Concretamente, el Impuesto Sobre la Renta (ISR), es el gravamen apto para lograr el primer paso, que es la obtención de recursos de las personas, al ser de tributación directa, o sea, es difícil de trasladar a otros sujetos.

Dentro de la estructura tributaria el impuesto más importante es el ISR, ya que es el gravamen que mayor porcentaje de participación tiene en los ingresos tributarios. Este impuesto genera opiniones encontradas, ya que algunos lo consideran injusto por sus altas tasas. A los individuos, les disminuye su ingreso disponible lo que repercute en su nivel de consumo y ahorro y, a las empresas, les afecta en sus utilidades. Por el contrario, hay quienes lo consideran como una buena opción para contribuir a redistribuir el ingreso, a través de tasas progresivas, al aportar mayores ingresos a la Federación para satisfacer las demandas sociales.

Si el impuesto es bajo se recauda poco, lo que impediría que el Gobierno Federal cumpliera con las demandas sociales y, además, se provoca una mayor concentración del ingreso; si es alto, se afecta negativamente el ahorro, la inversión y el empleo. Existe pues un problema de asignación de recursos.

El presente trabajo tiene como propósito fundamental describir y analizar la estructura tributaria del país durante el periodo 1994-2003, con la intención de identificar la importancia que tiene el ISR en el ingreso público.

En el primer capítulo está contenido el marco teórico que le dará sustento al trabajo y en el cual se mencionan conceptos, definiciones y algunos aspectos generales relacionados con el tema de los impuestos para facilitar su comprensión a lo largo del mismo, además, se pone especial atención en el Impuesto Sobre la Renta para describir teóricamente su comportamiento.

Después, para poder entender la importancia que tiene el Impuesto Sobre la Renta en el país, es necesario mencionar las distintas fuentes de ingreso que tiene el Gobierno Federal. En este segundo capítulo se describen sólo cinco impuestos: ISR, IVA, IEPS, Tenencia e ISAN. También se mencionan los ingresos no tributarios y los ingresos extraordinarios con el objetivo de hacer un análisis más completo del ingreso público. El capítulo inicia con el marco jurídico, o sea, se mencionan algunos ordenamientos legales en los cuales se sustenta el cobro de impuestos. Además, el último apartado está dedicado a la comparación internacional de la recaudación fiscal el cual sirve para mostrar la fragilidad del sistema tributario.

Una vez identificada la importancia de dicho impuesto, dentro de los ingresos del Gobierno Federal, se realiza su análisis económico, empezando por describir su Ley, para comprender la forma en que ésta agrupa a los contribuyentes y define sus fuentes de riqueza sobre la que habrá de aplicarse el impuesto. Posteriormente, se hace el análisis de su recaudación, la cual, se compara con algunos países de Latinoamérica y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), para determinar si existe eficiencia o ineficiencia en el cobro de este impuesto. También, en este capítulo tres, se explica cómo se calcula el ISR y se elabora un ejercicio que sirve para comprobar que este gravamen es regresivo en los niveles altos de ingreso. Además, se exponen los efectos que dicho impuesto causan en el ahorro, la inversión y la oferta de trabajo.

En el último capítulo, el cuarto, se expone una propuesta personal de reforma fiscal enfocada exclusivamente al ISR. En ella se describen los principales problemas que tiene dicho gravamen, tanto el ISR personal como el ISR empresarial, que impiden un nivel de recaudación similar al promedio internacional. Además, se comentan los efectos de dicha propuesta sobre el ahorro, la inversión y la recaudación y, posteriormente, se comenta la relación que guarda la política fiscal con la política monetaria. Finalmente, se describen algunas recomendaciones acerca del ISR.

CAPÍTULO

PRIMERO

CAPITULO 1 MARCO TEORICO

1.1 Acerca del concepto renta

El concepto económico de renta tiene que ver con los factores fuente, tiempo y recurrencia. De esta forma, algunas definiciones de renta que se han presentado a través del tiempo son las mencionadas a continuación:

En el incipiente desarrollo del pensamiento económico ya se planteaba una ligera noción de la existencia de un provecho personal. Fueron los Fisiócratas quienes construyeron un cuerpo teórico para explicar lo anterior. Ellos afirmaban que toda actividad productiva implica naturalmente determinados gastos que necesariamente tienen que ser deducidos de la riqueza creada por la actividad productiva. Y que la diferencia entre los gastos y la riqueza generada es considerada como un aumento real de la misma. A esta diferencia los fisiócratas le llamaron el producto neto, el cual sólo se origina en la agricultura, por tanto, decían que la agricultura era la única fuente de riqueza nacional

También tuvieron ideas en materia impositiva. Estaban a favor de eliminar el carácter regresivo de los impuestos y a propiciar una distribución más equitativa de la carga tributaria. Propusieron un impuesto único sobre los propietarios, o sea, un impuesto sobre las rentas de las tierras, porque argumentaban que el perjuicio que les podría ocasionar dicho gravamen sería más que compensado a largo plazo por aumentos subsecuentes a la inversión agrícola y por las mayores cantidades que alcanzarían el producto neto o excedente. Su tesis, al parecer, identificaba la incidencia del impuesto.

Posteriormente, Adam Smith, en contraposición a la idea fisiocrática señalaba que el excedente no se halla únicamente en la agricultura, sino también en el trabajo. Así, la renta forma parte del valor de las mercancías de una manera distinta a como lo hacen los salarios y el beneficio. Definió la renta como el precio que se tiene que pagar por el uso de la tierra y consideraba que es un rendimiento de monopolio porque se determina generalmente a través de un acuerdo contractual entre el propietario y el arrendatario.

Para Robert Malthus, la renta es la parte de todo el producto que le queda al propietario de la tierra una vez descontados todos los gastos necesarios para un cultivo. Afirmaba además, que es el resultado de una ley económica: "la tierra posee el privilegio único de crear por sí misma la demanda de sus productos y, por consiguiente, de sostener y de aumentar indefinidamente sus propios ingresos y su propio valor"¹. Lo anterior, se deduce de su ley de la presión constante de la población sobre la producción. Mencionaba un postulado que después retomaría David Ricardo, esto es, que las tierras de cultivo de diferentes calidades producirán diferentes beneficios.

¹ Gide Carlos, Historia de las doctrinas económicas, p. 160.

Para David Ricardo: “la renta es aquella parte del producto de la tierra que se paga al propietario por el uso de las fuerzas originales e indestructibles del suelo... es pues, debido únicamente a que la tierra es limitada en cantidad y en diversa calidad... que se paga renta... cuando las tierras de segundo orden, por su fertilidad, se abren al cultivo, a causa del progreso de la sociedad, comienza inmediatamente la renta en tierras de primera calidad, y el importe de esta renta dependerá de la diferencia de calidad de esas tierras”². Sostenía que las tierras de mejor calidad producirán un excedente agrícola, al cual denominó renta diferencial. Menciona que un impuesto sobre la tierra debe afectar sólo a la renta de ésta, por lo que, su incidencia recaerá en los propietarios de la tierra, sin perjudicar a ninguna clase de consumidores.

Alfred Marshall mencionaba que “la renta territorial plena de una explotación agrícola en un país antiguo consta de tres elementos: el primero debido al valor del suelo, tal como fue ofrecido por la Naturaleza; el segundo, a las mejoras introducidas por el hombre y; el tercero, que es a menudo el más importante, al crecimiento de la población”³.

Stuart Mill afirmaba que “la tierra es el más importante de todos los agentes naturales que son susceptibles de apropiarse, y la recompensa que se paga por su uso se llama renta”⁴.

G. Von Shanz señalaba que “renta es el aumento neto de la riqueza individual en un periodo especificado de tiempo, abarcando también los servicios proporcionados por otras personas al individuo”⁵.

Por su parte, Haig mencionaba que “la renta es el valor monetario del aumento neto del poder económico de una persona entre dos puntos de tiempo”⁶.

Asimismo, Lucien Bocquet expresaba que la “renta es como la palabra misma dice, un ingreso normalmente susceptible de renovarse porque tiene como fuente un fondo duradero destinado a reproducirla; este fondo consiste en el capital o el trabajo humano, por tanto, la renta no puede ser originada por circunstancias fortuitas o puramente ocasionales”⁷.

De acuerdo con las definiciones anteriores, podemos notar que en los comienzos del pensamiento económico se asociaba el concepto de renta con los factores productivos, primero la tierra y después el trabajo y el capital. Posteriormente se incorporaron otros factores como el tiempo y la recurrencia, formando una definición más completa de este concepto.

² Zermeno Felipe, Lecciones de desarrollo económico, p. 19.

³ Marshall Alfred, Principios de economía, p. 134.

⁴ Mill Stuart, Principios de economía política, p. 373.

⁵ Navarro Ignacio, El concepto de renta gravable, Investigación Económica. 1956, 2do. Trimestre, p. 230.

⁶ Ibid. p. 231.

⁷ Ibid. p. 229.

1.2 Los impuestos: orígenes y definición

Los impuestos existen casi desde que se crearon los Estados. La Biblia señala que debía apartarse un diezmo (una décima parte) de las cosechas para fines distributivos y para mantener a los sacerdotes. No estaba claro cual era el mecanismo que se utilizaba para conseguir que se cumpliera esta norma, y la Biblia no dice nada sobre el grado de evasión fiscal.⁸

Al inicio de la civilización griega el pago de impuestos era considerado como una ofensa, ya que en la mente de los ciudadanos no se concebía que un hombre libre estuviera obligado a pagarlos. Para ellos, los impuestos personales directos iban en contra de la dignidad y de la libertad. Sólo aceptaban algunos impuestos indirectos como los aduanales y de mercado.

Los reyes obtenían recursos de los ciudadanos a través de las llamadas liturgias, que eran contribuciones voluntarias. Posteriormente, surgen los impuestos personales, no como necesidad del bien común, sino como resultado de las guerras. Los impuestos creados para financiar las guerras originalmente eran extraordinarios y temporales pero, poco a poco se convirtieron en ordinarios y permanentes. La formación de grandes ejércitos no es la única causa de la creación de impuestos, lo fue también la edificación de grandes construcciones que los gobernantes mandaban hacer para satisfacer su ego.

El inicio de esta civilización se caracterizó por tener contribuciones voluntarias y temporales y por la falta de impuestos personales, mientras que, la etapa de su decadencia se caracterizó por tener impuestos personales en contra de los ciudadanos, lo que contribuyó a la desintegración de su civilización.

En Roma, al igual que en Grecia, en un principio no existían los impuestos personales, porque también eran considerados indignos y humillantes y sólo se implementaban en casos de emergencia. Además, no eran necesarios puesto que el Estado no tenía cargas públicas, ya que no financiaba ni el ejército ni los servicios públicos, gracias a que los ciudadanos tenían, en un principio, que cumplir con el servicio militar y contribuir solamente con su trabajo para la construcción de edificios públicos. Sin embargo, poco a poco se fueron creando más impuestos a consecuencia del crecimiento del aparato estatal, por lo que, surgió la figura de los publicanos, que eran personajes que representaban al gobierno al momento de realizar los cobros de impuestos.

En Roma se contemplaron el equivalente a todos los impuestos modernos, entre otros; sobre cosas y personas, derecho de licencias y marcas, artículos que salían o entraban a una población, derecho de consumo, al comprar.⁹

El incremento de la presión tributaria y los despilfarros de los gobernantes fueron causas importantes que contribuyeron a la decadencia del imperio romano.

⁸ Stiglitz Joseph, La economía del sector público, p. 430.

⁹ Pazos Luis, Los límites de los impuestos, p. 54.

Sin embargo, se puede afirmar que “los antecedentes más remotos de los sistemas impositivos contemporáneos los encontramos en los censos, derechos y servidumbres que se percibían en la Edad Media y que en cierta forma han subsistido hasta nuestros días con las modificaciones y transformaciones que el progreso de la ciencia de las finanzas y las necesidades económicas de los Estados han impuesto; pero indudablemente un gran número de gravámenes actualmente existentes tienen su origen en las prestaciones que exigían los señores feudales”¹⁰.

Para hacer notar los orígenes históricos de algunos impuestos es necesario hacer una breve descripción de la situación tributaria de la Edad Media. Como sabemos, el modo de producción en una sociedad esta determinado por las relaciones sociales de producción y en esta etapa de la historia (feudalismo), estas relaciones estaban representadas por los señores feudales que eran personas teóricamente ligadas al rey, los vasallos, personas con relaciones directas con el señor al cual le juraban lealtad y fidelidad, y por los siervos que eran aldeanos sucesores de los esclavos en la antigüedad. Tanto los vasallos como los siervos tenían obligaciones para con el señor feudal. Dichas obligaciones se dividían en dos grupos: las personales y las económicas. Por su importancia veamos sólo las obligaciones económicas del siervo. Estas se dividían en tres: la capitación, el formariage y la mano muerta.

La capitación era una cantidad que se tenía que pagar por cabeza, o sea, por persona, y se hacía generalmente cada año. En tanto, el formariage o servidumbre matrimonial era una cantidad que pagaba el siervo cuando se casaba con una persona de otro lugar, ajena al feudo, y cuando ambos siervos eran del mismo feudo, aunque poco, también tenían que pagar.

La mano muerta consistía en el derecho que tenía el señor para apoderarse de la herencia de sus siervos cuando éstos fallecían sin dejar hijos. Los familiares de los siervos fallecidos no podían heredar directamente pues necesitaban la autorización del señor y para obtenerla debían pagar una alta cantidad que se conocía como derecho de relieve.

Existían otras obligaciones económicas que los demás aldeanos debían de pagar, por ejemplo, el censo, el pecho o talla y las tasas de rescate.

El censo era un pago en metálico que los aldeanos tenían que realizar en proporción de su predio, si no lo hacían se les multaba o despojaba. El pecho a talla era un impuesto que se tenía que pagar por familia una o varias veces al año. Las tasas de rescate, como su nombre lo indica, eran cantidades en metálico que se pagaban para no realizar ciertas actividades personales o para sustituir ciertos pagos en especie.

Los señores gozaban de otros derechos, por ejemplo: exigir derechos por usar los recursos naturales de sus tierras, imponer multas económicas por delitos que ellos fijaban arbitrariamente, gravar el tránsito de mercancías y de personas, cobrar derechos por la venta de algunos productos alimenticios, etc.

¹⁰ Flores Zavala Ernesto, Elementos de finanzas públicas mexicanas, p. 27.

Como podemos apreciar, algunos derechos feudales son los antecesores de ciertas fuentes de ingresos públicos contemporáneos, como es el caso de los derechos por el tránsito de mercancías que actualmente son los impuestos a la importación y exportación (impuestos al comercio exterior), o el derecho de apropiación de una parte de los productos de la tierra, otros en cambio, han subsistido como los impuestos que gravan al consumo, el censo que ahora se conoce como el impuesto predial, los ingresos por explotación de tierras y aguas (en la actualidad los conocemos como Productos), las multas existen actualmente y pertenecen a los Aprovechamientos.

Por la coincidencia de encontrar en muchos derechos feudales el origen de algunos ingresos fiscales contemporáneos es necesario hacer un breve repaso del sistema tributario feudal.

Antes de pasar a definir lo que es un impuesto es conveniente primero aclarar ciertos conceptos que pueden prestarse a confusiones. No es lo mismo ingreso público, contribución e impuesto. Los ingresos públicos están constituidos por todas las percepciones del Estado, como la recaudación de impuestos, deuda externa, colocación de bonos, la emisión de moneda, donaciones, etc. El impuesto es una forma de contribución y es la fuente más importante de ingreso que tiene el Estado. Resumiendo, los impuestos son una clase de contribución y ésta es una forma de ingreso público.

Teniendo claro la diferencia entre ingreso público, contribución e impuesto, es posible definir lo que es un impuesto. Sin embargo, existe una gran cantidad de definiciones, siendo las más citadas en la literatura fiscal, las que se mencionan a continuación:¹¹

Para Ehberg: “los impuestos son prestaciones, hoy por lo regular en dinero, al Estado y demás entidades de derecho público, que las mismas reclaman, en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantías determinadas unilateralmente y sin contraprestación especial con el fin de satisfacer las necesidades colectivas”.

Nitti dice que: “el impuesto es una cuota, parte de su riqueza que los ciudadanos dan obligatoriamente al Estado y a los entes locales de Derecho Administrativo para ponerlos en condiciones de proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas. Su carácter es coactivo y su producto se destina a la realización de servicios de utilidad general y de naturaleza indivisible”.

Viti de Marco sostiene que: “el impuesto es una parte de la renta del ciudadano que el Estado percibe con el fin de proporcionarse los medios necesarios para la producción de los servicios públicos generales”.

¹¹ Las seis primeras definiciones son tomadas de Rosas Figueroa Aniceto y Santillán López Roberto, Teoría general de las finanzas públicas y el caso de México, pp. 78-79. Las últimas dos son tomadas de Flores Zavala, op. cit. p. 38.

José Álvarez Cienfuegos considera que: “el impuesto es la parte de la renta nacional que el Estado se apropia para aplicarla a la satisfacción de las necesidades públicas, distrayéndola de las partes alícuotas de aquella renta propiedad de las economías privadas y sin ofrecer a éstas compensación alguna específica y recíproca de su parte”.

Luigi Cossa menciona que: “el impuesto es una parte proporcional de la riqueza de los particulares deducido por la autoridad pública, a fin de proveer a aquella parte de los gastos de utilidad general que no cubren las rentas patrimoniales”.

E. R. A. Seligman afirma que: “un impuesto es una contribución forzada de una persona para el Gobierno para costear los gastos realizados en interés comunes sin referencia a los beneficios especiales prestados.”

Manuel Morselli señala que: “el impuesto es una deducción obligatoria de riqueza privada, querida por el Estado y por las entidades menores para ser destinada a la consecución de los fines generales de la vida pública”.

Leroy Beaulieu indica que: “el impuesto es pura y simplemente una contribución, sea directa, sea disimulada, que el poder público exige de los ciudadanos para subvenir a los gastos del gobierno”.

La legislación fiscal, concretamente en el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación (CFF), también define lo que es un impuesto. En el CFF de 1962, se definía a los impuestos como: “las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio para el contribuyente, en los términos que marquen las leyes”¹².

Esta definición ha ido cambiando, y de esta forma el CFF de 2003, señala en su artículo 2, fracción I que: “impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo”.

Claramente se aprecian diferencias entre ambas definiciones. En la primera (1962), se decía que los impuestos eran prestaciones, porque el contribuyente realiza sus pagos sin compensación alguna. Gastón Jezé menciona: “la prestación del individuo no es seguida por una contraprestación del Estado”¹³.

Ahora, es verdad que la mayoría de los ingresos que obtiene el Estado los utiliza para proveer bienes y servicios públicos; sin embargo, hay actividades en las que el contribuyente no percibirá inmediatamente el resultado de sus impuestos. Por tanto, se puede entender la poca disposición al pago de los mismos, pues éstos se pagan sin una retribución inmediata, por eso en la definición de 1962 se consideraba a los impuestos como una prestación.

¹² Definición tomada de Rosas Figueroa, op. cit. p.75.

¹³ Flores Zavala, op. cit. p.39.

En la definición de 2003 se sustituye la palabra prestaciones por la de contribuciones, para dar a entender que los impuestos son ayudas que otorgan los ciudadanos al Gobierno para sufragar los gastos públicos.

También la definición de 1962, indicaba que los impuestos se pagarían en dinero o en especie. Lo anterior se especificaba porque en aquella época aún subsistían impuestos que se pagaban en especie, como los impuestos sobre la producción de oro, plata y bronce. Actualmente todos los impuestos se pagan en dinero, por eso en la definición de 2003 ya no se mencionan pagos en especie.

La definición de 1962 establecía que los impuestos los fija unilateralmente el Estado, esto es porque los impuestos se derivan de la voluntad del Estado, no son el resultado de un contrato social¹⁴, pues no es necesario que haya un acuerdo previo de los sujetos del impuesto para establecerlos. En la definición de 2003 no se menciona lo anterior; sin embargo, eso no quiere decir que los impuestos ya no los fija unilateralmente el Estado, simplemente antes estaba esto de forma explícita en la ley, cuestión que hoy día no se presenta.

Por último, en la definición de 1962, los impuestos son de carácter obligatorio, o sea, que no queda a voluntad del ciudadano pagarlos o no, pues si no lo hace el Estado tiene la facultad para imponerle la sanción que considere necesaria para obligarlo a que pague.

En la definición de 2003 no se menciona el carácter obligatorio de los impuestos; sin embargo, éstos siguen siendo obligatorios, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución en su artículo 31 fracción IV, el cual señala que es obligación de los mexicanos contribuir con los gastos públicos.

Aunque la definición de 2003 no contenga los elementos de la definición de 1962 sabemos que “el Estado, en ejercicio de su soberanía, fija unilateralmente la cuantía del impuesto, el sujeto, la manera o modo de recaudarlo, la época de realizar el cobro, las penas a que se hacen acreedores los causantes que no cumplan con sus obligaciones fiscales, y todo lo relacionado con la materia impositiva, sin que ello implique la obligación del Estado de señalar la cantidad y calidad de servicios públicos que cada contribuyente deberá recibir como contraprestación a su aportación...”¹⁵.

Al examinar las definiciones anteriores se pueden identificar elementos comunes como la coercitividad y obligatoriedad de los impuestos, fijados unilateralmente por el Estado, que reducen el gasto privado para permitir el gasto público. Por tanto, podríamos definir al impuesto como la cuota que los ciudadanos dan obligatoriamente al Estado y que éste fija unilateralmente para poder sufragar los gastos públicos, y de esa manera, devolverle a la sociedad lo que esta aportó.

¹⁴ Sin embargo, la teoría contractualista del Estado argumenta que hay un contrato social que se establece entre el Estado y los individuos, que está plasmado en la Constitución, en el cual el Gobierno proporciona bienes y servicios a los ciudadanos y éstos aportan recursos financieros (impuestos), para su provisión.

¹⁵ Rosas Figueroa, op. cit. p.79.

1.2.1 Elementos fundamentales de los impuestos

Los elementos de los impuestos son: el sujeto, el objeto, la fuente, la unidad, la cuota, la tasa, la base y la tarifa.

El **sujeto** es el primer elemento que interviene en una relación tributaria. Existen dos clases de sujetos: uno activo y uno pasivo. En toda relación tributaria una de las partes reclama el pago del impuesto y la otra lo paga. En este caso, el sujeto activo es el que tiene el derecho y la facultad para exigir el pago del impuesto. En la organización del sistema mexicano los sujetos activos son: la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios. Sin embargo, la Federación también puede fungir como sujeto pasivo, pues en el artículo primero del CFF se señala que: "la Federación queda obligada a pagar contribuciones únicamente cuando las leyes lo señalen expresamente".

Por el contrario, el sujeto pasivo es la persona que, según la legislación fiscal, tiene la obligación de pagar el impuesto. Lo anterior está especificado en el CFF en su artículo primero que dice: "las personas físicas y morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas..." Es importante aclarar que no es lo mismo el sujeto pasivo del impuesto y el sujeto pagador del impuesto, ya que puede haber confusiones, concretamente con los impuestos indirectos. El sujeto pasivo del impuesto es la persona que la ley señala como el pagador del impuesto y, el sujeto pagador del impuesto es la persona que realmente lo paga, o sea, el que ve afectada su economía.

El **objeto** del impuesto es la situación (generalmente una actividad o cosa), que se señala en la ley de manera abstracta como la causa del gravamen. En otras palabras, el objeto es el hecho generador del impuesto. Para Fleiner: "el objeto del impuesto estriba más bien "en las circunstancias" en virtud de las cuales una persona se ve obligada a pagar un determinado tributo"¹⁶. Adolfo Wagner coincide con la definición de Fleiner pues el también considera que el objeto del impuesto es la circunstancia por la cual se genera el pago del gravamen. "El objeto puede ser un mueble o un inmueble, un acto o una cosa, un documento o una persona"¹⁷.

Veamos algunos ejemplos: el objeto del Impuesto al Valor Agregado (IVA), es la transacción económica porque esto es la causa del gravamen; el objeto del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), es la propia enajenación de automóviles; el objeto del Impuesto Sobre la Renta (ISR), son las actividades señaladas en Ley generadoras de ingreso. "Generalmente el objeto da nombre al impuesto, aunque el nombre no siempre permite deducir el objeto"¹⁸.

¹⁶ Flores Zavala, op. cit. p108.

¹⁷ Ayala Espino José, Economía del sector público mexicano, p. 257.

¹⁸ Flores Zavala, op. cit. p109.

La **fuerza** del impuesto como su nombre lo indica, es el origen o procedencia de la riqueza, donde una persona física o moral emanan los ingresos necesarios para el pago de los impuestos. Sabemos que los factores que generan riqueza son el capital y el trabajo, por tanto, son los que constituyen la fuente original del impuesto. Ahora, "tanto del capital como del trabajo o de ambos, se derivan los ingresos o renta de los particulares, por lo que, la renta viene a ser la fuente de ingresos más importante del Estado"¹⁹.

La renta está constituida primordialmente por ingresos provenientes del patrimonio personal o de las actividades propias del causante, por ejemplo, al ejercer una profesión. Además, tiene dos características importantes: 1) se puede renovar, ya que normalmente proviene de una fuente productora como el capital o el trabajo personal, y 2) el beneficiario puede disponer de ella libremente. Un ejemplo claro de la fuente es el del IVA, constituida ésta por el ingreso obtenido de operaciones referidas a la enajenación de bienes.

La **unidad** fiscal o unidad del impuesto es la cantidad delimitada en número, medida, litros, peso, etc., que la ley establece como la cantidad que habrá de pagarse por concepto de impuesto. Por ejemplo: un litro de aceite, un kilo de maíz, una determinada renta, etc.

La **cuota** es la cantidad absoluta expresada en términos monetarios o en especie que se percibe por unidad tributaria. No todos los impuestos tienen cuota, por ejemplo el IVA. El que si tiene cuota es el ISR, que está formada por cinco niveles que va desde los \$0.00, para personas físicas que perciban ingresos desde \$0.01 hasta \$429.44, hasta los \$1,063.92, para personas físicas que perciban ingresos desde \$7,446.30 en adelante²⁰.

Las cuotas de los impuestos pueden ser de seis tipos: de derrama o contingencia, fija, proporcional, progresiva, regresiva y regresiva.

- i) De derrama o contingencia. Primero se establece la cantidad que se quiere obtener a través del impuesto y luego se divide entre los sujetos, teniendo en cuenta la base imponible, para posteriormente calcular la cuota que le corresponderá a cada unidad fiscal.
- ii) Fija. Para este tipo de cuota simplemente se señala en la ley respectiva la cantidad absoluta exacta que se ha de pagar por unidad tributaria, por ejemplo, \$0.15 por kilo de sal, \$2.30 por litro de alcohol, etc.
- iii) Proporcional. Se presenta cuando se indica un tanto por ciento fijo sin importar el valor de la base.
- iv) Progresiva. Existen dos tipos: directa e indirecta. "En la indirecta la cuota es proporcional y lo que crece es la porción gravable del objeto del impuesto"²¹. En la directa la cuota aumenta conforme se incrementa el valor de la base.
- v) Regresiva. Son aquellas en las que se señala determinada cuota para cierta base de impuesto, sobre la que se pretende ejercer el máximo gravamen, siendo

¹⁹ Rosas Figueroa, op. cit. p.82.

²⁰ Los datos son tomados de la Ley del Impuesto Sobre la Renta de 2003.

²¹ Flores Zavala, op. cit. p.113.

proporcional a partir de ella para arriba; debajo de esa base se aplican cuotas cada vez menores, a medida que decrece el valor de la base"²².

- vi) Regresiva. Son aquellas que disminuyen conforme aumenta la base.

El impuesto por unidad tributaria puede establecerse en términos absolutos, en porcentaje o en ambos. Ya vimos que cuando se expresa en términos absolutos se le llama cuota. Ahora, cuando se expresa en términos porcentuales recibe el nombre de **tasa**.

Tanto las cuotas como las tasas pueden cambiar o permanecer constantes respecto a las variaciones en la base del impuesto; en el primer caso se llaman cuotas o tasas variables y en el segundo fijas. Al impuesto que se establece a cuota o tasa fija se le conoce como proporcional; y al que se establece a cuota o tasa variable como progresivo o regresivo, según sea que varíe más o menos que proporcionalmente respecto a los aumentos de la base"²³.

CUADRO 1
RESPONSABILIDAD FISCAL

RENDA	REGRESIVO		PROPORCIONAL		PROGRESIVO	
	IMPUESTO	TASA EFECTIVA	IMPUESTO	TASA EFECTIVA	IMPUESTO	TASA EFECTIVA
10,000	100	1%	100	1%	100	1%
100,000	200	0.2%	1,000	1%	2,000	2%
1000,000	300	0.03%	10,000	1%	30,000	3%

Fuente: Elaboración propia con datos de Charles M Allan. La teoría de la tributación, p32.

En otras palabras, "un impuesto progresivo es el que toma una proporción creciente de la renta conforme la renta aumenta; un impuesto proporcional toma una proporción constante de la renta; y un impuesto regresivo toma una proporción decreciente de renta conforme la renta aumenta"²⁴. Para determinar si un impuesto es progresivo, proporcional o regresivo, es necesario examinar tanto las cuotas como las tasas, ya que ambos elementos no siempre presentan comportamientos iguales.

En teoría las tasas se encuentran acotadas entre el cero y el cien; esto es, desde que no hay imposición hasta el 100% de la base imponible, a esto último se le conoce como impuesto confiscatorio. Técnicamente no existen los llamados impuestos negativos, porque como se mencionó, el mínimo teórico de la imposición no puede ser inferior al 0% de la base imponible. En el caso de los subsidios, estos más bien representan un gasto público.

"La **base** del impuesto es el monto gravable sobre el cual se determina la cuantía del impuesto. El monto gravable es la diferencia que hay entre el ingreso total del contribuyente y las deducciones autorizadas en cada una de las leyes impositivas"²⁵. Por ejemplo: para el IVA la base es el precio del bien. Si una persona compra un bien cualquiera cuyo precio es de \$100, y la tasa estipulada del IVA es de 15%, la base gravable

²² Ibid. p. 117.

²³ Rosas Figueroa, op. cit. p.83.

²⁴ Charles M. Allan "La teoría de la tributación" p32.

²⁵ Rosas Figueroa, op. cit. p.82.

son los \$100, por lo que, se pagará de impuesto \$15. Veamos otro ejemplo aplicado al ISR. Supongamos que en la Ley del ISR se estipula un impuesto de 20% para un ingreso neto gravable inferior a \$2,000. Un contribuyente percibe un ingreso de \$5,000, pero tiene exenciones por \$2,500 y deducciones por \$1,500. La base legal del impuesto son \$1,000, ya que tiene \$4000 que no pueden ser legalmente gravables, por tanto, el contribuyente pagará \$200 sobre un ingreso neto gravable de \$1000, que es el 20%.

Finalmente, la **tarifa** del impuesto la constituye el agrupamiento ordenado de las cuotas y tasas. A la cuota más pequeña se le conoce como límite inferior y a la cuota máxima el límite superior. Si el agrupamiento va del límite inferior al superior, se dice que la tarifa es creciente y viceversa, independientemente de que el impuesto sea progresivo o regresivo. El ejemplo más claro de este elemento lo constituye la tarifa del ISR.

1.2.2 Función de los impuestos

Los impuestos, al ser el instrumento fiscal más poderoso que tiene el Estado para allegarse de recursos, tienen una gran importancia en la economía, ya que a través de ellos se pueden alcanzar diversos fines. Tradicionalmente los impuestos han tenido el objetivo de proporcionar al Estado los recursos necesarios para el financiamiento de los gastos públicos.

Sin embargo, existen otros fines que responden a la evolución de las funciones del Estado. Por tanto, se identifican dos clases de fines: los fiscales y los extrafiscales. Los fines fiscales, como se mencionó anteriormente, se presentan cuando los impuestos se utilizan únicamente para cubrir los gastos públicos. Los fines extrafiscales, se presentan cuando los impuestos persiguen producir efectos diferentes al de la obtención de recursos. Estos pueden ser culturales, económicos, sociales, políticos, morales, etc.

Existen corrientes de pensamiento que presentan posiciones encontradas al respecto. La primera de ellas es la escuela liberal Manchesteriana, que sostiene que los impuestos no pueden tener otra finalidad que la puramente fiscal. Esta escuela argumenta que el Estado no tiene por que intervenir en la actividad o situación personal de los individuos.

La otra corriente o postura la representan Adolfo Wagner y Henry George, quienes consideran que los impuestos, a parte de tener fines fiscales, tienen otros fines extrafiscales como: la redistribución del ingreso, mejorar la eficiencia económica, de fomento y desarrollo económico, proteccionistas, etc.

Redistribución del ingreso. Una de las funciones del Estado en la economía es la redistribución del ingreso y la riqueza. Esta consiste básicamente en la responsabilidad que tiene el Estado con la sociedad en reducir las desigualdades sociales dentro de la nación, es decir, el gobierno va intervenir, a través de su política fiscal, para disminuir y corregir la inequidad en la distribución del ingreso. Para tal fin se utilizan concretamente los impuestos al ingreso con tasas progresivas como el ISR. Teóricamente el mecanismo de redistribución es el siguiente: se obtienen recursos de los ricos vía impuestos, los cuales se distribuyen entre la gente de escasos recursos a través del gasto social y/o subsidios.

Mejorar la eficiencia económica. Los impuestos mejoran la eficiencia económica cuando logran corregir alguna falla de mercado: bienes públicos, externalidades, monopolios y problemas de información. Rápidamente veamos cada caso.

Bienes públicos. Como sabemos, los bienes públicos son un conjunto de bienes y servicios que son alcanzables por la sociedad y que son administrados y suministrados por el Estado en los diferentes niveles de gobierno. Tienen dos características: no son rivales y no son excluyentes. No son rivales porque una vez provisto el bien o servicio no se puede excluir del consumo a otros agentes económicos. No son excluyentes porque una vez que el bien es suministrado todos pueden obtener o gozar del consumo de ese bien. Se presentan problemas de provisión porque, o falla el mercado en términos de falta de incentivos para su producción, porque dadas sus características, los incentivos económicos para producirlos pueden ser pocos o nulos; o porque algunos individuos o grupos deciden optar como estrategia no realizar el pago, ya sea total o parcial, de bienes públicos. Esto último significa que puede surgir el problema del polizón²⁶, que desincentiva las acciones para proveer estos bienes, lo que provoca que surjan problemas de eficiencia en la asignación. “Cuando surge este problema existe el incentivo para elegir una intervención pública, en el fondo coercitiva, para que el Estado, a través de impuestos o subsidios financie la provisión o producción de bienes públicos e incluso algún tipo de bienes privados”²⁷.

Externalidades. Las externalidades son afectaciones, positivas o negativas, que afectan de manera directa a otros agentes económicos. Tienen dos consecuencias: producción excesiva de un agente económico y una oferta insuficiente de bienes y servicios por parte de un agente económico. Sólo las externalidades negativas motivan la implantación de los gravámenes. Las externalidades negativas no son otra cosa que la pérdida de bienestar para la sociedad, siempre que hay una la asignación de recursos puede no ser eficiente. Veamos algunos ejemplos: la construcción de un dique puede cambiar la temperatura del agua lo que a su vez provocaría una reducción del número de peces y con esto se verían perjudicados los pescadores, con lo que, se requeriría una intervención fiscal para compensarlos. Otro ejemplo sería el de una planta que deseché sustancias tóxicas a un río cercano a una población, imponiendo un costo a las personas que usan esa agua para su uso personal, quienes tendrían que pagar para purificarla y poder consumirla. En este caso también sería necesario imponer multas. “El principio básico en que se basa la imposición de multas (impuestos) para controlar las externalidades es sencillo: en general, siempre que hay una externalidad, existe una diferencia entre el costo social y el privado y entre el beneficio social y el privado. Una multa calculada correctamente muestra al individuo o a la empresa los verdaderos costos y beneficios de sus actos”²⁸. Los impuestos cuya finalidad sea la de atenuar los efectos de las externalidades se denominan impuestos correctores o impuestos pigouvianos, en honor a Pigou, quien fue el primero en identificar la noción de externalidades.

²⁶ El problema del polizón se da en el caso de los bienes públicos cuando este bien es suministrado por el Estado a través de sus distintos niveles de gobierno y en donde un grupo de agentes económicos guiados por su racionalismo económico decide no contribuir para el financiamiento de ese bien y dejando todo el costo al resto de la sociedad y al Estado mismo.

²⁷ Ayala José, Mercado, elección pública e instituciones, p. 158

²⁸ Stiglitz Joseph, op. cit. p. 239.

Monopolios. El monopolio es una estructura de mercado en donde existe un productor de un bien o servicio que no tiene sustituto cercano y en donde existen barreras a la entrada. En esta falla de mercado se aprecia con más claridad la pérdida de eficiencia. Los monopolios si no se regulan, reducirán la producción para elevar el precio, ocasionando una pérdida de bienestar, porque sólo producirán hasta el punto en donde se igualen el costo marginal y el ingreso marginal. Por tanto, una de las soluciones gubernamentales es que el Estado subsidie la actividad y sabemos que los subsidios representan un gasto que se cubre básicamente con impuestos. Otra solución sería la regulación económica.

Problemas de información. Uno de los supuestos neoclásicos señala que la información es perfecta y simétrica pero, sabemos que en la realidad esto no se cumple, ya que la información no siempre está disponible y, además, existen costos para adquirirla. Es imposible que tanto los productores como los consumidores conozcan los precios de todos los bienes. La información al ser incompleta y al estar desigualmente distribuida ocasiona que los mercados fallen, porque por un lado, los productores pueden excederse en la producción de algunos bienes y producir pocos de otros; y, por otro lado, los consumidores pueden dejar de consumir ciertos bienes. Por lo anterior, los agentes necesitan adquirir información para poder mejorar la asignación de recursos y maximizar sus beneficios. El Estado puede (y lo hace), proporcionar información para mejorar la coordinación económica entre los agentes. El ejemplo más claro es la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), que es una institución cuyo objetivo principal es proteger al consumidor de abusos por parte los productores. Pero esto tiene costos que se cubren con los impuestos, multas y sanciones que se fijan cuando se quebrantan las normas.

Fomento y desarrollo económico. Se pueden implementar impuestos encaminados a fomentar el desarrollo económico en el país. Por ejemplo, los recursos que se obtienen mediante el impuesto al valor agregado que se impone al consumo de energía se pueden destinar al fomento de la industria eléctrica, con lo cual se estaría ampliando la red eléctrica, y por lo tanto, llevando luz a regiones que aún no gozan de ese servicio.

Proteccionistas. Los impuestos también se pueden crear con fines proteccionistas con el objetivo de proteger alguna industria o sector. Estos impuestos se aplican comúnmente en el comercio exterior, especialmente en las importaciones. El ejemplo más claro fue el impuesto que se fijó a la fructuosa que se importaba de EU, para proteger a la industria azucarera nacional. Otro ejemplo claro es el impuesto al consumo de cigarros, que se fija con el fin de inhibir el consumo de este producto que es nocivo para la salud y así contribuir para salvaguardar la salud pública. Por tanto, no interesa mucho el monto de recaudación sino el efecto que se persigue.

Los impuestos deben tener un mínimo de características para que funcionen adecuadamente y puedan cumplir con sus objetivos. Entre las más importantes están las de carácter jurídicas, morales, políticas y económicas.

Jurídicas. Se refiere a que los impuestos deben ser de aplicación y observancia general, además, cuando en la ley impositiva se señalen exenciones o tratamientos especiales deben responder a situaciones generales. También deben de expresarse con claridad y precisión para evitar confusiones y malas interpretaciones. Finalmente, deben tener una base legal y su producto debe destinarse a satisfacer las necesidades colectivas.

Morales. A través del establecimiento de un impuesto se deben fomentar los buenos hábitos y no estimular las malas conductas (tabaquismo, alcoholismo, etc.). Deben también ser justos socialmente hablando tomando en cuenta las condiciones generales del país en un momento dado.

Políticas. Consiste en que se pueda establecer o eliminar un impuesto en el momento oportuno, con el propósito de evitar situaciones negativas que puedan desestabilizar la vida institucional del país. Además, los impuestos deben ser adaptables, o sea, adecuarse a la vida económico-social del país, y la implantación de la ley impositiva debe llevarse a cabo sin provocar muchas molestias para los contribuyentes como para el Estado.

Económicas. Los dineros obtenidos a través de los impuestos deberán ser suficientes para cubrir los gastos públicos, por lo que, se procurará lograr su equilibrio. Estos dineros deberán destinarse a actividades productivas que fortalezcan la economía y permitan aumentar el ingreso nacional.

1.2.3 Efectos de los impuestos

Los impuestos, al ser la fuente de ingresos más importante que tiene el Estado, tienen una gran influencia en todos los aspectos de la vida de un país. En el aspecto económico, existen una serie de efectos que en ocasiones son difíciles de prever. A continuación, se explicarán algunos de los más importantes, siendo estos: la repercusión, la difusión y la evasión.

I. Repercusión

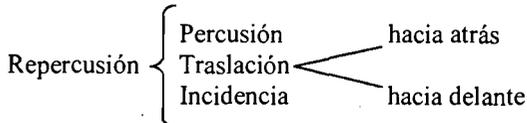
“La pregunta inicial más importante a que debe darse respuesta para determinar los efectos de los impuestos es ¿quién paga realmente los impuestos?. Esta pregunta puede parecer innecesaria o por lo menos de obvia contestación. Podría creerse que basta consultar las leyes fiscales para averiguar quien paga el impuesto de acuerdo con la ley. En todo caso, la ley misma parece suponer que el sujeto legal del impuesto realmente lo paga²⁹. En la realidad sabemos que lo anterior no es del todo cierto. Para tratar de descubrir quien paga realmente los impuestos es necesario analizar primero el fenómeno de la repercusión.

²⁹ Somers Harold, Finanzas públicas e ingreso nacional, p. 169.

El fenómeno de la repercusión del impuesto está compuesto por tres fases que son: la percusión, la traslación y la incidencia. La percusión consiste en la obligación legal que tiene el sujeto pasivo de pagar el impuesto. La traslación es el acto de pasar el pago del impuesto a otra u otras personas. La incidencia es la caída del gravamen sobre la persona que realmente lo paga, o sea, sobre el pagador del impuesto y, por tanto, el que ve afectada su economía.

Figura 1

Fenómeno de la Repercusión



Fuente: Elaboración propia

i) **Percusión.** Cuando hay que pagar impuestos existe en la ley un contribuyente designado para pagarlos. A este sujeto, que es pasivo, se le conoce como el contribuyente percutido o contribuyente legal, que es el que, en la ley, adeuda el impuesto al Fisco. A la percusión del impuesto también se le suele llamar el impacto del impuesto, ya que hace referencia “al punto donde la ley impone la exacción”³⁰. Por ejemplo: la percusión o impacto del impuesto a las ventas al menudeo recae sobre el propio vendedor aún cuando inevitablemente agregue el impuesto al precio de sus productos y, por tanto, lo pague el consumidor.

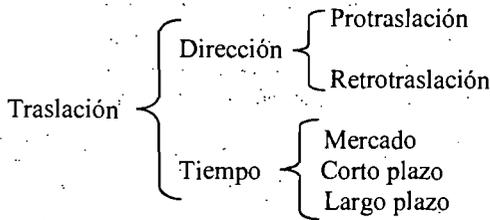
ii) **Traslación.** No siempre el contribuyente legal paga efectivamente el impuesto. Si el contribuyente legal logra pasar el impuesto a un tercero, entonces se origina la traslación del mismo. Se puede trasladar el impuesto una o varias veces y, por consiguiente, a una o más personas. Por tanto, la traslación del impuesto es un proceso por el cual se pasa a otra persona el pago. Ahora, el impuesto puede ser trasladado en su totalidad, sólo una parte y no ser trasladado. Los impuestos que se prestan para realizar la traslación son los indirectos y los que son muy difíciles de trasladar son los directos.

“La traslación puede tomar varias formas. Una distinción, basada en la dirección de la traslación, es la que se hace al distinguir entre protraslación (traslación hacia adelante) y retrotraslación (traslación hacia atrás). Otra distinción se basa en el periodo de tiempo considerado y así se califica en traslación de periodo de mercado, traslación a corto plazo, y traslación a largo plazo”³¹.

³⁰ *Ibíd.* p. 170.

³¹ *Ibíd.* p. 171.

Figura 2
Tipos de Traslación



Fuente: Elaboración propia

Protraslación o traslación hacia adelante. Se da cuando el impuesto se incorpora al precio de los bienes y servicios ocasionando que aumenten de precio. Un vendedor sujeto del impuesto que fuerza a los compradores a pagar, parte o todo el impuesto, a través de aumentar el precio de sus productos está trasladando el impuesto hacia adelante. Aquí el vendedor está actuando como un intermediario o recaudador del Fisco, porque no lo paga realmente sino sólo lo entrega. A este tipo de traslación también se le conoce como traslación a posteriori.

Retrotraslación o traslación hacia atrás. Tiene lugar cuando, por ejemplo, un trabajador sujeto del ISR obtiene un aumento de salario para compensarlo, pasando el gravamen a su patrono, con lo que, estaría trasladando el impuesto hacia atrás. Ocurre lo mismo cuando un productor sujeto del impuesto obliga a sus proveedores a que le vendan más baratas las materias primas para poder compensar los efectos del gravamen reduciendo el costo de producción.

Derivado de lo anterior, podemos afirmar que la repercusión es una lucha entre el contribuyente legal y los terceros. Hay que tener presente algunas consideraciones acerca de la repercusión: si el impuesto es liviano o pesado, la generalidad del impuesto, la elasticidad de la demanda y la de la oferta, entre las más importantes.

Si el impuesto es liviano o suave habrá poca motivación para su repercusión, porque el sujeto del impuesto preferirá absorberlo sacrificando un poco su utilidad y así no arriesgarse a repercutirlo, ya que si lo hace tendrá que aumentar los precios y tal vez, se reduzca su demanda a tal punto que le origine mayores pérdidas que si hubiera hecho el pago del impuesto. Por el contrario, si el gravamen es pesado o alto, el sujeto del impuesto tenderá a repercutirlo a sabiendas de que tendrá que elevar el precio, ya que de no hacerlo le resultaría incosteable para su negocio porque el impuesto absorbería su ganancia.

Si el impuesto no es general, el sujeto del impuesto tenderá a cambiar de actividad por alguna otra que no este gravada ocasionando que disminuya la oferta del bien y, por tanto, se elevará el precio facilitando la repercusión.

Un factor importante para que se de la repercusión es la elasticidad de la demanda. Cuando la cosa gravada tiene una demanda inelástica, por ejemplo, los productos de primera necesidad, el sujeto del impuesto estará en la posibilidad de repercutirlo, ya que al trasladar el impuesto y elevarse el precio, la demanda será prácticamente la misma.

La elasticidad de la oferta igualmente es un factor importante que influye en la repercusión de los impuestos. "Si la oferta es elástica, habrá más posibilidad de repercutir los impuestos; porque al disminuir la oferta de un producto, aumenta su precio y se repercute el impuesto"³².

iii) **Incidencia.** El sujeto del impuesto puede trasladarlo hacia adelante o hacia atrás a terceros quienes a su vez trataran de hacer lo propio, hasta llegar al pagador final, llegando así al punto conocido como la incidencia del impuesto. Se dice entonces que el último contribuyente, el que paga realmente el impuesto, es incidido por el impuesto. Por ejemplo, en el impuesto a las ventas al menudeo, el contribuyente legal o percutido es el vendedor. Si éste logra trasladar dicho impuesto a sus clientes y estos realmente lo pagan, entonces ellos serán los contribuyentes incididos. Hay casos en los que el contribuyente legal es también el contribuyente incidido, esto sucede con el ISR, ya que al ser un impuesto sobre los ingresos es de tributación directa y, por tanto, difícil de trasladar. Pero también existen casos en los que no es tan claro quien es el contribuyente incidido. Esto sucede por ejemplo, con "el derecho arancelario sobre la importación de trigo, cuyo contribuyente percutido es el importador. Pero éste no querrá soportar el derecho de aduanas y aumentará el precio del trigo a costa del molinero. El molinero transferirá el derecho de importación al fabricante de pastas alimenticias, quien a su vez lo cargará sobre los revendedores, éstos sobre los compradores, quienes se lamentarán de la carestía de la vida y exigirán un aumento de sueldos o salarios; con lo que, en definitiva, es difícil precisar quien es el contribuyente incidido, sobre el cual recae verdaderamente el impuesto"³³.

Por tanto, el problema de la incidencia está en determinar quien es el contribuyente o los contribuyentes que soportan la carga impositiva, la cual se mide a través de la cantidad de dinero que los particulares pagan al Estado por concepto de impuestos, que se conoce como carga monetaria o pecuniaria; o también se puede medir a través de los demás sacrificios que implican para el contribuyente (s), los cuales constituyen la carga real. La suma de la carga monetaria y de la carga real constituyen la carga total del impuesto.

En resumen, el contribuyente legal sufre la percusión del impuesto, el pagador real la incidencia, la traslación es pasarse el impuesto uno al otro, proceso en el cual pueden intervenir otras personas o solamente ambos.

II. Difusión

Los casos en los cuales se presenta la repercusión, que como vimos, termina con la incidencia, empieza otro fenómeno llamado la difusión del impuesto. Este otro fenómeno consiste en difundir el impacto del gravamen a través de la economía.

³² Flores Zavala, op. cit. p. 272.

³³ Einaudi, Principios de hacienda pública, p. 265.

El contribuyente incidido, como es el que realmente paga el impuesto, pues ve afectado su ingreso y, por tanto, su capacidad adquisitiva o de compra, en la misma cantidad del impuesto pagado. Este contribuyente se verá obligado a reducir su consumo y a demandar menos productos o simplemente los dejará de comprar, con lo que, ocasionará también una caída en los ingresos de sus proveedores (productores a los que les compra), los cuales igualmente verán reducida su capacidad de compra, porque al disminuir el consumo cae también la demanda y con ello la producción y, por consiguiente, limitarán sus consumos (materias primas, insumos, etc.), y así sucesivamente. Como puede apreciarse, este fenómeno tiene un efecto multiplicador en la economía que se esparce a otras personas ajenas directamente con el impuesto.

Ahora, la difusión, a diferencia de la repercusión que puede darse o no, siempre se presenta, porque no importando quien pague el impuesto se afectará la capacidad de compra, desencadenando así, dicho proceso. Además, cuando se presenta la repercusión el contribuyente percutido no ve afectado su ingreso y, por tanto, tampoco su poder adquisitivo. En cambio, al iniciarse la difusión todas las personas involucradas ven afectado su poder adquisitivo, iniciando con el contribuyente incidido.

El factor más importante que influye para que se de la difusión en menor o mayor medida es la elasticidad de la demanda. Los productos cuya demanda sea muy elástica sufrirán una mayor difusión, porque el contribuyente incidido, al ver afectado su poder adquisitivo, disminuirá o eliminará el consumo de esos productos. Los productos cuya demanda sea inelástica experimentarán en menor medida la difusión, porque el contribuyente incidido limitará y no eliminará el consumo de esos productos.

III. Absorción

Es instintivo que el contribuyente, como cualquiera que se vea amenazado por un impuesto, trate de evitarlo y trasladarlo. Sin embargo, hay casos en los que el sujeto del impuesto no pretenda trasladarlo sino absorberlo, a través de aumentar su producción o reducir su capital o trabajo empleados, o, mediante la incorporación de innovaciones tecnológicas que permitan aumentar la productividad y así poder reducir los costos y compensar el pago del impuesto.

IV. Evasión

La evasión consiste en no pagar el impuesto, no se traslada sino que nadie lo cubre. No es lo mismo evadir que eludir el impuesto. La elusión del impuesto se refiere a usar la complejidad de la legislación fiscal para no pagarlo, usando las mismas leyes, y evadir el impuesto significa no pagarlo, no hacer la declaración al Fisco.

La evasión fiscal se puede presentar de dos maneras: legal e ilegal. La evasión legal se presenta cuando no se paga el impuesto usando procedimientos legales. Supongamos que se ha establecido un nuevo impuesto a una cierta mercancía, se puede no pagar el impuesto simplemente dejando de comprarla.

La evasión ilegal consiste en evitar el pago de impuestos a través de quebrantar las leyes fiscales, como por ejemplo, el contrabando, simulación de contratos, ocultación de ingresos, etc.

La evasión fiscal se presenta, entre otras razones por: ignorancia sobre los fines de los impuestos, por falta de alguna contraprestación a cambio del pago de impuestos, prestación de servicios públicos defectuosos, insuficientes o nulos, enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos, entre las más importantes.

1.2.4 Principios de la imposición

“Un impuesto individual, lo mismo que la estructura impositiva como un todo, puede estar formulado para corresponder a ciertos principios preescritos. La selección del principio adecuado es un asunto de metas finales”³⁴. Surge entonces la siguiente pregunta: ¿qué principios deberían orientar al gobierno para distribuir entre sus ciudadanos las cargas impositivas que exigen sus necesidades de financiamiento?. Una vía para determinar dichos principios podría ser el estudiar en qué consiste una buena fuente de recaudación. “Este concepto comprende generalmente una lista de las llamadas normas para la imposición de contribuciones o impuestos”³⁵.

Entre los tratadistas clásicos en esta materia se encuentran Adam Smith y Adolfo Wagner, quienes formularon principios generales de los que por el análisis o desarrollo posterior se han derivado otros.

El economista inglés Adam Smith (1723-1790 d. C.), en 1776 escribió su obra: La Riqueza de las Naciones, en la cual, el libro V, lo dedicó al estudio de los impuestos, y en el capítulo 2, parte II, formula sus cuatro principios fundamentales: de justicia, de certidumbre, de comodidad y de economía. A continuación se mencionarán y explicarán³⁶.

1. Principio de justicia. *Los ciudadanos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del Gobierno, en cuanto sea posible, en proporción a sus respectivas aptitudes, es decir, en proporción a los ingresos que disfruten bajo la protección estatal. En la observancia o en la omisión de esta máxima consiste lo que se llama igualdad o desigualdad de la imposición.*

La idea central de este primer principio es la noción de la capacidad contributiva del individuo. Ya que se afirma que la contribución del ciudadano será justa cuando ésta sea en proporción a los ingresos que perciba bajo la protección estatal. Algo discutible en este principio es que no se aclara si el concepto de proporcionalidad se sustenta en la tasa constante o en una progresiva, que es donde se identificaría lo justo o injusto. El concepto de justicia no es constante sino variable en tiempo y espacio, será diferente de una época a otra y de un país a otro, es más; dentro de una misma sociedad en un mismo tiempo, lo que

³⁴ Somers Harold, op. cit. p. 153.

³⁵ Groves Harold, Finanzas públicas, p. 29.

³⁶ Los cuatro principios son tomados de Adam Smith, Investigación Sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones, pp. 726-728.

es justo para unos no lo es para otros y viceversa. Este principio se desarrolla a través de dos reglas o principios, que serán expuestos más adelante ya que pertenecen a los principios desarrollados por Wagner, y son: el de generalidad y el de uniformidad.

2. Principio de certidumbre. *El impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y no arbitrario. El tiempo de su cobro, la forma de su pago, la cantidad adeudada, todo debe ser claro y preciso, lo mismo para el contribuyente que para cualquier otra persona. Donde ocurra lo contrario resultará que cualquier persona sujeta a la obligación de contribuir estará más o menos sujeta a la férula del recaudador, quien puede muy bien agravar la situación contributiva en caso de malquerencia, o bien lograr ciertas dádivas, mediante amenazas. La incertidumbre de la contribución da pábulo al abuso y favorece la corrupción de ciertas gentes que son impopulares por la naturaleza misma de sus cargos, aún cuando no incurran en corrupción y abuso. La certeza de lo que cada individuo tiene obligación de pagar es cuestión de tanta importancia, a nuestro modo de ver, que aún una desigualdad considerable en el modo de contribuir, no acarrea un mal tan grande –según la experiencia de muchas naciones– como la más leve incertidumbre en lo que se ha de pagar*

Actualmente este segundo principio se cumple en las distintas leyes impositivas al especificarse los elementos del impuesto como el sujeto, la tasa, la cuota, etc., así como la fecha de pago, la forma de pago, las penas en caso de infracción en los términos que señalen las leyes respectivas. Para Gastón Jezé, el principio de certidumbre debe ser desarrollado como sigue:

- Las leyes impositivas deben ser redactadas claramente, sin tantos tecnicismos, para que el público en general pueda comprenderlas.
- La autoridad fiscal debe divulgar las leyes, reglamentos, disposiciones, circulares, etc., a través de medios de comunicación que faciliten a los contribuyentes su conocimiento, ya que ellos serán los afectados.
- Se debe especificar si se trata de un impuesto Federal, estatal o municipal, para evitar pagar varias veces el gravamen.
- El fisco debe actuar con objetividad, con imparcialidad, a la hora de establecer un impuesto.

3. Principio de comodidad. *Todo impuesto debe cobrarse en el tiempo y de la manera que sean más cómodos para el contribuyente. Un impuesto sobre la renta de las tierras o de las casas, pagadero en el momento mismo en que el dueño las cobra, se percibe con la mayor comodidad para el contribuyente, pues se supone que en esa época se halla en mejores condiciones de satisfacerlos. Los impuestos que recaen sobre aquellos bienes de consumo que, al mismo tiempo, son artículos de lujo, vienen a pagarse definitivamente por el consumidor y de una manera muy cómoda para él. Los va satisfaciendo poco a poco, a medida que tiene necesidad de comprarlos. Como, por otra parte, también se halla en la libertad de adquirirlos o no, según le plazca, la incomodidad resultante de estos impuestos es una culpa que a él únicamente se le puede imputar.*

Con este tercer principio, Smith señalaba el fenómeno de la traslación al afirmar que los impuestos al consumo los paga en última instancia el consumidor cuando realiza sus compras.

4. Principio de economía. *Toda contribución debe percibirse de tal forma que haya la menor diferencia posible entre las sumas que salen del bolsillo del contribuyente y las que ingresan en el Tesoro público, acortando el periodo de exacción lo más que se pueda. Un impuesto únicamente puede recabar de los particulares mayores cantidades de las que de hecho se ingresan en las cajas del Estado en los cuatro casos siguientes:*

Primera. Cuando la exacción requiere un gran número de funcionarios, cuyos salarios absorben la mayor parte del producto del impuesto y cuyos emolumentos suponen otra contribución adicional sobre el pueblo.

Segunda. Cuando el impuesto es de tal naturaleza que oprime la industria y desanima a los agentes para que se dediquen a ciertas actividades que proporcionarían empleo y mantendrían un gran número de personas.

Tercera. Las confiscaciones y penalidades en que necesariamente incurren los individuos que pretenden evadir el impuesto, suelen arruinarlos, eliminando los beneficios que la comunidad podría retirar del empleo de sus capitales. Un impuesto excesivo constituye un poderoso estímulo a la evasión, por lo cual las penalidades a los contraventores crecen proporcionalmente a la tentación que la ocasiona.

Cuarta. Cuando se sujeta los pueblos a visitas frecuentes y fiscalizaciones odiosas, por parte de los recaudadores, se les hace objeto de muchas vejaciones innecesarias, opresiones e incomodidades, y aunque la vejación, en un sentido riguroso, no significa ningún gasto, es ciertamente equivalente a una carga que cualquiera redimiría gustoso.

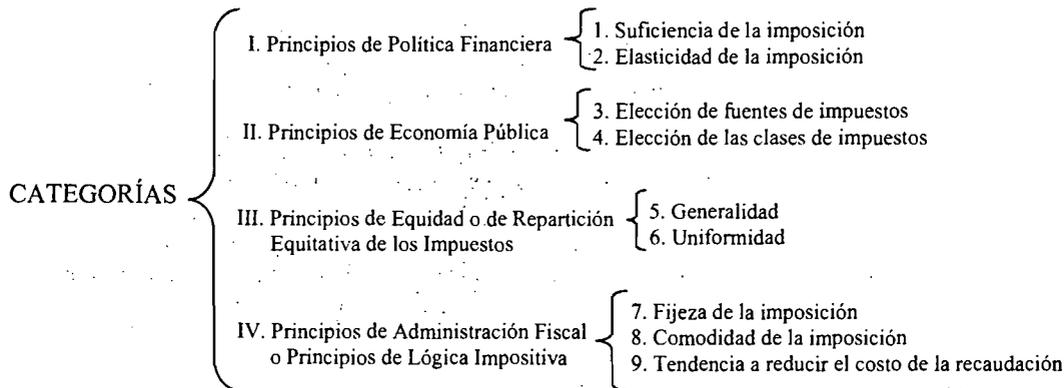
Finalmente, en este cuarto principio Smith recomienda que el costo de la recaudación de impuestos debe ser el menor posible, por lo que, es necesario utilizar el personal indispensable, crear impuestos que no estimulen la evasión y eliminar las prácticas administrativas que atrasen o entorpezcan el funcionamiento del sistema.

En estos cuatro principios formulados por Adam Smith están los fundamentos de la Teoría Impositiva pero, para ver con más claridad su influencia en la ciencia de las finanzas, es necesario estudiar los principios del tratadista Adolfo Wagner.

El economista alemán Adolfo Wagner (1835-1917 d. C.), en 1877 escribió su libro Ciencia de las Finanzas, en la cual desarrolla sus ideas a través de nueve principios superiores, agrupados en cuatro categorías. Para Wagner, estos principios deben estar en consonancia con el tiempo y el espacio y no analizarlos separadamente sino como un todo, pudiendo suprimir, si es necesario, uno o más de ellos, con tal de conseguir el objetivo deseado, para lo cual se debe analizar cada impuesto, escogiendo sólo los que se adecuen en mayor medida a esos principios.

Figura 3

Principios Superiores



Fuente: Elaboración propia.

Principios de política financiera. Estos principios indican que para determinar el impuesto es necesario tener presente el nivel de necesidades sociales a satisfacer, ya que se cubrirán con el producto de los impuestos. En esta primer categoría se agrupan los dos primeros principios: el de suficiencia de la imposición y el de elasticidad de la imposición.

Primer principio. Suficiencia de la imposición. Consiste en que las cantidades obtenidas a través de los impuestos deben cubrir exactamente las necesidades financieras en un periodo dado. Dichas cantidades serán suficientes o insuficientes en la medida que se alejen del monto exacto.

Segundo principio. Elasticidad de la imposición. También conocido como de movilidad, se refiere a que los impuestos deben ser flexibles, o sea, que puedan adaptarse o adecuarse a las variaciones de las necesidades financieras, de manera que en un sistema impositivo deben de existir uno o más impuestos, que con un simple cambio de tarifas y sin provocar alteraciones, generen, cuando sea necesario, mayores recursos. Los impuestos que mejor se ajustan a este principio son los indirectos, al consumo. Sin embargo, las elevaciones excesivas pueden producir efectos contrarios a los deseados, o sea, pueden ocasionar una disminución de los recursos al restringirse el consumo como respuesta al impuesto elevado.

Principios de economía pública. En esta segunda categoría se agrupan los dos siguientes principios de Wagner: el de elección de fuentes de impuestos y el de elección de las clases de impuestos.

Tercer principio. Elección de fuentes de impuestos. Este principio señala que hay que seleccionar los mejores impuestos y para determinarlos se tomará en cuenta su rendimiento y sus efectos. Wagner mencionaba que existen tres fuentes de impuestos: la renta, el capital y los medios de consumo, y señalaba que para seleccionar entre esas fuentes hay que tomar en cuenta los intereses tanto de la economía pública como los de la economía privada.

Para este tratadista la fuente normal del impuesto es la renta nacional, la cual está constituida por el monto de bienes o riqueza que está a disposición de un pueblo durante un periodo dado, normalmente un año; y, considera además, que el capital nacional es el conjunto de bienes o riqueza de un país, que puede en un momento determinado, producir bienes futuros. Afirmaba que el capital nacional de ninguna manera debe ser gravado en forma permanente, porque al ser un factor generador de producción podría acarrear problemas económicos.

Cuarto principio. Elección de las clases de impuestos. Consiste en seleccionar los impuestos tomando en cuenta el sujeto y los efectos, especialmente la repercusión, para que si un impuesto incide, a causa de la repercusión, sobre una determinada clase social, se pueda gravar con otros impuestos a aquellas personas que se hayan librado de los efectos del primero.

Principios de equidad o de repartición equitativa de los impuestos. En esta tercer categoría se agrupan los principios de: generalidad y de uniformidad. Este conjunto de principios están inspirados en el principio de justicia de Adam Smith.

Quinto principio. Generalidad. Se refiere a que todas las personas deben pagar impuestos. Lo anterior no debe entenderse en términos absolutos, ya que existe el concepto de capacidad contributiva. Formalizando este principio, deben pagar impuestos todas las personas que tengan capacidad contributiva. “La exención de los mínimos de existencia no rompe con el principio de generalidad, porque no puede tener obligación de pagar impuestos quien no tiene capacidad contributiva. La capacidad contributiva empieza por encima de la cantidad que se considera indispensable para que el hombre subsista”³⁷.

“Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con este criterio, cuando la ley exceptúa de impuestos ciertos mínimos, propiamente no está concediendo una exención, sino reconociendo el límite a partir del cual empieza la obligación de pagar impuestos”³⁸.

En lo que respecta a los impuestos indirectos (IVA), la tasa cero para artículos de primera necesidad, tampoco rompe con este principio de generalidad, ya que son consumidos fundamentalmente por las personas pobres, que no tienen capacidad de contribuir al pago de impuestos.

Sexto principio. Uniformidad. Consiste en que el impuesto debe ser proporcional a la capacidad contributiva del individuo. Para lograr la uniformidad del impuesto es necesario utilizar y combinar dos criterios, uno objetivo y otro subjetivo. El objetivo, es la capacidad contributiva que depende del monto de las rentas o del capital; y, el subjetivo, es la igualdad de sacrificio que señalará una diferenciación de las rentas o del capital por su fuente u origen.

³⁷ Flores Zavala, op. cit, p. 127.

³⁸ Ibid. p. 128.

El criterio de igualdad de sacrificio es un principio que desarrollo John Stuart Mill, y sirve para explicar porqué dos rentas iguales que se originan por distintas fuentes, digamos el trabajo y el capital, deben gravarse desigualmente. Esto es porque aunque la capacidad contributiva sea igual, no sería justo gravar las dos rentas con impuestos iguales, ya que el sacrificio hecho por ambos contribuyentes es diferente. Es mayor el sacrificio del contribuyente que obtuvo su renta a través del esfuerzo de su trabajo, que de aquel que obtuvo su renta como resultado del rendimiento de su capital, sin haber realizado esfuerzo alguno de su parte. Por tanto, este principio indica que debe gravarse más al segundo que al primero.

Principios de administración fiscal o principios de lógica impositiva. En la cuarta y última categoría se encuentran los últimos tres principios: de fijeza, de comodidad y de tendencia a reducir los costos.

Séptimo principio. Fijeza de la imposición. Se refiere a todo el proceso que se sigue en la implantación de un impuesto, desde su diseño hasta su aplicación. Para que se lleve a cabo este principio con mayor precisión es necesario, entre otras medidas:

1. Mayor capacitación y preparación profesional y moral de los servidores públicos, especialmente los que tienen que ver con el manejo de los impuestos.
2. Simplificar el sistema impositivo para contribuir a inhibir la evasión.
3. Emplear un lenguaje lo más claro posible para evitar complicaciones y confusiones.

Octavo principio. Comodidad de la imposición. Consiste en eliminar las trabas y dificultades para el contribuyente y para el recaudador, por ejemplo: el periodo de pago para los contribuyentes debe ser el más ventajoso para que lo realicen, que el pago se haga en moneda de curso legal, modernizar los sistemas de pago para ir eliminando tiempos y trámites, etc.

Noveno principio. Tendencia a reducir el costo de la recaudación. Este último principio está inspirado en el principio de economía de Adam Smith. Se refiere a eliminar los factores que absorben parte de lo recaudado vía impuestos, como reducir la burocracia, no crear impuestos altísimos que fomenten la evasión, etc.

Con el transcurso de los años la evolución de la ciencia de las finanzas ha incorporado nuevos principios inspirados en los de Smith y Wagner. Veamos sólo algunos.

Principio de precaución y corrección. Al crear un impuesto se deben evitar los efectos involuntarios que afecten el buen funcionamiento del mercado y de controlar y atenuar las imperfecciones de éste.

Principio de sustentabilidad. Los impuestos deben estructurarse de tal forma que se puedan cubrir las necesidades de gasto de forma duradera y sostenible. Además de permitir, si fuera necesario, suministrar los recursos suficientes para cubrir nuevos gastos, ya sean estos permanentes o extraordinarios.

Principio de estabilización. Se deben de estructurar los impuestos de tal forma que contribuyan a suavizar las fluctuaciones de la actividad económica y así poder ayudar a mantener la estabilidad macroeconómica.

Principio de estímulo. Los impuestos deben orientarse para favorecer el desarrollo económico y ejercer una influencia positiva en los factores que lo condicionan.

1.2.5 Principios de la incidencia

La incidencia es el último punto donde recae la carga del impuesto. “La incidencia final, o distribución de la carga, de un impuesto dependerá de cómo se establece inicialmente, de la estructura de tipos que se utiliza, de cómo se define la base y de lo general que sea su ámbito de cobertura. Pero esto es sólo el principio. En última instancia, la incidencia económica dependerá de cómo responda la economía. Esta respuesta depende de las condiciones de oferta y demanda, de la estructura de los mercados y del periodo de tiempo requerido para que tengan lugar los ajustes. Los ajustes a un impuesto ocasionarán cambios en los precios de los productos y de los factores, y estos cambios afectarán a las economías domésticas tanto por el lado de los usos como por el lado de las fuentes de sus rentas, determinando así la distribución de la carga entre ellas. El resultado final depende de la interacción de estos cambios en un sistema de equilibrio general³⁹.”

A continuación, se explica el fenómeno de la incidencia desde el enfoque de equilibrio parcial y, posteriormente, desde el enfoque de equilibrio general, en el que se tomarán en cuenta las repercusiones en otros mercados.

Algunos conceptos que permiten una mejor comprensión del tema, son los que a continuación se mencionan:

Elasticidad de la demanda. Mide que tan elástica es la demanda frente a una variación del precio. Más específico, mide el impacto de la variación porcentual de la demanda provocado por una variación porcentual en el precio. Es una medida de sensibilidad. Cuando la elasticidad de la demanda es mayor que 1, en valor absoluto, se dice que la demanda es elástica. Si la elasticidad es menor que 1, en valor absoluto, se dice que la demanda es inelástica. Cuando la elasticidad es igual a 1, en valor absoluto, se dice que la demanda es unitaria. Cuando la elasticidad es cero, la demanda es perfectamente elástica. Y cuando la elasticidad tiende al infinito, la demanda es perfectamente inelástica.

Elasticidad de la oferta. Se define siguiendo el mismo razonamiento. Mide el impacto de la variación porcentual de la cantidad ofertada inducido por un cambio porcentual en el precio.

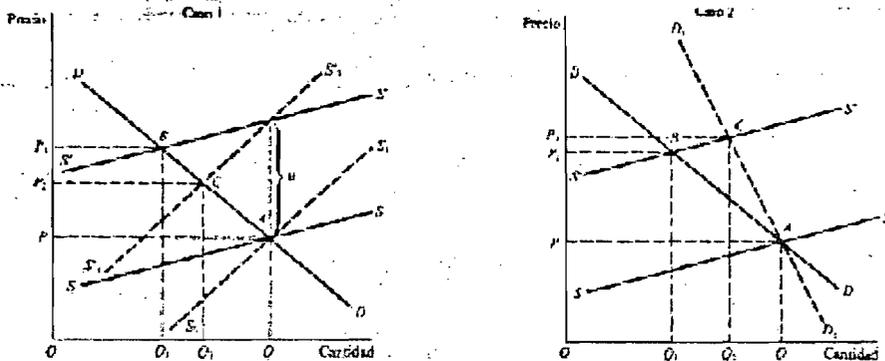
Ingreso marginal. Es el ingreso obtenido al producir una unidad adicional de producto, o bien la última unidad.

³⁹ Musgrave y Musgrave, Hacienda pública, p. 305-306.

Costo marginal. Es lo que cuesta producir una unidad adicional de producto, o bien la última unidad.

Cuando se impone un gravamen sobre un producto determinado, su precio se incrementará y la cantidad comprada disminuirá. La magnitud de estos cambios estarán en función de las elasticidades de la oferta y la demanda. La comprensión de lo anterior es el primer paso para analizar la incidencia. En las siguientes gráficas se muestra la importancia que tienen las elasticidades de oferta y demanda en la incidencia.

Gráfica 1
El papel de las elasticidades de oferta y demanda



Fuente: Musgrave y Musgrave, op. cit. p309.

Para ambos casos, SS y DD son las curvas de oferta y demanda respectivamente, antes del impuesto; el precio inicial es OP y la cantidad inicial OQ. Supongamos (caso 1), que se aplica un impuesto unitario (u), con lo cual se eleva la curva de la oferta a S'S', cambiando el punto de equilibrio inicial de A a B, provocando que el precio aumente a OP₁, y la cantidad disminuya hasta OQ₁. Supongamos ahora que la oferta es menos elástica, representada por S₁S₁, antes de impuestos, ya con el impuesto es S'₁S'₁. Nuevamente el punto de equilibrio cambia de B a C, con lo que, el precio aumenta menos pronunciadamente hasta OP₂, y la cantidad producida disminuye menos, hasta OQ₂. De lo anterior se deduce que entre menos elástica sea la oferta, menor será el aumento resultante tanto en el precio como en la cantidad.

Pasando ahora al papel de la demanda (caso 2), al aplicarse un impuesto se desplaza la curva de oferta a S'S', ocasionándose un incremento en el precio hasta OP₁, y una reducción hasta OQ₁ en la cantidad, que corresponden al nuevo punto de equilibrio en B. Suponiendo que la curva de demanda sea menos elástica, curva D₁ D₁, el nuevo punto de equilibrio sería C, el precio se incrementaría más pronunciadamente hasta OP₂, y la cantidad hubiera disminuido sólo hasta OQ₂. De esto se deduce que entre menos elástica sea la demanda, mayor será el aumento en el precio y menor será la reducción en la cantidad producida.

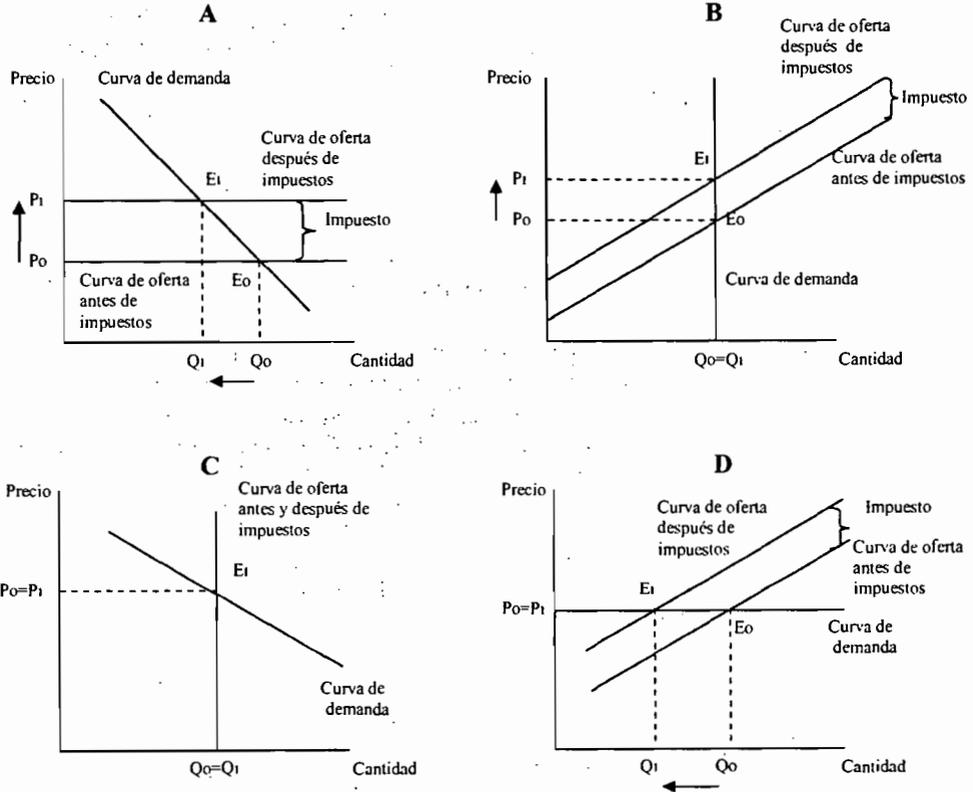
Del análisis anterior se desprenden algunos principios:

- Entre más elástica sea la curva de la demanda y menos elástica la de la oferta, mayor es la parte del impuesto que recae en los productores.
- Entre menos elástica sea la curva de la demanda y más elástica la de la oferta, mayor es la parte del impuesto que recae sobre los consumidores.

Veamos que resultados arrojan otras combinaciones:

Gráfica 2

Elasticidad de la oferta y la demanda



Fuente: Stiglitz Joseph, op. cit. pp. 471-472.

En el panel A, la curva de oferta es perfectamente elástica (curva de oferta horizontal), lo que ocasiona que el precio suba en la cantidad total del impuesto, por lo que, toda la carga del impuesto recae en los consumidores.

En el panel B, la curva de demanda es perfectamente inelástica (curva de demanda vertical), con lo que, el precio también sube en la cuantía total del impuesto y nuevamente toda la carga del mismo recae en los consumidores.

En el panel C, la curva de oferta ahora es perfectamente inelástica, por lo que, el precio no sube, y, por tanto, la carga total del impuesto recae en los productores.

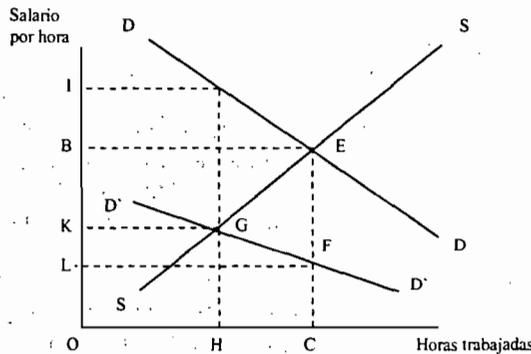
En el panel D, la curva de demanda es perfectamente elástica y tampoco sube el precio, por lo tanto, en este caso también toda la carga del impuesto recae en los productores.

De esta forma, un impuesto sobre los productos tiende a incidir sobre el consumidor cuando la demanda es inelástica y la oferta sea elástica y sobre el productor cuando la demanda es elástica y la oferta inelástica. Por tanto, la incidencia del impuesto se distribuye entre el consumidor y el productor dependiendo de la relación entre la elasticidad de la oferta y la de la demanda.

“La carga que soportan los compradores afecta a las economías domésticas por el lado de los usos de sus rentas. En la medida que la carga recae sobre el vendedor, se reduce la retribución de los factores obtenida en la producción de los bienes gravados y las economías domésticas resultan afectadas por el lado de las fuentes de sus rentas”⁴⁰.

La gráfica 3 representa el análisis de un impuesto al factor trabajo.

Gráfica 3
Ajuste al impuesto sobre el factor trabajo



Fuente: Musgrave y Musgrave, op. cit. p. 313.

La gráfica muestra los resultados obtenidos de implementar un impuesto sobre la renta en un mercado de trabajo competitivo. Aquí la cantidad son las horas trabajadas (OC), el precio es el salario por hora (OB), que corresponden al punto de equilibrio E. Ya con el impuesto sobre el salario bruto (antes de impuestos), pues el salario neto se reduce y la demanda neta cambia de DD a D'D'. Por lo anterior, el nuevo punto de equilibrio está en G, ya que lo que le interesa al trabajador es la curva neta. La cantidad disminuye de OC a OH, el salario bruto aumenta de OB a OI, y el salario neto BK queda por debajo del impuesto por hora trabajada IK.

⁴⁰ Musgrave y Musgrave, op. cit. p. 310-311.

La conclusión es bastante similar al de los impuestos sobre los productos, ya que las elasticidades de oferta y de demanda de trabajo determinan quien paga el impuesto.

- Con una oferta de trabajo muy inelástica y una demanda muy elástica, la mayor parte de la carga del impuesto recae sobre los trabajadores.

Hasta aquí el análisis se ha hecho desde una perspectiva de equilibrio parcial, en los mercados de productos y factores (trabajo). Pero la economía es un sistema complejo en el que todos los precios se relacionan entre sí. Por tanto, es necesario el análisis de la incidencia desde un enfoque de equilibrio general.

Lo que provoca un impuesto sobre los productos en un mercado competitivo es: un incremento en el precio del bien gravado y una reducción de su cantidad. Pasando ahora a las consecuencias en otros mercados surgen dos cadenas de ajustes extras:

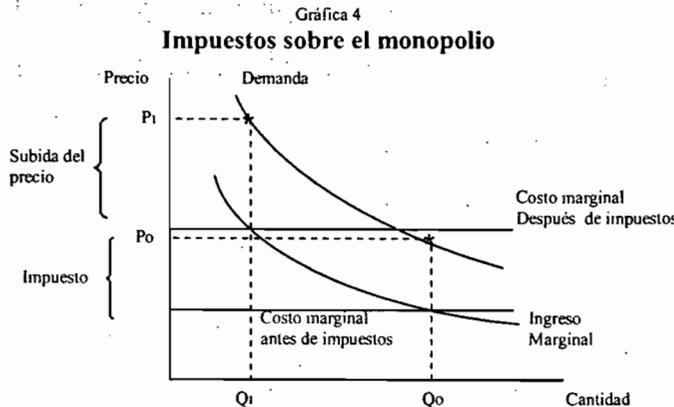
1. Cuando se grava un producto sube su precio y los consumidores compran menos o lo sustituirán por otro, ocasionando que su demanda baje y, por el contrario, suba la demanda del nuevo producto elegido. Sin embargo, este nuevo producto al incrementarse su demanda, subirá de precio ampliando el impacto sobre los consumidores.
2. A medida que varía la combinación de productos, lo hace también la demanda derivada de los diversos factores de producción. Imaginemos que el producto gravado es altamente intensivo en capital, mientras que los productos con que se les sustituye son intensivos en trabajo. Esta sustitución conduce a un incremento en el rendimiento del trabajo y a una disminución en el rendimiento del capital. Como resultado, se producen efectos adicionales por el lado de los ingresos (Musgrave y Musgrave).

Con la implementación de un impuesto sobre los factores, en el equilibrio parcial, el primer efecto es la reducción en el rendimiento neto del factor gravado, lo que provoca una afectación a los oferentes por el lado de sus fuentes, también se eleva el precio de los productos que utilizaban ese factor, afectando a los consumidores de esos productos, por el lado de los usos. Ahora, considerando los efectos en otros mercados de productos y factores, los ajustes adicionales son los siguientes:

1. Cuando se grava el factor Z, su oferta se reduce junto con las de los otros factores. Esto ocasiona que disminuyan sus tasas de rendimiento. Por tanto, se amplía el impacto, centrado inicialmente en el factor gravado, a otros factores, por el lado de los ingresos.
2. Al aumentar los precios de los productos, por utilizar el factor gravado, se verán afectados los consumidores de esos productos. En la medida en que estos consumidores los sustituyan por otros productos, aumentarán su demanda, con lo cual, se incrementarán los precios de tales productos, provocando involuntariamente, extender el impacto de la carga, por el lado de los usos, a otros consumidores.

Estos ajustes continúan a través del sistema económico hasta que se logre alcanzar un nuevo equilibrio.

A continuación, se mencionarán los efectos de los impuestos en el monopolio:



Fuente: Stiglitz, op. cit. p. 479.

El monopolista elegirá el nivel de producción en el que se igualen el costo marginal y el ingreso marginal y siempre preferirá la parte inelástica de la demanda. Al introducirse un impuesto sobre un producto, puede considerarse como un aumento en el costo de producción, por lo que, la curva de costo marginal se desplazará hacia arriba, reduciéndose así la cantidad e incrementándose el precio. De la gráfica se deduce lo siguiente:

- Con una curva de costo marginal perfectamente inelástica, no cambia el precio ni la cantidad, y la carga del impuesto recaerá en los productores.
- Con una curva de costo marginal perfectamente elástica, el impuesto recaerá sobre los productores o consumidores dependiendo de la forma de la curva de demanda.
- Entre más inclinada sea la curva de costo marginal, menor será la variación de la producción y también menor el incremento en el precio.

En lo que respecta al factor trabajo, en un mercado competitivo las tasas salariales se fijan por el cruce de las curvas de oferta y demanda. Además, con una curva de oferta muy inelástica, al establecer un impuesto sobre la renta éste tiende a ser absorbido por el trabajador.

Por otra parte, hay que tener presente que la incidencia no es la misma a corto plazo que a largo plazo. A corto plazo existen muchas cosas o factores fijos que, en cambio, a largo plazo pueden variar.

Algunos tipos de incidencia son los que a continuación se mencionan:

- i) Incidencia absoluta. Consiste en analizar los efectos distributivos de establecer un impuesto en particular, suponiendo que el gasto público permanezca constante.
- ii) Incidencia diferencial. Se refiere a los cambios distributivos que resultan cuando se sustituye un impuesto por otro.

- iii) Incidencia de un cambio de los impuestos. Consiste en analizar los resultados obtenidos de subir un impuesto y reducir otro.
- iv) Incidencia presupuestaria. Hace referencia a los resultados obtenidos al combinar cambios en los impuestos y en los gastos.

La incidencia es un elemento importante en la política tributaria, ya que a través de ella se puede identificar quien paga realmente los impuestos.

1.2.6 Clasificación de los impuestos

Existen diversas clasificaciones de los impuestos entre las que se encuentran: impuestos por cuotas, impuestos permanentes e impuestos temporales o transitorios, impuestos sobre personas e impuestos sobre las cosas, impuestos ad-valorem o impuestos específicos, impuestos por administración e impuestos por arriendo, impuestos directos e impuestos indirectos, impuestos según su objeto de afectación en impuestos al ingreso y al gasto. Solamente se explicará la clasificación de impuestos directos e indirectos por ser la más común y tradicional.

Esta es quizá la más antigua clasificación de los impuestos, encontrándose, según algunos, el origen de la división en ciertos escritos de la Edad Media. Sin embargo, el fundamento de la distinción se halla en el pensamiento fisiocrático que propugnó un impuesto único a la renta de la tierra que justamente se denominó impuesto único y directo, con lo que se lo distinguía de los restantes tributos que se consideraban indirectos. Luego se fundó la distinción en otro criterio que se vincula al modo de recaudación del tributo; así, se consideraron directos a aquellos que se recaudaban directamente del contribuyente, en tanto que los indirectos (también llamados adelantados) se recaudaban de sujetos que, en definitiva, no iban a soportarlos por efectos de la traslación.⁴¹

Los impuestos directos, como su nombre lo indica, son de tributación directa, por lo que, el sujeto del impuesto es también el sujeto pagador del mismo, por consiguiente, es muy difícil que se presente el fenómeno de la traslación. En cambio, los impuestos indirectos se prestan fácilmente para que se de la traslación, por tanto, se confunden las calidades del sujeto del impuesto y del pagador del mismo. Como se puede notar, la incidencia es el elemento que determina esta clasificación. Se mencionarán primero los impuestos directos.

Desde el punto de vista administrativo podemos decir que los impuestos directos son aquellos que gravan al ingreso, la riqueza, el capital o el patrimonio de las personas. Ahora, desde el punto de vista de la repercusión, la autoridad fiscal se propone alcanzar al contribuyente legal, tratando de evitar a los intermediarios entre el pagador y el Fisco.

Otra característica particular de este tipo de impuestos es que se puede saber cuál será el monto de su recaudación, porque gravan de forma inmediata y sin intermediarios, por tanto, se puede decir que su monto es constante.

⁴¹ Mordeglia Roberto, Manual de finanzas públicas, p. 259.

Estos impuestos pueden clasificarse en personales y reales. En los impuestos personales se toma en consideración, al estructurar el impuesto, las condiciones de las personas que tienen el carácter de sujetos pasivos. Los impuestos reales recaen sobre la cosa objeto del gravamen y la autoridad fiscal no toma en cuenta la situación de la persona que es dueña de ella y que es el sujeto del impuesto. Existe otro tipo de impuesto que sí toma en cuenta la capacidad contributiva del sujeto del impuesto y se le denominan impuestos semi personales. A continuación, se mencionan las ventajas y desventajas de los impuestos directos:

Sus ventajas:

- i) Aseguran al Estado una cantidad de renta conocida.
- ii) Sirven para mejorar la distribución del ingreso, y, por tanto, es posible realizar el principio de justicia.
- iii) En tiempos de crisis su rendimiento baja pero lo hace menos que los impuestos indirectos.

Sus desventajas:

- i) Son muy sensibles a los contribuyentes, ya que estos no perciben, en el corto plazo, contraprestación alguna.
- ii) Son poco productivos.
- iii) Son poco elásticos, ya que sí aumentan en época de prosperidad pero, lo hacen muy poco, menos que los impuestos indirectos.
- iv) Se prestan más a la arbitrariedad por parte de los agentes fiscales.
- v) Dejan de gravar a un gran sector de la sociedad (exenciones, extranjeros de paso, etc.).

Los impuestos indirectos son fácilmente trasladables en cualquier dirección, total o parcialmente. Recaen sobre los gastos de producción y consumo. Este tipo de impuestos pueden ser de dos tipos:

1. Multifásicos. Este tipo de gravamen se aplica a todas las etapas del proceso de compra-venta.
2. Monofásicos. Este tipo de impuestos gravan sólo una etapa del proceso y se subdividen en impuestos al valor total de las ventas y en impuestos al valor agregado.

Flores Zavala divide en dos categorías a los impuestos indirectos: impuestos sobre los actos e impuestos sobre los consumos. Ejemplos de la primera categoría son los impuestos al comercio exterior (importación y exportación); ejemplos de la segunda categoría son el IVA e IEPS. Sus ventajas y desventajas son:

Sus ventajas:

- i) Son poco perceptibles para los que en realidad los pagan, los consumidores, porque se confunden con el precio.

- ii) Son más productivos que los directos.
- iii) Permiten gravar a toda la población incluso a los extranjeros.
- iv) Tienen una gran elasticidad ya que tienden a ser más productivos con el crecimiento económico.
- v) Son voluntarios, ya que basta con no adquirir el bien para no pagar el impuesto, sin embargo, no sucede esto con los productos de primera necesidad, esto es porque son muy inelásticos.
- vi) El contribuyente lo paga cuando quiere, cuando realiza la compra, sin embargo, aquí la excepción también son los productos de primera necesidad, ya que la misma necesidad de comprarlos obliga a las personas a pagarlos.

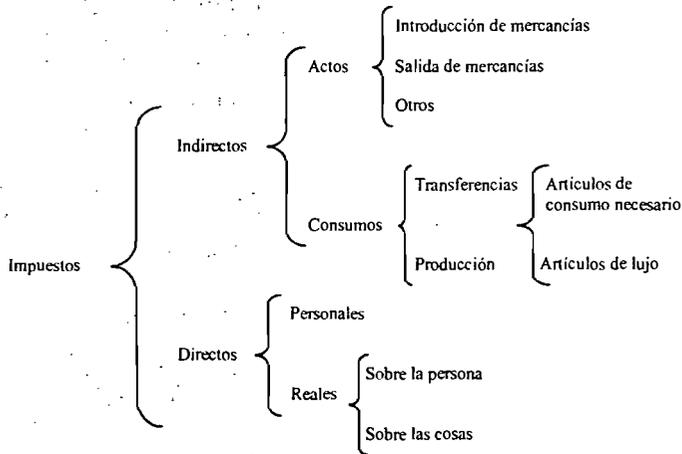
Sus desventajas:

- i) Son regresivos, ya que pesan más sobre las clases pobres que sobre las ricas.
- ii) Tienen poca fijeza, menor que los directos, porque en épocas de crisis al restringirse el consumo baja su monto y se produce un déficit en las finanzas públicas.
- iii) Si el impuesto es muy alto ocasionará evasión fiscal, a través del contrabando y la piratería.
- iv) Requieren de un gran número de empleados, por lo que, los costos de recaudación son elevados.

Los impuestos más importantes en México son: el ISR (impuesto directo), y el IVA (impuesto indirecto).

Figura 4

Clasificación de los impuestos



Fuente: Flores Zavala, op. cit. p. 258.

1.3 Características deseables de un sistema tributario

El conjunto de impuestos que hay en una economía forman un sistema tributario cuya consecuencia inmediata es la de reducir el gasto privado, el de los contribuyentes, para permitir el gasto público. De acuerdo con Stiglitz, existen cinco características que debe tener un buen sistema tributario:

1. Eficiencia económica.
2. Sencillez administrativa.
3. Flexibilidad.
4. Sensibilidad política.
5. Justicia.

1. Eficiencia económica. Los impuestos no deben de interferir en la asignación eficiente de los recursos en una economía, no deben de generar muchas distorsiones, como cambiar las preferencias de los consumidores. Por ejemplo: “cuando en Gran Bretaña se creó un impuesto sobre las ventanas, el resultado fue la construcción de casas sin ventanas. La Inglaterra moderna proporciona otro ejemplo: los vehículos de tres ruedas, aunque quizá sean algo menos seguros y no mucho más baratos que los de cuatro, pagaban menos impuestos que los segundos, por lo que muchas personas los elegían frente a los más convencionales de cuatro ruedas. Todo sistema tributario influye en la conducta de la gente. Un impuesto es no distorsionador si y sólo si el individuo no puede hacer nada por alterar sus obligaciones fiscales. Existen distorsiones cuando el individuo intenta alterar sus obligaciones fiscales”⁴². Los impuestos mejoran la eficiencia cuando corrigen algunas fallas de mercado, que se mencionaron anteriormente.

2. Sencillez administrativa. Los impuestos deben ser fáciles y relativamente baratos de administrar. Este elemento se refiere a crear las condiciones para que los contribuyentes tengan la facilidad de pagar sus impuestos. Para lograr lo anterior se necesitan, entre otras cosas, simplificar la legislación fiscal para reducir costos y evitar la evasión y elusión, además de implementar nuevas tecnologías para acortar tiempos y eliminar al máximo a la burocracia que retrasa y entorpece los trámites.

3. Flexibilidad. El sistema tributario debe ser capaz de poder responder, incluso automáticamente en algunos casos, a los cambios imprevistos de las circunstancias económicas, o sea, que se puedan modificar los tipos impositivos. Consiste en la facilidad de poder realizar reformas impositivas sin tantos problemas. Por ejemplo: en épocas de crisis reducir el ISR para que la clase trabajadora tenga mayor ingreso disponible y así estimular el consumo y contribuir al impulso de la economía. Lo que sucedió en el país con los impuestos suntuarios es otro ejemplo de la flexibilidad, no sirvieron y se quitaron.

⁴² Stiglitz, op. cit. p. 438-440.

No hay que olvidar que el asunto de “la tributación no es sólo un asunto económico, sino también político. El sistema tributario refleja un acuerdo que es negociado entre el gobierno y los agentes económicos sobre el monto de la carga fiscal y el tipo de impuestos. El proceso de negociación involucra al Ejecutivo, al Legislativo, a los partidos políticos, a los sindicatos y a las distintas asociaciones empresariales. El proceso de negociación es complejo porque las respuestas de los agentes económicos sobre los impuestos son heterogéneas. Además, las diferencias de ingreso entre agentes dificulta la posibilidad política de modificar las tasas impositivas. Por su parte, las negociaciones políticas suelen ser largas y muchas veces una fuente de incertidumbre⁴³.”

4. Sensibilidad política. El sistema tributario debe diseñarse de tal forma que cada contribuyente pueda saber qué se está haciendo con el pago de sus impuestos, para que así el sistema político pueda reflejar con mayor precisión sus preferencias. Esto tiene que ver con la transparencia, con la responsabilidad política, o sea, que con los impuestos que se pagan se vean los beneficios y así no disgustará tanto pagarlos. Por ejemplo: cuando se construyen centros deportivos, hospitales, parques, escuelas, etc.

5. Justicia. Se refiere a que el sistema tributario debe de ser justo en el tratamiento de los diferentes individuos. Este elemento se deriva del principio fundamental de justicia de Adam Smith, cuya idea central es la noción de la capacidad contributiva del ciudadano, la cual afirma que será justa su aportación cuando sea en proporción a los ingresos percibidos.

Estos requisitos de un sistema tributario mantienen su vigencia y son en la actualidad los elementos esenciales de un sistema tributario ideal.

1.3.1 Equidad

La estructura de la imposición determina en qué manera quienes componen la sociedad soportan los costos reales de las actividades gubernamentales. Así surge en forma inevitable la cuestión de equidad en la distribución de la carga. Lo que es “justo” o equitativo en materia de imposición depende por fuerza de un juicio de valor; es imposible ninguna especificación científica de un esquema de distribución equitativo. Tal esquema sólo puede especificarse sobre la base de concordancia de actitudes de las personas que componen la sociedad contemporánea⁴⁴.

La equidad es un criterio básico para el diseño de cualquier estructura tributaria. Todos coinciden en que el sistema tributario debe ser equitativo, es decir, que cada individuo contribuya con una justa parte para sufragar los gastos públicos. Sin embargo, a la hora de definir el término justa parte surgen desacuerdos. Existen dos enfoques que permiten analizar el problema de la equidad en la distribución de los impuestos.

⁴³ Ayala José, op. cit. p. 223-224.

⁴⁴ Due John, Análisis económico de los impuestos y del sector público, p. 219.

El primero de ellos se basa en el principio del beneficio, según el cual, la distribución de los impuestos debe realizarse en proporción al beneficio percibido. Un sistema tributario equitativo será aquel en el que cada contribuyente pague sus impuestos en función de los beneficios que recibe de los servicios públicos. Tiene la ventaja de vincular las vertientes de gastos e ingresos (impuestos); y, tiene la desventaja de que las autoridades fiscales desconocen la valoración que el contribuyente hace de los servicios públicos, porque le es difícil conocer los beneficios del gasto. Además, excluye las consideraciones redistributivas pues supone que existe un estado adecuado de distribución.

El segundo enfoque se basa en el principio de la capacidad contributiva o capacidad de pago, el cual considera que la distribución de la carga debe estar en función de la capacidad económica del contribuyente, o sea, que las personas que perciban altos ingresos paguen la mayor parte del impuesto, independientemente de los beneficios que reciba de los servicios públicos. Una idea central de este principio es la de gravar con el propósito de igualar la distribución del ingreso y la riqueza. Tiene la ventaja de enfrentar mejor el problema de la redistribución pero, tiene la desventaja de que es necesario saber exactamente cómo medir la capacidad de pago, además, aborda el problema impositivo aisladamente, pues no resuelve la provisión de los servicios públicos. De acuerdo con este principio las personas con la misma capacidad contributiva deben pagar lo mismo y las personas con mayor capacidad deben pagar más. En el primer caso hablamos de la equidad horizontal y en el segundo de la equidad vertical.

a. Equidad horizontal

Cuando se habla de equidad hacemos referencia a la manera en que la carga impositiva se distribuye entre la sociedad. Pasemos ahora a explicar el primer tipo, la equidad horizontal. Simplemente se refiere a que se le debe de dar el mismo tratamiento tributario a personas iguales, es decir, a las que estén en igualdad de circunstancias. Si la renta es el índice más usado para medir la capacidad de pago, entonces las personas con la misma renta deben pagar el mismo tipo impositivo. Por ejemplo: si el nivel de renta mensual de un individuo es de \$3000, y supongamos que para ese nivel de renta se tiene que pagar, por concepto de ISR, el 20%, este individuo tendrá que pagar \$600, y todas las personas que tengan ese mismo nivel de renta mensual, pagarán lo mismo. La regla es la igualdad ante la ley.

b. Equidad vertical

Es totalmente aceptable la idea de que las personas con la misma capacidad económica paguen lo mismo, sin embargo, el mundo se compone de personas diferentes, por lo que, la equidad vertical se refiere a eso precisamente, a que las personas con diferente capacidad económica deben pagar diferentes montos por concepto de impuestos, es decir, los que están en mejores condiciones (mayor capacidad de pago), que otros, deben pagar un mayor impuesto. Sin embargo, lo anterior plantea algunos problemas sobre la magnitud que deben pagar los que más ganan: el carácter del impuesto, proporcional o regresivo, el bienestar económico, ya que no es lo mismo, por ejemplo, dos individuos, A y B, el A gana más que el B pero el A es casado y tiene que mantener a tres hijos mientras que el B es soltero.

Un elemento importante de la equidad vertical es el principio del sacrificio igual, el cual establece que las personas con diferentes niveles de rentas deben pagar diferentes montos de impuestos. Para poder determinar qué tan diferentes deben ser estos montos se recurre a tres reglas del sacrificio. La primera de ellas indica que, suponiendo dos personas con niveles de renta diferentes, una alta (\$2,500), y la otra baja (\$2,000), ambas deben contribuir con una misma cantidad, por ejemplo, \$250. La segunda regla señala, siguiendo con el mismo ejemplo, que ambas personas deben contribuir con la misma porción de su ingreso, por ejemplo, 15%, (\$375 y \$300, respectivamente). La tercera regla se refiere a que ambas personas pagarán cantidades diferentes de su ingreso pero, con la especificación de que, después del pago ambas rentas se igualan, supongamos, siguiendo el ejemplo, en \$1600, lo que significaría que la persona con la renta alta pagará \$900, y la persona con la renta baja pagará \$400.

La equidad tiene limitaciones ya que en una economía con impuestos altamente progresivos puede demorar el crecimiento económico siempre y cuando la inversión estatal sea poco productiva. Otra limitante se halla en el principio de neutralidad, que se refiere a que los tipos impositivos no deben alterar las conductas de los agentes económicos. Sin embargo, el principio de equidad debe estar presente en cualquier sistema impositivo del mundo.

1.3.2 Eficiencia

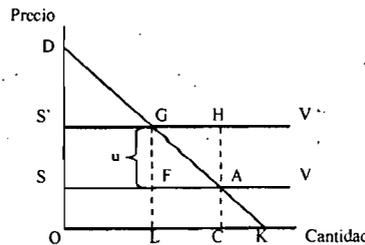
La eficiencia consiste en minimizar el perjuicio que los impuestos causan en la economía, representan un costo y es inevitable. Este mínimo posible será igual a la recaudación de impuestos y, obviamente, se deduce que no puede ser menor a esa cantidad, pero sí mayor que ella, y de eso trata el presente apartado.

La eficiencia tiene que ver con el principio de neutralidad, el cual se refiere a que los impuestos no afecten las decisiones de las personas, así, serán neutrales los impuestos que no alteren dichas decisiones. En el mundo real es imposible encontrar este tipo de impuestos ya que cualquier impuesto afecta las decisiones personales.

El primer economista que estudió este principio fue Frank Ramsey en 1927 y cuya investigación tuvo antecedentes que se remontan a Jules Dupuit y Alfred Marshall. Posteriormente, esta cuestión fue abordada por Paul Samuelson en 1951 y después, por Arnold Harberger en 1974. Se analizará la eficiencia en base a este último autor.

Gráfica 5

Pérdida irrecuperable de eficiencia provocada por los impuestos



Fuente: Musgrave y Musgrave, op. cit. p. 343.

En la gráfica 5, se muestra un mercado para el producto X. La curva de demanda y de oferta están representadas por DK y SV, respectivamente. Supondremos, para simplificar el análisis, que los costos son constantes. El equilibrio, antes de la introducción del impuesto, se encuentra en el punto A, que corresponde al precio OS y a la cantidad OC. Al implementar un impuesto unitario ($u=SS'$), este se añade al costo, por lo que, la curva de oferta se desplaza hacia arriba, SV' , y el nuevo punto de equilibrio se ubica en G. El precio bruto, que incluye el impuesto, aumenta a OS' , y la cantidad se reduce a OL, por lo que, la recaudación del impuesto es $SS'GF$, que representa la carga que los consumidores del bien X soportarán, porque el impuesto se les traslada a ellos. En total, los consumidores pagarán, ya con impuestos, $OS'GL$. Sin embargo, $SS'GF$ no es toda la carga que soportan los consumidores. "Antes del impuesto, los consumidores pagaban OSAC por la cantidad OC, pero hubieran estado dispuestos a pagar hasta ODAC. Como en un sistema de precios competitivos, el precio de todas las unidades se establece a su valor marginal, los consumidores recibían un "excedente del consumidor" igual a la diferencia entre el pago real y el pago potencial, es decir, SDA. Con la existencia del impuesto, el excedente del consumidor se ha visto reducido a $S'DG$. Por lo tanto, han sufrido una pérdida de excedente de $SS'GA$ "⁴⁵. De la pérdida total representada por el trapecio $SS'GA$, el rectángulo $SS'GF$ de alguna manera se recupera a través de los servicios públicos, pero el triángulo FGA es la auténtica pérdida, ya que no se recupera jamás. A este triángulo se le conoce comúnmente con el nombre de Triángulo de Harberger, aunque también se le llama pérdida de peso muerto, exceso de gravamen, carga excedente, distorsión, entre los más comunes.

En la gráfica se puede identificar que el triángulo de Harberger está determinado por la curva de demanda. A medida que la curva de demanda DK sea menos elástica o más inelástica, el triángulo FGA se hace más pequeño. Por tanto, podemos afirmar que es preferible gravar artículos cuya demanda sea muy inelástica. Estos artículos son, en primer lugar, los llamados de lujo, ya que sólo los compran los que tienen recursos de sobra, los ricos, porque si su precio aumenta seguirán en condiciones de adquirirlos, su demanda no variará. Pero como este tipo de artículos se venden poco, sería poco también el monto de su recaudación. Los otros bienes que tienen una demanda muy inelástica son los de primera necesidad, que al venderse mucho sí se recaudaría una cantidad considerable y el triángulo de Harberger sería muy pequeño, sin embargo, al gravarlos se estaría quebrantando el principio de equidad. Existe pues un dilema, entre equidad y eficiencia.

Por último, formalicemos la definición de impuestos neutrales. Un impuesto será neutral cuando su costo económico sea igual a su recaudación, o en otras palabras, un impuesto será no neutral cuando su costo económico sea superior a su recaudación.

1.3.3 Impuestos Ramsey

El economista inglés Frank Ramsey, en la década de los años veinte, realizó estudios sobre cuáles serían los impuestos más eficientes. La cuestión que se planteaba era la de saber de qué manera puede recaudar el Estado los impuestos necesarios de la forma más eficiente posible, o sea, con la menor pérdida de excedente del consumidor.

⁴⁵ Musgrave y Musgrave, op. cit. p. 344.

Para dar respuesta al planteamiento anterior, se formuló “la regla del impuesto de Ramsey”, en honor a él, la cual señala: grávese más los factores y los productos cuya oferta y demanda sea más inelástica respecto al precio. Así, por ejemplo, si la tierra y el alcohol tienen curvas de oferta y demanda, respectivamente, muy inelásticas, deben gravarse fuertemente. Por el contrario, si el café tiene una demanda muy elástica, debe gravarse levemente.

El razonamiento en que se basa la regla del impuesto de Ramsey es el siguiente: si una mercancía tiene una oferta o demanda muy inelástica, al imponerle un gravamen alto modificará relativamente poco el consumo y la producción. Por tanto, en algunos casos, se recaudarían recursos con un mínimo de ineficiencia económica.

Sin embargo, la economía y la política no viven solamente de la eficiencia, también se tiene que considerar la equidad en la carga impositiva. Aunque un impuesto elevado sobre las rentas de la tierra pueda ser eficiente, muchos pueden considerarlo injusto. En términos más generales, como los productos de primera necesidad suelen tener una demanda muy inelástica, establecer un impuesto eficiente significaría imponer la mayor carga del mismo sobre la gente de escasos recursos. Se presenta de nuevo el dilema mencionado en el apartado anterior, la necesidad de elegir entre equidad o eficiencia a la hora de elaborar la política tributaria.

1.4 El principio de progresividad

En el apartado referente a los elementos del impuesto (apartado 1.2.1), se mencionó que un impuesto será progresivo cuando tome una porción creciente de la renta conforme esta aumenta. Por tanto, el principio de progresividad se refiere a que los impuestos deben estar relacionados progresivamente con la renta.

La estructura tributaria en la mayoría de los países se basa en este principio, donde las personas que perciben “mayores rentas no sólo deben pagar más sino que deben pagar una proporción mayor de su renta por concepto de impuestos. La progresividad se refleja en un aumento no sólo de los tipos medios sino también de los tipos marginales”⁴⁶.

Con un impuesto indirecto, por ejemplo el IVA, “la distribución de la carga será progresiva si la elasticidad renta de la demanda es superior a la unidad, es decir, si el gasto en el producto como porcentaje de la renta aumenta al moverse hacia arriba en la escala de renta”⁴⁷. Así, los impuestos sobre bienes de lujo o suntuarios serán progresivos, mientras que los impuestos sobre bienes de primera necesidad serán regresivos.

El ISR, al ser un impuesto directo es apto para la redistribución del ingreso y eso es precisamente lo que lo hace tener tasas progresivas. Existen cuatro tipos de progresión: por clases, por escalas, por deducción en la base imponible y continua.

⁴⁶ Stiglitz, op. cit. p. 565.

⁴⁷ Musgrave y Musgrave, op. cit. p. 310.

- a) Progresión por clases. En este tipo, los contribuyentes se dividen por clases en relación a su ingreso, aplicándose una tasa diferente a cada clase la cual va incrementándose sucesivamente hacia las personas más ricas.

Cuadro 2
Progresividad por clases

Clase (\$)	Impuesto	
	Porcentaje	Cantidad (\$)
6,000	10	600
8,000	12	960

Fuente: Elaboración propia.

- b) Progresión por escalas. En este tipo, igualmente se divide el ingreso de los contribuyentes pero se hace por distintos grados de escala o límites y se aplica un impuesto creciente.

Cuadro 3
Progresividad por escalas

Límite inferior-Límite superior (\$)			Impuesto (%)
0.01	hasta	1,000	3
de 1,001	"	2,000	4.5
de 2,001	"	3,000	6
de 3,001	"	4,000	9

Fuente: Elaboración propia.

- c) Progresión por deducción en la base imponible. En este tipo, primero se fija la tasa del impuesto y después se establece una determinada deducción sobre la renta de las personas, por lo que, el impuesto se aplicará sólo sobre el monto obtenido después de la deducción.

Cuadro 4
Progresividad por deducción en la base imponible

Ingreso total (\$)	Deducción (\$)	Monto Gravable (\$)	Impuesto	
			Porcentaje	Cantidad (\$)
5,000	1,000	4,000	9	360
10,000	1,000	9,000	9.5	855
15,000	1,000	14,000	9.6	1,344

Fuente: Elaboración propia.

- d) Progresión continua. En este último tipo, el ingreso se divide en pequeños tramos y a cada uno se le aplica un impuesto que se va incrementando continuamente. Al haber mayor desagregación se evitan sobresaltos bruscos.

Cuadro 5
Progresividad continua

Tramo (\$)	Impuesto (%)
1,000	2
2,000	3
3,000	4
4,000	5
5,000	6

Fuente: Elaboración propia.

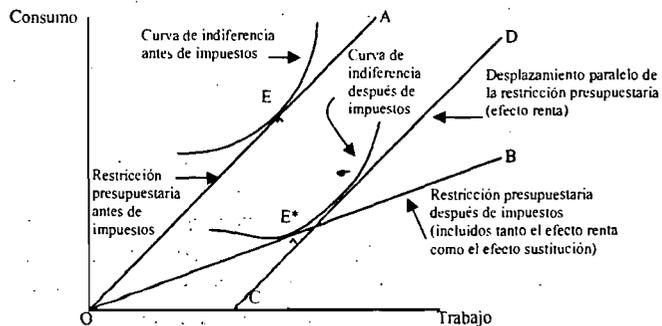
1.4.1 Efectos renta y sustitución del impuesto al trabajo

Los impuestos afectan la conducta económica, porque se transfieren recursos de los particulares al Estado, y como consecuencia de esto, deben modificar sus decisiones. En el presente apartado se exponen los efectos que provoca el impuesto al trabajo (ISR) en la conducta de las personas.

Todo impuesto sobre la renta provoca dos efectos:

1. El impuesto empeora el bienestar de los trabajadores, ya que les reduce su ingreso disponible, por lo que, tienen que ajustar su presupuesto y, obviamente, reducen sus gastos y sus consumos. Ante esto, pueden aumentar las horas de trabajo para compensar el impuesto. Esta opción es conocida como el efecto renta del impuesto.
2. El impuesto, al reducir el ingreso disponible de los trabajadores en la cuantía del gravamen, provoca en los trabajadores menos incentivos para trabajar, los desalienta, por lo que, algunos prefieren no trabajar, es decir, optan por sustituir su consumo por ocio. Esta opción es conocida como el efecto sustitución del impuesto.

Gráfica 6
Los efectos renta y sustitución

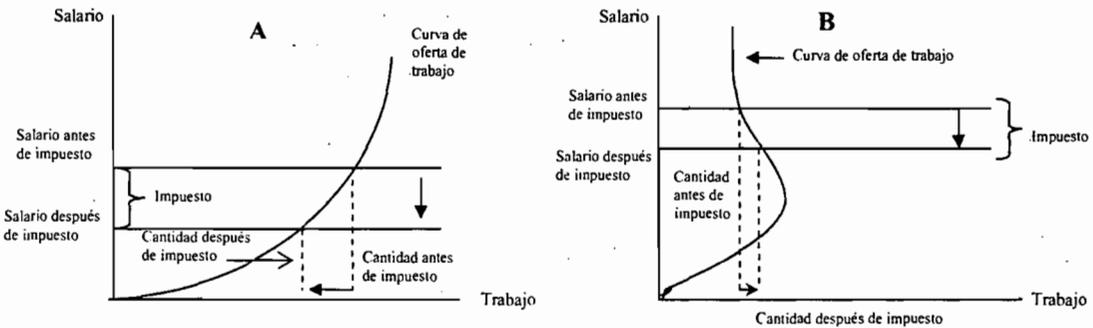


Fuente: Stiglitz, op. cit. p. 498.

En la gráfica 6 se aprecian los dos efectos. Primero, al desplazar hacia la derecha y en paralelo la restricción presupuestaria del trabajador, de OA a OC (CD), manteniendo fija la pendiente, que muestra el aumento del consumo provocado por un aumento de una hora adicional de trabajo, o sea, el salario por hora, aumenta la oferta de trabajo. Este es el cambio del punto E al E' . En este caso, como el trabajador es más pobre, reduce su consumo y para compensarlo opta por trabajar más y, por tanto, reduce su ocio. Este es el efecto renta. Ahora, al rotar la restricción presupuestaria CD, tomando como referencia la curva de indiferencia después de impuestos, disminuye la oferta de trabajo. Este cambio de E' a E^* , es el efecto sustitución. Como el salario es menor, el trabajador prefiere trabajar menos, sustituye consumo por ocio. Veamos ahora los efectos desde otro ángulo, relacionando el salario y el trabajo.

Gráfica 7

La influencia de un impuesto en la oferta de trabajo



Fuente: *Ibid.*, p. 501.

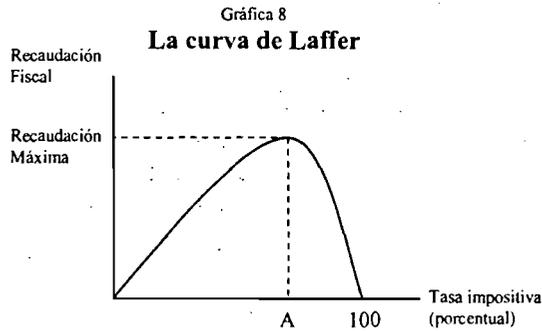
En el panel A, se aprecia claramente que al reducirse el salario a causa del impuesto, disminuye la cantidad de trabajo, por lo que, el efecto sustitución domina al efecto renta. En el panel B, con un salario suficientemente elevado, el efecto renta domina al efecto sustitución. Aquí la curva de oferta de trabajo se vuelve hacia atrás, porque cuando el salario se va incrementando hasta alcanzar un determinado nivel, la oferta disminuye, ya que los trabajadores deciden que, al encontrarse en un nivel de vida alto gracias a los elevados salarios, prefieren trabajar menos.

De los paneles A y B de la gráfica 7, se deduce que para saber si un impuesto aumenta o disminuye la cantidad de trabajo, es necesario conocer si la curva de oferta de trabajo tiene pendiente positiva o se vuelve hacia atrás en un determinado punto. Para saberlo es necesario medir la elasticidad de la oferta.

1.4.2 La curva de Laffer

Siempre han existido posiciones encontradas respecto a los niveles de tasas impositivas al trabajo, y más aún, si consideramos los efectos renta y sustitución anteriormente señalados. A continuación, se explicará un sencillo ejemplo de cómo varían los ingresos tributarios cuando se modifican los tipos impositivos sobre el trabajo.

Existe un modelo que relaciona los ingresos por concepto de impuesto al trabajo y la tasa impositiva. Ubicando la recaudación en el eje vertical y la tasa en el eje horizontal. La curva que relaciona estas variables se conoce como la curva de Laffer, en honor al economista Arthur B. Laffer, quien hizo famoso ese gráfico a principios de la década de los ochenta.



La gráfica 8 muestra los niveles de ingreso recaudados a cada tasa impositiva. La característica más importante de esta curva es que ilustra la posibilidad de que los aumentos en la tasa impositiva reduzcan la recaudación del impuesto. Esto es porque cuando el impuesto llega a ser muy alto, tanto que consume gran parte de la renta del trabajador, lo desestimula a seguir trabajando, se presenta el efecto sustitución, la gente decide mejor no trabajar, por lo que, al haber menos trabajadores habrá menos rentas que gravar y por eso disminuyen los ingresos tributarios de este impuesto.

Por el contrario, una reducción de la tasa impositiva podría ocasionar que se incrementaran los ingresos tributarios por concepto del impuesto. Esto sucederá siempre y cuando la tasa impositiva se encuentre en un nivel cualquiera a la derecha del punto A en la gráfica.

La curva tiene esa forma, primero sube y luego cae hasta cerrarse, porque con un impuesto de 0%, no se recaudaría nada, y con un impuesto del 100%, tampoco se recaudaría nada, esto es porque nadie en su sano juicio trabajaría y lo que le pagaran lo entregaría íntegramente vía el impuesto.

Hay que tener presente que esto es teoría, lo que significa que no necesariamente tiene que ocurrir en el mundo real, porque se puede dar el caso de que algunas personas, principalmente de la clase obrera, decidan seguir trabajando y no renunciar ante aumentos del impuesto, ya que preferirán ganar poco que nada.

1.5 Estructura impositiva óptima

En apartados anteriores se describieron los principios clásicos de la imposición, así como algunas características deseables que debe de tener todo sistema tributario. Este apartado está dedicado a complementar la idea de cómo debe ser una estructura impositiva ideal.

Entre los requisitos que debe tener una buena estructura tributaria se encuentran:

1. El monto de recaudación debe ser adecuado y suficiente.
2. La distribución de la carga tributaria debe ser equitativa, o sea, que cada contribuyente pague, por concepto de impuestos, una justa parte de su ingreso.
3. El fenómeno de la incidencia debe de tomarse en cuenta a la hora de establecer un nuevo gravamen, ya que es el punto final del mismo.
4. Hay que elegir gravámenes que no afecten tanto las decisiones económicas, es decir, tratar de lograr la neutralidad de los mismos para que así se pueda reducir al máximo el triángulo de Harberger.
5. La estructura tributaria debe facilitar el uso de la política fiscal para lograr los objetivos de estabilización y crecimiento económico.
6. Debe existir una administración justa y no arbitraria del sistema fiscal para que sea comprensible para los contribuyentes.
7. Se debe lograr minimizar los costos de administración.

Estos requisitos, y otros, pueden ser utilizados para evaluar la calidad de una buena estructura tributaria. Hay que tener presente que estos requisitos no necesariamente tienen todos que coincidir, ya que algunos pueden contraponerse con otros, por ejemplo, si lo que se persigue es lograr una cantidad adecuada de recaudación, buscando el objetivo de eficiencia, tal vez no se logre el objetivo de equidad, o, al contrario, buscar la equidad olvidando la eficiencia. El ejemplo práctico más claro es el IVA, concretamente la tasa cero en alimentos de primera necesidad, porque al no gravar este tipo de bienes se busca la equidad pero se descuida la eficiencia, ya que al no gravarlos se provoca un hueco en los ingresos tributarios y, por el contrario, si se homologa la tasa del IVA se lograría una cantidad adecuada de ingresos pero no se cumpliría la equidad.

Por tanto, es difícil que un sistema tributario pueda cumplir con todos los requisitos antes mencionados. El decir cuál o cuáles son los objetivos prioritarios dependerá del contexto económico, político y social en el que se encuentre el país.

CAPÍTULO SEGUNDO

CAPÍTULO 2 LOS INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL

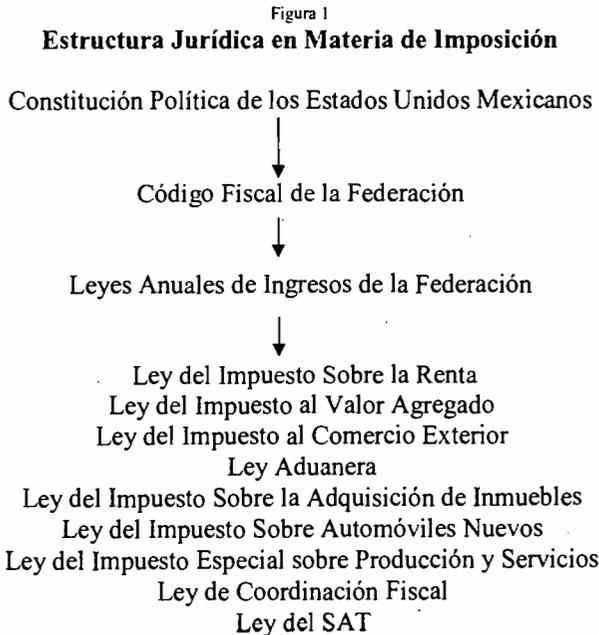
2.1 Marco Institucional

Un elemento común de los sistemas tributarios en el mundo es el marco normativo o legal que define las reglas de acuerdo con las cuales se definen las distintas figuras tributarias, impuestos, derechos, etc.

El marco legal establece los principios, normas y reglas bajo las cuales el sistema tributario se rige, por tanto, es importante y necesario estudiarlo y comprenderlo. En él podemos encontrar el sustento legal para el cobro de impuestos, además, regula la actividad tributaria del Estado.

El marco institucional del sistema tributario mexicano está integrado principalmente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Fiscal de la Federación, por las leyes anuales de ingresos y por las distintas leyes individuales.

La base de todos los preceptos legales está contenida en la Carta Magna, por tanto, se revisarán algunos aspectos de ella.



Fuente: José Ayala, op. cit. p. 234.

2.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución es la fuente originaria de todas las legislaciones que conforman el marco jurídico en materia impositiva en México y, por consecuencia, regula la forma en que el Estado se procura los ingresos necesarios para cumplir con los fines que la misma Constitución le señala y con todas las funciones que de ellos se derivan.¹ En ella se encuentran también artículos que establecen las facultades de los distintos niveles de gobierno, sus campos tributarios, sus atribuciones y limitaciones, la división de poderes, las obligaciones de los ciudadanos, etc.

Entre los artículos constitucionales que integran la base legal en materia impositiva se encuentran los siguientes:²

Los artículos constitucionales **20, 21 y 22**, establecen las facultades de la autoridad judicial para imponer multas en determinados casos de delitos; estas disposiciones dan base legal para el cobro de algunos aprovechamientos³.

Artículo 27. En este artículo se definen las formas de propiedad de la tierra, las cuales pueden ser pública, privada, ejidal y comunal. Lo anterior es importante porque son referencia en materia tributaria, por ejemplo, para determinar los sujetos y los objetos de la tributación. Además, este artículo establece que “la explotación y el uso de los recursos naturales y bienes propiedad de la Nación, son de su dominio, el cual es inalienable e imprescriptible, y que la explotación, el uso o aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no se podrá realizar sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Cabe citar que este artículo establece la base para el cobro de derechos”⁴.

Artículo 31. Este artículo, en su fracción IV, habla de la justificación de pagar impuestos, o en otras palabras, de la obligación de los ciudadanos mexicanos de pagar impuestos, ya que en él se menciona que es obligación de los mexicanos contribuir con los gastos públicos en los distintos niveles de gobierno y señala también que esas contribuciones serán equitativas de acuerdo con las leyes respectivas.

Artículo 40. “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. En este artículo se dan las facultades a los estados para regirse de la manera que consideren más conveniente sin contravenir a lo dispuesto en la Constitución. Por tanto, los estados elaboran su propia Ley de Ingresos, su propia Cuenta Pública y hasta tienen su propia Constitución.

¹ José Ayala, op. cit. p.232.

² Los artículos que se mencionan son tomados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1994.

³ Enrique Arriaga, Finanzas Públicas de México, p.217.

⁴ Ibid. p.217.

Artículo 42. En este artículo se define al territorio nacional al señalar las partes integrantes del mismo. Lo anterior es muy importante ya que esta definición es la que se usa en términos fiscales, por ejemplo, al establecer el cobro de ciertas contribuciones.

Artículo 72. Este artículo trata de la iniciativa y formación de las leyes y, en el inciso h), se especifica que será en la Cámara de Diputados donde deberán discutirse primero los proyectos relacionados con: los empréstitos, las contribuciones y los impuestos.

Artículo 73. En él se señalan las facultades del H. Congreso de la Unión. En su fracción VII, se menciona que el Congreso tiene la facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. En la fracción X, se señala que el Congreso tiene facultades para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear. Finalmente, en la fracción XXIX se establecen todas aquellas fuentes de ingreso que sólo pueden ser gravadas por el Gobierno Federal (comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, energía eléctrica, tabacos labrados, gasolina, cerveza, entre otros), con la característica de que las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine.

Artículo 74. Este artículo especifica las facultades exclusivas que tiene la Cámara de Diputados. En su fracción IV, se señala que sólo esta Cámara puede examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. También se aclara que el Poder Ejecutivo entregará a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Artículo 90. Aquí se expresa que la Administración Pública Federal será centralizada (conjunto de dependencias de los tres Poderes de la Unión), y paraestatal (conjunto de entidades de control presupuestario directo e indirecto), conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, la cual, también definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Artículo 117. En este artículo se encuentran una serie de prohibiciones expresas para los Estados para gravar ciertos actos. Las Entidades Federativas no pueden, en ningún caso, gravar, por ejemplo: el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice. Tampoco pueden: expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto; contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Artículo 118. A diferencia del artículo anterior, que indica cuales son las prohibiciones para los Estados, en este artículo, se establece que los Estados requieren de la autorización del Congreso de la Unión para realizar ciertos actos como: establecer derechos de tonelaje, imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

Artículo 131. En este artículo se encuentra el fundamento para que la Federación regule, en materia impositiva, el comercio exterior, pues se señala, entre otras cosas, que es facultad de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional. También se aclara que: “el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”.

Los artículos citados anteriormente, son el fundamento, junto con la teoría jurídica fiscal, del marco legal que regula la actividad impositiva en el país.

Las leyes fiscales tienen en común... una estructura jurídica bien definida que en general se divide en las siguientes partes:⁵

- Disposiciones generales.
- Objeto.
- Sujeto.
- Obligaciones de los contribuyentes.
- Facultades de las autoridades fiscales.
- Procedimientos administrativos, sanciones y recursos legales.

2.1.2 Código Fiscal de la Federación.

El Código Fiscal de la Federación (CFF), fue decretado por el Congreso de la Unión y obliga a las personas físicas y morales a contribuir con los gastos públicos conforme a las leyes fiscales, mediante el pago de impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. Establece que el monto de las contribuciones se actualizará en el transcurso del tiempo, y su pago o monto se considerará en moneda nacional. Para estos trámites se debe contar con una inscripción al Registro Federal de Contribuyentes (RFC), siendo obligatorio presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), los Estados Financieros que certifiquen su actividad. Las autoridades fiscales deben prestar asesoría gratuita al público, y la SHCP está facultada para realizar visitas fiscales, aplicando la penalización en caso de cometerse algún tipo de infracción fiscal, para ello, cada año, se publica la Ley de Ingresos de la Federación⁶.

⁵ José Ayala, op. cit. p.233-234.

⁶ Ibid. p.234.

Este Código es la legislación que enmarca los ordenamientos y las bases acerca de la tributación en México, de él se derivan las leyes reglamentarias de los distintos impuestos y de los actos de derecho fiscal que generan consecuencias jurídicas, así como de los procedimientos y procesos a llevarse a cabo para la resolución de controversias referentes a la tributación. El CFF entró en vigor a partir del 31 de diciembre de 1981⁷. La estructura del mismo consta de 6 títulos y 263 artículos:⁸

- Título primero (artículos del 1 al 17).
- Título segundo (artículos del 18 al 32).
- Título tercero (artículos del 33 al 69).
- Título cuarto (artículos del 70 al 115).
- Título quinto (artículos del 116 al 196).
- Título sexto (artículos del 197 al 263).

2.1.3 Ley de Ingresos de la Federación

La Ley de Ingresos de la Federación es un documento propuesto por el Poder Ejecutivo Federal en donde se detallan las distintas fuentes de ingresos (tributarios y no tributarios), así como la estimación que espera obtener el Sector Público de ellos. Tiene una vigencia anual, del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año.

“Esta ley determina el marco legal en el que se sustentará la política de ingreso del gobierno... la elaboración de esta ley tiene una relación directa con las pautas que marcan los Criterios de Política Económica...”⁹ en la Ley de Ingresos se establecen las metas en materia de recaudación, las tasas aplicables para los distintos impuestos, los estímulos fiscales, así como los plazos y criterios de pago”¹⁰.

En la Constitución se establece que el Ejecutivo Federal tiene como fecha límite para la entrega de la iniciativa de Ley al Congreso el 15 de noviembre del año anterior al ejercicio, para su revisión y aprobación. Una vez que se aprueba la Ley es publicada en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 31 de diciembre para que entre en vigor el 1 de enero.

En la Ley de Ingresos se señalan los recursos de que dispone anualmente la Federación, su objetivo principal es convalidar las diversas leyes tributarias individuales aprobadas con anterioridad por el H. Congreso de la Unión y promulgadas por el poder Ejecutivo Federal.

⁷ *Ibíd.* p.235.

⁸ Para conocer algunos artículos ver anexo 1.

⁹ En ellos se establecen los objetivos y la estrategia económica para el año fiscal correspondiente. resume las principales acciones de política fiscal, deuda pública, política monetaria y el contexto externo.

¹⁰ José Ayala, *op. cit.* p.236.

La omisión de un concepto de ingreso reglamentado por una ley tributaria en la Ley de Ingresos, no abroga la ley correspondiente, sino simplemente la deja sin efecto por ese año y puede ser puesta en vigor el año siguiente si se incluye el concepto en la Ley de Ingresos de la Federación.¹¹

La elaboración y aprobación de la Ley de Ingresos tiene su fundamento legal en la Constitución, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley General de Deuda Pública, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y demás disposiciones relativas.

En el **artículo 74**, fracción IV, de la Constitución se señala que: “el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos”.

Es importante mencionar que este artículo se reformó y ahora la nueva fecha de entrega es el día 8 del mes de septiembre, esto con la finalidad de ampliar el tiempo para examinar y discutir dichos documentos.

En lo que respecta la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, su artículo 31 establece que:

Artículo 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;

III. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

V. Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

VI. Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público.

Por su parte, en la Ley General de Deuda Pública, en los artículos 9 y 10, se menciona que:

Artículo 9. El Congreso de la Unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como del Departamento del Distrito Federal. El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión del estado de la deuda, al rendir la cuenta

¹¹ Anguiano Equihua, Las finanzas del sector público en México, p.132.

pública anual y al remitir el proyecto de ingresos, asimismo informará trimestralmente de los movimientos de la misma, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al vencimiento del trimestre respectivo. No se computarán dentro de dichos montos los movimientos referentes a propósitos de regulación monetaria.

Artículo 10. El Ejecutivo Federal, al someter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá proponer los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo, para el financiamiento del Presupuesto Federal del ejercicio fiscal correspondiente, proporcionando los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta. El Congreso de la Unión al aprobar la Ley de Ingresos, podrá autorizar al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan. Cuando el Ejecutivo Federal haga uso de esta autorización informará de inmediato al Congreso. El Ejecutivo Federal hará las proposiciones que correspondan en las iniciativas de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal quedando sujetos los financiamientos relativos a las disposiciones de esta ley, en lo conducente.

Por otra parte, el Reglamento Interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece que:

Artículo 10. Compete al Procurador Fiscal de la Federación:

II. Formular la documentación relativa a los proyectos de iniciativas de leyes o decretos y los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que el Secretario proponga al Presidente de la República y de las demás disposiciones de observancia general en las materias competencia de la Secretaría, así como preparar los proyectos de convenciones sobre asuntos en materia de hacienda pública y fiscales de carácter internacional, interviniendo en las negociaciones respectivas;

III. Apoyar al Secretario en la verificación de los proyectos a que se refiere la fracción anterior a efecto de que en ellos exista congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas;

IV. Realizar estudios comparados de los sistemas de hacienda pública, de los administrativos y de los de justicia administrativa de otros países, para apoyar la modernización de la hacienda pública;

Artículo 16. Compete a la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública:

IX. Proponer, para aprobación superior, las fuentes, montos y objetivos de los programas financieros de las entidades paraestatales, incluidas en la Ley de Ingresos de la Federación en coordinación con las unidades administrativas que correspondan;

Artículo 17. Compete a la Unidad de Crédito Público:

V. Proponer, para aprobación superior, en coordinación con la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública las asignaciones sectoriales de financiamiento y lo concerniente al crédito público;

VI. Proponer a consideración superior las asignaciones presupuestales en materia de deuda pública;

VII. Formular para aprobación superior y en coordinación con la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, la programación de financiamiento externo de la Administración Pública Federal, así como realizar el seguimiento de dicha programación;

Artículo 38. Compete a la Unidad de Política de Ingresos:

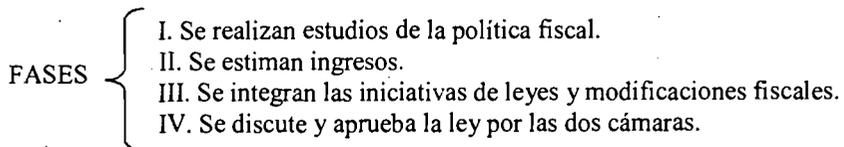
I. Proponer, para aprobación superior, la política de ingresos incluyendo la política fiscal y aduanera, la de estímulos fiscales para el desarrollo de la economía nacional, la referente a productos, aprovechamientos, precios y tarifas de la Federación, en congruencia con la política de la hacienda pública y la política económica y social del país, en coordinación con otras unidades administrativas competentes de la Secretaría y del Servicio de Administración Tributaria, así como de otras dependencias y entidades de la administración pública federal y, en su caso, con las entidades federativas y municipios; así como evaluar el efecto recaudatorio de las reformas que en las materias fiscal y aduanera se propongan;

IV. Estudiar y analizar el comportamiento de la economía nacional con el propósito de identificar problemas y proponer alternativas de política de ingresos, estimar las metas de recaudación, presupuestar y evaluar el comportamiento de la recaudación, de los ingresos de la administración pública federal centralizada y paraestatal y de los estímulos fiscales, en relación con los programas a que se refiere la fracción II de este artículo;

V. Proponer, para aprobación superior, las asignaciones sectoriales de financiamiento de las entidades paraestatales en lo concerniente a derechos, aprovechamientos, productos, precios y tarifas y, en su caso, la autorización del programa financiero de las entidades paraestatales incluidas en la Ley de Ingresos de la Federación, en las materias de su competencia;

Figura 2

Etapas de Elaboración de la Ley de Ingresos de la Federación



Fuente: Elaboración propia.

I. Durante la primera fase, se realizan estudios de política fiscal, básicamente lo relacionado con las distintas leyes tributarias y a su adecuación al entorno económico durante el ejercicio fiscal de que se trate. Se pone especial atención a la legislación tributaria con el fin de mejorar la recaudación.

II. En la segunda fase, lo que se hace són estimaciones de los ingresos del Gobierno Federal en base a series históricas disponibles a la fecha y una metodología de cálculo impuesto por impuesto. Al realizar las estimaciones se toman en cuenta las posibles reformas a la legislación fiscal y sin ellas. Además, la estimación se realiza para cada rubro de ingreso.

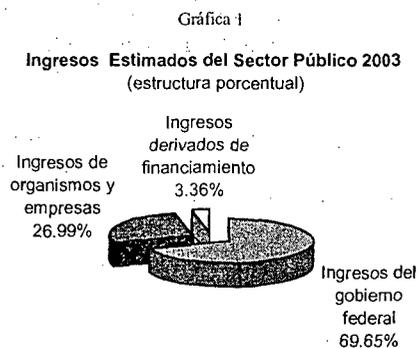
III. En esta tercer fase, se realiza la integración de las iniciativas de leyes, de modificaciones fiscales, junto con las estimaciones de ingresos y de endeudamiento interno y externo, teniendo en cuenta los criterios, que marquen las autoridades fiscales, en materia fiscal.

IV. En esta cuarta fase, se discute y aprueba la Ley de Ingresos en el Congreso, tanto en la Cámara baja (la de diputados), como en la Cámara alta (la de senadores). Finalmente, dicha Ley se publica a más tardar el 31 de diciembre en el Diario Oficial de la Federación.

Ya se explicó qué es la Ley de Ingresos, en qué documentos se sustenta y se describieron las fases de su elaboración, ahora se analizarán algunos conceptos de ingreso de dicha Ley.

La Ley de Ingresos de la Federación, para el ejercicio fiscal 2003, contempla 38 artículos que se desagregan en incisos y subincisos. A continuación, sólo se estudiará el artículo 1, ya que en el se señalan todas las estimaciones de ingreso que obtendrá la Federación¹².

Artículo 1. En este artículo, se señalan todas las fuentes de ingresos provenientes de los conceptos y cantidades estimadas. Los ingresos se dividen en tres grandes rubros: **A.** Ingresos del Gobierno Federal, **B.** Ingresos de Organismos y Empresas y **C.** Ingresos Derivados de Financiamientos.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos de la Federación 2003.

¹² Para conocer algunos artículos relevantes de dicho documento ver anexo 2.

La gráfica 1 muestra que el rubro más importante es el A, correspondiente a los Ingresos del Gobierno Federal, cuya participación porcentual es del 69.7%; le sigue en importancia el rubro B, Ingresos de Organismos y Empresas, con un 27%; y, finalmente, el rubro C, Ingresos Derivados de Financiamientos, que aporta el 3.4% restante.

El rubro A, aporta más porque en él se encuentran tanto los ingresos tributarios (impuestos), como los no tributarios (productos, derechos, aprovechamientos y contribución de mejoras), que veremos más adelante.

En el rubro B, se contabilizan los ingresos que se obtienen a través de los organismos y empresas públicas y las aportaciones de seguridad social.

Finalmente, en el rubro C, tenemos los ingresos derivados de financiamientos el cual está formado principalmente por la deuda interna y por otros financiamientos.

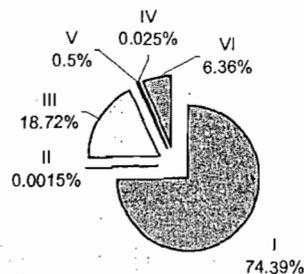
El rubro A está integrado por seis fracciones o fuentes de recursos:

- I. Impuestos.
- II. Contribución de mejoras.
- III. Derechos.
- IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.
- V. Productos.
- VI. Aprovechamientos.

Cada fracción esta compuesta por diversos conceptos que por su extensión no se mencionarán¹³.

Gráfica 2

**Ingresos Estimados del Gobierno Federal por Fracciones 2003
(estructura porcentual)**



Nota: Los porcentajes son con respecto al total de ingresos del rubro A.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos de la Federación 2003.

¹³ Para conocer todos los conceptos ver anexo 2.

En la gráfica 2, podemos apreciar claramente que la fuente de ingresos más importante del rubro A son los impuestos: Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), Impuesto al Activo (IMPAC), Impuestos al Comercio Exterior, etc. Esta fracción aporta casi tres cuartas partes del total de ingresos del Gobierno Federal.

Le sigue en importancia la fracción III, derechos, con una participación porcentual del 18.7%. Aquí los conceptos más importantes son por: los servicios que presta el Estado en funciones de derecho público, el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público, derechos sobre la extracción de petróleo y derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo.

La sexta fracción, aprovechamientos, contribuye con un 6.4%. Sus renglones más significativos son: los provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica, las participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica, las recuperaciones de capital y los rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios.

Los productos, fracción V, participan con apenas medio punto porcentual (0.5%), y su principal renglón son los ingresos derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

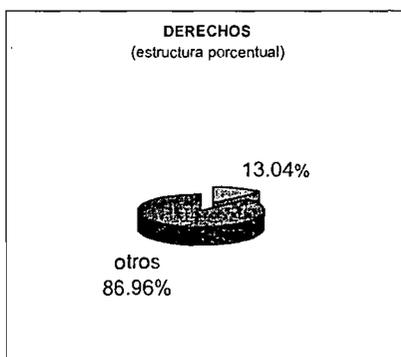
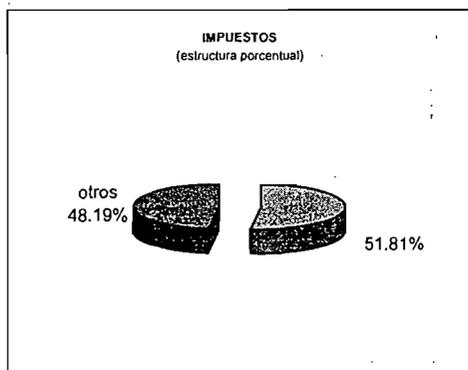
Las fracciones IV y II, mejoras y otras contribuciones, respectivamente, tienen un porcentaje de participación muy bajo.

Gráfica 3

Participación Porcentual de las Fracciones del Rubro A, Respecto a los Ingresos Esperados del Sector Público 2003.

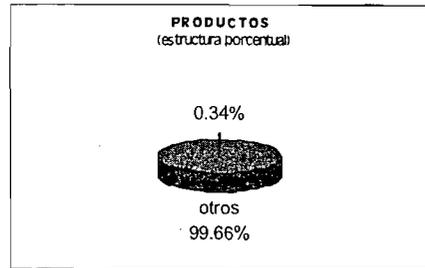
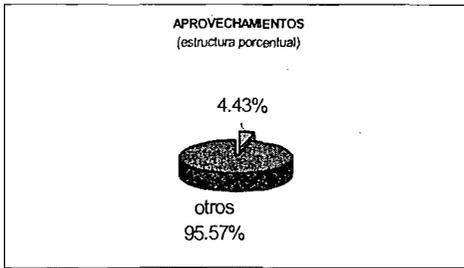
I

III



VI

V



Nota: No se incluyen las fracciones II y IV porque sus datos no son representativos.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos de la Federación 2003.

En estos gráficos, tenemos la participación porcentual que tienen las fracciones I, III, V y VI, pero ahora con respecto a los ingresos estimados del Sector Público del año 2003, o sea, la suma de los rubros A, B y C. En esta otra comparación, los porcentajes de participación de estas fracciones, obviamente, son menores; sin embargo, se aprecia que los impuestos siguen teniendo una importante participación, pues representan, prácticamente, la mitad de los recursos estimados para ese año.

Los derechos bajan de un 18.7 al 13.0%, pero pese a esto, siguen siendo otra fuente importante de recursos. Los aprovechamientos pasan de 6.4 a 4.4%, y los productos de 0.5 a 0.3%. Las fracciones que no se muestran, por su baja representatividad, son las correspondientes a las mejoras y a otras contribuciones, pues su porcentaje de participación en los ingresos públicos es de 0.0010 y 0.01%, respectivamente.

El rubro B, está integrado por las siguientes dos fracciones o fuentes de recursos:

VII. Ingresos de organismos y empresas.

VIII. Aportaciones de seguridad social.

Estas fracciones también se desagregan en varios renglones (ver anexo 2).

Gráfica 4

Ingresos Esperados del Sector Paraestatal 2003
(estructura porcentual)

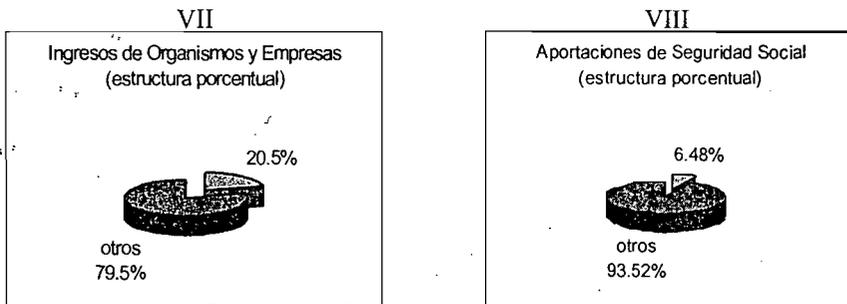


Nota: Los porcentajes son con respecto al total del rubro B.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos de la Federación 2003.

En la gráfica 4, se aprecia que en el rubro B, los Ingresos Propios de Organismos y Empresas, participan con tres cuartas partes, aproximadamente, mientras que las Aportaciones de Seguridad Social lo hacen con la cuarta parte restante. Ahora, dentro de la fracción VII, las empresas que mayor aportan son Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad. Por su parte, las cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores es el único renglón, de la fracción VIII, que aporta recursos.

Gráfica 5

Participación de las Fracciones del Rubro B, Respecto a los Ingresos Esperados del Sector Público 2003.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos de la Federación 2003.

En este par de gráficas se observa que cuando se comparan las cifras de estas fracciones con los ingresos públicos éstas bajan considerablemente. Los ingresos de organismos y empresas pasan de 75.97 a 20.5%, sin embargo, no deja de ser una fuente muy importante de recursos, ya que representa una quinta parte de los ingresos totales del Sector Público. Las aportaciones de seguridad social disminuyen de 24.0 a 6.5%.

Finalmente, el rubro C está integrado por la última fracción contenida en la Ley de Ingresos de la Federación:

IX. Ingresos derivados de financiamientos.

Esta fracción también se desagrega en varios renglones (ver anexo 2). En ella se hace referencia básicamente al endeudamiento del gobierno federal, tanto interno como externo.

Es importante aclarar que el último renglón de ingreso, de esta fracción, como de la misma ley, superávit de organismos y empresas de control presupuestario directo, no se suma sino que se resta. Esto es, porque como ya se consideraron los ingresos propios de organismos y empresas al sumar este superávit se estaría volviendo a contabilizar parte de lo que ya se estimó.

Gráfica 6

Ingresos Derivados de Financiamientos 2003
(estructura porcentual)



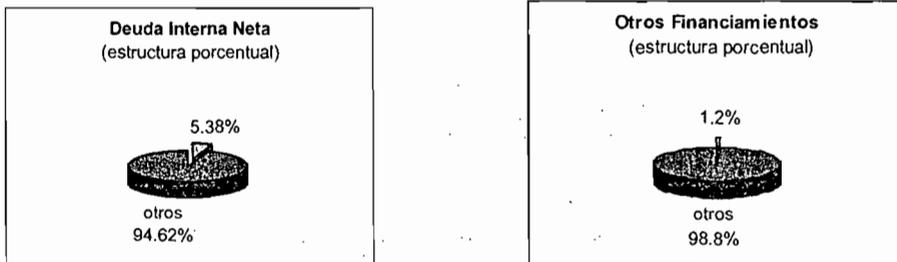
Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos de la Federación 2003.

En la presente gráfica, se puede observar que en esta fracción IX la deuda interna es el renglón más importante del rubro C, ya que su participación es de casi cuatro quintas partes. Para ese año no se contrajo deuda externa.

El renglón de otros financiamientos aporta el 18.31%, casi una quinta parte del total de ingresos de este rubro.

Gráfica 7

Participación Porcentual de los Apartados del Rubro C, Respecto a los Ingresos Esperados del Sector Público 2003.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos de la Federación 2003.

En la gráfica 7, se observa que la deuda interna neta representa el 5.4% del total de ingresos esperados del Sector Público para el 2003.

Hay que tener presente que los datos hasta aquí comentados son los que se publicaron en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, por lo que, son cifras estimadas¹⁴.

¹⁴ Para conocer otros artículos de dicha Ley ver anexo 2.

2.2 Estructura Tributaria Actual

Todo país en el mundo tiene necesidades y metas que responden y se van desarrollando junto con su población, conforme va creciendo ésta sus necesidades lo hacen también.

En el país, el Gobierno Federal necesita recursos para pagar los gastos originados por la adquisición de bienes que le son necesarios, por los servicios que presta a la sociedad, por el financiamiento de obras de infraestructura, para pagar la deuda, para fortalecer la política social, para pagar sueldos y salarios de servidores públicos, etc. Por lo anterior, el gobierno debe buscar la forma y los medios para obtener recursos y poder así sufragar los gastos públicos.

Estos recursos son conocidos como Ingresos Públicos y son la fuente del financiamiento del gasto que realiza el Estado y que son ejercidos por el gobierno para la ejecución de sus planes y programas. Está integrado por la recaudación del gobierno central y por los recursos que proceden del sector paraestatal. De acuerdo con los criterios de la Ley de Ingresos de la Federación también se consideran ingresos los recursos provenientes del endeudamiento o los empréstitos.

El Sector Público está integrado por el gobierno central y por el sector paraestatal y abarca los niveles de gobierno federal, estatal y municipal.

De acuerdo con José Ayala, “el sector público comprende una parte relevante de los recursos económicos de una sociedad, factores productivos y de la producción que son de apropiación pública. Los recursos están organizados, y sus objetivos y funciones sometidos a un determinado orden institucional y legal prescrito en la Constitución y las leyes reglamentarias. Ello constituye su marco normativo. El sector público incluye todos los departamentos, agencias del gobierno, corporaciones y empresas públicas. Ello le confiere su organización y estructura orgánica”.¹⁵

El gobierno central se divide en tres poderes supremos: el poder Ejecutivo, el poder Legislativo y el poder Judicial. Lo anterior está claramente expresado en el artículo 49 de la Constitución, el cual señala que: “El Supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

Desde el punto de vista jurídico, al sector público lo define la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)¹⁶. A través de esta ley se dividieron en dos grupos los órganos de la administración pública:

¹⁵ José Ayala, op. cit. p.25.

¹⁶ La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), se define como el conjunto de normas jurídicas que establecen las formas de organización y reglas de competencia de la administración pública federal centralizada, a través de las cuales el Estado ejerce sus atribuciones. La ley cuenta con 56 artículos, tres títulos y cuatro capítulos, y comprende todos los niveles de la administración pública.

Figura 3
Clasificación de la Administración Pública

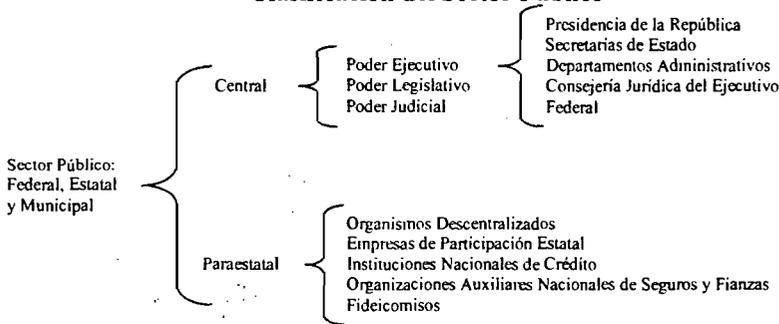


Fuente: Elaboración propia con base en El ABC de la Finanzas Públicas, 1994.

La administración pública centralizada está formada por el conjunto de dependencias directas del titular del Ejecutivo, o sea, del Presidente de la República. Su función primordial es unificar las decisiones, nombramientos, mando, revisión y resolución de los asuntos de su competencia. Está integrada por: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

La administración paraestatal comprende al conjunto de entidades de control presupuestario directo e indirecto, que auxilian al poder Ejecutivo en el logro de sus objetivos de acuerdo con la normatividad vigente. Las entidades que la integran son: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos.

Figura 4
Clasificación del Sector Público



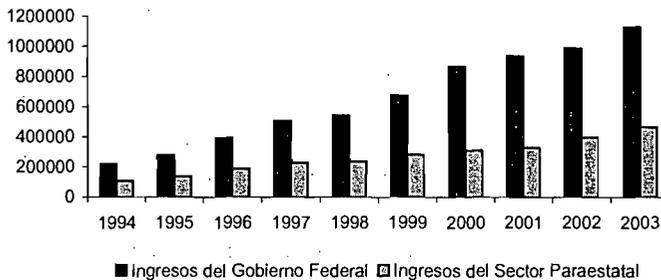
Fuente: El ABC de las Finanzas Públicas, INEGI 1994, y LOAPF.

Las entidades de control presupuestario directo son aquellas que tienen una relevancia estratégica para el país, y cuyo nivel de ingreso y gasto se autorizan de manera específica en la Ley de Ingresos de la Federación y en el Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación, respectivamente. Algunas de las más importantes son: Petróleos Mexicanos (PEMEX), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Por el contrario, las entidades de control presupuestario indirecto son aquellas cuyo nivel de ingreso y gasto no se autoriza de manera específica en la Ley de Ingresos de la Federación ni en el Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación, respectivamente. Su gasto se considera como parte del presupuesto de cada uno de los Ramos Administrativos en que se encuentran autorizadas.

Gráfica 8

**Ingresos Ordinarios del Sector Público Presupuestario,
1994-2003
(millones de pesos)**

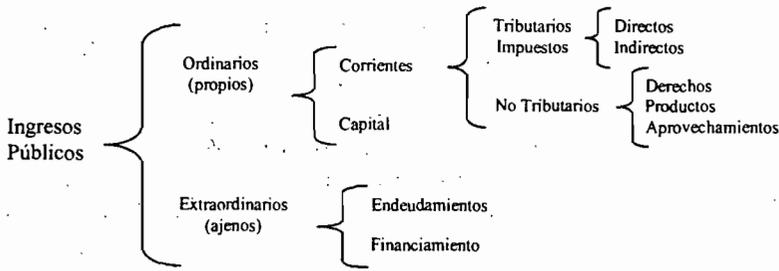


Fuente: Elaboración propia con datos del Segundo Informe de Gobierno, VFQ 2002 y la Cuenta de Hacienda Pública Federal 2002 y 2003.

Como se aprecia en el gráfico 8, es el Gobierno Federal el que contribuye con más recursos, su promedio de participación, en el periodo de estudio, es del 70%, aproximadamente. Por su parte, el Sector Paraestatal tiene un porcentaje de participación de 30%, aproximadamente. Los ingresos del Gobierno Federal han tenido un comportamiento más dinámico, pues en 1994 su contribución al total de ingresos ordinarios del sector público fue del 67%, aproximadamente; mientras que, en ese mismo año, el sector paraestatal participaba con el 33% restante. Ya para el 2003, los ingresos del gobierno federal llegaron al 70%, aumentaron 3 puntos porcentuales; por el contrario, los ingresos del sector paraestatal se ubicaron en 30%, registraron una disminución de 3 puntos porcentuales. En promedio, de cada 100 pesos con que cuenta el sector público vía ingresos ordinarios, 70 provienen del gobierno federal y los otros 30 del sector paraestatal.

Los ingresos públicos provienen de diversas fuentes, y son calculados cada año en base al comportamiento, que se espera tener en ese año, de la economía. Posteriormente, son asignados a las diferentes ramas del gasto y enviados al H. Congreso de la Unión para su discusión, aprobación y ejecución.

Figura 5
Clasificación de los Ingresos Públicos



Fuente: El ABC de las Finanzas Públicas, INEGI 1994.

En la actualidad, las fuentes de ingresos se han diversificado y las cantidades requeridas son cada vez mayores como consecuencia del incremento de la población. A continuación, se mencionarán sólo los ingresos del Gobierno Federal.

2.2.1 Ingresos Ordinarios

Como se aprecia en la figura 5, los ingresos públicos se pueden clasificar en dos grandes rubros: ingresos ordinarios o propios e ingresos extraordinarios o ajenos. En este apartado sólo se explicarán los primeros.

Los ingresos ordinarios son los que provienen de fuentes normales del Estado y, además, son percibidos de forma regular. Estos ingresos, desde el punto de vista económico, están constituidos por los ingresos corrientes y por los ingresos de capital.

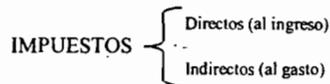
Los ingresos corrientes ordinarios son los que se obtienen de la actividad estatal y se clasifican en tributarios y no tributarios.

A. Ingresos Tributarios

Los ingresos tributarios se conocen como impuestos, tienen las siguientes características: coercitividad (son obligatorios), prestación unilateral (no existe una contraprestación específica) y generalidad y su efecto inmediato es reducir el gasto privado para permitir el gasto público.

Como se mencionó en el capítulo 1, existe una gran cantidad de definiciones, por lo que, ya no será necesario repetirlas aquí. Basta con recordar que un impuesto es la cantidad en dinero que todas las personas físicas y morales tienen que pagar al gobierno con carácter obligatorio de acuerdo a lo fijado por la ley correspondiente.

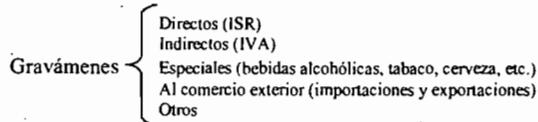
Figura 6
Clasificación de los Ingresos Tributarios



Fuente: Elaboración propia.

Los impuestos se dividen en directos e indirectos. Los primeros gravan el ingreso o el patrimonio de las personas y además son difíciles de trasladar. Los segundos gravan el consumo, ventas y/o al gasto de las personas y son fácilmente trasladables.

Figura 7
Estructura Impositiva en México



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se analizarán los siguientes impuestos: ISR, IVA, IEPS, Impuesto al Comercio Exterior, Tenencia e ISAN. Esto porque son los impuestos más importantes dentro de la estructura tributaria del país, ya que su recaudación es elevada.

i) Impuesto Sobre la Renta (ISR)

Definición:

El Impuesto Sobre la Renta (ISR), es un gravamen directo de difícil traslación por ser de tributación directa. Grava los ingresos de los contribuyentes residentes en México, cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan; así como los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país o cuando no lo tengan pero si el origen de su riqueza proviene de fuentes ubicadas en el país, entonces sí deberán pagarlo.

Características:

- Es un impuesto en el cual es difícil que se presente el fenómeno de la traslación, porque es un gravamen de tributación directa.
- Grava todos los ingresos de los contribuyentes en México y de los residentes en el extranjero, salvo algunas excepciones establecidas en ley.
- Tiene tarifa, la cual es progresiva.
- Es global, ya que abarca todas las percepciones sin tomar en cuenta la fuente de donde provengan, excepto las establecidas en ley.
- Es un impuesto federal y es el más importante dentro de los ingresos tributarios del Gobierno Federal.

Elementos:

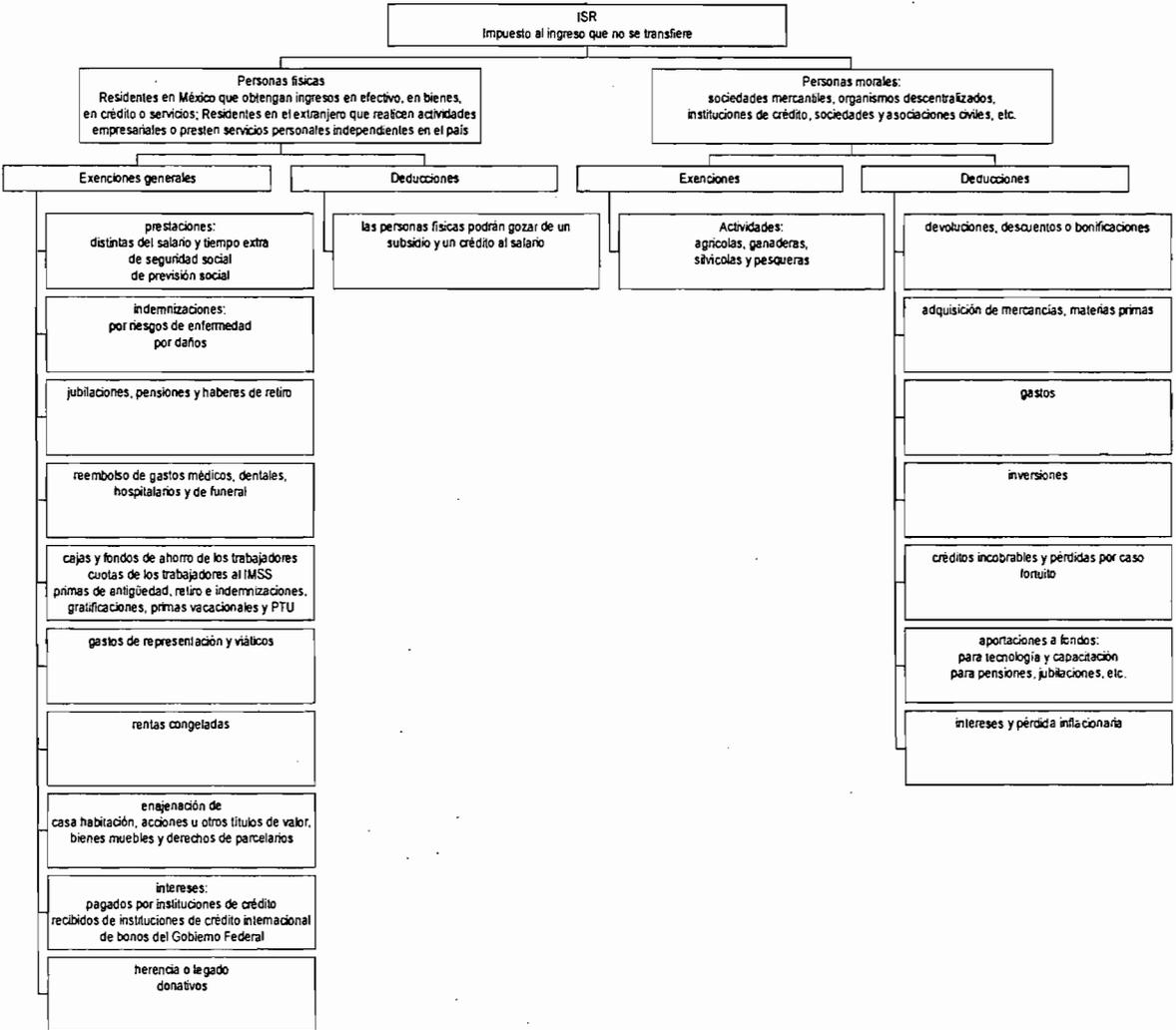
- Sujeto. El sujeto del ISR es la persona física o moral que se relacione con el objeto y la fuente del mismo, o sea, con las actividades o situaciones señaladas en ley generadoras de ingreso.
- Objeto. Es toda actividad o situación que genere todo tipo de ingreso modificador del patrimonio del contribuyente, excepto las señaladas en ley. En otras palabras, el objeto del ISR es el ingreso, entendiéndose por éste, como toda cantidad en efectivo, en bienes, en servicios y crédito, que afecte positivamente el patrimonio del sujeto.
- Base. La base está integrada por el total de los ingresos gravables obtenidos por el sujeto, excepto los señalados en ley.
- Fuente. Está constituida por las actividades propias del causante, o sea, de donde emanan sus ingresos.
- Tasa. Es el porcentaje establecido en ley que se aplicará a la base gravable. Para las personas físicas la tasa mínima es de 3% y la máxima es de 32%¹⁷.
- Cuota. Es la cantidad absoluta fija expresada en términos monetarios que el contribuyente está obligado a pagar. La cuota es progresiva ya que está ordenada de manera creciente.
- Tarifa. Es el agrupamiento ordenado de las cuotas y tasas.

La Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR), consta de siete títulos, 22 capítulos y 222 artículos. No es el propósito aquí ahondar en la LISR, ya que en el siguiente capítulo se estudiará con mayor detenimiento dicha ley.

¹⁷ Ley del Impuesto Sobre la Renta 2003.

Figura 8

IMPUESTO SOBRE LA RENTA



Fuente: Clase de Finanzas Públicas 2003.

ii) Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Definición:

El Impuesto al Valor Agregado es un gravamen que corresponde al valor que se agrega en el acto o actividad realizado por una persona en cada etapa de actividad económica. Este impuesto es indirecto, y grava únicamente el valor que se añade en cada una de las etapas del proceso de producción. En resumen, el IVA se aplica exclusivamente sobre el valor que se le incorpora al producto en cada etapa del proceso de producción, excluyendo así la repetición de los gravámenes sobre los mismos valores.

Características:

- Al ser un impuesto indirecto es fácilmente trasladable.
- Es general, ya que grava todos los actos o actividades objeto del impuesto, excepto las señaladas en ley.
- No es acumulativo, porque incluye solamente el valor que se incorpora al producto en cada fase del proceso de producción.
- Tiende a la neutralidad, ya que dificulta y desalienta la evasión fiscal.
- Tiene un efecto inmediato sobre el nivel de los precios.

Elementos:

- Sujeto. El sujeto de este impuesto es la persona física o moral que realice la conducta establecida en la ley como generadora de dicho gravamen. De acuerdo con la Ley del IVA, los sujetos que están obligados al pago de este impuesto son las personas físicas y morales que, en territorio nacional, realicen básicamente los siguientes actos o actividades:
 - a) Enajenen bienes.
 - b) Presten servicios independientes.
 - c) Otorguen el uso o goce temporal de bienes.
 - d) Importen bienes o servicios.

Es importante aclarar que el contribuyente trasladará dicho gravamen de forma expresa y por separado, a las personas que adquieran o gocen temporalmente o reciban los servicios.

- Objeto. El objeto del IVA es la transacción económica, ya que ésta es la causa del gravamen. Se constituye por las actividades u operaciones mencionadas anteriormente.
- Base. Este otro elemento lo representa el precio del bien. Ahora, si no existe un precio pactado se considerará entonces el valor de los bienes o servicios que tengan en el mercado o el avalúo que hagan las autoridades fiscales.
- Fuente. Está integrada por las actividades u operaciones, ya sea en efectivo o en bienes y servicios.

- Tasa. Es el porcentaje establecido en ley que se aplicará a la base. Existen actualmente tres tasas del IVA en el país. La primera de ellas es general de 15%; la segunda es de 10%, y se aplica en la región fronteriza con el propósito de ser competitivos; y, existe una tasa de 0% para actos u operaciones señaladas en ley.

Cuadro I

Evolución de las tasas del Impuesto al Valor Agregado

Año	Estructura de tasas y principales cambios
1978*	Tasa general de 10 por ciento. Tasa de 6% en zonas y franjas fronterizas del país. Exención a alimentos en estado natural y algunos de la canasta básica. Tasa 0% a las exportaciones de bienes y servicios.
1980	Tasa 0% para maquinaria y equipo agrícola, y algunos insumos para uso del sector. Tasa 0% para ciertos alimentos procesados y no procesados de la canasta básica, con derecho a acreditamiento.
1983-1987	Tasa general del 15 por ciento. Tasa de 15% en zonas fronterizas a todos los servicios y algunos bienes no comerciables y a todos los bienes gravados con el IEPS. Tasa de 6% para algunos productos alimenticios, procesados y medicinas. Tasa de 20% para bienes y servicios de lujo.
1988-1991	Tasa 0% a alimentos no procesados y medicinas, maquinaria y equipo agrícola y algunos insumos.
1992-1994	Tasa general del 10 por ciento. Tasa 0% en alimentos no procesados y medicinas, maquinaria y equipo agrícola, y algunos insumos para uso del sector. Desaparece la tasa de 20% para artículos de lujo. Extensión del tratamiento de tasa 0% a los exportadores indirectos.
1995-1998	Tasa general de 15% vigente desde el 1 de abril de 1995. Tasa de 10% en la región fronteriza. Tasa 0% a alimentos no procesados y medicinas, maquinaria y equipo agrícola y algunos insumos del sector.

* Se refiere al texto original aprobado en 1978 para iniciar su vigencia a partir del 1 de enero de 1980.

Fuente: José Ayala, op. cit. p265.

En el país, los impuestos indirectos se empezaron a implementar de manera incipiente a través de las cédulas reales y papel sellado, que tuvieron vigencia durante la época colonial y la etapa independiente. Fue hasta 1948 cuando se instituye el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, con el propósito de simplificar y facilitar su administración, además para proporcionarles a los causantes facilidades administrativas de pago del impuesto, así como para aumentar la recaudación.

Al inicio de la vida de este impuesto se fijó una sola tasa del 3%, sobre el importe de la enajenación. Ya para 1971 se le incorpora la tasa especial del 10%, la cual era aplicable a los productos no necesarios. Para 1973 se sustituye la tasa del 3% por una del 4%, y para el siguiente año se incorporan las tasas del 5, 15 y 30% para automóviles y, para 1978, se incluye otra tasa del 7%.

Concretamente, el IVA en México tiene su antecedente más remoto en el año 1952, en el artículo noveno de la Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles existía un principio del sistema de impuesto tipo valor agregado, al establecer la causación del ISR entre el precio de venta y el precio de compra.

El valor agregado en su concepto económico que por definición es igual al valor (precio) de todos los bienes producidos en un país en un periodo dado, y se integra por los aumentos de precio que sufren en cada etapa de su ciclo productivo, hasta el consumidor final. Por esta razón la aplicación de un impuesto sobre el valor agregado no produce efectos acumulativos pese a su generalidad. El resultado que se busca es fijar una carga fiscal igual, en función del precio de los bienes, independientemente del número de etapas en que se gaste su valor¹⁸.

De acuerdo al tratamiento que se le dé a la inversión el IVA puede ser:¹⁹

- Tipo producto, cuando no se permite deducir ningún cargo por este concepto.
- Tipo ingreso, cuando sólo se permite deducir la depreciación de los bienes.
- Tipo consumo, cuando se deduce por completo el valor de la inversión.

El IVA como tal, entró en vigor en 1980, sustituyendo al Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles. Es el segundo impuesto más importante dentro del sistema tributario en México, sólo detrás del ISR.

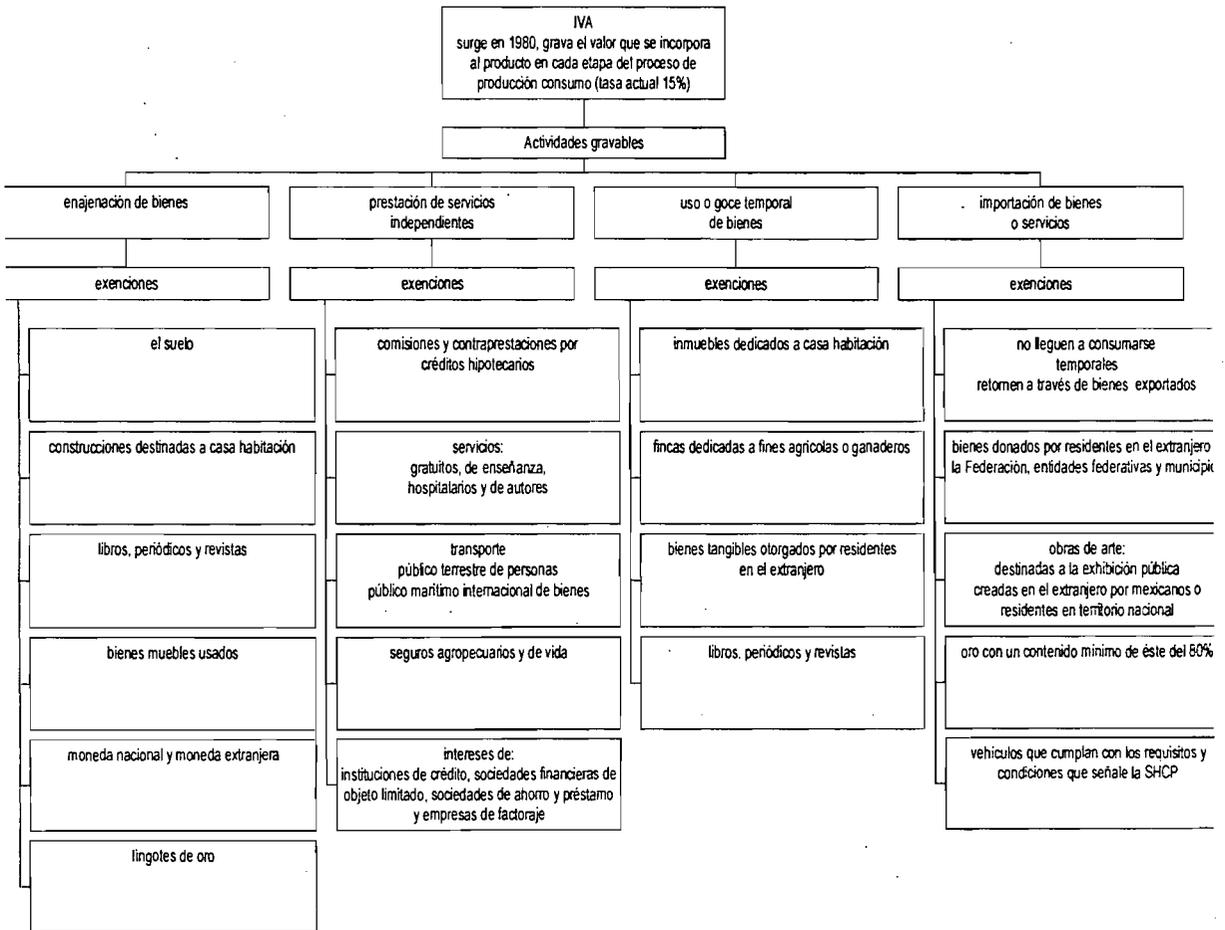
La Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA), fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978 y entró en vigor el 1º de enero de 1980. Consta de nueve capítulos y 43 artículos. Algunos de sus principales artículos se pueden consultar en el anexo 3.

¹⁸ José Ayala, op. cit. p262.

¹⁹ *Ibid.*

Figura 9

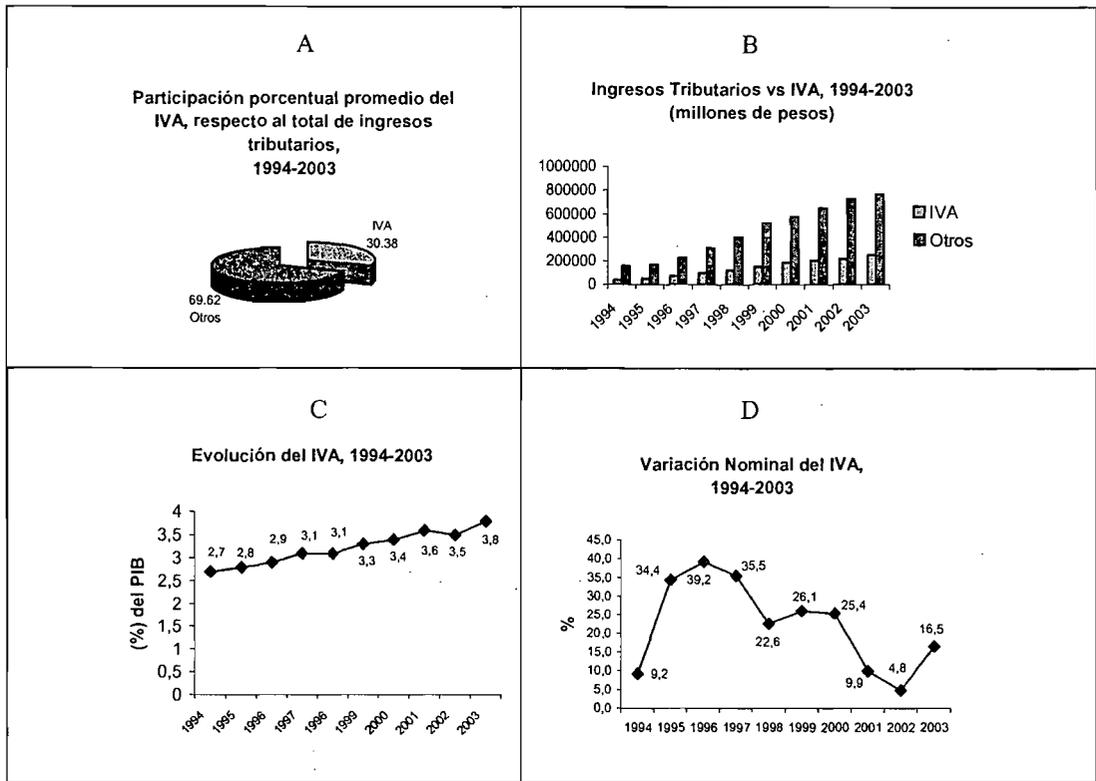
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO



Fuente: Clase de Finanzas Públicas 2003.

Gráfica 9

Algunos indicadores del Impuesto al Valor Agregado, 1994-2003



Fuente: Elaboración propia con datos del Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, Vicente Fox, 2004.

En el cuadrante A, se observa que el IVA representa en promedio, durante el periodo 1994-2003, casi una tercera parte de los ingresos tributarios (30%), aproximadamente. Su participación sería mayor si se combatiera de manera efectiva la elusión y la evasión fiscal así como al comercio informal. También podemos apreciar, en los cuadrantes B y C, referentes a su recaudación y a su participación en el PIB, respectivamente, que este impuesto es relativamente estable de 1994 al 2000, su recaudación fue aumentando, al pasar de 38,536.9 a 189,605.9 mdp, respectivamente. Sin embargo, en los siguientes dos años (2001 y 2002), su recaudación casi se estancó. Lo anterior se aprecia en el cuadrante D, que representa su tasa de crecimiento anual, en el año 2000 este impuesto creció 25.4%, y para los siguientes dos años sólo lo hizo en 9.9 y 4.8%, respectivamente. Esto se explica en gran parte porque dicho gravamen está directamente asociado a la actividad económica y en esos años el crecimiento del PIB fue sólo de -0.2 y 0.9%, respectivamente. Al haber estancamiento económico pues hay reducción en la producción, aumenta el desempleo, baja la demanda y el consumo y, por tanto, también cae la recaudación de impuestos.

iii) Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)

Definición:

El Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), es un gravamen indirecto que se aplica a aquellas actividades que por sus características generan una externalidad negativa, o sea, un costo social.

Características:

- Al ser un impuesto indirecto es fácilmente trasladable.
- Tiene un carácter correctivo, porque grava actividades que generan efectos sociales negativos, por ejemplo: el consumo de bebidas embriagantes y el tabaco.
- Las tasas impositivas que se cobran son muy elevadas.

Elementos:

- Sujeto. Los sujetos de este impuesto son las personas físicas y morales que realicen los actos o actividades siguientes: enajenación o prestación de servicios relacionados con:
 1. Gasolina, diesel, gas natural y gas licuado de petróleo, para combustión automotriz.
 2. Bebidas alcohólicas.
 3. Cervezas y bebidas refrescantes.
 4. Tabacos labrados.
 5. Telecomunicaciones.
 6. Aguas, refrescos y sus concentrados.
- Objeto. Lo constituye las actividades productivas o comerciales que impliquen una acción de compra-venta de bienes y servicios.
- Base. Es el valor o el precio realizado en la compra-venta y, por lo regular, se considera como precio pactado, precio de mercado o de venta.²⁰
- Fuente. Esta constituida por las actividades establecidas en ley como generadoras del impuesto.
- Tasa. La tasa del impuesto se aplica a la base, toma en cuenta la magnitud, la situación y la importancia económica de la fuente, en otras palabras, depende de qué tan básico sea o no el artículo a gravar²¹. En la ley del IEPS, se mencionan las diferentes tasas que se aplicarán a los actos o actividades señaladas en la misma.

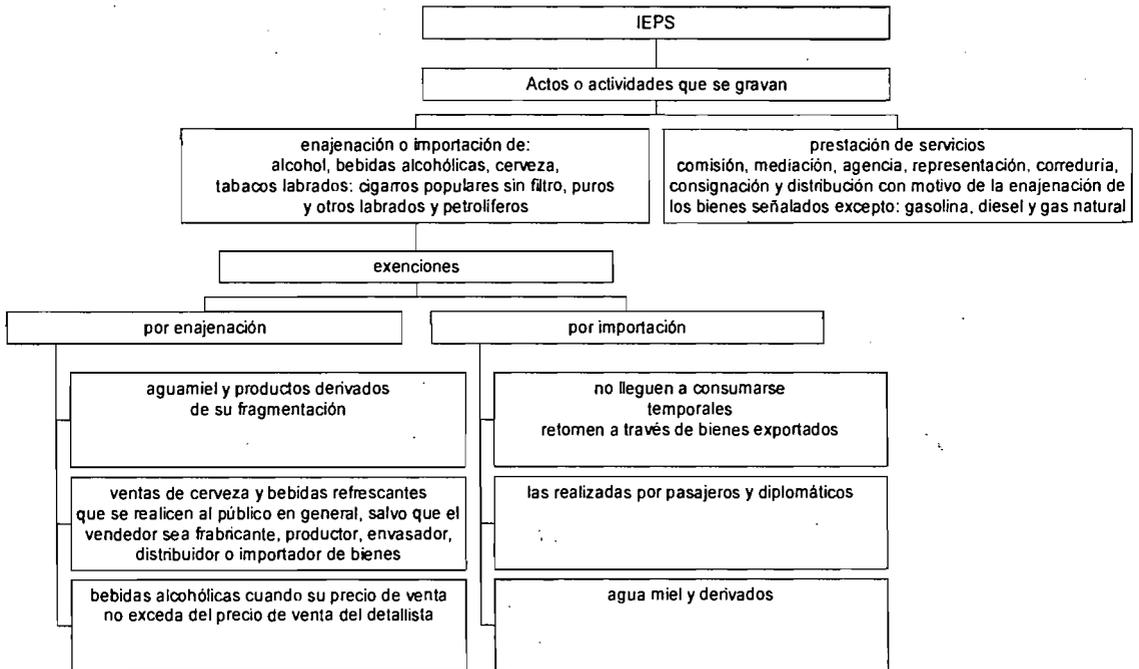
²⁰ Ibid. P268.

²¹ Ibid.

La ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (LIEPS), consta de dos títulos y 28 artículos. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980 y entró en vigor a partir del 1° de enero de 1981, con excepción de las disposiciones contenidas en los incisos a, b y c de la fracción I, del artículo 2, las cuales entraron en vigor el primero de enero de 1982. Para conocer las tasas y algunos artículos de la misma ir al anexo 4.

Figura 10

IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCION Y SERVICIOS

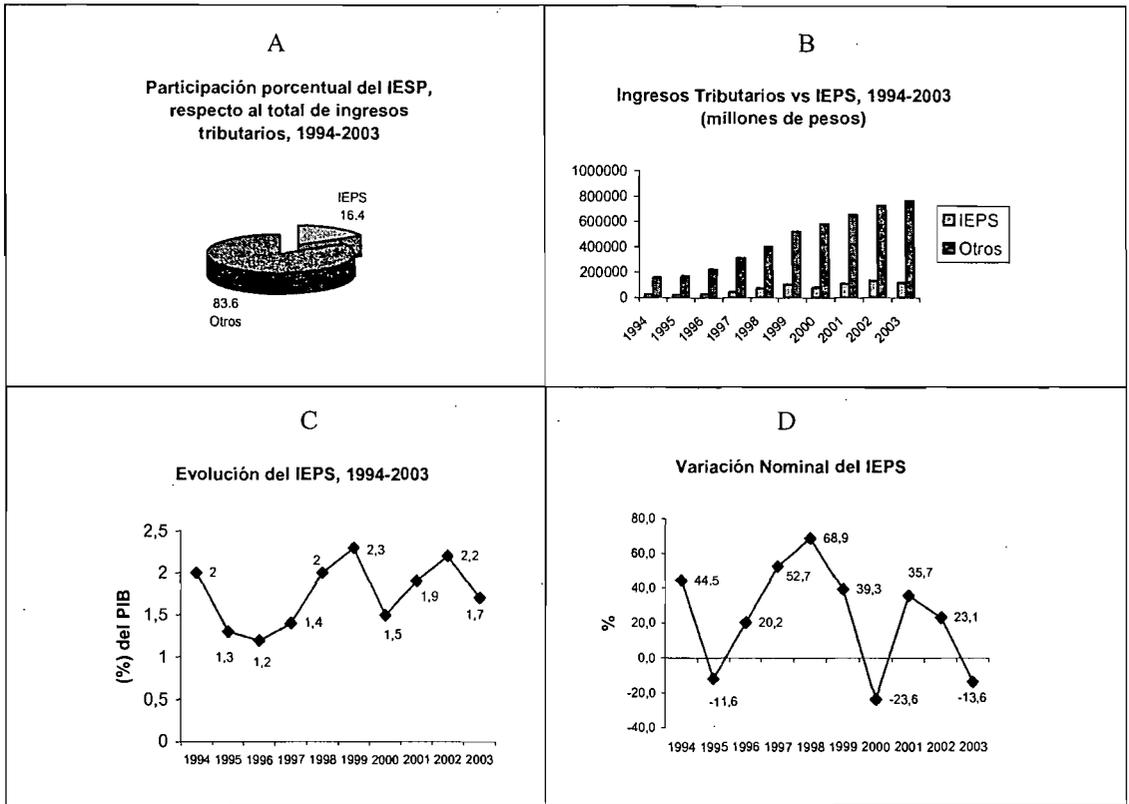


Fuente: Clase de Finanzas Públicas 2003.

El IEPS, es un gravamen indirecto, por tanto, es igual que el IVA, se puede trasladar hasta el consumidor final, a través de los precios. Este impuesto tiene el objetivo de corregir las externalidades negativas al gravar las actividades generadoras de las mismas, por ejemplo, al consumo del tabaco, ya que éste reduce la calidad del aire y, por ende, ocasiona efectos socialmente negativos. Por lo anterior, las tasas de este impuesto son muy elevadas.

Gráfica 10

Algunos indicadores del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, 1994-2003



Fuente: Elaboración propia con datos del Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, Vicente Fox, 2004.

En el cuadrante A, se aprecia que dentro de los ingresos tributarios, el IEPS es el tercer gravamen más importante por su monto de recaudación, el cual es, en promedio, durante el periodo 1994-2003, de 16.4%, aproximadamente. Este impuesto está integrado, según la Ley de Ingresos de la Federación 2003, por seis fuentes, ya que grava a: la gasolina, diesel, gas natural y gas licuado de petróleo, para combustión automotriz; bebidas alcohólicas; cervezas y bebidas refrescantes; tabacos labrados; telecomunicaciones; y, aguas, refrescos y sus concentrados.

Como se observa en los cuadrantes C y D principalmente, este impuesto es muy inestable, porque la principal fuente de recursos al interior del IEPS, está relacionada con el precio del petróleo y éste es demasiado inestable. Tomando los datos de la Ley de Ingresos 2003, esta fuente representa 81.5%, aproximadamente. Prácticamente cuatro quintas partes del IEPS dependen del precio del petróleo.

iv) Impuestos al Comercio Exterior

Definición:

Los Impuestos al Comercio Exterior son los que gravan las salidas de bienes de producción interna hacia el resto del mundo y los que se aplican a la entrada al país de mercancías de producción extranjera. A los primeros de los denomina Impuestos a la Exportación y a los segundos Impuestos a la Importación.

Características:

- Los Impuestos al Comercio Exterior además de tener fines fiscales tienen fines extrafiscales, como: el bienestar económico, el proteccionista, el desarrollo económico y se podría agregar el equilibrio de la balanza de pagos.
- El Impuesto a la Exportación se considera como un gravamen directo, ya que tiene el mismo efecto que un impuesto al ingreso, porque es probable que se traslade hacia atrás (retrotraslación), incidiendo en los exportadores, los productores o trabajadores, en lugar de ser trasladados hacia delante (protraslación), a los compradores del resto del mundo.
- El Impuesto a la Exportación al no poder ser trasladado al consumidor no tiene ningún efecto sobre el nivel de los precios internos del país exportador.
- Los impuestos a las exportaciones se utilizan como un instrumento para estimular la salida de productos nacionales al resto del mundo.
- El Impuesto a la Importación se ha clasificado dentro de los gravámenes indirectos o al gasto, porque son fácilmente trasladables al consumidor final vía precios.
- El Impuesto a la Importación al ser trasladable a los consumidores afecta el nivel de los precios del país importador.
- Los impuestos a las importaciones, además de su papel de contribuir a la recaudación mediante un arancel elevado a determinados productos, contribuyen a proteger la producción nacional de esos mismos productos.

Elementos:

- Sujeto. Están obligadas al pago de los impuestos al comercio exterior las personas físicas y morales que introduzcan mercancías al territorio nacional o las extraigan del mismo.
- Objeto. Para las importaciones, lo constituye todas las importaciones de mercancías con carácter definitivo, también las temporales o especiales que adquieren dicho carácter. Para las exportaciones, lo constituye el envío o la venta de bienes nacionales para el consumo en el resto del mundo.
- Base. Para las importaciones, es el valor en aduana de las mercancías. Para las exportaciones, es el valor comercial de las mercancías en el lugar de venta.
- Fuente. Para las importaciones, es todo el ingreso gastado en bienes y servicios importados que sean objeto del impuesto a la importación. Para las exportaciones, es todo el ingreso derivado de la venta de bienes y servicios al resto del mundo.
- Tasa. La que corresponda conforme a la tarifa de cada ley respectiva.

La Nueva Ley de Comercio Exterior fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de julio de 1993, y entró en vigor el 28 de julio del mismo año. El propósito de esta Ley es regular y promover el comercio exterior, hacer más competitiva a la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente a la economía mexicana con la economía internacional y contribuir a la elevación del bienestar económico de la población. Dicho ordenamiento legal está integrado por nueve Títulos, 21 capítulos y 98 artículos (para conocer algunos artículos de esta Ley ver anexo 5). Esta Ley se complementa con la Nueva Ley Aduanera, que regula la entrada y salida de mercancías, y de los medios en que se transportan o conducen, así como el despacho aduanero, las exenciones y sanciones. La Ley Aduanera fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de diciembre de 1995 y entró en vigor el 16 de diciembre del mismo año. Este otro ordenamiento legal consta de ocho Títulos, 19 capítulos y 182 artículos.

Cuadro 2

ESTRUCTURA DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR

- | |
|--|
| <p>I. Disposiciones Generales.</p> <p>II. Facultades del Ejecutivo Federal, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y de las Comisiones Auxiliares.</p> <p>III. Origen de las Mercancías.</p> <p>IV. Aranceles y Medidas de Regulación y Restricción No Arancelarias del Comercio Exterior.</p> <p>V. Prácticas Desleales de Comercio Internacional.</p> <p>VI. Medidas de Salvaguarda.</p> <p>VII. Procedimiento en Materia de Prácticas Desleales de Comercio Internacional y Medidas de Salvaguarda.</p> <p>VIII. Promoción de Exportaciones.</p> <p>IX. Infracciones, Sanciones y Recursos Transitorios.</p> |
|--|

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Comercio Exterior 2005.

Cuadro 3

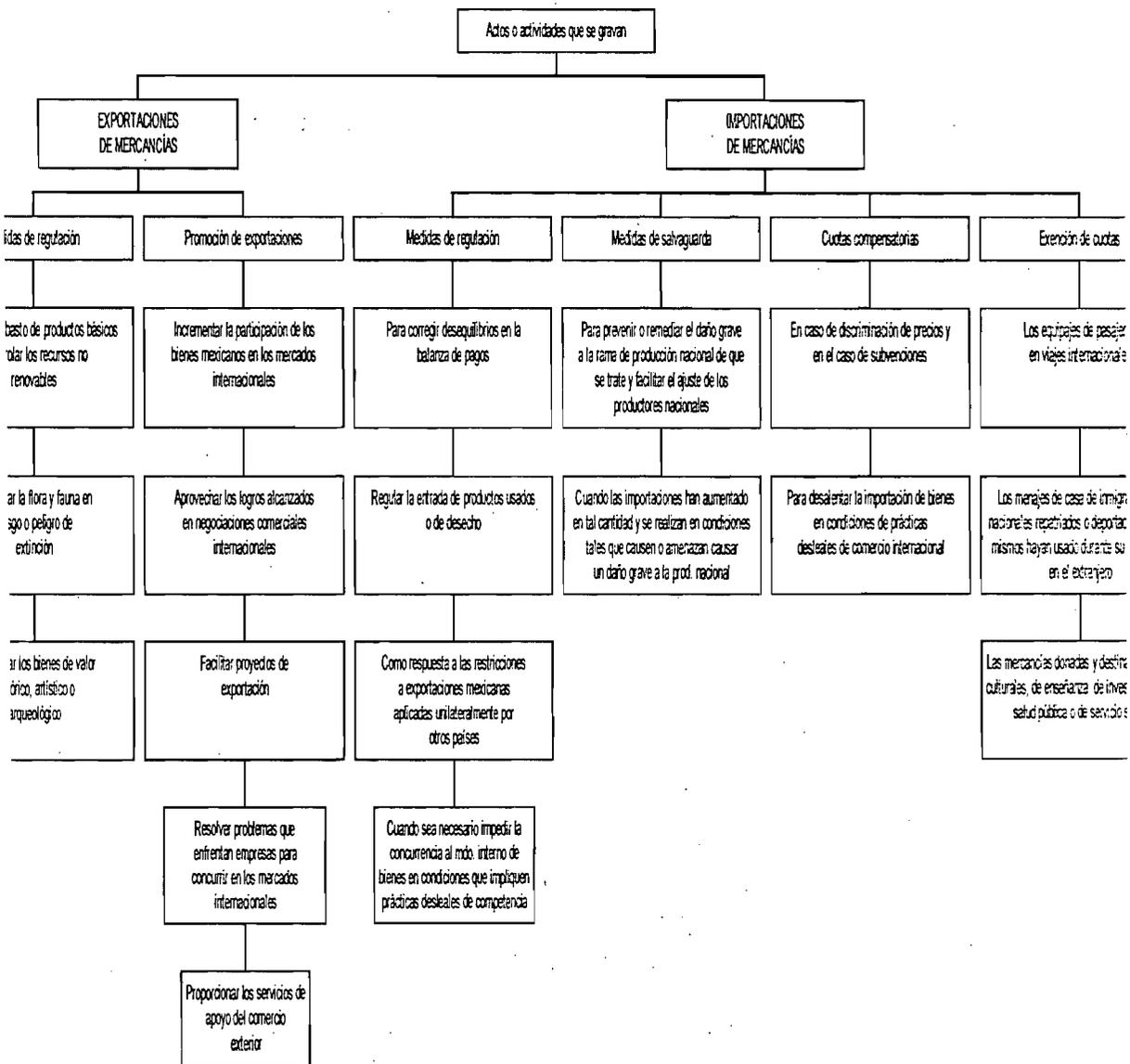
ESTRUCTURA DE LA LEY ADUANERA

- | |
|--|
| <p>I. Disposiciones Generales.</p> <p>II. Control de Aduana en el Despacho.</p> <p>III. Contribuciones, Cuotas Compensatorias y Demás Regulaciones y Restricciones No Arancelarias al Comercio Exterior.</p> <p>IV. Regímenes Aduaneros.</p> <p>V. Franja y Región Fronteriza.</p> <p>VI. Atribuciones del Poder Ejecutivo Federal y de las Autoridades Fiscales.</p> <p>VII. Agentes Aduanales, Apoderados Aduanales y Dictaminadores Aduaneros.</p> <p>VIII. Infracciones y Sanciones.</p> |
|--|

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Aduanera 2005.

Figura 11

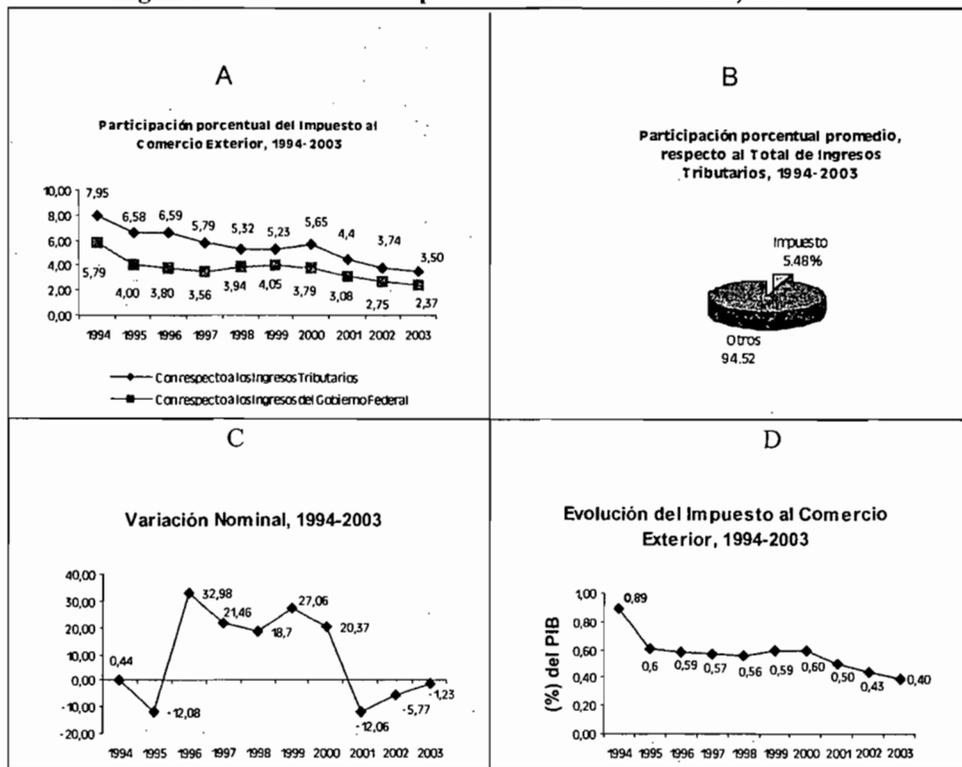
IMPUESTO AL COMERCIO EXTERIOR



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Comercio Exterior 2005.

Gráfica 11

Algunos indicadores del Impuesto al Comercio Exterior, 1994-2003



Fuente: Elaboración propia con datos del Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, Vicente Fox, 2004.

En los cuadrantes A y D se observa que, durante el periodo 1994-2003, la tendencia de este gravamen es decreciente. Lo anterior se explica por la apertura comercial de México con el resto del mundo y en especial con los Estados Unidos y Canadá, ya que fue el 1 de enero de 1994 cuando entró en vigor el Tratado de Libre Comercio (TLC), y fue a partir de ese momento cuando se hicieron reformas relacionadas con el comercio y las transacciones internacionales todas encaminadas a adecuar la legislación aduanera con los países que integran el TLC. Por lo anterior, en los últimos años se ha dado una reducción en el nivel de los aranceles, lo que se refleja en los cada vez menores niveles de recaudación de este impuesto. Sin embargo, en el cuadrante B, se aprecia que este impuesto tiene una participación porcentual, con respecto a los ingresos tributarios, de 5.5%, aproximadamente, por tanto, es el cuarto impuesto más importante en la estructura tributaria mexicana, sólo detrás del ISR, IVA y el IEPS.

v) Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ITUV)

Definición:

El Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, mejor conocido como la Tenencia, es un gravamen directo que se aplica a las personas que caen en la situación antes mencionada, excepto las señaladas en ley.

Características:

- Es un impuesto directo.
- Es relativamente trasladable, ya que para los particulares (los dueños o poseedores del automóvil), no lo pueden trasladar pues lo tienen que pagar ellos mismos. En cambio, para las empresas que se dedican al transporte de personas sí lo pueden trasladar a los pasajeros a través del precio de sus boletos.
- Se paga por año de calendario durante los tres primeros meses.

Elementos:

- Objeto. El objeto de este impuesto lo constituye la tenencia o el uso de vehículos.
- Sujeto. Son sujetos del gravamen las personas físicas y morales que caen en la situación que se menciona en el objeto.
- Base. Es el valor del vehículo.
- Tasa. La que corresponda.
- Fuente. Está constituida por las situaciones establecidas en ley como generadoras del impuesto.

La Ley este impuesto fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1980 y entró en vigor a partir del 1 de enero de 1981. Con esta nueva disposición se abroga la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Automóviles, del 28 de diciembre de 1962. Dicho ordenamiento legal está compuesto por cinco capítulos y 17 artículos. No tiene Títulos. Para conocer algunos artículos de dicho ordenamiento legal ver anexo 6.

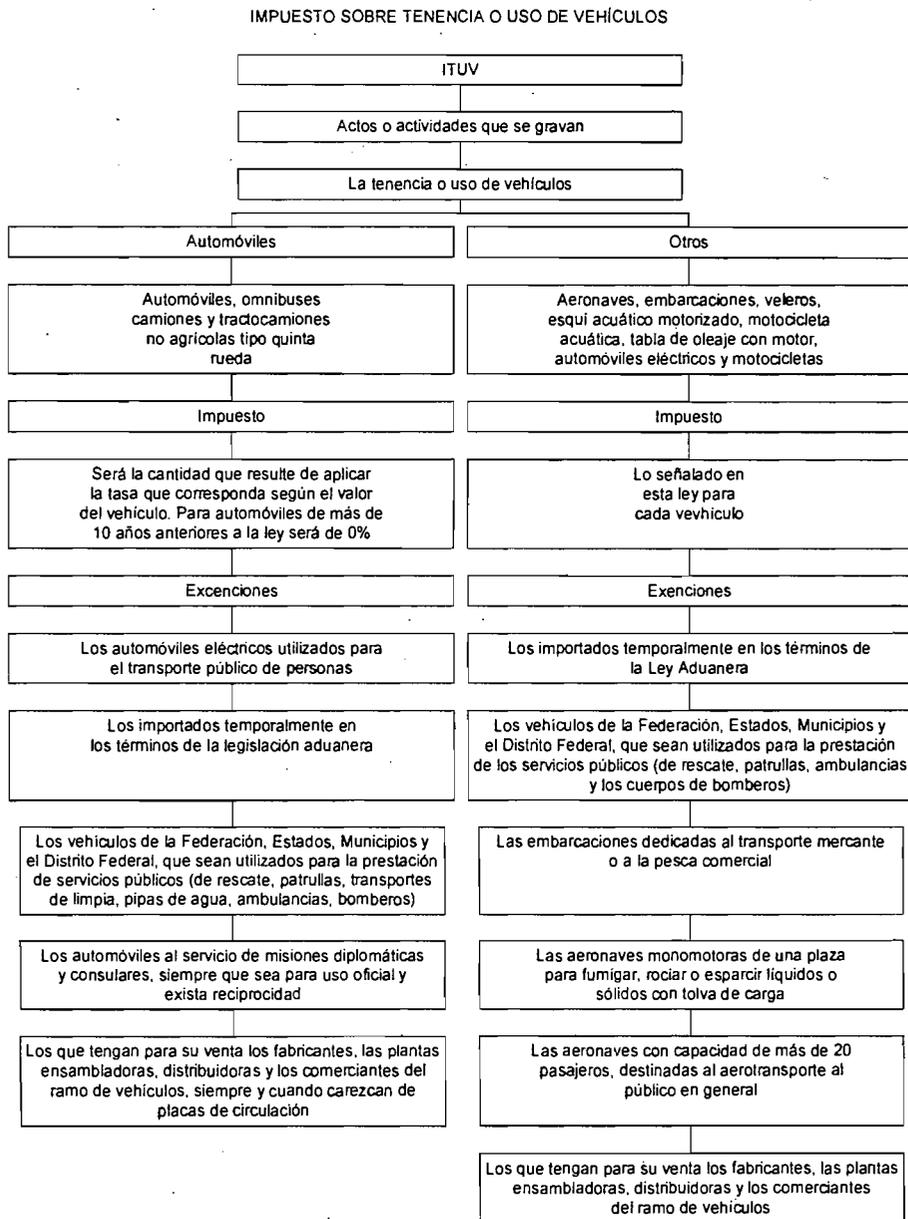
Cuadro 4

Estructura de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos

<p style="text-align: center;">Capítulo I Disposiciones Generales. Capítulo II Automóviles. Capítulo III Otros Vehículos. Capítulo III-A Vehículos Usados. Capítulo IV Participaciones a las Entidades Federativas. Capítulo V Obligaciones. Transitorios</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la LITUV 2005.

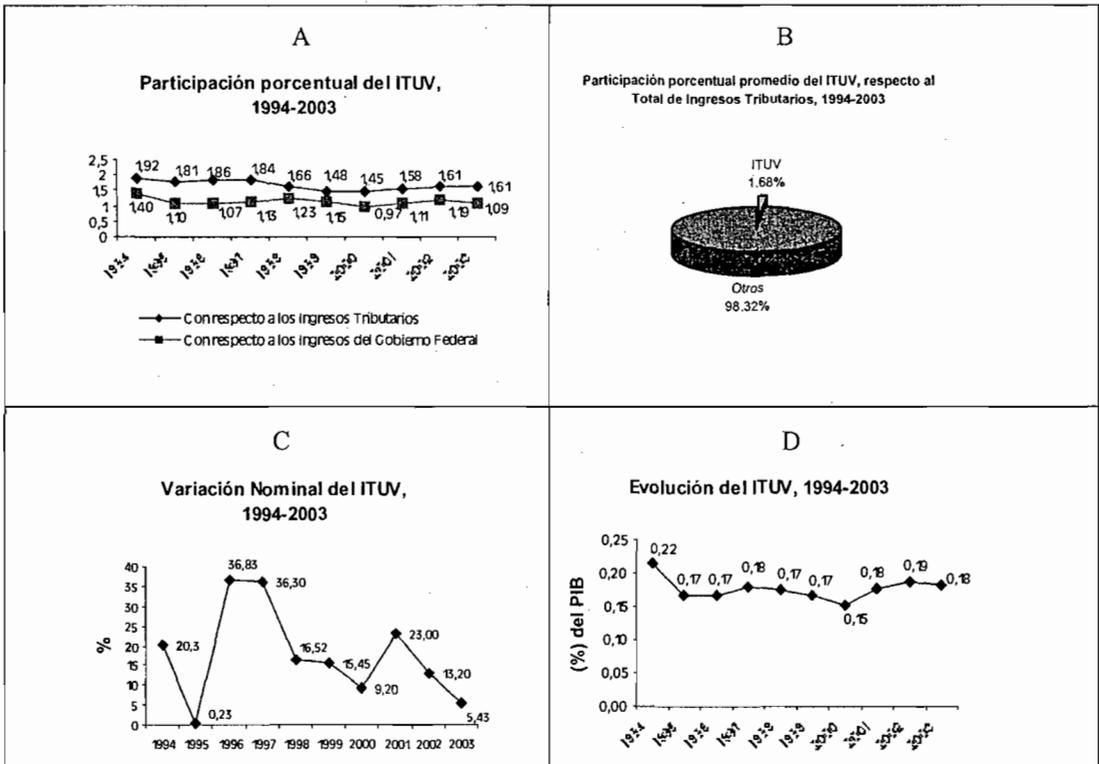
Figura 12



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley del ITUV 2005.

Gráfica 12

Algunos indicadores del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, 1994-2003



Fuente: Elaboración propia con datos del Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, Vicente Fox, 2004.

Se aprecia, en el cuadrante B, que este impuesto tiene poca participación porcentual dentro de los ingresos tributarios. Su participación más baja se registró en el año 2000 (1.45%), llegando a 8 mil 437.4 mdp, por el contrario, fue en el año de 1994 cuando alcanzó su nivel más alto de participación (1.9%), contribuyendo con 3 mil 072.9 mdp. Durante el periodo 1994-2000, el promedio de participación de dicho gravamen fue de 1.7% (ver cuadrante B). Ahora, dentro de los ingresos del Gobierno Federal, el ITUV alcanzó su nivel más bajo también en el 2000 (0.97%), y su nivel más alto en 1994 (1.4%). En el cuadrante C, se presenta el crecimiento nominal de la Tenencia durante el periodo de estudio. Aquí, se aprecia que también este impuesto se vio afectado por la crisis de 1995, ya que es en ese mismo año cuando tuvo su crecimiento más bajo (0.2%), ubicándose en 3 mil 079.9 mdp, sólo 7 millones de pesos más que el año previo. Su crecimiento más alto se dio en el siguiente año (36.8%), recaudándose mil 134.3 mdp, más que en 1995, llegando a un total de 4 mil 214.2 mdp. El aumento en su tasa de crecimiento fue de 36.6 puntos porcentuales. Finalmente, en el cuadrante D, tenemos el ITUV como proporción del PIB. Aquí también tuvo su nivel más bajo en el 2000, sin embargo, dicho impuesto presenta un comportamiento estable.

vi) Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN)

Definición:

El Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), es un impuesto indirecto que grava las enajenaciones o compras de automóviles nuevos de producción nacional y los importados. Para este impuesto no existe devolución ni compensación.

Características:

- Es un gravamen indirecto.
- Se puede trasladar vía precios.
- Al gravar automóviles nuevos éstos se consideran, en la práctica, bienes de lujo.
- Sus tasas dependen del valor de la transacción comercial.

Elementos:

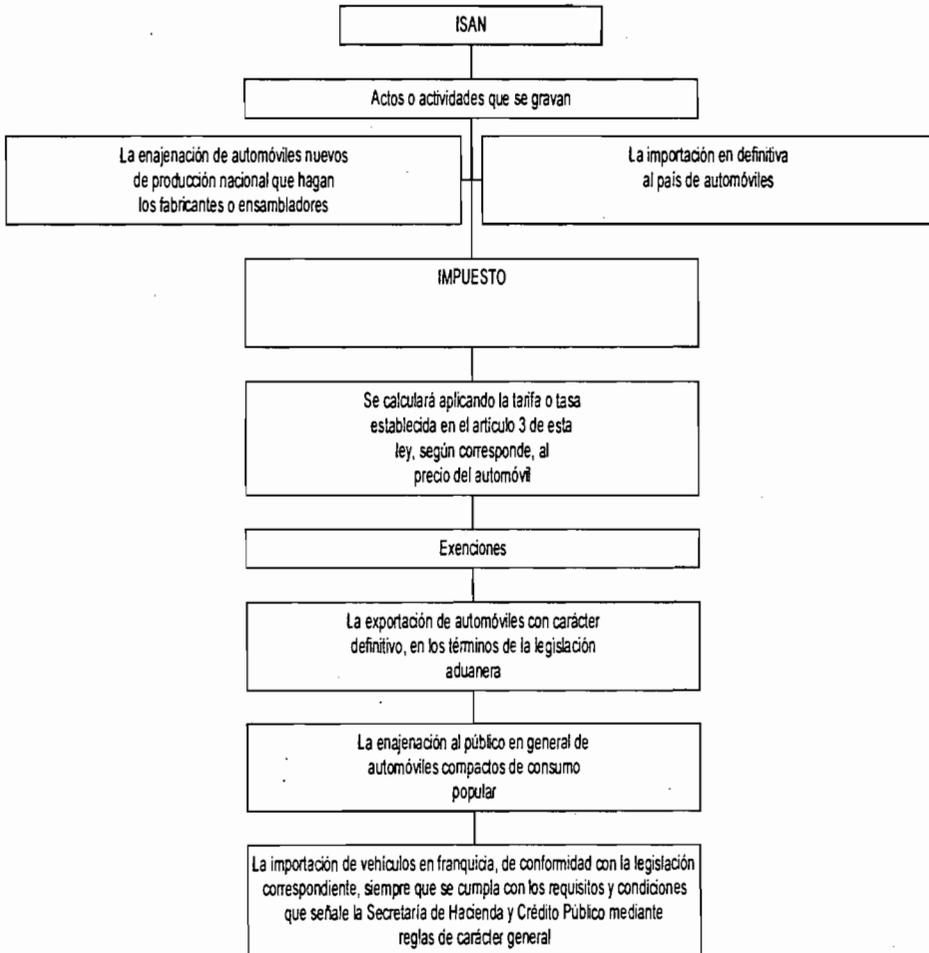
- Sujeto. Los sujetos de este impuesto son las personas físicas y morales que enajenen automóviles nuevos de producción nacional e importen automóviles.
- Objeto. Lo constituye la enajenación de automóviles nuevos de producción nacional que hagan los fabricantes o ensambladores. Se establece que un automóvil nuevo es aquel que se enajena por primera vez al consumidor o al distribuidor.
- Base. Es el valor de la transacción comercial. “En el caso de los automóviles nacionales se considerará el precio de fábrica de la unidad... Tratándose de importación, el impuesto se calculará sobre el valor que se considere para efectos del impuesto general de importación, adicionado con el monto de éste último impuesto y de los demás que se tengan que pagar con motivo de la importación, a excepción del IVA.²²
- Tasa. Las establecidas en el artículo 3 de esta ley.
- Fuente. Está formada por las actividades señaladas en ley como generadoras del impuesto.

La Ley del ISAN fue publicada, en el Diario Oficial de la Federación, el día 30 de diciembre de 1996, y entró en vigor el 1 de enero de 1997. El antecedente más reciente del pago de este gravamen, con sus diferentes tasas, se encuentra en la Ley de 1980 y, anteriormente, en la abrogada Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles. Esta Ley está integrada por trece artículos, no tiene Títulos ni capítulos. Para conocer las tasas y algunos artículos relevantes consultar el anexo 7.

²² Enrique Arriaga, op. cit. p 200.

Figura 13

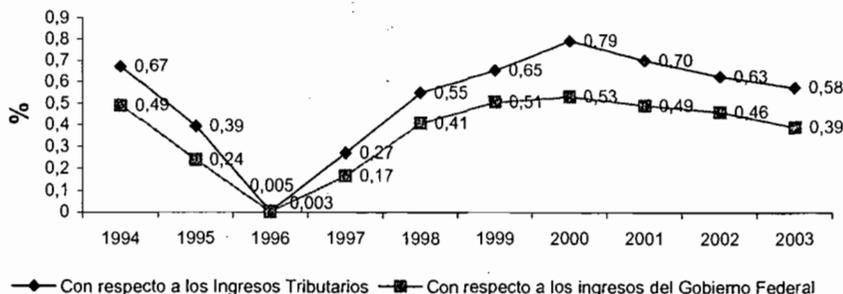
IMPUESTO SOBRE AUTOMÓVILES NUEVOS



Fuente: Elaboración propia con información de la Ley del ISAN 2005.

Gráfica 13

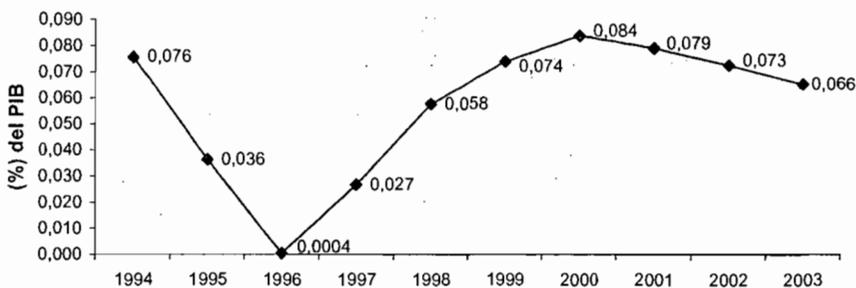
Participación porcentual del ISAN, 1994-2003



Fuente: Elaboración propia con datos del Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, Vicente Fox, 2004; y, Cuenta de Hacienda Pública Federal, varios años.

Gráfica 14

Evolución del ISAN, 1994-2003



Fuente: Elaboración propia con datos del Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, Vicente Fox, 2004; y, Cuenta de Hacienda Pública Federal, varios años.

En la gráfica 13, se ve la poca importancia que tiene este impuesto tanto en los ingresos tributarios como en los ingresos del Gobierno Federal. En promedio, durante el periodo 1994-2003, la participación porcentual del ISAN, dentro de los ingresos tributarios, fue del 0.5%, aproximadamente; y, dentro de los segundos fue del 0.4%, aproximadamente. También, se aprecia la considerable caída que tuvo el gravamen en 1996, en términos reales disminuyó cerca de 98%. Algo sorprendente fue que el ISAN presentó un espectacular crecimiento para el siguiente año (1997), ya que éste creció, en términos nominales cerca de 7,910.38%, y su crecimiento real fue superior a 1,000%. Fue hasta el año 2000, cuando casi alcanza el mismo nivel que tenía al inicio del periodo. En la gráfica 14, se observa, prácticamente, el mismo comportamiento, ya que fue en 1996 cuando tuvo su participación más baja (0.0004%), respecto al PIB, y en el 2000 la más alta (0.084%). Todo lo anterior se explica fundamentalmente por la crisis que sufrió el país a finales de 1994, porque hay que tener presente que, en la práctica, un automóvil nuevo se considera como un bien de lujo y en las crisis económicas lo que deja de consumir primero la gente son estos tipos de bienes.

B. Ingresos No Tributarios

Los ingresos no tributarios tienen la característica, a diferencia de los tributarios, de que no son coercitivos, además, tienen una contraprestación, pues se recibe a cambio del pago un bien o servicio. Estos ingresos están constituidos principalmente por los derechos, productos y aprovechamientos. A continuación, se describirán algunas de sus características más importantes.

i) Derechos

De acuerdo con el Código Fiscal de la Federación 2003, los derechos son: “Las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado”. En otras palabras, los derechos es la cantidad que en dinero recibe el gobierno por el uso que hacen los particulares de un bien o servicio público propiedad de la Nación.

Estos recursos están contemplados en la Ley Federal de Derechos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981 y vigente a partir del 1 de enero de 1982. Esta ley “deja sin efecto alrededor de 250 disposiciones administrativas que comprendían decretos, acuerdos, reglamentos y oficios circulares que contemplan cuotas sobre derechos, quedando reducidos a 68 en la Ley Federal de Derechos, las demás no fueron incorporadas a esta disposición debido a las siguientes razones: eliminación de derechos considerados de baja recaudación para el gobierno federal, pugnar una mayor simplificación administrativa, evitar la inclusión de derechos que tuvieran como finalidad el control o fomento de una actividad, la exclusión de ciertos servicios por ser considerados como obligación, por parte del Estado de proporcionarlos. De esta manera se logra significativamente, ordenar y sistematizar los diversos conceptos de derecho”²³.

Con la creación de esta Ley, los derechos se convierten en contribuciones, tal como se señala en el Código Fiscal de la Federación, por lo tanto, pasan a formar parte del mismo rubro que contiene a los impuestos, aportaciones a seguridad social y contribuciones de mejoras.

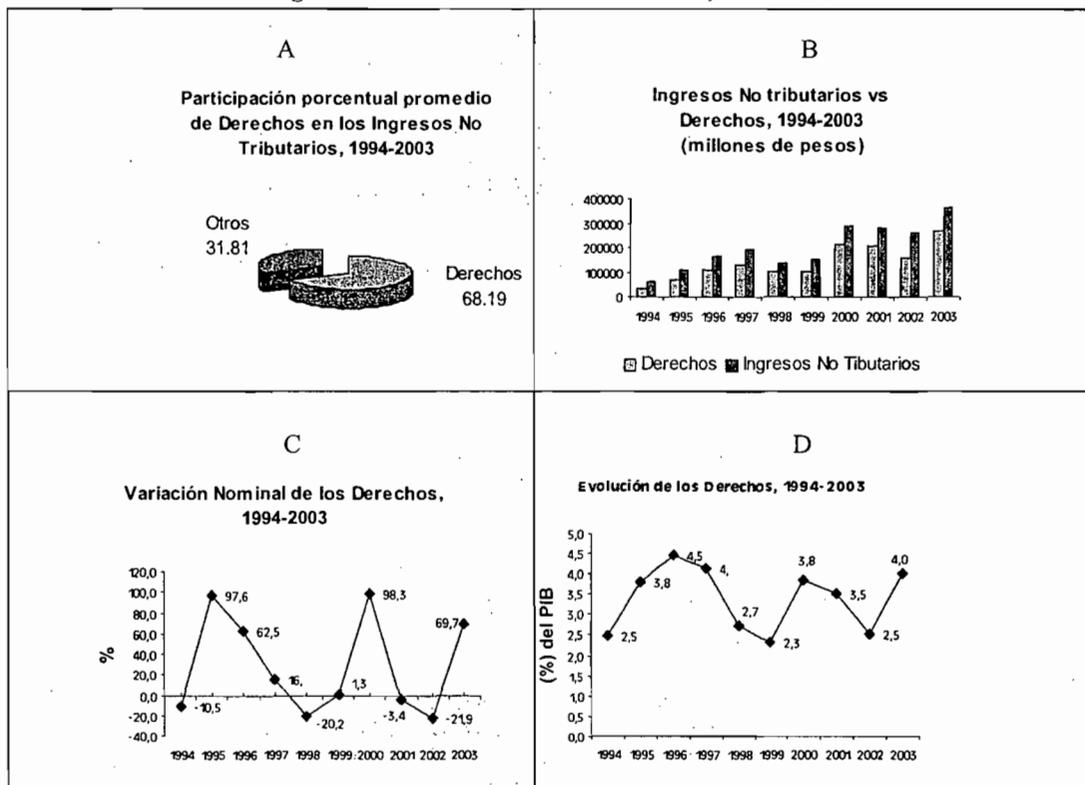
Ahora, considerando la contraprestación que se obtiene cuando se cobran los derechos se afirma que éstos pertenecen al grupo de los ingresos no tributarios.

Su Ley esta compuesta por dos títulos. El primero, se refiere a los derechos por la prestación de servicios en sus funciones de derecho público, el cual está ordenado en capítulos de acuerdo a las Secretarías de Estado que prestan servicios a cambio del cobro correspondiente.

²³ Arriaga Conchas, Finanzas Públicas de México, p207.

El segundo, comprende el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la nación, que están especificados en la Carta Magna, en los artículos 27 y 42, por ejemplo: hidrocarburos, minería, etc.

Gráfica 15
Algunos indicadores sobre los Derechos, 1994-2003



Fuente: Elaboración propia con datos del Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, Vicente Fox, 2004; y, Cuenta de Hacienda Pública Federal, varios años.

Los derechos es la contribución más importante dentro de los ingresos no tributarios, ya que su participación porcentual promedio, durante el periodo 1994-2003, es de 68.2%, aproximadamente (ver cuadrante A). Por lo mismo, los ingresos no tributarios tienen el mismo comportamiento, esto se aprecia claramente en el cuadrante B, cuando caen los derechos lo hacen también los ingresos no tributarios y viceversa, cuando aumentan los derechos lo hacen los segundos. En los cuadrantes C y D, se observa que esta contribución es muy irregular, ya que en 1994 su tasa de crecimiento era de -10.5% y para el siguiente año, 1995, creció en un 97.6%, sin embargo, para el año de 1998 su crecimiento fue negativo (-20.2%), pero para el 2000 creció más que en 1995 llegando a 98.3%, aunque en el 2002 cayó de nuevo y fue mayor que en 1998 pues lo hizo en -21.9%, y ya en el 2003 esta contribución se recuperó y creció un 69.7%. Lo anterior se ve reflejado también en su participación en el PIB.

ii) Productos

Según el Código Fiscal de la Federación 2003, “son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado”. En efecto, el Estado percibe recursos por los bienes y servicios públicos que vende, así como los derivados por el uso o explotación de bienes del dominio privado, por ejemplo, intereses, alquileres, dividendos, etc.

De acuerdo con el derecho positivo mexicano el Estado tiene doble personalidad, es decir, en unos casos puede obrar como autoridad haciendo uso de su soberanía, y en otras, realizar funciones de derecho privado. En este último caso, al igual que los individuos particulares, ejecuta actos civiles fundados en derechos del propio Estado vinculados a sus intereses particulares, por ejemplo, cuando celebra contratos... cabe señalar que cuando el acto realizado por el Estado no constituye una orden y la relación jurídica que entraña ese acto sea de naturaleza civil, dicho acto será de derecho privado²⁴.

En relación con el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado, es en la Ley General de Bienes Nacionales donde se indica que el patrimonio nacional está compuesto por los bienes del dominio público de la Federación y por los bienes del dominio privado, y es en su artículo 3ro. donde se señalan los bienes considerados como de dominio privado.

Es importante mencionar también que conforme al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la autoridad competente para el establecimiento de los productos es la Subsecretaría de Ingresos, ya que dentro de sus funciones esta la de formular la política en materia de productos de la Federación, con la colaboración de las dependencias correspondientes, así como elaborar los proyectos y disposiciones que los establezcan o den las bases para fijarlos.

Por lo anterior, es la Subsecretaría de Ingresos la que autoriza las cuotas de los productos solicitados por las diversas dependencias, tomando en consideración, para su establecimiento, el costo de los bienes o servicios prestados y un margen razonable de utilidad.

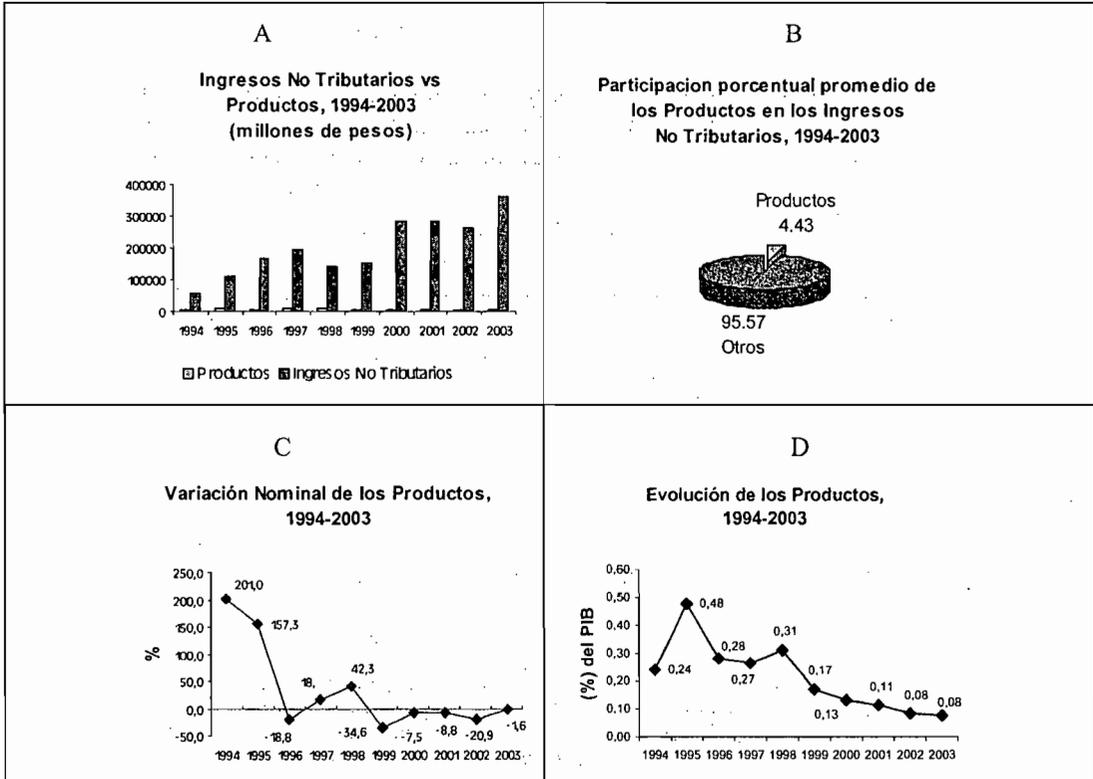
En la Ley de Ingresos de la Federación 2003 se consideran productos:

- Los ingresos derivados de los servicios que no correspondan a funciones de derecho público.
- Los recursos obtenidos del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado: explotación de tierras y aguas; arrendamiento de tierras, locales y construcciones; enajenación de bienes muebles e inmuebles.
- Intereses, créditos y bonos.

²⁴ Ibid. p209.

- Utilidades de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, de Pronósticos para la Asistencia Pública.
- Otras.

Gráfica 16
Algunos indicadores acerca de los Productos, 1994-2003



Fuente: Elaboración propia con datos del Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, Vicente Fox, 2004; y, Cuenta de Hacienda Pública Federal, varios años.

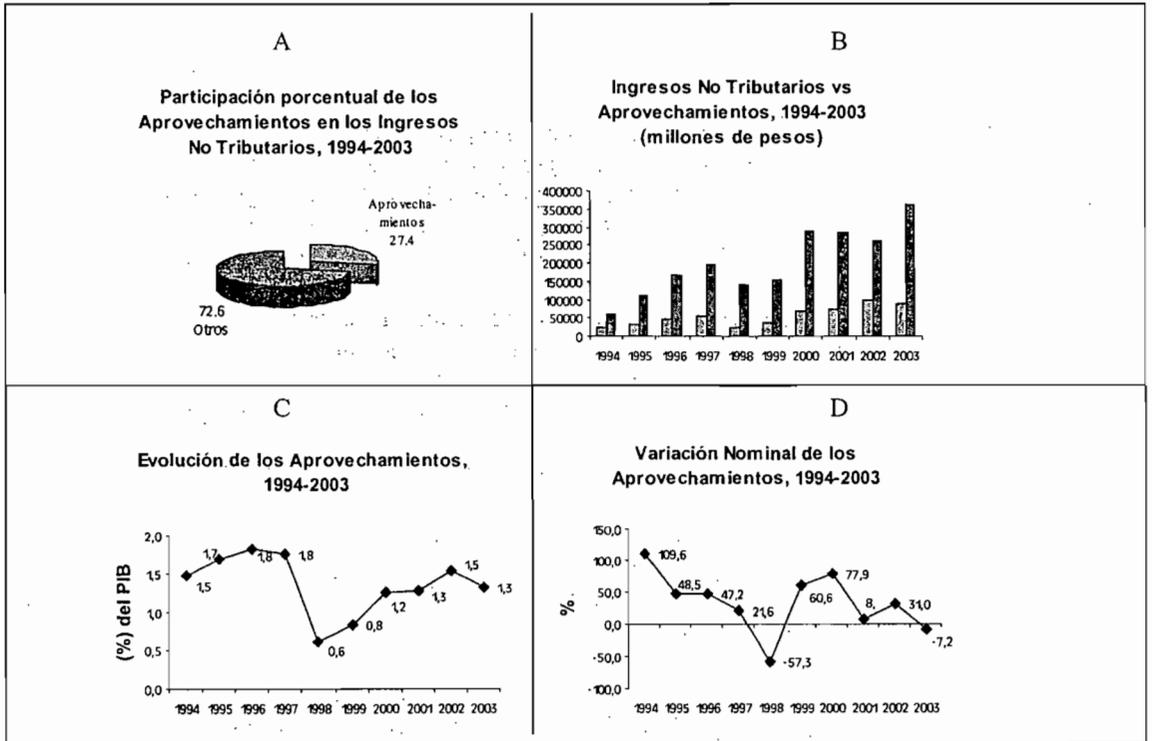
Los productos, como se aprecia en el cuadrante A, son una fuente de ingreso no tributario muy pequeña, pues apenas representa, en promedio durante el periodo 1994-2003, tan sólo el 4.4%, aproximadamente, del total de los ingresos no tributarios (ver cuadrante B). Como se observa en los cuadrantes C y D, esta fuente tiene un comportamiento decreciente casi durante todo el periodo en cuestión.

iii) Aprovechamientos

Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal (CFF art. 3). Son ingresos que provienen en parte del sistema de sanciones (multas, recargos e indemnizaciones).

En la Ley de Ingresos de la Federación 2003, también se señalan los aprovechamientos, algunos de los cuales son: las multas; las indemnizaciones; los reintegros; aportaciones de los estados, municipios y particulares para el servicio del Sistema Escolar Federalizado; cooperación de los gobiernos de los estados y municipios y de particulares para alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, telefónicas y para otras obras públicas; las recuperaciones de capital; entre otros.

Gráfica 17
Algunos indicadores de los Aprovechamientos, 1994-2003



Fuente: Elaboración propia con datos del Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, Vicente Fox, 2004; y, Cuenta de Hacienda Pública Federal, varios años.

La segunda fuente de recursos más importante por su monto de recaudación, dentro de los ingresos no tributarios, son los aprovechamientos, éstos representan, en promedio durante el periodo 1994-2003, cerca del 24.7%, (ver cuadrante A). En el cuadrante B, se observa que hasta el año de 1999 la recaudación de esta fuente era muy pequeña en relación con el total de ingresos no tributarios, ya del 2000 en adelante los montos recaudados son mayores. En el cuadrante C, se nota que fue en 1998 cuando esta fuente experimentó una caída muy fuerte en su recaudación, que se reflejó en su participación dentro del PIB. En el último cuadrante (D), se aprecia que su tasa de crecimiento fue disminuyendo hasta llegar en ese año a -57.3% , aproximadamente.

2.2.2 Ingresos Extraordinarios

Los ingresos extraordinarios, como su nombre lo indica, son recursos financieros extras, adicionales o complementarios a los ordinarios. Son consecuencia de gastos imprevistos como guerras, desastres naturales, epidemias, déficits, etc.

Se perciben, obviamente, de manera irregular, no son constantes o periódicos, de ahí su naturaleza de extraordinarios. Generalmente no se pueden programar.

Se identifican con el endeudamiento o el empréstito en los mercados de capitales y con la venta de bienes públicos. Actualmente la fuente más importante es la deuda pública.

La deuda pública es una obligación financiera que adquieren los gobiernos de pagar un rendimiento monetario a los que poseen legalmente los documentos de deuda o valores gubernamentales, en un momento dado.

La deuda pública permite que la inversión de un país no dependa exclusivamente del nivel de ahorro del gobierno o del ahorro interno de esa economía. La deuda permitirá aprovechar el ahorro del sector privado, o el ahorro externo para llevar a cabo proyectos de inversión rentables que incrementen el bienestar de toda la sociedad; también representa un instrumento útil en el manejo de la política monetaria de un país, debido a que mediante la política de emisión de deuda pública el gobierno establece el nivel y la estructura de las tasas de interés, mientras que a través de las operaciones de mercado abierto, es decir, la compra y venta de títulos de deuda, interviene variando el volumen de liquidez existente en la economía²⁵.

La deuda pública se define como la suma o cuantificación de las obligaciones financieras contraídas por el sector público, resultado de la celebración de empréstitos internos y externos sobre el crédito de la Nación.

Algunas de las razones y funciones para recurrir a la deuda pública son:²⁶

²⁵ José Ayala, op. cit. p308.

²⁶ Ibid. p310.

Razones:

- a) Situaciones de emergencia: se refiere a circunstancias difíciles de prever, como son guerras o desastres naturales.
- b) Construcción de obras públicas: establecida de antemano por la política de ampliación de servicios públicos, que por su carácter permanente y de gran cuantía no pueden ser cubiertos por ingresos ordinarios, o bien, con el fin de combatir el desempleo en una recesión.
- c) Hacer frente al déficit presupuestal: como consecuencia de la aparición de una emergencia de grandes proporciones (como es el caso de devaluaciones, fugas de capital) y de ciertas limitaciones gubernamentales de corto plazo, o que en el largo plazo sea difícil de superar.
- d) Para pagar deuda: en algunas ocasiones se recurre a la deuda pública cuando es necesario cubrir deuda vieja o pagar el servicio de la misma.

Funciones:

- a) Compensar la insuficiencia de ingresos gubernamentales.
- b) Canalizar recursos para usos productivos de aquellas áreas que tienen excedentes hacia aquellas que no los tienen.
- c) Proporcionar valores libres de riesgo y de gran liquidez, atrayendo así diferentes tipos de ahorradores por medio de la emisión de instrumentos financieros gubernamentales diversos.
- d) Incrementar la utilización de recursos productivos mediante mecanismos financieros de ahorro e inversión.
- e) Expandir la capacidad productiva con la ampliación del financiamiento en todos los sectores económicos.
- f) Manejo de la oferta monetaria a través de operaciones de mercado abierto.

Los documentos más importantes que hacen referencia a la deuda pública son: la Constitución, la Ley General de Deuda Pública y la Ley de Ingresos de la Federación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**Artículo 73, fracción VII. El Congreso tiene facultad:**

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

Ley General de Deuda Pública

Artículo 1. Para los fines de esta Ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

- I. El Ejecutivo Federal y sus dependencias.
- II. El Departamento del Distrito Federal.
- III. Los organismos descentralizados.
- IV. Las empresas de participación estatal.
- V. Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas.
- VI. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al V.

Artículo 2. Para los efectos de esta ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

- I. La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.
- II. La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago de pacte a plazos.
- III. Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, y
- IV. La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

Ley de Ingresos de la Federación

Es en su artículo 2do., en donde se señalan cuáles serán los límites de endeudamiento público tanto interno como externo del Ejecutivo Federal. Como esta Ley es anual, cada año dicho artículo se modifica y, por tanto, el límite de endeudamiento también. (ver apartado 2.1.3).

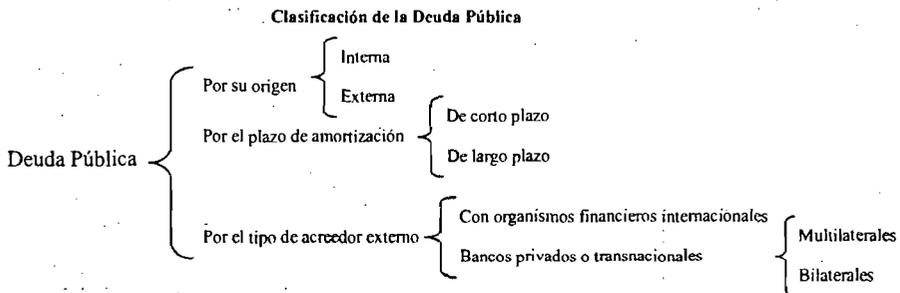
Las instituciones que se encargan, en el país, del manejo de la deuda pública son:

- 1. El H. Congreso de la Unión.
- 2. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La administración de la deuda se puede definir como el conjunto de operaciones administrativas de las autoridades públicas con objeto de mantener adecuadas condiciones de emisión, conversión y amortización de instrumentos financieros²⁷.

A la deuda pública se le suele clasificar o dividir de acuerdo por su origen, por su plazo de amortización o por el tipo de acreedor externo. A continuación, se describirá la primera clasificación ya que es la más usada.

Figura 14



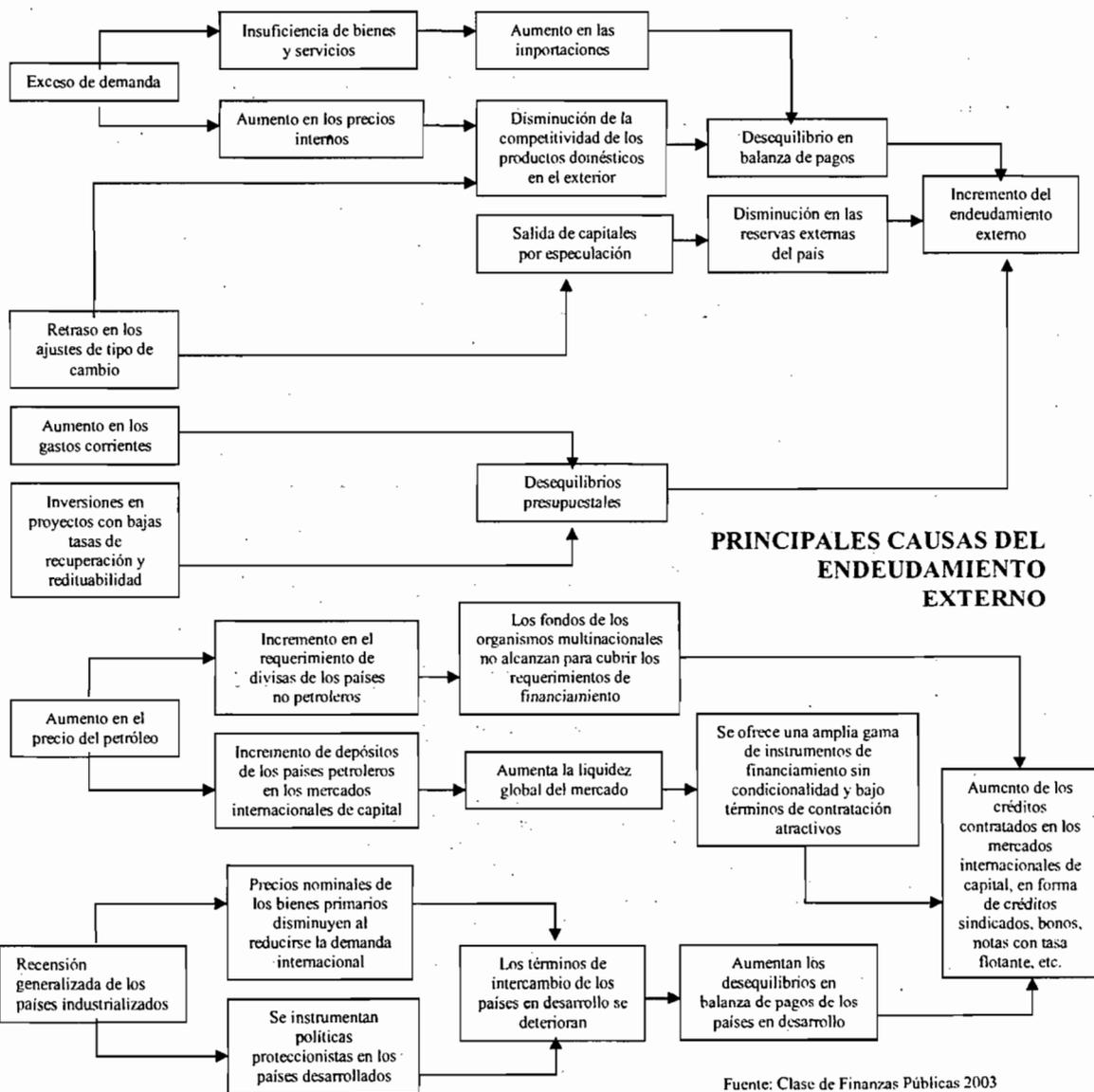
Fuente: El ABC de las Finanzas Públicas. INEGI 1994, P11.

²⁷ *Ibid.* p310.

Deuda pública interna. Está compuesta por los recursos que provienen de los particulares nacionales. Su recaudación se da a través de diversos instrumentos financieros, entre los que se encuentran: los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES), Bonos Ajustables del Gobierno Federal, entre otros. Se adquiere en moneda nacional dentro del territorio.

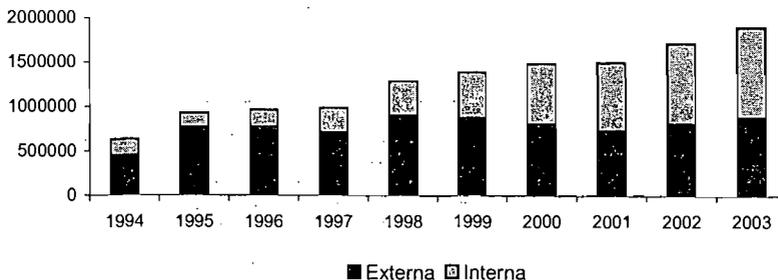
Deuda pública externa. Es la que se contrata con los diversos acreedores externos como son: bancos privados transnacionales y organismos financieros internacionales como el Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Se contrata en moneda extranjera.

Figura 15



Gráfica 18

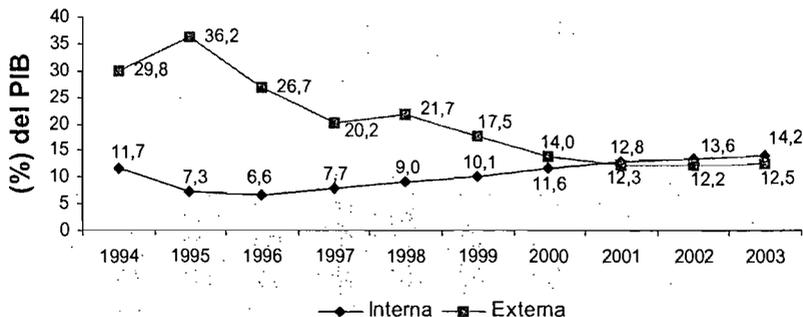
Deuda Pública Bruta Total, 1994-2003
(millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos del Cuarto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, Vicente Fox 2004; y, Cuenta de Hacienda Pública Federal, varios años.

Gráfica 19

Evolución de la Deuda Pública Bruta, 1994-2003

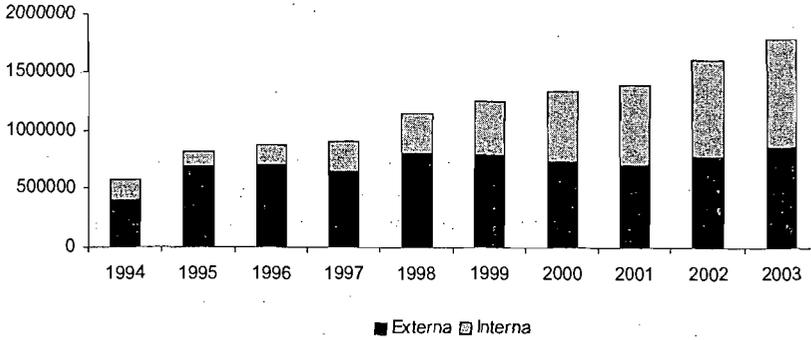


Fuente: Elaboración propia con datos del Cuarto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, Vicente Fox 2004; y, Cuenta de Hacienda Pública Federal, varios años.

Se aprecia en ambos gráficos que es a partir del año de 1998 cuando el nivel de deuda externa disminuye y el nivel de deuda interna aumenta. También se observa que a partir del 2001 la deuda interna es mayor que la deuda externa, esto es importante y favorable para el Gobierno Federal, porque la deuda externa se contrata en el extranjero a una tasa de interés existente en el mercado internacional, si ésta aumenta, por cualquier circunstancia, el Gobierno se verá obligado a dirigir más recursos para pagar el servicio de la misma. Por otro lado, la tasa de interés de la deuda interna depende en gran medida de lo que haga el Banco de México. Es preferible endeudarse con los particulares nacionales que con el resto del mundo, pues sólo hay que recordar lo que pasó en 1982.

Gráfica 20

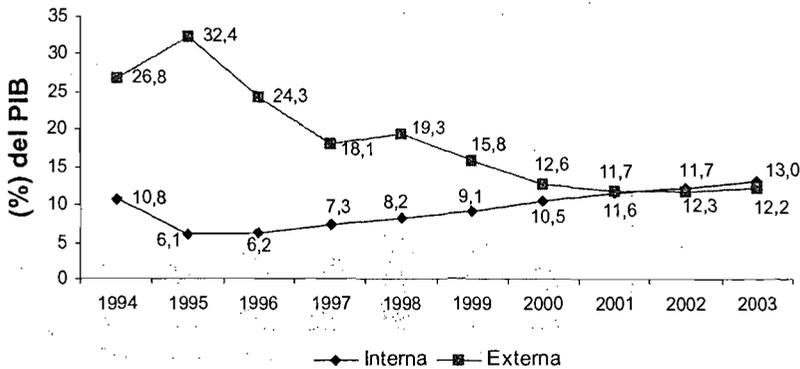
Deuda Pública Neta Total, 1994-2003
(millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de 4to. Informe de Gobierno, VFQ 2004; y, Cuenta de Hacienda Pública Federal, varios años.

Gráfica 21

Evolución de la Deuda Pública Neta, 1994-2003



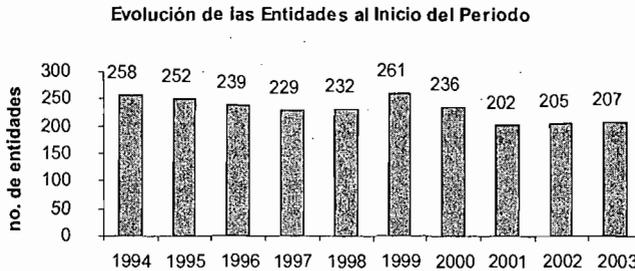
Fuente: Elaboración propia con datos de 4to. Informe de Gobierno, VFQ 2004; y, Cuenta de Hacienda Pública Federal, varios años.

En estas dos gráficas se muestra la deuda pública neta, que a diferencia de la deuda pública bruta, no se incluyen los depósitos y disponibilidades del sector público, así como los activos internacionales del instituto central. Para el año 2001, casi ambos niveles de deuda (interna y externa), eran iguales. A partir del 2002, la interna supera a la externa por muy poco.

No es malo endeudarse siempre y cuando el monto y la tasa no sean muy elevados pues una gran deuda pública a una tasa elevada produce efectos negativos en el crecimiento económico, porque una gran parte de los recursos generados se tendrían que destinar al pago del servicio y del principal y, por tanto, se dejaría de invertir en actividades productivas.

Otra fuente de recursos extraordinaria es la venta de activos públicos, en otras palabras, privatizaciones. Consiste en vender las empresas pertenecientes al Estado a la iniciativa privada. Es en la década de los años ochentas cuando México emprende amplios procesos de privatizaciones, lo que le permitió hacerse de muchos recursos. Lo anterior fue posible porque el Estado era demasiado obeso, o sea, era dueño de bastantes empresas muchas de las cuales eran ineficientes y sólo aumentaban el déficit público. Simplemente en 1982 existían 1155 empresas paraestatales.

Gráfica 22



Fuente: Elaboración propia con datos de 4to. Informe de Gobierno, VFQ 2004; y, Cuenta de Hacienda Pública Federal, varios años.

Durante los últimos 4 años, la desincorporación de empresas del Gobierno federal le han generado ingresos equivalentes a un tercio de lo planeado originalmente, de acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda. Raúl Martínez-Ostos, vocero de la dependencia, reconoció que se vendió un tercio de lo planeado, pero se maximizaron los ingresos para el fisco sin malbaratar los activos nacionales. "Más vale vender poco pero bien, que mucho pero mal... no todo es privatizar, hay desincorporaciones que no se reflejan en ingresos, pero que redundan en ahorros y una mayor eficiencia en la asignación de recursos", agregó. Para el periodo 1999-2002, se esperaba obtener, por privatizaciones de empresas, 96 mil 780 millones de pesos. Sin embargo, apenas se obtuvieron 32 mil 275 millones, es decir, 33.3 por ciento de lo aprobado originalmente por el Congreso de la Unión en las leyes de Ingresos. En el resultado de las privatizaciones han influido desde factores de tipo normativo hasta relacionados con la coyuntura económica nacional e internacional. "La coyuntura económica nacional e internacional ha influido en los procesos de desincorporación durante los últimos años", dijo Raúl Feliz, catedrático del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). En las circunstancias económicas del país y del entorno internacional, las ofertas de interesados en empresas o bienes por privatizar no satisfacen la demanda de las autoridades, por lo que se ha optado por esperar tiempos mejores, opinó Coutiño. Entre 1990 y 1999, los ingresos por privatizaciones en México sumaron 31 mil 749 millones de dólares, y del 2000 a la fecha ascendieron a casi 8 mil 500 millones de dólares. Las ventas de empresas públicas para el 2003 podrían dar ingresos por 21 mil 150 millones de pesos, incluidas las desincorporaciones de los citados grupos aeroportuarios, algunos tramos carreteros y la participación gubernamental en Scotiabank Inverlat.²⁸

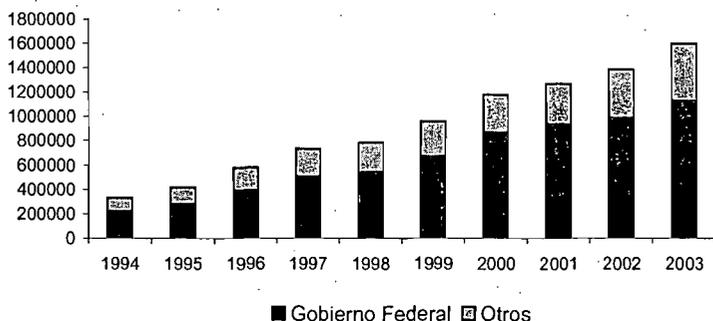
²⁸ Periódico Reforma 20/02/2003

2.3 Evolución de los Ingresos del Gobierno Federal

Los ingresos del Sector Público provienen de tres fuentes principales: los Ingresos del Gobierno Federal; los Ingresos de Organismos y Empresas; y, los Ingresos Derivados de Financiamientos.

A continuación, se describen y analizan los ingresos del Gobierno Federal, su evolución y comportamiento.

Gráfica 23
**Ingresos Ordinarios del Sector Público Presupuestario,
 1994-2003**
 (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del Cuarto Informe de Gobierno, VFQ 2004.

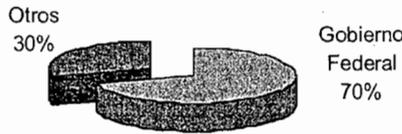
En la gráfica 23, se aprecia claramente como los ingresos provenientes del Gobierno Federal son el elemento más importante del total de ingresos del sector público.

Lo anterior se explica porque sus ingresos están conformados, como se explicó anteriormente, por los recursos tributarios y no tributarios. Mientras que el resto de los ingresos públicos se obtienen, fundamentalmente, a través del sector paraestatal: organismos y empresas bajo control directo presupuestal y bajo control indirecto.

Por lo anterior, la participación porcentual de los ingresos del Gobierno Federal respecto al total del Ingreso Público es muy elevada. En promedio, durante el periodo 1994-2003, ésta es del 70%, aproximadamente, (ver gráfica 24).

Gráfica 24

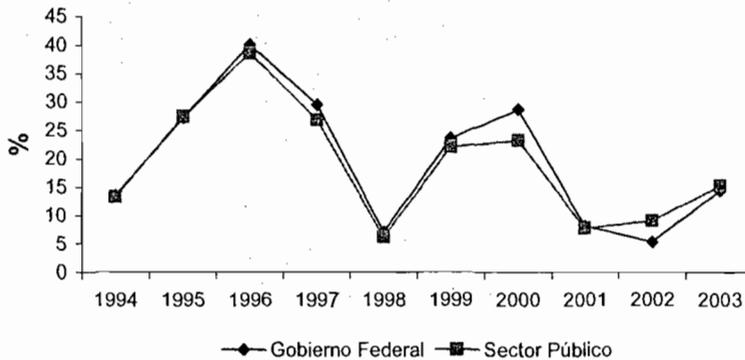
Participación porcentual promedio de los Ingresos del Gobierno Federal, respecto al total de ingresos del Sector Público, 1994-2003



Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del Cuarto Informe de Gobierno, VFQ 2004.

Gráfica 25

Variación Nominal del Ingreso Público, 1994-2003

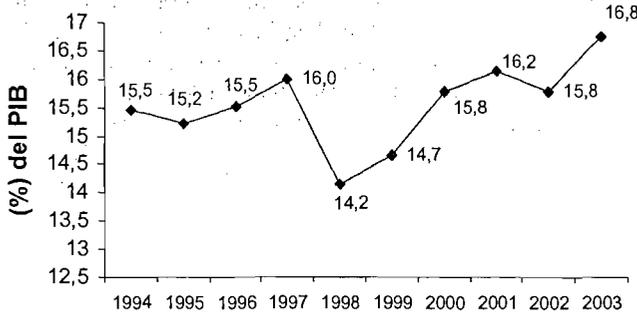


Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del Cuarto Informe de Gobierno, VFQ 2004.

Ahora, como los ingresos del Gobierno Federal representan el 70%, aproximadamente, del total de ingresos del Sector Público, pues su tasa de crecimiento es muy similar a la del total de ingresos públicos. En la gráfica 25 podemos ver que de 1994 a 1999 ambas tasas de crecimiento son prácticamente iguales, o al menos presentan el mismo comportamiento. Es hasta el año 2000 cuando esa tendencia deja de ser tan similar, ya que ambas tasas crecen pero la del Gobierno Federal lo hace en mayor medida. Solamente en el 2002 hay un comportamiento contrario.

Gráfica 26

Evolución de los Ingresos del Gobierno Federal, 1994-2003

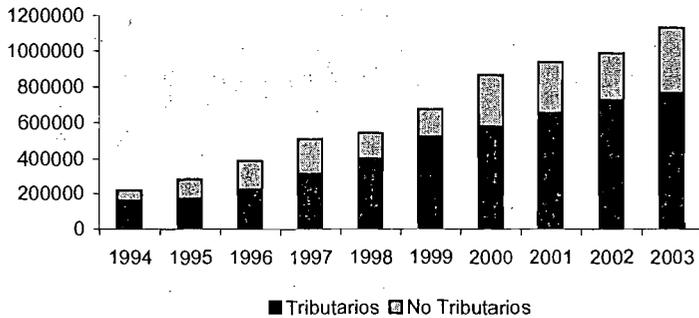


Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del Cuarto Informe de Gobierno, VFQ 2004.

Veamos ahora el comportamiento de los rubros que componen los ingresos del Gobierno Federal.

Gráfica 27

Composición de los Ingresos del Gobierno Federal, 1994-2003 (millones de pesos)



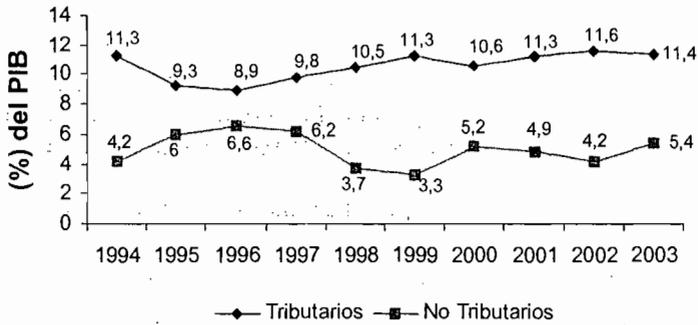
Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del Cuarto Informe de Gobierno, VFQ 2004.

Dentro de los ingresos tributarios, existen tres fuentes principales, las cuales son: el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS). Hay que recordar que tanto el ISR como el IVA son gravámenes que están directamente relacionados con la actividad económica, por tanto, son algo estables. Mientras que el IEPS, tiene un vínculo más estrecho con el precio del petróleo, lo que lo hace ser un impuesto muy inestable.

Los ingresos no tributarios están compuestos principalmente por los derechos, productos y aprovechamientos.

Gráfica 28

**Evolución de los Ingresos del Gobierno Federal,
1994-2003**



Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del Cuarto Informe de Gobierno, VFQ 2004.

En la gráfica 28, se observa que, de 1994 al 2003, los ingresos tributarios han representado aproximadamente 10.6% del PIB en promedio. El año en el que esta fuente fue menor, en el periodo, fue en 1996 (8.9%), y se debió, fundamentalmente, a la crisis económica que sufrió el país en 1995. Mientras que el año en el que se alcanzó un mayor porcentaje, como proporción del PIB, fue en el 2002, llegando a 11.6%.

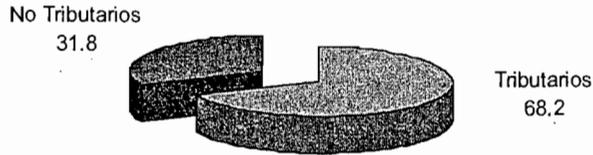
Con los datos de la gráfica nos damos cuenta de que, en promedio, la carga fiscal, esto es, los ingresos tributarios como proporción del PIB, es muy baja, pues anda alrededor del 10.6%, aproximadamente. Lo anterior confirma que México es un pésimo recaudador, pues su carga fiscal es una de las más bajas del mundo.

Por otra parte, los ingresos no tributarios presentan un comportamiento relativamente constante, pues es en los años 1998 y 1999 cuando sufrieron disminuciones importantes, siendo en 1999 cuando esta fuente alcanzó su nivel más bajo ubicándose en 3.3%, respecto al PIB.

Curiosamente, en 1996 cuando los ingresos tributarios llegan a su nivel más bajo, los ingresos no tributarios alcanzan su nivel más alto (6.6%). Esto se debió a que se continuó con el efecto favorable que en 1995 se había dado por los derechos aplicados a la actividad petrolera, cosa que se vio favorecida por los incrementos registrados en los precios promedio del petróleo y en el volumen exportado.

Gráfica 29

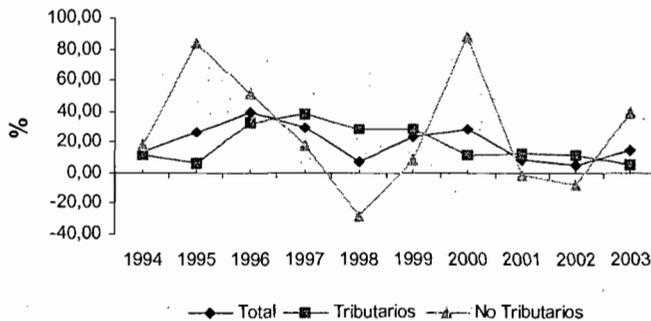
Participación promedio de los Ingresos Tributarios y No Tributarios del Gobierno Federal, 1994-2003



Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del Cuarto Informe de Gobierno, VFQ 2004.

Gráfica 30

Variación Nominal de los Ingresos del Gobierno Federal, 1994-2003



Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del Cuarto Informe de Gobierno, VFQ 2004.

En el siguiente cuadro se mencionan los cambios más importantes registrados en los ingresos del Gobierno Federal durante el periodo 1994-2002.

Cuadro 5

Evolución de los Ingresos del Gobierno Federal, 1994-2003

Año	Ingresos Tributarios	Ingresos No Tributarios
1994	<p>Durante este año, el ISR y el IVA mostraron un comportamiento muy moderado, derivado del estancamiento económico. El importante crecimiento observado en el IEPS se derivó del cambio en el régimen de PEMEX que se orientó más hacia los impuestos que hacia los derechos. Adicionalmente, entró en vigor el TLC con EU y Canadá lo cual comenzó a impactar hacia abajo la recaudación de los impuestos a la importación. No obstante, la caída se vio reducida por el incremento en las compras externas que fue de 12.9% real.</p>	<p>En este año los aprovechamientos tuvieron gran influencia sobre los ingresos no tributarios ya que aumentaron en 93.3%. Esto se explica por los pagos cubiertos por la casa de moneda derivados de acuñación y desmonetización de moneda metálica utilidades reportadas por BANXICO y por ingresos extraordinarios generados por la venta de acciones de TELMEX y bancos comerciales. Sin embargo, los derechos mostraron un descenso de 17.5%, anual esto se vincula principalmente con la disminución del volumen de exportación del petróleo crudo y petrolíferos así como las modificaciones efectuadas al régimen fiscal de PEMEX.</p>
1995	<p>En este año se incrementó la tasa del IVA a partir de abril del 10 al 15 por ciento, (conservando la tasa del 10 por ciento en la región fronteriza) y se continuó con la desgravación arancelaria. El fuerte impacto sobre la actividad económica generado por la crisis de confianza de finales de 1994, ocasionó una fuerte caída en los ingresos tributarios que se vio contrarrestada por el incremento en la tasa del IVA y el incremento en el precio de petróleo durante ese mismo año.</p>	<p>En 1995 a diferencia del 1994 los derechos provenientes de la actividad petrolera y los recursos derivados de inversiones en el rubro de productos, fueron parte fundamental para el ascenso en los ingresos no tributarios los cuales tuvieron una variación de 33.1% real. Por otro lado también se favorecieron por la evolución de los ingresos por ventas externas de hidrocarburos a que dio lugar la depreciación cambiaria y el aumento en el precio promedio del crudo.</p>
1996	<p>El crecimiento observado en el IVA de 6.7% se explica fundamentalmente por la recuperación de la actividad económica y mayor fiscalización. En este año, existieron elementos que redujeron el potencial del IVA como es la disminución de la tasa (a cero por ciento) al consumo doméstico de agua y la aplicación del IVA únicamente a la parte real de los intereses. En materia del IEPS, nuevamente se presentó una disminución, en parte debido a que los patrones de consumo en bebidas alcohólicas, cervezas y tabacos se continuaron modificando hacia productos de menor precio, lo cual reduce la recaudación por el IEPS. A pesar de la gradual reducción de aranceles por la entrada en vigor en 1994 del TLC, durante 1996, se presentó un incremento en la recaudación por el impuesto a las importaciones.</p>	<p>Los ingresos no tributarios aumentaron en 16.2%, siguiendo con los efectos que en 1995 se habían dado por los derechos aplicados a la actividad petrolera, y los excedentes de operación del Banco de México que se consignaron en el renglón de aprovechamientos. Por concepto de derechos se alcanzó un incremento de 24.6%, por segundo año consecutivo se observaron resultados positivos debido al desempeño de la exportación petrolera que se vio favorecido por los incrementos registrados en la cotización promedio del crudo y en el volumen exportado.</p>

Continuación

Año	Ingresos Tributarios	Ingresos No Tributarios
1997	<p>En julio de este año, inició actividades el Servicio de Administración Tributaria, lo cual también se asocia con un mayor cumplimiento de las obligaciones. El crecimiento del ISR alcanzó el 18.1% real, lo cual se explica por el favorable desempeño de la actividad económica y por el incremento en la efectividad de los programas de fiscalización. Esto último se observa mediante dos indicadores, el primero es la presencia fiscal que pasó de 7.8 a 10.1 por ciento de 1996 a 1997 y el segundo es el indicador de costo-beneficio que se incrementó en más de 50% en el mismo lapso.</p>	<p>En este año el menor precio promedio del crudo mexicano tuvo un efecto importante sobre la trayectoria de los ingresos no tributarios. Por un lado los derechos por extracción de hidrocarburos disminuyeron 2.1% real mientras que el volumen de exportación de crudo comercializado se incrementó en 11.5 y 6.6% en las ventas internas de productos petrolíferos ya que el precio pasó de 18.94 a 16.46 dólares por barril entre 1996 y 1997. Por otra parte los aprovechamientos ascendieron en 3.3 real como resultado de la combinación de ingresos adicionales derivados de la desincorporación de empresas públicas y la reducción en los remanentes de operación enterados por el Banco de México.</p>
1998	<p>En este año, se creó el régimen de pequeños contribuyentes (REPECOS) que pretendió agrupar diversos tratamientos que se otorgaba a contribuyentes pequeños en diversos ordenamientos legales. En el IEPS se presentó un crecimiento muy importante derivado de la disminución en los precios de petróleo que impactó directamente el precio de los petrolíferos y, por consecuencia, incrementó la tasa del IEPS. Adicionalmente se incrementó el gravamen al consumo de bebidas alcohólicas y cervezas, lo cual también contribuyó al mayor crecimiento del IEPS de los últimos 13 años (46%). La depreciación de la moneda, junto con el incremento en la actividad económica y el mayor enfoque hacia el sector externo contribuyeron a revertir la disminución gradual de los aranceles.</p>	<p>En dicho periodo se obtuvo un decremento del 37.8% real originado por el impacto de la baja del precio internacional del petróleo a través de la recaudación de los derechos sobre hidrocarburos. El precio promedio de exportación de la mezcla del crudo mexicano, se ubicó en 10.16 dólares por barril, frente a 16.46 de 1997. En cuanto a derechos se dieron dos efectos por derechos sobre hidrocarburos se dio una reducción del 37.1% y por el resto de ellos un aumento del 50.4% real. Por concepto de productos se captó un incremento de 23.2% más resultado de los intereses generados por el saldo promedio que se mantuvo en el Fondo de contingencia, los aprovechamientos obtuvieron un porcentaje menor a lo recaudado el año anterior en 63.1% real, debido a la caída de los ingresos no recurrentes.</p>
1999	<p>Durante este año, se eliminó la deducción inmediata, se acotó el régimen de consolidación fiscal, se modificó la tarifa y se agregaron dos tasas al ISR de personas físicas para llegar al 40%. Estas medidas permitieron un crecimiento de 10 por ciento real aproximadamente. El IVA no presentó cambios de relevancia y su incremento de aproximadamente 9 por ciento se debió al incremento del consumo privado derivado del crecimiento en la actividad económica. En este año se incrementaron los aranceles a los países con los cuales México no tiene suscrito un tratado de libre comercio, lo cual contribuyó al crecimiento de la recaudación por impuestos a las importaciones.</p>	<p>En este año los ingresos fueron 6% menores a 1998 debido al comportamiento que presentaron los derechos por la extracción del petróleo dada una reducción adicional en los volúmenes de exportación de crudo y el menor tipo de cambio real que incidió en el valor de las ventas externas, y algunas internas medidas en pesos. Los derechos cubiertos por PEMEX registraron una significativa contracción de 11.5% respecto a los pagados en 1998.</p>

Continuación

Año	Ingresos Tributarios	Ingresos No Tributarios
2000	En este año, tanto el IVA como el ISR presentaron crecimientos importantes derivados en lo fundamental de mejora en la actividad económica y de algunas adecuaciones al marco legal, que permitió ampliar la fiscalización.	En este año, los ingresos no tributarios se incrementaron en 67.2% que se explica en 82% por los derechos sobre hidrocarburos, ya que el precio de la mezcla mexicana de petróleo se incrementó en 58% aproximadamente.
2001	Se inició el programa Cuenta Nueva y Borrón que permitió un incremento de un millón 400 mil nuevas declaraciones. En lo que toca a los impuestos a las importaciones, se presentaron cuatro efectos que lo llevaron a una caída de 17.3%: El inicio en julio del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea; La disminución del ritmo de la actividad económica; La desgravación gradual pactada en el TLC y una disminución en términos reales del tipo de cambio.	Durante 2001, el 100% de la caída en ingresos no tributarios se explica por la caída en los derechos sobre hidrocarburos. Después del importante incremento en el precio de la mezcla observado durante 2000, en este año se presentó un decremento de 25%, lo cual se vio reflejado en un decremento de los no tributarios en 6.8%. Adicionalmente, contribuyó a esta caída la apreciación ligera de la moneda. Parte de la caída en el precio durante este año, se contrarrestó con el incremento en las plataformas de exportación.
2002	Se homologaron las tasas máximas aplicables de ISR a 35% con el objetivo de tener una reducción gradual en los próximos tres años para llegar hasta el 32%. Adicionalmente, nuevamente se autorizó la deducción inmediata de inversiones fuera de las tres principales áreas metropolitanas. Este año entró en vigor el impuesto a la Venta de Bienes y Servicios Suntuarios, el impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario. En el IEPS se incorporó un impuesto a las telecomunicaciones, aguas gasificadas o minerales, bebidas refrescantes y rehidratantes y concentrados para preparar éstas. Adicionalmente se aumentaron las tasas de los cigarros y las bebidas alcohólicas. Se creó un régimen intermedio para personas de capacidad administrativa media. Además, en materia de IVA se introdujo un esquema en base efectivo, que permite trasladar cuando se cobra y acreditar cuando se paga. El IEPS se incrementó por el efecto del mercado de petrolíferos (lo cual se ve reflejado como una caída en los no tributarios petroleros). Adicionalmente, en el caso de los impuestos a las importaciones, la actividad económica, los desgravamientos graduales de los diversos tratados de libre comercio y una apreciación real del tipo de cambio ocasionaron su debacle en casi 10% real.	Nuevamente se presentó una caída real, pero en esta ocasión fue de casi el doble, pues alcanzó 12.1%. La caída se explica por una menor plataforma de exportación que no se alcanzó a revertir por el incremento en el valor de la mezcla en parte por una apreciación en el tipo de cambio en términos reales. La caída en los no tributarios pudo haber alcanzado el 18%, si no se hubiera visto contrarrestada por los ingresos no recurrentes obtenidos por la transferencia de ingresos provenientes del SAR (recursos que no han sido identificados por los trabajadores), la colocación de acciones de BBVA-Bancomer, la desincorporación de AHISA y de algunos tramos carreteros.
2003*	Se aprobó gravar los intereses reales percibidos por las personas físicas. Se estableció gravar los rendimientos de títulos gubernamentales. Se eliminó el Impuesto a la Venta de Bienes y Servicios Suntuarios. Se aumentó de 3.0 a 4.0 por ciento la tasa del Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario. Aumentó la recaudación por concepto de tabacos, refrescos y telecomunicaciones.	Reducción de 30.8 por ciento real observada en la captación de ingresos no recurrentes. Aumentó la recaudación por concepto de derechos. También aumentó el volumen de exportaciones de petróleo. El incremento de 62 mil barriles diarios en el volumen promedio de ventas internas de petrolíferos. La depreciación del peso frente al dólar.

Fuente: Elaborado por la Unidad de Política de Ingresos (UPI) y la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). *Elaboración propia con información de la Cuenta de Hacienda Pública Federal 2003.

2.4 Ineficiencia del Sistema Tributario

El común denominador de la mayoría de los análisis académicos e instituciones sobre el sistema tributario mexicano es el señalamiento de su notable debilidad, entendida como una baja carga tributaria para el conjunto de la economía²⁹. Lo anterior, es el resultado de la combinación de varios factores, entre los cuales destacan: las exenciones fiscales, la economía informal, la evasión y elusión fiscales, fallas administrativas, lagunas jurídicas, insuficiente calidad y cantidad en la provisión de bienes y servicios públicos, etc.

En el país, en el 2003, el ISR total representa 5% del PIB, el IVA 3.8%, el IEPS 1.7%, el ISAN 0.06% y la Tenencia 0.18%. "El ISR a personas físicas es de 1.8% del PIB contra 9%, que es el promedio de la OCDE. El impuesto al valor agregado (IVA) representa 3% del PIB, contra 10% en la OCDE. En México, el ISR a personas morales es de 1.9% del PIB contra un promedio de la OCDE de 3.5%"³⁰.

Para nadie es desconocido que los ingresos públicos que se obtienen a través de las diferentes fuentes son insuficientes para financiar los programas de gasto público prioritarios. Ahora, esta insuficiencia de recursos se agrava seriamente si consideramos que el país ha sufrido crisis recurrentes que han ocasionado altos niveles de desempleo y tasas de inflación elevadas que han contribuido a afectar negativamente el poder adquisitivo de la población.

El ingreso del Sector Público a aumentado, entre 1994 y el 2003, sólo 0.62 puntos porcentuales respecto al PIB. Los ingresos del Gobierno Federal, respecto al PIB, también aumentaron en ese mismo periodo un poco más 1.3 puntos porcentuales; y los ingresos tributarios se han mantenido prácticamente estancados pues sólo han aumentado 0.1 puntos porcentuales. Lo anterior es sumamente preocupante, ya que las necesidades de gasto crecen a un ritmo mayor, pues al ser más población cada año la demanda de bienes y servicios básicos aumenta también.

Algunos datos ilustran lo anterior: el gasto público de 1999 fue el más bajo de los últimos 20 años; el nivel de gasto per cápita cayó de 11 000 pesos en 1988 a 6 000 en 1998; la recaudación tributaria fue apenas suficiente para financiar 75 centavos de cada peso asignado a la educación, seguridad social y salud; el ingreso por IVA apenas alcanzó para financiar 57 centavos por peso asignado a la educación... Además, el sistema tributario está caracterizado por un régimen de excepciones exageradamente amplio. Por ejemplo, las empresas que participan en sectores gravados con el régimen simplificado en agricultura, pesca y transporte terrestre, que generan 10% del PIB y 25% del empleo, prácticamente no pagan impuestos al ingreso. Muchas de estas actividades son desarrolladas por empresas pequeñas, pero también grandes, para las cuales no se justifica la exención. Las exageradas exenciones, por ejemplo en el caso del IVA, llevan a México a tener uno de los niveles más bajos de recaudación por este tipo de impuestos. Por ejemplo, en 1994 la recaudación fue de 2.7% frente a 5.4 en América del Sur y 6.5% del promedio de los países de la OCDE. En México, sólo 55% del consumo es gravado con IVA, mientras que en Argentina llega a

²⁹ José Ayala, Instituciones para mejorar el desarrollo, p174.

³⁰ *Ibid.* p175.

65% y en Chile a 92%. En general, puede afirmarse que el uso excesivo de incentivos tributarios afecta negativamente el principio de suficiencia tributaria y a la equidad.³¹

Un sistema laxo de exenciones favorece la evasión y elusión fiscales y, además, tiende a elevar el costo de captación fiscal. En México, este es de 30 centavos por peso, lo cual resulta muy alto si se compara con otros países, donde la relación de costos de recaudación-ingresos totales va de 2 a 3% en algunos países y de 7 a 8% en otros.³²

De todo lo anterior, se deduce que el principal problema del sistema tributario es su debilidad fiscal, ya que la carga fiscal, entre 1994-2003, es de 10.6%, aproximadamente. Esto es el resultado de una baja recaudación tributaria y también porque la mayor parte de la población es de bajos recursos, por lo que, se ven orillados a laborar en el sector informal el cual como sabemos no paga impuestos. Un país en donde la mayoría de su población es de bajos ingresos pues obviamente es más difícil de que se le pueda extraer recursos vía impuestos.

Teóricamente se han desarrollado las características deseables que debe reunir un sistema impositivo ideal como equidad, neutralidad, eficiencia, justicia, etc. (ver capítulo uno) y México está alejado de ellos. El no cumplimiento de estos principios básicos de tributación han ocasionado en el país problemas que se han reflejado en aumentos importantes de la evasión fiscal y, por ende, bajos niveles de carga fiscal. La evasión fiscal ocasiona que la base tributaria del país sea menor. Estimaciones del Servicio de Administración Tributaria (SAT), señalan que la evasión fiscal, al año, asciende a 135,000 mdp, aproximadamente, 120,000 mdp por IVA y 15,000 mdp por ISR. Al respecto, la Cámara de Diputados elaboró un documento en donde analiza este problema. A continuación, se mencionan los fragmentos y gráficos más relevantes.³³

La evasión fiscal ha estrechado la base tributaria del país de manera significativa. Así, el número de personas físicas que pagan impuestos asciende a 5.5 millones, es decir, únicamente el 16.18% de la población económicamente activa (PEA) de México contribuyen regularmente con el fisco, adicionalmente, solo el 27.5% de las personas morales pagan impuestos regularmente. De esta manera, encontramos que:

"El índice de cumplimiento obligatorio³⁴ en materia tributaria es bastante bajo en México (...) Es evidente que falta mucho por hacer, cuando se observa que el padrón de causantes de personas físicas asciende a 5.5 millones, cuando la población económicamente activa supera los 34 millones de personas. Asimismo, basta contrastar el número de empresas cautivas que tiene registrada la SHCP que es de alrededor de 550 mil, mientras que el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) reporta en los Censos Económicos que el país cuenta con dos millones de establecimientos registrados que realizan actividades económicas".

La consecuencia de tener un alto nivel de evasión es que se generan rezagos en la política de recaudación. Por ejemplo, en 1999, México recaudó el 14.8% del PIB, mientras que, algunos países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) presentan la siguiente tasa de recaudación (como % del PIB):

- Bélgica (1997) 45.4
- Francia (1997) 43.6
- Austria (1997) 43.5
- Alemania (1996) 37.7
- Reino Unido (1998) 36.4

³¹ Ibid. p176.

³² Ibid. p177.

³³ Cámara de Diputados, Problemas Estructurales del Sistema Tributario en México.

³⁴ Este índice mide el grado de cumplimiento de las obligaciones fiscales de la población. Cuanto mayor sea el índice, más alto es el grado de cumplimiento en materia impositiva.

Cuadro 6
Carga Fiscal Total en la OCDE

Países de la OCDE	Carga Fiscal Total ^a (% del PIB)				PIB per Cápita ^b	
	1990	2000	Variación Absoluta	Variación Porcentual (%)	1990	2000
Alemania	22.3	23.1	0.8	3.6	19,582.6	22,865.8
Australia	29.3	31.5	2.2	7.5	20,063.4	25,669.0
Austria	27.2	28.8	1.6	5.9	18,812.8	23,676.5
Bélgica	28.8	31.5	2.7	8.4	19,878.9	23,781.1
Canadá	31.6	30.7	-0.9	-2.8	22,348.7	28,504.5
Corea	18.1	21.8	3.7	20.4	9,952.4	15,876.8
Dinamarca	45.7	46.5	0.8	1.8	21,805.2	28,638.3
España	21.4	22.8	1.4	6.5	14,477.2	18,048.0
Estados Unidos	19.8	22.7	2.9	14.8	28,457.8	33,283.0
Finlandia	35.1	34.9	-0.2	-0.6	20,270.4	23,782.1
Francia	24.0	29.0	5.0	20.8	20,023.3	22,367.7
Grecia	20.5	26.4	5.9	28.8	11,969.6	14,814.0
Holanda	28.9	26.3	-1.8	-6.9	19,480.4	24,312.6
Hungría	ND	27.8	ND	ND	8,602.8	10,439.2
Irlanda	28.5	28.8	-1.7	-8.0	14,157.7	28,380.8
Islandia	30.2	34.4	4.2	13.9	21,061.4	24,777.0
Italia	26.1	30.0	3.9	14.9	19,307.8	21,780.2
Japón	21.4	17.2	-4.2	-19.6	22,220.2	24,676.3
Luxemburgo	29.8	31.0	1.2	4.0	25,891.3	43,969.4
México	15.4	15.4	0.7	4.4	7,333.8	8,782.3
Noruega	30.8	31.2	0.4	1.3	20,445.9	27,060.4
Nueva Zelanda	37.8	35.1	-2.5	-6.6	18,188.8	18,816.7
Polonia	ND	24.0	ND	ND	6,801.0	8,217.0
Portugal	21.3	25.6	4.3	20.2	12,306.8	15,923.4
Reino Unido	30.7	31.2	0.5	1.6	18,322.8	22,189.7
Rep. Checa	ND	22.1	ND	ND	13,588.4	13,608.0
Rep. Eslovaca	ND	21.0	ND	ND	11,882.4	11,408.9
Suecia	38.0	39.0	0.0	0.0	20,788.8	23,636.1
Suiza	20.8	23.7	3.1	15.0	28,130.8	28,413.7
Turquía	18.1	27.7	11.6	72.0	5,740.0	6,632.1
Promedio OCDE	26.8	27.9	1.7	6.5	17,281.3	21,254.8
Desv. Estándar	7.3	6.4	-3.2	-16.7	5,833.8	7,852.8

^a Incluye todos los pagos de carácter obligatorio que se realizan al Gobierno Central, excluyendo contribuciones a la Seguridad Social.

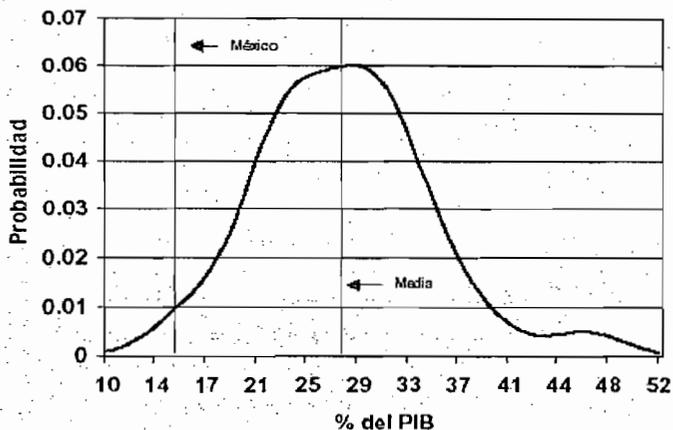
^b Dólares de 1990, ajustados por poder de compra.

ND: No disponible.

Fuente: Banco de México, Un Comparativo Internacional de la Recaudación Tributaria, 2003.

Gráfica 31

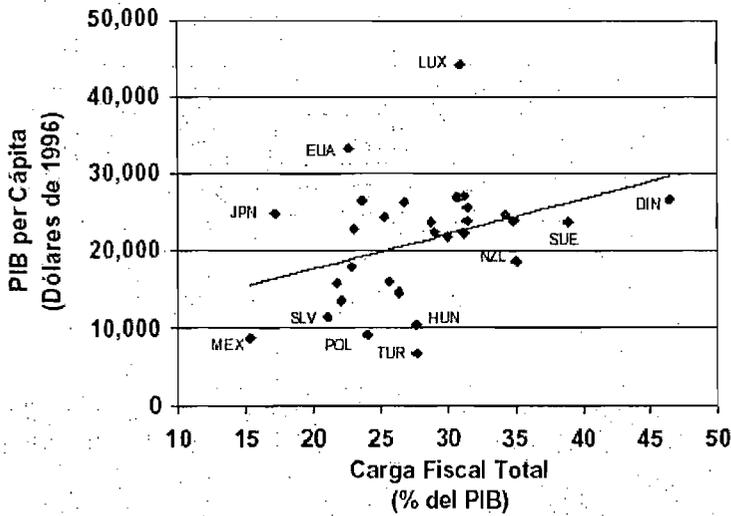
Distribución de la Carga Fiscal Total en la OCDE, 2000



Fuente: Banco de México, Un Comparativo Internacional de la Recaudación Tributaria, 2003.

Gráfica 32

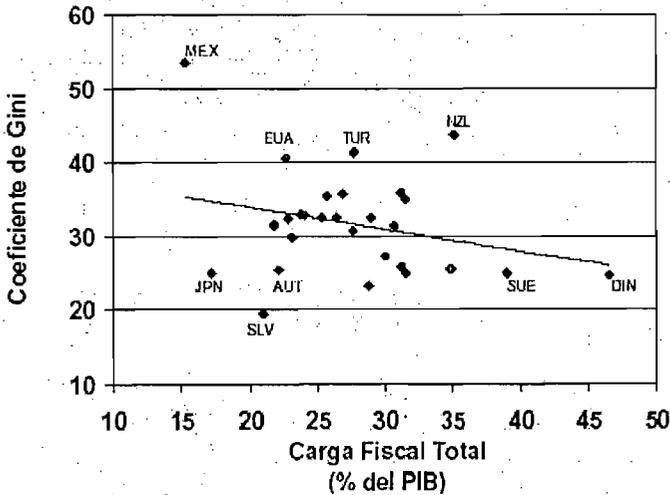
Producto Interno Bruto per Cápita y Carga Fiscal Total en la OCDE, 2000



Fuente: Banco de México, Un Comparativo Internacional de la Recaudación Tributaria, 2003.

Gráfica 33

Coefficiente de Gini y Carga Fiscal Total en la OCDE, 2000



Fuente: Banco de México, Un Comparativo Internacional de la Recaudación Tributaria, 2003.

México también tiene una tasa de recaudación tributaria baja con respecto a los países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN):

- Canadá (1995) 36.0
- Estados Unidos (1997) 27.5

Finalmente, México tiene una recaudación inferior con respecto a los países de América Latina, que tienen similitud respecto al tamaño de sus respectivas economías:

- Brasil (1994) 29.3
- Argentina (1997) 21.1
- Chile (1998) 20.8

Cuadro 7

Carga Fiscal Total en América Latina

Países Latinoamericanos	Carga Fiscal Total ^a (% del PIB)	
	1992	2000 ^{b1}
Argentina	14.0	18.1
Bolivia	10.8	16.2
Brasil	17.6	21.2
Chile	18.6	17.9
Colombia	12.2	10.6
Costa Rica	12.0	12.1
Ecuador	15.6	13.9
El Salvador	9.0	10.0
Guatemala	8.4	10.2
México	15.2	16.4
Nicaragua	22.7	22.7
Panamá	13.1	11.8
Paraguay	10.1	9.9
Perú	12.4	12.3
Uruguay	17.3	16.7
Venezuela	13.2	12.8
Promedio	13.9	14.5
Desv. Estándar	3.7	3.9

^a Incluye todos los pagos de carácter obligatorio que se realizan al Gobierno General, excluyendo las contribuciones a la Seguridad Social.
^{b1} Las cifras para Brasil corresponden a 1998, para Colombia a 1999 y para Ecuador a 1991.

Fuente: Banco de México, op. cit.

Sin embargo, la evasión fiscal no es el único problema que sufre el aparato fiscalizador mexicano, un análisis más profundo sugiere clasificar dichos problemas estructurales en económicos y político administrativos.

Algunos problemas económicos estructurales que sufre la estructura tributaria del país son las siguientes:

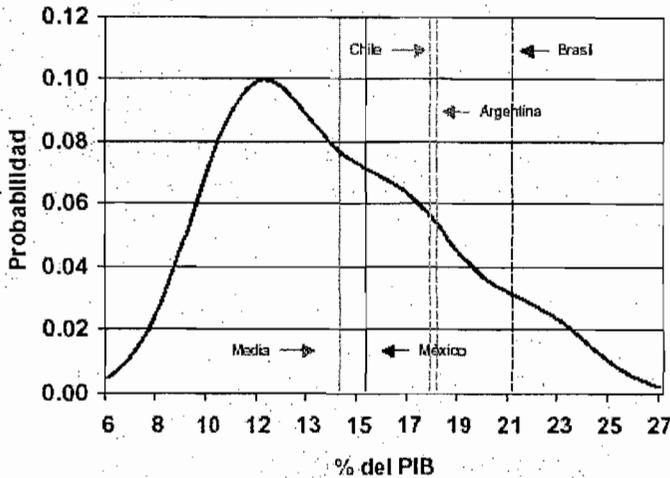
a. La Concentración del Ingreso. En términos fiscales, el problema más importante que presenta la alta concentración del ingreso es que cualquier intento por parte del gobierno mexicano para afectar esta riqueza puede provocar fugas masivas de capitales, lo cual, se conjuga con las ventajas proporcionadas por los mercados de Estados Unidos y Canadá (mayor certidumbre y estabilidad financiera) para atentar la salida de capitales del país (ventajas ofrecidas por la integración financiera).

b. Economía Informal. Son actividades que se distancian del cumplimiento estricto de las leyes y reglamentos que rigen la actividad productiva. Este sector es una fuente importante de evasión fiscal. De esta manera:

"...Se ha mencionado que la evasión fiscal en este sector representa una parte importante del PIB. En el caso del IVA mexicano se estimó una tasa de evasión, en 1993, de 37% inferior a la de Perú de 68%, pero superior a la de Chile, de 23%. Es conveniente señalar que la informalidad está vinculada con el subempleo y con la economía [subterránea], cuyo ámbito incluye actividades como el contrabando y el robo organizado, las cuales no están sujetas al régimen fiscal. Su medición es difícil y existen pocas estimaciones al respecto, según la OCDE el empleo en el sector informal podría representar una tercera parte del empleo urbano total, pero como los ingresos son relativamente bajos en el sector informal su participación en el PIB es probablemente menor. De acuerdo con un estudio del INEGI (1999), la magnitud del sector informal sería de aproximadamente un 10% del PIB".

Gráfica 34

Distribución de la Carga Fiscal Total en América Latina, 2000



Fuente: Banco de México, Un Comparativo Internacional de la Recaudación Tributaria, 2003.

Por otra parte la encuesta Nacional de Empleo y la Encuesta Nacional de Micronegocios, estimó que 15.7 millones de personas participan en la economía informal, adicionalmente los ingresos obtenidos por los patrones y asalariados ascienden a 8.74% del PIB, mientras que, los ingresos fiscales obtenidos por concepto de gravar tales ingresos serían de 0.180% del PIB con un costo fiscal de 0.216% del PIB, esta situación implicaría un déficit fiscal (pérdida en la recaudación) de 0.035% del PIB sin considerar el costo administrativo que implicaría su control.

c. Concentración en la Recaudación. Otro de los problemas importantes, es la baja capacidad para generar ingresos tributarios que por décadas han sido compensados con los ingresos petroleros que representan un tercio del total de los ingresos federales.

La concentración de la recaudación basada en los ingresos petroleros resulta perjudicial para cualquier economía debido a las constantes fluctuaciones cíclicas en los precios del petróleo que implican la reducción de los ingresos públicos y del gasto de gobierno.

d. Regímenes especiales. Los regímenes especiales representan una fuga importante de ingresos que debería recaudar el Gobierno Federal. La débil capacidad administrativa en materia fiscal permite que incluso las empresas o industrias no consideradas en regímenes especiales se registren en ellos como medidas para evadir el pago de impuestos. Así:

"Las empresas que participan en sectores gravados con el régimen simplificado en agricultura, pesca y transporte terrestre (que generan el 10% del PIB y el 25% del empleo) prácticamente no pagan impuesto sobre la renta. Una parte de dichos contribuyentes son empresas medianas y pequeñas, pero la mayor parte de estos negocios son controlados por grandes compañías que se benefician injustificadamente. El régimen simplificado debe servir para que las empresas de menor tamaño permanezcan y se incorporen a la economía informal, pero no debe ser un mecanismo que permita la evasión fiscal en montos muy significativos. La OCDE calcula que la eliminación de los regímenes especiales a distintas actividades económicas y al ingreso podría incrementar la recaudación fiscal en alrededor de 3 puntos del PIB, lo que elevaría los ingresos públicos mexicanos a niveles similares a los de otros países de América Latina. En México el número de empresas que se consolidan en grupo han aumentado considerablemente y se estima que la consolidación reduce en promedio un 30% del ISR de los grupos".

Existen problemas políticos y administrativos que inciden directamente en la baja recaudación tributaria en México. Así, la elevada cantidad de trámites que se deben cubrir, la dificultad para llenar las formas fiscales y el tiempo que se emplea son factores que desalientan a los contribuyentes a pagar sus impuestos. Asimismo, la provisión de bienes y servicios públicos de cuestionada calidad asociada con la alta corrupción y falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos también inciden negativamente en la recaudación fiscal.

Cuadro 8
Estructura de la Carga Fiscal Total en la OCDE, 2000

Países de la OCDE	Recaudación (% del PIB) en 2000					Relaciones	
	Impuestos al Ingreso	Impuestos al Consumo General	Impuestos Específicos	Otros Impuestos *	Total	(6)=(1)/(2)	(7)=(3)/(2)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)+(2)+(3)+(4)	(6)	(7)
Alemania	11.4	7.0	3.3	1.4	23.1	1.8	0.6
Australia	18.0	3.9	4.4	6.2	31.5	4.6	1.1
Austria	12.4	8.3	3.4	4.7	28.8	1.5	0.4
Bélgica	17.9	7.4	3.2	3.0	31.5	2.4	0.4
Canadá	17.5	5.2	3.0	5.0	30.7	3.4	0.8
Corea	7.5	4.4	5.1	4.8	21.8	1.7	1.2
Dinamarca	23.7	9.5	5.5	2.8	46.5	3.0	0.8
España	9.8	6.2	3.4	3.4	22.8	1.8	0.5
Estados Unidos	16.1	2.2	1.9	3.5	22.7	6.9	0.9
Finlandia	20.0	6.5	4.9	1.5	34.9	2.4	0.8
Francia	11.3	7.7	3.7	6.3	29.0	1.5	0.5
Grecia	10.5	8.6	4.4	2.9	26.4	1.2	0.5
Holanda	10.4	7.2	3.7	4.0	25.3	1.4	0.5
Hungría	9.5	10.2	5.4	2.5	27.6	0.9	0.5
Irlanda	13.3	8.7	4.4	2.4	28.8	2.0	0.7
Islandia	14.9	11.0	4.6	3.9	34.4	1.4	0.4
Italia	13.9	8.6	4.2	5.3	30.0	2.1	0.8
Japón	8.2	2.4	2.1	3.5	17.2	3.8	0.9
Luxemburgo	15.0	8.0	5.3	4.7	31.0	2.5	0.9
México	4.7	3.5	5.3	1.0	15.4	2.5	1.5
Noruega	10.4	8.0	5.3	1.5	31.2	2.1	0.7
Nueva Zelanda	20.8	8.7	2.6	3.0	35.1	2.4	0.3
Polonia	10.2	7.6	4.8	1.4	24.0	1.3	0.8
Portugal	10.3	8.3	6.2	1.8	26.6	1.2	0.8
Reino Unido	14.6	6.9	4.6	5.1	31.2	2.1	0.7
Rep. Checa	8.9	7.4	4.3	1.5	22.1	1.2	0.8
Rep. Eslovaca	7.6	8.0	4.8	0.8	21.0	1.0	0.8
Suecia	23.4	7.2	3.6	4.8	39.0	3.3	0.5
Suiza	13.8	4.1	2.5	3.3	23.7	3.4	0.8
Turquía	9.5	7.8	5.4	5.0	27.7	1.2	0.7
Promedio OCDE	13.6	6.9	4.2	3.3	27.9	2.2	0.7
Desv. Estándar	5.2	2.1	1.1	1.5	6.4	1.3	0.3

* Incluye impuestos a la fortuna, al patrimonio y otros impuestos. En México, este rubro comprende los impuestos estatales a la herencia (0.2% del PIB), el impuesto predial (0.3% del PIB), otros impuestos y derechos estatales y municipales (0.1% del PIB) y el aprovechamiento por Rendimientos Excesivos de Bienes (0.4% del PIB).
ND: No disponible.

Fuente: Banco de México, Un Comparativo Internacional de la Recaudación Tributaria, 2003.

CAPÍTULO

TERCERO

CAPÍTULO 3

ANÁLISIS ECONÓMICO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

3.1 Antecedentes

Antes del siglo XIX, predominaban los impuestos indirectos; con la creación del Impuesto Sobre la Renta en 1798, por el estadista inglés William Pitt y con la profunda transformación ocasionada por la Revolución Francesa, se inicia el cambio de los impuestos indirectos a los directos, por considerarse de mayor justicia gravar los rendimientos producidos por el capital y por la actividad del hombre, y de ellos descontar una parte para el sostenimiento de los gastos públicos.¹

Con el nacimiento del Estado surge a la par la necesidad y obligación de contribuir, por parte de la sociedad, para su sostenimiento y desarrollo. Lo anterior se lleva a cabo a través del cobro de impuestos.

Los primeros impuestos fueron los indirectos. Se gravaba, por ejemplo, el tránsito de mercancías, ya que la simple entrada y salida de éstas por ciertos territorios daba lugar a un impuesto alcabalarío. También, bastaba con que alguien fuera el propietario de un terreno para que, sin considerar sus productos, se le obligara a pagar un impuesto. Se gravaba un hecho o una actividad. Estos ejemplos muestran que había serios problemas relacionados con la equidad y la proporción del impuesto. Para corregir estos problemas algunos teóricos pugnarón por gravar, en lugar de un hecho determinado, los rendimientos provenientes de las múltiples actividades del hombre y del capital de una manera general y más justa.

El Impuesto Sobre la Renta nace en 1798 en Gran Bretaña durante el gobierno de William Pitt para financiar las guerras napoleónicas, por eso, originalmente tenía el carácter de transitorio y gravaba las utilidades con una tasa proporcional elevada que obligaba a pagar un tanto por ciento igual a los que obtenían bajos, medianos o grandes ingresos. Con el paso del tiempo dicho gravamen se derogó, luego se volvió a implantar hasta en cuatro ocasiones y finalmente se implantó de manera permanente.

En el siglo XVIII sólo los que obtenían pocos recursos contribuían con las cargas públicas, mientras que los que obtenían grandes ingresos no. Por lo anterior, con el movimiento provocado por la Revolución Francesa se presentó la necesidad de nivelar proporcionalmente las cargas públicas, sin embargo, seguía existiendo injusticia porque cualquiera que fuera la capacidad económica del sujeto debía pagar un mismo porcentaje. Ahora, como no puede haber igualdad entre desiguales fue necesario la creación de una tasa desigual, como la progresiva, para gravar con mayor intensidad conforme aumente la capacidad económica del sujeto.

¹ Anguiano Equihua Roberto, Las finanzas del sector público en México, p159.

La creación de las tasas progresivas se dio en la época del primer ministro Lloyd George (1916-1922), con las cuales se obligaba a pagar el impuesto con tasas mayores a quienes percibían mayores ingresos, el gravamen crecía conforme lo hacían los ingresos. Con las tasas progresivas se abre la posibilidad de alcanzar el principio de equidad.

Además de Lloyd George, creador de las tasas progresivas, hay que mencionar los nombres de Adolfo Wagner y Eduardo Selligman, quienes fueron los dos teóricos del Impuesto Sobre la Renta más destacados de su época. El primero, puso énfasis en la función social de los impuestos y, el segundo, concentró su análisis en la idea de que las cargas públicas deben pesar sobre las utilidades de los ricos y no sobre el sustento de quienes cuentan con escasos recursos económicos.

Durante el siglo XIX, el Impuesto Sobre la Renta se extendió por Europa, y fue hasta principios del siglo XX que se estableció en América, concretamente, en los Estados Unidos, que por cierto, tuvo que efectuar una reforma constitucional para hacerlo ya que la suprema corte lo había declarado inconstitucional. A partir de la década de 1930, dicho impuesto comienza a expandirse hacia Sudamérica.

En un principio, la forma más común en casi todo el mundo fue la cedular, o sea, la práctica de gravar determinados tipos de renta y con tasas distintas. En la segunda mitad del siglo XX, Alemania encabezó el criterio de aplicar impuestos globales, o sea, a todos los ingresos y no sólo a algunos y, además, no con tasas diferentes sino con una sola, lo que facilitaba la implementación de tasas progresivas, con ello, dicho impuesto se convertía en un instrumento más equitativo para la distribución de la carga impositiva.

Este proceso de conversión de impuestos cedulares en impuestos globales llevó bastante tiempo, por ejemplo, en España dicha modalidad se llegó a poner en práctica hasta 1970. En otros países como Argentina dicho proceso sólo tomó un par de años. En México ese proceso se llevo a cabo en el año de 1965.

La implementación de un impuesto al ingreso en México tiene su antecedente más remoto en la "Ley de 14 de agosto de 1815 que establecía una contribución general extraordinaria, expedida en el Congreso de Apatzingán por el Supremo Gobierno Mexicano y que es de significativa importancia en la historia de nuestro derecho tributario"².

Al expedir esa Ley se tomó en consideración el punto 22 de los "Sentimientos de la Nación" dados por José Maria Morelos en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, el cual señala que: "Que se quite la infinidad de tributos, pechos e imposiciones que más agobian y se señale a cada individuo con un cinco por ciento en sus ganancias, u otra carga igual ligera, que no oprima tanto, como la alcabala, el estanco, el tributo y otros, pues con esta corta contribución, y la buena administración de los bienes confiscados al enemigo, podrá llevarse el peso de la guerra y honorarios de empleados"³. Del punto anterior, se puede deducir que se trataba de un impuesto directo al ingreso.

² *Ibíd.* pp161-162.

³ *Ibíd.* p162.

En la época colonial se crearon muchos impuestos especiales sin ninguna estructura lógica sólo con la intención de proveer recursos a la metrópoli. Después de la Independencia todavía existían algunos impuestos coloniales indirectos. Durante el porfiriato hubo una reorganización de los impuestos, sin embargo, no se hicieron reformas importantes, solamente se mejoraron administrativamente los existentes.

Fue hasta el periodo revolucionario cuando se crea el impuesto del Centenario, que se estableció en la ley del 20 de junio de 1921. Este es, propiamente, el antecedente más remoto del Impuesto Sobre la Renta en México. Dicho gravamen fue transitorio, ya que sólo se aplicó ese año para un fin específico, la construcción de barcos.

La Ley del 21 de febrero de 1924, se denominó Ley para la Recaudación de los Impuestos Establecidos en la Ley de Ingresos, vigente sobre sueldos, honorarios, emolumentos y utilidades de las sociedades y empresas. Esta disposición define la implantación del impuesto en México, por haber sido ya de carácter permanente.⁴

El 18 de marzo de 1925, se expidió una nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta, la cual señalaba que las actividades económicas se agruparían en siete cédulas con sus respectivas tarifas. Para 1935 dicha Ley se modificó reduciéndose el número de cédulas. En 1941 se modificó nuevamente, solamente para aclarar los procedimientos de aplicación.

La Ley del ISR de 1953, en su artículo cuarto, agrupaba los ingresos en siete cédulas, las cuales fueron:⁵ industria; agricultura, ganadería y pesca; remuneración al trabajo personal; honorarios de profesionales, artesanos y artistas; imposición de capitales; y, regalías y enajenación de concesiones. El 30 de diciembre de 1961 esta ley se reformó, quedando ahora nueve cédulas: comercio; industria; agricultura, ganadería y pesca; remuneración del trabajo personal; honorarios de profesionistas, técnicos, artesanos y artistas; imposición de capitales; ganancias distribuibles; arrendamiento, subarrendamiento y regalías entre particulares; enajenación de concesiones y regalías, relacionadas con éstas.

Sin embargo, y a pesar de dichas reformas, seguía existiendo inequidad en el cobro del impuesto ya que el sistema de cédulas grava las distintas fuentes de ingreso, por tanto, si un individuo obtenía ingresos de dos fuentes diferentes estaba obligado a pagar dos impuestos. Por lo anterior, en 1962 se crea la tasa sobre ingresos acumulados con la intención de lograr gravar en forma más uniforme los ingresos derivados de las distintas fuentes señaladas en las cédulas.

La nueva Ley vigente a partir de 1965 transforma la estructura cédular en global y los ingresos se clasifican en dos grupos: impuestos al ingreso de las personas e impuestos al ingreso global de las empresas. Dicha Ley se dividió en cuatro Títulos: Disposiciones preliminares; Del impuesto al ingreso global de las empresas; Del impuesto al ingreso de las personas físicas; y, Del impuesto al ingreso de las acciones, sociedades civiles y de los fondos de reserva para devoluciones.

⁴ José Ayala, Economía del sector público mexicano, p259.

⁵ Ibid. p260.

Al modificar el sistema cedular a uno global se da un gran cambio en la estructura del Impuesto Sobre la Renta que contribuyó a mejorar la equidad tributaria, porque se engloban los ingresos de las personas y se les aplica una única tasa, sin importar las distintas fuentes de donde provengan los mismos, lo que facilita el cumplimiento de la progresividad.

Esta Ley estuvo vigente hasta 1980. En 1976 se creó la tasa complementaria sobre utilidades brutas extraordinarias con el objetivo de gravar las ganancias excesivas, sin embargo, sólo duró tres años ya que en 1979 fue derogada. En 1978 se introducen cambios importantes al Título tercero de dicha Ley, que trata del ingreso de las personas físicas, quedando doce capítulos en lugar de tres: uno sobre disposiciones generales; nueve sobre los distintos tipos de ingresos; otro más sobre los requisitos de las deducciones; y, el último se refiere a la declaración anual.

En los años subsecuentes las reformas se orientaron a delimitar las deducciones, al mismo tiempo que procuraron incrementar el ingreso gravable. En el año de 1990 se introdujo la actualización de contribuciones y multas a favor del fisco, para los casos de extemporaneidad en el pago de los impuestos. Asimismo, para hacer más equitativo el sistema tributario se eliminaron las bases especiales de tributación y se delimitó el régimen de contribuyentes menores, creándose la sección II del régimen simplificado a las actividades empresariales. Con respecto a las personas físicas destaca en 1991 que gozarán del subsidio que prevé el artículo 8-A, con el propósito de reducir el impuesto a su cargo.

3.2 Ley del Impuesto Sobre la Renta

El ordenamiento legal del ISR lo constituye su Ley (LISR). Esta Ley fue publicada el 30 de diciembre de 1980 en el Diario Oficial de la Federación.

Como se comentó en el apartado anterior, ha habido muchas modificaciones o reformas al ISR todas ellas encaminadas a mejorar la equidad en el cobro del impuesto.

3.2.1 Estructura de la Ley del Impuesto Sobre la Renta

La LISR 2003, está integrada por siete Títulos, 22 capítulos y 222 artículos⁶.

Cuadro 1

Títulos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta 2003

- | |
|--|
| <p>I. Disposiciones Generales.
 II. De las Personas Morales.
 III. Del Régimen de las Personas Morales con Fines no Lucrativos.
 IV. De las Personas Físicas.
 V. De los Residentes en el Extranjero con Ingresos Provenientes de Fuente de Riqueza Ubicada en Territorio Nacional.
 VI. De los Territorios con Regímenes Fiscales Preferentes y de las Empresas Multinacionales.
 VII. De los Estímulos Fiscales.</p> |
|--|

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley del Impuesto Sobre la Renta 2003.

⁶ Para conocer las tasas así como algunos artículos relevantes ver anexo 8.

3.3 Análisis y evolución de la recaudación

El Impuesto Sobre la Renta suele ser la fuente más importante de recursos tributarios, prácticamente, de cualquier país. En México, dicho gravamen en las últimas décadas ha sido la más importante por su monto de recaudación.



Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del Cuarto Informe de Gobierno, Vicente Fox, 2004.

En el 2003, la recaudación representa cerca del 49.3%, con respecto a los ingresos tributarios y 29.7%, con respecto a los ingresos totales del Gobierno Federal, y con respecto al PIB representa el 5%, aproximadamente. Este impuesto es aplicable a los individuos (personas físicas) y a las empresas (personas morales), en ambos casos la tendencia es a reducir sus tasas, pues hay que recordar que se cobra una tasa diferente para cada persona. El ISR personal grava los ingresos por concepto de salarios, honorarios, arrendamiento, enajenación de bienes, intereses y por actividades empresariales y profesionales, adquisición de bienes, obtención de premios, dividendos y ganancias distribuidas por personas morales. A estos ingresos que obtienen las personas físicas se les aplican tasas que van desde el 3 hasta el 32%, en el 2003.

Cuadro 2
Tasa Marginal Máxima del Impuesto Sobre la Renta
Personas Físicas

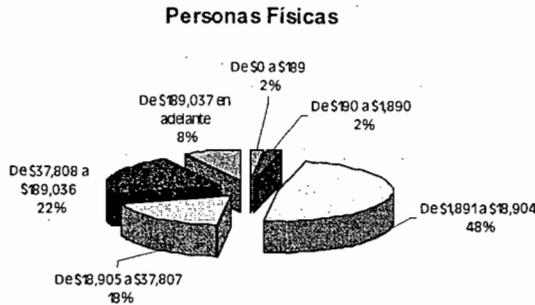
Año	Tasa MM del ISR
1986	60.5
1987	55
1988	50
1989	40
1990-1996	35
2000	40
2003	32

Fuente: CEPAL, Logros y Retos, y leyes del ISR 2000 y 2003.

Las modificaciones que se le han hecho a este impuesto han ido encaminadas a reducir tanto la tasa máxima como el número de límites inferiores o rangos de la tarifa, pasando de 12, a principios de los noventas, a sólo cinco, en el 2003. También, como se observa en el cuadro 2, de 1986 al 2003, se ha reducido la tasa máxima en 28.5 puntos porcentuales.

Además, existe una exención del pago del ISR para todos aquellos trabajadores cuyos ingresos sean iguales o menores a cuatro salarios mínimos y, también, son acreedores a un crédito fiscal para compensar sus bajas percepciones salariales. Este universo equivale al 70% de los asalariados. Esto a ocasionado que se reduzca el padrón de contribuyentes, ya que dicho “padrón de causantes asciende a 5.5 millones, cuando la Población Económicamente Activa supera los 34 millones de personas,”⁷ es decir, únicamente el 16.2% de la PEA.

Gráfica 2
Contribuciones por nivel de ingreso (1996)



Fuente: Bónilla López, Sistema Tributario Mexicano 1990-2000, p63.

En la gráfica 2, se observa que el 48% de la recaudación de este impuesto (sólo considerando el ISR personal), es aportado por las personas de ingreso medio, entre 1,891 a 18,904 pesos. Lo anterior, es consecuencia de que la mayoría de las personas se encuentran en ese rango. Ahora, el ISR empresarial grava las utilidades de las empresas, descontando de la totalidad de los ingresos acumulables obtenidos en el ejercicio fiscal que corresponda, todas las deducciones autorizadas en el Título segundo de la LISR.

Cuadro 3
Tasa del Impuesto Sobre la Renta a las Empresas en México

Año	Tasas del ISR
1986	42.00
1987 ^a	40.60
1988 ^a	39.20
1989	37.00
1990	36.00
1991	35.00
1992	35.00
1993 ^b	34.00
1994-96	34.00
2003	32.00

a Tasa combinada de aplicar las dos bases existentes en 1987 y 1988.

b La tasa corresponde al promedio ponderado de hacer retroactiva la reducción de la tasa a 34% a partir del 1 de octubre de 1993.

Fuente: CEPAL, op. cit.

⁷ Bours Eduardo, Hacia una Reforma Fiscal Integral, p13.

La tasa del ISR a empresas se ha reducido de 42%, en 1986, al 32% en el 2003, lo cual equivale a una disminución de 10 puntos porcentuales. Lo anterior, se fundamenta en el fomento a la inversión productiva, ya que al ser menor el impuesto los empresarios tendrán más utilidades que podrán reinvertir y hacer más compras de capital y generar más empleos, sin embargo, en la actualidad, existen tratamientos especiales y esquemas preferenciales que han dificultado este objetivo.

Desde 1987 la base gravable del ISR de empresas se ajusta, en términos generales, al criterio Haig-Simon, esto es: se determina la diferencia entre ingresos y egresos corrientes (éstos últimos asociados con la generación de ingresos) y se suma la variación neta en el valor de los activos. En congruencia con este criterio, el sistema está indizado a la inflación (por ejemplo, se deducen la depreciación real de los activos y los intereses reales de la base gravable). Estadísticamente se ha demostrado que el ajuste a la base gravable adoptado en 1987, así como las otras medidas que se tomaron para reducir el efecto Olivera-Tanzi (se refiere al impacto negativo sobre la recaudación fiscal que produce la inflación al deteriorar el valor real de la base gravable), tuvieron un impacto positivo sobre la recaudación. Aún así es evidente que el ISR de empresas efectivamente recaudado es una fracción de su valor teórico (alrededor de 50%).⁸

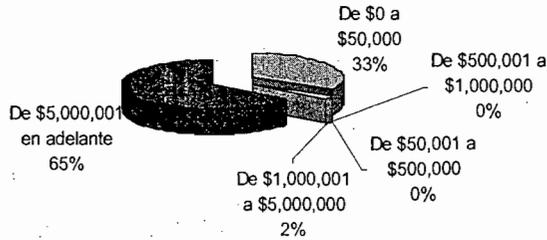
Uno de los principales problemas es que la base gravable es muy pequeña ya que existen pocas empresas que pagan impuestos. Según datos del INEGI, existen cerca de dos millones de empresas y de ellas solamente 550 mil contribuyen con el pago de este gravamen, lo que significa que sólo el 27.5% de las empresas pagan impuestos regularmente. El resto de ellas lo evaden a través de diversas acciones como la elusión fiscal o simplemente no lo pagan. Por lo anterior, se estima que la evasión del ISR empresarial representa cerca de 35% de la recaudación.

Lo anterior ha dado origen a que el ISR empresarial represente aproximadamente el 2.6 por ciento del PIB, lo cual significa que se recauda aproximadamente el 0.08 por ciento del PIB por cada punto de tasa.⁹

⁸ Bours Eduardo, op. cit. p15.

⁹ Bonilla López Ignacio, Sistema tributario mexicano, p60.

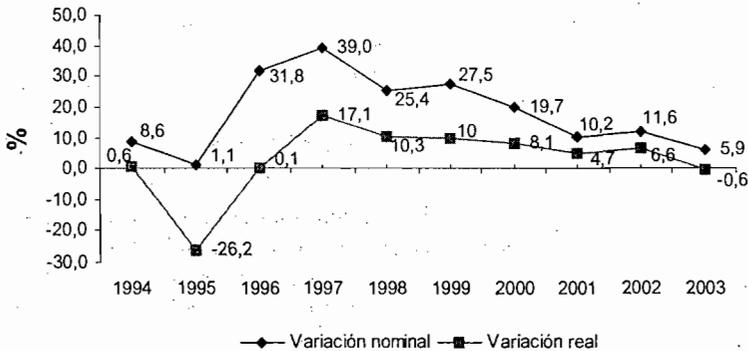
Gráfica 3
Contribuciones por nivel de ingreso (1996)
Personas Morales



Fuente: Bonilla López, op. cit. p61.

Muchos de los problemas en la recaudación del ISR empresarial se deben a que éste recae en gran proporción sobre pocas empresas, siendo, aproximadamente, unos 350 o 400 grupos empresariales los que se encuentran sujetos a una severa regulación, esto ha impedido que puedan incurrir en evasión fiscal. Esto ha significado que, aproximadamente, 8 mil empresas contribuyan con más del 65 por ciento de la recaudación total del ISR empresarial. Sin embargo, para el resto de las empresas de menor tamaño su aportación a la recaudación es mucho menor debido a que existe una legislación muy compleja difícil de entender y a que están sujetos a pocas regulaciones, lo cual favorece que incurran en la evasión o elusión fiscales.¹⁰

Gráfica 4
Comportamiento del ISR, 1994-2003



Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del Cuarto Informe de gobierno, Vicente Fox, 2004 y de la Cuenta de Hacienda Pública, varios años.

¹⁰ Ibid.

En 1994, por concepto de ISR se recaudaron 72 mil 900.4 mdp, monto superior al obtenido en el año previo, 1993, lo cual significó un aumento de 5 mil 780.5mdp, que equivalen a un crecimiento nominal de 8.6%, aproximadamente. Sin embargo, su crecimiento real fue apenas del 0.6%. Este resultado se dio gracias a la reactivación de la actividad productiva, al aumento en el número de contribuyentes y a la mayor presencia fiscal. La actividad económica registró una importante recuperación, por lo que, el Producto Interno Bruto (PIB), tuvo un crecimiento en términos reales de 3.5%. La inversión fue el componente más dinámico con un crecimiento real de 8.1%. Este dinamismo de la economía, obviamente, se traduce en más empleos. Al cierre de 1994, el número de cotizantes permanentes al Instituto Mexicano del Seguro Social creció 3.3%, con respecto a 1993. Lo anterior se traduce, a su vez, en más recaudación de ISR, ya que al haber más trabajadores formales crece también el número de contribuyentes. Lo anterior, reafirma la idea de que este impuesto guarda una relación muy estrecha con el comportamiento de la actividad económica.

Para el siguiente año, 1995, los ingresos provenientes del ISR ascendieron a 73 mil 705.4 mdp, cantidad ligeramente mayor a la registrada en 1994, pues sólo se obtuvieron 805 mdp más. Su tasa de crecimiento nominal fue apenas positiva, 1.1%, sin embargo, comparándola con el año anterior dicho impuesto experimentó una caída de 7.5 puntos porcentuales. Su tasa de crecimiento real fue negativa, ubicándose en -26.2%. Este comportamiento de debió, fundamentalmente, a la crisis que sufrió el país en ese año, ya que la caída de la actividad económica trajo consigo una disminución en la actividad productiva y, esto a su vez, ocasionó reducciones en los niveles de empleo, o sea, una caída en el número de contribuyentes y, además, algunas empresas quebraron con lo que dejaron de tributar.

En 1996, el ISR presentó una importante recuperación, recaudándose cerca de 97 mil 162 mdp, lo que significó un incremento nominal de 31.8%, y uno real de tan sólo 0.1%. Obteniéndose así, 83 mil 456.6 mdp más que el año anterior. Esto fue posible gracias a que inició la recuperación de la economía, pues en ese año el PIB creció, en términos reales, 5.1%. Lo anterior significa más contribuyentes y lógicamente más recaudación de dicho gravamen a través del aumento en los niveles de empleo formal y de la recuperación de las utilidades de las empresas.

En el siguiente año, 1997, la recaudación del ISR aumentó un 39.0%, aproximadamente, ubicándose en 135 mil 100.7 mdp, o sea, 37 mil 938.7 mdp más que en 1996. Es en este año en donde dicho impuesto alcanzó su nivel más alto en términos reales durante el periodo de estudio, pues llegó a crecer 17.1%. El resultado anterior se explica por: la actividad económica consolidó su recuperación, pues el PIB alcanzó un crecimiento real de 7.0%; la recuperación de las utilidades de las empresas; la eficacia de los programas de fiscalización y a las reformas fiscales orientadas a propiciar un mejor cumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes.

En 1998, se obtuvieron 169 mil 476.4 mdp vía ISR, que representó un aumento del 25.4%, respecto a lo recaudado en 1997, o lo que es lo mismo, 34 mil 375.7 mdp más. Su crecimiento real, aunque bajo en comparación con el año previo, siguió manteniéndose en dos dígitos, alcanzando un 10.3%. Lo anterior se debió en lo fundamental al manejo responsable de la política económica que permitió mantener el equilibrio macroeconómico indispensable para sostener el dinamismo de la economía. El PIB creció, en términos reales, 4.8%. También contribuyó la mayor eficiencia de la administración tributaria.

Se recaudaron 216 mil 123.4 mdp por concepto de ISR en 1999, monto superior en 46 mil 647 mdp, o sea, se presentó un incremento del 27.5%. Su crecimiento real se mantuvo en 10%, este dato es aceptable pues se mantiene en doble dígito. Su crecimiento se explica, básicamente, por el efecto positivo de las reformas dirigidas a ampliar la base gravable, intensificar la lucha contra la evasión y elusión fiscal y a una mejor distribución de la carga fiscal.

En el año 2000, se captaron 258 mil 754.2 mdp, lo que significó un aumento del 19.7%, ya que se recaudaron 42 mil 630.8 mdp más que en 1999. Para ese año, el ISR tuvo un crecimiento real del 8.1%, el cual se vincula con el dinamismo de la actividad económica, ya que el PIB creció, en términos reales, 6.9%, lo que provocó aumentos en los niveles de empleo formal.

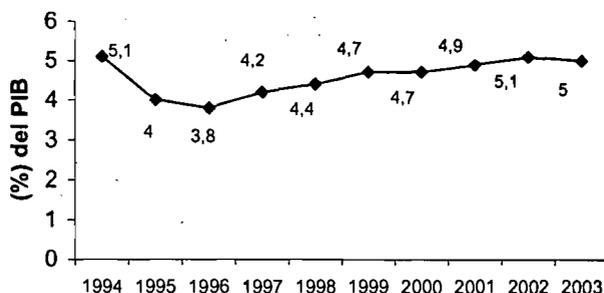
Para el 2001, la recaudación del ISR ascendió a 285 mil 253.1 mdp, cifra que superó a la del año anterior en 10.2%, lo que representó un aumento de 26 mil 498.9 mdp. El crecimiento real se ubicó en 4.7%. Este comportamiento fue consecuencia de las acciones promovidas por la autoridad tributaria que facilitó el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes, particularmente destaca el Programa Cuenta Nueva y Borrón que contribuyó al aumento en las declaraciones.

En el 2002, el ISR contribuyó a la recaudación tributaria con 318 mil 380.3 mdp, monto superior al del año pasado en 33 mil 127.2 mdp, lo que significó un incremento del 11.6%. En términos reales, dicho gravamen creció 6.6%, resultado que se explica, básicamente, por las medidas adoptadas para propiciar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, así como para combatir la evasión y elusión fiscal, ya que el crecimiento de la actividad económica fue de 0.9%.

Se recaudaron 337 mil 015.4 mdp en el año 2003, lo que significó un aumento, respecto al año anterior, de 18 mil 635.1 mdp. Su tasa de crecimiento nominal fue la segunda más baja del periodo 1994-2003, sólo detrás de la de 1995, ya que apenas creció 5.9%. Su tasa real también fue la segunda más baja del periodo (-0.6%), esto como resultado de la moderada expansión de la actividad económica.

Gráfica 5

Evolución del ISR, 1994-2003



Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del Cuarto Informe de Gobierno Vicente Fox, 2004.

En la grafica 5, se muestra la participación porcentual del ISR con respecto al PIB, durante el periodo de estudio. En ella se observa como el comportamiento de dicho gravamen ha sido relativamente estable. Esto se debe a que el gravamen depende en gran medida del comportamiento de la actividad productiva. Fue en el año de 1996, cuando el ISR tuvo su participación más baja, ubicándose en 3.8%, cifra que coincide con su tasa real de crecimiento positiva más baja (0.1%). Esto se debió, como se mencionó anteriormente, a que la economía iniciaba su recuperación después de la crisis que sufrió el país en 1995.

También se puede apreciar que fue hasta el 2002 cuando alcanza el mismo nivel que tenía al inicio del periodo, 5.1%. En promedio, durante el periodo de análisis, el ISR tiene una participación porcentual de 4.6%. Por lo anterior, es el impuesto más importante del país. Sin embargo, su promedio de participación es casi tres veces menor que el promedio de los países integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que es de 13.6%.

ISR por concepto de intereses

El ISR no sólo se aplica a los suelos y salarios sino también a los intereses. En la LISR 2003, se consideran ingresos por intereses, cualquiera que sea el nombre con que se les designe, a los rendimientos de créditos de cualquier clase. El contribuyente deberá pagar dicho impuesto sobre el interés real aplicando la tasa que corresponda. Además, deberán acumular a sus demás ingresos los intereses reales percibidos en el ejercicio. Ahora, para efectos de la LISR, el interés real es el monto en el que los intereses excedan el ajuste por inflación y cuando éste último sea mayor que los intereses obtenidos el resultado se considerará como pérdida, la cual, se podrá disminuir de los demás ingresos obtenidos en el ejercicio, excepto las señaladas en Ley.

Quienes paguen intereses están obligados a retener y enterar el gravamen aplicando la tasa que establezca el H. Congreso de la Unión para el ejercicio fiscal de que se trate en la Ley de Ingresos de la Federación sobre el monto del capital que dé lugar al pago de los intereses.

Las personas que obtengan ingresos por intereses están obligados a solicitar su inscripción al Registro Federal de Contribuyentes (RFC); presentar su declaración anual en los términos de la LISR; y , a conservar la documentación relacionada con los ingresos, las retenciones y el pago del ISR.

Otros agentes financieros

Las instituciones que integran el sistema financiero (instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, almacenes generales de depósito, administradoras de fondos para el retiro, uniones de crédito, arrendadoras financieras, etc.), que efectúen pagos por intereses, también tendrán que retener y enterar el ISR aplicando la tasa que determine el H. Congreso de la Unión para el ejercicio de que se trate en la Ley de Ingresos de la Federación sobre el monto del capital que dé lugar al pago de los intereses. Sin embargo, por la naturaleza de su actividad deben tener un monto de reserva para posibles imprevistos, la cual, pueden deducir.

Los almacenes generales de depósito harán las deducciones que se señalan en la LISR (título II, cap. 2), dentro de las que se considerarán la creación o incremento de la reserva de contingencia.

Las instituciones de crédito también podrán deducir sus reservas preventivas que se constituya o se incrementen, en el ejercicio de que se trate. Ahora, el monto de la deducción no debe exceder del 2.5% del saldo promedio anual de la cartera de créditos del ejercicio en el que se constituyan o incrementen las reservas de institución de que se trate. Cuando el monto de esas reservas sea superior al 2.5%, el excedente se podrá deducir en ejercicios posteriores hasta agotarlo, siempre que no exceda el porcentaje citado. Una vez que las instituciones de crédito elijan esta opción, no podrán variar dicha opción en los ejercicios subsecuentes.

Las instituciones de seguros harán las deducciones señaladas en el título II, capítulo 2 de la LISR, dentro de las que se considerarán la creación o incremento, solamente de las reservas de riesgos en curso, por obligaciones pendientes de cumplir por siniestros y por vencimientos, así como de las reservas de riesgos catastróficos. Además de las deducciones mencionadas, también serán deducibles los dividendos o intereses que como procedimiento de ajuste de primas paguen o compensen a sus asegurados, de acuerdo con las pólizas respectivas.

Las instituciones de fianzas podrán realizar las deducciones que se señalan en los artículos 29 al 45 de la LISR, dentro de las que se considerarán la creación o incremento, efectuados previa revisión de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, de las reservas siguientes: la de fianzas en vigor y la de contingencia.

3.3.1 Comparación Internacional

El ISR es el impuesto, por su monto de recaudación, más importante en la estructura tributaria mexicana. Sin embargo, para poder hacer un análisis más completo es necesario hacer una comparación de la recaudación nacional respecto a la recaudación de otros países, para saber si es eficiente o ineficiente la carga fiscal de este gravamen. Obviamente, las recaudaciones se tienen que comparar respecto al PIB de cada país. A continuación, se compara la recaudación total del ISR de México con la de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y también con la de América Latina y, posteriormente, se analizará el ISR personal y el ISR empresarial.

Cuadro 4

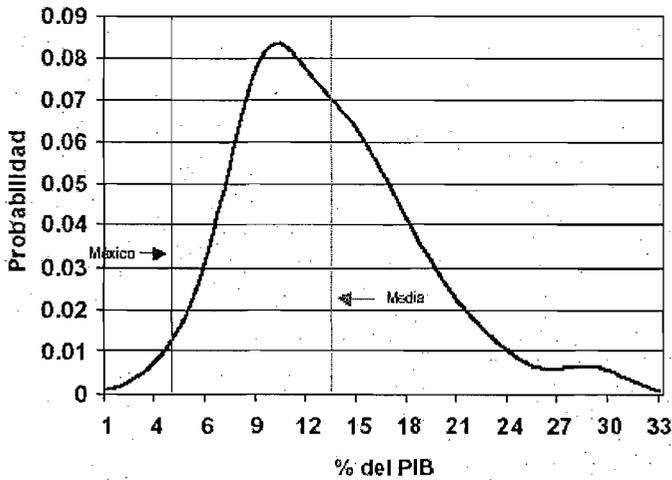
Recaudación total del Impuesto Sobre la Renta en la OCDE (% del PIB)		
Países de la OCDE	1990	2000
Alemania	11.6	11.4
Australia	16.7	18.0
Austria	10.3	12.4
Bélgica	16.3	17.9
Canadá	17.4	17.5
Corea	6.2	7.5
Dinamarca	27.6	28.7
España	10.2	9.8
Estados Unidos	12.1	15.1
Finlandia	19.4	20.0
Francia	7.4	11.3
Grecia	5.8	10.5
Holanda	13.8	10.4
Hungría	ND	9.5
Irlanda	12.3	13.3
Islandia	9.2	14.9
Italia	14.2	13.9
Japón	14.6	9.2
Luxemburgo	16.0	15.0
México	4.5	4.7
Noruega	14.7	16.4
Nueva Zelanda	21.7	20.8
Polonia	ND	10.2
Portugal	7.5	10.3
Reino Unido	14.1	14.6
Rep. Checa	ND	8.9
Rep. Eslovaca	ND	7.6
Suecia	22.3	23.4
Suiza	12.5	13.8
Turquía	6.7	9.5
Promedio OCDE	13.3	13.6

ND: No Disponible

Fuente: Banco de México, Un comparativo Internacional de la Recaudación Tributaria

Gráfica 6

Distribución de la Recaudación del Impuesto Sobre la Renta en la OCDE, 2000



Fuente: Banco de México, Un comparativo Internacional de la Recaudación Tributaria.

En el cuadro 4, se observa como la recaudación de este impuesto es casi tres veces menor al promedio de la OCDE, que es de 13.6%. De hecho, México ocupa el último lugar en cuanto a recaudación del ISR. De 1990 al 2000, la recaudación respecto al PIB sólo aumentó 0.2 puntos porcentuales, al pasar de 4.5 a 4.7%, o sea, aumento 4.3%, aproximadamente.

También está por debajo de sus socios comerciales del TLC, ya que Canadá tiene una recaudación de 17.5% (12.8 puntos porcentuales más), y Estados Unidos una recaudación de 15.1% (10.4 puntos porcentuales más). Lo anterior nos indica que en México la recaudación, por concepto de ISR, es muy baja e ineficiente.

Sin embargo, es poco recomendable hacer comparaciones entre países con desigual grado de desarrollo, por tanto, es mejor hacer la comparación con países cuyo nivel de desarrollo es similar al nuestro.

Cuadro 5

Impuesto Sobre la Renta en América Latina

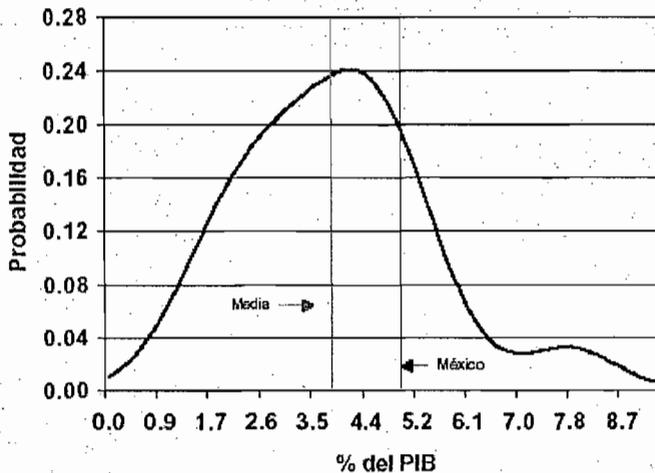
Países Latinoamericanos	Recaudación por Impuestos al Ingreso (% del PIB)	
	1992	2000*
Argentina	0.4	2.4
Bolivia	0.8	1.4
Brasil	3.9	5.0
Chile	4.2	4.1
Colombia	6.0	4.2
Costa Rica	1.6	2.7
Ecuador	9.7	7.8
El Salvador	2.2	3.2
Guatemala	1.9	2.5
México	5.2	4.7
Nicaragua	3.4	3.9
Panamá	4.9	4.9
Paraguay	1.4	1.8
Perú	1.7	3.3
Uruguay	1.8	4.2
Venezuela	9.7	5.5
Promedio	3.7	3.9
Desv. Estándar	2.9	1.6

* Las cifras para Brasil corresponden a 1990, para Colombia a 1998 y para Ecuador a 1994.

Fuente: Banco de México, Op. Cit.

Gráfica 7

Distribución de la Recaudación del Impuesto Sobre la Renta en América Latina, 2000



Fuente: Banco de México, Un comparativo Internacional de la Recaudación Tributaria.

En el cuadro 5, se observa como en 1992 México ocupaba el cuarto lugar con una recaudación respecto al PIB de 5.2%, sólo superado por Venezuela (9.7%), Ecuador (9.7%) y Colombia (6.0%). En ese año, el país estaba por arriba del promedio de América Latina, que era de 3.7%, o sea, 1.5 puntos porcentuales más.

Para el año 2000, el país bajo un lugar, ocupando ahora la quinta posición, con una recaudación de 4.7% respecto al PIB, disminuyó el monto recaudado en 0.5 puntos porcentuales, en otras palabras, decreció 9.7%, aproximadamente. Nos sigue superando Venezuela (5.5%) y Ecuador (7.8%) pese a que también disminuyó su recaudación. Por otro lado, a quien antes superábamos y ahora nos superan es Panamá (4.9%) y Brasil (5.0%), el primero no aumentó su recaudación lo que pasó es que la nuestra cayó. Colombia fue el único país que en 1992 nos superaba y en el 2000 México lo supera, esto es porque su recaudación disminuyó más que la de México, pues lo hizo en 1.8 puntos porcentuales, o sea, cayó en 30%, aproximadamente. Pese a todo lo anterior, la recaudación total del ISR de México sigue estando por arriba del promedio de América Latina que es de 3.9% para el 2000.

De todo lo mencionado anteriormente, se concluye que la recaudación del ISR en México es muy baja (4.7% del PIB). Es casi tres veces menor que el promedio de la OCDE (13.6%), pero mayor al promedio de América Latina (3.9%). A continuación, se analiza lo que sucede al interior del ISR, o sea, con la parte correspondiente a las personas físicas y a las personas morales.

i) Personas Físicas

A pesar de que el ISR es el impuesto más importante dentro de la estructura tributaria en el país, su recaudación es ineficiente, por lo que, comparándola con la de otros países es muy baja.

Cuadro 6
Eficiencia en la Recaudación del ISR personal

	Tasa media (%)	Recaudación/PIB ¹ (%)	Efectividad ²
México	19.0	1.7	0.13
EE.UU.	25.9	8.6	0.33
Canadá	23.0	8.3	0.36
Alemania	26.5	4.6	0.17
Francia	17.9	6.0	0.33
España	43.0	6.6	0.15
Promedio internacional ³	27.3	4.8	0.24

1/ El dato corresponde al año más reciente entre el periodo 1994-98.

2/ Efectividad = Recaudación/PIB/Tasa media.

3/ El dato para México incluye un ajuste para amortiguar el problema de que ciertos ingresos personales se contabilizan dentro de la recaudación de las empresas. El dato de efectividad sin el ajuste sería de 0.09.

4/ Para una muestra de 33 países.

Fuente: Cruz Vasconcelos Gerardo, Contreras Varela Mario y Valles Arellano Yearim, México: Reformas Estructurales y Crecimiento de Largo Plazo (2000), CADE.

En el cuadro 6, se aprecia que la eficiencia en la recaudación del ISR personal en México es de casi la mitad del promedio internacional, que es de 0.24, y es más baja que la de sus socios comerciales del TLC, ya que Estados Unidos tiene una efectividad de 0.33 y Canadá una efectividad de 0.36. "Ello se debe, en parte, a la existencia de una reducida base gravable, que a su vez es resultado del trato preferencial que existe entre las diferentes actividades económicas. Ello significa que únicamente entre 20 y 30% de los contribuyentes pagan impuestos, el resto recibe un subsidio... En México la pirámide de

sueldos y salarios tiene una base relativamente grande, y una gran parte de la misma es de hasta cuatro salarios mínimos, la cual está exenta del pago de este impuesto”.¹¹

Cuadro 7

Tasas marginales máximas ISR de personas

Pais	Tasa
Canadá	29%
E.U.	40%
Reino Unido	40%
Corea	40%
Singapur	28%
Tailandia	37%
Malasia	30%
Indonesia	30%
Hong Kong	20%
Argentina	33%
Brasil	25%
Chile	45%
Colombia	35%
Perú	30%
México	40%
Promedio	32.8%
Promedio América Latina	34.6%

Fuente: Fernández Arturo, Una agenda para las finanzas públicas de México, p116,

La estructura tributaria mexicana está integrada por una estructura de tasas progresivas para el ingreso que obtienen los trabajadores. La tasa marginal fluctúa entre 3 y 32%, aplicándose esta última para personas con ingresos superiores a 89 mil 355.49 pesos (Ley del ISR 2003.). En el contexto internacional, la tasa marginal máxima aplicada en México era, en el año 2000, del 40%, relativamente alta si se le compara con el promedio de ese entonces (32.8%), estaba por arriba en 7.2 puntos porcentuales, y con respecto a América Latina en 5.4 puntos porcentuales (34.6%). En ese entonces sólo Chile tenía una tasa superior a la de México con 45%. Sin embargo, la tendencia en el país a sido reducir dicha tasa, ya que en el año 2003 esta tasa es ya de 32%.

¹¹ José Ayala, Instituciones para mejorar el desarrollo, pp177-178.

Cuadro 8

Recaudación del Impuesto Sobre la Renta Personal en la OCDE (%del PIB)		
Países de la OCDE	1990	2000
Alemania	9.8	9.6
Australia	12.6	11.6
Austria	8.5	9.6
Bélgica	13.9	14.1
Canadá	14.7	13.2
Corea	3.5	3.8
Dinamarca	24.8	26.7
España	7.2	6.6
Estados Unidos	10.1	12.6
Finlandia	17.2	14.4
Francia	5.1	8.2
Grecia	4.1	5.1
Holanda	10.6	6.2
Hungría	ND	7.3
Irlanda	10.7	9.6
Islandia	8.3	12.8
Italia	10.2	10.8
Japón	8.1	5.6
Luxemburgo	9.6	7.6
México ^e	1.8	1.88
Noruega	10.9	10.3
Nueva Zelanda	17.4	15.0
Polonia	ND	7.9
Portugal	4.6	6.0
Reino Unido	10.0	10.9
Rep. Checa	ND	5.0
Rep. Eslovaca	ND	3.6
Suecia	20.6	19.3
Suiza	10.4	10.9
Turquía	5.4	7.2
Promedio OCDE	10.7	10.0

ND: No Disponible

e: Estimado

Fuente: Banco de México, Un comparativo
Internacional de la Recaudación Tributaria

Como no hay datos oficiales en que la recaudación total del ISR se divide entre empresas y personas, se consideró, para sacar la proporción del ISR personal, diversas estimaciones que señalan que alrededor de tres quintas partes de la recaudación total corresponde al ISR empresarial y las restantes dos quintas partes corresponden al ISR personal.

De acuerdo a la proporción utilizada para el cálculo del ISR personal mencionada anteriormente, la recaudación en el 2000 fue de 1.88%, respecto al PIB. Este nivel de carga fiscal es casi cinco veces menor al promedio de la OCDE, que es de 10%. Lo anterior se explica, principalmente, por las diferencias salariales y por el crédito fiscal y subsidios que se le concede a los trabajadores cuyo ingreso es muy bajo, porque gracias a ello se deja fuera del ISR personal a casi dos terceras partes de la fuerza laboral, por tanto, sólo una tercera parte de ésta son contribuyentes potenciales.

ii) Personas Morales

Cuadro 9
Tasas de ISR empresarial

País	Tasa
Canadá	38%
E.U.	35%
Reino Unido	31%
Corea	28%
Singapur	26%
Tailandia	30%
Malasia	28%
Indonesia	30%
Hong Kong	17%
Argentina	33%
Brasil	15%
Chile	15%
Colombia	35%
Perú	30%
México	30%
Promedio	28.7%
Promedio América Latina	26.3%

Fuente: Fernández Arturo, Una agenda para las finanzas públicas de México, p16.

En México, el ISR empresarial grava las ganancias de capital de los accionistas, o sea, las utilidades de las empresas. En el cuadro 9, se observa que el país tiene una tasa alta con respecto al promedio internacional, ya que ésta, en América Latina, es de 26.3%, 3.7 puntos porcentuales abajo que la de México (30%). Con respecto al promedio de los países mostrados en este cuadro, la tasa de México está arriba en 1.3 puntos porcentuales. Sin embargo, la tendencia del ISR empresarial es a aumentar, ya que en el año 2003, dicha tasa aumentó en 2 puntos porcentuales, ubicándose en 32%.

Cuadro 10

Recaudación del Impuesto Sobre la Renta empresarial en la OCDE (%del PIB)		
Países de la OCDE	1990	2000
Alemania	1.7	1.8
Australia	4.1	6.5
Austria	1.4	2.1
Bélgica	2.4	3.7
Canadá	2.5	4.0
Corea	2.7	3.7
Dinamarca	1.5	2.4
España	2.9	3.0
Estados Unidos	2.1	2.5
Finlandia	2.1	5.5
Francia	2.3	3.2
Grecia	1.6	4.4
Holanda	3.2	4.2
Hungría	ND	2.2
Irlanda	1.7	3.8
Islandia	0.9	1.2
Italia	3.9	3.2
Japón	6.5	3.6
Luxemburgo	6.4	7.4
México	2.7	2.82
Noruega	3.8	6.1
Nueva Zelanda	2.4	4.1
Polonia	ND	2.4
Portugal	2.3	4.2
Reino Unido	4.1	3.7
Rep. Checa	ND	3.9
Rep. Eslovaca	ND	3.0
Suecia	1.7	4.1
Suiza	2.1	2.8
Turquía	1.3	2.3
Promedio OCDE	2.7	3.6

ND: No Disponible

e: Estimado

Fuente: Banco de México, Un comparativo
Internacional de la Recaudación Tributaria

La recaudación del ISR empresarial en México esta algo cercana al promedio de la OCDE. Es más, en 1990, los datos eran los mismos, ya que el ISR para personas morales, en el país, era de 2.7%, respecto al PIB, y el promedio de la OCDE era el mismo. Una década después, en el año 2000, aunque la recaudación en México aumentó, es ligeramente menor al promedio internacional, 2.82 y 3.6%, respectivamente, sólo 0.78 puntos porcentuales abajo.

De acuerdo con los datos del cuadro 10, la recaudación del ISR a empresas está cercana al promedio internacional, incluso resulta superior a algunos países desarrollados como Alemania (1.8%), Austria (2.1%), Dinamarca (2.4%) y Suiza (2.8%).

Sin embargo, estas cifras “sobreestiman nuestra eficacia recaudatoria en este rubro, debido a la diversidad de prácticas contables. En México se incluyen en el ISR empresarial las contribuciones de las personas físicas dedicadas a actividades empresariales, así como la recaudación correspondiente a los ingresos por intereses de las personas físicas, conceptos que en otros países forman parte del ISR personal”.¹²

El potencial de recaudación sería mayor si se combatiera la evasión y elusión fiscales y se revisaran bien los tratamientos especiales que tienden a erosionar la recaudación. “La existencia de éstos se deriva de la intención de conferir un tratamiento preferencial a ciertas actividades o bien a otorgar facilidades administrativas a los contribuyentes que por su baja escala de operación o por otras razones encuentran difícil cumplir con los requerimientos formales del impuesto. Dentro de los primeros se encuentra el tratamiento que se le da a los ingresos provenientes de actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras, silvícolas o de publicación,”¹³ para los cuales se les aplica una tasa inferior a la general cuando las personas relacionadas con esas actividades se dedican de forma exclusiva a ellas. Además, para las actividades primarias en las que la persona lleva a cabo algún procesamiento industrial la tasa que se le aplica también es menor a la general.

El régimen especial para pequeños contribuyentes fue introducido recientemente con el propósito de incorporar a las empresas del sector informal en el padrón de contribuyentes bajo un esquema que es claramente sencillo. Sin embargo, más que contribuir a ese fin, este régimen ha promovido que empresas previamente registradas se acojan al mismo, dando lugar a una erosión en la recaudación.¹⁴

Las estimaciones disponibles indican que el potencial recaudatorio asociado a la eliminación de regímenes especiales en el ISR empresarial es relativamente modesto. Por ejemplo, la OCDE estima que la remoción de un conjunto de aquéllos podría resultar en un aumento en la recaudación de 1.4 puntos porcentuales del PIB. Sin embargo, de este aumento alrededor de 0.9 puntos porcentuales corresponden a estimaciones de OCDE sobre incrementos en la carga del ISR personal, y más concretamente a la incorporación de ciertas prestaciones que actualmente no forman parte de la base del impuesto. Por tanto, la recaudación adicional derivada de la incorporación de las actividades agropecuarias al régimen normal y de la eliminación de los beneficios que confiere la consolidación aumentarían la recaudación en sólo alrededor de 0.5 puntos porcentuales del PIB.¹⁵

¹² Cruz Vasconcelos Gerardo, México: Reformas Estructurales y Crecimiento de Largo Plazo.

¹³ Fernández Arturo, Una agenda para las finanzas públicas de México, p104.

¹⁴ *Ibid.*

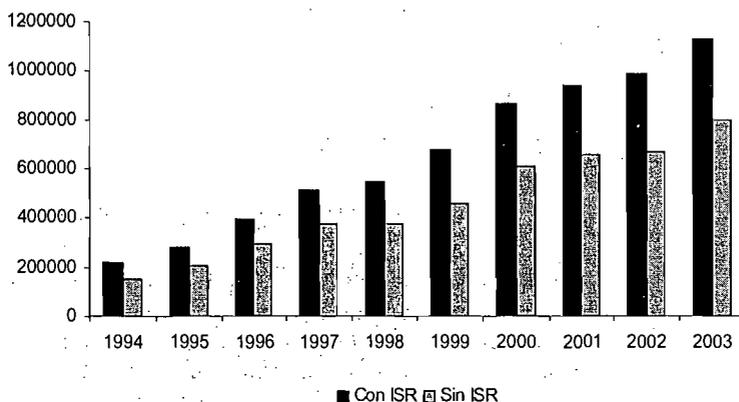
¹⁵ *Ibid.* p108.

3.4 Importancia del ISR en el Ingreso Público

Como se mencionó en el capítulo 2, la Federación obtiene recursos a través de diferentes vías, siendo los impuestos la fuente más importante de recaudación. En la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003, representan cerca del 51.8%. Ahora, dentro de la estructura tributaria el impuesto más importante es el ISR, ya que como proporción de los ingresos tributarios participa con el 44.7%, aproximadamente, y como proporción de los ingresos del Gobierno Federal, lo hace con el 33.2%.

Gráfica 8

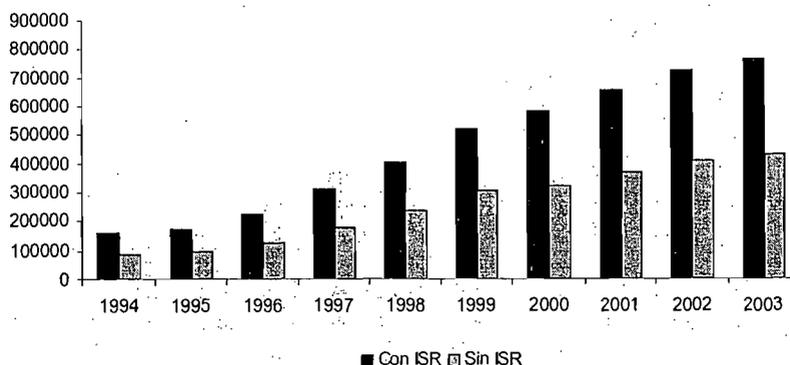
Ingresos del Gobierno Federal, 1994-2003
(millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del Cuarto Informe de Gobierno Vicente Fox, 2004.

Gráfica 9

Ingresos Tributarios, 1994-2003
(millones de pesos)

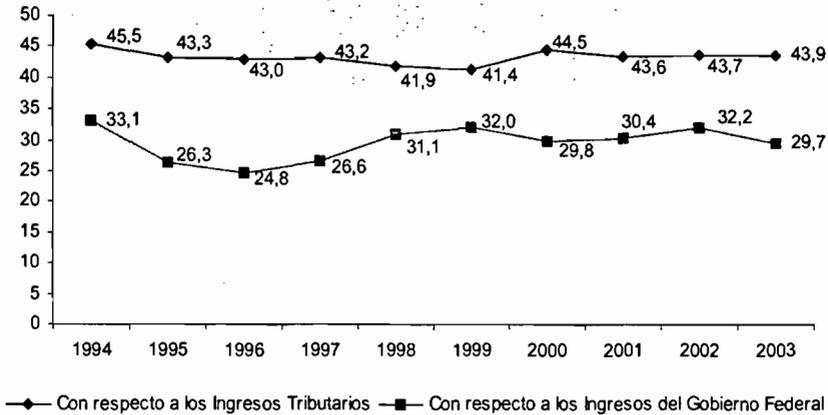


Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del Cuarto Informe de Gobierno, Vicente Fox, 2004.

En las gráficas 8 y 9, se puede apreciar claramente la importante contribución del ISR en los ingresos del Gobierno Federal y en los Ingresos Tributarios. Obviamente, es en estos últimos donde se observa con mayor claridad la importancia que tiene dicho impuesto.

Gráfica 10

Participación porcentual del ISR, 1994-2003



Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del Cuarto Informe de Gobierno, Vicente Fox, 2004.

En esta gráfica se ve como en el año de 1994 el ISR alcanzó su nivel más alto de participación, tanto en los ingresos tributarios como en los del Gobierno Federal, 45.5 y 33.1%, respectivamente. En los siguientes dos años, dicho gravamen presentó disminuciones en su participación. En los ingresos tributarios experimentó una pérdida de 2.5 puntos porcentuales para 1996, ubicándose en 43%. Por su parte, dentro de los ingresos del Gobierno Federal la pérdida fue mayor, 8.3 puntos porcentuales, llegando en ese año (1996) a aportar el 24.8%. Esto fue ocasionado por la crisis que atravesó el país en ese lapso. Fue hasta el año 2000 cuando este impuesto logra su segundo mejor nivel de participación en los ingresos tributarios, llegando a contribuir con el 44.5%. Mientras que en los ingresos del Gobierno Federal su mejor participación porcentual, después del nivel de 1994, fue en el año del 2002, con un 32.2%. En promedio, durante el periodo 1994-2003, el ISR tiene un porcentaje de participación, dentro de los ingresos tributarios, del 43.4%, y en los ingresos del Gobierno Federal del 29.6%.

De lo anterior, se deduce la importancia que representa el ISR para la Federación. Si aumenta el impuesto aumentan también los ingresos tributarios y el Gobierno Federal tendrá más recursos para gastar e invertir.

Ahora, hay que recordar que la Federación en el Ramo General 28 (Participaciones a Entidades Federativas y Municipios), del Presupuesto de Egresos de la Federación, hace partícipes a los gobiernos locales de lo que recaude principalmente vía impuestos, y como el gravamen más importante es el ISR, pues su monto de recaudación es de gran importancia para ellos.

Lo anterior, lo lleva a cabo la Federación a través del Fondo General de Participaciones, el cual está sustentado en el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, que señala:¹⁶

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

No se incluirán en la recaudación federal participable, los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan con los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3°-A de esta Ley; ni la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del artículo 3°-B de esta Ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta...

Por tanto, si aumenta la recaudación del ISR, también lo hace la recaudación federal participable y, lógicamente, crecería el monto del Fondo General de Participaciones y, por ende, a los Estados y Municipios les significaría mayores recursos. También sucedería todo lo contrario si cayera la recaudación del ISR. Ahora, si se considera que casi el 90% de los recursos que obtienen los Estados se los da la Federación y solamente el 10% es recaudación propia, pues este fondo es una de las fuentes más importantes para los gobiernos locales. De lo anterior podemos concluir que la recaudación del ISR es muy importante, principalmente para los Estados y Municipios, fluctuaciones de éste repercuten en las participaciones y, obviamente, en los ingresos totales de los gobiernos locales.

El ISR es importante para los Estados y Municipios, sirve para distribuir más equitativamente la carga del impuesto mediante tasas progresivas y, además, puede ser un instrumento que permita coadyuvar al crecimiento económico mediante el fomento del ahorro y la inversión. Esto se comentará más adelante.

3.5 Cálculo del ISR

En la Ley del ISR, se encuentra la tarifa de dicho gravamen aplicable a las personas físicas. Está compuesta por cinco niveles.

¹⁶ Ley de Coordinación Fiscal 2003.

Cuadro II
Tarifa del Impuesto Sobre la Renta

Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	Tasa para aplicarse sobre el excedente del límite inferior
\$	\$	\$	%
0.01	429.44	0.00	3.00
429.45	3,644.94	12.88	10.00
3,644.95	6,405.65	334.43	17.00
6,405.66	7,446.29	803.76	25.00
7,446.30	En adelante	1,063.92	32.00

Fuente: Ley del Impuesto Sobre la Renta 2003.

La tasa más alta es de 32% y la más baja de 3%. La cuota es fija, o sea, se tiene que pagar independientemente del excedente del límite inferior, sin embargo, existe una exención para las personas cuyo nivel de ingreso sea menor a 429.44 pesos.

A continuación, se explica como se calcula el ISR personal. Al ingreso bruto se le hacen las deducciones correspondientes (cuota al IMSS o ISSSTE, Fondo de Ahorro para el Retiro, etc.), para obtener el ingreso gravable. Después, al ingreso gravable se le identifica en qué límites de la tarifa se encuentra y se le resta el límite inferior. Posteriormente, a ese excedente del límite inferior se le aplica la tasa que corresponda. Finalmente, a la cantidad resultante se le suma la cuota fija que corresponda. La cantidad total, la tasa en pesos más la cuota fija, es el impuesto preliminar.

$$\text{Ingreso Bruto} - \text{deducciones y exenciones} = \text{Ingreso Gravable} - \text{Límite inferior} = \text{Excedente sobre el límite inferior} * \text{La tasa} + \text{La cuota fija} = \text{ISR preliminar}$$

Es ISR preliminar porque hay que recordar que los trabajadores cuyo nivel de ingresos es bajo (menor o igual a cuatro salarios mínimos), reciben un subsidio y un crédito al salario, por lo que, para saber realmente cuánto se paga por concepto de ISR, se tienen que restar, al ISR preliminar, el subsidio y el crédito al salario. Cuando el saldo es negativo, se le denomina impuesto a devolver y, cuando el saldo es positivo, se le denomina impuesto a retener. En otras palabras, el primero es la ayuda económica que reciben los trabajadores por su baja percepción y, además, no pagan el impuesto. El segundo, es realmente lo que se les quita a los trabajadores por el gravamen.

Supongamos dos trabajadores, A y B. El A gana 2,500 pesos brutos mensuales y el B 7,100 pesos brutos mensuales. A ambos se les hacen las deducciones correspondientes, quedando para A \$2,000 y para B \$6,500.

El ingreso gravable del trabajador A está en el segundo nivel en la tarifa del ISR, por lo que, a los \$2,000 se le restan \$429.45, quedando \$1,570.55, y a esa cantidad se le aplica la tasa correspondiente que es la de 10%, siendo el resultado \$157.05, más la cuota fija que es de \$12.88, el ISR preliminar de este trabajador sería de \$169.93. Ahora, para ese nivel de ingreso el subsidio sería de \$51.31 y el crédito al salario de \$352.20¹⁷. Al ISR preliminar (\$169.93), se le resta tanto el subsidio (\$51.31), como el crédito al salario (\$352.20), quedando \$-233.58. Como el resultado fue negativo, esos \$233.58 son la transferencia que recibe el trabajador ya que su ingreso es poco que hasta no paga el impuesto.

Ahora, el ingreso gravable del trabajador B se encuentra en el cuarto nivel de la tarifa, por lo que, a los \$6,500 se le restan \$6,405.66, quedando un excedente sobre el límite inferior de \$64.34, y la tasa que corresponde es de 25%, quedando \$23.58, más la cuota fija que es de \$803.76, el ISR preliminar de este trabajador sería de \$827.34. Para ese nivel de ingreso el subsidio sería de \$249.83 y el crédito al salario de \$153.92. Al hacer la resta correspondiente el resultado es positivo ($827.34 - 249.83 - 153.92 = 423.58$), por tanto, este trabajador sí pagaría el ISR, \$423.59.

3.5.1 ¿Progresividad o Regresividad del ISR?

Como se explicó en el primer capítulo, la equidad vertical se fundamenta en el principio de la capacidad económica o de pago, el cual señala que los contribuyentes con diferente capacidad económica deben pagar diferentes montos por concepto de impuestos, es decir, los que estén en mejores condiciones (mejor capacidad de pago), que otros deben pagar un mayor impuesto.

Para que el ISR sea progresivo se necesitan tener tasas que se incrementen junto con el ingreso. La tarifa de este impuesto en México tiene una estructura mixta, es decir, se grava el ingreso de las personas aplicando una cuota fija y también un porcentaje sobre el excedente del límite inferior.

La progresividad del ISR está basada en la cuota fija, ya que la tasa que se aplica tiene un carácter marginal, porque sólo grava el ingreso que supera el límite inferior en la tarifa.

El ISR se ha vuelto regresivo para los niveles altos de ingreso en nuestro país, ya que la tasa máxima para personas físicas se redujo de 40% en el 2000 a 32% para el 2003, disminuyó 8 puntos porcentuales en tres años. Además, en 1980 la tasa máxima era del 55% y la tarifa se desagregaba en 26 niveles y ya para el 2003 la tarifa sólo contempla cinco niveles. Sin embargo, el mejor indicador de la progresividad de este impuesto es su elasticidad-ingreso, entendida ésta como el cambio del impuesto ante variaciones del ingreso.

$$E = \frac{\Delta T}{\Delta Y}$$

Donde: E: elasticidad; T: impuesto; Y: ingreso

¹⁷ Para conocer como se calcula el subsidio y el crédito al salario ver el anexo 9.

A continuación, se presenta una tabla con ejemplos de diferentes niveles de ingreso. Se calculó su correspondiente impuesto final (considerando sólo el crédito al salario y no el subsidio ya que éste es diferente para cada empresa), para obtener las elasticidades. Supondremos, para simplificar el análisis, que ya se hicieron las deducciones y exenciones correspondientes. Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

Cuadro 12

Progresividad de Impuesto Sobre la Renta

Ingreso mensual (\$)	Incremento (%)	ISR 1	ISR 2	Participación porcentual del ISR 2	Incremento del ISR 2 (%)	Elasticidad
2,000	-	169,93	-182,27	-	-	-
2,800	40	249,93	-102,08	-	-	-
3,500	25	319,93	-11,16	-	-	-
4,000	14,28571429	394,78	88,12	2,203	-	-
5,500	37,5	649,78	430,29	7,823454545	388,3000454	10,35466788
6,000	9,090909091	734,78	515,29	8,588166667	19,75411931	2,172953125
6,500	8,333333333	827,34	673,42	10,36030769	30,68757399	3,682508878
8,000	23,07692308	1241,1	1087,18	13,58975	61,44159663	2,662469187
9,500	18,75	1721,1	1567,18	16,49663158	44,15092257	2,35471587
47,000	394,7368421	13721,1	13567,18	28,86634043	765,7065557	1,939789941
48,500	3,191489362	14201,1	14047,18	28,96325773	3,53794967	1,108557563
50,000	3,092783505	14681,1	14527,18	29,05436	3,41705595	1,104848091
77,000	54	23321,1	23167,18	30,08724675	59,47472255	1,101383751
170,000	120,7792208	53081,1	52927,18	31,13363529	128,4575853	1,063573555
177,000	4,117647059	55321,1	55167,18	31,16789831	4,232230019	1,02782729
182,000	2,824858757	56921,1	56767,18	31,19075824	2,900275127	1,026697395
200,000	9,89010989	62681,1	62527,18	31,26359	10,14670801	1,025944921
250,000	25	78681,1	78527,18	31,410872	25,58887191	1,023554876

1 Se refiere al impuesto marginal más la cuota fija.

2 Se refiere al ISR 1 considerado ya el crédito al salario.

Fuente: Elaboración propia con base en la tarifa del artículo 113 y la tabla del crédito al salario (art. 115) de la Ley del ISR 2003.

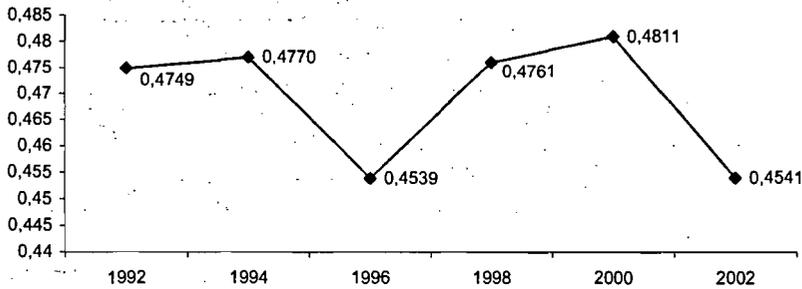
Como se observa en el cuadro 12, entre más grande es el nivel de ingreso más pequeña es la elasticidad-ingreso. Las personas que ganan hasta \$9,500 tienen una elasticidad mayor a 2, lo que indica que el ISR es muy progresivo en los primeros niveles de ingreso. En cambio, en los niveles altos dicho impuesto es poco progresivo, o en otras palabras, se vuelve regresivo, ya que la elasticidad-ingreso para una persona que gana \$6,500 mensuales es de 3.68 y para otra persona que gana \$250,000 mensuales la elasticidad-ingreso es de 1.02. En otras palabras, a la primer persona cuando su ingreso aumenta en 1% el impuesto sube un 3.68%, mientras que para la segunda el impuesto aumenta 1.02%.

Este ejercicio nos muestra que el ISR en México es regresivo y por considerar que la tasa máxima de dicho gravamen ha estado disminuyendo. Por tanto, lo que se está propiciando es que haya una concentración del ingreso. El mejor indicador de lo anterior es el Coeficiente de Gini.¹⁸

¹⁸ El Coeficiente de Gini es una medida que muestra la concentración del ingreso, toma valores entre cero y uno. Cuando el valor se acerca a uno indica que hay mayor concentración del ingreso, en cambio, cuando el valor se acerca a cero indica una menor concentración del mismo.

Gráfica 11

Evolución del Coeficiente de Gini



Fuente: Elaboración propia con datos de Cabrera Adame Carlos, Políticas Públicas y Pobreza en México, Economía Informa, no. 318, julio-agosto 2003, p31.

En la gráfica 11, se observa la evolución del Coeficiente de Gini de 1992 al 2002. Se ve que fue en el año 2000, cuando dicho indicador fue mayor, o sea, en ese año se presentó en el país una mayor concentración del ingreso (0.4811). En promedio, dicho indicador es de 0.4695. Este dato nos señala que las acciones encaminadas a propiciar una mejor redistribución del ingreso no han tenido mucho éxito. Hay que tener presente que no sólo a través de la política tributaria es como se puede lograr una redistribución del ingreso, ya que también se hace mediante la política de gasto.

3.6 Efectos Económicos

El Impuesto Sobre la Renta, al ser un gravamen directo al ingreso, su efecto inmediato es el de reducir el gasto privado para permitir el gasto público. En realidad, cualquier impuesto reduce el gasto privado de las personas. Este impuesto recude el ahorro, el consumo, la inversión y, en teoría, también la oferta de trabajo. Esto es así porque no se puede tener un sector público gratis, los contribuyentes lo tenemos que financiar de diversas maneras y la más importante es a través de los impuestos, concretamente el ISR.

Todos los impuestos reducen algo, la cuestión a saber es cuáles reducen menos o cuáles reducen algo que nos importe menos. Por ejemplo, para el ahorro: si se incrementara el ISR a las personas físicas, cómo saber si los contribuyentes reducen su consumo en la medida del impuesto y no reducen su ahorro o no reducen su consumo y si su ahorro o reducen ambos. Si se examina la inversión: suponiendo una tasa del 30% de ISR para personas morales, para las empresas no es lo mismo ganar 100 que 70, por tanto, puede suceder que, al percibir una utilidad neta menor, decidan reducir sus deseos de reinvertir. Finalmente, la oferta de trabajo también se ve afectada por dicho gravamen, porque si éste es muy elevado algunas personas tomarán la decisión de no trabajar reduciéndose así la oferta de trabajo. Por el contrario, habrá gente que optará por trabajar más (horas extras, otro trabajo), para compensar el impuesto, con lo que, se incrementaría la oferta de trabajo.

El tema no es tan sencillo ya que los efectos del ISR no son absolutos pues se afectan a diversas variables. Para el estudio de los efectos económicos del ISR se dividirán éstos en tres: efecto sobre el ahorro, la inversión y la oferta de trabajo.

3.6.1 Efecto Sobre el Ahorro

El efecto del ISR sobre el ahorro se puede analizar desde el punto de vista de su flujo, o sea, la medida en que este impuesto afecta la formación de nuevo ahorro.

Sabemos que el ahorro es la parte del ingreso que no se consume. Las personas no ahorran sólo con la intención de acumular, sino más bien (no exclusivamente), lo hacen como una previsión para necesidades futuras o imprevistos. Por tanto, el ahorro consiste en disminuir o consumir menos en el presente para consumir más en el futuro.

El ingreso disponible es igual al ingreso bruto menos los impuestos. Por tanto, un aumento del ISR reduce el ingreso disponible de las personas y, obviamente, les quedará menos dinero para ahorrar. Ahora, para que las personas decidan ahorrar la parte de su ingreso que no consumieron es necesario que exista una tasa de interés atractiva, o sea, elevada. Si la tasa de interés es elevada, un peso ahorrado hoy devengará un retorno mayor por concepto de intereses para el ahorrador, y una mayor capacidad de compra sobre los bienes de consumo en periodos futuros.

Por tanto, para poder acumular ahorro es necesario, primero, que el impuesto no sea tan elevado y, segundo, que exista una tasa de interés atractiva para los ahorradores. Esto es importante porque es gracias al ahorro que se puede invertir en actividades productivas. Hay un supuesto que dice que el ahorro es igual a la inversión, pero en la realidad es muy difícil que se cumpla esta igualdad, sin embargo, la inversión es consecuencia del ahorro. Entre más ahorro haya más posibilidades también hay de que se incremente la inversión.

3.6.2 Efecto Sobre la Inversión

El efecto distorsionador que le ocasiona el ISR a la inversión se presenta a través del ahorro y de las utilidades de las empresas. Del ahorro porque, como se mencionó anteriormente, al existir una tasa del impuesto elevada la gente que tiene la posibilidad de ahorrar le quedará menos ingreso disponible para hacerlo y, por consiguiente, los niveles de ahorro serán menores, lo que impactaría a su vez en el nivel de inversión, ya que habría poco dinero para financiar proyectos productivos y lo único que se provocaría es una elevación en las tasas de interés y los créditos, obviamente, se encarecerían.

Por otra parte, el ISR empresarial grava las utilidades de las empresas, por tanto, si la tasa es elevada afectaría negativamente el nivel de las inversiones, ya que las empresas al obtener utilidades netas pequeñas a causa del gravamen tendrán que posponer sus reinversiones hasta contar con un cierto capital o tendrán que endeudarse.

Este efecto es muy importante para el crecimiento económico del país, ya que al haber más inversión se generarán mayores empleos formales, con lo cual, se incrementaría el consumo y la demanda y, con ello, la producción, y aumentaría de nuevo el empleo, y así sucesivamente. Además, se fortalecerían las finanzas públicas ya que al existir más empleos formales pues la base de contribuyentes aumentará y el Fisco obtendrá mayores niveles de recaudación, principalmente del ISR.

Ahora, una opción que tiene el Fisco para atenuar este efecto negativo sobre la inversión es a través de las exenciones y deducciones. Las primeras, buscan fomentar ciertas actividades del sector primario como son las agrícolas, ganaderas, pesqueras, etc. Sin embargo, las exenciones no son muy recomendables, ya que el Fisco deja de obtener ingresos y gasta más, ya que necesita contratar personal para que vigile las actividades no gravadas. Provocan una erosión en la recaudación.

Las deducciones para las empresas están dirigidas para estimular y fomentar su inversión y posterior crecimiento.

3.6.3 Efecto Sobre la Oferta de Trabajo

El ISR es un impuesto económicamente negativo para los particulares, porque les reduce su ingreso, no así para el Fisco, ya que le significa un ingreso. Ahora, la pregunta que surge es: ¿cuánto influye el ISR en las decisiones de trabajar? Para responder a esta pregunta es necesario volver a recordar los efectos renta y sustitución que se explicaron en el 1er. capítulo.

El ISR provoca dos efectos en la oferta de trabajo: el efecto renta y el efecto sustitución. El efecto renta consiste en que al aumentar dicho impuesto las personas aumentarán también sus horas de trabajo porque necesitan un ingreso disponible mínimo para mantener su nivel de vida, por esta razón, necesitan trabajar más para compensar lo que les quitan vía el impuesto.

El efecto sustitución significa que la decisión de las personas ante un aumento del ISR será la de disminuir su oferta de trabajo, o sea, trabajar menos, porque no vale la pena seguir trabajando tanto por una cantidad menor de ingreso disponible.

Ahora, en la realidad sólo los trabajadores independientes pueden disminuir o aumentar su oferta de trabajo a voluntad, ya que los trabajadores dependientes no tienen esa opción. Además, es de esperarse que en una economía en donde el nivel de desempleo es alto la gente preferirá seguir trabajando aunque le quiten dinero a través del ISR, ya que es menos peor ganar poco que no ganar nada.

CAPÍTULO CUARTO

CAPÍTULO 4

REFORMA FISCAL: EL CASO DEL ISR

4.1 Antecedentes

El sistema tributario mexicano ha ido evolucionado con el pasar de los años, en los cuales ha desempeñado diversos papeles durante las diferentes etapas de desarrollo del país. Durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XIX, la estructura impositiva contenía un gran número de gravámenes especiales sobre la producción industrial, la explotación de recursos naturales y el comercio internacional. El diseño de esta estructura no fue resultado de una estrategia fiscal dirigida a fomentar el desarrollo económico, sino respondió a la necesidad de obtener ingresos tributarios de fuentes relativamente sencillas de recaudar y auditar.

Fue hasta mediados de los años cincuenta cuando las autoridades fiscales empezaron a discutir los efectos distributivos de las distorsiones impositivas. En diecisiete años (de 1955 a 1972), los titulares del Ejecutivo Federal enviaron al H. Congreso de la Unión cinco importantes iniciativas de reforma fiscal (en 1955, 1962, 1965, 1971 y 1972), las cuales iban enfocadas a construir un marco impositivo congruente con los objetivos de industrialización de la época. Este periodo constituyó la primer etapa de reformas fiscales e incluyó la sustitución de un gran número de impuestos sobre la producción y las ventas por un Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles único y más fácil de administrar, además, se creó un Registro Nacional de Contribuyentes, y el establecimiento de un enfoque enteramente nuevo del Impuesto Sobre la Renta que sustituyó al sistema de cédulas. Este sistema consistía en cargar diferentes impuestos a los contribuyentes y a las empresas, dependiendo de la fuente de ingreso. En cambio, en el nuevo régimen los impuestos se calcularían sobre el ingreso global neto, lo que significa que la misma tasa de ISR sería aplicable, independientemente de la fuente del ingreso. Las nuevas modificaciones del ISR también incluían regímenes especiales para las actividades relacionadas con la agricultura, silvicultura, pesca, minería y transporte y para pequeñas empresas, en los que cada empresa, sin importar su desempeño, pagaría una cantidad fija calculada de manera discrecional por las autoridades fiscales. En la práctica, estos nuevos regímenes especiales se traducían en exenciones del ISR casi completas a esos sectores.

Primera serie de reformas fiscales del ISR, 1955-1972:¹

- ✓ Creación del Registro Nacional de Contribuyentes.
- ✓ Eliminación del sistema de impuestos sobre la renta por cédulas, lo que implicaba tasas impositivas diferentes dependiendo de la fuente de ingreso.
- ✓ Instauración de un régimen general para individuos y otro para empresas. El impuesto se aplica sobre cada régimen, independientemente de la fuente de ingreso (impuesto sobre el ingreso neto global).

¹ Tanto la primera como la segunda serie de reformas fiscales son tomadas de Pedro Aspe, El Camino Mexicano de la Transformación Económica, p97.

- ✓ Para los individuos el salario mínimo se volvió deducible.
- ✓ Introducción de reglas que permiten la depreciación acelerada.
- ✓ Creación de regímenes especiales conocidos como bases especiales de tributación destinadas a pequeñas empresas de sectores agrícola, ganadero y de pesca, para las cuales el impuesto se calcula sobre la base de un ingreso global calculado por un empleado de la Oficina Federal de Hacienda.

La segunda etapa de reformas fiscales ocurrió entre 1978 y 1981. En esta etapa se hicieron modificaciones fiscales para adaptar la regulación existente a un nuevo contexto inflacionario. Por tanto, el tamaño y la distribución de la carga entre grupos de ingresos y sectores no se plantearon. Así, el sesgo a favor de los sectores considerados de alta prioridad y contra el ingreso de los trabajadores permaneció básicamente sin cambio. Fue menos revolucionaria esta etapa, ya que sólo respondió a los negativos efectos distributivos provocados por la inflación y a las distorsiones ocasionadas por el efecto cascada del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles.

Segunda serie de reformas fiscales del ISR, 1978-1981:

- ✓ Revisión del esquema impositivo para corregir, en el Impuesto Sobre la Renta de las personas físicas, los efectos de la inflación y algunos de los sesgos regresivos pertenecientes a la reforma anterior.
- ✓ Revisión de los impuestos sobre ganancias de capital, reconociendo su carácter no recurrente y gravando sólo su impacto sobre el ingreso permanente. Asimismo, se ajustaron el valor y las reinversiones en activos para tener en consideración los aumentos generales de precios.

A finales de la década de los ochenta el sistema impositivo mexicano era obsoleto y no respondía a las condiciones económicas de la época. Hasta antes de 1989 la estructura impositiva colocaba la carga tributaria sobre las personas físicas y sobre unos cuantos sectores de la economía, que debían pagar tasas más elevadas con relación a los estándares internacionales. Existían también sectores privilegiados que disfrutaban de exenciones fiscales sin justificación social ni económica en una economía que buscaba fundarse en la competencia. Además, existía una evasión generalizada, el diseño del ISR para personas era inequitativo y dejó de adaptarse al ritmo inflacionario y, por su parte, el ISR de las empresas tenía tasas más altas que las de los principales socios comerciales. Todo esto amenazaba seriamente el apoyo a los programas de gasto e infraestructura social.

Por tanto, era necesario actualizar el sistema tributario para adecuarlo a los cambios en el entorno económico y a los nuevos objetivos de desarrollo del país. Esta modernización tributaria abarcaría desde la revisión de los procedimientos administrativos hasta la revisión completa de la estructura de los impuestos directos e indirectos. Además, la nueva estrategia de desarrollo estaba enfocada a una economía abierta a la competencia internacional.

Estos problemas se plantearon en las iniciativas legislativas aprobadas por el H. Congreso de la Unión entre 1989 y 1991. En lo que respecta al ISR, el objetivo era reducir la tasa tanto para las personas como para las empresas, para ponerlas a niveles similares a las de Estados Unidos.

Principales modificaciones al ISR, 1989-1991:

- ✓ La tasa del ISR a las empresas se redujo de 42 a 35%, mientras que la tasa máxima del ISR para las personas disminuyó de 50 a 35%.
- ✓ El esquema del ISR de las personas físicas fue indizado al índice de precios al consumidor y la base del impuesto a las empresas se ajustó por inflación.
- ✓ Se introdujo un impuesto de 2% sobre los activos totales de las empresas sujetas al ISR, con excepción de las instituciones financieras.
- ✓ Las bases especiales de tributación aplicables a la agricultura, pesca, silvicultura, ganadería, transporte de carga y pasajeros, bancos e industria editorial quedaron eliminadas, sujetando a esos sectores al régimen aplicable al resto de la economía.

En 1992, las modificaciones más relevantes a la Ley del ISR fueron con el propósito de perfeccionar la estructura de este impuesto, fortalecer las medidas relacionadas con el control del cumplimiento de las obligaciones y adoptar las disposiciones convenientes para la incorporación de México en el contexto internacional. A partir de 1994, se establecen las reducciones impositivas acordadas en el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo.

La política tributaria en el país ha estado orientada a fortalecer las finanzas públicas, a combatir la evasión y elusión fiscales, a elevar el nivel de la recaudación, estimular la inversión, promover la conservación del medio ambiente y a simplificar la legislación en materia de impuestos. A continuación, se mencionaran algunas reformas fiscales hechas al ISR, desde 1994 al 2001.

1994:

- ✓ Reducción de la tasa del ISR para las personas morales y físicas con actividades empresariales del 35 al 34%.
- ✓ Aumento de la tasa anual de depreciación de 20 a 25% para inversiones en vehículos, para aquellas realizadas a partir del 1 de octubre de 1993. También se incrementa del 35 al 50% para instalaciones y equipo destinado a controlar la contaminación y a las inversiones en equipo destinado a la conversión de combustible pesado a gas natural.
- ✓ Modificación del mecanismo del crédito fiscal para los asalariados, que consiste en sustituir el crédito fiscal equivalente al 10% del salario mínimo por una tabla de créditos fiscales expresados en montos dependiendo del ingreso del trabajador.

1995:

- ✓ Se amplía de 10 a 15% la deducción por depreciación de activos intangibles, y de 50 a 100% en el caso de equipo destinado a la conversión al consumo de gas natural y equipo para prevenir y controlar la contaminación ambiental.
- ✓ Se incluye la posibilidad de aplicar deducción inmediata a inversiones nuevas contenidos en la LISR en zonas restringidas como son el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey, siempre y cuando cumplan los requisitos señalados en Ley.

1996:

- ✓ Las empresas de mediana capacidad administrativa que se ubican en las zonas de influencia del Distrito Federal, Monterrey y Guadalajara podrán aplicar la deducción inmediata siempre que sus ingresos no rebasen 7 millones de pesos y sus activos 14 millones de pesos.
- ✓ Se autoriza la amortización de pérdidas fiscales hasta en 10 ejercicios sin restricción alguna.

1997:

- ✓ Incorporar la lista de las jurisdicciones que se consideran de baja imposición fiscal, congruentes con las nuevas prácticas y los tratados para evitar la doble tributación vigente en el país.
- ✓ Hacer acumulables para los accionistas o beneficiarios residentes en México, las utilidades de empresas situadas en dichos países.
- ✓ Establecer la obligación de reportar toda inversión en los países mencionados.
- ✓ Se establece pena por delitos relacionados con la presentación de declaraciones informativas sobre inversiones realizadas, directa o indirectamente en los llamados paraísos fiscales (jurisdicción de baja imposición fiscal).

1998:

- ✓ Jurisdicciones de baja imposición fiscal. Le otorga seguridad jurídica a los contribuyentes que estén obligados a presentar declaraciones informativas. La información de los mismos tendrá únicamente efectos fiscales.
- ✓ Operaciones financieras derivadas. Se modifica el concepto de fuente de riqueza en territorio nacional para el caso de operaciones financieras derivadas y se incrementa la tasa del impuesto aplicable a residentes extranjeros que residan en una jurisdicción de baja imposición fiscal.
- ✓ Promoción del ahorro a largo plazo. Se establece procedimiento a través del cual las aportaciones voluntarias a las cuentas individuales constituidas en los términos de las leyes de seguridad social sean deducibles para los patrones.
- ✓ Régimen de pequeños contribuyentes. Este régimen consiste en la realización de pagos semestrales y trimestrales de un impuesto equivalente al 2.5% de los ingresos brutos del contribuyente, disminuido de tres salarios mínimos y es para personas físicas con actividades empresariales.

1999:

- ✓ Modificación del régimen de consolidación fiscal para eliminar prácticas de elusión fiscal.
- ✓ Tasa máxima del ISR de personas físicas de 40%.
- ✓ Reducción de la tasa impositiva para reinversión de utilidades.
- ✓ Retención a ingresos por intereses, 24% sobre los primeros 10 puntos.

2000:

- ✓ Se estableció la exención sobre los intereses que se paguen por títulos de crédito, expresados en pesos o cuando estén denominados en unidades de inversión, siempre que su vencimiento sea a plazo mayor de tres años y que, en el caso de los primeros, el periodo de revisión de tasa sea cuando menos de seis meses y cuando estén denominados en unidades de inversión, la tasa sea fija.
- ✓ Se precisó que los pequeños contribuyentes que ya están tributando en el régimen general, no puedan incorporarse al de pequeños contribuyentes, excepto cuando hayan tributado en el mismo hasta por los dos ejercicios inmediatos anteriores (el de inicio de actividades y el siguiente) y sus ingresos en cada uno de esos ejercicios no haya excedido de 2,986,618 pesos.
- ✓ Se redujo la tasa del ISR empresarial de 32 a 30%.

2001:

- ✓ Se exentó del gravamen al ingreso proveniente de la enajenación de acciones cuyo valor provenga en más de 50% de bienes muebles.
- ✓ Se fijó un nuevo límite de ingresos (1,456,922 pesos anuales) y la aplicación de una tasa de 0.0 a 2% para que las personas físicas de baja capacidad administrativa y contributiva, y que únicamente realicen operaciones con el público en general, tributen en el régimen de pequeños contribuyentes.

En enero de 2002, entró en vigor la Nueva Ley del ISR, en ella, se encuentra una diversidad de temas por lo que, en el anexo 10 se mencionan las principales características de cada Título. Asimismo, en el anexo 11, se encuentran algunas de las principales reformas para el ejercicio fiscal de 2003.

4.2 Necesidad de una Reforma Fiscal

A pesar de que el ISR es el gravamen más importante dentro de la estructura tributaria mexicana, porque aporta casi la mitad (49.3%) de los ingresos tributarios y representa el 30%, aproximadamente, con respecto a los ingresos del Gobierno Federal y, además, tiene una participación porcentual, en el PIB, de 5%, su nivel de recaudación es ineficiente, ya que es una de las más bajas del mundo. En el 2000, el ISR de México representó 4.7% del PIB, contra un promedio de la OCDE del 13.6%, casi tres veces menos.

De hecho, México ocupa el último lugar en recaudación total de este gravamen. Durante el periodo 1994-2003, el ISR, como proporción del PIB, cayó 0.1 puntos porcentuales, al disminuir su participación en aproximadamente 1.2%.

El diagnóstico generalmente aceptado es que la ineficiencia en la recaudación de este impuesto se debe a la complejidad de la legislación fiscal, a las múltiples exenciones, a los regímenes especiales y a la elusión y evasión fiscales. Debido a lo anterior, la base gravable del ISR se ve reducida y, por tanto, la recaudación no es elevada. El problema no es de tasas, ya que éstas se encuentran en niveles similares a las establecidas en otros países. A continuación, se mencionan algunos de los principales problemas que influyen en el bajo nivel de recaudación tanto del ISR personal como del ISR empresarial.

4.2.1 Personas físicas

La recaudación del ISR personal representa dos quintas partes del ISR total, aproximadamente. Dicha proporción pasó de 1.8% en 1990 a 1.88% en el 2000, como porcentaje respecto al PIB, sólo aumentó 0.08 puntos porcentuales en diez años, o sea, aumentó únicamente 4.4%. La recaudación promedio del ISR personal, en el año 2000, en la OCDE fue de 10%, casi cinco veces más que la recaudación de México. Además, Turquía y la República Checa, que tienen un ingreso per cápita similar al de México, lograron una recaudación mucho mayor, de 7.2 y 5.0%, respectivamente.

El nivel tan bajo de recaudación se debe en parte a las exenciones tratamientos especiales, deducciones, evasión y elusión fiscales. Lo anterior, ocasiona que exista una reducida base gravable. Estos son algunos factores por los cuales se presenta una ineficiencia en la recaudación del ISR personal. Por tanto, es necesario implementar modificaciones a este impuesto que vayan encaminadas a reducir la fuga de recursos y, por ende, a elevar el nivel de recaudación para acercarlo a niveles internacionales.

4.2.2 Personas morales

En el apartado anterior se mencionó que el ISR personal representa dos quintas partes del ISR total, por tanto, las restantes tres quintas partes equivalen al ISR empresarial. Esta proporción pasó en 1990 de 2.7 a 2.82%, en el 2000, como porcentaje del PIB. Lo anterior significó que en la década de los noventa tuvo un aumento de 0.12 puntos porcentuales, o sea, presentó un crecimiento de 4.4%, aproximadamente. En 1990, la recaudación del ISR empresarial de México era la misma que el promedio de la OCDE (2.7%). Sin embargo, el país se rezagó, ya que diez años después, en el 2000, el promedio de la OCDE fue de 3.6%, 0.78 puntos porcentuales más, al aumentar en 33.3%. “En 1999 la Secretaría de Hacienda estimó que, por cada punto porcentual de tasa de impuesto a la renta de las empresas, se obtenía una recaudación de 0.05% del PIB, en tanto que en los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) el promedio se eleva a 0.10% y en América Latina, al 0.08%”².

² Emilio Caballero, Nueva Hacienda Pública Distributiva, p34.

Ahora, la recaudación podría ser mayor sólo que la existencia de regímenes especiales y la reducida base gravable han ocasionado un nivel de recursos inferiores a los deseados.

Estos regímenes especiales provocan una fuga de recursos que debería recaudar el Gobierno Federal, en parte porque la débil capacidad administrativa permite que empresas no consideradas en regímenes especiales se registren en ellos para no pagar el impuesto.

Su existencia se justifica por la intención de dar un tratamiento preferencial a ciertas actividades o para otorgar facilidades administrativas a los contribuyentes cuya escala de operación es baja y, por tanto, encuentran difícil cumplir con los requerimientos formales del impuesto.

Esta ineficiencia en la recaudación del ISR total ocasiona que se ejerza un menor gasto público, principalmente por los estados, porque hay que recordar que el ISR forma parte de la Recaudación Federal Participable, la cual, a su vez, una parte forma el Fondo General de Participaciones (Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación), por tanto, al existir fuga de recursos a través del impuesto más importante, por su monto de recaudación, el "pastel" se reduce y los recursos transferidos a los gobiernos locales es menor y, obviamente, menor es su nivel de gasto. Por eso es urgente la aprobación de una reforma fiscal que corrija los problemas que presenta dicho gravamen.

4.3 Reforma Fiscal: una propuesta

Por lo mencionado en los apartados anteriores, la recaudación del ISR debe fortalecerse no sólo para alcanzar niveles internacionales sino también, y más importante, para estar en la posibilidad de aumentar el gasto público. Por tanto, es necesario realizar una reforma fiscal que busque no sólo aumentar la recaudación sino que también promueva el ahorro, la inversión y que combata la evasión y elusión fiscal. A continuación, se explicará una propuesta de reforma fiscal para el ISR y en los siguientes apartados algunos efectos económicos.

La propuesta va dirigida a tratar de resolver o atenuar los siguientes problemas:

- Gran cantidad de exenciones.
- Existencia de regímenes especiales.
- La reducida base gravable.
- La elusión fiscal.
- La evasión fiscal.

En el país existe un gran número de exenciones fiscales en el ISR que representan hoyos en la recaudación. Por ejemplo: por las ganancias de capital sobre acciones que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores no se paga el ISR, están exentas, porque se argumenta que éstas son un reflejo de las variaciones en el perfil de las emisoras, las cuales ya se encuentran gravadas. También, en el caso de los intereses sobre los valores que emite el Gobierno Federal y sobre títulos de largo plazo comercializados públicamente, se concede la exención del impuesto.

Asimismo, algunas prestaciones sociales como las gratificaciones, las horas extras y el aguinaldo están exentas del impuesto. También lo están algunas indemnizaciones; las cuotas de seguridad social pagadas por los patrones; los viáticos; herencias; algunos donativos; los premios obtenidos con motivo de un concurso científico, artístico o literario, abierto al público en general o a determinado gremio o grupo de profesionales, así como los premios otorgados por la Federación para promover los valores cívicos. Tampoco se paga ISR por ingresos provenientes de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras, siempre que en el año de calendario los mismos no excedan de 40 veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente elevado al año. Por el excedente se pagará el impuesto en los términos de la Ley del ISR (LISR, art. 109, fracción XXVII). Además, quedan exentos los ingresos por jubilación, pensión, pensión vitalicia, cajas de ahorro de trabajadores, etc.

Además, la LISR establece ciertas deducciones para los gastos médicos, el transporte escolar, los gastos funerarios, las donaciones, las contribuciones a los programas de pensiones que señale la Ley, entre otros.

Por tanto, recomiendo: revisar a fondo las exenciones que otorga la Ley del ISR para eliminar las que no tenga justificación.

Otro elemento sobre el cual se tiene que trabajar es la existencia de regímenes especiales, ya que a través de ellos muchas empresas no pagan el 100% del impuesto o lo evaden.

Simplemente, en el régimen simplificado los sectores que gozan de él son: la agricultura, la pesca y el transporte terrestre, que general el 10% del PIB y el 25% del empleo total y pagan muy poco de ISR empresarial, ya que solamente contribuyen con la mitad de la tasa establecida, o sea, 17%, cuando los contribuyentes involucrados se dedican en forma exclusiva a dichas actividades. Para las actividades primarias en las que el contribuyente lleva a cabo un procesamiento industrial la tasa que se paga es sólo el 75% de la tasa general, no se paga una cuarta parte del impuesto. Una parte de los contribuyentes de esos sectores está formada por empresas pequeñas y medianas, pero la gran mayoría son controladas por grandes compañías que se benefician injustificadamente.

Existe también el régimen de pequeños contribuyentes que fue introducido en 1998, con la intención de hacer más accesible la incorporación a los trabajadores independientes y a las microempresas del sector informal al padrón de contribuyentes, gracias a la mayor simplicidad de las reglas y operaciones. Sin embargo, este régimen ha promovido que empresas previamente registradas en otros regímenes se acojan al de pequeños contribuyentes, generando erosión en la recaudación.

En el país, se aplican regímenes especiales a una amplia gama de actividades económicas y tipos de ingreso, lo cual genera erosión en la recaudación, desigualdad entre actividades y dificulta la administración fiscal, por eso, propongo: analizar y reconsiderar la permanencia de los regímenes especiales y tratamientos preferenciales con el objeto de eliminar los que faciliten la evasión fiscal.

El principal problema que enfrenta la Federación a la hora de recaudar el ISR es la reducida base gravable. En el ISR empresarial, son pocas empresas que pagan el impuesto, ya que el número de empresas que tiene registrada la Secretaría de Hacienda son 550 mil, aproximadamente; mientras que el INEGI tiene contabilizadas, en sus Censos Económicos, cerca de dos millones de establecimientos que realizan alguna actividad económica. Lo anterior, se traduce en que únicamente el 27.5% de las empresas pagan el impuesto y el resto (72.5%), lo evade.

Por otro lado, en el ISR personal, la existencia de créditos al salario y subsidios fiscales permiten que el trabajador medio no soporte carga fiscal alguna en el gravamen. “Los créditos y subsidios se otorgan en una magnitud que está inversamente relacionada con el nivel de ingreso (a mayor ingreso menor crédito fiscal y subsidio), dando lugar a que los trabajadores con ingresos inferiores a un rango de entre 3 y 4 salarios mínimos las empresas reciban un reembolso mismo que se transfiere a los trabajadores, haciendo que el trabajador medio no pague ISR”³.

Lo anterior da lugar a que aproximadamente un tercio de los asalariados sean contribuyentes potenciales del ISR, ocasionando un costo fiscal estimado en alrededor de medio punto del PIB (0.5%). Por tanto, las restantes dos terceras partes de la clase trabajadora ocasionan que el padrón de contribuyentes ascienda sólo a 5.5 millones, aproximadamente, de una Población Económicamente Activa que supera los 34 millones, o sea, únicamente el 16.2%.

Al ser muy reducida la base del ISR empresarial (27.5%) y la del ISR personal (16.2%), pues lógicamente el nivel de recaudación es muy bajo. Por tanto, considero pertinente: realizar acciones encaminadas a elaborar un censo fiscal por parte de la Secretaría de Hacienda con la finalidad de registrar a los contribuyentes que realicen actividades económicas y que no pagan el impuesto; reducir el ISR empresarial a niveles internacionales para ser competitivos y para fomentar la inversión. Además, recomiendo reducir el impuesto para los niveles de bajo ingreso, hacer la tarifa menos progresiva y, conjuntamente, reducir el monto del crédito al salario; y, elevar la tasa a los ingresos altos y, paralelamente, gravar ciertas prestaciones para evitar prácticas de elusión fiscal.

Otro problema, no menos importante, es la erosión en la recaudación provocada por la elusión y evasión fiscal. Hay que tener presente que la elusión no implica infracción ni delito, su utilización depende de la habilidad del contribuyente, ya que expresa las salidas legales que le permiten a cualquier persona no pagar parte o todo el impuesto, gracias a las lagunas legales en los ordenamientos fiscales. Por ejemplo: un empresario puede bajarse el sueldo para no pagar un impuesto elevado y reembolsarse lo que se bajó a través de prestaciones que no estén gravadas. Lo que recomiendo para tratar de evitar ese tipo de prácticas es: estudiar bien las leyes fiscales para realizar modificaciones con el propósito de cerrar los caminos a la elusión fiscal y disminuir la complejidad de la legislación fiscal, ya que hace más difícil la detección de irregularidades y crea posibilidades para la elusión.

³ Arturo m. Fernández, Una Agenda para las Finanzas Públicas de México, p112.

Ahora, la evasión fiscal es el acto de no pagar el impuesto de manera dolosa y existen consecuencias legales. Por ejemplo: ocultar o reportar una cantidad inferior a la obtenida de ingreso. La evasión por ISR representa, según datos de Hacienda, cerca de 15,000 millones de pesos anualmente. Por tanto, recomiendo: imponer castigos suficientemente altos para inhibir esas conductas, tanto monetarios como de privación de la libertad (cárcel), y llevar a cabo una mayor fiscalización y fomentar con mayor intensidad la cultura del pago utilizando las ventajas de la tecnología.

4.3.1 Efecto sobre el ahorro

El ISR al ser un gravamen en el que es difícil que se presente el fenómeno de la traslación, por ser de tributación directa, incide efectivamente en el contribuyente legal. Por tal razón, afecta directamente el ingreso de las economías privadas. La consecuencia inmediata de este gravamen es el de reducir el gasto privado para, que se refleja en el consumo, para permitir el gasto público. Pero además, afecta el ahorro al modificar el ingreso disponible (ingreso menos impuesto).

Al proponer reducir el ISR a las personas de bajos ingresos y el crédito al salario se ocasionarán las siguientes consecuencias sobre el ahorro:

Las personas cuyo nivel de ingreso es bajo, tanto que la mayor parte o toda su renta la consumen, la reducción del impuesto no les generará mucho ahorro, sino tal vez aumentará un poco su nivel de vida. Por consiguiente, a través de esta acción se obtendrá muy poco ahorro pero aumentaría el nivel de gasto de la clase trabajadora. La mayor parte del ahorro se obtendría al reducir el nivel del crédito al salario, por tanto, ese ahorro sería para el Gobierno, porque transferirá una menor cantidad de recursos vía ese concepto, su ahorro aumentará en la misma proporción que la disminución del crédito al salario. Al ser menor su erogación en ese rubro se estará en la posibilidad de transferir mayores recursos a otros rubros como el social.

Ahora, con la recomendación de elevar la tasa del ISR, para ingresos altos y gravar ciertas prestaciones, se espera conseguir los siguientes efectos:

Las personas cuyo nivel de ingreso es elevado son las que están en posibilidad de ahorrar, por tanto, un aumento del impuesto les reducirá su ahorro y en cierto grado su consumo, al quedarles menos ingreso disponible. Ahora, es cierto que un impuesto elevado estimula la elusión del mismo, por eso se deben gravar ciertas prestaciones para evitar esas conductas, por ejemplo, bajarse el sueldo (de los empresarios que puedan hacerlo), para no soportar toda la carga del impuesto y reembolsarse la disminución a través de bonos, gratificaciones o el aguinaldo, o simplemente aumentarse el sueldo vía prestaciones no gravadas como vales. Sin embargo, la tasa no debe ser tan elevada como en los años ochenta, que llegó a ser de 60.5%, en 1986.

Se puede pensar que el menor nivel de ahorro de los particulares es malo para la economía, y efectivamente lo es, si tenemos presente el supuesto teórico de que el ahorro es igual a la inversión, sin embargo, la inversión no sólo depende del ahorro sino también de la tasa de interés, de la seguridad pública y jurídica, de la simplificación administrativa, entre otras. Ese menor ahorro de los particulares se traducirá en mayores recursos para el Estado Mexicano que podrá utilizar para influir en el rumbo económico y bienestar de la población.

4.3.2 Efecto sobre la inversión

El ISR empresarial grava las utilidades de las empresas, por tanto, al ser elevado reduce dichas ganancias y, obviamente, desestimula la inversión productiva. No es lo mismo ganar 70 que 100. Además, algunos empresarios al ver que una parte importante de sus utilidades se las apropia el Fisco, puede decidir mejor no invertir o invertir en otros países en donde la tasa sea menor, optar por endeudarse para completar un monto adecuado de recursos que le permitan reinvertir o invertir en otras actividades, o simplemente posponer esas decisiones. Por lo anterior, la propuesta de reducir la tasa del ISR empresarial tiene la siguiente intención:

Entre otras cosas, de tener un nivel de tasa similar al promedio internacional para ser competitivos y atraer inversión, reconociendo que este es solamente uno de los factores que la atraen. Ahora, con la reducción de la tasa también se busca fomentar la inversión productiva, la cual generaría necesariamente nuevas fuentes de empleo formal y, con ello, dar capacidad de compra a una parte de la población, la cual representará demanda efectiva y con ésta se incrementaría la producción y los empresarios tendrían que realizar reinversiones para satisfacer la demanda y así sucesivamente.

4.3.3 Efecto sobre la recaudación

En los apartados anteriores, se comentaron los efectos de la propuesta de reforma fiscal enfocada al ISR, sobre el ahorro y la inversión. En el presente apartado se menciona el efecto de dicha propuesta sobre el nivel de recaudación.

El hecho de reducir el impuesto a personas de bajos ingresos y a las empresas no significa necesariamente que el fisco deje de percibir ingresos o recaude menos sino al contrario. Esto es así, porque al reducirle el impuesto a las personas cuyo nivel de ingreso es bajo (que es la mayoría de la población), les quedará más ingreso disponible, y con lo que la gente deje de pagar de impuesto estará en posibilidad de comprar más bienes y servicios, o sea, crecerá el consumo, la demanda y con ello se generará más producción y más empleos formales, con lo cual, aumentará la base de contribuyentes y, por consecuencia, también se obtendrá mayor recaudación no sólo vía ISR sino también a través de los demás impuestos. Además, al reducir el impuesto a las empresas se estaría incentivando la inversión y de nuevo también al consumo (de maquinaria y equipo) y el empleo formal. Con todo esto se compensa la baja original en la recaudación.

Ahora, al incrementar la tasa de dicho impuesto a las personas que perciben altos ingresos el efecto inmediato es positivo para las arcas públicas, ya que se incrementará la recaudación. Además, tomando en cuenta que en el país casi el 10% de la población concentra el 50% de la riqueza, aproximadamente, y que su demanda principalmente es de bienes suntuarios y de importación, que por el Tratado de Libre Comercio son más baratos, pues esto último se refleja en déficits comerciales. Por tanto, al aumentar el impuesto se ocasionaría que los ricos obtuvieran un menor ingreso disponible y se esperaría que disminuyeran su demanda de importaciones, con lo que, al reducirse el nivel de éstas, se estaría contribuyendo a mejorar el saldo de la balanza comercial. Teniendo presente que existen otros factores que inciden en el nivel de las importaciones como la inflación.

Por otra parte, el no gravar las prestaciones se deja libre del ISR a una tercera parte del ingreso asalariado total en el sector formal, aproximadamente. Al incorporar ciertas prestaciones que no forman parte de la base del ISR personal, el potencial de recaudación, según datos de la OCDE, aumentarían alrededor de 0.9% del PIB. Para el caso del ISR empresarial, el que sólo el 27.5% de las empresas paguen el impuesto se traduce en una evasión de alrededor 35% de la recaudación, por tanto, el ampliar la base se traduciría en un aumento importante de la misma.

Adicionalmente, el potencial de recaudación asociado a la eliminación de algunos regímenes especiales es relativamente modesto, en el caso del ISR empresarial. Según estimaciones de la OCDE, la eliminación de algunos regímenes especiales a distintas actividades económicas, elevaría la recaudación en aproximadamente 0.5 puntos porcentuales del PIB.

El combate a la elusión y evasión fiscal también ayudaría a elevar el nivel de la recaudación del ISR total. También la incorporación a la formalidad de los trabajadores que laboran en la economía informal. Sin embargo, tomando como base a los trabajadores cotizantes en el Instituto Mexicano del Seguro Social, para definir actividades formales, resulta que sólo un tercio de la fuerza laboral cuenta con empleo formal. Además, se estima que el 80% de los trabajadores informales percibe un ingreso de hasta tres salarios mínimos, por lo que, su incorporación a la formalidad implicaría un gasto más que un ingreso para el fisco, ya que serían sujetos de un subsidio. A pesar de esto, se debe combatir la evasión fiscal, ya que esta representa anualmente cerca de 15,000 millones de pesos, cantidad nada despreciable.

4.3.4 Incidencia y efectos en la política fiscal

Ahora, se centra el análisis en lo que se denomina como “política mixta”, o sea, la combinación adecuada de las políticas fiscal y monetaria para el logro de los grandes objetivos macroeconómicos.

La política fiscal es un instrumento del Ejecutivo Federal en la planeación de la obtención de recursos para financiar los gastos, y la política monetaria es un instrumento que tiene como principal objetivo controlar y mantener un nivel bajo de precios (inflación). Ambos instrumentos son pilares de la política económica y tanto una como la otra afectan diversas variables económicas.

La política monetaria (representada por el Banco de México, Banxico) y la política fiscal (representada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP), deben ir de la mano, en la misma dirección para no contraponerse y no anularse una a la otra. Por ejemplo: si Banxico aumenta el llamado “corto”⁴ para influir en la elevación de la tasa de interés y así combatir las presiones inflacionarias y, por el otro lado, la SHCP eleva los precios de los bienes y servicios públicos, pues ambas políticas estarían en sentido opuesto, ya que la política monetaria estaría luchando por reducir la inflación y la política fiscal estaría contribuyendo a elevar el nivel de los precios.

Ambos instrumentos pueden ser alterados y ambos son efectivos para afectar diversas variables como el consumo y el ahorro, además, sirven para apoyar el crecimiento económico.

Por ejemplo: al incrementarse los impuestos se reduce el ingreso disponible de la población y, con ello, su nivel de consumo; y, al aumentar el “corto” se eleva la tasa de interés, lo que provoca también una disminución del consumo, principalmente de la gente que tiene la posibilidad de ahorrar, porque la gente cuyo nivel de ingreso es bajo, le será indiferente los cambios en la tasa de interés, ya que no le sobra ingreso para ahorrar. Ambas acciones producen el mismo efecto sobre el consumo, sin embargo, al aumentar los impuestos se reduce el ingreso disponible y con el aumento de la tasa de interés no.

En la propuesta de reforma fiscal se sugiere elevar el ISR personal a las personas de altos ingresos. Con ello se reduce su ahorro y su consumo, ya que su ingreso disponible será menor y, por el contrario, el ingreso del Gobierno aumenta. Suponiendo que ese consumo de los ricos se gaste en su mayoría en bienes de importación, el efecto será el de una reducción en las importaciones y, consecuentemente, una mejora en el saldo de la balanza comercial. Ahora, al combinar esa medida con otra acción de política monetaria, por ejemplo, con una devaluación, se estaría mejorando aún más el saldo de la balanza comercial, porque la devaluación ocasionará que las exportaciones se abaraten y las importaciones se encarezcan y disminuyan. Al combinar esas dos políticas se estaría ocasionando un aumento en la recaudación y, obviamente un incremento del gasto público y una mejora en el saldo de la balanza comercial.

Es más conveniente obtener recursos vía impuestos que a través de la emisión de valores gubernamentales, ya que esto último significa aumentar la tasa de interés, aumento del nivel de endeudamiento y, además, se inhibiría la inversión al encarecerse los créditos.

⁴ El régimen de saldos acumulados mejor conocido como el corto, es un instrumento de la política monetaria que utiliza Banxico para reducir la inflación. Consiste en abastecer de dinero en efectivo al mercado interbancario en un monto menor a la demanda diaria estimada, es decir, dejar menos liquidez para influir en las tasas de interés elevándolas, estimular el ahorro e inhibir el consumo. Con esto la demanda será menor a la oferta y con ello los precios tenderán a disminuir para volver al equilibrio y, finalmente, la inflación bajará.

Es importante dejar en claro que el nivel de las importaciones no sólo depende de los factores antes mencionados, pues existen otros más como la propensión marginal a importar, las elasticidades de los productos importados, los tratados internacionales, el precio y la calidad de los productos nacionales, entre otros.

Ahora, al reducir el ISR empresarial se estará estimulando la inversión productiva al no gravar tanto la ganancia de las empresas y con una reducción en la tasa de interés por parte de Banxico los créditos se abaratarán y con ello se estimulará el préstamo para los empresarios y la inversión también aumentará. Sin embargo, esta medida depende de que no haya presiones inflacionarias sino se tendrá que elevar la tasa de interés.

Existen varias combinaciones entre la política fiscal y la política monetaria, pero siempre debe de haber armonía entre ellas para evitar que se anulen. En este apartado sólo se mencionaron las que tienen que ver con la propuesta de reforma fiscal para el caso del ISR.

4.4 Recomendaciones

Como se mostró en el capítulo 3 del presente trabajo, la recaudación del ISR es una de las más bajas a nivel internacional, por tanto, a continuación, se mencionarán algunas recomendaciones para elevar la recaudación de dicho gravamen en los próximos años. Son básicamente cinco recomendaciones: difundir con mayor intensidad el pago del ISR por internet, crear un censo fiscal, mayor control y vigilancia a los regímenes especiales, mayor transparencia en el manejo de recursos públicos y aumentar la base gravable.

Existen problemas administrativos que inciden directamente en la baja recaudación del ISR en México. La elevada cantidad de trámites que se deben realizar, la dificultad para entender y, por ende, llenar las formas fiscales, la enorme burocracia y el tiempo que se emplea para realizar los pagos son factores que desalientan a los contribuyentes a pagar sus impuestos. Por lo anterior, tener la posibilidad de realizar los pagos por internet facilitaría el cumplimiento de los contribuyentes. Para elevar la recaudación hay que intensificar la difusión de este mecanismo, ya que así se evitaría enfrentarse con la burocracia y se eliminaría considerablemente el tiempo, porque los contribuyentes podrán hacer sus pagos desde la comodidad de su casa, negocio o desde cualquier café internet. Además, se combatiría de alguna manera la defraudación fiscal involuntaria de personas que contratan a especialistas en la materia para que se encarguen de sus impuestos y que después son engañados.

La baja recaudación del ISR es explicada también por el reducido número de empresas que pagan el impuesto, ya que sólo lo hacen el 27.5%. Por tanto, otra acción que contribuiría a elevar el nivel de recaudación de este impuesto sería la de crear un censo fiscal por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Así como el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), realiza los censos de población al ir de hogar en hogar para contar a la población, la SHCP debería hacer lo mismo, para saber cuantos negocios o talleres existen realmente y si están registrados ante Hacienda o no, y los que no estén darlos de alta.

Como se mencionó anteriormente, los regímenes especiales se crearon con la intención de otorgar un tratamiento preferencial a ciertas actividades o bien para dar facilidades administrativas a los contribuyentes que por su baja escala de operación o por otras razones les es difícil cumplir con los requisitos formales del impuesto. Sin embargo, éstos representan una fuga de recursos y, por tanto, influyen para exista una baja recaudación, porque empresas que no están consideradas en ellos se registran para evadir el pago del gravamen, además, una parte de los contribuyentes que están en el régimen simplificado son empresas medianas y pequeñas y están controladas por grandes compañías que se benefician injustificadamente. Por lo anterior, es indispensable llevar una vigilancia y un control más estricto de dichos regímenes para que realmente las empresas permanezcan y se incorporen a la economía formal.

Tal vez el problema más importante que impide una elevada recaudación del ISR, tanto personal como empresarial, es su reducida base gravable. En el ISR empresarial sólo están registradas ante Hacienda 550,000 empresas, las otras 1,450,000 no lo están y no pagan el impuesto. En el ISR personal sólo entre el 20 y 30% de los contribuyentes pagan el impuesto, ya que los demás reciben un subsidio. Por tanto, se deberían gravar prestaciones que no lo están o reducir el número de salarios mínimos a partir del cual los trabajadores reciben un crédito fiscal y un subsidio, porque ese 80 o 70% de trabajadores que no pagan el impuesto, además de no pagarlo ocasionan un gasto, por eso es recomendable obtener más recursos al gravar las prestaciones o reducir ese gasto disminuyendo el subsidio. Este planteamiento es complicado de llevarlo a la práctica, ya que algunos lo considerarán injusto alegando que el subsidio y las exenciones en las prestaciones son acciones para ayudar a los contribuyentes cuyo nivel de ingresos es bajo, aunque eso signifique ineficiencia en la recaudación. Este es el dilema y reto que enfrenta todo sistema fiscal moderno, elegir entre equidad o eficiencia.

Finalmente, otro punto no menos importante para elevar la recaudación es lograr una mayor transparencia en el manejo de los recursos públicos por parte de los servidores públicos que tengan que ver con el manejo de los mismos. La corrupción y la falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos inciden negativamente en la recaudación fiscal. Si los contribuyentes se enteran por cualquier medio de comunicación masivo serio de que algunos funcionarios públicos crean grandes fortunas en corto tiempo y sin explicación alguna y, además, no perciben los resultados de sus contribuciones optaran algunos por no pagar impuestos.

CONCLUSIONES

En el ingreso del Sector Público los recursos obtenidos por el Gobierno Federal aportan casi el 70%, y dentro de éstos la fuente de recursos más importante la constituyen los impuestos, porque aportan tres cuartas partes, aproximadamente (74.4%).

Por lo anterior, la estructura tributaria es la fuente más importante de ingreso del país, sin embargo, la carga fiscal es muy baja, en promedio durante el periodo 1994-2003, ésta fue del 10.6%, aproximadamente.

La legislación fiscal en el país es muy compleja debido a la inmensa cantidad de leyes y reglamentos que sólo los especialistas en la materia la conocen y la logran entender y, por ende, la usan en su propio beneficio al aprovechar las lagunas existentes en ellas. Esta complicada normatividad contribuye de alguna manera a fomentar la elusión y la evasión fiscal. La elusión, por parte de los individuos que manejan las leyes y, la evasión, los contribuyentes que les es difícil entenderla y, por tanto, no pagan los impuestos.

El marco legal comprende los principios, las reglas y normas bajo los cuales se rige el sistema tributario, por tanto, es importante estudiarlo y comprenderlo pero, para ello, es indispensable que las autoridades fiscales lo simplifiquen de manera que existan pocos ordenamientos legales. Simplemente, el Código Fiscal de la Federación contempla 263 artículos, la ley del ISR 222 artículos, la ley del IVA 43 artículos y la ley del IEPS 28 artículos. Por esto mismo, una de las propuestas hechas por la Convención Nacional Hacendaria fue la de simplificar el sistema impositivo nacional con la sustitución de aproximadamente 600 leyes que existen en los tres niveles de gobierno.

La estructura tributaria es compleja debido a la gran cantidad de leyes que existe en materia de impuestos, a la gran cantidad de trámites que se tienen que llevar a cabo para el pago de los impuestos, por la enorme burocracia que dificulta y retrasa el pago y eleva los costos de administración.

México ocupa el último lugar dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y el quinto lugar en América Latina, en cuanto a carga fiscal se refiere, por tanto, el país es un pésimo recaudador de impuestos. La estructura tributaria es ineficiente debido en parte a las siguientes razones.

Se debe combatir a profundidad la evasión fiscal, ya que este problema explica también el nivel tan bajo de recaudación fiscal. La evasión representa 135,000 mdp al año, aproximadamente, de los cuales 120,000 mdp son por IVA, y 15,000 mdp por ISR. Empezando por eliminar o atenuar al comercio informal o economía informal que provoca erosión en la recaudación al no pagar impuestos, casi 17.5 millones de personas participan en ella. La informalidad está asociada con el subempleo, el contrabando y la piratería, las cuales no están sujetas al régimen fiscal.

Otro factor que ocasiona una baja recaudación es la reducida base gravable que es consecuencia de la elevada evasión fiscal, ya que ésta ha provocado que sólo el 16.8% de la Población Económicamente Activa contribuya con el pago de impuestos y que sólo el 27.5% de las personas morales cumplan con esa obligación.

La concentración del ingreso es otro problema relacionado con la recaudación, ya que el 10% de la población concentra el 50% de la riqueza, aproximadamente. Además, cualquier intento por afectar esta riqueza puede ocasionar fugas masivas de capitales hacia otros países que ofrezcan mejores condiciones, certidumbre y estabilidad financiera así como menos gravámenes.

Las exenciones y tratamientos especiales contribuyen también al bajo nivel de recaudación, ya que representan una fuga importante de recursos. Las empresas que no son consideradas en regímenes especiales se registran en ellos para no pagar impuestos, la evasión del ISR empresarial representa cerca de 35% de la recaudación. Además, la exención del pago del ISR para los trabajadores cuyo nivel de ingreso sea igual o menor a cuatro salarios mínimos equivale al 70% de los asalariados. La eliminación de los regímenes especiales a distintas actividades económicas y al ingreso podría aumentar la recaudación fiscal en 3 puntos del PIB, aproximadamente. Por tanto, sería recomendable replantear su permanencia pero, para ello, es indispensable razonarlo y discutirlo económicamente y no políticamente, porque el eliminar las exenciones y los tratamientos especiales involucra un costo político y nadie lo querrá asumir aunque eso signifique bajos niveles de recaudación.

La carga fiscal de México, o sea, la proporción de ingresos tributarios con respecto al PIB, es una de las más bajas a nivel internacional, por tanto, es necesario elevar el nivel de recaudación fiscal en los próximos años, ya que ésta debe ser suficiente para que el Estado pueda cumplir con sus funciones de manera más eficiente, como por ejemplo, la de organizar y redistribuir los recursos del país para lograr reducir las desigualdades sociales dentro de la Nación y así mejorar el bienestar de la población.

La recaudación debe ser también suficiente para no generar déficit y así evitar recurrir al endeudamiento excesivo, tanto interno como externo, porque de no hacerlo se prolongaría el problema de la insuficiencia de ahorro interno indispensable para la inversión productiva y la generación de empleos formales en el país. Esto es, porque al evitar el déficit y lograr el superávit se tendría ahorro y al no tener endeudamiento excesivo se podría pagar la obligación y, además, se lograrían financiar proyectos productivos que contribuyan al crecimiento económico.

Los impuestos deben ser fáciles de entender y sin complejidades que dificulten su cumplimiento. También, los costos de administración no tienen que ser tan elevados porque si no se tendrían que eliminar los más caros para el fisco. En México, la relación de costos de recaudación-ingresos totales es de 30 centavos por peso, este dato es elevado si se compara con otros países donde esta relación va de 2 a 3% y de 7 a 8% en otros. Además, los impuestos cuyo monto de recaudación sea muy bajo se tienen que quitar y dejar sólo los más importantes.

En la estructura tributaria se deben tomar en cuenta principalmente los principios de equidad y eficiencia.

Equidad porque es un criterio básico para el diseño de cualquier estructura tributaria porque consiste en que cada individuo contribuya con una justa parte de su ingreso para financiar los gastos públicos, o sea, de acuerdo con su capacidad económica.

Eficiencia porque hablar de ella significa minimizar el perjuicio que los impuestos causan en la economía, por tanto, como los impuestos son un mal necesario se deben diseñar de tal manera que no afecten de manera considerable las decisiones de las personas.

Como se mencionó al principio, dentro de los ingresos del Gobierno Federal, el rubro más importante son los ingresos por impuestos. Ahora, el impuesto más importante, por su monto de recaudación, es el Impuesto Sobre la Renta (ISR), ya que representa, en el año 2003, 49.3% con respecto a los ingresos tributarios, 29.7% con respecto a los ingresos totales del Gobierno Federal y 5% con respecto al PIB.

Sin embargo, el nivel de recaudación de este impuesto es muy bajo comparado con la recaudación de otros países. La recaudación del ISR (4.7%), es casi tres veces menor al promedio de la OCDE (13.6%) pero mayor al promedio de América Latina (3.6%). Además, durante el periodo 1994-2003, dicho impuesto, como proporción del PIB, bajó en 0.1 puntos porcentuales.

La recaudación del ISR personal (1.8%), es casi cinco veces y medio menor al promedio de la OCDE (10%). Esta ineficiencia en la recaudación se debe en gran parte a que en el país existe una reducida base gravable, ya que sólo entre el 20 y el 30% de los contribuyentes pagan el impuesto, los demás reciben un subsidio.

Por otra parte, con respecto a la recaudación del ISR empresarial, ésta es cercana al promedio de la OCDE (2.82 y 3.6%, respectivamente), sólo 0.78 puntos porcentuales abajo.

Sin embargo, ese dato (2.82%), es algo engañoso porque los ingresos de las personas físicas dedicadas a actividades empresariales y los ingresos que obtienen por intereses no se incluyen en el ISR personal sino en el ISR empresarial, por tal razón no se detecta ineficiencia en la recaudación. Además, la base gravable del ISR empresarial es muy pequeña (existen 2 millones de empresas de las cuales sólo 550 mil pagan el impuesto, lo que equivale a que sólo el 27.5% de éstas pagan regularmente). Por tanto, 1,450,000 empresas, aproximadamente, evaden el pago del impuesto. De lo anterior se deduce que aunque el nivel de recaudación, como proporción del PIB, del ISR empresarial, es bastante cercano al promedio internacional, la recaudación nacional es bastante ineficiente.

Regresando al ISR personal este se ha vuelto regresivo, ya que al inicio de la tarifa, o sea, en los primeros niveles de ingreso, este gravamen es muy progresivo y, por el contrario, en los últimos niveles de ingreso el impuesto es menos progresivo. Esto indica que al disminuir la tasa máxima lo que se está propiciando es una mayor concentración del mismo y no una distribución más equitativa de la carga.

Los algunos de los principales problemas que ocasionan una ineficiente recaudación del ISR son: la gran cantidad de exenciones, los regímenes especiales, la reducida base gravable, la elusión y evasión fiscal. Por tanto, el problema no es de tasas, ya que la tendencia de éstas, en los últimos años, es a la baja. Simplemente, la tasa máxima del ISR personal en el 2000 era de 40% y la recaudación total, como porcentaje del PIB, fue de 4.7%, y ya en el 2003 la tasa disminuyó para ubicarse en 32% y la recaudación se elevó al 5% del PIB.

El nivel de recaudación del ISR total debe aumentar para ubicarse en los niveles internacionales para que la Federación esté en la posibilidad de aumentar los recursos que transfiere a los Estados y Municipios a través del Fondo General de Participaciones. Además, un gobierno que cuente con mayores recursos podrá realizar más acciones y estará en condiciones de resolver mayores problemas.

Para que lo anterior se pueda lograr es necesario y urgente elaborar y aprobar una reforma fiscal integral que no sólo abarque al ISR sino también a los demás impuestos, para que la recaudación impositiva se eleve en niveles importantes y así estar en la posibilidad de ampliar el gasto público para, de esa manera, mejorar la redistribución del ingreso en el país y, obviamente, el bienestar de la población de escasos recursos.

Finalmente, el ISR no debe verse solamente como un instrumento que sirva para redistribuir la carga del mismo, ya que también puede ser un instrumento útil para fomentar y estimular el crecimiento económico al disminuir la tasa a las empresas, porque de esa manera éstas tendrán más utilidades que podrán reinvertir y así generar más empleo formal y, con ello, la base de contribuyentes crecerá y también lo hará el nivel de la recaudación.

ANEXOS

ANEXO 1

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN 2003

TITULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas. Las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México sea parte. Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.

La Federación queda obligada a pagar contribuciones únicamente cuando las leyes lo señalen expresamente.

Artículo 2. Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este Artículo.

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

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

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

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

Artículo 3. Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

Artículo 4. Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de sus accesorios o de aprovechamientos, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus funcionarios o empleados o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

La recaudación proveniente de todos los ingresos de la Federación, aun cuando se destinen a un fin específico, se hará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas que dicha Secretaría autorice.

Artículo 7. Las leyes fiscales, sus reglamentos y las disposiciones administrativas de carácter general, entrarán en vigor en toda la República el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo que en ellas se establezca una fecha posterior.

Artículo 8. Para los efectos fiscales se entenderá por México, país y territorio nacional, lo que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos integra el territorio nacional y la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial.

Artículo 9. Se consideran residentes en territorio nacional:

I. A las siguientes personas físicas:

a) Las que hayan establecido su casa habitación en México. Cuando las personas físicas de que se trate también tengan casa habitación en otro país, se considerarán residentes en México, si en territorio nacional se encuentra su centro de intereses vitales. Para estos efectos, se considerará que el centro de intereses vitales está en territorio nacional cuando, entre otros casos, se ubiquen en cualquiera de los siguientes supuestos:

1. Cuando más del 50% de los ingresos totales que obtenga la persona física en el año de calendario tengan fuente de riqueza en México.

2. Cuando en el país tengan el centro principal de sus actividades profesionales.

b) Las de nacionalidad mexicana que sean funcionarios del Estado o trabajadores del mismo, aun cuando su centro de intereses vitales se encuentre en el extranjero.

II. Las personas morales que se hayan constituido de conformidad con las leyes mexicanas, así como las que hayan establecido en México la administración principal del negocio o su sede de dirección efectiva.

Artículo 10. Se considera domicilio fiscal:

I. Tratándose de personas físicas:

a) Cuando realicen actividades empresariales, el local en que se encuentre el principal asiento de sus negocios.

b) Cuando no realicen las actividades señaladas en el inciso anterior y presten servicios personales independientes, el local que utilicen para el desempeño de sus actividades.

c) En los demás casos, el lugar donde tengan el asiento principal de sus actividades.

II. En el caso de personas morales:

a) Cuando sean residentes en el país, el local en donde se encuentre la administración principal del negocio.

b) Si se trata de establecimientos de personas morales residentes en el extranjero, dicho establecimiento; en el caso de varios establecimientos, el local en donde se encuentre la administración principal del negocio en el país, o en su defecto el que designen.

Artículo 11. Cuando las leyes fiscales establezcan que las contribuciones se calcularán por ejercicios fiscales, éstos coincidirán con el año de calendario. Cuando las personas morales inicien sus actividades con posterioridad al 1 de enero, en dicho año el ejercicio fiscal será irregular, debiendo iniciarse el día en que comiencen actividades y terminarse el 31 de diciembre del año de que se trate.

Artículo 14. Se entiende por enajenación de bienes:

- I. Toda transmisión de propiedad, aun en la que el enajenante se reserve el dominio del bien enajenado
- II. Las adjudicaciones, aun cuando se realicen a favor del acreedor.
- III. La aportación a una sociedad o asociación.
- IV. La que se realiza mediante el arrendamiento financiero.

Artículo 15. Para efectos fiscales, arrendamiento financiero es el contrato por el cual una persona se obliga a otorgar a otra el uso o goce temporal de bienes tangibles a plazo forzoso, obligándose esta última liquidar, en pagos parciales como contraprestación, una cantidad en dinero determinada o determinable que cubra el valor de adquisición de los bienes, las cargas financieras y los demás accesorios y a adoptar al vencimiento del contrato alguna de las opciones terminales que establece la Ley de la materia.

Artículo 16. Se entenderá por actividades empresariales las siguientes:

- I. Las comerciales que son las que de conformidad con las leyes federales tienen ese carácter y no están comprendidas en las fracciones siguientes.
- II. Las industriales entendidas como la extracción, conservación o transformación de materias primas, acabado de productos y la elaboración de satisfactores.
- III. Las agrícolas que comprenden las actividades de siembra, cultivo, cosecha y la primera enajenación de los productos obtenidos, que no hayan sido objeto de transformación industrial.
- IV. Las ganaderas que son las consistentes en la cría y engorda de ganado, aves de corral y animales, así como la primera enajenación de sus productos, que no hayan sido objeto de transformación industrial.
- V. Las de pesca que incluyen la cría, cultivo, fomento y cuidado de la reproducción de toda clase de especies marinas y de agua dulce, incluida la acuicultura, así como la captura y extracción de las mismas y la primera enajenación de esos productos, que no hayan sido objeto de transformación industrial.
- VI. Las silvícolas que son las de cultivo de los bosques o montes, así como la cría, conservación, restauración, fomento y aprovechamiento de la vegetación de los mismos y la primera enajenación de sus productos, que no hayan sido objeto de transformación industrial.

Se considera empresa la persona física o moral que realice las actividades a que se refiere este artículo, ya sea directamente, a través de fideicomiso o por conducto de terceros; por establecimiento se entenderá cualquier lugar de negocios en que se desarrollen, parcial o totalmente, las citadas actividades empresariales.

Artículo 17. Cuando se perciba el ingreso en bienes o servicios, se considerará el valor de éstos en moneda nacional en la fecha de la percepción según las cotizaciones o valores en el mercado, o en defecto de ambos el de avalúo. Lo dispuesto en este párrafo no es aplicable tratándose de moneda extranjera.

Cuando con motivo de la prestación de un servicio se proporcionen bienes o se otorgue su uso o goce temporal al prestatario, se considerará como ingreso por el servicio o como valor de éste, el importe total de la contraprestación a cargo del prestatario, siempre que sean bienes que normalmente se proporcionen o se conceda su uso o goce con el servicio de que se trate.

Artículo 17-D. Cuando las disposiciones fiscales obliguen a presentar documentos, éstos deberán ser digitales y contener una firma electrónica avanzada del autor, salvo los casos que establezcan una regla diferente. Las autoridades fiscales, mediante reglas de carácter general, podrán autorizar el uso de otras firmas electrónicas.

En los documentos digitales, una firma electrónica avanzada amparada por un certificado vigente sustituirá a la firma autógrafa del firmante, garantizará la integridad del documento y producirá los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos con firma autógrafa, teniendo el mismo valor probatorio.

Se entiende por documento digital todo mensaje de datos que contiene información o escritura generada, enviada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología.

Los datos de creación de firmas electrónicas avanzadas podrán ser tramitados por los contribuyentes ante el Servicio de Administración Tributaria o cualquier prestador de servicios de certificación autorizado por el Banco de México.

Artículo 17-E. Cuando los contribuyentes remitan un documento digital a las autoridades fiscales, recibirán el acuse de recibo que contenga el sello digital. El sello digital es el mensaje electrónico que acredita que un documento digital fue recibido por la autoridad correspondiente y estará sujeto a la misma regulación aplicable al uso de una firma electrónica avanzada. En este caso, el sello digital identificará a la dependencia que recibió el documento y se presumirá, salvo prueba en contrario, que el documento digital fue recibido en la hora y fecha que se consignen en el acuse de recibo mencionado. El Servicio de Administración Tributaria establecerá los medios para que los contribuyentes puedan verificar la autenticidad de los acuses de recibo con sello digital.

TITULO SEGUNDO DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS CONTRIBUYENTES

Artículo 18-B. La protección y defensa de los derechos e intereses de los contribuyentes en materia fiscal y administrativa, estará a cargo de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, correspondiéndole la asesoría, representación y defensa de los contribuyentes que soliciten su intervención, en todo tipo de asuntos emitidos por autoridades administrativas y organismos federales descentralizados, así como, determinaciones de autoridades fiscales y de organismos fiscales autónomos de orden federal.

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente se establece como organismo autónomo, con independencia técnica y operativa. La prestación de sus servicios será gratuita y sus funciones, alcance y organización se contienen en la Ley Orgánica respectiva.

Artículo 20. Las contribuciones y sus accesorios se causarán y pagarán en moneda nacional. Los pagos que deban efectuarse en el extranjero se podrán realizar en la moneda del país de que se trate.

En los casos en que las leyes fiscales así lo establezcan a fin de determinar las contribuciones y sus accesorios, se aplicará el índice nacional de precios al consumidor, el cual será calculado por el Banco de México y se publicará en el Diario Oficial de la Federación dentro de los primeros diez días del mes siguiente al que corresponda.

Para determinar las contribuciones y sus accesorios se considerará el tipo de cambio a que se haya adquirido la moneda extranjera de que se trate y no habiendo adquisición, se estará al tipo de cambio que el Banco de México publique en el Diario Oficial de la Federación el día anterior a aquél en que se causen las contribuciones. Los días en que el Banco de México no publique dicho tipo de cambio se aplicará el último tipo de cambio publicado con anterioridad al día en que se causen las contribuciones.

Artículo 27. Las personas morales, así como las personas físicas que deban presentar declaraciones periódicas o que estén obligadas a expedir comprobantes por las actividades que realicen, deberán solicitar su inscripción en el registro federal de contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria, proporcionar la información relacionada con su identidad, su domicilio y en general sobre su situación fiscal, mediante los avisos que se establecen en el Reglamento de este Código.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público llevará el Registro Federal de Contribuyentes basándose en los datos que las personas le proporcionen de conformidad con este Artículo y en los que la propia Secretaría obtenga por cualquier otro medio; asimismo asignará la clave que corresponda a cada persona inscrita, quien deberá citarla en todo documento que presente ante las autoridades fiscales y jurisdiccionales, cuando en este último caso se trate de asuntos en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea parte. Las personas inscritas deberán conservar en su domicilio la documentación comprobatoria de haber cumplido con las obligaciones que establecen este Artículo y el Reglamento de este Código.

Artículo 32. Las declaraciones que presenten los contribuyentes serán definitivas y sólo se podrán modificar por el propio contribuyente hasta en tres ocasiones, siempre que no se haya iniciado el ejercicio de las facultades de comprobación.

Artículo 32-A. Las personas físicas con actividades empresariales y las personas morales... están obligadas a dictaminar, en los términos del Artículo 52 del Código Fiscal de la Federación, sus estados financieros por contador público autorizado.

TITULO TERCERO DE LAS FACULTADES DE LAS AUTORIDADES FISCALES

Artículo 33. Las autoridades fiscales para el mejor cumplimiento de sus facultades, estarán a lo siguiente:

I. Proporcionarán asistencia gratuita a los contribuyentes y para ello procurarán:

- a) Explicar las disposiciones fiscales utilizando en lo posible un lenguaje llano alejado de tecnicismos y en los casos en que sean de naturaleza compleja, elaborar y distribuir folletos a los contribuyentes.
- b) Mantener oficinas en diversos lugares del territorio nacional que se ocuparán de orientar y auxiliar a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, incluso las que se realicen a través de medios electrónicos, poniendo a su disposición el equipo para ello.
- c) Elaborar los formularios de declaración de manera que puedan ser llenados fácilmente por los contribuyentes y distribuirlos o difundirlos con oportunidad, así como informar de las fechas y de los lugares de presentación de los que se consideren de mayor importancia.
- d) Señalar en forma precisa en los requerimientos mediante los cuales se exija a los contribuyentes la presentación de declaraciones, avisos y demás documentos a que estén obligados, cuál es el documento cuya presentación se exige.
- e) Difundir entre los contribuyentes los derechos y medios de defensa que se pueden hacer valer contra las resoluciones de las autoridades fiscales.

Artículo 36. Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales.

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

I. Condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias.

II. Dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales, sin variar las disposiciones relacionadas con el sujeto, el objeto, la base, la cuota, la tasa o la tarifa de los gravámenes, las infracciones o las sanciones de las mismas, a fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.

III. Conceder subsidios o estímulos fiscales.

Artículo 42. Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para:

I. Rectificar los errores aritméticos, omisiones u otros que aparezcan en las declaraciones, solicitudes o avisos, para lo cual las autoridades fiscales podrán requerir al contribuyente la presentación de la documentación que proceda, para la rectificación del error u omisión de que se trate.

II. Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, para que exhiban en su domicilio, establecimientos o en las oficinas de las propias autoridades, a efecto de llevar a cabo su revisión, la contabilidad, así como que proporcionen los datos, otros documentos o informes que se les requieran.

III. Practicar visitas a los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos y revisar su contabilidad, bienes y mercancías.

IV. Revisar los dictámenes formulados por contadores públicos sobre los estados financieros de los contribuyentes y sobre las operaciones de enajenación de acciones que realicen, así como la declaratoria por solicitudes de devolución de saldos a favor de impuesto al valor agregado y cualquier otro dictamen que tenga repercusión para efectos fiscales formulado por contador público y su relación con el cumplimiento de disposiciones fiscales.

V. Practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de la expedición de comprobantes fiscales y de la presentación de solicitudes o avisos en materia del registro federal de contribuyentes, así como para solicitar la exhibición de los comprobantes que amparen la legal propiedad o posesión de las mercancías, y verificar que los envases o recipientes que contengan bebidas alcohólicas cuenten con el marbete o precinto correspondiente o, en su caso, que los envases que contenían dichas bebidas hayan sido destruidos, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 49 de este Código.

Artículo 68. Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos, que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

TITULO CUARTO DE LAS INFRACCIONES Y DELITOS FISCALES

Artículo 73. No se impondrán multas cuando se cumplan en forma espontánea las obligaciones fiscales fuera de los plazos señalados por las disposiciones fiscales o cuando se haya incurrido en infracción a causa de fuerza mayor o de caso fortuito.

Artículo 74. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá condonar las multas por infracción a las disposiciones fiscales, inclusive las determinadas por el propio contribuyente, para lo cual apreciará discrecionalmente las circunstancias del caso y, en su caso, los motivos que tuvo la autoridad que impuso la sanción.

Artículo 79. Son infracciones relacionadas con el registro federal de contribuyentes las siguientes:

I. No solicitar la inscripción cuando se está obligado a ello o hacerlo extemporáneamente, salvo cuando la solicitud se presente de manera espontánea. Se excluye de responsabilidad por la comisión de esta infracción a las personas cuya solicitud de inscripción debe ser legalmente efectuada por otra, inclusive cuando dichas personas quede subsidiariamente obligadas a solicitar su inscripción.

II. No presentar solicitud de inscripción a nombre de un tercero cuando legalmente se esté obligado a ello o hacerlo extemporáneamente, salvo cuando la solicitud se presente espontáneamente.

III. No presentar los avisos al registro o hacerlo extemporáneamente, salvo cuando la presentación sea espontánea.

IV. No citar la clave del registro o utilizar alguna no asignada por la autoridad fiscal, en las declaraciones, avisos, solicitudes, promociones y demás documentos que se presenten ante las autoridades fiscales y jurisdiccionales, cuando se esté obligado conforme a la Ley.

V. Autorizar actas constitutivas, de fusión, escisión o liquidación de personas morales, sin cumplir lo dispuesto por el artículo 27 de este Código.

VI. Señalar como domicilio fiscal para efectos del registro federal de contribuyentes, un lugar distinto del que corresponda conforme al Artículo 10.

VII. No asentar o asentar incorrectamente en las actas de asamblea o libros de socios o accionistas, el registro federal de contribuyentes de cada socio o accionista, a que se refiere el tercer párrafo del artículo 27 de este Código.

Artículo 80. A quien cometa las infracciones relacionadas con el Registro Federal de Contribuyentes a que se refiere el artículo 79, se impondrán las siguientes multas:

I. De \$1,000.00 a \$3,000.00, a las comprendidas en las fracciones I, II y VI.

II. De \$2,461.00 a \$4,922.00, a la comprendida en la fracción III, salvo tratándose de contribuyentes que tributen conforme al Título IV, Capítulo II, Sección III de la Ley del Impuesto sobre la Renta, cuyos ingresos en el ejercicio inmediato anterior no hayan excedido de \$1,750,000.00, supuestos en los que la multa será de \$820.00 a \$1,641.00.

III. Para la señalada en la fracción IV:

a). Tratándose de declaraciones, se impondrá una multa entre el 2% de las contribuciones declaradas y \$2,500.00. En ningún caso la multa que resulte de aplicar el porcentaje a que se refiere este inciso será menor de \$1,000.00 ni mayor de \$2,500.00.

b). De \$300.00 a \$700.00, en los demás documentos.

IV. De \$5,000.00 a \$10,000.00, para la establecida en la fracción V.

V. De \$1,500.00 a \$4,500.00, a la comprendida en la fracción VII.

Artículo 81. Son infracciones relacionadas con la obligación de pago de las contribuciones, así como de presentación de declaraciones, solicitudes, avisos, informaciones o expedir constancias:

I. No presentar las declaraciones, las solicitudes, los avisos o las constancias que exijan las disposiciones fiscales, o no hacerlo a través de los medios electrónicos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o presentarlos a requerimiento de las autoridades fiscales. No cumplir los requerimientos de las autoridades fiscales para presentar alguno de los documentos o medios electrónicos a que se refiere esta fracción, o cumplirlos fuera de los plazos señalados en los mismos.

II. Presentar las declaraciones, las solicitudes, los avisos, o expedir constancias, incompletos, con errores o en forma distinta a lo señalado por las disposiciones fiscales, o bien cuando se presenten con dichas irregularidades, las declaraciones o los avisos en medios electrónicos. Lo anterior no será aplicable tratándose de la presentación de la solicitud de inscripción al Registro Federal de Contribuyentes.

III. No pagar las contribuciones dentro del plazo que establecen las disposiciones fiscales, cuando se trate de contribuciones que no sean determinables por los contribuyentes, salvo cuando el pago se efectúe espontáneamente.

IV. No efectuar en los términos de las disposiciones fiscales los pagos provisionales de una contribución.

Artículo 82. A quien cometa las infracciones relacionadas con la obligación de presentar declaraciones, solicitudes o avisos, así como de expedir constancias a que se refiere el Artículo 81, se impondrán las siguientes multas:

I. Para la señalada en la fracción I:

a). De \$400.00 a \$5,000.00, tratándose de declaraciones, por cada una de las obligaciones no declaradas. Si dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se presentó la declaración por la cual se impuso la multa, el contribuyente presenta declaración complementaria de aquella, declarando contribuciones adicionales, por dicha declaración también se aplicará la multa a que se refiere este inciso.

b). De \$400.00 a \$10,000.00, por cada obligación a que esté afecto, al presentar una declaración, solicitud, aviso o constancia, fuera de plazo señalado en el requerimiento o por su incumplimiento.

c) De \$3,000.00 a \$6,000.00, por no presentar el aviso a que se refiere el primer párrafo del artículo 23 de este Código.

d) De \$5,000.00 a \$10,000.00, por no presentar las declaraciones en los medios electrónicos estando obligado a ello, presentarlas fuera de plazo o no cumplir con los requerimientos de las autoridades fiscales para presentarlas o cumplirlos fuera de los plazos señalados en los mismos.

e) De \$500.00 a \$1,600.00, en los demás documentos.

II. Respecto de la señalada en la fracción II: a). De \$300.00 a \$1,000.00, por no poner el nombre o domicilio o ponerlos equivocadamente, por cada uno.

b). De \$15.00 a \$25.00, por cada dato no asentado o asentado incorrectamente en la relación de clientes y proveedores contenidas en las formas oficiales.

c). De \$50.00 a \$100.00, por cada dato no asentado o asentado incorrectamente. Siempre que se omita la presentación de anexos, se calculará la multa en los términos de este inciso por cada dato que contenga el anexo no presentado.

d). De \$200.00 a \$500.00, por no señalar la clave que corresponda a su actividad preponderante conforme al catálogo de actividades que publique la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general, o señalarlo equivocadamente.

e). De \$1,500.00 a \$5,000.00, por presentar medios electrónicos que contengan declaraciones incompletas, con errores o en forma distinta a lo señalado por las disposiciones fiscales.

f). De \$500.00 a \$1,500.00, por no presentar firmadas las declaraciones por el contribuyente o por el representante legal debidamente acreditado.

g). De \$249.00 a \$680.00, en los demás casos.

III. De \$400.00 a \$10,000.00, tratándose de la señalada en la fracción III, por cada requerimiento.

IV. De \$5,000.00 a \$10,000.00, respecto de la señalada en la fracción IV, salvo tratándose de contribuyentes que de conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta, estén obligados a efectuar pagos provisionales trimestrales o cuatrimestrales, supuestos en los que la multa será de \$500.00 a \$3,000.00.

Artículo 83. Son infracciones relacionadas con la obligación de llevar contabilidad, siempre que sean descubiertas en el ejercicio de las facultades de comprobación, las siguientes:

I. No llevar contabilidad.

II. No llevar algún libro o registro especial a que obliguen las leyes fiscales; no cumplir con las obligaciones sobre valuación de inventarios o no llevar el procedimiento de control de los mismos, que establezcan las disposiciones fiscales.

III. Llevar la contabilidad en forma distinta a como las disposiciones de este Código o de otras leyes señalan; llevarla en lugares distintos a los señalados en dichas disposiciones.

IV. No hacer los asientos correspondientes a las operaciones efectuadas; hacerlos incompletos, inexactos o fuera de los plazos respectivos.

VI. No conservar la contabilidad a disposición de las autoridades por el plazo que establezcan las disposiciones fiscales.

VII. No expedir o no entregar comprobante de sus actividades, cuando las disposiciones fiscales lo establezcan, o expedirlos sin requisitos fiscales.

XII. No expedir o acompañar la documentación que ampare mercancías en transporte en territorio nacional.

XIII. No tener en operación o no registrar el valor de los actos o actividades con el público en general en las máquinas registradoras de comprobación fiscal, o en los equipos y sistemas electrónicos de registro fiscal autorizados por las autoridades fiscales, cuando se esté obligado a ello en los términos de las disposiciones fiscales.

Artículo 84. A quien cometa las infracciones relacionadas con la obligación de llevar contabilidad a que se refiere el Artículo 83, se impondrán las siguientes sanciones:

I. De \$ 140,000. 00 a \$ 1,400, 000.00 a la comprendida en la fracción I.

II. De \$ 30,000. 00 a \$ 700,000.00 a las establecidas en las fracciones II y III.

III. De \$ 30,000.00 a \$ 560,000.00 a la señalada en la fracción IV.

IV. De \$9,783.00 a \$55,901.00, a la señalada en la fracción VII, salvo tratándose de contribuyentes que tributen conforme al Título IV, Capítulo II, Sección III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, cuyos ingresos en el ejercicio inmediato anterior no hayan excedido de \$1,750,000.00, supuestos en los que la multa será de \$978.00 a \$1,957.00. En el caso de reincidencia, las autoridades fiscales podrán, además, clausurar preventivamente el establecimiento del contribuyente por un plazo de 3 a 15 días. Para determinar dicho plazo, las autoridades fiscales tomarán en consideración lo previsto por el artículo 75 de este Código.

V. De \$ 85,000.00 a \$ 1'120,000.00 a la señalada en la fracción VI.

VIII. De \$2,000.00 a \$10,000.00, a la comprendida en la fracción XIII.

XI. De N\$100.00 a N\$2,000.00, a la comprendida en la fracción XII.

Artículo 85. Son infracciones relacionadas con el ejercicio de la facultad de comprobación las siguientes:

I. Oponerse a que se practique la visita en el domicilio fiscal No suministrar los datos e informes que legalmente exijan las autoridades fiscales; ni proporcionar la contabilidad o parte de ella, el contenido de las cajas de valores y en general, los elementos que se requieran para comprobar el cumplimiento de obligaciones propias o de terceros.

II. No conservar la contabilidad o parte de ella, así como la correspondencia que los visitantes les dejen en depósito.

III. No suministrar los datos e informes sobre clientes y proveedores que legalmente exijan las autoridades fiscales o no los relacionen con la clave que les corresponda, cuando así lo soliciten dichas autoridades.

Artículo 86. A quien cometa las infracciones relacionadas con el ejercicio de las facultades de comprobación a que se refiere el Artículo 85, se impondrán las siguientes multas;

I. De \$5,000.00 a \$15,000.00, a la comprendida en la fracción I.

II. De \$ 140,000.00 a \$ 5'800,000.00 a la establecida en la fracción II.

III. De N\$500.00 a N\$12,500.00, a la establecida en la fracción III.

Artículo 87. Son infracciones a las disposiciones fiscales, en que pueden incurrir los funcionarios o empleados públicos en el ejercicio de sus funciones:

I. No exigir el pago total de las contribuciones y sus accesorios, recaudar, permitir u ordenar que se reciba el pago en forma diversa a la prevista en las disposiciones fiscales.

II. Asentar falsamente que se ha dado cumplimiento a las disposiciones fiscales o que se practicaron visitas en el domicilio fiscal o incluir en las actas relativos datos falsos.

III. Exigir una prestación que no esté prevista en las disposiciones fiscales, aun cuando se aplique a la realización de las funciones públicas.

Artículo 88. Se sancionará con una multa de \$45,000.00 a \$60,000.00, a quien cometa las infracciones a las disposiciones fiscales a que se refiere el artículo 87.

Artículo 89. Son infracciones cuya responsabilidad recae sobre terceros, las siguientes:

I. Asesorar o aconsejar a los contribuyentes para omitir el pago de una contribución, colaborar a la alteración, inscripción de cuentas, asientos o datos falsos en la contabilidad o en los documentos que se expidan.

II. Ser cómplice en cualquier forma no prevista, en la comisión de infracciones fiscales.

Artículo 90. Se sancionará con una multa de \$10,000.00 a \$20,000.00, a quien cometa las infracciones a las disposiciones fiscales a que se refiere el artículo 89.

Artículo 93. Cuando una autoridad fiscal tenga conocimiento de la probable existencia de un delito de los previstos en este Código y sea perseguible de oficio, de inmediato lo hará del conocimiento del Ministerio Público Federal para los efectos legales que procedan, aportándole las actuaciones y pruebas que se hubiere allegado.

Artículo 95. Son responsables de los delitos fiscales, quienes:

I. Concierten la realización del delito.

II. Realicen la conducta o el hecho descritos en la Ley.

III. Cometan conjuntamente el delito.

IV. Se sirvan de otra persona como instrumento para ejecutarlo.

V. Induzcan dolosamente a otro a cometerlo.

VI. Ayuden dolosamente a otro para su comisión.

VII. Auxilien a otro después de su ejecución, cumpliendo una promesa anterior.

Artículo 97. Si un funcionario o empleado público comete o en cualquier forma participa en la comisión de un delito fiscal, la pena aplicable por el delito que resulte se aumentará de tres a seis años de prisión.

Artículo 100. La acción penal en los delitos fiscales perseguibles por querrela, por declaratoria y por declaratoria de perjuicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, prescribirá en tres años contados a partir del día en que dicha Secretaría tenga conocimiento del delito y del delincuente; y si no tiene conocimiento, en cinco años que se computarán a partir de la fecha de la comisión del delito. En los demás casos, se estará a las reglas del Código Penal aplicable en materia federal.

Artículo 102. Comete el delito de contrabando quien introduzca al país o extraiga de él mercancías:

I. Omitiendo el pago total o parcial de las contribuciones o cuotas compensatorias que deban cubrirse.

II. Sin permiso de autoridad competente, cuando sea necesario este requisito.

III. De importación o exportación prohibida.

Artículo 104. El delito de contrabando se sancionará con pena de prisión:

I. De tres meses a cinco años, si el monto de las contribuciones o de las cuotas compensatorias omitidas, es de hasta \$500,000.00, respectivamente o, en su caso, la suma de ambas es de hasta de \$750,000.00.

II. De tres a nueve años, si el monto de las contribuciones o de las cuotas compensatorias omitidas, excede de \$500,000.00, respectivamente o, en su caso, la suma de ambas excede de \$750,000.00.

III. De tres a nueve años, cuando se trate de mercancías cuyo tráfico haya sido prohibido por el Ejecutivo Federal en uso de las facultades señaladas en el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En los demás casos de mercancías de tráfico prohibido, la sanción será de tres a nueve años de prisión.

Artículo 107. El delito de contrabando será calificado cuando se cometa:

I. Con violencia física o moral en las personas.

II. De noche o por lugar no autorizado para la entrada o salida del país de mercancías.

III. Ostentándose el autor como funcionario o empleado público.

IV. Usando documentos falsos.

Artículo 108. Comete el delito de defraudación fiscal quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omita total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal.

La omisión total o parcial de alguna contribución a que se refiere el párrafo anterior comprende, indistintamente, los pagos provisionales o definitivos o el impuesto del ejercicio en los términos de las disposiciones fiscales.

El delito de defraudación fiscal se sancionará con las penas siguientes:

I. Con prisión de tres meses a dos años, cuando el monto de lo defraudado no exceda de \$500,000.00.

II. Con prisión de dos años a cinco años cuando el monto de lo defraudado exceda de \$500,000.00, pero no de \$750,000.00.

III. Con prisión de tres años a nueve años cuando el monto de lo defraudado fuere mayor de \$750,000.00.

Cuando no se pueda determinar la cuantía de lo que se defraudó, la pena será de tres meses a seis años de prisión.

Si el monto de lo defraudado es restituido de manera inmediata en una sola exhibición, la pena aplicable podrá atenuarse hasta en un cincuenta por ciento.

El delito de defraudación fiscal y los previstos en el artículo 109 de este Código, serán calificados cuando se originen por:

a). Usar documentos falsos.

b). Omitir reiteradamente la expedición de comprobantes por las actividades que se realicen, siempre que las disposiciones fiscales establezcan la obligación de expedirlos. Se entiende que existe una conducta reiterada cuando durante un periodo de cinco años el contribuyente haya sido sancionado por esa conducta la segunda o posteriores veces.

c). Manifiestar datos falsos para obtener de la autoridad fiscal la devolución de contribuciones que no le correspondan.

d). No llevar los sistemas o registros contables a que se esté obligado conforme a las disposiciones fiscales o asentar datos falsos en dichos sistemas o registros.

e) Omitir contribuciones retenidas o recaudadas.

Cuando los delitos sean calificados, la pena que corresponda se aumentará en una mitad.

Artículo 110. Se impondrá sanción de tres meses a tres años de prisión, a quien:

II. Rinda con falsedad al citado registro, los datos, informes o avisos a que se encuentra obligado.

III. Use intencionalmente más de una clave del Registro Federal de Contribuyentes.

Artículo 111. Se impondrá sanción de tres meses a tres años de prisión, a quien:

II. Registre sus operaciones contables, fiscales o sociales en dos o más libros o en dos o más sistemas de contabilidad con diferentes contenidos.

III. Oculte, altere o destruya, total o parcialmente los sistemas y registros contables, así como la documentación relativa a los asientos respectivos, que conforme a las leyes fiscales esté obligado a llevar.

IV. Determine pérdidas con falsedad.

Artículo 114. Se impondrá sanción de uno a seis años de prisión, a los servidores públicos que ordenen o practiquen visitas domiciliarias o embargos sin mandamiento escrito de autoridad fiscal competente. Las mismas penas se impondrán a los servidores públicos que realicen la verificación física de mercancías en transporte en lugar distinto a los recintos fiscales.

Artículo 114-A. Se sancionará con prisión de uno a cinco años al servidor público que amenazare de cualquier modo a un contribuyente o a sus representantes o dependientes, con formular por si o por medio de la dependencia de su adscripción, una denuncia, querrela o declaratoria al ministerio público para que se ejercite acción penal por la posible comisión de delitos fiscales.

Se aumentará la sanción hasta por una mitad más de la que resulte aplicable, al servidor público que promueva o gestione una querrela o denuncia notoriamente improcedente.

Artículo 115. Se impondrá sanción de tres meses a seis años de prisión, al que se apodere de mercancías que se encuentren en recinto fiscal o fiscalizado, si el valor de lo robado no excede de \$15,000.00; cuando exceda, la sanción será de tres a nueve años de prisión.

La misma pena se impondrá a quien dolosamente destruya o deteriore dichas mercancías.

TITULO QUINTO DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Artículo 116. Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interponer el recurso de revocación.

Artículo 120. La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Cuando un recurso se interponga ante autoridad fiscal incompetente, ésta lo turnará a la que sea competente.

Artículo 122. El escrito de interposición del recurso deberá satisfacer los requisitos del artículo 18 de este Código y señalar además:

- I. La resolución o el acto que se impugna.
- II. Los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado.
- III. Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

Artículo 124. Es improcedente el recurso cuando se haga valer contra actos administrativos:

- I. Que no afecten el interés jurídico del recurrente.
- II. Que sean resoluciones dictadas en recurso administrativo o en cumplimiento de sentencias.
- III. Que hayan sido impugnados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- IV. Que se hayan consentido, entendiéndose por consentimiento el de aquellos contra los que no se promovió el recurso en el plazo señalado al efecto.
- V. Que sean conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.

Artículo 131. La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.

El recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.

Artículo 135. Las notificaciones surtirán sus efectos el día hábil siguiente a aquél en que fueron hechas y al practicarlas deberá proporcionarse al interesado copia del acto administrativo que se notifique. Cuando la notificación la hagan directamente las autoridades fiscales, deberá señalarse la fecha en que ésta se efectúe, recabando el nombre y la firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si ésta se niega a una u otra cosa, se hará constar en el acta de notificación.

Artículo 138. Cuando se deje sin efectos una notificación practicada ilegalmente, se impondrá al notificador una multa de diez veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

Artículo 146-A. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá cancelar créditos fiscales en las cuentas públicas, por incosteabilidad en el cobro o por insolvencia del deudor o de los responsables solidarios.

Artículo 147. Las controversias que surjan entre el fisco federal y los fiscos locales relativas al derecho de preferencia para recibir el pago de los créditos fiscales, se resolverán por los tribunales judiciales de la Federación, tomando en cuenta las garantías constituidas y conforme a las siguientes reglas:

I. La preferencia corresponderá al fisco que tenga a su favor créditos por impuestos sobre la propiedad raíz, tratándose de los frutos de los bienes inmuebles o del producto de la venta de éstos.

II. En los demás casos, la preferencia corresponderá al fisco que tenga el carácter de primer embargante.

Artículo 151. Las autoridades fiscales, para hacer efectivo un crédito fiscal exigible y el importe de sus accesorios legales, requerirán de pago al deudor y, en caso de que éste no pruebe en el acto haberlo efectuado, procederán de inmediato como sigue:

I. A embargar bienes suficientes para, en su caso rematarlos, enajenarlos fuera de subasta o adjudicarlos en favor del fisco.

II. A embargar negociaciones con todo lo que de hecho y por derecho les corresponda, a fin de obtener, mediante la intervención de ellas, los ingresos necesarios que permitan satisfacer el crédito fiscal y los accesorios legales.

Artículo 157. Quedan exceptuados de embargo:

I. El lecho cotidiano y los vestidos del deudor y de sus familiares.

II. Los muebles de uso indispensable del deudor y de sus familiares, no siendo de lujo a juicio del ejecutor. En ningún caso se considerarán como de lujo los bienes a que se refieren las demás fracciones de este artículo, cuando se utilicen por las personas que, en su caso, las propias fracciones establecen.

III. Los libros, instrumentos, útiles y mobiliario indispensable para el ejercicio de la profesión, arte y oficio a que se dedique el deudor.

IV. La maquinaria, enseres y semovientes de las negociaciones, en cuanto fueren necesarios para su actividad ordinaria a juicio del ejecutor, pero podrán ser objeto de embargo con la negociación en su totalidad si a ella están destinados.

V. Las armas, vehículos y caballos que los militares en servicio deban usar conforme a las leyes.

VI. Los granos, mientras éstos no hayan sido cosechados, pero no los derechos sobre las siembras.

VII. El derecho de usufructo, pero no los frutos de éste.

VIII. Los derechos de uso o de habitación.

IX. El patrimonio de familia en los términos que establezcan las leyes, desde su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.

X. Los sueldos y salarios.

XI. Las pensiones de cualquier tipo.

XII. Los ejidos.

Artículo 173. La enajenación de bienes embargados, procederá:

I. A partir del día siguiente a aquél en que se hubiese fijado la base en los términos del Artículo 175 de este Código.

Artículo 174. Salvo los casos que este Código autoriza, toda enajenación se hará en subasta pública que se llevará a cabo a través de medios electrónicos.

La autoridad podrá ordenar que los bienes embargados se vendan en lotes o piezas sueltas.

Artículo 175. La base para enajenación de los bienes inmuebles embargados será el de avalúo y para negociaciones, el avalúo pericial, ambos conforme a las reglas que establezca el Reglamento de este Código y en los demás casos, la que fijen de común acuerdo la autoridad y el embargado, en un plazo de seis días contados a partir de la fecha en que se hubiera practicado el embargo. A falta de acuerdo, la autoridad practicará avalúo pericial. En todos los casos, la autoridad notificará personalmente al embargado el avalúo practicado.

Artículo 176. El remate deberá ser convocado al día siguiente de haber quedado firme el avalúo, para que tenga verificativo dentro de los treinta días siguientes. La convocatoria se hará cuando menos diez días antes del inicio del período señalado para el remate y la misma se mantendrá en los lugares o medios en que se haya fijado o dado a conocer hasta la conclusión del remate.

La convocatoria se fijará en el sitio visible y usual de la oficina ejecutora y en los lugares públicos que se juzgue conveniente. Además, la convocatoria se dará a conocer en la página electrónica de las autoridades fiscales. En la convocatoria se darán a conocer los bienes objeto del remate, el valor que servirá de base para su enajenación, así como los requisitos que deberán cumplir los postores para concurrir al mismo.

Artículo 178. Mientras no se finque el remate, el embargado puede proponer comprador que ofrezca de contado la cantidad suficiente para cubrir el crédito fiscal.

Artículo 183. En la página electrónica de subastas del Servicio de Administración Tributaria, se especificará el período correspondiente a cada remate, el registro de los postores y las posturas que se reciban, así como la fecha y hora de su recepción.

Cada subasta tendrá una duración de 8 días que empezará a partir de las 12:00 horas del primer día y concluirá a las 12:00 horas del octavo día. En dicho período los postores presentarán sus posturas y podrán mejorar las propuestas.

Artículo 184. Cuando el postor en cuyo favor se hubiera fincado un remate no cumpla con las obligaciones contraídas y las que este Código señala, perderá el importe del depósito que hubiere constituido y la autoridad ejecutora lo aplicará de inmediato en favor del fisco federal. En este caso se reanudarán las almonedas en la forma y plazos que señalan los Artículos respectivos.

Artículo 189. Queda estrictamente prohibido adquirir los bienes objeto de un remate, por sí o por medio de interpósita persona, a los jefes y demás personas de las oficinas ejecutoras, así como a todos aquellos que hubieren intervenido por parte del fisco federal en el procedimiento administrativo. El remate efectuado con infracción a este precepto será nulo y los infractores serán sancionados conforme a este Código.

Artículo 190. El fisco federal tendrá preferencia para adjudicarse en cualquier almoneda, los bienes ofrecidos en remate, en los siguientes casos:

I. A falta de postores.

II. A falta de pujas.

III. En caso de posturas o pujas iguales.

Artículo 194. El producto obtenido del remate, enajenación o adjudicación de los bienes al fisco, se aplicará a cubrir el crédito fiscal en el orden que establece el Artículo 20 de este Código.

Artículo 195. En tanto no se hubieran rematado, enajenado o adjudicado los bienes, el embargado podrá pagar el crédito total o parcialmente y recuperarlos inmediatamente en la proporción del pago, tomándose en cuenta el precio del avalúo.

Artículo 196-A. Causarán abandono en favor del Fisco Federal los bienes embargados por las autoridades fiscales, en los siguientes casos:

I. Cuando habiendo sido enajenados o adjudicados los bienes al adquirente no se retiren del lugar en que se encuentren, dentro de dos meses contados a partir de la fecha en que se pongan a su disposición.

II. Cuando el embargado efectúe el pago del crédito fiscal u obtenga resolución o sentencia favorable que ordene su devolución derivada de la interposición de algún medio de defensa antes de que se hubieran rematado, enajenado o adjudicado los bienes y no los retire del lugar en que se encuentren dentro de dos meses contados a partir de la fecha en que se pongan a disposición del interesado.

III. Se trate de bienes muebles que no hubieren sido rematados después de transcurridos dieciocho meses de practicado el embargo y respecto de los cuales no se hubiere interpuesto ningún medio de defensa.

IV. Se trate de bienes que por cualquier circunstancia se encuentren en depósito o en poder de la autoridad y los propietarios de los mismos no los retiren dentro de dos meses contados a partir de la fecha en que se pongan a su disposición.

Se entenderá que los bienes se encuentran a disposición del interesado, a partir del día siguiente a aquél en que se le notifique la resolución correspondiente.

Cuando los bienes embargados hubieran causado abandono, las autoridades fiscales notificarán personalmente o por correo certificado con acuse de recibo a los propietarios de los mismos, que ha transcurrido el plazo de abandono y que cuentan con quince días para retirar los bienes, previo pago de los derechos de almacenaje causados. En los casos en que no se hubiera señalado domicilio o el señalado no corresponda a la persona, la notificación se efectuará a través de estrados.

Los bienes que pasen a propiedad del Fisco Federal conforme a este artículo, podrán ser enajenados en los términos del artículo 193 de este Código o donarse para obras o servicios públicos, o a instituciones asistenciales o de beneficencia autorizadas conforme a las leyes de la materia.

El producto de la venta se destinará a pagar los cargos originados por el manejo, almacenaje, custodia y gastos de venta de los citados bienes en los términos que mediante reglas establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

TITULO SEXTO DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Artículo 198. Son partes en el juicio contencioso administrativo:

I. El demandante.

II. Los demandados.

III. El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal...

IV. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Artículo 201. En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no habrá lugar a condenación en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan.

Artículo 202. Es improcedente el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.

II. Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho Tribunal.

III. Que hayan sido materia de sentencia pronunciada Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.

V. Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.

Artículo 207. La demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional competente, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada.

Artículo 208. La demanda deberá indicar:

I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.

II. La resolución que se impugna.

III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

IV. Los hechos que den motivo a la demanda.

V. Las pruebas que ofrezca.

VI. Los conceptos de impugnación.

VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

Artículo 212. Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación. Si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

Artículo 224. La interrupción del juicio por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia durará como máximo un año y se sujetará a lo siguiente:

I. Se decretará por el instructor a partir de la fecha en que éste tenga conocimiento de la existencia de alguno de los supuestos a que se refiere este artículo.

II. Si transcurrido el plazo máximo de interrupción, no comparece el albacea, el representante legal o el tutor, el magistrado instructor acordará la reanudación del juicio, ordenando que todas las notificaciones se efectúen por lista al representante de la sucesión o de la liquidación, según sea el caso.

Artículo 230. En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, el magistrado instructor ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

El magistrado instructor podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia.

Artículo 235. El magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa.

Artículo 236. La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción en el juicio. Para este efecto el magistrado instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción. Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en el Artículo 203 de este Código, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

Cuando la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto el magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días.

Si el proyecto no fue aceptado por los otros magistrados de la Sala, el magistrado instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.

Artículo 238. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

Los órganos arbitrales o paneles binacionales, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo.

Artículo 239. La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

IV. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Artículo 242. El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones del magistrado instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero.

La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.

Artículo 251. Toda resolución debe notificarse, a más tardar, el tercer día siguiente a aquel en que el expediente haya sido turnado al actuario para ese efecto se asentará la razón respectiva a continuación de la misma resolución.

ANEXO 2
LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2003

Artículo 1º. En el ejercicio fiscal de 2003, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

CONCEPTO	Millones de pesos
A. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL	1,062,001.4
I. Impuestos:	790,041.8
1. Impuesto sobre la renta.	352,947.2
2. Impuesto al activo.	11,500.1
3. Impuesto al valor agregado.	225,154.3
4. Impuesto especial sobre producción y servicios:	148,412.2
A. Gasolina, diesel, gas natural y gas licuado de petróleo, para combustión automotriz.	120,980.2
B. Bebidas alcohólicas.	3,448.7
C. Cervezas y bebidas refrescantes.	11,590.9
D. Tabacos labrados.	11,249.3
E. Telecomunicaciones.	975.0
F. Aguas, refrescos y sus concentrados.	168.1
5. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.	12,707.8
6. Impuesto sobre automóviles nuevos.	5,030.8
7. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los Que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.	0.0
8. Impuesto a los rendimientos petroleros. 0.0	
9. Impuestos al comercio exterior:	25,538.7
A. A la importación.	25,538.7
B. A la exportación.	0.0
10. Impuesto sustitutivo del crédito al salario.	1,802.0
11. Impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios.	250.0
12. Accesorios.	6,698.7
II. Contribuciones de mejoras:	16.0
Contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica.	16.0
III. Derechos:	198,845.0
1. Servicios que presta el Estado en funciones de derecho público:	6,394.1
A. Secretaría de Gobernación.	1,019.2
B. Secretaría de Relaciones Exteriores.	1,334.5
C. Secretaría de la Defensa Nacional.	33.2
D. Secretaría de Marina.	0.0
E. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	1,083.8
F. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.	0.5
G. Secretaría de Energía.	1.7
H. Secretaría de Economía.	51.3
I. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.	110.3
J. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	2,355.4

K. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.	41.3
L. Secretaría de Educación Pública.	252.0
M. Secretaría de Salud.	63.6
N. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.	0.6
Ñ. Secretaría de la Reforma Agraria.	34.3
O. Secretaría de Turismo.	0.9
P. Secretaría de Seguridad Pública.	11.5
2. Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público:	7,458.8
A. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	0.2
B. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.	22.2
C. Secretaría de Economía.	264.2
D. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	2,214.2
E. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.	4,958.0
3. Derecho sobre la extracción de petróleo.	126,801.4
4. Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo.	55,768.1
5. Derecho adicional sobre la extracción de petróleo.	2,422.6
6. Derecho sobre hidrocarburos.	0.0
IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.	267.7
V. Productos:	5,254.6
1. Por los servicios que no correspondan a funciones de derecho público.	188.7
2. Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado:	5,065.9
A. Explotación de tierras y aguas.	0.0
B. Arrendamiento de tierras, locales y construcciones.	8.1
C. Enajenación de bienes:	929.9
a) Muebles.	830.4
b) Inmuebles.	99.5
D. Intereses de valores, créditos y bonos.	2,642.3
E. Utilidades:	1,410.3
a) De organismos descentralizados y empresas de participación estatal.	0.0
b) De la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.	491.5
c) De Pronósticos para la Asistencia Pública.	888.7
d) Otras.	30.1
F. Otros.	75.3
VI. Aprovechamientos:	67,576.3
1. Multas.	512.8
2. Indemnizaciones.	300.2
3. Reintegros:	92.9
A. Sostentamiento de las Escuelas Artículo 123.	29.6
B. Servicio de Vigilancia Forestal.	0.0
C. Otros.	63.3
4. Provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica.	1,236.6
5. Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre herencias y legados expedidas de acuerdo con la Federación.	0.0
6. Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre donaciones expedidas de acuerdo con la Federación.	0.0
7. Aportaciones de los Estados, Municipios y particulares para el servicio del Sistema Escolar	

Federalizado.	0.0
8. Cooperación del Distrito Federal por servicios públicos locales prestados por la Federación.	0.0
9. Cooperación de los Gobiernos de Estados y Municipios y de particulares para alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, telefónicas y para otras obras públicas.	0.0
10. 5% de días de cama a cargo de establecimientos particulares para internamiento de enfermos y otros destinados a la Secretaría de Salud.	0.0
11. Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica.	2,139.4
12. Participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos.	209.6
13. Regalías provenientes de fondos y explotaciones mineras.	0.0
14. Aportaciones de contratistas de obras públicas.	17.9
15. Destinados al Fondo para el Desarrollo Forestal:	3.0
A. Aportaciones que efectúen los Gobiernos del Distrito Federal, Estatales y Municipales, los organismos y entidades públicas, sociales y los particulares.	0.0
B. De las reservas nacionales forestales.	0.0
C. Aportaciones al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias.	0.0
D. Otros conceptos.	3.0
16. Cuotas Compensatorias.	274.8
17. Hospitales Militares.	0.0
18. Participaciones por la explotación de obras del dominio público señaladas por la Ley Federal del Derecho de Autor.	0.0
19. Recuperaciones de capital:	24,839.3
A. Fondos entregados en fideicomiso, a favor de entidades federativas y empresas públicas.	0.0
B. Fondos entregados en fideicomiso, a favor de empresas privadas y a particulares.	0.0
C. Inversiones en obras de agua potable y alcantarillado.	0.0
D. Desincorporaciones.	21,150.0
E. Otros.	3,689.3
20. Provenientes de decomiso y de bienes que pasan a propiedad del Fisco Federal.	11.0
21. Rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios.	6,061.1
22. Provenientes del programa de mejoramiento de los medios de informática y de control de las autoridades aduaneras.	0.0
23. No comprendidos en los incisos anteriores provenientes del cumplimiento de convenios celebrados en otros ejercicios.	0.0
24. Otros:	31,877.7
A. Remanente de operación del Banco de México.	0.0
B. Utilidades por Recompra de Deuda.	3,850.0
C. Rendimiento mínimo garantizado.	10,012.3
D. Otros.	18,015.4
B. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS	411,555.5
VII. Ingresos de organismos y empresas:	312,650.3
1. Ingresos propios de organismos y empresas:	312,650.3
A. Petróleos Mexicanos.	152,127.0
B. Comisión Federal de Electricidad.	121,511.1
C. Luz y Fuerza del Centro.	4,142.9
D. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.	2,587.6
E. Lotería Nacional para la Asistencia Pública.	1,089.3
F. Instituto Mexicano del Seguro Social.	5,743.7

G. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.	25,448.7
2. Otros ingresos de empresas de participación estatal.	0.0
VIII. Aportaciones de seguridad social:	98,905.2
1. Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.	0.0
2. Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores.	98,905.2
3. Cuotas del Sistema de Ahorro para el Retiro a cargo de los Patrones.	0.0
4. Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores.	0.0
5. Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.	0.0
C. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS	51,288.8
IX. Ingresos derivados de financiamientos:	51,288.8
1. Endeudamiento neto del Gobierno Federal:	82,156.4
A. Interno.	82,156.4
B. Externo.	0.0
2. Otros financiamientos:	18,421.3
A. Diferimiento de pagos.	18,421.3
B. Otros.	0.0
3. Superávit de organismos y empresas de control presupuestario directo (se resta).	49,288.9
TOTAL:	1,524,845.7

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

“Cuando una ley que establezca alguno de los ingresos previstos en este artículo, contenga disposiciones que señalen otros ingresos, estos últimos se considerarán comprendidos en la fracción que corresponda a los ingresos a que se refiere este artículo”.

“El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informará al Congreso de la Unión, trimestralmente, dentro de los 35 días siguientes al trimestre vencido, sobre los ingresos percibidos por la Federación en el ejercicio fiscal 2003, en relación con las estimaciones que se señalan en este artículo”.

Artículo 2o. “Se autoriza al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, en los términos de la Ley General de Deuda Pública y para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003, por un monto de endeudamiento neto interno hasta por 99 mil millones de pesos. Este monto considera el financiamiento del Gobierno Federal contemplado en el artículo 1o. de esta Ley por un monto de 82 mil 156.4 millones de pesos, así como recursos para cubrir la diferencia entre el valor de colocación y el valor nominal de la deuda pública, y margen solicitado por un monto conjunto, de 16 mil 843.6 millones de pesos. Asimismo, podrá contratar endeudamiento interno adicional al autorizado, siempre que los recursos obtenidos se destinen íntegramente a la disminución de la deuda pública externa. Para el cómputo de lo anterior, se utilizará el tipo de cambio que publique el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación y que se haya determinado el último día hábil bancario del ejercicio fiscal del año 2003”.

“También se autoriza al Ejecutivo Federal para que, a través de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emita valores en moneda nacional y contrate empréstitos para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal, en los términos de la Ley General de Deuda Pública. Asimismo, el Ejecutivo Federal queda autorizado para contratar créditos o emitir valores en el exterior con el objeto de canjear o refinar endeudamiento externo”.

“Del ejercicio de estas facultades, el Ejecutivo Federal, dará cuenta trimestralmente al Congreso de la Unión, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de los 35 días siguientes al trimestre vencido, especificando las características de las operaciones realizadas”.

“El Ejecutivo Federal también informará trimestralmente al Congreso de la Unión en lo referente a aquellos pasivos contingentes que se hubieran asumido con la garantía del Gobierno Federal, durante el ejercicio fiscal del año 2003, incluyendo los avales distintos de los proyectos de inversión productiva de largo plazo otorgados”.

Artículo 7o. “Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios estarán obligados al pago de contribuciones y sus accesorios, de productos y de aprovechamientos, excepto el impuesto sobre la renta, de acuerdo con las disposiciones que los establecen y con las reglas que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a lo siguiente”:

- I. Derecho sobre la extracción de petróleo, 52.3%, sobre ingresos netos.
- II. Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo, 25.5%, sobre la base del derecho.
- III. Derecho adicional sobre la extracción de petróleo, 1.1%, sobre la base del derecho.
- IV. Impuesto a los rendimientos petroleros, 35%, al rendimiento neto.
- V. Derecho sobre hidrocarburos, 60.8%, sobre ingresos netos.
- VI. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, por enajenación de gasolinas y diesel.
- VII. Impuesto al Valor Agregado.
- VIII. Contribuciones causadas por la importación de mercancías.
- IX. Impuestos a la Exportación.
- X. Derechos.
- XI. Aprovechamiento sobre rendimientos excedentes.
- XII. Otras Obligaciones.

“La Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda facultada para variar el monto de los pagos provisionales, diarios y semanales, establecidos en este artículo, cuando existan modificaciones en los ingresos de Petróleos Mexicanos o de sus organismos subsidiarios que así lo ameriten; así como para expedir las reglas específicas para la aplicación y cumplimiento de las fracciones I, II, III, V y XII de este artículo”.

“Petróleos Mexicanos presentará una declaración a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los meses de abril, julio y octubre de 2003 y enero de 2004 en la que informará sobre los pagos por contribuciones y los accesorios a su cargo o a cargo de sus organismos subsidiarios, efectuados en el trimestre anterior”.

“Petróleos Mexicanos presentará conjuntamente con su declaración anual del impuesto a los rendimientos petroleros, declaración informativa sobre la totalidad de las contribuciones causadas o enteradas durante el ejercicio anterior, por sí y por sus organismos subsidiarios”.

Artículo 10. “El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, queda autorizado para fijar o modificar los aprovechamientos que se cobrarán en el ejercicio fiscal de 2003, por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público o por la prestación de servicios en el ejercicio de las funciones de derecho público por los que no se establecen derechos”.

Artículo 12. “Las autorizaciones para fijar o modificar las cuotas de los productos, que otorgue la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante el ejercicio fiscal de 2003, sólo surtirán sus efectos para dicho año y, en su caso, en dichas autorizaciones se señalará el destino específico que se apruebe para los productos que perciba la dependencia o entidad correspondiente”.

“El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante resoluciones de carácter particular, autorizará para el ejercicio fiscal de 2003, las modificaciones y las cuotas de los productos, aun cuando su cobro se encuentre previsto en otras leyes, así como el destino de los mismos a la dependencia correspondiente”.

Artículo 13. “Los ingresos que se recauden por parte de las dependencias o sus órganos administrativos desconcentrados por los diversos conceptos que establece esta Ley deberán enterarse a la Tesorería de la Federación y deberán reflejarse, cualquiera que sea su naturaleza, tanto en los registros de la propia Tesorería como en la cuenta de la Hacienda Pública Federal”.

“No se concentrarán en la Tesorería de la Federación los ingresos provenientes de las aportaciones de seguridad social destinadas al Instituto Mexicano del Seguro Social, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas, los que podrán ser recaudados por las oficinas de los propios Institutos y por las instituciones de crédito que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debiendo cumplirse con los requisitos contables establecidos y reflejarse en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal”.

“Igualmente, no se concentrarán en la Tesorería de la Federación los ingresos provenientes de las aportaciones y de los abonos retenidos a trabajadores por patronos para el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores”.

“Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal presentarán, a más tardar en el mes de marzo de 2003, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, una declaración informativa sobre los ingresos percibidos durante el ejercicio fiscal de 2002 por concepto de contribuciones, aprovechamientos y productos”.

Artículo 18. Se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para otorgar los estímulos fiscales y subsidios siguientes:

I. Los relacionados con comercio exterior:

- a) A la importación de artículos de consumo a las regiones fronterizas.
- b) A la importación de equipo y maquinaria a las regiones fronterizas.

II. A cajas de ahorro y sociedades de ahorro y préstamo.

“La Secretaría de Hacienda y Crédito Público informará trimestralmente al Congreso de la Unión sobre el costo que representan para el erario federal, por concepto de menor recaudación, los diversos estímulos fiscales a que se refiere esta fracción, así como los sectores objeto de este beneficio”.

Artículo 24. “El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estará obligado a proporcionar información sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, al Congreso de la Unión en los términos siguientes”:

I. “Informes mensuales sobre los montos de endeudamiento interno neto, el canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal, en los términos de la Ley General de Deuda Pública, y el costo total de las emisiones de deuda interna y externa. Dichos informes deberán presentarse a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público de las Cámaras de Diputados y de Senadores a más tardar 35 días después de terminado el mes de que se trate”.

“La Secretaría de Hacienda y Crédito Público informará a la Cámara de Diputados, a más tardar 35 días después de concluido el mes, sobre la recaudación federal participable que sirvió de base para el cálculo del pago de las participaciones a las entidades federativas. La recaudación federal participable se calculará de acuerdo con lo previsto en la Ley de Coordinación Fiscal. La recaudación federal participable se comparará con la correspondiente al mismo mes del año previo”.

“La Secretaría de Hacienda y Crédito Público informará a la Cámara de Diputados, a más tardar 35 días después de concluido el mes, sobre el pago de las participaciones a las entidades federativas. Esta información deberá estar desagregada por tipo de fondo, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, y por entidad federativa. El monto pagado de participaciones se comparará con el correspondiente al del mismo mes del año previo”.

“La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá proporcionar la información a que se refieren los dos párrafos precedentes a las entidades federativas, a través del Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones en Ingresos Federales de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, a más tardar 35 días después de concluido el mes. Además, deberá publicarla en su página de internet”.

II. “Informes trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública en los que se presente información sobre los montos de endeudamiento interno neto, el canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal, en los términos de la Ley General de Deuda Pública, y el costo total de las emisiones de deuda interna y externa. Dichos informes deberán presentarse a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público de las Cámaras de Diputados y de Senadores a más tardar 35 días después de terminado el trimestre de que se trate”.

III. “La información sobre el costo total de las emisiones de deuda interna y externa deberá identificar por separado el pago de las comisiones y gastos inherentes a la emisión, de los del pago a efectuar por intereses. Estos deberán diferenciarse de la tasa de interés que se pagará por los empréstitos y bonos colocados. Asimismo, deberá informar sobre la tasa de interés o rendimiento que pagará cada emisión, el plazo, y el monto de la emisión”; y

IV. “Los datos estadísticos y la información que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenga disponibles que puedan contribuir a una mejor comprensión de la evolución de la recaudación y del endeudamiento, que los Diputados y Senadores soliciten por conducto de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público respectivas”.

“Dicha información deberá entregarse en forma impresa y en medios magnéticos en los términos que estas Comisiones determinen. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público proporcionará dicha información en un plazo no mayor de 30 días naturales, contados a partir de la solicitud que se haga”.

“La información que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proporcione en los términos de este artículo deberá ser completa y oportuna. En caso de incumplimiento se estará a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y las demás disposiciones aplicables”.

Artículo 25. “En los informes trimestrales a que se refiere el artículo 24 de esta Ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá señalar los avances de los programas de financiamiento, así como las principales variaciones en los objetivos y en las metas de los mismos”.

Artículo 30. “Con el objeto de transparentar la información referente a los ingresos generados por concepto de derechos y aprovechamientos por las distintas dependencias y órganos de la administración pública federal, así como de los órganos autónomos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentará a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados antes del 31 de julio de 2003, las estimaciones de ingresos de dichas dependencias y órganos para el mismo año”.

Artículo 31. “Con el propósito de coadyuvar a conocer los efectos de la política fiscal en el ingreso de los distintos grupos de la población, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá realizar un estudio de ingreso-gasto con base en la información estadística disponible que muestre por decil de ingreso de las familias su contribución en los distintos impuestos y derechos que aporte, así como los bienes y servicios públicos que reciben con recursos federales, estatales y municipales”.

Artículo 34. "En el ejercicio fiscal de 2003, toda iniciativa en materia fiscal deberá incluir en su exposición de motivos el impacto recaudatorio de cada una de las medidas propuestas. Asimismo, en cada una de las explicaciones establecidas en dicha exposición de motivos se deberá incluir claramente el artículo de la disposición de que se trate en el cual se llevarían a cabo las reformas".

"Toda iniciativa en materia fiscal que envíe el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión observará lo siguiente":

1. Que se otorgue certidumbre jurídica a los contribuyentes;
2. Que el pago de los impuestos sea sencillo y asequible;
3. Que el monto a recaudar sea mayor que el costo de su recaudación y fiscalización, y
4. Que las contribuciones sean estables para las finanzas públicas.

"Estas disposiciones deberán incluirse en la exposición de motivos de la iniciativa, las cuales deberán ser tomadas en cuenta en la elaboración de los dictámenes que emitan las Comisiones respectivas en el Congreso de la Unión. La Ley de Ingresos de la Federación únicamente incluirá las estimaciones de las contribuciones contempladas en las leyes fiscales".

ANEXO 3

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO 2003

Artículo 1. Están obligadas al pago del impuesto al valor agregado establecido en esta ley, las personas físicas y las morales que, en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes:

- I. Enajenen bienes.
- II. Presten servicios independientes.
- III. Otorguen el uso o goce temporal de bienes.
- IV. Importen bienes o servicios.

El impuesto se calculará aplicando los valores que señala esta ley, la tasa del 15%, el impuesto al valor agregado en ningún caso se considerará que forma parte de dichos valores.

Artículo 2. El impuesto se calculará aplicando la tasa del 10% a los valores que señala esta ley, cuando los actos o actividades por los que se deba pagar el impuesto, se realicen por residentes en la región fronteriza, y siempre que la entrega material de los bienes o la prestación de servicios se lleve a cabo en la citada región fronteriza.

Tratándose de importación, se aplicará la tasa del 10% siempre que los bienes y servicios sean enajenados o prestados en la mencionada región fronteriza.

Tratándose de la enajenación de inmuebles en la región fronteriza, el impuesto al valor agregado se calculará aplicando al valor que señala esta ley la tasa del 15%.

Artículo 2-a. El impuesto se calculará aplicando la tasa del 0% a los valores a que se refiere esta ley, cuando se realicen los actos o actividades siguientes:

I. La enajenación de:

a) Animales y vegetales que no estén industrializados, salvo el hule.

Para estos efectos, se considera que la madera en trozo o descortezada no está industrializada.

b) Medicinas de patente y productos destinados a la alimentación a excepción de:

1. Bebidas distintas de la leche, inclusive cuando las mismas tengan la naturaleza de alimentos. Quedan comprendidos en este numeral los jugos, los néctares y los concentrados de frutas o de verduras, cualquiera que sea su presentación, densidad o el peso del contenido de estas materias.

2. Jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos eléctricos o mecánicos, así como los concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores que al diluirse permitan obtener refrescos.

3. Caviar, salmón ahumado y angulas.

4. Saborizantes, microencapsulados y aditivos alimenticios.

c) Hielo y agua no gaseosa ni compuesta, excepto cuando en este último caso, su presentación sea en envases menores de diez litros.

d) Ixtle, palma y lechuguilla.

e) Tractores para accionar implementos agrícolas, a excepción de los de oruga, así como llantas para dichos tractores; motocultores para superficies reducidas; arados; rastras para desterronar la tierra arada; cultivadoras para esparcir y desyerbar; cosechadoras; aspersoras y espolvoreadoras para rociar o esparcir fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y fungicidas; equipo mecánico, eléctrico o hidráulico para riego agrícola; sembradoras; ensiladoras, cortadoras y empacadoras de forraje; desgranadoras; abonadoras y fertilizadoras de terrenos de cultivo; aviones fumigadores; motosierras manuales de cadena, así como embarcaciones para pesca comercial, siempre que se reúnan los requisitos y condiciones que señale el reglamento.

A la enajenación de la maquinaria y del equipo a que se refiere este inciso, se les aplicará la tasa señalada en este artículo, solo que se enajenen completos.

f) Fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y fungicidas, siempre que estén destinados para ser utilizados en la agricultura o ganadería.

g) Invernaderos hironónicos y equipos integrados a ellos para producir temperatura y humedad controladas o para proteger los cultivos de elementos naturales, así como equipos de irrigación.

h) Oro, joyería, orfebrería, piezas artísticas u ornamentales y lingotes, cuyo contenido mínimo de dicho material sea del 80%, siempre que su enajenación no se efectuó en ventas al menudeo con el público en general.

i) Libros, periódicos y revistas, que editen los propios contribuyentes. Para los efectos de esta ley, se considera libro toda publicación, unitaria, no periódica, impresa en cualquier soporte, cuya edición se haga en un volumen o en varios volúmenes. Dentro del concepto de libros, no quedan comprendidas aquellas publicaciones periódicas amparadas bajo el mismo título o denominación y con diferente contenido entre una publicación y otra.

Igualmente se considera que forman parte de los libros, los materiales complementarios que se acompañen a ellos, cuando no sean susceptibles de comercializarse separadamente. Se entiende que no tienen la característica de complementarios cuando los materiales pueden comercializarse independientemente del libro.

II. La prestación de servicios independientes:

- a) Los prestados directamente a los agricultores y ganaderos, siempre que sean destinados para actividades agropecuarias, por concepto de perforaciones de pozos, alumbramiento y formación de retenes de agua; suministro de energía eléctrica para usos agrícolas aplicados al bombeo de agua para riego; desmontes y caminos en el interior de las fincas agropecuarias; preparación de terrenos; riego y fumigación agrícolas; erradicación de plagas; cosecha y recolección; vacunación, desinfección e inseminación de ganado, así como los de captura y extracción de especies marinas y de agua dulce.
- b) Los de molienda o trituration de maíz o de trigo.
- c) Los de pasterización de leche.
- d) Los prestados en invernaderos hidropónicos.
- e) Los de despepito de algodón en rama.
- f) Los de sacrificio de ganado y aves de corral.
- g) Los de reaseguro.
- h) Los de suministro de agua para uso domestico.

III. El uso o goce temporal de la maquinaria y equipo a que se refieren los incisos e) y g) de la fracción I de este artículo.

IV. La exportación de bienes o servicios, en los términos del artículo 29 de esta ley.

Los actos o actividades a los que se les aplica la tasa del 0%, producirán los mismos efectos legales que aquellos por los que se deba pagar el impuesto conforme a esta ley.

Artículo 41. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrara convenio con los estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir participaciones en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, conviniendo en no mantener impuestos locales o municipales sobre:

I. Los actos o actividades por los que deba pagarse el impuesto al valor agregado o sobre las prestaciones o contraprestaciones que deriven de los mismos, ni sobre la producción de bienes cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto, excepto la prestación de servicios de hospedaje, campamentos, paraderos de casas rodantes y de tiempo compartido.

Para los efectos de esta fracción, en los servicios de hospedaje, campamentos, paraderos de casas rodantes y de tiempo compartido, sólo se considerará el albergue sin incluir a los alimentos y demás servicios relacionados con los mismos.

Los impuestos locales o municipales que establezcan las entidades federativas en la enajenación de bienes o prestación de servicios mencionados en esta fracción, no se consideraran como valor para calcular el impuesto a que se refiere esta ley.

II. La enajenación de bienes o prestación de servicios cuando una u otras se exporten o sean de los señalados en los artículos 2o.a y 2o.c de esta ley.

III. Los bienes que integren el activo o sobre la utilidad o el capital de las empresas, excepto por la tenencia o uso de automóviles, omnibuses, camiones y tractores no agrícolas tipo quinta rueda, aeronaves, embarcaciones, veleros, esquís acuáticos motorizados, motocicleta acuática, tabla de oleaje con motor, automóviles eléctricos y motocicletas

IV. Intereses, los títulos de crédito, las operaciones financieras derivadas y los productos o rendimientos derivados de su propiedad o enajenación.

V. El uso o goce temporal de casa habitación.

VI. Espectáculos públicos consistentes en obras de teatro y funciones de circo, que en su conjunto superen un gravamen a nivel local del 8% calculado sobre el ingreso total que derive de dichas actividades.

Queda comprendido dentro de esta limitante cualquier gravamen adicional que se les establezca con motivo de las citadas actividades.

VII. La enajenación de billetes y demás comprobantes que permitan participar en loterías, rifas, sorteos y concursos de toda clase, organizados por organismos públicos descentralizados de la administración pública federal, cuyo objeto social sea la obtención de recursos para destinarlos a la asistencia pública.

Queda comprendido dentro de esta limitante cualquier gravamen adicional que se les establezca con motivo de las citadas actividades.

Tampoco mantendrán impuestos locales o municipales de caracter adicional sobre las participaciones en gravámenes federales que les correspondan.

El distrito federal no establecerá ni mantendrá en vigor los gravámenes a que se refiere este artículo.

Artículo 42. Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior los impuestos que los estados o el distrito federal tengan establecidos o establezcan sobre enajenación de construcciones por las que deba pagarse el impuesto al valor agregado.

En ningún caso lo dispuesto en el artículo anterior, se entenderá limitativo de la facultad de los estados y del distrito federal para gravar con impuestos locales o municipales la propiedad o posesión del suelo o construcciones, o la trasmisión de propiedad de los mismos o sobre plusvalía o mejoría específica, siempre que no se discrimine en contra de los contribuyentes del impuesto al valor agregado.

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

I. Producción, introducción, transmisión, distribución, venta o consumo de energía eléctrica.

II. Actos de organización de empresas generadoras o importadoras de energía eléctrica.

III. Capitales invertidos en los fines que expresa la fracción I.

IV. Expedición o emisión por empresas generadoras e importadoras de energía eléctrica, de títulos, acciones u obligaciones y operaciones relativas a los mismos.

V. Dividendos, intereses o utilidades que representan o perciban las empresas que señala la fracción anterior.

Se exceptúa de lo dispuesto en las fracciones anteriores, el impuesto a la propiedad privada que grava la tierra, pero no las mejoras y la urbana que pertenezca a las plantas productoras e importadoras así como los derechos por servicios de alumbrado publico que cobren los municipios, aun cuando para su determinación se utilice como base el consumo de energía eléctrica.

ANEXO 4

LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS 2003

Artículo 1. Están obligadas al pago del impuesto establecido en esta ley, las personas físicas y las morales que realicen los actos o actividades siguientes:

- I. La enajenación en territorio nacional o, en su caso, la importación, definitiva, de los bienes señalados en esta ley.
- II. La prestación de los servicios señalados en esta ley.

El impuesto se calculará aplicando a los valores a que se refiere este ordenamiento, la tasa que para cada bien o servicio establece el artículo 2o. del mismo.

Artículo 2. Al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan, se aplicaran las tasas siguientes:

- I. En la enajenación o, en su caso, en la importación de los siguientes bienes:

a) bebidas con contenido alcohólico y cerveza:

1. con una graduación alcohólica de hasta 14°g.l.....25%
2. con una graduación alcohólica de mas de 14° y hasta 20°g.l.....30%
3. con una graduación alcohólica de mas de 20°g.l.....50%

b) alcohol y alcohol desnaturalizado y mieles incristalizables.....50%

c) tabacos labrados:

1. cigarros110%
2. puros y otros tabacos labrados20.9%

d) gasolinas: la tasa que resulte para el mes de que se trate en los términos de los artículos 2o.-a y 2o.-b de esta ley.

e) diesel: la tasa que resulte para el mes de que se trate en los términos de los artículos 2o.-a y 2o.-b de esta ley.

f) derogado.

g) refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes, concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes.....20%

h) jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos automáticos, eléctricos o mecánicos.....20%.

- II. En la prestación de los siguientes servicios:

a) Comisión, mediación, agencia, representación, correduría, consignación y distribución, con motivo de la enajenación de los bienes señalados en los incisos a), b), c), g) y h) de la fracción I de este artículo. En estos casos, la tasa aplicable será la que le corresponda a la enajenación en territorio nacional del bien de que se trate en los términos que para tal efecto dispone esta ley. No se pagara el impuesto cuando los servicios a que se refiere este inciso, sean con motivo de las enajenaciones de bienes por los que no se este obligado al pago de este impuesto en los términos del artículo 8 de la misma.

Artículo 8. No se pagara el impuesto establecido en esta ley:

- I. Por las enajenaciones siguientes:

a) (derogado el 31 de diciembre de 2003).

b) aguamiel y productos derivados de su fermentación.

c) las que realicen personas diferentes de los fabricantes, productores o importadores, de los bienes a que se refieren los incisos c), d) y e) de la fracción I del artículo 2o. de esta ley. En estos casos, las personas distintas de los fabricantes, productores o importadores, no se consideran contribuyentes de este impuesto por dichas enajenaciones.

d) las de cerveza, bebidas refrescantes, puros y otros tabacos labrados, así como las de los bienes a que se refieren los incisos g) y h) de la fracción I del artículo 2o. de esta ley, que se efectúen al público en general, salvo que el enajenante sea fabricante, productor, envasador, distribuidor o importador de los bienes que enajene. No gozarán del beneficio establecido en este inciso, las enajenaciones de los citados bienes efectuadas por comerciantes que obtengan la mayor parte del importe de sus ingresos de enajenaciones a personas que no forman parte del público en general. No se consideran enajenaciones efectuadas con el público en general cuando por las mismas se expidan comprobantes que cumplan con los requisitos a que se refiere el artículo 29-a del Código Fiscal de la Federación.

e) (derogado el 31 de diciembre de 2003).

f) las de los bienes a que se refieren los incisos g) y h) de la fracción I del artículo 2o. de esta ley siempre que utilicen como edulcorante únicamente azúcar de caña.

g) la de cualquier tipo de bienes que se encuentren sujetos al régimen aduanero de recinto fiscalizado estratégico.

II. Por la exportación de los bienes a que se refiere esta ley. En estos casos, los exportadores estarán a lo dispuesto en la fracción XI del artículo 19 de la misma.

Artículo 10. En la enajenación de los bienes a que se refiere esta ley, el impuesto se causa en el momento en el que se cobren las contraprestaciones y sobre el monto de lo cobrado. Cuando las contraprestaciones se cobren parcialmente, el impuesto se calculará aplicando a la parte de la contraprestación efectivamente percibida, la tasa que corresponda en términos del artículo 2o. de esta ley.

Artículo 11. Para calcular el impuesto tratándose de enajenaciones, se considerará como valor la contraprestación. En la enajenación de los bienes a que se refieren los incisos d) y e) de la fracción I del artículo 2o. de esta ley, en ningún caso se considerarán, dentro de la contraprestación las cantidades que en su caso se carguen o cobren al adquirente por los conceptos a que se refiere el inciso a) de la fracción II del artículo 2o. de esta ley.

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

Artículo 17. Para calcular el impuesto en la prestación de servicios, se considerará como valor la contraprestación. En este caso, el impuesto se causa en el momento en que se cobren efectivamente las contraprestaciones y sobre el monto de cada una de ellas. Cuando las contraprestaciones se cobren parcialmente, el impuesto se calculará aplicando a la parte de la contraprestación efectivamente percibida, la tasa que corresponda en términos del artículo 2o. de esta ley. el impuesto se pagará de conformidad con el artículo 5o. de esta ley.

Artículo 21. Petróleos Mexicanos presentará declaración semestral a más tardar el día 20 del mes de septiembre informando sobre los volúmenes y tipos de gasolina y diesel que en el primer semestre del año de calendario haya enajenado a cada uno de los expendios autorizados y directamente a los consumidores, así como los consumidos por dicho organismo descentralizado; y por el volumen y tipo de gasolinas y diesel enajenados o consumidos en el segundo semestre, el día 20 del mes de marzo del siguiente año de calendario. Estas declaraciones se presentarán además de las que señala el artículo 5o. de esta ley.

Artículo 27. Los estados adheridos al sistema nacional de coordinación fiscal no mantendrán impuestos locales o municipales sobre:

I. Los actos o actividades por los que deba pagarse el impuesto que esta ley establece o sobre las prestaciones o contraprestaciones que deriven de los mismos, ni sobre la producción, introducción, distribución o almacenamiento de bienes cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto.

II. Los actos de organización de los contribuyentes del impuesto establecido en esta ley.

III. La expedición o emisión de títulos, acciones u obligaciones y las operaciones relativas a los mismos por los contribuyentes del impuesto que esta ley establece.

El distrito federal no establecerá ni mantendrá en vigor los gravámenes a que se refiere este artículo.

Artículo 28. Los estados que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participarán de la recaudación atribuible a sus respectivos territorios, conforme a las siguientes bases:

I. Del importe recaudado sobre cerveza:

- a) 2.8% a las entidades que la produzcan.
- b) 36.6% a las entidades donde se consuma.
- c) 7.9% a los municipios de las entidades donde se consuma.

II. Del importe recaudado sobre gasolina:

- a) 8% a las entidades federativas.
- b) 2% a sus municipios.

III. Del importe recaudado sobre tabacos:

- a) 2% a las entidades productoras.
- b) 13% a las entidades consumidoras.
- c) 5% a los municipios de las entidades consumidoras.

Los estados que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán gravar la producción, acopio o venta de tabaco en rama con impuestos locales o municipales que en conjunto no excederán de un peso cincuenta y cinco centavos por kilo, que solo podrán decretar las entidades en que aquel se cultive.

ANEXO 5 LEY DE COMERCIO EXTERIOR 2005

Artículo 10.- La presente Ley tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población.

Artículo 20.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de aplicación en toda la República, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte. La aplicación e interpretación de estas disposiciones corresponden, para efectos administrativos, al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Artículo 12.- Para efectos de esta Ley, los aranceles son las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación, los cuales podrán ser:

- I. Ad-valorem, cuando se expresen en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía.
- II. Específicos, cuando se expresen en términos monetarios por unidad de medida, y
- III. Mixtos, cuando se trate de la combinación de los dos anteriores.

Artículo 13.- Los aranceles a que se refiere el artículo anterior podrán adoptar las siguientes modalidades:

- I. Arancel-cupo, cuando se establezca un nivel arancelario para cierta cantidad o valor de mercancías exportadas o importadas, y una tasa diferente a las exportaciones o importaciones de esas mercancías que excedan dicho monto;
- II. Arancel estacional, cuando se establezcan niveles arancelarios distintos para diferentes periodos del año, y
- III. Las demás que señale el Ejecutivo Federal.

Artículo 14.- Podrán establecerse aranceles diferentes a los generales previstos en las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación cuando así lo establezcan tratados o convenios comerciales internacionales de los que México sea parte.

Artículo 15.- Las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación de mercancías, a que se refiere la fracción III del artículo 4o. de esta Ley, se podrán establecer en los siguientes casos:

- I. Para asegurar el abasto de productos destinados al consumo básico de la población y el abastecimiento de materias primas a los productores nacionales o para regular o controlar recursos naturales no renovables del país, de conformidad a las necesidades del mercado interno y las condiciones del mercado internacional;
- II. Conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.
- III. Cuando se trate de productos cuya comercialización esté sujeta, por disposición constitucional, a restricciones específicas;
- IV. Cuando se trate de preservar la fauna y la flora en riesgo o peligro de extinción o de asegurar la conservación o aprovechamiento de especies;
- V. Cuando se requiera conservar los bienes de valor histórico, artístico o arqueológico, y
- VI. Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología, de acuerdo a la legislación en la materia.

Artículo 16.- Las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la importación, circulación o tránsito de mercancías, a que se refieren las fracciones III y IV del artículo 4o., se podrán establecer en los siguientes casos:

- I. Cuando se requieran de modo temporal para corregir desequilibrios en la balanza de pagos, de acuerdo a los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte;

II. Para regular la entrada de productos usados, de desecho o que carezcan de mercado sustancial en su país de origen o procedencia;

III. Conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte;

IV. Como respuesta a las restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por otros países;

V. Cuando sea necesario impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional, conforme a lo dispuesto en esta Ley, y

VI. Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología, de acuerdo a la legislación en la materia.

Artículo 28.- Se consideran prácticas desleales de comercio internacional la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios o de subvenciones en el país exportador, ya sea el de origen o el de procedencia, que causen daño a una rama de producción nacional de mercancías idénticas o similares en los términos del artículo 39 de esta Ley. Las personas físicas o morales que importen mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional estarán obligadas al pago de una cuota compensatoria conforme a lo dispuesto en esta Ley.

Artículo 30.- La importación en condiciones de discriminación de precios consiste en la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal.

Artículo 37.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por subvención:

I. La contribución financiera que otorgue un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, sus entidades, o cualquier organismo regional, público o mixto constituido por varios países, directa o indirectamente, a una empresa o rama de producción o a un grupo de empresas o ramas de producción y que con ello se otorgue un beneficio;

II. Alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios y que con ello se otorgue un beneficio.

Artículo 45.- Las medidas de salvaguarda son aquellas que, en los términos de la fracción II del artículo 4o., regulan o restringen temporalmente las importaciones de mercancías idénticas, similares o directamente competidoras a las de producción nacional en la medida necesaria para prevenir o remediar el daño grave a la rama de producción nacional de que se trate y facilitar el ajuste de los productores nacionales.

Estas medidas sólo se impondrán cuando se haya constatado que las importaciones han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional de que se trate.

Las medidas de salvaguarda podrán consistir, entre otras, en aranceles específicos o ad-valorem, permisos previos o cupos, o alguna combinación de los anteriores.

Para la determinación de la existencia de daño grave o amenaza de daño grave se entenderá por rama de producción nacional el conjunto de productores nacionales de las mercancías idénticas o similares o directamente competidoras o aquéllos cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción nacional total de dichas mercancías.

Artículo 62.- Corresponde a la Secretaría determinar las cuotas compensatorias, las cuales serán equivalentes, en el caso de discriminación de precios, a la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación; y en el caso de subvenciones, al monto del beneficio.

Las cuotas compensatorias podrán ser menores al margen de discriminación de precios o al monto de la subvención siempre y cuando sean suficientes para desalentar la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.

Artículo 63.- Las cuotas compensatorias serán consideradas como aprovechamientos en los términos del artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación.

Artículo 66.- Los importadores de una mercancía idéntica o similar a aquella por la que deba pagarse una cuota compensatoria provisional o definitiva no estarán obligados a pagarla si prueban que el país de origen o procedencia es distinto al de las mercancías sujetas a cuota compensatoria.

Artículo 70.- Las cuotas compensatorias definitivas se eliminarán en un plazo de cinco años, contados a partir de su entrada en vigor, a menos que antes de concluir dicho plazo la Secretaría haya iniciado:

I. Un procedimiento de revisión anual a solicitud de parte interesada o de oficio, en el que se analice tanto la discriminación de precios o monto de las subvenciones, como el daño.

II. Un examen de vigencia de cuota compensatoria de oficio, para determinar si la supresión de la cuota compensatoria daría lugar a la continuación o repetición de la práctica desleal.

En caso de que no se haya iniciado alguno de estos procedimientos, la Secretaría deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación un aviso sobre la eliminación de dicha cuota, el cual deberá notificar a las partes interesadas de que tenga conocimiento.

Artículo 71.- No están sujetas al pago de cuota compensatoria o medida de salvaguarda, las siguientes mercancías:

I. Los equipajes de pasajeros en viajes internacionales;

II. Los menajes de casa pertenecientes a inmigrantes y a nacionales repatriados o deportados, que los mismos hayan usado durante su residencia en el extranjero;

III. Las que importen los residentes de la franja fronteriza para su consumo personal;

IV. Las que sean donadas para ser destinadas a fines culturales, de enseñanza, de investigación, de salud pública o de servicio social, que importen organismos públicos, así como personas morales no contribuyentes autorizadas para recibir donativos deducibles en el impuesto sobre la renta, siempre que formen parte de su patrimonio, previa autorización de la Secretaría, y

V. Las demás que autorice la Secretaría.

En los supuestos de las fracciones I a III se atenderá a lo previsto en la legislación aduanera.

Artículo 77.- La vigencia de las medidas de salvaguarda podrá ser hasta de cuatro años y prorrogable hasta por seis años más, siempre que se justifique la necesidad de la misma, tomando en consideración el cumplimiento del programa de ajuste de la producción nacional.

Artículo 87.- Las cuotas compensatorias y las medidas de salvaguarda podrán determinarse en cantidad específica o ad-valorem. Si fueren específicas serán calculadas por unidad de medida, debiéndose liquidar en su equivalente en moneda nacional. Si fueren ad-valorem se calcularán en términos porcentuales sobre el valor en aduana de la mercancía.

Artículo 89 B.- Se considera elusión de cuotas compensatorias o de medidas de salvaguarda, lo siguiente:

I. La introducción a territorio nacional de insumos, piezas o componentes con objeto de producir o realizar operaciones de montaje de la mercancía sujeta a cuota compensatoria o medida de salvaguarda;

II. La introducción a territorio nacional de mercancías sujetas a cuota compensatoria o medidas de salvaguarda con insumos, piezas o componentes integrados o ensamblados en un tercer país;

III. La introducción a territorio nacional de mercancías del mismo país de origen que la mercancía sujeta a cuota compensatoria o medida de salvaguarda, con diferencias relativamente menores con respecto a éstas;

IV. La introducción a territorio nacional de mercancías sujetas a cuota compensatoria o medida de salvaguarda, importadas con una cuota compensatoria o medida de salvaguarda menor a la que le corresponde; o

V. Cualquier otra conducta que tenga como resultado el incumplimiento del pago de la cuota compensatoria o de la medida de salvaguarda.

Las mercancías que se importen en estas condiciones pagarán la cuota compensatoria o se sujetarán a la medida de salvaguarda correspondiente. La elusión de cuotas compensatorias o medidas de salvaguarda, preliminares o definitivas, se determinará mediante un procedimiento iniciado de oficio o a solicitud de parte interesada.

Artículo 90.- La promoción de exportaciones tendrá como objetivo incrementar la participación de los productos y servicios mexicanos en los mercados internacionales.

Las actividades de promoción de exportaciones buscarán:

- I. Aprovechar los logros alcanzados en negociaciones comerciales internacionales;
- II. Facilitar proyectos de exportación;
- III. Resolver a la brevedad los problemas a los que enfrentan las empresas para concurrir a los mercados internacionales; incluyendo aquéllos derivados de los mecanismos de solución de controversias previstos en los tratados internacionales de los que México sea parte.
- IV. Proporcionar de manera expedita los servicios de apoyo del comercio exterior, y
- V. Las demás acciones que señalen expresamente otras Leyes o reglamentos.

La Secretaría podrá diseñar, mediante acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación, mecanismos de coordinación de las actividades de promoción. La coordinación de la promoción tendrá por objeto establecer lineamientos generales para el eficaz desempeño, seguimiento y evaluación de las actividades de promoción de exportaciones.

Artículo 91.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría y en coordinación con las dependencias competentes, deberá establecer mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, programas de promoción vinculados a la infraestructura, capacitación, coordinación, organización, financiamiento, administración fiscal y aduanera y modernización de mecanismos de comercio exterior, siempre y cuando se trate de prácticas internacionalmente aceptadas.

Artículo 92.- El Premio Nacional de Exportación tendrá por objeto reconocer anualmente el esfuerzo de los exportadores nacionales y de las instituciones que apoyen la actividad exportadora. El procedimiento para la selección de los ganadores del premio, la forma de usarlo y las demás disposiciones relacionadas con el mismo se establecerán en el reglamento.

Artículo 93.- Corresponde a la Secretaría sancionar las siguientes infracciones:

- I. Falsificar datos o documentos, así como omitirlos o alterarlos con intención fraudulenta o por negligencia grave en materia de comprobación de origen, permisos previos, cupos y marcado de origen, con multa equivalente a dos tantos del valor de la mercancía exportada o importada y, a falta de este dato, por el importe de dos tantos del valor de la mercancía consignado en el documento correspondiente;
- II. Destinar la mercancía importada a un fin distinto a aquél para el cual se expidió el permiso de importación, en los casos en los cuales se haya establecido este requisito, con multa de dos tantos del valor de la mercancía importada;
- III. Proporcionar datos o documentos falsos u omitir los reales o alterarlos para obtener la aplicación del régimen de cuotas compensatorias o medidas de salvaguarda, con multa hasta por el valor de la mercancía importada en el período de investigación de que se trate;
- IV. Omitir la presentación a la Secretaría de los documentos o informes en los casos a los que se refiere el artículo 55 dentro del plazo señalado en el requerimiento respectivo, con multa de 180 veces el salario mínimo;
- V. Importar, una vez iniciada la investigación, mercancías idénticas o similares en volúmenes significativos, en relación con el total de las importaciones y la producción nacional, en un período relativamente corto, cuando por su temporalidad, su volumen y otras circunstancias, se considere probable que socaven el efecto reparador de la cuota compensatoria, con una multa equivalente al monto que resulte de aplicar la cuota compensatoria definitiva a las importaciones efectuadas hasta por los cinco meses posteriores a la fecha de inicio de la investigación respectiva. Esta sanción sólo será procedente una vez que la Secretaría haya dictado la resolución en la que se determinen cuotas compensatorias definitivas, y

VI. Divulgar información confidencial o utilizar ésta para beneficio personal, en los términos del artículo 80 de esta Ley o, en relación a los mecanismos de solución de controversias establecidos en los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte, con multa proporcional al perjuicio que se ocasione o al beneficio que se obtenga por la divulgación o uso de dicha información.

Para los efectos de este artículo, se entenderá por salario mínimo el general diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción.

Para la aplicación de la multa a que se refieren las fracciones V y VI de este artículo, la Secretaría tomará en cuenta la gravedad de la infracción, los daños y perjuicios causados, así como los antecedentes, circunstancias personales y situación económica del infractor.

Las multas a que se refiere este artículo se impondrán independientemente de las sanciones penales y civiles que corresponda, en los términos de legislación aplicable. Para la imposición de las multas se deberá oír previamente al presunto infractor.

ANEXO 6

LEY DEL IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS 2005

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

Para los efectos de esta ley, se presume que el propietario es tenedor o usuario del vehículo.

Los contribuyentes pagaran el impuesto por año de calendario durante los tres primeros meses ante las oficinas autorizadas, salvo en el caso de vehículos nuevos o importados, supuesto en el que el impuesto deberá calcularse y enterarse en el momento en el cual se solicite el registro del vehículo, permiso provisional para circulación en traslado o alta del vehículo. El impuesto se pagara en las oficinas de la entidad en que la autoridad federal, estatal, municipal o del distrito federal autorice el registro, alta del vehículo o expida el permiso provisional para circulación en traslado, de dicho vehículo.

Para los efectos de esta ley, también se consideran automóviles, a los omnibuses, camiones y tractores no agrícolas tipo quinta rueda.

Artículo 2o.- La Federación, el distrito federal, los estados, los municipios, los organismos descentralizados o cualquier otra persona, deberán pagar el impuesto que establece esta ley, con las excepciones que en la misma se señalan, aun cuando de conformidad con otras leyes o decretos no estén obligados a pagar impuestos federales o estén exentos de ellos.

Artículo 3o.- Son solidariamente responsables del pago del impuesto establecido en esta ley:

I.- quienes por cualquier título, adquieran la propiedad, tenencia o uso del vehículo, por el adeudo del impuesto que en su caso existiera, aun cuando se trate de personas que no están obligadas al pago de este impuesto.

II.- quienes reciban en consignación o comisión para su enajenación vehículos, por el adeudo del impuesto que en su caso existiera.

III.- las autoridades federales, estatales o municipales competentes, que autoricen el registro de vehículos, permisos provisionales para circulación en traslado, matriculas, altas, cambios o bajas de placas o efectúen la renovación de los mismos, sin haberse cerciorado que no existan adeudos por este impuesto, correspondiente a los últimos cinco años, salvo en los casos en que el contribuyente acredite que se encuentra liberado de esta obligación.

Las autoridades federales, estatales o municipales competentes, solamente registraran vehículos cuyos propietarios se encuentren domiciliados en su territorio.

Artículo 4o.- Los contribuyentes comprobaran el pago del impuesto con la copia de la forma por medio de la cual lo hayan efectuado.

Artículo 5o.- Tratándose de automóviles, omnibuses, camiones y tractores no agrícolas tipo quinta rueda, el impuesto se calculara como a continuación se indica:

I. En el caso de automóviles nuevos, destinados al transporte hasta de quince pasajeros, el impuesto será la cantidad que resulte de aplicar al valor total del vehículo, la tasa que corresponda.

IV. Para automóviles nuevos destinados al transporte de mas de quince pasajeros o efectos cuyo peso bruto vehicular sea menor a 15 toneladas y para automóviles nuevos que cuenten con placas de servicio publico de transporte de pasajeros y los denominados "taxis", el impuesto será la cantidad que resulte de aplicar el 0.245% al valor total del automóvil. Cuando el peso bruto vehicular sea de 15 a 35 toneladas, el impuesto se calculara multiplicando la cantidad que resulte de aplicar el 0.50% al valor total del automóvil, por el factor fiscal que resulte de dividir el peso bruto máximo vehicular expresado en toneladas, entre 30. En el caso de que el peso sea mayor de 35 toneladas se tomara como peso bruto máximo vehicular esta cantidad.

Para los efectos de esta fracción, peso bruto vehicular es el peso del vehículo totalmente equipado incluyendo chasis, cabina, carrocería, unidad de arrastre con el equipo y carga útil transportable.

V.- Tratándose de automóviles de mas de diez años modelo anteriores al de aplicación de esta ley, el impuesto se pagara a la tasa del 0%.

Artículo 8o.- No se pagara el impuesto, en los términos de este capitulo, por la tenencia o uso de los siguientes vehiculos:

I.- los eléctricos utilizados para el transporte publico de personas.

II.- los importados temporalmente en los términos de la legislación aduanera.

V.- los vehículos de la Federación, estados, municipios y distrito federal que sean utilizados para la prestación de los servicios públicos de rescate, patrullas, transportes de limpia, pipas de agua, servicios funerarios, y las ambulancias dependientes de cualquiera de esas entidades o de instituciones de beneficencia autorizadas por las leyes de la materia y los destinados a los cuerpos de bomberos.

VI.- los automóviles al servicio de misiones diplomáticas y consulares de carrera extranjeras y de sus agentes diplomáticos y consulares de carrera, excluyendo a los cónsules generales honorarios, cónsules y vicecónsules honorarios, siempre que sea exclusivamente para uso oficial y exista reciprocidad.

VII.- los que tengan para su venta los fabricantes, las plantas ensambladoras, sus distribuidores y los comerciantes en el ramo de vehiculos, siempre que carezcan de placas de circulación.

Cuando por cualquier motivo un vehículo deje de estar comprendido en los supuestos a que se refieren las fracciones anteriores, el tenedor o usuario del mismo deberá pagar el impuesto correspondiente dentro de los 15 días siguiente a aquel en que tenga lugar el hecho de que se trate.

Artículo 11.- En este capitulo se establecen las disposiciones aplicables a las aeronaves, embarcaciones, veleros, esquí acuático motorizado, motocicleta acuática, tabla de oleaje con motor, automóviles eléctricos y motocicletas.

Artículo 16.- las entidades federativas podrán establecer impuestos locales o municipales sobre tenencia o uso de vehículos sin perjuicio de continuar adheridas al sistema nacional de coordinación fiscal.

Artículo 16-A. Las entidades federativas que celebren convenio de colaboración administrativa en materia de este impuesto, así como de registro y control estatal vehicular y como consecuencia de ello embarguen precautoriamente vehículos por tenencia ilegal en el país de los mismos, percibirán como incentivo el 100% de dichos vehículos u otros con un valor equivalente, excepto automóviles deportivos y de lujo, una vez que hayan sido adjudicados definitivamente al fisco federal y cause ejecutoria la resolución respectiva. También percibirán el 100% de las multas efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes.

Las entidades federativas percibirán el 95% del producto neto de la enajenación de los vehículos que les hayan sido otorgados en los términos del párrafo anterior, siempre y cuando estos estén inutilizados permanentemente para la circulación. Dicha enajenación se hará conforme a las reglas de caracter general que establezca la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 17.- Los fabricantes, ensambladores y distribuidores autorizados, así como los comerciantes en el ramo de vehiculos, tendrán la obligación de proporcionar a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, a mas tardar el día 17 de cada mes, la información relativa al precio de enajenación al consumidor de cada unidad vendida en territorio nacional en el mes inmediato anterior, a través de dispositivos electromagnéticos procesados en los términos que señale dicha secretaria mediante disposiciones de caracter general. Los que tengan mas de un establecimiento, deberán presentar la información a que se refiere este articulo, haciendo la separación por cada uno de los establecimientos y por cada entidad federativa.

ANEXO 7

LEY DEL IMPUESTO SOBRE AUTOMÓVILES NUEVOS

Artículo 1.- Están obligados al pago del impuesto sobre automóviles nuevos establecido en esta ley, las personas físicas y las morales que realicen los actos siguientes:

- I.- enajenen automóviles nuevos de producción nacional. Se entiende por automóvil nuevo el que se enajena por primera vez al consumidor por el fabricante, ensamblador o por el distribuidor autorizado.
- II.- importen en definitiva al país automóviles. Los automóviles a que se refiere esta fracción son los que corresponden al año modelo posterior al de aplicación de la ley, o al año modelo en que se efectuó la importación, a los 10 años modelo inmediato anteriores.

Artículo 2.- El impuesto para automóviles nuevos se calculara aplicando la tarifa o tasa establecida en el artículo 3o. de esta ley, según corresponda, al precio de enajenación del automóvil al consumidor por el fabricante, ensamblador, distribuidores autorizados o comerciantes en el ramo de vehículos, incluyendo el equipo opcional, común o de lujo, sin disminuir el monto de descuentos, rebajas o bonificaciones.

No formara parte del precio a que se refiere este artículo, el impuesto al valor agregado que se cause por tal enajenación.

Artículo 3. - Para los efectos del artículo 2. de esta ley, se estará a lo siguiente:

- I.- tratándose de automóviles con capacidad hasta de quince pasajeros, al precio de enajenación del automóvil de que se trate, se le aplicara la siguiente:

TARIFA

Límite Inferior	Límite Superior	Cuota Fija	Por ciento para aplicarse sobre el excedente del límite Inferior
\$	\$	\$	%
0.01	75,098.87	0.00	2
75,098.88	90,118.61	1,501.96	5
90,118.62	105,138.43	2,252.97	10
105,138.44	135,177.89	3,754.94	15
135,177.90	EN ADELANTE	8,260.86	17

Si el precio del automóvil es superior a \$ 207,373.49, se reducirá del monto del impuesto determinado, la cantidad que resulte de aplicar el 7% sobre la diferencia entre el precio de la unidad y \$ 207,373.49.

Las cantidades que correspondan a cada uno de los tramos de la tarifa de este artículo, así como las contenidas en el párrafo que antecede, se actualizaran en el mes de enero de cada año, con el factor de actualización correspondiente al periodo comprendido desde el mes de noviembre del penúltimo año hasta el mes de noviembre inmediato anterior a aquel por el cual se efectúa la actualización, mismo que se obtendrá de conformidad con el artículo 17-a del Código Fiscal de la Federación. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicara el factor de actualización en el Diario Oficial de la Federación durante el mes de diciembre de cada año.

- II. Tratándose de camiones con capacidad de carga hasta de 4,250 kilogramos, incluyendo los tipos de panel con capacidad máxima de tres pasajeros y remolques y semirremolques tipo vivienda, al precio de enajenación del vehículo de que se trate se le aplicara la tasa del 5%.

Artículo 4.- El impuesto se calculara por ejercicios fiscales, excepto en el caso de las importaciones a que se refiere el artículo 10 de esta ley.

Los contribuyentes efectuaran pagos provisionales a mas tardar el día 17 de cada uno de los meses del ejercicio, mediante declaración que presentaran en las oficinas autorizadas, respecto de las enajenaciones realizadas en el mes inmediato anterior.

El impuesto del ejercicio, deducidos los pagos provisionales se pagara mediante declaración que se presentara ante las oficinas autorizadas, dentro de los tres meses siguientes al cierre del mismo ejercicio.

Si un contribuyente tuviera uno o varios establecimientos ubicados en entidad federativa diferente a la del domicilio fiscal del establecimiento matriz o principal, deberá presentar en cada una de las entidades federativas en la que se ubiquen los referidos establecimientos, declaración mensual de pago provisional y declaración del ejercicio, por las operaciones que correspondan a dichos establecimientos, las cuales se deberán presentar en las oficinas autorizadas por la autoridad fiscal competente. Asimismo, la oficina matriz o principal deberá presentar su declaración de pago provisional y declaración del ejercicio, por las operaciones que realice en la entidad en que se ubique.

Artículo 5.- para efectos de esta ley, se entiende por:

- A).- automóviles, los de transporte hasta de quince pasajeros, los camiones con capacidad de carga hasta de 4,250 kilogramos incluyendo los de tipo panel, así como los remolques y semirremolques tipo vivienda...
- D).- comerciantes en el ramo de vehículos, a las personas físicas y morales cuya actividad sea la importación y venta de vehículos nuevos o usados.

Artículo 6.- para los efectos de esta ley, se entiende por enajenación, además de lo señalado en el Código Fiscal de la Federación, la incorporación del automóvil al activo fijo de las empresas fabricantes, ensambladoras o importadoras de automóviles e inclusive al de los distribuidores autorizados y comerciantes en el ramo de vehículos, o los que tengan para su venta por mas de un año, excepto cuando se trate de automóviles por los que ya se hubiera pagado el impuesto a que esta ley se refiere. en estos casos, el impuesto se calculara en los términos del artículo 2o. de esta ley, según proceda.

Se entiende que los automóviles se incorporan al activo fijo de las empresas cuando se utilicen para el desarrollo de las actividades del contribuyente.

Artículo 8.- No se pagara el impuesto establecido en esta ley, en los siguientes casos:

- I.- en la exportación de automóviles con caracter definitivo, en los términos de la legislación aduanera.
- II.- en la enajenación al publico en general de automóviles compactos de consumo popular.

Se consideran automóviles compactos de consumo popular, aquellos cuyo precio de enajenación, incluyendo el impuesto al valor agregado, no exceda de la cantidad de \$65,000.00, que su motor sea de fabricación nacional y que posea una capacidad para transportar hasta 5 pasajeros.

El precio a que se refiere el párrafo anterior, se actualizara en el mes de enero de cada año, aplicando el factor correspondiente al periodo comprendido desde el mes de diciembre del penúltimo año hasta el mes de diciembre inmediato anterior a aquel por el cual se efectúa la actualización, mismo que se obtendrá de conformidad con el artículo 17-a del Código Fiscal de la Federación. La Secretaria de Hacienda y Crédito Público publicara el factor de actualización en el Diario Oficial de la Federación dentro de los tres primeros días de enero de cada año.

III.- en la importación de vehículos en franquicia, de conformidad con el artículo 62, fracción I, de la ley aduanera, o con los tratados o acuerdos internacionales suscritos por México, siempre que se cumpla con los requisitos y condiciones que señale la Secretaria de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de caracter general.

Artículo 11.- No procederá la devolución ni compensación del impuesto establecido en esta ley, aun cuando el automóvil se devuelva al enajenante.

Para los efectos de esta ley, no se consideraran automóviles nuevos, aquellos por los que ya se hubiera pagado el impuesto establecido en esta ley que se devuelvan al enajenante.

Los fabricantes, ensambladores o distribuidores autorizados de automóviles, no harán la separación expresa del monto de este impuesto en el documento que ampare la enajenación.

Artículo 12.- Cuando los contribuyentes tengan establecimientos en dos o más entidades federativas, deberán llevar los registros contables necesarios para informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la declaración del ejercicio, de las ventas realizadas en cada entidad federativa.

ANEXO 8
LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA 2003 O 2005

Artículo 1o. Las personas físicas y las morales, están obligadas al pago del impuesto sobre la renta en los siguientes casos:

- I.** Las residentes en México, respecto de todos sus ingresos cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan.
- II.** Los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país, respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento permanente.
- III.** Los residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en territorio nacional, cuando no tengan un establecimiento permanente en el país, o cuando teniéndolo, dichos ingresos no sean atribuibles a éste.

Artículo 2o. Para los efectos de esta Ley, se considera establecimiento permanente cualquier lugar de negocios en el que se desarrollen, parcial o totalmente, actividades empresariales o se presten servicios personales independientes. Se entenderá como establecimiento permanente, entre otros, las sucursales, agencias, oficinas, fábricas, talleres, instalaciones, minas, canteras o cualquier lugar de exploración, extracción o explotación de recursos naturales.

Artículo 8o. Cuando en esta Ley se haga mención a persona moral, se entienden comprendidas, entre otras, las sociedades mercantiles, los organismos descentralizados que realicen preponderantemente actividades empresariales, las instituciones de crédito, las sociedades y asociaciones civiles y la asociación en participación cuando a través de ella se realicen actividades empresariales en México.

Para los efectos de esta Ley, se considera previsión social, las erogaciones efectuadas por los patrones a favor de sus trabajadores que tengan por objeto satisfacer contingencias o necesidades presentes o futuras, así como el otorgar beneficios a favor de dichos trabajadores, tendientes a su superación física, social, económica o cultural, que les permitan el mejoramiento en su calidad de vida y en la de su familia.

Artículo 10. Las personas morales deberán calcular el impuesto sobre la renta, aplicando al resultado fiscal obtenido en el ejercicio la tasa del 28%.

El resultado fiscal del ejercicio se determinará como sigue:

- I.** Se obtendrá la utilidad fiscal disminuyendo de la totalidad de los ingresos acumulables obtenidos en el ejercicio, las deducciones autorizadas por este Título. Al resultado obtenido se le disminuirá, en su caso, la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas pagada en el ejercicio, en los términos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- II.** A la utilidad fiscal del ejercicio se le disminuirán, en su caso, las pérdidas fiscales pendientes de aplicar de ejercicios anteriores.

El impuesto del ejercicio se pagará mediante declaración que presentarán ante las oficinas autorizadas, dentro de los tres meses siguientes a la fecha en la que termine el ejercicio fiscal.

Para los efectos de este artículo, no se considerarán dividendos o utilidades distribuidos, la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

Artículo 29. Los contribuyentes podrán efectuar las deducciones siguientes:

- I.** Las devoluciones que se reciban o los descuentos o bonificaciones que se hagan en el ejercicio.
- II.** El costo de lo vendido.
- III.** Los gastos netos de descuentos, bonificaciones o devoluciones.
- IV.** Las inversiones.

VI. Los créditos incobrables y las pérdidas por caso fortuito, fuerza mayor o por enajenación de bienes distintos a los que se refiere el primer párrafo de la fracción II de este artículo.

VII. Las aportaciones efectuadas para la creación o incremento de reservas para fondos de pensiones o jubilaciones del personal, complementarias a las que establece la Ley del Seguro Social, y de primas de antigüedad constituidas en los términos de esta Ley.

VIII. Las cuotas pagadas por los patrones al Instituto Mexicano del Seguro Social, incluso cuando éstas sean a cargo de los trabajadores.

XI. Los anticipos y los rendimientos que paguen las sociedades cooperativas de producción, así como los anticipos que entreguen las sociedades y asociaciones civiles a sus miembros, cuando los distribuyan en los términos de la fracción II del artículo 110 de esta Ley.

Artículo 31. Las deducciones autorizadas en este Título deberán reunir los siguientes requisitos:

I. Ser estrictamente indispensables para los fines de la actividad del contribuyente, salvo que se trate de donativos no onerosos ni remunerativos, que satisfagan los requisitos previstos en esta Ley y en las reglas generales que para el efecto establezca el Servicio de Administración Tributaria...

Artículo 32. Para los efectos de este Título, no serán deducibles:

I. Los pagos por impuesto sobre la renta a cargo del propio contribuyente o de terceros ni los de contribuciones en la parte subsidiada o que originalmente correspondan a terceros, conforme a las disposiciones relativas, excepto tratándose de aportaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social. Tampoco serán deducibles los pagos del impuesto al activo a cargo del contribuyente.

Artículo 37. Las inversiones únicamente se podrán deducir mediante la aplicación, en cada ejercicio, de los por cientos máximos autorizados por esta Ley, sobre el monto original de la inversión, con las limitaciones en deducciones que, en su caso, establezca esta Ley. Tratándose de ejercicios irregulares, la deducción correspondiente se efectuará en el por ciento que represente el número de meses completos del ejercicio en los que el bien haya sido utilizado por el contribuyente, respecto de doce meses. Cuando el bien se comience a utilizar después de iniciado el ejercicio y en el que se termine su deducción, ésta se efectuará con las mismas reglas que se aplican para los ejercicios irregulares.

Artículo 38. Para los efectos de esta Ley, se consideran inversiones los activos fijos, los gastos y cargos diferidos y las erogaciones realizadas en periodos preoperativos, cuyo concepto se señala a continuación:

Activo fijo es el conjunto de bienes tangibles que utilicen los contribuyentes para la realización de sus actividades y que se demeriten por el uso en el servicio del contribuyente y por el transcurso del tiempo. La adquisición o fabricación de estos bienes tendrá siempre como finalidad la utilización de los mismos para el desarrollo de las actividades del contribuyente, y no la de ser enajenados dentro del curso normal de sus operaciones.

Gastos diferidos son los activos intangibles representados por bienes o derechos que permitan reducir costos de operación, mejorar la calidad o aceptación de un producto, usar, disfrutar o explotar un bien, por un periodo limitado, inferior a la duración de la actividad de la persona moral. También se consideran gastos diferidos los activos intangibles que permitan la explotación de bienes del dominio público o la prestación de un servicio público concesionado.

Cargos diferidos son aquellos que reúnan los requisitos señalados en el párrafo anterior, excepto los relativos a la explotación de bienes del dominio público o a la prestación de un servicio público concesionado, pero cuyo beneficio sea por un periodo ilimitado que dependerá de la duración de la actividad de la persona moral.

Erogaciones realizadas en periodos preoperativos, son aquellas que tienen por objeto la investigación y el desarrollo, relacionados con el diseño, elaboración, mejoramiento, empaque o distribución de un producto, así como con la prestación de un servicio; siempre que las erogaciones se efectúen antes de que el contribuyente enajene sus productos o preste sus servicios, en forma constante. Tratándose de industrias extractivas, estas

erogaciones son las relacionadas con la exploración para la localización y cuantificación de nuevos yacimientos susceptibles de explotarse.

Artículo 61. La pérdida fiscal se obtendrá de la diferencia entre los ingresos acumulables del ejercicio y las deducciones autorizadas por esta Ley, cuando el monto de estas últimas sea mayor que los ingresos. El resultado obtenido se incrementará, en su caso, con la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas pagada en el ejercicio en los términos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 79. Deberán cumplir con sus obligaciones fiscales en materia del impuesto sobre la renta conforme al régimen simplificado establecido en el presente Capítulo las siguientes personas morales:

I. Las dedicadas exclusivamente al autotransporte terrestre de carga o de pasajeros, siempre que no presten preponderantemente sus servicios a otra persona moral residente en el país o en el extranjero, que se considere parte relacionada.

II. Las de derecho agrario que se dediquen exclusivamente a actividades agrícolas, ganaderas o silvícolas, así como las demás personas morales que se dediquen exclusivamente a dichas actividades.

III. Las que se dediquen exclusivamente a actividades pesqueras.

IV. Las constituidas como empresas integradoras.

V. Las sociedades cooperativas de autotransportistas dedicadas exclusivamente al autotransporte terrestre de carga o de pasajeros.

Las personas morales que se dediquen exclusivamente a las actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras, no pagarán el impuesto sobre la renta por los ingresos provenientes de dichas actividades hasta por un monto, en el ejercicio, de veinte veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente, elevado al año, por cada uno de sus socios o asociados siempre que no exceda, en su totalidad, de 200 veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica del Distrito Federal, elevado al año. Tratándose de ejidos y comunidades, no será aplicable el límite de 200 veces el salario mínimo. En el caso de las personas físicas quedarán a lo dispuesto en el artículo 109 fracción XXVII de la presente Ley. Las personas morales a que se refiere este párrafo, podrán adicionar al saldo de su cuenta de utilidad fiscal neta del ejercicio de que se trate, la utilidad que corresponda a los ingresos exentos; para determinar dicha utilidad se multiplicará el ingreso exento que corresponda al contribuyente por el coeficiente de utilidad del ejercicio, calculado conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de esta Ley.

Artículo 86. Los contribuyentes que obtengan ingresos de los señalados en este Título, además de las obligaciones establecidas en otros artículos de esta Ley, tendrán las siguientes:

I. Llevar la contabilidad de conformidad con el Código Fiscal de la Federación, su Reglamento y el Reglamento de esta Ley, y efectuar los registros en la misma. Cuando se realicen operaciones en moneda extranjera, éstas deberán registrarse al tipo de cambio aplicable en la fecha en que se concierten.

II. Expedir comprobantes por las actividades que realicen y conservar una copia de los mismos a disposición de las autoridades fiscales. El Servicio de Administración Tributaria podrá liberar del cumplimiento de esta obligación o establecer reglas que faciliten su aplicación, mediante disposiciones de carácter general.

III. Expedir constancias en las que asienten el monto de los pagos efectuados que constituyan ingresos de fuente de riqueza ubicada en México de acuerdo con lo previsto por el Título V de esta Ley o de los pagos efectuados a los establecimientos en el extranjero de instituciones de crédito del país, en los términos del artículo 51 de la misma y, en su caso, el impuesto retenido al residente en el extranjero o a las citadas instituciones de crédito.

IV. Presentar, a más tardar el día 15 de febrero de cada año, ante las autoridades fiscales, la información correspondiente de las personas a las que les hubieran efectuado retenciones en el año de calendario anterior conforme a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 127 de esta Ley.

V. Formular un estado de posición financiera y levantar inventario de existencias a la fecha en que termine el ejercicio, de acuerdo con las disposiciones reglamentarias respectivas.

VI. Presentar declaración en la que se determine el resultado fiscal del ejercicio o la utilidad gravable del mismo y el monto del impuesto correspondiente, ante las oficinas autorizadas, dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que termine dicho ejercicio. En dicha declaración también se determinarán la utilidad fiscal y el monto que corresponda a la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa.

Artículo 95. Para los efectos de esta Ley, se consideran personas morales con fines no lucrativos, además de las señaladas en el artículo 102 de la misma, las siguientes:

- I.** Sindicatos obreros y los organismos que los agrupen.
- II.** Asociaciones patronales.
- III.** Cámaras de comercio e industria, agrupaciones agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas, así como los organismos que las reúnan.
- IV.** Colegios de profesionales y los organismos que los agrupen.
- V.** Asociaciones civiles y sociedades de responsabilidad limitada de interés público que administren en forma descentralizada los distritos o unidades de riego, previa la concesión y permiso respectivo.
- VI.** Instituciones de asistencia o de beneficencia, autorizadas por las leyes de la materia, así como las sociedades o asociaciones civiles, organizadas sin fines de lucro y autorizadas para recibir donativos en los términos de esta Ley, que tengan como beneficiarios a personas, sectores, y regiones de escasos recursos...
- VII.** Sociedades cooperativas de consumo.
- VIII.** Organismos que conforme a la Ley agrupen a las sociedades cooperativas, ya sea de productores o de consumidores.

Artículo 106. Están obligadas al pago del impuesto establecido en este Título, las personas físicas residentes en México que obtengan ingresos en efectivo, en bienes, devengado cuando en los términos de este Título señale, en crédito, en servicios en los casos que señale esta Ley, o de cualquier otro tipo. También están obligadas al pago del impuesto, las personas físicas residentes en el extranjero que realicen actividades empresariales o presten servicios personales independientes, en el país, a través de un establecimiento permanente, por los ingresos atribuibles a éste.

Artículo 109. No se pagará el impuesto sobre la renta por la obtención de los siguientes ingresos:

- I.** Las prestaciones distintas del salario que reciban los trabajadores del salario mínimo general para una o varias áreas geográficas, calculadas sobre la base de dicho salario, cuando no excedan de los mínimos señalados por la legislación laboral, así como las remuneraciones por concepto de tiempo extraordinario o de prestación de servicios que se realice en los días de descanso sin disfrutar de otros en sustitución, hasta el límite establecido en la legislación laboral, que perciban dichos trabajadores. Tratándose de los demás trabajadores, el 50% de las remuneraciones por concepto de tiempo extraordinario o de la prestación de servicios que se realice en los días de descanso sin disfrutar de otros en sustitución, que no exceda el límite previsto en la legislación laboral y sin que esta exención exceda del equivalente de cinco veces el salario mínimo general del área geográfica del trabajador por cada semana de servicios.
- II.** Las indemnizaciones por riesgos de trabajo o enfermedades, que se concedan de acuerdo con las leyes, por contratos colectivos de trabajo o por contratos Ley.
- III.** Las jubilaciones, pensiones, haberes de retiro, así como las pensiones vitalicias u otras formas de retiro, provenientes de la subcuenta del seguro de retiro o de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, previstas en la Ley del Seguro Social y las provenientes de la cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro prevista en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en los casos de invalidez, incapacidad, cesantía, vejez, retiro y muerte, cuyo monto diario no exceda de nueve veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente. Por el excedente se pagará el impuesto en los términos de este Título.
- IV.** Los percibidos con motivo del reembolso de gastos médicos, dentales, hospitalarios y de funeral, que se concedan de manera general, de acuerdo con las leyes o contratos de trabajo.
- V.** Las prestaciones de seguridad social que otorguen las instituciones públicas.
- VI.** Los percibidos con motivo de subsidios por incapacidad, becas educacionales para los trabajadores o sus hijos, guarderías infantiles, actividades culturales y deportivas, y otras prestaciones de previsión social, de naturaleza análoga, que se concedan de manera general, de acuerdo con las leyes o por contratos de trabajo.

VIII. Los provenientes de cajas de ahorro de trabajadores y de fondos de ahorro establecidos por las empresas cuando reúnan los requisitos de deducibilidad del Título II de esta Ley o, en su caso, de este Título.

IX. La cuota de seguridad social de los trabajadores pagada por los patrones.

XX. Los premios obtenidos con motivo de un concurso científico, artístico o literario, abierto al público en general o a determinado gremio o grupo de profesionales, así como los premios otorgados por la Federación para promover los valores cívicos.

XXII. Los percibidos en concepto de alimentos en los términos de Ley.

Artículo 110. Se consideran ingresos por la prestación de un servicio personal subordinado, los salarios y demás prestaciones que deriven de una relación laboral, incluyendo la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y las prestaciones percibidas como consecuencia de la terminación de la relación laboral.

Artículo 120. Están obligadas al pago del impuesto establecido en esta Sección, las personas físicas que perciban ingresos derivados de la realización de actividades empresariales o de la prestación de servicios profesionales.

Las personas físicas residentes en el extranjero que tengan uno o varios establecimientos permanentes en el país, pagarán el impuesto sobre la renta en los términos de esta Sección por los ingresos atribuibles a los mismos, derivados de las actividades empresariales o de la prestación de servicios profesionales.

Para los efectos de este Capítulo se consideran:

I. Ingresos por actividades empresariales, los provenientes de la realización de actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, de pesca o silvícolas.

II. Ingresos por la prestación de un servicio profesional, las remuneraciones que deriven de un servicio personal independiente y cuyos ingresos no estén considerados en el Capítulo I de este Título.

Artículo 123. Las personas físicas que obtengan ingresos por actividades empresariales o servicios profesionales, podrán efectuar las deducciones siguientes:

I. Las devoluciones que se reciban o los descuentos o bonificaciones que se hagan, siempre que se hubiese acumulado el ingreso correspondiente.

II. Las adquisiciones de mercancías, así como de materias primas, productos semiterminados o terminados, que utilicen para prestar servicios, para fabricar bienes o para enajenarlos.

No serán deducibles conforme a esta fracción los activos fijos, los terrenos, las acciones, partes sociales, obligaciones y otros valores mobiliarios, los títulos valor que representen la propiedad de bienes, excepto certificados de depósito de bienes o mercancías, la moneda extranjera, las piezas de oro o de plata que hubieran tenido el carácter de moneda nacional o extranjera ni las piezas denominadas onzas troy.

III. Los gastos.

IV. Las inversiones.

V. Los intereses pagados derivados de la actividad empresarial o servicio profesional, sin ajuste alguno, así como los que se generen por capitales tomados en préstamo siempre y cuando dichos capitales hayan sido invertidos en los fines de las actividades a que se refiere esta Sección.

VI. Las cuotas pagadas por los patrones al Instituto Mexicano del Seguro Social, incluso cuando éstas sean a cargo de sus trabajadores.

VII. Los pagos efectuados por el impuesto local sobre los ingresos por actividades empresariales o servicios profesionales.

Artículo 133. Los contribuyentes personas físicas sujetos al régimen establecido en esta Sección, además de las obligaciones establecidas en otros artículos de esta Ley y en las demás disposiciones fiscales, tendrán las siguientes:

I. Solicitar su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.

II. Llevar contabilidad de conformidad con el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento; tratándose de personas físicas que únicamente presten servicios profesionales, llevar un solo libro de ingresos, egresos y de registro de inversiones y deducciones, en lugar de la contabilidad a que se refiere el citado Código.

III. Expedir y conservar comprobantes que acrediten los ingresos que perciban, mismos que deberán reunir los requisitos establecidos en el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento. Los comprobantes que se emitan deberán contener la leyenda preimpresa "Efectos fiscales al pago".

IV. Conservar la contabilidad y los comprobantes de los asientos respectivos, así como aquéllos necesarios para acreditar que se ha cumplido con las obligaciones fiscales, de conformidad con lo previsto por el Código Fiscal de la Federación.

V. Los contribuyentes que lleven a cabo actividades empresariales deberán formular un estado de posición financiera y levantar inventario de existencias al 31 de diciembre de cada año, de acuerdo con las disposiciones reglamentarias respectivas.

VI. En la declaración anual que se presente determinarán la utilidad fiscal y el monto que corresponda a la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa.

Artículo 137. Las personas físicas que realicen actividades empresariales, que únicamente enajenen bienes o presten servicios, al público en general, podrán optar por pagar el impuesto sobre la renta en los términos establecidos en esta Sección, siempre que los ingresos propios de su actividad empresarial y los intereses obtenidos en el año de calendario anterior, no hubieran excedido de la cantidad de \$2'000,000.00.

No podrán pagar el impuesto en los términos de esta Sección quienes obtengan ingresos a que se refiere este Capítulo por concepto de comisión, mediación, agencia, representación, correduría, consignación, distribución o espectáculos públicos, ni quienes obtengan más del treinta por ciento de sus ingresos por la enajenación de mercancías de procedencia extranjera.

Artículo 139. Los contribuyentes sujetos al régimen previsto en esta Sección, tendrán las obligaciones siguientes:

I. Solicitar su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.

II. Presentar ante las autoridades fiscales a más tardar el 31 de marzo del ejercicio en el que comiencen a pagar el impuesto conforme a esta Sección o dentro del primer mes siguiente al de inicio de operaciones el aviso correspondiente. Asimismo, cuando dejen de pagar el impuesto conforme a esta Sección, deberán presentar el aviso correspondiente ante las autoridades fiscales, dentro del mes siguiente a la fecha en que se dé dicho supuesto.

III. Conservar comprobantes que reúnan requisitos fiscales, por las compras de bienes nuevos de activo fijo que usen en su negocio cuando el precio sea superior a \$2,000.00.

IV. Llevar un registro de sus ingresos diarios.

V. Entregar a sus clientes copias de las notas de venta y conservar originales de las mismas. Estas notas deberán reunir los requisitos a que se refieren las fracciones I, II y III del artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación y el importe total de la operación en número o letra.

Artículo 155. Se consideran ingresos por adquisición de bienes:

I. La donación.

II. Los tesoros.

III. La adquisición por prescripción.

IV. Los supuestos señalados en los artículos 153, 189 y 190, de esta Ley.

Artículo 162. Se consideran ingresos por la obtención de premios, los que deriven de la celebración de loterías, rifas, sorteos, juegos con apuestas y concursos de toda clase, autorizados legalmente.

Artículo 163. El impuesto por los premios de loterías, rifas, sorteos y concursos, organizados en territorio nacional, se calculará aplicando la tasa del 1% sobre el valor del premio correspondiente a cada boleto o billete entero, sin deducción alguna, siempre que las Entidades Federativas no graven con un impuesto local los ingresos a que se refiere este párrafo, o el gravamen establecido no exceda del 6%. La tasa del impuesto a

que se refiere este artículo será del 21%, en aquellas Entidades Federativas que apliquen un impuesto local sobre los ingresos a que se refiere este párrafo, a una tasa que exceda del 6%.

El impuesto por los premios de juegos con apuestas, organizados en territorio nacional, se calculará aplicando el 1% sobre el valor total de la cantidad a distribuir entre todos los boletos que resulten premiados.

Artículo 174. Las inversiones cuya deducción autoriza este Título, excepto las reguladas por el Capítulo II Secciones I o II del mismo, únicamente podrán deducirse mediante la aplicación anual sobre el monto de las mismas y hasta llegar a este límite, de los siguientes por cientos:

I. 5% para construcciones.

II. 10% para gastos de instalación.

III. 30% para equipo de cómputo electrónico...

IV. 10% para equipo y bienes muebles tangibles, no comprendidas en las fracciones anteriores.

Artículo 175. Las personas físicas que obtengan ingresos en un año de calendario, a excepción de los exentos y de aquéllos por los que se haya pagado impuesto definitivo, están obligadas a pagar su impuesto anual mediante declaración que presentarán en el mes de abril del año siguiente, ante las oficinas autorizadas.

Artículo 219. Se otorga un estímulo fiscal a los contribuyentes del impuesto sobre la renta por los proyectos en investigación y desarrollo tecnológico que realicen en el ejercicio, consistente en aplicar un crédito fiscal equivalente al 30% de los gastos e inversiones realizados en el ejercicio en investigación o desarrollo de tecnología, contra el impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en que se determine dicho crédito. Cuando dicho crédito sea mayor al impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en el que se aplique el estímulo, los contribuyentes podrán aplicar la diferencia que resulte contra el impuesto causado en los diez ejercicios siguientes hasta agotarla.

Para los efectos de este artículo, se considera como investigación y desarrollo de tecnología, los gastos e inversiones en territorio nacional, destinados directa y exclusivamente a la ejecución de proyectos propios del contribuyente que se encuentren dirigidos al desarrollo de productos, materiales o procesos de producción, que representen un avance científico o tecnológico, de conformidad con las reglas generales que publique el Comité Interinstitucional a que se refiere la Ley de Ingresos de la Federación.

ANEXO 9
PROCEDIMIENTOS PARA CALCULAR EL CRÉDITO AL SALARIO Y EL
SUBSIDIO

Procedimiento para calcular el crédito al salario

Para calcular el monto del crédito al salario se considera el ingreso gravable del trabajador y, simplemente, se identifica en la tabla del mismo en qué límites se encuentra.

Tabla del Crédito al Salario

Monto de Ingresos que sirven de base para calcular el impuesto		
Para ingresos de:	Hasta ingresos de:	Crédito al Salario Mensual
\$	\$	\$
0.01	1,531.38	352.35
1,531.39	2,254.86	352.20
2,254.87	2,297.02	352.20
2,297.03	3,006.42	352.01
3,006.43	3,062.72	340.02
3,062.73	3,277.13	331.09
3,277.14	3,849.02	331.09
3,849.03	4,083.64	306.66
4,083.65	4,618.85	281.24
4,618.86	5,388.68	255.06
5,388.69	6,158.47	219.49
6,158.48	6,360.86	188.38
6,390.97	En adelante	153.92

Fuente: Ley del ISR 2003.

En el ejemplo del apartado 3.5, el ingreso gravable del trabajador A es de \$2,000, por lo que, se encuentra en el segundo nivel de la tabla, por tanto, su crédito al salario son \$352.20. El ingreso gravable del trabajador B es de \$6,500, por lo que, se encuentra en el último nivel de la tabla, por tanto, su crédito al salario son \$153.92.

Procedimiento para calcular la determinación del monto del subsidio acreditable

Para obtener el subsidio de los trabajadores se realiza lo siguiente: primero, al ingreso gravable se le ubica en que nivel se encuentra dentro de la tabla del subsidio y dentro de la tarifa; después, se le resta el límite inferior de la tabla del subsidio y, a ese excedente sobre el límite inferior, se le multiplica por la tasa que corresponda de la tarifa; posteriormente, al resultado obtenido se le multiplica por el porcentaje que corresponda en la tabla del subsidio y se le suma su correspondiente cuota fija; finalmente, la cantidad resultante se multiplica por un porcentaje que se le llama proporción del subsidio acreditable. En el ejemplo del apartado 3.5, la proporción utilizada fue de 0.6040.

Tabla del subsidio

Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	Por ciento sobre el impuesto marginal
\$	\$	\$	%
0.01	429.44	0.00	50.00
429.45	3,644.94	6.44	50.00
3,644.95	6,405.65	167.22	50.00
6,405.66	7,446.29	401.85	50.00
7,446.30	8,915.24	531.96	50.00
8,915.25	17,980.76	766.98	40.00
17,980.77	28,340.15	1,963.65	30.00

Fuente: Ley del ISR 2003.

El ingreso gravable del trabajador A es \$2,000, el cual, se encuentra en el segundo nivel, tanto en la tarifa como en la tabla del subsidio. Al restarle el límite inferior de la tabla del subsidio queda un excedente sobre el límite inferior de \$1,570.55 ($2,000 - 429.45 = 1,570.55$), la tasa de la tarifa que le corresponde es de 10%, que al multiplicarla queda un resultado de \$157.05 ($1,570.55 * 0.10 = 157.05$); posteriormente, a esa cantidad se le multiplica por el porcentaje que corresponda de la tabla del subsidio que es del 50% y se le suma la cuota fija, quedando un total de \$84.96 ($157.05 * .50 + 6.44 = 84.96$); por último, a esta cantidad se le multiplica por la proporción del subsidio acreditable que es de 0.6040, quedando, finalmente, de subsidio \$51.31.

El trabajador B tiene un ingreso gravable de \$6,500, que se encuentra en el cuarto nivel de la tarifa y de la tabla del subsidio. Al restar el límite inferior de esta última (\$6,405.66) queda un monto de \$94.34, el cual, se multiplica por la tasa de la tarifa que corresponda (25%) y quedan \$23.58, este monto se multiplica, a su vez, por el porcentaje de la tabla del subsidio que se encuentra en el cuarto nivel, que corresponde al 50%, más la cuota fija, quedando una cantidad de \$413.64 ($23.58 * .50 + 401.85 = 413.64$). Finalmente, a los \$413.64 se les multiplica por la proporción de subsidio acreditable de 0.6040, quedando un subsidio para el trabajador B de \$249.83 ($413.64 * 0.6040 = 249.83$).

Procedimiento para calcular la determinación de la proporción del subsidio acreditable

Para conocer como se calcula la proporción del subsidio acreditable, que en los ejemplos es del 0.6040, se realiza lo siguiente:

Paso 1. Se determina una proporción de subsidio, que se obtiene (considerando siempre los importes del año inmediato anterior) dividiendo: el total de ingresos gravados de los trabajadores entre el total de erogaciones del patrón (pagos del patrón a los trabajadores) (pagos del patrón por aportaciones y cuotas).

Paso 2. Se determina una proporción de subsidio no acreditable, calculando el doble de la diferencia entre la unidad y la proporción de subsidio determinada anteriormente:

$$1 - \text{proporción de subsidio} * 2$$

Paso 3. Así, la proporción de subsidio acreditable será la diferencia entre el porcentaje de subsidio no acreditable y la unidad.

$$1 - \text{proporción de subsidio no acreditable}$$

El subsidio total que resulta conforme a la tabla del artículo 114 de la LISR, se disminuye con el monto que resulte de multiplicar dicho subsidio por la proporción de subsidio acreditable.

Ejemplo:

Paso 1.

Ingresos anuales de los trabajadores:

Gravado: 22,730.38

Exento: 228.62

Total: 22,959

Otras erogaciones del patrón relacionadas con los trabajadores:

Cuotas patronales la IMSS: 1,629.04

Aportación al INFONAVIT: 1,342.06

Aportación al SAR: 1,252

2% sobre nómina: 460

Prestaciones sociales: 700.02

Total: 5,383.12

Total de erogaciones: 22,959 (pago a los trabajadores), más 5,383.12 = 28,342.12

Proporción de subsidio = $22,730.38 / 28,342.12 = 0.8020$

Paso 2.

Proporción de subsidio no acreditable = $(1 - 0.8020) * 2 = 0.3960$

Paso 3.

Proporción de subsidio acreditable = $1 - 0.3960 = 0.6040$

Nota. Esta proporción del subsidio acreditable es diferente para cada empresa, ya que se obtiene de los ingresos gravados de los trabajadores y de las erogaciones del patrón (siempre considerando los importes del año inmediato anterior). En los ejemplos del apartado 3.5, se utilizó el factor de este ejercicio (0.6040).

ANEXO 10

LEY DEL ISR. REFORMAS FISCALES PARA 2002¹

Título I, Disposiciones Generales. se establecieron modificaciones relativas a sujeto, objeto, base, tarifa, y disposiciones generales que le son aplicables a todos los contribuyentes de este gravamen; se reguló la posibilidad de que los residentes en México acrediten contra el impuesto sobre la renta a su cargo el impuesto pagado en el extranjero, así como el procedimiento para ajustar o actualizar el valor de bienes u operaciones.

Título II, De las Personas Morales. se establece el régimen fiscal al que deben sujetarse las personas morales con actividades empresariales, por lo que se precisa la mecánica para calcular el impuesto, así como la tasa aplicable a la renta gravable; los lineamientos para calcular el impuesto por distribución de dividendos o utilidades distribuidas; la forma en que se deben calcular y enterar los pagos provisionales y la base para determinar la participación en las utilidades de las empresas.

Otras medidas importantes incorporadas en este Título son las de eliminar la posibilidad de diferir parte del Impuesto sobre la Renta del ejercicio, cuando se reinviertan las utilidades de las empresas, tomando en cuenta que esta facilidad no demostró ser un incentivo para la reinversión de utilidades.

Asimismo, como se señaló anteriormente, en el 2002 la tasa general del impuesto sería del 35 por ciento; sin embargo, dicha tasa se reducirá gradualmente en un punto porcentual anual, de tal suerte que a partir de 2005 la tasa del ISR empresarial será del 32 por ciento.

En lo que hace a los contribuyentes dedicados exclusivamente a la edición de libros, se establece la posibilidad de reducir el ISR en porcentajes que van reduciéndose gradualmente de 10 en 10, quedando en 2002 con 40 por ciento, para quedar en el 2005 en 10 por ciento; en el caso de las personas morales que realicen únicamente actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas, no pagarían el impuesto por sus ingresos, siempre que éstos no excederían de 20 veces el salario mínimo general elevado al año por cada uno de sus socios.

Se establece, además, la eliminación de la posibilidad de efectuar pagos provisionales trimestrales y que lo contribuyentes que venían realizando los pagos en esos términos efectúen los pagos provisionales correspondientes a los primeros tres meses del ejercicio 2002 en una sola declaración. Por otro lado, la pérdida fiscal que se podrá disminuir en cada pago provisional, sería en la parte proporcional que corresponde al período por el que se efectúa el pago.

En el Título III, Del Régimen de las Personas Morales con Fines No Lucrativos. Se consideró que la nomenclatura de Personas Morales No Contribuyentes, daba la idea de que se estaba regulando a contribuyentes que no son causantes del Impuesto sobre la Renta, por lo que a fin de precisar al tipo de contribuyentes que debían quedar comprendidos, se modificó su denominación, incluyéndose en este Título a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Título IV, De las Personas Físicas. En lo relativo al régimen de dividendos o utilidades percibidas por personas físicas, se efectuaron diversas adecuaciones a fin de homologar este régimen con el tratamiento que se aplica a las personas morales; se estimó necesario reubicar la obligación de las personas físicas de acumular a sus demás ingresos los derivados de dividendos o utilidades distribuidos por personas morales a un capítulo específico, por lo que se creó el Capítulo VIII dentro de este Título denominado "De los ingresos por dividendos y en general por las ganancias distribuidas por Personas Morales"; además se consideró necesario establecer los supuestos en los que se estima que existe la distribución de un dividendo o utilidad (dividendos fictos).

¹ Tomado de la Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, El Ingreso Tributario en México.

Quedó establecido en la Ley que las personas físicas que en el ejercicio hayan obtenido ingresos totales, (incluyendo aquellos por los que no se está obligado al pago del impuesto y por los que se pagó el impuesto definitivo), superiores a \$1,500,000.00 pesos, deberán informar en su declaración anual el monto que hayan percibido por concepto de viáticos de sus patrones, por la enajenación de casa-habitación y por herencia o legados; en caso de incumplimiento, estos ingresos quedarán gravados.

En lo que se refiere a salarios, con motivo de la eliminación de los pagos provisionales trimestrales de las Personas Morales, ahora todos los empleadores deberán efectuar las retenciones a los trabajadores y asimilables y los enteros de las mismas en forma mensual; aunque persistió el concepto de crédito al salario, para que el patrón pudiera disminuir de sus demás impuestos cantidades en efectivo entregadas a los trabajadores por ese concepto, debiendo cumplir además de los requisitos establecidos en la antigua ley, con dos requisitos adicionales.

En forma paralela al crédito al salario, se estableció una nueva contribución denominada "Impuesto sustitutivo del crédito al salario", como una contribución distinta al Impuesto sobre la Renta, cuya tasa sería del 3 por ciento y correría a cargo de las personas físicas y morales. El impuesto sería calculado sobre el total de las erogaciones por la prestación de un servicio personal subordinado, incluyendo aquéllas conocidas como "asimilables a salarios", pese a que estas últimas no gozan del crédito al salario.

El impuesto se calcula en forma anual, realizando pagos provisionales mensuales y declaraciones en las mismas fechas que las del ISR.

Referente a Ingresos por actividades empresariales y profesionales, se integran en un solo Capítulo los ingresos por actividad empresarial y los ingresos por honorarios y, en general, por prestación de un servicio personal independiente, realizándose diversas modificaciones para dar operatividad a esta integración; resalta el hecho de que los ingresos por actividades empresariales tributarán sobre bases de efectivo y la utilidad fiscal se acumula a sus demás ingresos, con lo cual desaparece el régimen de distribución de utilidades y reducciones de capital.

Por otra parte, se determinó eliminar a partir de 2003, la exención a los intereses de los títulos de largo plazo, así como a los provenientes de deuda colocada a cargo del Gobierno Federal; además, se estimó conveniente dejar la exención a las cantidades que paguen las instituciones de seguros a los asegurados o a sus beneficiarios cuando ocurra el riesgo amparado en la póliza contratada; asimismo, se consideró necesario establecer como exención los ingresos derivados de la enajenación de derechos parcelarios.

Finalmente, se eliminó el régimen de derechos de autor, toda vez que constituía un tratamiento preferencial, cuya permanencia no se justificaba.

Título V, De los Residentes en el Extranjero con Ingresos Provenientes de Fuente de Riqueza Ubicada en Territorio Nacional. Se define a estos contribuyentes como sujetos del pago de este impuesto en México; se establece también la posibilidad de garantizar el pago del ISR que pudiera causarse con motivo de la realización de sus actividades en territorio nacional mediante depósito en cuentas de garantía; y se homologan al alza, las tasas de retención de ISR aplicables a ingresos provenientes de ingresos de fuente de riqueza ubicada en territorio nacional.

En lo que se refirió a la enajenación de bienes inmuebles en donde las operaciones sean consignadas en escrituras públicas, los fedatarios públicos deben calcular el impuesto y enterarlo en las oficinas autorizadas y, además, deben presentar declaración respecto de las operaciones realizadas en el ejercicio.

Por otro lado, se amplía la definición del concepto de interés mediante la incorporación en un mismo precepto, tanto en los intereses típicos como de los asimilables, a excepción del interés que se genera en las operaciones financieras derivadas de deuda reguladas por separado.

En las operaciones financieras derivadas de capital, se elimina el requisito de nombrar representante legal en el país, para efectos del pago del Impuesto sobre la Renta sobre la ganancia obtenida, siempre que su contraparte en la operación, residente en México, manifieste por escrito a la autoridad fiscal su voluntad para asumir la responsabilidad solidaria por el pago del impuesto causado; finalmente, se estableció la retención del 5 por ciento sobre el monto de los dividendos o utilidades distribuidas a los residentes en el extranjero.

Título VI, De los Territorios con Regímenes Fiscales Preferentes y de las Empresas Multinacionales Agrupa en un solo capítulo las disposiciones relativas a los paraísos fiscales, denominados actualmente por la Ley como territorios con regímenes fiscales preferentes.

En el Capítulo relativo a empresas multinacionales, se aclara que los estudios de precios de transferencia serán aplicables únicamente para las operaciones celebradas con partes relacionadas en el extranjero; también fueron incorporadas a los artículos transitorios de la Ley, así como disposiciones misceláneas aplicables a Maquiladoras.

Para el 2002, se incorpora a la ley el Título VII, De los Estímulos Fiscales. Se destaca entre otras cosas, la posibilidad a los contribuyentes que realicen inversiones y/o gastos en investigación y desarrollo de tecnología, de aplicar un crédito fiscal por dichos gastos e inversiones de un 30 por ciento contra el impuesto a cargo del contribuyente en su declaración anual.

También, se incorpora como estímulo fiscal la deducción inmediata en un solo ejercicio del valor presente del monto total de las inversiones de bienes nuevos de activo fijo mediante la aplicación del porcentaje que para cada tipo de bien se establezca, disposición que solamente será aplicable para las personas físicas y morales que obtengan ingresos por actividades empresariales y profesionales, entre otros.

ANEXO 11 LEY DEL ISR. REFORMAS FISCALES PARA 2003²

Tasa del Impuesto. Con la entrada de la nueva Ley del ISR el primero de enero del 2002 se establece que la tasa del Impuesto para las personas morales y las personas físicas disminuirá en un tanto porcentual cada año hasta llegar a la tasa del 32 % para las primeras y 33 % para las segundas, de tal forma que para el año del 2003 se aplicará la tasa del 34% tanto a las personas morales y físicas.

Contribuyentes Dedicados a la Edición de Libros. Los contribuyentes dedicados exclusivamente a la edición de libros podrán disminuir del impuesto a su cargo en el porcentaje que le corresponda según el año de tal forma que para el 2003 podrán disminuirlo en un 30%.

Establecimiento Permanente. Se especifica que no se considera que un residente en el extranjero tiene un establecimiento permanente en el país, derivado de las relaciones de carácter jurídico o económico que mantengan con empresas que lleven a cabo operaciones de maquila, que procesen habitualmente en el país estableciendo las condiciones que deben cumplir.

Pagado por Dividendos. Se establece que el acreditamiento del ISR sobre los dividendos, desde el primer ejercicio en el que se paguen los dividendos y en los dos siguientes, adicionalmente se especifica el cálculo del impuesto de los dividendos o utilidades distribuidos tratándose de personas morales que se dediquen a actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícola.

Pérdidas Fiscales. Se aprueba que se aplique en forma directa las pérdidas fiscales de ejercicios anteriores a los pagos provisionales, y no en doceavas partes o en proporción al ingreso obtenido en el ejercicio anterior.

Ingresos Acumulables y Deduciones generales. Se elimina tanto la acumulación y la deducción de las operaciones obtenidos por la diferencia de inventarios tratándose de contribuyentes dedicados a la ganadería.

Consumo de Combustibles para Vehículos Automotores. Se propuso que las erogaciones realizadas por motivo de consumo de combustible para vehículos automotores se efectúen mediante cheque nominativo, tarjeta de crédito o monedero electrónico, aún cuando dichas erogaciones no excedan de la cantidad antes señalada, El Congreso no aprobó esta medida.

Deducción de Inversiones. Se incrementa el monto de deducibilidad para la inversión de automóviles de \$200,000. para quedar en \$300,000.

Declaración Informativa. Se elimina la obligación de informar los ingresos exentos o no acumulables.

Ingresos Exentos de las Personas Físicas. Se elimina la exención a las gratificaciones obtenidas por trabajadores de la Federación y Entidades Federativas; sin embargo se mantiene la exención de ingresos por gratificaciones anuales en beneficio de los trabajadores del Estado, limitándolo a aquellos que se encuentren sujetos a condiciones generales de trabajo.

Asimismo, el Congreso establece que los ingresos obtenidos por concepto de derechos de autor estarán exentos por los primeros veinte salarios mínimos elevados al año.

Crédito al Salario. El artículo 115 y 116 establecen la mecánica de determinación del crédito al salario tanto mensual como anual. Se propone eliminar el cálculo del crédito al salario de forma anual.

² Tomado de la Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, El Ingreso Tributario en México.

Deducciones de servicios profesionales. Se establece que los contribuyentes que presten servicios profesionales cuyos ingresos no hubiesen excedido de \$840,000.00, podrán deducir las erogaciones efectivamente realizadas en el ejercicio para la adquisición de activos fijos, gastos o cargos diferidos excepto, automóviles, terrenos y construcciones.

Pago a las Entidades Federativas por Contribuyentes del Régimen de Pequeños Contribuyentes. Tratándose de los pequeños contribuyentes efectuarán pagos provisionales mensuales y no semestrales, los cuales deberán enterarse a las Entidades Federativas donde obtengan el ingreso, siempre que dichas Entidades celebren convenios de coordinación para administrar este impuesto; asimismo, se adiciona una tabla para efectos de determinar el impuesto cuya tasa máxima es del 2%.

Deducción Adicional. Los patrones podrán hacer deducible una cantidad igual al veinte por ciento de la cantidad pagada por concepto de salario a su trabajador discapacitado.

Impuesto Sustitutivo al Crédito al Salario. El ejecutivo propone elevar la tasa establecida para el cálculo del ISCAS del 3% al 6%, asimismo el Congreso considera modificar la tasa en comento para quedar en un 4%.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.-ADAM SMITH, "INVESTIGACIÓN SOBRE LA NATURALEZA Y CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES", ED. FCE, MÉXICO 1982.
- 2.-ANGUIANO EQUIHUA ROBERTO, "LAS FINANZAS DEL SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO", TEXTOS UNIVERSITARIOS, MÉXICO 1967.
- 3.-ARRIAGA CONCHAS ENRIQUE, "FINANZAS PÚBLICAS DE MÉXICO", IPN, MÉXICO 1992.
- 4.-AYALA ESPINO JOSE, "ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO MEXICANO", ED. FACULTAD DE ECONOMÍA, UNAM, MÉXICO 2001.
- 5.- AYALA ESPINO JOSE, "INSTITUCIONES PARA MEJORAR EL DESARROLLO", ED. FCE, MEXICO 2003.
- 6.-AYALA ESPINO JOSE, "MERCADO, ELECCIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES", ED. PORRÚA, MÉXICO 2000.
- 7.-BANCO DE MEXICO, "UN COMPARATIVO INTERNACIONAL DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA", MAYO DE 2003.
- 8.-BELMARES SÁNCHEZ JAVIER, "BITÁCORA FISCAL BÁSICA 2003", ED. GASCA SICCO, MÉXICO 2003.
- 9.-BONILLA LÓPEZ IGNACIO, "SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO 1990-2000. POLÍTICAS NECESARIAS PARA LOGRAR LA EQUIDAD (LA REFORMA HACENDARIA DE LA PRESENTE ADMINISTRACIÓN)", TESIS DE LICENCIATURA, FACULTAD DE ECONOMÍA-UNAM, OCTUBRE DE 2002.
- 10.-BOURS EDUARDO, "HACIA UNA REFORMA FISCAL INTEGRAL", EL MERCADO DE VALORES, AÑO 59, NO.7, JULIO DE 1999.
- 11.-CABRERA ADAME CARLOS, "POLÍTICAS PÚBLICAS Y POBREZA EN MEXICO", ECONOMÍA INFORMA, NO. 318, JULIO-AGOSTO DE 2003.
- 12.-CABALLERO URDIALES EMILIO, "NUEVA HACIENDA PÚBLICA DISTRIBUTIVA", EN ECONOMÍA INFORMA NO. 298, JUNIO 2001.
- 13.-CÁMARA DE DIPUTADOS, "PROBLEMAS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA TRIBUTARIO EN MEXICO", LVIII LEGISLATURA.

14.-CÁMARA DE DIPUTADOS, "EL INGRESO TRIBUTARIO EN MÉXICO", CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS", LIX LEGISLATURA.

15.-CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

16.-CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

17.-CRUZ VASCONSELOS GERARDO, "MEXICO: REFORMAS ESTRUCTURALES Y CRECIMIENTO DE LARGO PLAZO", 2000, CADE.

18.-CHAVEZ PRESA JORGE A. Y MARIO GRABIEL RUDEBO, "LOGROS Y RETOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MEXICO", CEPAL, SANTIAGO DE CHILE, JUNIO DE 2000.

19.-DUE JOHN Y FRIEDLAENDER, "ANÁLISIS ECONÓMICO DE LOS IMPUESTOS Y DEL SECTOR PÚBLICO", ED. ATENEO, ARGENTINA 1981.

20.-EINAUDI LUIGI, "PRINCIPIOS DE HACIENDA PÚBLICA", ED. AGUILAR, 1948.

21.-EKELUND ROBERT, "HISTORIA DE LA TEORÍA ECONÓMICA Y DE SU MÉTODO", ED. Mc GRAW-HILL, ESPAÑA 1992.

22.-FERNANDEZ DÍAZ ANDRES, "POLÍTICA ECONÓMICA", ED. Mc GRAW HILL, ESPAÑA 1995.

23.-FLORES ZAVALA ERNESTO, "ELEMENTOS DE FINANZAS PÚBLICAS MEXICANAS", TOMO I, LOS IMPUESTOS, MÉXICO 1946.

24.-GIDE CHARLES, "HISTORIA DE LAS DOCTRINAS ECONÓMICAS", ED. DE PALMA

25.-GROVES HAROLD, " FINANZAS PÚBLICAS", ED. TRILLAS, MÉXICO 1965.

26.-HUERTA G. ARTURO, "CONSIDERACIONES A LAS INICIATIVAS FISCAL, FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA PRESENTADAS POR EL GOBIERNO FEDERAL", EN ECONOMÍA INFORMA NO. 298, JUNIO DE 2001.

27.-HUERTA QUINTANILLA ROGELIO, "¿ES APROPIADA UNA REFORMA FISCAL?", EN ECONOMÍA INFORMA, NO.300, SEPTIEMBRE 2001.

28.-LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

29.-LEY DE COMERCIO EXTERIOR.

30.-LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.

- 31.-LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.
- 32.-LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS.
- 33.-LEY DEL IMPUESTO SOBRE AUTOMÓVILES NUEVOS.
- 34.-LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.
- 35.-LEY DEL IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS.
- 36.-LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA.
- 37.-LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.
- 38.-MACÓN JORGE, "ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO", ED. Mc GRAW-HILL, COLOMBIA 2001.
- 39.-MARSHALL ALFRED, "PRINCIPIOS DE ECONOMIA", UN TRATADO DE INTRODUCCIÓN, ED. AGUILAR.
- 40.-MORDEGLIA ROBERTO, "MANUAL DE FINANZAS PÚBLICAS", A-Z EDITORA S. A. ARGENTINA 1986.
- 41.-MUSGRAVE RICHARD A., "TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA", ED. AGUILAR, ESPAÑA 1969.
- 42.-MUSGRAVE RICHARD Y SHOUP CARL, "ENSAYOS SOBRE ECONOMÍA IMPOSITIVA", ED. FCE, MÉXICO 1964.
- 43.-MUSGRAVE RICHARD Y MUSGRAVE PEGGY, "HACIENDA PÚBLICA TEORICA Y APLICADA", ED. Mc GRAW-HILL
- 44.-MYRDAL GUNNARD; "EFECTOS ECONÓMICOS DE LA REFORMA FISCAL", ESCUELA SUPERIOR DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DE ESTOCOLMO, ED. AGUILAR.
- 45.-NAVARRO G. IGNACIO, "EL CONCEPTO DE RENTA GRAVABLE", EN INVESTIGACIÓN ECONÓMICA, 2do. TRIMESTRE (ABRIL-JUNIO), 1956.
- 46.-ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, "OPINIÓN DE LA OCDE SOBRE LA REFORMA TRIBUTARIA EN MÉXICO, PÁGINA WEB.
- 47.-PAZOS LUIS, "LOS LÍMITES DE LOS IMPUESTOS", ED. DIANA, MÉXICO 1991.
- 48.-QUINTANA VALTIERRA JESÚS, "DERECHO TRINUTARIO MEXICANO", ED. TRILLAS, MÉXICO 1991.

- 49.-REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
- 50.-ROSAS FIGUEROA ANICETO, "TEORÍA GENERAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y EL CASO DE MÉXICO", UNAM, MÉXICO 1962.
- 51.-SAMUELSON A. PAUL, "ECONOMÍA", 13ra. EDICIÓN, ED. MCGRAW-HILL, 1992.
- 52.-SOMERS HAROLD M., "FINANZAS PÚBLICAS E INGRESO NACIONAL", ED. FCE, MÉXICO 1981.
- 53.-SÁNCHEZ BARAJAS GENARO, "PROPUESTA PARA AUMENTAR LOS INGRESOS FISCALES", EN ECONOMÍA INFORMA, NO.297, MAYO 2001.
- 54.-STIGLITZ JOSEPH E. " LA ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO", ED. ANTONI BOSCH
- 55.-STUART MILL JOHN, "PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA", ED. FCE, MÉXICO 1951.
- 56.-WILLIAM ALAN, "FINANZAS PÚBLICAS Y POLÍTICA PRESUPUESTARIA", ED. AMORRORTU, ARGENTINA 1965.
- 57.-VARIAN HAL, "MICROECONOMÍA INTERMEDIA", ED. ANONI BOSCH, ESPAÑA 1999.
- 58.-ZERMEÑO FELIPE, "LECCIONES DE DESARROLLO ECONÓMICO", FACULTAD DE ECONOMÍA, UNAM.