



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES

*ALTERNATIVAS PARA COMPENSAR LOS INGRESOS DE LAS
FINANZAS ESTATALES POR EL IMPACTO QUE TENDRÁN
POR LA ELIMINACIÓN DE LA TENENCIA*

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
ECONOMÍA PRESENTA

BERNARDINO VAZQUEZ ROSAS

ASESOR: MTRO. CARLOS LOEZA MANZANERO



FES Aragón

MÉXICO, 2012



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADEZCO

A Dios, quien me dio la fe necesaria para realizar todos mis propósitos, entre ellos mi tesis de licenciatura.

A mi madre Trinidad Rosas, quien nunca descansó hasta verme triunfar y hoy lo puede hacer.

A mis hermanos Christian Matus y Ricardo Vázquez, quienes me apoyaron siempre; a mis amigos y, sobre todo, al apoyo de Brenda Carmona, confidente y amiga.

A mi coordinador, maestro, especialista y mentor, Carlos Loeza, quien me ayudó con sus sabias sugerencias y me motivó para seguir adelante en la culminación de la presente tesis.

A la profesora Hortensia Arroyo, por su incansable apoyo a deshoras y sus apreciables indicaciones en la elaboración de la tesis.

A quien fuese mi Jefe en mi Servicio Social Antonio Mompala Rea, por las prerrogativas, enseñanza de un líder, consejos y aprendizaje otorgado.

Al maestro Luis García Sotelo (Indetec), por sus consejos y horas prestadas. Asimismo, agradezco a los demás profesores y personas que me impulsaron en toda la carrera.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO 1	
CONVENCIÓNES NACIONALES FISCALES	12
1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS	12
1.2 PRIMERA CONVENCION NACIONAL FISCAL 1925	14
1.3 SEGUNDA CONVENCION NACIONAL FISCAL 1933	16
1.4 TERCERA CONVENCION NACIONAL FISCAL 1947	19
CAPÍTULO II	
CREACION DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL	24
2.1 LOS ESTADOS Y LA FEDERACION	24
2.1.1 LEY FEDERAL SOBRE INGRESOS MERCANTILES 1948	25
2.1.2 LEY DE PARTICIPACIONES	27
2.1.3 LEY DE COORDINACION FISCAL	27
A. LEY DE COORDINACION FISCAL 1953	27
B. LEY DE COORDINACION FISCAL 1979	31
2.1.4 LA CREACION DEL SNCF 1980	33
2.1.5 LOS ORGANISMOS DEL SNCF	37
2.2 ANTECEDENTES DE LOS FONDOS DE APORTACIONES (RAMO 33)	41
2.2.1 FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACION BASICA Y NORMAL	43
2.2.2 FONDO DE APORTACIONES PARA LOS SERVICIOS DE SALUD	44
2.2.3 ANTECEDENTES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PUBLICA	44
2.2.4 ANTECEDENTES DEL FONDO DE APORTACIONES MULTIPLES	45
2.2.5 FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACION TECNOLOGICA Y DE ADULTOS	46

CAPÍTULO III

EL SISTEMA TRIBUTARIO EN MÉXICO, 1980-2010	48
3.1 EL SISTEMA IMPOSITIVO EN MÉXICO, 1980-2000	48
3.2 IMPUESTOS DIRECTOS	53
3.2.1 IMPUESTOS SOBRE LA RENTA (ISR)	54
A. ISR PERSONAS MORALES	56
B. ISR PERSONAS FISICAS	60
3.3 IMPUESTOS INIDIRECTOS	64
3.3.1 IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)	64
3.3.2 IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCTOS Y SERVICIOS (IEPS)	68
3.3.3 IMPUESTO SOBRE AUTOS NUEVOS (ISAN)	69
3.3.4 RECAUDACIÓN	70
3.4 TENENCIA	71
3.4.1 RECAUDACIÓN	73

CAPÍTULO IV

LOS INGRESOS ESTATALES Y MUNICIPALES	76
4.1 INGRESOS BRUTOS	77
4.1.1 PARTICIPACIONES FEDERALES RAMO 28	78
4.1.2 APORTACIONES FEDERALES	85
4.2 ANÁLISIS DE LOS INGRESOS ESTATALES RESPECTO A LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES, DESTACANDO LA IMPORTANCIA DE LA TENENCIA	90
4.3 LA IMPORTANCIA DEL IMPUESTO DE TENENCIA Y USO DE VEHÍCULOS EN EL D.F. Y QUERÉTARO	101

CAPÍTULO V

ALTERNATIVAS PARA HACER FRENTE A LA CAÍDA DE LAS FINANZAS ESTATALES POR LA DEROGACIÓN DE LA TENENCIA	115
5.1 EL CASO DE QUERÉTARO	117
5.2 ALTERNATIVA I: HACER FRENTE A LA CAÍDA DE INGRESOS PROPIOS POR LA DEROGACIÓN DE LA TENENCIA	126

5.3 ALTERNATIVA 2: IVA, PROPORCIÓN DE 3 PUNTOS PORCENTUALES A ESTADOS Y MUNICIPIOS, CON 13% PARA GOBIERNO FEDERAL Y 3% A ENTIDAD FEDERATIVA DONDE SE REALICE EL CONSUMO	137
5.4 ALTERNATIVAS COMPLEMENTARIAS	140
5.4.1 REDUCCIÓN DE ISR TASA GENERAL, AUMENTO EN LA CAPTACIÓN TRIBUTARIA	140
5.4.2 FINANCIAMIENTO A PYMES, DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO DEL MERCADO INTERNO.	143
CONCLUSIONES	148
ANEXOS	156
ÍNDICE DE TABLAS	176
ÍNDICE DE GRÁFICAS	178
ÍNDICE DE ANEXOS	180
GLOSARIO DE TÉRMINOS	182
FUENTES DE REFERENCIA	189

INTRODUCCIÓN

El gobierno obtiene ingresos de distintas fuentes, aunque la principal es la recaudación de impuestos. Mediante la imposición y recolección de impuestos tiene la capacidad de transferir recursos de unos individuos, sectores, regiones y ramas de la economía a otros.

La economía fiscal es el mecanismo más poderoso con que cuenta el Estado para intervenir en la asignación de recursos y en la distribución del ingreso y la riqueza. La finalidad de este poder exclusivo es financiar los costos sociales de la organización del proceso de intercambio. Este proceso se traduce en costos, y el gobierno debe financiar el mantenimiento de la economía social y política de nuestro sistema económico.

Desde la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) hasta la fecha, se observa un sistema en el que el federalismo mexicano se encuentra en un *impasse*, e incluso se podría afirmar que está colapsado.

Ante esta situación, son palpables las deformaciones y transmutaciones que ha sufrido nuestro SNCF (dependiendo de la óptica desde la que se observe), pues en vez de ayudar a la descentralización de los recursos, parece más empeñado en seguir con ellos y no dejarlos escapar. Esto provoca que tanto Estados como municipios sean cada vez más dependientes y vulnerables a las variaciones de los ciclos económicos en el ámbito mundial, pues si el país atraviesa por periodos de inestabilidad económica, esto repercute directamente en los ingresos de la nación y, por ende, en los de las entidades federativas, ya que sus ingresos dependen en más de 90% de lo que el centro les proporciona. Así, se ven obligados a disminuir su gasto social, al no poder realizar programas de ayuda social o de políticas públicas en beneficio de la población.

La propuesta de eliminación de la tenencia en toda la federación se considera una estrategia con tintes partidistas y políticos, cuyo objetivo es que el partido en el poder recupere la credibilidad ante la sociedad, pero que deja de lado el impacto que tendrá en las haciendas públicas de cada entidad federativa. Este impuesto es 100% participable, es decir, lo que se recaudaba en este rubro iba a parar al Estado donde el automóvil estaba registrado, de manera que el ingreso que se obtenía lo podía utilizar cada gobierno local en

donde lo considerara conveniente, ya que no tenía destino específico de gasto, además de estar considerado como uno de los impuestos más progresivos con que cuenta México.

Se tiene la idea en nuestro país de que la tenencia vehicular o por uso de vehículos es un impuesto que sólo se grava en México y en ningún otro lugar del mundo, lo que ha dejado una noción errónea y la predisposición en contra de dicho impuesto. Incluso varios funcionarios en el poder pretenden desaparecer este gravamen sin tener una idea precisa de las consecuencias que dicha medida tendrá en sus haciendas locales. Se debe examinar el entorno mundial, pues no somos el único sitio donde se cobra por tener un vehículo; en algunos países (Alemania, EUA, España, Chile, Nicaragua, entre otros) contar con un automotor es considerado un lujo, ya que se encuentra entre los haberes de los propietarios, lo que representa un bienestar económico y social de las personas. En cuanto a la causación e impacto que tal gravamen tiene en otros países, Alemania, EUA, España y Colombia son los que más se asemejan en la repercusión que se presenta en México por concepto del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV), sin olvidar a Chile y Nicaragua, que son similares en términos de gravamen por vehículo.

Las entidades federativas que cuentan con tenencia local y la cobran totalmente, es decir, aquellos Estados y Municipios donde no se aplica un tratamiento de beneficio fiscal (subsidios y/o estímulos), con respecto personas físicas sin actividad empresarial y con licencia vigente, son: Nayarit, Campeche y Guerrero.

Las entidades que cuentan con tenencia local y la cobran parcialmente, es decir, en aquellas que se aplica un beneficio fiscal, excepciones, subsidio o estímulo, destacando por ejemplo, a Aguascalientes donde exentó del pago a todos los vehículos nuevos con un valor de hasta 200 mil pesos con IVA incluido y; en Hidalgo donde están exentas todas las unidades con un valor hasta 350 mil pesos IVA incluido.

Las entidades que eliminarán la tenencia por sustitución de pagos serán 14, entre las que se encuentran Baja California, Coahuila, Colima, D.F., Durango, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. El caso de Querétaro lo analizaremos especialmente por la legislación que se dio para hacerlo un impuesto local; el subsidio en este Estado es total para vehículos de hasta 400 mil pesos con IVA incluido.

Las entidades que eliminarán la tenencia totalmente son: Sonora, Jalisco, Guanajuato, Morelos, Puebla, Chiapas y Chihuahua.

En el Anexo I se incluye un cuadro en que se compara la tenencia en México con un impuesto muy similar en algunos países, desde la base gravable hasta la fecha o época en que se paga en los lugares ejemplificados.

Hoy en día las ideas de los gobernantes parecen tener poca lógica e incluso rayan en el absurdo, pero a través de ellas se percibe el poco interés que les despierta el bienestar y el desarrollo de la sociedad. Muchos sólo buscan la permanencia de su partido en el poder, por lo que proponen acciones que, aunque en apariencia pretenden ayudar a la sociedad, no le rinden cuentas de la realidad en la que se verá involucrada debido a las malas decisiones que políticos sin preparación pudieran tomar.

Por ello, ante la falta de credibilidad y congruencia en los gobernantes, es importante saber lo que se está dejando de percibir en cuanto a ingresos propios en Estados y municipios por una propuesta que surgió como bandera para acceder a la Presidencia de la República por parte del C. Felipe Calderón Hinojosa (Presidente 2006-2012), y de varios de sus partidarios que comulgan en una misma ideología, en particular con ideas de un modelo económico neoliberal y un sistema que ya no da para más, lo que quedó evidenciado con la crisis financiera de 2008.

Ahora bien, como ya se mencionó, en nuestro país se deroga el ISTUV en toda la federación y se dejará a consideración de los Estados cobrarlo o no. Es conveniente, entonces, analizar el impacto que tendrá dejar de percibir ingresos propios por la vía de la tenencia, así como las acciones que deberán tomarse para sustituir los miles de pesos que se perderán por ese concepto. Ante la inminente necesidad de generar entradas que no sólo ayuden a reponer dichos ingresos, sino que incluso permitan captar más y mejores recursos para hacer frente a las demandas de las entidades federativas en su localidad, la presente investigación busca posibles alternativas que respondan a dicha problemática.

Los principales objetivos de este trabajo son:

- Estudiar la dependencia de las entidades federativas de las transferencias federales (Ramo 33 y Ramo 28, principalmente).

- Analizar la proporción que corresponde al Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos y el impacto en las entidades federativas, tomando como ejemplo los casos del Estado de Querétaro y el Distrito Federal.
- Desarrollar posibles alternativas para generar ingresos propios en las entidades federativas.

La hipótesis por comprobar es:

✓ La derogación de la tenencia y la falta de mejores y mayores potestades tributarias de las entidades federativas pone en evidencia la crisis por la que atraviesa el SNCF y la vulnerabilidad de sus finanzas al hacerlas depender de las transferencias federales y obtener menos ingresos propios destinados a un gasto no etiquetado.

La metodología utilizada atiende a diversos principios correspondientes a los métodos deductivo y analítico comparativo, ya que se va de lo general a lo particular, su relación entre ellas y sus consecuencias en el país que se harán de manera directa y documental.

Asimismo, se aplicará el método sintético y, mediante él, se reunirán las partes analizadas para comprobar la hipótesis. Los enfoques usados serán cuantitativo deductivo y cualitativo. La investigación será de manera objetiva e histórica, y se tomarán como base los datos estadísticos oficiales.

La presente investigación está dividida en cinco capítulos.

En el capítulo I se trata, principalmente, de los antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), las Convenciones Nacionales Fiscales, cuyo propósito primordial era establecer una clara delimitación de las potestades tributarias de la federación, Estados y Municipios, y en las que se llegó al establecimiento de un esquema de coordinación en materia del ISIM (Impuesto sobre Ingresos Mercantiles) y a la celebración de convenios en otros gravámenes. Sin embargo, no pudieron eliminar el problema de la concurrencia impositiva.

Ante la falta de mecanismos más sólidos y efectivos en términos recaudatorios, en el capítulo II se presenta el origen y desarrollo del SNCF y su objetivo principal: la eliminación de la concurrencia impositiva. Se establecen los ordenamientos que dan coherencia a los

estatutos tributarios de la federación, Estados y Municipios, y dejan ver, al final del capítulo, el debilitamiento del SNCF.

En el capítulo III se estudia el sistema impositivo en México de 1980 a 2010, es decir, desde la entrada en vigor del SNCF, y la relevancia que tiene en el ámbito nacional; se mencionan los principales avances en términos tributarios y en materia de coordinación fiscal; se señalan los orígenes de los Fondos de Aportaciones, ingresos etiquetados de suma importancia para entidades federativas y municipios, y se destaca el peso del ISTUV en los ingresos de las haciendas públicas locales.

En el capítulo IV se examinan los ingresos con los que se cuenta en Estados y Municipios y su porcentaje respecto a ingresos totales; también se verifica que tanto dependen éstos de las transferencias federales y se analiza la proporción que guarda la tenencia en comparación con las participaciones y aportaciones. Se destaca el impacto que tendría la derogación de la tenencia en los casos particulares del Estado de Querétaro y el Distrito Federal; este último se verá más afectado porque cuenta con la mayor cantidad del padrón vehicular del país.

En el capítulo V se observan las posibles alternativas para sopesar la caída que tendrán Estados y Municipios por la derogación de la tenencia. Se añade el caso de Querétaro, que encontró una posible solución y en el que se observan las reacciones a lo propuesto en el Estado, así como potenciales opciones complementarias, en las que se destaca que se puede hacer más con un mayor compromiso social de nuestras autoridades y adecuando potestades tributarias.

Finalmente, al trabajo de investigación se anexan algunos mapas conceptuales que ayudarán a comprender y sintetizar cada uno de los capítulos, así como gráficas comparativas entre la tenencia y algunos fondos de aportaciones, subrayando su valor en cuanto a ingresos propios.

El aumento de ingresos propios es de suma trascendencia, ya que en su mejor y mayor captación tendremos una ampliación de las políticas públicas necesarias para el funcionamiento y bienestar de la sociedad.

Cabe mencionar que la presente investigación tiene como fin plantear iniciativas para mejorar nuestro Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; creo firmemente en la reacción de

nuestras autoridades y en el compromiso que tienen con el bienestar social, y en la marcada participación de la sociedad en el progreso propio y colectivo de nuestro país.

CAPÍTULO I. CONVENCIONES NACIONALES FISCALES

1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En la evolución de la historia nacional el federalismo se ubica como una estructura dual de gobierno cuyo origen se remonta a la Antigüedad, a los primeros acuerdos entre tribus. Éstas, generalmente, motivadas por factores militares, mostraron una organización de estructura superior que tuvo como principio la unidad política, pero que no implicaba la pérdida de libertad de las partes integrantes.

Es importante resaltar que la idea del federalismo en México estaba ya presente en las provincias coloniales, pues se necesitaba una organización que les garantizara libertad y, asimismo, que no permitiera la desintegración del territorio nacional. En estas condiciones la idea se fue desarrollando hasta hacerse notar debidamente en la proclamación del Acta Constitutiva de la Federación de 1824, en la cual se expresa: “La nación opta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”.¹ Sin embargo, acontecimientos como la inestabilidad de los gobiernos, las intervenciones extranjeras, las guerras civiles y el atraso socioeconómico y cultural que sufrió el país se conjugaron para que no se llevara a cabo la institución federal, ni la soberanía popular ni la división de poderes.

A partir de lo anterior, y desde entonces, en México se han diseñado planes y programas nacionales con el fin de establecer un desarrollo y crecimiento, tanto económico como social, que conduzcan al bienestar común de la federación y los Estados, y han quedado plasmados en las constituciones políticas de México (la Constitución de 1857 y la de 1917).²

Como se sabe, la Constitución mexicana de 1857 no establece una delimitación clara y precisa en materia tributaria entre la federación y las entidades federativas. Es hasta la Constitución de 1917 cuando hay concurrencia entre los poderes tributarios de ambos niveles de gobierno. Esto ha provocado que, desde 1857, se debata sobre la mejor fórmula de distribución de competencias en esa materia, tratando de establecer los impuestos que corresponderían a la federación y los que tocarían a las entidades federativas.

¹ ORTEGA, Jesús, 2001, p. 191.

² Se tienen antecedentes de la posible separación en términos tributarios de la federación y los estados, y es allí donde cabe destacar las primicias al respecto.

Esta fórmula no prosperó, ya que varios estuvieron en contra de su aplicación al notar ciertas dificultades y, por tal motivo, propusieron como modelo la Constitución de Estados Unidos de América, que no establece la delimitación entre Estados y federación en el campo tributario, sino que plantea que sea el Congreso de la Unión el que apruebe el presupuesto de gastos de la federación que anualmente se presenta al Ejecutivo y, de ser necesario, imponga contribuciones. Con ello se esperaba que no se precisaran límites a la posibilidad de establecer ingresos tributarios para satisfacer las necesidades del poder público.

El jurista Ignacio L. Vallarta articuló de mejor manera esta opción, extraída en algunos términos de la Constitución de Estados Unidos de América, y sostuvo que, excepto los impuestos que la propia Constitución mexicana señalaba como exclusivos de la federación y la prohibición de establecer gravámenes indirectos internos, los Estados podían decretar las cargas que creyeran convenientes sobre los valores que hubiera dentro de su territorio y que constituyan su riqueza. Todo esto propiciaría una doble tributación por parte de la federación y los Estados, y una posible anarquía fiscal en México.

Dada la concurrencia en materia impositiva entre la federación y los Estados que caracterizó al país por la mencionada propuesta, hubo veces en que se generalizó una doble o múltiple imposición, lo que provocó serias afectaciones a las actividades económicas del país al incidir de manera acumulada en los mismos contribuyentes, que se veían obligados a pagar varios impuestos por los distintos procedimientos de recaudación, lo que desalentaba la posible construcción de actividades económicas para el desarrollo del país.

México pasó luego por una etapa difícil debido a la lucha armada conocida como Revolución mexicana, que no sólo trajo consigo destrucción y pérdidas humanas, sino también la desintegración de los Estados y orilló a que las actividades económicas que se venían desarrollando, como la producción agrícola y la industria extractiva, se vinieran abajo. Como consecuencia no hubo suficiente estabilidad, ni económica ni política, y cada Estado emitió de manera autónoma su propia moneda. Esta acción propició que el intercambio de productos entre los Estados fuese más ineficaz y, en consecuencia, que hubiera una caída económica del país que indujo a la toma de decisiones respecto a la creación de una nueva Constitución, la que nos rige hasta la fecha.

La Constitución de 1917 estableció un federalismo dual (jurídico-político federal y jurídico-político local) al instituir dos órdenes orgánicos, normativos y de competencias de idéntica jerarquía, y sometidos ambos, el estatal y el federal, a la propia Constitución. También reconoció la separación de los tres niveles de gobierno, y considera al municipio libre y con autonomía, pero, sobre la soberanía de Estados y municipios, está el gobierno

federal; esto con el fin de buscar la distribución de responsabilidades y definir mecanismos de colaboración y coordinación para alcanzar un desarrollo socioeconómico en el país. A pesar de estas medidas, México no quedaba exento de la múltiple tributación, pues los Estados no estaban organizados y, por ende, se aplicaba el impuesto que mejor convenía al Estado y se tenían cientos de impuestos locales.

A pesar de que se pretendió dejar estipuladas en la Constitución de 1917 las facultades de cada ámbito de gobierno, no fue suficiente para la determinación del arreglo fiscal entre los niveles de gobierno. En virtud de la situación generada en el país respecto al esquema en que los contribuyentes pagaban doble y hasta múltiple tributación, en 1925, 1933 y 1947 el gobierno federal convocó a las entidades federativas, en las tres respectivas convenciones nacionales fiscales, a establecer mecanismos de coordinación fiscal con el firme objetivo de encontrar soluciones al problema de concurrencia, ya que hasta ese momento era incontenible la implementación de impuestos locales.

1.2 PRIMERA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL 1925

La Constitución de 1917 trajo consigo modificaciones sustanciales respecto al marco tributario, y en su mayoría fueron propuestas en las convenciones nacionales fiscales. En agosto de 1925 se reunirían por primera vez representantes de los distintos niveles de gobierno con los representantes de haciendas locales y de la federal, con el fin de buscar soluciones que dieran seguridad jurídica al cobro de impuestos, así como para evitar la continuación de un sistema tributario atrasado, complicado y formado por más de cien impuestos diferentes que se cobraban según la región.

En agosto de 1925 se realizó la primera Convención Nacional Fiscal, que pretendía delimitar claramente los poderes tributarios de la Federación y de los Estados, así como analizar la problemática que aquejaba al conjunto de disposiciones fiscales para buscar una mejor distribución de potestades entre federación y entidades y determinar un plan nacional de arbitrios que unificara el sistema fiscal en toda la República para disminuir los gastos de recaudación y administración, ampliar el producto del impuesto y hacerlo recaer más equitativamente sobre los causantes.

El principal acuerdo que se tomó en esta Convención fue “desterrar las prácticas alcabalatorias mediante una distribución de los impuestos entre la Federación, Estados y

Municipios, a través de reformas constitucionales”.³ La iniciativa de ley correspondiente a esta propuesta implicaba cambios a los artículos 118 y 131, y adicionales al 74 de la Constitución. Sin embargo, no la aprobó el Congreso de la Unión.

Las conclusiones de la Convención al respecto fueron:

- I. Los impuestos sobre la tierra y los edificios son exclusivos de los Estados.
- II. El poder tributario federal es exclusivo sobre el comercio exterior y la industria, sin olvidar que los Estados deben participar en la recaudación de su localidad.
- III. Deben tratarse de manera separada los impuestos especiales, y las futuras convenciones buscarán resolver si deben ser establecidas por la federación o por los Estados, así como delimitar las clases que estarán obligadas a participar en sus productos.
- IV. Los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre actos no mercantiles de las concesiones otorgadas por las autoridades locales y sobre los servicios públicos locales.
- V. Debe agregarse una nueva cedula a la Ley del Impuesto sobre la Renta a fin de gravar el ingreso de los bienes inmuebles edificados cuyo producto debe ser exclusivo de los Estados.⁴

Con los puntos anteriores se observa que se pretendía llegar a un acuerdo en el que se distribuyeran de mejor manera las potestades impositivas entre los diferentes órdenes de gobierno. Cabe destacar que un elemento que se convertiría en central para el sistema financiero mexicano fue la participación de los Estados en los ingresos producidos por los impuestos cobrados por la federación y viceversa.

Se llegó a varios acuerdos y se propusieron diversas iniciativas de ley, pero éstas no fueron plasmadas en la Constitución, por lo que fueron olvidadas.

Entre los logros obtenidos en esta Convención estuvo la propuesta de un plan de transición en el que se fueran desgravando proporcionalmente las mejoras, hasta anular el impuesto en ellas. Uno de los puntos más rescatables fue la colaboración para gravar un artículo regional, con lo que se pretendía que hubiese un acuerdo con los demás Estados de la República a efecto de alcanzar uniformidad.

No obstante, el acuerdo que suponía una mejor distribución de potestades impositivas entre los órganos de gobierno no se llevó a la práctica y pasó a segundo término.

³ MORONES Hernández, Humberto, 1995, p. 40.

⁴ DE LA GARZA, Sergio, 1990, p. 216.

El sistema tributario de la nación no se modificó y, por lo tanto, debió transcurrir una década para su consecución.

1.3 SEGUNDA CONVENCION NACIONAL FISCAL 1933

Respecto a los diversos acuerdos e ideas que se habían planteado en la primera Convención Nacional y que no se llevaron a cabo por la crisis mundial que se atravesaba, se tuvo que convocar a una segunda Convención Nacional Fiscal, que retomó aquellos objetivos y debió estudiar la dificultad nacional de aquel momento, así como buscar una solución a los problemas a través de medidas adecuadas.

Así pues, en febrero de 1933 se volverían a reunir los diferentes órganos de gobierno para celebrar la reunión, cuando era presidente de la Republica Mexicana Abelardo L. Rodríguez. Éste restó facultades a las entidades federativas al acordar que la Convención podría autorizar la modificación de las leyes fiscales en lo referente a impuestos locales, pero que, en lo relacionado con impuestos federales, poseía un carácter de organismo de opinión; en cambio, las decisiones del gobierno federal asumían un peso proporcionado.

En esta Convención el objetivo principal fue el establecimiento de una delimitación entre los poderes tributarios de la federación y los Estados para eliminar las prácticas de concurrencia en la aplicación de impuestos que seguían afectando al país. Otras de las metas fueron: establecer las bases de los sistemas estatales y municipales de tributación; constituir la Comisión Permanente de la segunda Convención Nacional Fiscal y reglamentar el sistema de participaciones.⁵

Las conclusiones a las que se llegó fueron las siguientes:

- I. La Comisión Permanente de la segunda Convención Nacional Fiscal será la encargada de proyectar un tipo de catastro parcelario, determinar las fuentes de ingreso que deberán costear los trabajos de catastro predial y resolver de forma coordinada los problemas que se susciten entre Estados colindantes y entre todos los Estados y la Federación.
- II. La base de la tributación local debe ser la imposición territorial en todos sus aspectos. Esto quiere decir que el gobierno federal no debe establecer impuestos sobre esa fuente, ni en forma de impuestos directos ni como adicionales sobre

⁵ MORONES Hernández, Humberto. Loc. cit.

tributos locales. Este poder debe ser ejercido sobre toda la propiedad territorial dentro de sus respectivos territorios. En este caso, se debe gravar tanto la propiedad urbana como la rural.

- III. Los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre todos los actos no mercantiles que puedan tener lugar dentro de sus respectivas jurisdicciones.
- IV. Potestad exclusiva de los servicios públicos municipales y concesiones locales.
- V. El gobierno federal debería tener poder exclusivo de tributación sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones), sobre la renta (personas físicas y empresas) y sobre la industria respecto a impuestos especiales, pero se requerirá la participación de los Estados y Municipios.
- VI. La entidad federativa ostentara el poder tributario sobre actos no comerciales dentro de su territorio.

Respecto a los avances que se lograron en esta segunda Convención están, sobre todo, que se establecieron las bases para unificar los sistemas estatales y municipales y para coordinarlos con el sistema federal.⁶

También provocó la primera revisión seria de las estructuras fiscales estatales y municipales y el surgimiento de las bases de las reformas a la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución, que otorga al gobierno federal facultades para gravar el comercio exterior, la producción y explotación de los recursos naturales y los servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación. Con esta medida trascendental se intentó definir las fuentes de ingresos tributarios que corresponderían a cada orden de gobierno por medio de la reglamentación del Sistema de Participaciones para distribuir a los Estados y Municipios la recaudación de algunos impuestos federales.⁷

A pesar de todo, los acuerdos obtenidos en la segunda Convención Nacional Fiscal sólo tuvieron carácter de recomendación para resolver los problemas de los erarios federales y estatales, lo improductivo de los impuestos actuales y la parálisis del desarrollo económico del país, mientras continuaba en funciones un sistema impositivo complicado.

Gracias a lo anterior, se materializó la reglamentación de participaciones, pues se consideró necesaria la repartición de algunos impuestos entre la federación, Estados y

⁶ LOEZA, Carlos, 2008, p. 4.

⁷ *Ibíd.*, p. 5.

Municipios, lo que trajo como consecuencia que a las entidades se les otorgaran participaciones del rendimiento de las siguientes contribuciones:

- a. Impuesto Sobre Energía Eléctrica, artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de México en el texto vigente de 1934-1942.
- b. Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles con tasa federal uniforme de 1.8% y una tasa máxima, para los Estados que aceptaran coordinarse, de 1.2%, vigente a partir de 1949.
- c. Producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros derivados del petróleo; cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación y explotación forestal. Artículo 73, fracción XXIX, inciso 5, subincisos A) al F) de la Constitución vigente.
- d. Producción y consumo de cerveza, artículo 73, fracción XXIX, inciso 55, subinciso G) de la Constitución, vigente a partir de 1949.

De esta manera se constitucionalizó por primera vez el principio de que, a pesar de crear un impuesto correspondiente a un nivel de gobierno, los otros niveles tienen derecho a participar en los ingresos recaudados por este concepto. También en 1936, el presidente Lázaro Cárdenas envió una iniciativa sobre los artículos 73, fracción X, y 131 de la Constitución a efecto de establecer una delimitación clara entre los poderes, ya que él tenía la firme certeza de que había llegado el momento de dar a los Estados el poder de hacer frente a sus demandas locales y, de esta manera, fortalecerlos con ingresos propios; es decir, otorgarles participaciones y contribuciones exclusivas que les aseguraran rendimientos regulares y vastos a cambio de restringir la concurrencia tributaria que provoca la improductividad de los gravámenes fiscales.⁸ En consecuencia, la propuesta buscaba establecer un régimen mixto en el que se definieran los impuestos de cada nivel. Del federal cabe mencionar:

- a. Los impuestos y derechos de importación y exportación.
- b. Impuestos sobre la renta de las sociedades y de las personas físicas. En estos impuestos participarán los Estados y Municipios.
- c. Impuestos sobre instituciones de crédito y compañías de seguros.

Mientras que a los Estados les corresponderían:

- a) Impuesto predial: los Municipios participarían en él.

⁸ DE LA GARZA, Sergio. Op. cit. Nota 11, p. 218.

b) Impuesto general sobre la industria y el comercio, que sustituiría a los antiguos impuestos de patente. En este caso el gobierno federal participaría en el producto del impuesto general que reemplazaría al impuesto del timbre sobre las operaciones comerciales e industriales.⁹ A pesar de las buenas acciones del presidente Cárdenas, no se aprobaron dichas modificaciones.

A punto de finalizar el periodo presidencial de Cárdenas, promovió una reforma al artículo 73, en la que se facultaba al Congreso de la Unión para legislar, a efecto de impedir que en el comercio de Estado a estado se restablecieran las restricciones en materia de hidrocarburos, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, banca central y trabajo; y también establecer contribuciones referentes a: 1) comercio exterior; 2) aprovechamiento y explotación de recursos naturales propiedad de la nación; 3) instituciones de crédito y seguros. Esta reforma entró en vigor hasta el 1 de enero de 1943.

Si bien la concurrencia tributaria continuó, al no lograrse la reforma constitucional que modificara dicho régimen, algunos impuestos relacionados particularmente con la propiedad-raíz con el tiempo quedarían de manera exclusiva en los Estados, y otros, como el ISR a las empresas, tendrían que ser exclusivamente gravados por la federación. De esta manera se observa que en la segunda Convención Nacional Fiscal se consiguió un principio en el que los Estados tuvieran una participación en los ingresos producidos por determinados impuestos, definidos como federales o impuestos especiales, que en ese momento eran del gobierno.

1.4 TERCERA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL 1947

En noviembre de 1947, cuando el secretario de Hacienda y Crédito Público era Miguel Beteta, y el presidente Miguel Alemán Valdés, se convocó a una tercera Convención Nacional Fiscal, que alcanzó objetivos trascendentales para el país, ya que se buscaba establecer un sistema coordinado entre Federación y Estados que garantizaría la uniformidad y coherencia de los sistemas impositivos, distribuyeran los rendimientos de los impuestos,¹⁰ así como la creación leyes que transformarían la actividad tributaria durante las siguientes décadas (Carlos Loeza, op. cit., p. 5); esto inspiró el sistema de coordinación fiscal que ahora está en vigor.

⁹ *Ibíd.*, pp. 218 -219.

¹⁰ ORTIZ Ruiz, Miguel. 1998, pp. 27-28.

A esta tercera Convención asistieron representantes de cada gobierno estatal, un representante común de los municipios del mismo Estado y un experto en materia fiscal. También se convocó a la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco) para que los contribuyentes tuvieran una participación directa. Previamente realizaron una Convención Nacional de Causantes, en la que sacaron conclusiones que se expusieron en la Convención Nacional Fiscal, lo que le dio una característica importante y especial a la Convención.

La filosofía de las convenciones nacionales fiscales la explicó años después el secretario de Hacienda: “Se aprecia como propósito central delimitar las esferas de acción de la federación, de los Estados y los Municipios por la vía de atribuir a cada categoría fuentes propias de tributación seleccionadas en razón de su capacidad de control sobre los respectivos causantes [...] la actual administración consideró que el problema de doble o múltiple tributación debía abordarse desde la consideración inicial de que diversas entidades políticas-económicas que coexisten en el país deben tener posibilidades de participar en el rendimiento del sistema tributario en proporción de las necesidades de los servicios públicos que cada una tiene encomendadas, donde la cuestión fundamental a resolver no es dividir los conceptos, sino asegurar la suficiencia conjunta del sistema tributario”.¹¹

Por eso las propuestas que se llevaron a esta convención fueron las siguientes:

- I. Trazar un esquema de Plan Nacional de Arbitrios, es decir, un sistema de distribución de todos los gastos públicos entre todos los contribuyentes. La importancia de este objetivo era no sólo tomar en cuenta las necesidades de la federación y Estados, sino también las de los municipios y reafirmar su autonomía.
- II. Determinar las bases de colaboración entre los tres niveles de gobierno y fórmulas entendibles, entre ellas algunas para bajar los costos de recaudación y tener eficiencia en su control.
- III. Establecer la distribución entre estados, federación y municipios dependiendo del costo de servicios públicos y de su capacidad de control sobre los causantes respectivos, con la facultad de legislar o administrar en materia tributaria.

¹¹ BETETA, Ramón, 1951, pp. 143-144.

- IV. Dictar una legislación uniforme por parte de los Estados para gravar el comercio, y que la federación suprima todos los impuestos especiales al comercio como antecedente de un impuesto sobre ventas al consumo.

En esta Convención se lograron varios avances que en su momento fueron útiles al país:

- a. Se estableció una legislación en materia de impuestos de herencia y legados.
- b. Se abolieron impuestos locales y municipales sobre remuneraciones al trabajo y sobre el producto de las inversiones de capital, para que fueran gravadas sólo una vez, por la federación, y que, por supuesto, fuera participable.
- c. El impuesto al predial debía ser local con participación única a los municipios.
- d. Se consideraron locales los impuestos sobre diversiones y espectáculos públicos, los mercados y comercio ambulante al menudeo.
- e. Se consideraron locales los expendios al menudeo de artículos de primera necesidad que señalaran las legislaciones locales.
- f. La estructura de la Hacienda Pública local tendría que estar compuesta por la prestación de los servicios públicos y, además, sería participable en impuestos federales y estatales.
- g. Como derechos municipales se identificaron los de agua potable, registro, panteones, de cooperación por obras municipales de urbanización, y por las autorizaciones o permisos que expidiera el municipio.
- h. Se propuso exención los impuestos a la agricultura de primera necesidad de consumo nacional; en cuanto a ello, se tendría que analizar el impacto económico a la reproducción y, con ese fin, se crearían impuestos extrafiscales para darle impulso, crecimiento y desarrollo a la agricultura.
- i. Se consideran transitorios los impuestos a la agricultura, por ser de competencia estatal y para evitar el doble gravamen a través del impuesto a la producción.
- j. Se trataría de igual manera a la ganadería y sólo se requeriría un solo impuesto a la compra-venta de ganado con tasas no onerosas. También habría un único impuesto a productos ganaderos derivados de animales vivos. El registro de fierros y marcas deberán constituir sólo derechos municipales, y se recomienda una legislación para la actividad ganadera.

- k. En cuanto a impuestos especiales a la industria, se deberían dividir en tres las fracciones fijas para que lleguen de igual manera a Federación, Estados y Municipios, y una más para formar un fondo de reserva para auxiliar a cualquier Estado que sufriera un déficit o desequilibrio económico.
- l. Se recomendó el diseño y aprobación de un plan de árbitros, entre federación y municipios, de común acuerdo, sin dejar de lado las necesidades de estos últimos. También se propuso implementar una reforma fiscal en atención a las resoluciones de la asamblea, en la que se debería constituir la comisión ejecutiva del plan nacional de árbitros, donde habría tres elementos representando al ámbito federal, cinco a las entidades federativas, dos a los municipios y dos a los contribuyentes, y se construirían zonas fiscales, determinadas por cinco áreas: Norte, Central norte, Pacífico, Central y del Golfo.

El resultado de esta tercera Convención Nacional Fiscal¹² fue la expedición de la Ley Federal de Impuestos sobre Ingresos Mercantiles que entró en vigor en 1948, e implicaba una tasa federal (1.8%) aplicable a toda la República y otra tasa para los Estados (no excedente a 1.2%) que aceptaran acoplarse a ese impuesto, lo que daba pie a una formalización de coordinación entre Estados y Federación para que ambas tasas se cobraran juntas¹³. En ambos ya estaba estipulado un acuerdo al que llamaron “Convenio de Coordinación”, que consistía en que los Estados dejaban de imponer un impuesto local por uno federal, y aquéllos recibían a cambio parte de lo fiscalizado.¹⁴

También se creó la Ley que Regula el Pago de las Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, orientada principalmente a las entidades que dejaban de percibir un gravamen local para que lo tutelara la federación, así como la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, puesta en marcha en 1953. Finalmente, la Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que celebren Convenio de Coordinación del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles entró en vigor en 1954.

¹² Estas convenciones sentaron las bases para lo que hoy conocemos como Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales, que nacieron con el nombre de Reuniones de Tesoreros de las Entidades Federativas y Funcionarios de la SCHP, *Años del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal 1972-1992*, Indetec.

¹³ LOEZA, Carlos, 2008, p. 6.

¹⁴ HOYO D’Addona, Roberto, “Evaluación de coordinación fiscal en 1986”, *Federalismo Hacendario*, nota 17, p. 9.

Como se observa, en esta última Convención se avanzó de manera sin igual en materia de federalismo fiscal, pues finalmente se delimitó la responsabilidad de la Federación y los Estados respecto a la tributación y distribución; a este tipo de sistema se le denominó “Convenio de Coordinación” y permitió el fortalecimiento de la federación, así como la estructuración de las haciendas públicas y las relaciones fiscales y financieras entre los tres órdenes de gobierno, mediante participaciones que la federación les otorgaba a los Estados cuando dejaban de percibir un impuesto local para convertirlo en federal, y así hacer frente a sus compromisos locales.

Las primeras dos convenciones aportaron ideas que dejaron huella para una mejor distribución de los impuestos sin dejar de percibir ingresos propios, pero tal vez no de la manera como se estaba llevando a cabo. Sin embargo, era una forma de hacer frente a la problemática que acarrea la “conurrencia tributaria”, ya que eso desincentivaba a los contribuyentes y ponía en evidencia la falta de federalismo en el país.

Por lo que se refiere al nuevo orden generado por las convenciones nacionales fiscales, había un enfoque en que el país dejaba de ser centralista y pasaba a ser federalista, tal como se estipulaba en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y así la atribución de recursos a Estados y Municipios dependería del grado de autonomía, de sus estructuras socioeconómicas y de sus prioridades políticas. De este modo se diseñó una política tributaria distributiva aunada a la coordinación entre Federación, Estados y Municipios.

Para finalizar, no hay que dejar de lado que las ideas plasmadas en las primeras convenciones nacionales fiscales son reflejo de la que hoy es la encargada de establecer la forma de recaudación y distribución entre las entidades coordinadas, y que es la columna vertebral de lo que hoy se conoce como Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

CAPÍTULO II. CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

2.1 LOS ESTADOS Y LA FEDERACIÓN

Desde sus orígenes, el federalismo nacional se vio idealizado como la expresión de la voluntad de los mexicanos de unificar el país a partir de sus distintas regiones. Esto se enfatizó en nuestro máximo ordenamiento legal, la Constitución Política Mexicana, y a través de ésta se pretendió establecer y garantizar la participación de los distintos órdenes de gobierno, así como la coordinación y colaboración en el marco de relaciones intergubernamentales, buscando distribuir responsabilidades y potestades entre los tres niveles: federal, estatal y municipal.

Entre los primeros intentos por eliminar los efectos negativos de la concurrencia impositiva y las deficiencias del sistema tributario en México se tiene el antecedente de las denominadas convenciones nacionales fiscales (mencionadas en el capítulo anterior), cuyo propósito era instaurar una clara delimitación de potestades tributarias para federación, Estados y Municipios, y cuyo resultado fue la implantación de un esquema de coordinación en materia del impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM) y la celebración de convenios fiscales en otras fuentes tributarias. Sin embargo, estos mecanismos no fueron suficientes para eliminar el problema que se venía propiciando desde el inicio de las convenciones, es decir, la llamada “conurrencia impositiva”, lo que orilló a que se establecieran mecanismos más sólidos y efectivos en términos recaudatorios. En ese contexto se implementó un sistema cuyos objetivos eran dar coherencia a los ordenamientos tributarios, fijar las participaciones necesarias por parte de las haciendas públicas en los ingresos federales y precisar reglas de colaboración administrativa entre las diferentes autoridades fiscales, de tal manera que también se unificara la carga impositiva de los contribuyentes y la forma en que se distribuirían dichas participaciones.

Uno de los efectos de la concurrencia impositiva fue la idea de crear un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que tuviera como base los lineamientos expuestos en las convenciones nacionales fiscales y que pretendía regular el panorama tributario nacional y eliminar en lo posible dicha concurrencia, así como ayudar a fortalecer las haciendas públicas fiscal y administrativamente en los distintos niveles de gobierno.

Como resultado de las convenciones fiscales nació la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), expedida en 1947 y que entró en vigor hasta 1948.¹⁵ Con esta ley se posibilitó el comienzo de la coordinación entre Estados a través de un convenio en el que éstos, al suscribirlo, derogaban impuestos locales al comercio y a la industria. De esta forma, la administración del impuesto estaba en manos de los Estados, que recibían un porcentaje por recaudación y otro por multas y recargos en el procedimiento de ejecución.

La descentralización fiscal trajo como consecuencia la planeación del desarrollo regional en un marco de cooperación y participación. Con esto se procura aprovechar la cercanía directa que tienen Estados y Municipios respecto a la población como una ventaja para conocer sus necesidades y encontrar mecanismos que permitan dotarla de los servicios que la comunidad necesite. Por esa circunstancia, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal nació, primeramente, del firme objetivo de separar las facultades de tributación entre Federación y Estados, y éste, a su vez, se centró originalmente en la distribución de ingresos fiscales producto de la celebración del convenio de coordinación, según el cual las entidades federativas que se adhirieran al sistema renunciarían a cobrar ciertos tributos locales a cambio de recibir participaciones federales.

Por esa razón y antes de entrar de lleno en el análisis del SNCF y los organismos que la integran, se revisará la Ley que dio pie a la coordinación entre Estados y Federación, la Ley del ISIM. Así pues, tenemos que las participaciones se consolidan como el principal mecanismo de transferencia de recursos de la federación a los Estados (Ley de participaciones) y que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se fortalece.

2.1.1 LEY FEDERAL SOBRE INGRESOS MERCANTILES, 1948

Esta ley entra en vigor propiamente en 1948, un año después de su expedición, y fue hasta entonces cuando se puso en marcha. No hay que olvidar que fue uno de los avances que trajo consigo la tercera Convención Nacional Fiscal. Esta etapa se caracteriza por ser la precursora de la coordinación fiscal, cuyo objetivo principal era delimitar los tributos y hacer partícipes de éstos a las entidades federativas; los principios rectores pasan, entonces, de ser fuentes impositivas, a su armonización y colaboración.

Para empezar, se generó un amplio marco jurídico como sustento para el SNCF, que había nacido del convenio que planteaba la colaboración entre las distintas entidades. La base de este surgimiento se asienta en la Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles que,

¹⁵ DOF, publicada el 13 de diciembre de 1947.

posteriormente, daría lugar a las potestades tributarias. De esta manera se gestionaría la coordinación fiscal como organización, con estructuras administrativas y personal a su servicio, en el entendido de que todo se creó gracias a la Convención de Arbitrios que se instituyó como primer órgano de coordinación y que tenía la finalidad de proponer medidas de estructura entre los tres órdenes de gobierno.

La Ley surgió mediante la celebración de un convenio en el cual los Estados que lo suscribían se comprometían a derogar los impuestos locales al comercio y a la industria a cambio de recibir participaciones¹⁶ que la federación les asignaba.¹⁷ La llegada de la Ley del ISIM trajo consigo un primer pacto de coordinación en el que Estados y Federación estaban coordinados y se cobraba de la siguiente manera:

- 1.8% de tasa uniforme.
- 1.2% tasas máxima a los Estados, que daba en suma una tasa máxima nacional de 3%.

Y la tasa máxima nacional se repartía así:

- 60% de rendimiento a la Federación.
- 40% de rendimiento al Estado.

De igual modo, este impuesto gravó las contribuciones brutas obtenidas por los siguientes conceptos:

- Enajenación de bienes.
- Prestación de servicios.
- Comisiones y mediciones mercantiles.
- Arrendamiento de bienes.

La administración del impuesto corría por parte del Estado que recibía 4% de la recaudación por gastos de administración, así como el 40% de los recargos y multas aplicadas en el proceso. Esto generaba que más Estados se coordinaran, y que casi la mitad de ellos lo hicieran inmediatamente,¹⁸ ya que la recaudación por impuestos al comercio y a la

¹⁶ Las participaciones son las cantidades que los estados, territorios y municipios (incluido el D.F.) tienen derecho a percibir conforme a las leyes fiscales federales, y las cantidades que la federación transfiere por derecho en el rendimiento de sus impuestos (IVA, ISR).

¹⁷ DOF, 30 de diciembre 1948, México.

¹⁸ Hay que recordar que para 1957 sólo había 15 estados de la República coordinados, y esta situación prevaleció hasta 1970.

industria era inferior a la que obtenían con la tasa establecida en sus impuestos propios, es decir, obtenían más ventajas al adherirse a esta ley. No hay que olvidar que había Estados con una mayor carga tributaria local, lo que propiciaba su resistencia a la coordinación que se establecía con la LISIM, ya que representaba mayores obligaciones administrativas para ellos.

2.1.2 LEY DE PARTICIPACIONES

Para acelerar el proceso se tuvo que optar por mejores incentivos para convencer a las demás entidades, de manera que los Estados que se coordinaran recibirían 10% más de participaciones en el rendimiento de otros impuestos federales.¹⁹ Esto trajo consigo que varios Estados aceptaran el cambio, ya que esto les traería una mayor ventaja económica.

La ley que regula las participaciones en ingresos federales estableció la cantidad que tendrían que percibir los Estados, territorios o Municipios coordinados que derogaran sus impuestos locales. También estipuló que el pago que se hubiera afectado legalmente con determinados propósitos, debería hacerse conforme lo señalara la ley. Ésta marcaba la colaboración del Banco de México, S.A., considerándolo como organismo auxiliar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la recaudación de los impuestos participables, y sirviendo como medio para garantizar a los Estados la eficacia de su cobro.

Con base en la Ley de Participaciones se pudo llegar a una generalización en términos de coordinación, y distinguir por la aplicación de contribuciones a las actividades principales derivadas de acuerdos entre Entidades federativas y Estados, con participaciones en contrapartida a los impuestos locales que fueron derogados y por la coordinación de los Estados en materia del ISIM.

Aun con la nueva ley de incentivo a la compensación del ISIM puesta en marcha, no se habían superado las 15 entidades de las 29 que eran en ese entonces en nuestro país, por lo que se tuvieron que adecuar leyes que promovieran de manera más eficiente la conformación de una verdadera coordinación fiscal.

2.1.3 LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

A. LEY DE COORDINACIÓN FISCAL DE 1953 (Promulgada).

¹⁹ Se refiere a las compensaciones especiales que se otorgan por el convenio de coordinación del ISIM celebrado en 1954.

La Ley de Coordinación Fiscal entre la federación y los Estados se promulgó en 1953 y entre sus principales aspectos estaban:

- a. La suspensión de procedimientos alcabalatorios²⁰ en el país.
- b. La creación de la Comisión Nacional de Arbitrios en sustitución de la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios.
- c. Procedimientos para que la federación revisara las leyes locales o sistemas de recaudación en aquellos Estados en los que se considerara que se violaba la Constitución.
- d. Sanciones al Estado renuente a seguir el programa propuesto con la retención parcial o total de las participaciones.

Cabe mencionar que la Comisión Nacional de Arbitrios estaba integrada por un representante de la SHCP, uno de la Secretaría de Gobernación y otro de la Secretaría de Economía, cinco de las entidades federativas y tres de los causantes que fungían como voz informativa, pero sin ningún representante municipal.

Las principales actividades de la Comisión de Arbitrios eran:

- Proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los gobiernos federales y locales, procurando una distribución equitativa de los ingresos.
- Evitar restricciones indebidas al comercio a través del estudio sistemático de la legislación tributaria vigente.
- Servir de conducto a las entidades que solicitaran a su legislación fiscal modificaciones, así como en la fijación de participaciones para gestionar su pago oportuno.
- Actuar como consultor técnico para la expedición de leyes en materia fiscal Federal y Estatal.

Así, esta ley promovió la regulación de las acciones impositivas entre la federación y los Estados mediante obligaciones y sanciones determinadas. Hay que destacar que también definió las restricciones indebidas al comercio de Estado a Estado, a toda clase de alcabalas o procedimientos alcabalatorios, en los que a los Estados se les impedía legislar o mantener en vigor tributos que se identificaran con ellos; estas limitaciones son las que

²⁰ Adjetivo, relativo a alcabala, impuesto indirecto que paga el vendedor en el contrato de compra-venta. Tributo que el vendedor paga al fisco en la compra-venta. En *Pequeño Larousse*.

actualmente contiene en las fracciones de la IV a la VII del artículo 117, y la fracción IX del artículo 73 de la Constitución Política de México.

Simultáneo al avance, el nuevo mecanismo entre federación y Estados se concretó en la denominada Reunión de Tesoreros de Estados Coordinados, que por primera vez se celebró en Chihuahua en 1972, con la participación de funcionarios federales y de los Estados que en ese entonces se habían coordinado en materia del ISIM, aprobándose la formación de una Comisión Permanente²¹ que se abocó al estudio de los problemas comunes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a las haciendas locales.²² En dicha reunión para el cobro del ISIM se consideró: “Que las finanzas estatales en la Republica mexicana presentan una serie de problemas particulares en cada entidad; referente a la multiplicidad de problemas, hay un común denominador que consiste en los escasos recursos que tienen las entidades para enfrentar la demanda de satisfactores socioeconómicos”.²³ Por esa razón, en la segunda Reunión de Tesoreros de Estados Coordinados se llegó a la conclusión de que se requería construir, conjuntamente, una política fiscal nacional con el objetivo de armonizar los requerimientos federales, estatales y municipales, buscando modernizar y agilizar los niveles e incrementando los recursos de las haciendas estatales y municipales.

Consecuentemente, se hizo necesario implementar un sistema cuyos objetivos principales permitieran dar coherencia a los ordenamientos tributarios de la federación con los de los Estados y Municipios, para establecer las participaciones correspondientes a sus haciendas públicas en los ingresos federales y distribuir entre ellos las participaciones correspondientes. También se fijaron reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, pues de esta manera se pretendía unificar la carga impositiva para los contribuyentes y efectuar un reparto entre los gobiernos federal y estatal de los rendimientos de cada fuente de ingresos.

Los objetivos no se realizaron en el momento, ya que, para alcanzarlos, tuvieron que pasar varios años a fin de que la coordinación entre Estados y Municipios se diera de manera trascendente en materia fiscal y, con ello, se sistematizara integralmente, es decir,

²¹ La Comisión Permanente estaba integrada por el presidente C.P. Lic. Gustavo Petricioli (subsecretario de Ingresos de la SHCP); Jorge Navarro Ayala (tesorero general del estado de Chihuahua), que era coordinador de la Comisión Permanente; Carlos Arcila Sosa (tesorero general del estado de Campeche); Ítalo Altieri Sarubbi (tesorero general del estado de Puebla); Raúl Ibáñez Villegas (tesorero general del estado de Sinaloa), Luis Humberto Tamayo (tesorero general del estado de Tamaulipas).

²² Indetec, 1992. Acuerdos y conclusiones de las Reuniones de Funcionarios Fiscales desde la 1ª hasta la 23ª en 1993.

²³ *Ibíd.* I Reunión Nacional de Tesoreros de Estados Coordinados y Funcionarios de la SHCP, noviembre 1972.

que tuviera un marco legal para el territorio nacional. Reconociendo la importancia que tiene contar con recursos para que los Estados y Municipios puedan hacer frente a sus crecientes requerimientos de gasto que demandan las necesidades acumuladas, se hizo imprescindible llevar a cabo planes de desarrollo a los tres niveles, estatal, federal y municipal, que permitieran obtener resultados satisfactorios.

Ante esta situación se propuso una nueva Ley de Coordinación Fiscal, que conllevaría la armonización de un sistema fiscal y la necesidad de extenderla no sólo entre los niveles de gobierno, sino también en los diversos criterios estatales. Asimismo, se hizo más evidente que los Estados que forman parte de la federación debían desarrollar recursos propios, particularmente el impuesto del predial. Por ello, en la VII Reunión de Tesoreros de Estados Coordinados se tomaron los acuerdos en los que se determinó que se debía presentar un anteproyecto para la nueva Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, compuesta por un grupo de trabajo integrada por Estados coordinados, como Jalisco, Coahuila, Nayarit, Puebla y el Distrito Federal, representantes del Tribunal Fiscal de la Federación, el INDETEC, la Comisión Nacional de Arbitrios y las Direcciones Generales de Auditoría Fiscal Federal.²⁴ Este anteproyecto dio a conocer la necesidad de eliminar las restricciones injustificadas al poder fiscal de Estados y Municipios.

En 1974 se continuó con el proceso de coordinación, tanto en otros gravámenes como en otras funciones de la administración tributaria.²⁵ En cuanto a los primeros, cabe destacar:

- Participaciones en el impuesto al envasado de bebidas alcohólicas.
- Delegación del cobro del impuesto sobre productos del trabajo en relación de dependencia y aportación para la educación de 1% sobre nóminas.
- Participación en el impuesto global de las empresas causantes menores y su administración.

Y respecto a las administrativas se tiene:

- Convenios fiscales.
- Administración de contribuyentes del impuesto global de las empresas y de las personas físicas sujetas a bases especiales de tributación.
- Administración del Impuesto sobre Tenencia o uso de Automóviles y Camiones.

²⁴ Ibíd. VII Reunión Nacional de Tesoreros de Estados Coordinados y Funcionarios de la SHCP.

²⁵ HERNÁNDEZ Morones, Humberto. 1995b, p. 49.

Para 1976 se confirmaron las ventajas de la acción conjunta y del diálogo fluido y claro entre los responsables de las finanzas estatales y federal. Por ello el presidente López Portillo hizo énfasis en promover el desarrollo del país a través del fortalecimiento de los Estados de la Federación. Consideraba necesario consolidar la coordinación en el impuesto sobre tenencia o uso de automóviles para que, en forma más justa, los tres niveles de gobierno que forman la administración pública mexicana participaran del ingreso por ese concepto, sin que se llegara a la doble tributación.

La necesidad de una nueva Ley de Coordinación Fiscal se hizo evidente y, para 1978, se tuvo en consideración en la XII Reunión de Tesoreros Estatales y funcionarios de la SHCP, para que de inmediato se previera el conjunto de transferencias de los recursos fiscales que necesitaran las entidades a fin de cumplir cabalmente con las responsabilidades que la nación en su conjunto les exige; de esta manera se esperaba que, de igual forma que se transfieren por medio de la federación a los Estados, éstos lo hagan a los municipios.

B. LEY DE COORDINACIÓN FISCAL 1979 (reestructurada)

La Ley de Coordinación Fiscal fue emitida en 1979 y su contenido se plasmó en diez artículos que hacen referencia a los siguientes aspectos:

- Restricciones indebidas en el comercio interestatal.
- Creación de la comisión de árbitros para proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los gobiernos federal y local.
- Actuación como consultor técnico de ambos niveles de gobierno y gestor del pago oportuno de las participaciones.
- Formulación de un estudio para identificar en los Estados las disposiciones fiscales contrarias a la Constitución y a la propia Ley de Coordinación, con miras a presentar un programa para dar soluciones.

Las participaciones en impuestos federales en el año 1979 eran las siguientes:

- I. Impuestos federales no participables a las entidades federativas:
 - a. Sobre tarifas generales a la importación y exportación.
 - b. Impuesto Sobre la Renta de las empresas causantes mayores, e ISR de personas físicas.
 - c. Impuesto General del Timbre.

- II. Impuestos federales a la no suspensión de impuestos que gravaran a cambio de una participación:
 - a. Impuestos federales sobre llantas y cámaras de hule, cemento, artículos electrónicos, alfombras y tapetes, vidrio y cristal.
- III. Impuestos federales especiales en los que se otorgaba participación a las entidades federativas:
 - a. Energía eléctrica.
 - b. Producción y consumo de tabacos labrados.
 - c. Gasolina y derivados del petróleo, entre otros.

Por tanto, el Sistema de Participaciones Federales vigente en ese periodo tuvo desventajas, entre las que destacan:

- I. Las participaciones pagadas a municipios por la federación se realizaban con criterios diferentes en cada entidad debido a la legislatura local y desigual en cada impuesto.
- II. Variaban las tasas de aplicación a cada impuesto, lo que dificultaba su cálculo, liquidación y pago.
- III. Los ingresos de los Estados y Municipios empezaron a depender de las participaciones.

Con la Ley de Coordinación Fiscal se fijaron las reglas de adhesión al sistema nacional, se establecieron las participaciones que corresponden a Estados y Municipios en el ingreso federal y sentaron las bases para delegar funciones administrativas en ingresos federales a las autoridades fiscales locales, con lo que se dio congruencia a los ordenamientos hacendarios en los diferentes niveles de gobierno y se eliminó la doble tributación.

La nueva Ley de Coordinación Fiscal tiene sus bases en un sistema jurídico administrativo y lo hace efectivo por medio de convenios, acuerdos y declaratorias. Su objetivo principal es salvaguardar e incrementar el ingreso que se comparte entre Estados y Municipios por lo que su desarrollo fortalece a la federación. Se creó entonces un Sistema de Coordinación Fiscal integral, basado en una política con miras al desarrollo equilibrado y la distribución equitativa del ingreso federal.

Con la entrada de esta nueva Ley se eliminaron ciertos impuestos y se sustituyeron otros, entre los que destacan el ISIM y otros impuestos estatales y municipales. Con la eliminación del ISIM se creó el Impuesto al Valor Agregado (IVA) con la finalidad de eliminar

el efecto en cascada del primero y coadyuvar al proceso de modernización de la imposición al consumo en el país.

La Ley de Coordinación tendría que demostrar en el futuro la eficacia que tuvo en la aplicación de la fórmula de participación definitiva, así como su flexibilidad para adaptarse a situaciones cambiantes, y que es un instrumento idóneo para la armonización plena del Sistema Tributario Mexicano²⁶ y la mejor manera de distribuir el ingreso federal.

2.1.4 LA CREACIÓN DEL SNCF 1980

Como consecuencia de la Ley de Coordinación Fiscal, nace el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como un mecanismo para delimitar las facultades de la tributación de la Federación y los Estados; esto es porque no existía una separación clara y justa de fuentes impositivas.

En el primer artículo de la Ley de Coordinación Fiscal se pensó con el firme objetivo de coordinar el sistema fiscal de la federación con el de Estados y Municipios, así como de establecer la participación correspondiente a sus haciendas públicas en los ingresos federales, distribuir ciertas participaciones, sentar las bases de colaboración fiscal y contribuir a su organización y funcionamiento.

En esencia, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal consiste en que la federación y los Estados pueden firmar convenios en que los Estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias en favor de la federación a cambio de recibir participación de los ingresos fiscales federales. Por ello se decía que era una determinación potestativa, espontánea y libre de los Estados, aunque en la práctica era lo contrario. El objetivo del SNCF es dar congruencia a los ordenamientos tributarios de la federación con los Estados y Municipios.

La uniformidad en la legislación de ciertos impuestos, sobre todo a la producción, el comercio y la industria, se logró al mantener un impuesto federal en que Estados y Municipios son los que recaudan la totalidad. Así se cumplen objetivos como el fortalecimiento de las haciendas públicas de Estados y Municipios y la armonización de la legislación tributaria en el país en las áreas indicadas con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. En 1982 se decretó la Ley de Derechos con el fin de homologar el cobro de estos ingresos en los tres niveles de gobierno. También se renovó el sistema de participaciones a los Estados, lo que trajo nuevos convenios e hizo evidente la modificación

²⁶ Indetec. Op. cit. XIII Reunión Nacional de Tesoreros de Estados Coordinados y Funcionarios de la SHCP.

del sistema de reparto de los ingresos. Para ello, la federación se comprometió a subsanar al Estado que, al coordinarse en el marco de la nueva ley, recibiera una participación menor que los ingresos que hubiera percibido con el esquema anterior. Hay que destacar que el porcentaje a repartir provenía del total de los ingresos federales, en lugar de aquel que asignaba cuotas distintas a cada impuesto.²⁷

Con esto se concluye que la evolución de la participación federal en ingresos netos ha significado una pérdida del poder tributario de los Estados; como resultado, se produjo una dependencia financiera y una disminución en la tributación nacional.

Debido a la limitante que tenían los Estados en términos de tributación, éstos derogaban sus impuestos locales a cambio de una parte participable en el ingreso federal, lo que dio origen a la Ley de Participaciones, cuyo principio es el resarcimiento de las contribuciones, lo que implicó que el Estado recibiera la compensación de una participación menor que los ingresos que hubiera obtenido bajo el régimen anterior.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal estableció las bases jurídicas para el debido cumplimiento tanto de la federación como de las entidades federativas, y en su caso los municipios, en relación con el convenio de adhesión y sus anexos, y el convenio de colaboración y sus anexos. También planteó la posibilidad de sosegar el patrimonio de los contribuyentes por afectaciones del SNCF en materia de derechos.

Con la creación del SNCF en 1980, los Estados limitaron más su capacidad recaudatoria para recibir a cambio mayores participaciones federales y éstas crecieron casi en 100% en términos reales; en lo que respecta a sus ingresos propios, decrecieron casi en 20%, mientras que en la federación aumentaron 31%. A cambio de tener participaciones federales, los Estados reafirmaron la integración del Convenio de Coordinación, y con ello la Ley de Coordinación Fiscal, que prevé la formación de tres fondos integrada en la RFP.

La Recaudación Federal Participable (RFP) se definió como el conjunto de todos los impuestos federales más los derechos de extracción de petróleo y minería. Está integrada por tres fondos:

- Fondo General de Participaciones (FGP). La Ley de Coordinación establecía que este fondo estaría integrado por 13% de los ingresos totales anuales que obtenga la federación por concepto de impuestos, mismo que se incrementará con el porcentaje que representan dichos ingresos de la federación.

²⁷ AGUILAR F., Luis, 1996, p. 119.

El cálculo de la base está plasmada en la cláusula II del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, donde se especifica que se entenderá por ingresos totales anuales aquellos que obtenga la federación en el año de calendario que se trate por concepto de impuestos, excluyendo los impuestos adicionales sobre hidrocarburos y las devoluciones y compensaciones en el mismo año. Quedaron asentados que los estímulos que otorgue la federación en la relación con los ingresos federales serán tomados como impuestos realmente cobrados.

Las variaciones de porcentaje del Fondo General de Participaciones se han debido en parte a los acuerdos pactados entre la SHCP y los Estados. A esa razón se atribuye su aumento, pues hay impuestos suspendidos y algunos más se han ajustado. El Fondo de Participaciones se distribuyó con los coeficientes determinados de la siguiente manera:

$$(A-I / B-a79) = Fg-i$$

$$(Fg-i / Sfg-i32) = CD$$

Donde:

A-I = participaciones 1979, más impuestos suspendidos, más gastos de administración por entidad federativa.

B-a79 = recaudación Federal de 1979.

Fg-i = factor general por entidad federativa

Sfg-i32 = sumatoria del factor general de las 32 entidades.

C D = Coeficiente de Distribución del Fondo General por entidad.

- Fondo Financiero Complementario (FFC). Este fondo se incorpora a la Ley de Coordinación Fiscal en 1980, y está constituido por 0.37% de la recaudación federal y su distribución queda establecida en el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Su función principal fue inducir la equidad en la distribución de las participaciones entre los distintos Estados.
- Fondo de Fomento Municipal (FFM). El objetivo de este fondo fue fortalecer las haciendas públicas municipales al dotarlas de recursos que podrían manejar los Ayuntamientos del país con plena soberanía. Está integrado con la fracción de 1% de la RFP que corresponde a los municipios del país y se distribuye según la fórmula de

la LCF art. 2ª, fracción III, en la que los Estados hacen entrega directa a los municipios. Además, pueden incluir en los Convenios de Coordinación la asignación de 100% de la recaudación que se obtenga por ciertos impuestos especiales, como el ISAN y el de Tenencia o uso de automóvil.

La Ley indica que todas las aportaciones federales son condicionadas y serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, por los municipios que las reciban conforme a sus propias leyes. Así pues, las entidades las registran como ingresos propios destinados específicamente a los fines establecidos en los artículos correspondientes de la Ley. Con ello no sólo crecieron los ingresos de los Estados debido al incremento en el porcentaje de dicha RFP, sino también por los efectos que tuvo sobre las finanzas la creación del IVA.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal sigue una norma de distribución según la cual las entidades federativas y municipios participan de los ingresos totales anuales de la federación por concepto de todos sus impuestos, así como por derechos de extracción de petróleo y minería. Esto da una solución cuantitativa, ya que no establece participaciones por cada gravamen, sino que fija la proporción que, en la recaudación de todos los impuestos federales y en los derechos sobre extracción de petróleo y minería, corresponden a las entidades federativas y a los municipios. Sin embargo, a partir de 1996 se incorporó a la Ley una asignación directa a Estados y Municipios, derivada de la recaudación que obtiene la federación por concepto del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios a ciertos artículos, como cervezas, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas y tabacos labrados.

Debido al caso de la doble imposición que se presentaba, el SNCF armonizó el sistema tributario nacional que, a su vez, quedó regulado por la LCF, cuyo objetivo principal se estipula en el artículo 1º: coordinar a la federación con Estados, Municipios y el Distrito Federal, para establecer las participaciones que corresponden a cada entidad adherida y distribuirlas.

Para que la instrumentación del SNCF desempeñara su función principal y se propiciara el cumplimiento de los objetivos de dicho sistema y la formación institucional de relaciones hacendarias intergubernamentales, fue necesaria la creación y operación de los organismos del SNCF, en los que participan representantes de los poderes ejecutivos federal y estatales. La labor elemental que desempeñan dichos organismos consiste en hacer sugerencias o indicaciones que resultan de acuerdos y compromisos a los que se llega entre los representantes de los poderes del Estado y la Federación. Cabe destacar que dichos

organismos fungen como intermediarios entre ambos y permiten el diálogo que mejorará la coordinación fiscal.

2.1.5 LOS ORGANISMOS DEL SNCF

Con la puesta en marcha de la coordinación fiscal en 1980, se aprecia la consolidación del SNCF y de los organismos que la integran para hacer frente a los problemas del país. Sus principales componentes son:²⁸

1. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
2. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
3. La Junta de Coordinación Fiscal.
4. INDETEC.

LA REUNIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS FISCALES

Se celebra por lo menos una vez al año y está integrada por el secretario de Hacienda y Crédito Público y los secretarios de Finanzas o tesoreros de las 32 entidades federativas. Es presidida de manera conjunta por el hacendario estatal de mayor jerarquía de la entidad donde se realiza la reunión y el secretario de Hacienda federal.

Esta reunión funciona como órgano superior del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y tiene, entre otras atribuciones, la de proponer al Ejecutivo federal las medidas que se crean convenientes para mejorar el sistema.

COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES

Esta Comisión está integrada por la SHCP y ocho representantes de las secretarías de Finanzas o Tesorerías de las entidades federativas, que son escogidos en cada una de las zonas (Noroeste, Norte Centro, Noreste, Occidente, Centro, Metropolitano, Sureste y Peninsular), y cada una agrupa cuatro Estados, conforme a la siguiente tabla:

²⁸ LOEZA, Carlos, 2009, p. 13.

Tabla 1. Distribución de zonas de los funcionarios fiscales

Grupo	Estado
Grupo Uno o Noroeste	Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.
Grupo Dos o Norte Centro	Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.
Grupo Tres o Noreste	Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.
Grupo Cuatro o Occidente	Aguascalientes, Colima Jalisco y Nayarit.
Grupo Cinco o Centro	Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.
Grupo Seis o Metropolitano	Distrito Federal, México, Morelos y Guerrero.
Grupo Siete o Sureste	Puebla, Veracruz, Oaxaca y Chiapas
Grupo ocho o Peninsular	Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

Fuente: elaboración propia con base en la información de las convenciones fiscales

La representación de las entidades federativas en la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales deberá ser rotativa y durará en el cargo dos años. La mitad deberá renovarse anualmente.

Las reuniones que celebran al año son entre ocho y diez, debido al dinamismo que la SNCF tiene. Entre las facultades que posee la Comisión, destaca la de vigilar la creación e incremento de los fondos de las participaciones a los municipios, observar la determinación y el pago de dichas participaciones, y analizar las diversas problemáticas que surgen en materia de colaboración fiscal, entre las que destacan:

- Las relacionadas con la armonización tributaria entre los tres niveles de gobierno.
- La integración y distribución de los fondos de aportaciones federales.

Para ello, se han constituido diversos grupos de trabajo, y cada uno se encarga de un asunto específico y además informa el avance de lo realizado en la propia Comisión.

Hasta la fecha, estos dos primeros órganos han ayudado al SNCF a lograr cambios y adecuaciones en materia de coordinación y arreglo fiscal entre los diferentes órdenes de gobierno; también destacan los mecanismos de colaboración administrativa en sus diversas materias (Tenencia, ISAN, Personas Físicas sujetas al ISR, fiscalización), entre otros. Como han tenido algunas limitantes respecto a las negociaciones que pudieron darse, no han sido capaces de influir en algunas modificaciones legales que han cambiado al propio sistema y al federalismo fiscal.

🚦 JUNTA DE COORDINACIÓN FISCAL

Su propósito principal es atender los planteamientos de los contribuyentes en los casos en que se considere que los Estados o Municipios infringen la propia coordinación tributaria. Por ello se encarga de resolver las controversias entre los contribuyentes y el Estado, derivadas de actos de coordinación fiscal, pero sólo emite opinión respecto a las problemáticas que se presentan.

Esta junta está integrada por representantes designados por la SCHP y los titulares de los órganos hacendarios en las ocho zonas que conforman la Comisión Permanente.

🚦 INDETEC (Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas)

El INDETEC es el órgano técnico del SNCF y tiene como una de sus principales atribuciones la de realizar estudios relativos al sistema de coordinación y la legislación tributaria, sugerir medidas para la coordinación impositiva, fungir como consultor técnico de las haciendas públicas, promover su desarrollo, capacitar a técnicos y funcionarios fiscales, así como promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas; es, además, el secretario técnico de la Reunión de Funcionarios Fiscales y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Surgió con la finalidad de prestar servicio y apoyo técnico a funcionarios fiscales estatales y municipales, con el apoyo de sus investigaciones, capacitación y asesoría en las áreas hacendarias (ingreso, gasto y deuda), así como en otras relacionadas con la materia.

El INDETEC está integrado por un director general; la Asamblea general que aprobará sus estatutos, reglamentos y programas; la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales que representará a la Asamblea general del instituto.

Este Instituto ha tenido dificultades, entre las que destacan su propio aprendizaje, la escasez financiera y presupuestal, así como la imposibilidad de materializar sus estudios y propuestas en verdaderas iniciativas, ya que sólo puede hacer recomendaciones derivadas de sus estudios.

Por otro lado y aunado a lo anterior, el SNCF tiene a su cargo los denominados “grupos de trabajo” y “grupos técnicos”, que sirven como instrumento en apoyo a los organismos del sistema, pues son los encargados de operar y dar seguimiento a los diversos temas que atañen al SNCF y buscan su perfeccionamiento a través del análisis y la

discusión de diversas propuestas. Estos grupos se conforman dentro del SNCF para vigilar el funcionamiento del sistema o, mejor aún, para desarrollar alternativas de participación. Es significativo destacar que la creación de los grupos de trabajo surgió a partir de la Reunión de Tesoreros realizada en 1973.²⁹

Como se ha podido apreciar en este segundo capítulo, desde los orígenes del SNCF se han venido dando avances significativos en cuanto a funcionamiento dentro del propio sistema, lo que ha permitido una mejora en los organismos y mecanismos que lo integran. Se observa un progreso en materia fiscal, y se hace referencia en la constitución de mecanismos y bases normativas que han propiciado que la operación de los órganos se instituya en un foro más adecuado para la exposición de ideas y para resolver problemáticas con miras al futuro. Los organismos han realizado trabajos en materia hacendaria, como armonización tributaria, nuevas fuentes de ingreso locales y potestades tributarias, transferencias de gasto, entre otras.

Aunque hay algunos logros, cabe mencionar que también se tienen limitantes significativas. Destaca que aún no existen los mecanismos necesarios para que los organismos cuenten con autoridad real en lo referente a gasto público y deuda, es decir, las aportaciones, negociaciones y propuestas en estas materias no son consideradas, ya que las decisiones fundamentales las determina el gobierno federal. Ante esta situación, los organismos han quedado desfalcados por otras instancias que coexisten con ellos, que abordan temas de materia fiscal y hacendaria, y se ven como una forma más rápida y directa para llegar al Ejecutivo federal y estatal; es ahí donde los Estados han impulsado acciones. Se hace conveniente, entonces, institucionalizar los órganos que genere la coordinación hacendaria intergubernamental, fijando los principios básicos de composición, gobierno y financiamiento de dichos órganos.

También se debe revisar la forma en que se toman las decisiones en cada una de las entidades federativas y adecuarlas para llegar a los arreglos en materia de coordinación fiscal o hacendaria, sin que las minorías se vean afectadas por la decisión de las mayorías. Teniendo en cuenta esto, cabe mencionar que no puede haber entidad fuerte y libre si está sujeta a la voluntad de la legislatura estatal.

Aunado a lo anterior, y dadas las dificultades por las que atraviesan los organismos para materializar propuestas de cambio, propiciadas principalmente por la falta de instrumentos jurídicos que les permitan hacer llegar sus propuestas de manera directa al

²⁹ INDETEC. Op. cit. IV Reunión Nacional de Tesoreros de Estados Coordinados y Funcionarios de la SHCP.

Congreso, el SNCF pasa por un debilitamiento no sólo en materia de fórmulas necesarias para la adecuación de nuevos esquemas con miras al futuro, sino también por la gran dependencia que se ha suscitado por parte de los Estados al tener como carencia principal los insuficientes recursos provenientes de su recaudación y lo que ello implica.

2.2 ANTECEDENTES DE LOS FONDOS DE APORTACIONES (RAMO 33)

Otros convenios que suscriben los Estados para obtener ingresos son aquellos que ayudan al desarrollo económico en los distintos sectores de la sociedad. Entre los propósitos principales de éstos se encontraba el prestar mayor atención a las necesidades de las regiones para lograr un mayor acercamiento entre los que gobiernan y los gobernados. Este tipo de convenios se dio, originalmente, en torno a dos aspectos importantes para alcanzar la descentralización de la función pública: el primero es el desarrollo de infraestructura social y económica en beneficio local, y el segundo se refiere a las transferencias de recursos técnicos y económicos realizadas a través de los distintos órdenes de gobierno, del federal al estatal, para la ejecución de varios programas con fines sociales. A éstos se les llamó Convenios Únicos de Coordinación (CUC) y establecieron un esquema de atribuciones y responsabilidades para inversión pública.

En 1983, los CUC se convirtieron en Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) y sirvieron para impulsar al país de manera integral, ya que fungieron como instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero. Con ellos se pretendió coordinar acciones y programas encaminados a promover la Planeación Nacional de Desarrollo entre los ejecutivos estatales y municipales. Entre sus objetivos principales destacan:

- Respetar la autonomía de los municipios, de manera que se vinculen con la Federación y los Estados en apoyo a sus economías.
- Tener una interrelación entre los tres órdenes de gobierno para propiciar el desarrollo regional de manera que los tres participen con aportaciones técnicas, administrativas y económicas.
- Tener esquemas de ordenamiento racional en los órdenes de gobierno, de manera que se dé la planeación nacional de desarrollo para lograr la transformación de la realidad nacional.

Los CUD sirvieron como instrumento de descentralización, ya que unificaron mecanismos para el desarrollo regional mediante planes con necesidades prioritarias para la

infraestructura básica de apoyo y productivo, así como para efectuar las transferencias indispensables tanto de recursos humanos como financieros y materiales, con el fin de lograr un desarrollo regional armónico y equilibrado.

Para llevar a cabo las políticas que respaldarían los Convenios Únicos de Desarrollo, se creó el denominado Ramo 26, conocido como “Promoción Regional”,³⁰ que para 1984 se denominaría “Desarrollo Regional”, y que fue el antecedente de lo que hoy conocemos como Ramo 33: “Fondos de Aportaciones Federales”. El Ramo 26 canalizó recursos hacia programas de desarrollo social y a los Convenios Únicos de Desarrollo, donde se aplicaba la descentralización. Los principales objetivos, ya con la denominación de “Desarrollo Regional”, fueron:

- ✘ Contribuir a la descentralización de la vida nacional.
- ✘ Fortalecimiento a los municipios.
- ✘ Contribuir al desarrollo integral del país.

Desde 1989 hasta 1995 cambió su denominación a “Solidaridad y Desarrollo Regional”,³¹ por lo que hubo varias modificaciones en torno al nuevo nombre, pues en 1993 se gestó una reforma a la Ley Orgánica Administrativa Pública Federal, mediante la cual se creó la Secretaría de Desarrollo Social que se encargaría de este ramo.

En 1996 se renombró el Ramo 26 como “Superación de la Pobreza”, lo que trajo consigo la creación de tres fondos:

- ✘ Fondo de Infraestructura Social Municipal.
- ✘ Fondo de Prioridades Estatales.
- ✘ Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación.

Para 1997 se redujo a dos:

- I. Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación, al que se destinó 35% de los recursos de este ramo.
- II. Fondo de Infraestructura Social Municipal, del que se desprende posteriormente el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS, actualmente).

³⁰ Indetec, 2004, p. 15.

³¹ Ídem.

Aunado a lo anterior se observa la importancia del desarrollo del Fondo para la Infraestructura Social, del que surgió lo que hoy conocemos como Ramo 20: “Desarrollo Social”, y que aparece en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

2.2.1 FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL

Entendida la importancia de los CUD, se estableció en cada Estado un Comité Consultivo para descentralizar la educación, en el que estaba estipulado que estarían integrados por el gobernador del Estado (presidente del Comité), un representante de la Secretaría de Educación Pública (secretario técnico), y representantes de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con el fin de llegar a acuerdos para la descentralización educativa. Consecuentemente, se creó un Consejo Estatal de Educación Pública y una Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública para considerar la prestación de servicios de educación básica y normal de manera coordinada.

La labor central de estos comités era fungir como órgano de consulta del gobierno federal y de los Estados de la República para la descentralización de la educación al recabar la información necesaria relacionada con los servicios educativos de nivel básico y normal que imparte la federación para formular recomendaciones sobre la transferencia de los servicios de educación. Con base en los resultados se redactaron los lineamientos correspondientes, establecidos por los CUD, para la prestación de los servicios federales y estatales de educación básica y normal de manera coordinada, dejando en claro que la Secretaría de Educación Pública seguiría ejerciendo sus facultades como rectora de la educación en todo el país, así como controlando, supervisando y evaluando el sistema educativo.

Esto cambió en 1992, cuando se estableció un acuerdo nacional para la modernización de la educación básica y normal. De esta manera cedieron las funciones de administración y operación de los servicios educativos correspondientes a educación básica (preescolar, primaria y secundaria), educación normal (correspondiente a la formación de maestros), así como de educación especial (enseñanza indígena, misiones culturales), a cada Estado. Para tener los ingresos correspondientes, se les asignó el Ramo 25, mismo que para 1998 cedería la mayor parte de sus recursos al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).

2.2.2 FONDO DE APORTACIONES PARA LOS SERVICIOS DE SALUD

Por otro lado, y siguiendo en el contexto de la descentralización, en el servicio de salud se establecieron diversas normas que estarían sujetas a los lineamientos del Ejecutivo, a las normas de la Secretaría de Programación y Presupuesto y a los CUD celebrados con los Estados. De esta manera se podrían ejercer coordinadamente los servicios de salud y su facultad de carácter operativo.

La descentralización de los servicios de salud se llevó a cabo en dos etapas; la primera se dio de manera coordinada y programática para permitir el acercamiento de las instituciones médicas a los Estados, y la segunda, mediante la integración orgánica bajo la fusión de los programas IMSS-Coplamar y los prestados por los propios Estados, que conformarían los servicios de salud a cargo de las autoridades estatales.

De acuerdo con los avances alcanzados, se debería ver una clara descentralización, pero no fue así, ya que los recursos financieros eran escasos porque las entidades federativas sólo controlaban 23.4% del total. No fue sino hasta 1996, con la firma del Acuerdo Nacional de Descentralización de los Servicios de Salud, cuando se sentaron las bases para la coordinación de compromisos y responsabilidades para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que permitiera a los Estados contar con la autonomía conferida por la Ley General de Salud. A partir del Ramo 12 se establecieron las transferencias establecidas en los acuerdos antes mencionados, que dio lugar en el presupuesto de egresos con el programa Descentralización de los Servicios de Salud.

2.2.3 ANTECEDENTES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA

Luego de las reformas de 1994, correspondientes a los artículos 21 y 73, fracción XXIII, constitucionales,³² se sentaron las bases para dar paso más hacia un Sistema Nacional de Seguridad Pública, donde se establece su integración y funcionamiento. Además de lo anterior, se ajustan los compromisos y responsabilidades al establecer líneas de acción como:

- Desarrollar normas para profesionalizar y hacer eficientes a los miembros de las instituciones de seguridad pública.

³² Véase DOF, enero de 1994.

- Optimizar la fuerza policial.
- Constituir la Academia Nacional de Seguridad Pública.
- Instalar el Servicio Civil de Carretera Policial, entre otros.

Su financiamiento corrió por cuenta de los gobiernos de los Estados y la Federación y, con el fin de coordinar la participación de todos, se firmaron en 1997 los Convenios de Coordinación en materia de Seguridad Pública que determinaban las aportaciones de cada ámbito y el destino que se le daría a los recursos. Para dar cumplimiento a lo anterior, se presupuestaron en el Ramo 23, “Provisiones Salariales y Económicas”, los recursos correspondientes a sus aportaciones en el sistema, mismo que, para 1998, establecía su propio Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública (FASP).

2.2.4 ANTECEDENTES DEL FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES

En 1977 se estableció una función entre dos instituciones de asistencia social, Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN) e Instituto Mexicano de Prevención Infantil (IMPI), lo que dio origen al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). En 1986 se promulgó la ley que amplía las facultades del DIF y establece convenios con instituciones privadas en el campo de la asistencia social con la firme intención de: *i)* establecer programas conjuntos; *ii)* promover la conjunción de los distintos niveles de gobierno para la aportación de recursos financieros; *iii)* consolidar los apoyos a los patrimonios de la beneficencia pública en las entidades federativas. Para 1995 se establecieron acuerdos en los que se transfirieron recursos económicos a los gobiernos de los Estados para programas de asistencia social.

Respecto a infraestructura educativa, se formalizó un convenio para la federalización de la construcción de escuelas del nivel básico para los Estados, siendo ellos los que se encargarían de las acciones de construcción, rehabilitación de espacios educativos y equipamiento, en los niveles de preescolar, primaria y secundaria. Los recursos correspondientes a estos dos rubros se canalizaban por medio del Ramo 11, “Educación Pública”, y 12, “Salud”, de los que en 1998 se redujeron los presupuestos para conformar el Fondo de Aportaciones Múltiples que se encuentra dentro del Ramo 33.

2.2.5 FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS

El antecedente es la promulgación de la Ley Nacional de Educación para Adultos, en que se adoptaron medidas contra el analfabetismo y se señalaban como objetivos primordiales el fomento del autodidactismo, la capacitación para el trabajo y alcanzar un nivel mínimo de conocimientos equivalentes a la educación básica general. Para lograrlo, se creó el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), en 1981, como organismo público descentralizado, cuyo objetivo era promover, organizar e impartir educación básica para adultos, con ingresos provenientes, principalmente, del Ramo 11, también incluidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

Así como era importante el combate al analfabetismo, también se hizo prioridad el desarrollo tecnológico y científico del país, por lo que se creó el Conalep como organismo público descentralizado, enfocado en afrontar las nuevas tendencias tecnológicas y a ofrecer un nivel posterior a la secundaria para cubrir necesidades del sector productivo y promover el intercambio técnico y científico entre instituciones educativas nacionales e internacionales.

Para la recaudación financiera de estos dos convenios, se incorporó de manera directa a la Ley de Coordinación Fiscal la formalización de ambos, con transferencias a los Estados por medio del Ramo 33.

Finalmente, se consideró conveniente el traspaso de mayores ingresos para dar seguimiento a los convenios antes mencionados, con el fin de que se cumpliera con las obligaciones de los Estados respecto de la comunidad. Por ello se crearon los Fondos de Aportaciones que soportarían las transferencias de los recursos correspondientes a Educación Básica, Servicios de Salud, Infraestructura Social (estatal y municipal), para el Fortalecimiento de los municipios y el Distrito Federal, y a múltiples, de Educación Tecnológica y de Adultos y Seguridad Pública.

Respecto a los convenios establecidos y los ingresos provenientes de los diversos ramos, se consideró apropiado instaurar un ramo que englobara las aportaciones correspondientes a las diversas necesidades, razón por la que se propuso como proyecto para el ejercicio fiscal de 1998 la creación del un nuevo rubro que sería llamado Ramo 33, "Aportaciones a Entidades Federativas y Municipios", con el fin de otorgar recursos para los fines establecidos.

Al establecerse dicho ramo con el fin de apoyar a las entidades federativas y a los municipios para que lograran las metas establecidas conforme a los rubros antes mencionados, se evidenció una dependencia en materia de recursos financieros tanto de Estados como de municipios y se expuso la problemática para la obtención de ingresos propios debido a la escasa recaudación fiscal, ya que se supeditaron a los ingresos que la federación les otorgaba.

CAPÍTULO III EL SISTEMA TRIBUTARIO EN MÉXICO 1980-2010

3.1 EL SISTEMA IMPOSITIVO EN MÉXICO 1980-2010

Desde la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se ha notado un avance en términos fiscales y administrativos, lo que define la manera en que se van adecuando los Estados a la eliminación de la concurrencia impositiva. El principio de solidaridad entre Estados se aplica por medio del Convenio de Adhesión a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y con la intermediación de las autoridades hacendarias federales, y se manifiesta en los criterios compensatorios que se establecen en la Ley de Coordinación Fiscal.

Se debe entender que el sistema tributario en México es reflejo de un acuerdo negociado entre el gobierno y los agentes económicos sobre el monto de la carga fiscal y el tipo de impuesto. Como consecuencia, se tienen dos componentes importantes: el primero se refiere al marco legal que posee, es decir, aquello que define las bases de las figuras tributarias, y el segundo incluye las técnicas fiscales, como, por ejemplo, los comprobantes fiscales. De allí que el sistema impositivo esté sujeto a un marco legal y deba contar con instrumentos necesarios para que su política tributaria sea eficiente y equitativa.

El sistema impositivo en México presenta una gran diversidad de aspectos, tanto en sus características como en su composición. Por ello las reformas fiscales tienen como finalidad esencial aumentar la recaudación para reforzar las finanzas públicas y así satisfacer las necesidades o gastos que se generen; la política tributaria es el medio para que se redistribuyan los recursos financieros de los que se dispone. Por lo tanto, el adecuado manejo de los impuestos puede favorecer el crecimiento o la estabilidad, el ahorro o el consumo, la inversión productiva o la inversión financiera. Asimismo, las reformas fiscales pretenden aumentar la recaudación para sufragar gastos para la infraestructura y la repartición de participaciones.

El Estado obtiene ingresos por distintas fuentes, pero la más importante es mediante la recaudación de impuestos y la transferencia de recursos de unos a otros, por lo que la política tributaria se consolida como instrumento para influir en la asignación y distribución de la riqueza y el ingreso.

Entre los años de 1978 y 1983 comenzó a darse un cambio respecto al sistema impositivo en el país al incorporarse el concepto de globalización,³³ pues se eliminó el esquema cedular, se constituyó uno de control y, lo más sobresaliente, se integró el Impuesto Sobre la Renta de empresas e individuos con el objetivo de eliminar la doble tributación, con lo que se logró la modificación de dicho impuesto a personas físicas.

Consecuentemente, se mejoró el sistema en cuanto a impuestos indirectos, debido a que entró en vigor la Ley de Coordinación Fiscal y se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con lo que se reestructuró el sistema de imposición directa. Sin embargo, el propio SNCF ha limitado de manera significativa las posibilidades de tributación estatal y municipal a través del Convenio de Adhesión de los Estados a dicho sistema, por algunas disposiciones convenidas en leyes fiscales federales, principalmente en la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA), por lo que se debe reflexionar sobre la vinculación que guardan tanto las fuentes de ingreso local como la carencia de potestades tributarias en los Estados o Municipios con el fundamento que dio origen al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: el problema de la armonización.

Respecto a las fuentes de ingreso de las entidades, éstas cuentan con una serie de contribuciones que resulta conveniente revisar para conocer cuáles son los principales ingresos con los que cuentan las entidades, dadas sus restricciones. Para esto es trascendental observar la transformación del sistema fiscal encaminado al desarrollo de México, pues su costo administrativo, al recaudar los ingresos originados por distintas clases de impuestos, era muy oneroso. En comparación, el nuevo sistema impositivo resulta más sencillo y más fácil de administrar con las reestructuraciones a su ley de aplicación. Debemos señalar que dichos impuestos se verán de manera genérica de acuerdo con su hecho generador. Destacan los siguientes impuestos:

- Impuestos al ingreso. Impuesto sobre la Renta (ISR). Presenta dos grandes orientaciones: a cargo de las personas morales (empresas, asociaciones civiles, cooperativas, etc.) y los que recaen en las personas físicas o individuos por prestación de servicios.
- Impuestos al consumo. Impuestos Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), Impuestos Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), Tenencia y Uso de Vehículos, Impuestos a la Importación, Impuestos sobre Rendimientos Petroleros (IRP), Impuestos a Depósitos en Efectivo (IDE), recargos, sanciones, gastos de ejecución e indemnizaciones.

³³ Globalización: f. Integración de una serie de cosas en un planteamiento global.

- Impuestos sobre patrimonio o riqueza. En relación con los impuestos al ingreso en personas morales, es importante señalar que no existe la posibilidad de que las entidades graven este tipo de fuente debido al marco previsto en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, dada la Ley del Impuesto de Valor Agregado (IVA), ya que en dicha Ley en la fracción III del artículo 41, señala que las entidades adheridas al Sistema de Coordinación Fiscal no pueden mantener impuestos sobre el activo, la utilidad o el capital de las empresas, con excepción en materia de la imposición de la tenencia y uso de vehículos.

A diferencia de los impuestos al ingreso a personas físicas, las entidades tienen potestad tributaria, pero con la limitante que establece la Ley del IVA respecto a “interés, títulos de crédito, las operaciones financieras derivadas y los productos o rendimientos provenientes de su propiedad o enajenación”.³⁴ En cambio, permite que las entidades graven todas las formas restantes de ingreso, como sueldos y salarios, premios de lotería, rifas y sorteos, arrendamientos y honorarios, así como algunos ingresos derivados de actividades empresariales.

En este panorama se esclarece que, para hacer frente a las necesidades de gasto público a nivel nacional se debe tener un generador, por eso surge un sistema de tributación en que el Estado le impone a los ciudadanos el deber de contribuir al gasto nacional, en el sentido expresado en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos³⁵, que indica que es obligación de los gobernados contribuir al gasto nacional a fin de que puedan cumplir con las funciones encomendadas. Asimismo, dice que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con las contribuciones que señalen las legislaturas locales y que sean suficientes para atender las necesidades municipales.

Queda claro que la fuente principal de ingresos normales del Estado es mediante los impuestos, que representan la relación entre el sector privado y el público, en la que el primero tienen la obligación constitucional de aportar, y el sector público tiene el derecho de exigir las cantidades fijadas unilateralmente por el poder público en las leyes impositivas.

La contribución no sólo proviene de los impuestos, también procede de aportaciones de particulares, tales como los pagos de servicios públicos, del uso de bienes del Estado, de multas y donaciones, entre otras. Por ello los ingresos obtenidos por el Estado para el gasto público representan una parte importante de su patrimonio.

³⁴ Artículo 41, fracción IV, de la Ley del IVA.

³⁵ Artículo 31, Fracción IV. CPEUM

En la década de 1980 el sistema mexicano tuvo una evolución en el sistema de coordinación fiscal, ya que no sólo se incorporó a todos los Estados, sino que también se estableció que la federación delimitaría los impuestos más significativos para el Estado, a cambio de un rendimiento para las entidades federativas adheridas, y se instauraba el IVA como incentivo.

Para finales de los años ochenta se reajustó el Impuesto sobre la Renta (ISR) con el fin de recuperar la capacidad recaudatoria respecto a los ingresos fiscales, y en 1992 el sistema fiscal mejoró de tal forma que se introdujo un impuesto al activo (IPAC), lo que significó un importante aumento en nuestro país respecto a la recaudación. Posteriormente, entre los años de 1995-2000, se manifestó un cambio sustancial en el manejo y la administración de la recaudación: en 1997 se creó el SAT (Servicio de Administración Tributaria) con el fin de fortalecer la recolección de los ingresos y aplicar claramente la legislación fiscal con el objetivo de promover el cumplimiento de la obligación tributaria por parte de los contribuyentes. En el año de 1995 se incrementó la tasa del IVA de 10 a 15% para aumentar la recaudación del país.

La función básica de la tributación es limitar o reducir las demandas formuladas por el sector privado a la capacidad productiva del país, de esta manera se percibe que el Estado, a través de un sistema impositivo, se propone alcanzar diversos objetivos de orden fiscal, desarrollo económico y de justicia social. Hay que tener en cuenta que las finalidades son:

- La distribución del ingreso y la riqueza.
- Con fines proteccionistas.
- Con miras al fortalecimiento económico y su desarrollo.

Las características base de los impuestos en el sistema de México ya mencionado son:

- I. El rendimiento total de los impuestos debe ser suficiente para hacer frente a las necesidades de la sociedad.
- II. Los impuestos que obtengan las entidades federativas por medio de esta vía servirán para contribuir al desarrollo y fortalecer la economía nacional.

Se debe recalcar que el sistema impositivo del país a partir de los años ochenta se remite a una tendencia respecto a la orientación tributaria, con implementación de impuestos indirectos en detrimento del ISR, con el IVA como segunda fuente de ingresos tributarios del país.

En el análisis del sistema impositivo se observa que se encuentra una gran variedad de impuestos agrupados en

- I. Impuestos directos.
- II. Impuestos indirectos

Es conveniente que, antes de especificar estos dos grupos se precise que para recaudarlos, el sistema impositivo necesariamente debe tener una serie de instrumentos jurídicos que obliguen a los particulares a su contribución, tal como lo dice la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que son plataformas para fundamentar los lineamientos bajo los cuales se organiza la nación, de esta forma se le otorga la facultad o pauta para cobrar impuestos.

En este contexto, el sistema impositivo en México instituye gravámenes en función de la autoridad que los establece, y se rige por medio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que incluye a los diferentes órdenes de gobierno (estatal, municipal y federal) al definir los rubros de los ingresos ineludibles para atender la necesidad del gasto público. Además, los impuestos dependerán del orden que tengan para ser de una u otra índole.

En referencia a lo anterior, los impuestos federales son los que más ingresos producen, ya que la capacidad de Estados y Municipios ha ido a la baja, provocando que sean cada vez más dependientes de los ingresos de la federación a través de las participaciones federales. Por eso, nuestro sistema impositivo en las últimas décadas ha presentado diferentes problemas, como la baja recaudación, los altos índices de evasión y elusión fiscal, la gran dependencia de Estados y Municipios de los ingresos provenientes de la federación por medio de transferencias federales, por lo que, en consecuencia, no se ha logrado el cumplimiento de las demandas de la sociedad y se propicia que la debilidad de la estructura fiscal nacional imponga una gran subordinación de otros tipos de ingresos, como los petroleros particularmente.³⁶

Para aproximarse a la materia impositiva nacional, se comenzará por definir los dos bloques importantes respecto al sistema de imposición nacional, para luego centrarse en los impuestos directos e indirectos y sus derivados. Para dar pauta a la temática se debe tomar en cuenta lo siguiente:

³⁶ SHCP. Página web <[http:// www.shcp.gob.mx/eofp/index.html](http://www.shcp.gob.mx/eofp/index.html)>.

- El origen de la clasificación de los impuestos se apoya en la posibilidad de traslación del impuesto, es decir, los impuestos directos son aquellos que no se trasladan, y los impuestos indirectos los que se trasladan en cualquier dirección, ya sea total o parcialmente.
- El impuesto directo es cuando el legislador se propone alcanzar inmediatamente al contribuyente, suprimiendo los intermediarios entre éste y el Fisco. Es indirecto cuando el legislador no grava desde luego al verdadero contribuyente, sino que lo grava por persecución, y recae en las personas por posesión o disfrute de una riqueza o un ingreso, y puede percibirse según listas normativas de causantes.

Ahora bien, para entrar de lleno en el tema, se describirá y, por ende, se diferenciarán los impuestos directos de los indirectos.

3.2 IMPUESTOS DIRECTOS

Son aquellos que gravan el ingreso, la riqueza, el capital o el patrimonio y que afectan de manera inmediata al sujeto del impuesto, y no son trasladables. Se pueden clasificar también en

- Personales: los que tienen en consideración las condiciones de las personas con carácter de pasividad.
- Reales: los que recaen sobre la cosa-objeto de gravamen sin tener en cuenta la situación del propietario.

Hay que entender que estos impuestos que gravan el ingreso son responsables de la situación jurídica establecida en la Ley, y por ende del pago correspondiente de los mismos. Según esto, la clasificación de los impuestos directos queda:

- Impuestos Sobre la Renta (ISR)
 - a) ISR a personas Físicas.
 - b) ISR a personas Morales.
- Impuestos sobre utilidades extraordinarias.
- Impuestos sobre bienes.
- Impuestos de capacitación.
- Derechos sobre donaciones.

Estos son ejemplos de impuestos directos actuales. Sin embargo, en México el primordial es el Impuesto Sobre la Renta (ISR), con dos variables.

3.2.1 IMPUESTO SOBRE LA RENTA (ISR)

Para entender la importancia del ISR, hay que pensar inicialmente en su origen, es decir, tener en cuenta su contexto histórico desde los primeros asomos hasta lo que hoy se conoce como una imposición directa al ingreso de las personas (físicas o morales) en México. Por tal motivo, el primer concepto por definir es “la renta”, entendida como “la totalidad del enriquecimiento de una persona dentro de un determinado periodo, y este enriquecimiento proviene del aumento del valor del patrimonio, así como el valor del consumo de una persona en un tiempo determinado”.³⁷ Con base en lo anterior, en 1941 surgió en México el ISR, y se definió la renta como el conjunto de utilidades, ganancias, productos, provechos, participaciones y, en general, todas las percepciones en efectivo, en especie o en crédito que modifiquen el patrimonio del causante y provoquen divisiones de acuerdo con sus fuentes y estableciéndolas como actos de comercio, inversión de capitales, explotación de subsuelos, sueldos-salarios y ejercicios de profesionales liberales.

Como contexto de lo que estaba sucediendo con la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta puesta en marcha, en 1953 se redefinió la renta como aquellos ingresos provenientes del capital, del trabajo o de la combinación de ambos. También en esa misma ley se puntualizó que el ingreso era toda clase de rendimiento, ganancia, utilidad, interés, producto y renta en general que modificara el patrimonio del contribuyente.³⁸ Esta ley, sin embargo, no reconocía la distinción entre renta y ganancia de capital, ni ingresos a títulos gratuitos y eventuales.

En 1964 la Ley que entró en vigor respecto al ISR se modificó nuevamente respecto a la definición de la renta, y se indicó que dentro de ésta se incluían todos los ingresos en efectivo o en especie que modificaran el patrimonio del contribuyente, provenientes de productos o rendimientos de capital, del trabajo o de la combinación de ambos, y establecía también los ingresos gravables para cada caso. Aunado a lo anterior, se abandonó el sistema cédular y se implantó el sistema global. Asimismo, se establecía que todas las rentas deberían provenir de tres fuentes: del trabajo, del capital y de la combinación de

³⁷ DE LA GARZA, Sergio. Op. cit., p. 10.

³⁸ *Ibídem*, p. 57.

ambas. Ante esta situación, para 1974 se agregó la posibilidad de que las autoridades determinaran estimativamente el ingreso de una persona física.

La ley evolucionaba en diferentes circunstancias y facetas, y se modificaba con el fin de entender e interpretarla mejor. Es menester estar al corriente de que todo ingreso, entendido como la modificación positiva registrada en lo que posee una persona, es susceptible de valoración pecuniaria y produce un derecho de crédito. Por eso la nueva ley grava el incremento del patrimonio como grava el ingreso y no la renta, como comúnmente se cree. Este tipo de tributación es considerado como impuesto directo, y no sólo se aplica en México sino en otros países, ya que, como se mencionó, grava al ingreso directamente.

El ISR es aquel que afecta el ingreso; si no hay ingreso, no habrá gravamen. Para determinar este impuesto se considera el ingreso total o la renta bruta menos las deducciones autorizadas de acuerdo con lo establecido en la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR). Esta renta es la base para calcularlo y la obligación está publicada desde la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos hasta en el *Diario Oficial de la Federación*, en 1980, y se presentó ante el H. Congreso de la Unión por medio del presidente de la República.³⁹

Debido a sus condiciones, este impuesto se aplica a todos los residentes del país y a los extranjeros que tienen negocios en el mismo. Así pues, en México éste es el principal impuesto, según los últimos datos obtenidos respecto a la recaudación tributaria, ya que representa más de 40% de los ingresos tributarios totales. Ahí se nota un avance, desde que dejó de ser un impuesto cedular (gravaba fuentes específicas del ingreso, trabajo u otras), hasta el día de hoy, en que grava con base comprensiva del ingreso, reduce los incentivos al cambiar de actividad por razones fiscales y limita las posibilidades de evadir el impuesto mediante subfacturación de ventas o sobrefacturación de compras.⁴⁰ Se estima que el sujeto pasivo de este impuesto es aquella persona física o moral que obtiene el ingreso, y se determina desde los criterios del domicilio y la ubicación de la fuente de ingreso, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10 del Código Fiscal de la Federación (CFF) y el régimen fiscal al que esté sometido el sujeto (contribuyente).

Con el avance de este impuesto y las reivindicaciones que esto trajo, se puede decir que sus características y estructuras son demasiado complejas, lo cual ocasiona deterioro y genera pautas para que se decida evadir las responsabilidades en el impuesto, ya sea por la dificultad en los trámites o procesos administrativos que esto implica.

³⁹ DOF, 1980.

⁴⁰ CABALLERO, Emilio, 2008, p. 108.

La legislación vigente ha demostrado una separación que identifica dos tipos de contribuyentes: personas físicas⁴¹ y personas morales.⁴² Se entiende como personas morales a las asociaciones, sociedades mercantiles y organismos descentralizados que realicen actividades empresariales, instituciones de crédito y asociaciones civiles, entre otras. Y a las personas Físicas como es un individuo con capacidad para contraer obligaciones y ejercer derechos⁴³.

Siguiendo con el planteamiento de la clasificación del ISR, tanto en el caso de las personas físicas como de las personas morales, se ha buscado reducir las tasas sin perjudicar la recaudación y, de esta manera, mantener un equilibrio fiscal. Por esta razón se ha ampliado la base tributaria para reducir la evasión y elusión fiscal; sin embargo, con estos instrumentos ha habido más afectaciones, pues tiene poca efectividad. Ante estos hechos, los ingresos de las personas físicas con actividades empresariales comparten el tratamiento fiscal aplicado a las personas morales lucrativas.

A continuación veremos de manera general los diferentes regímenes que se presentan en cada una de las clasificaciones del ISR.

a. ISR: PERSONAS MORALES.

Se entiende como personas morales toda agrupación que persiga un fin determinado, por ejemplo, una sociedad mercantil. En este sentido, se menciona en el art. 1º de la LISR, que todas las personas morales están obligadas al pago del ISR en los siguientes casos:

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

⁴¹ Su clasificación es respecto a sus actividades, y se divide a los individuos con actividad empresarial y aquellos con otras fuentes de ingreso.

⁴² A este tipo de personas se les clasifica dependiendo de su dirección, es decir, con fines de lucro o sin fines de lucro, destacando que las últimas están exentas del pago de este impuesto.

⁴³ Véase en <http://www.sat.gob.mx/6_388.html>

Sujetos a distintos regímenes:

- a) Régimen general.
- b) Régimen de consolidación fiscal.
- c) Régimen simplificado.
- d) Régimen de personas morales con fines no lucrativos.
- e) Pequeños contribuyentes.

a) Régimen general. En éste tributan las personas morales residentes en México, destacando las sociedades mercantiles, los organismos descentralizados que realizan actividades empresariales, sociedades y asociaciones civiles con fines preponderadamente lucrativos y personas morales residentes en el extranjero que tengan establecimiento permanente en territorio nacional. Estos están sujetos a una tasa de 30%, que es aplicable a la base gravable que se obtiene de disminuir el total de ingresos en el ejercicio de las deducciones autorizadas en la Ley. Las aportaciones de capital no se consideran ingresos acumulables, mientras que los dividendos o utilidades percibidas de otras personas morales residentes en el país no están sujetas a la acumulación para el cálculo de la base gravable (esto es por las regalías, pues se supone que las empresas ya pagaron estos impuestos).

Respecto a las tasas, se llegó a un acuerdo con el Congreso y se redujo la tendencia por año, de manera que se modificó de 28% en 2011 a 30% en 2012, y en 2013 regresará a 28%.⁴⁴

Ahora bien, en cuanto al altibajo que se ha presentado en el ISR, existen exenciones, regímenes fiscales y excepciones para incentivar la actividad económica, y se otorgan facilidades administrativas a los contribuyentes a los que se les dificulte acatar todos los requisitos formales. Pero esto ha propiciado una inequidad y, sobre todo, un aumento de la evasión y elusión fiscal en el pago del impuesto, lo que trae como consecuencia una baja en la recaudación. Por lo tanto, se identifican algunas deducciones

⁴⁴ Véase en <http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informacion_fiscal/reforma_fiscal/157_17074.html>.

que se pueden hacer para el cálculo en el pago del impuesto, tales como:⁴⁵

- Deducción de inversiones. Sólo si se hacen fuera de las tres grandes zonas conurbadas (Monterrey, Guadalajara y D.F.).
- Los intereses por deuda que no excedan tres veces el valor del capital y pérdidas por caso fortuito.
- Los créditos incobrables.
- Aportación para creaciones o incremento de reservas para fondos de pensiones o jubilaciones del personal.
- Las cuotas pagadas al IMSS por el patrón.

b) Régimen de consolidación fiscal. Se realizó con el propósito de subsidiar a los aglomerados de las empresas, es decir, con todas aquellas que cumplen con ciertos criterios, como empleo, crecimiento y exportaciones. En él tributan las sociedades mercantiles residentes en México poseedoras de más de 50% de las acciones de sus subsidiarias (controladoras). Ofrecen ciertos beneficios, entre los que destacan:

- Compensación de pérdidas fiscales de ejercicios corrientes de empresas del grupo con utilidades fiscales de ejercicios corrientes de otras empresas del mismo grupo.

- Podrán distribuirse dividendos que no procedan de la cuenta de utilidad fiscal neta y que causarán el impuesto cuando enajenen en la totalidad o partes de las acciones de la empresa controladora.

Debido a los beneficios que se daban por medio de este tipo de régimen y a los abusos que se presentaron para 2005, se aprobó una ley en la que se permitía a las empresas consolidar 100% de su participación accionarias en el capital de sus sociedades controladas.⁴⁶

c) Régimen simplificado. Su objetivo principal es servir a las empresas de bienes y servicios de primera necesidad, para incorporarse o permanecer en la actividad económica con facilidad. Es de flujo de efectivo, aplicado

⁴⁵ Véase artículo 29 de la LISR.

⁴⁶ CABALLERO, Emilio. Op. cit. Anexo 1.

de manera obligatoria a ciertos sectores de la economía. Hay obligaciones que tendrán que cumplir las personas morales que se dediquen al autotransporte de carga o de pasajeros, los enfocados a las actividades agrícolas, ganaderas o silvícolas, y las empresas integradoras. Hay que tener en cuenta que este régimen es válido para personas físicas y morales con actividades empresariales sin límite de ingresos.

El impuesto se calcula aplicando la tarifa de la LISR establecida en el artículo 177 (una tasa progresiva) si son personas físicas, y la tasa establecida en el artículo 10 si son personas morales. Hay que destacar que no pagarán impuesto por los primeros 20 salarios mínimos elevados en el año por cada uno de los accionistas o personal, siempre que no excedan el tope de 200 veces el salario mínimo elevado el mismo año.

- d) Régimen de personas morales con fines no lucrativos.⁴⁷ En este régimen están exentos de pago del ISR los sindicatos de obreros; las asociaciones civiles, las instituciones de asistencia o beneficencia; las asociaciones patronales, las cámaras de comercio e industria; las agrupaciones agrícolas, ganaderas y pesqueras o silvícolas; las asociaciones que se dediquen a la enseñanza; las sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro, entre otras más. A pesar de lo enunciado, también incluye algunas agrupaciones que sí persiguen fines de lucro, como las últimas mencionadas, lo cual genera una potencial inequidad.

Este impuesto se calcula de la siguiente manera: “si la mayoría de los integrantes son personas físicas, se deberá aplicar la tabla del artículo 177 a dicho remanente, pero si la mayoría son personas morales, se utilizará la misma base del artículo 10”.⁴⁸

- e) Régimen de Pequeños contribuyentes (Repecos). Este tipo de régimen es sustitutivo del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto al Valor Agregado y su característica principal es su administración, pues ha sido cedida por el gobierno federal a las entidades federativas con las que celebra un convenio de coordinación. Su técnica presuntiva se instrumenta a través de una cuota fija integrada para disminuir el costo indirecto de

⁴⁷ Véase artículo 95 de la LISR.

⁴⁸ Véase artículo 10 de la LISR.

cumplimiento a estos pequeños contribuyentes. Pueden incorporar a la cuota fija el valor equivalente para la sustitución de los impuestos locales. Hay que recordar que, a partir de 2006, los ingresos que se obtienen por medio de este régimen pertenecen a los Estados.

Para aplicar este impuesto se toma como base la tasa de 2%. A la diferencia que resulte de disminuir a sus ingresos la cantidad de 42,222 tratándose de enajenación de bienes, o de 12,666 en caso de contribuyentes que presten servicios. El máximo de ingresos es de dos millones de pesos anuales.

b. ISR: PERSONAS FÍSICAS

Para propósitos impositivos, el concepto de personas físicas se divide en individuos con actividad empresarial y aquellos con otras fuentes de ingreso. Este tipo de impuestos establece gravámenes a las personas físicas sobre todas las fuentes de ingreso, ya sea por salarios, honorarios, arrendamientos, enajenación de bienes, intereses o por actividades empresariales sobre sus ingresos, aplicándose tasas progresivas desde 3 hasta 35%. El tratamiento para actividades empresariales realizadas por personas físicas es el mismo que el de las sociedades.

a) Personas físicas con actividades empresariales y profesionales. Las personas que se encuentran en este tipo de régimen son aquellas que no pueden tributar en el régimen intermedio o en el de pequeños contribuyentes (Repecos). Se identifica a las personas que tengan alguna actividad de servicios profesionales. Las personas físicas que realizan actividades empresariales o presten servicios profesionales acumularán sus ingresos.⁴⁹ Entre estos destacan:

- Los obtenidos por medio de la explotación de una patente aduanal.
- Los intereses cobrados derivados de actividad empresarial o de la prestación de servicios profesionales, sin ajuste alguno.
- Las cantidades que se recuperen por seguros, fianzas o responsabilidades a cargo de terceros, tratándose de pérdidas de bienes del contribuyente.
- Las devoluciones, bonificaciones o descuentos que se reciban, siempre y cuando se haya efectuado la reducción correspondiente.

⁴⁹ Véase artículo 121 de la LISR.

- Enajenación de documentos por cobrar relacionados con actividades empresariales y de prestación de servicios profesionales de estos contribuyentes. Aquí se debe tener en cuenta que también pueden ser por títulos de crédito distinto a las acciones y enajenación de cuentas por cobrar.

Las deducciones que se pueden hacer en este tipo de régimen también se mencionan en el artículo 121 de la LISR, y se pueden subrayar las deducciones por gastos, inversiones, intereses pagados derivados de la actividad empresarial, cuotas pagadas por los patrones al IMSS, adquisición de mercancías, como materias primas u otros servicios que utilicen para prestar servicios.

- b) Régimen intermedio para personas físicas con actividades empresariales. En este tipo de régimen tributan las personas físicas que sólo realizan actividades empresariales y cuyos ingresos anuales no excedan los cuatro millones de pesos. Tienen como ventaja administrativa que sólo llevarán un libro de ingresos, egresos y registro de inversiones y deducciones, en vez de la contabilidad que se da en el régimen general.

Sus deducciones son similares a las personas físicas con servicios profesionales, sin embargo ellos cuentan con una deducción más, la cual permite reducir los activos fijos que se hayan terminado de pagar, con excepción de los automóviles. Su tasa aplicable es de 5%,⁵⁰ misma que se debe realizar en las oficinas ubicadas en la entidad donde se generen sus ingresos.

- c) Sueldos y salarios. En éste se debe utilizar tres tipos de tablas para su cálculo, lo que complica su aplicación. En una se identifica el impuesto causado; en otra, el subsidio que deduce al impuesto, y por último, la del crédito al salario, lo que provoca que cuando el asalariado excede el impuesto, el patrón tiene que pagárselo en efectivo.
- d) Uso de goce temporal de bienes inmuebles. Se destacan los que se gravan por otorgar a título oneroso el uso temporal de bienes inmuebles. Las deducciones por este concepto pueden ser por pagos efectuados por predial, como por mejoras locales y cooperación para obras públicas que afecten a los mismos, entre otros,⁵¹ o, si lo desean, pueden aplicar una deducción de 35% de sus ingresos por conceptos del apartado en la Ley.

⁵⁰ Véase artículo 136-bis de la LISR.

⁵¹ Véase artículo 142 de la LISR.

- e) Enajenación de bienes. Entre ellos: a) toda transmisión de propiedad; b) las adjudicaciones; c) la aportación a una sociedad o asociación; d) la que se realiza mediante el arrendamiento financiero; e) la realizada a través de un fideicomiso; f) por cesión de derechos, entre otros.⁵²
- f) Adquisición de bienes. Aquí se consideran los tesoros, la adquisición por prescripción, las mejoras de inmuebles, las construcciones.
- g) Intereses.⁵³ Se consideran los siguientes conceptos: a) los rendimientos de deuda pública, de bonos u obligaciones; b) préstamos de valores; c) la ganancia de enajenación de bonos, valores u otros títulos de crédito; d) por el monto de las contraprestaciones con la aceptación de un aval, entre otros.
- Se exceptúan del pago las ganancias provenientes de operaciones financieras derivadas de la deuda que se encuentren referidas a la TIIE⁵⁴ o que interese que deriven del crédito otorgado por el Banco de México o por el gobierno federal, colocados en México entre el público inversionista residentes en el extranjero.⁵⁵
- h) Obtención de premios. Se consideran ingresos por este concepto los que deriven de la celebración de loterías, rifas, sorteos, juegos con apuestas y concursos de toda clase, autorizados. Este tipo de impuesto se calculará de 1% sobre el valor del premio correspondiente a cada boleto o billete entero, sin deducción alguna, y cuando las entidades federativas apliquen un impuesto local, a una tasa que no exceda el 6%. Y será de 21% cuando las entidades locales apliquen un impuesto local que exceda el 6%, no tendrán derecho a deducción alguna y el impuesto será retenido por las personas que hagan los pagos.
- Respecto a los premios de juegos con apuestas, se calculará aplicando el 1% sobre el valor total de la cantidad que hay que distribuir entre todos los boletos que resulten premiados.
- i) Ganancias y dividendos distribuidos por personas morales. Las personas físicas deben acumular sus ingresos por dividendos o utilidades. Pueden acreditar contra el impuesto que se determine en su declaración anual el ISR pagado por la sociedad que distribuyó los dividendos o utilidades, siempre que quien lo

⁵² DOF, Código fiscal de la federación, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 10 de mayo de 2011.

⁵³ Véase artículo 9º de la LISR.

⁵⁴ Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio.

⁵⁵ Véase artículo 196 y 199 de la LISR.

efectuó lo considere como ingreso acumulable. Su tasa aplicable es de 28%⁵⁶ al resultado de multiplicar el dividendo o utilidad por el factor 1.3389.

- j) Otros ingresos. En este rubro destaca una lista de 18 conceptos, entre los que podemos subrayar: a) los dividendos o utilidades distribuidos por sociedades residentes en el extranjero; b) intereses provenientes de crédito; c) los que se perciban por derecho de autor; d) los obtenidos por la participación en los productos extraídos del subsuelo por una persona distinta al concesionario, entre otros. En este tipo de rubro las personas físicas tendrán que realizar dos pagos provisionales semestralmente a cuenta del impuesto anual y se tendrá que tomar como base la tabla del artículo 113 de la LISR.

Como ya se vio, uno de los graves problemas que tiene este tipo de impuesto, tanto para personas físicas como para personas morales, es que la LISR es complicada e incluso confusa, por lo que cabe destacar algunos artículos:⁵⁷

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

- a) Los residentes en el extranjero tengan un negocio en el país ya sea permanente o no.
- b) Todo el residente del país con respecto a todos sus ingresos, cualquiera que fuese la fuente de ellos.

Art. 22. Las deducciones pueden ser efectuadas por:

- a) Adquisiciones de mercancías, así como materias primas que utilicen para prestar servicios, para fabricar bienes o enajenarlos, disminuidas con las devoluciones, descuentos o bonificaciones sobre las mismas, aun cuando se realicen en ejercicios anteriores.
- b) Los gastos.
- c) Las inversiones.
- d) La diferencia entre el inventario final e inicial de un ejercicio.
- e) Los créditos incobrables y pérdidas por caso fortuito.
- f) Los intereses y las pérdidas inflacionarias.

⁵⁶ Véase artículo 10 de la LISR.

⁵⁷ Cf. la LISR.

Art. 58. La obligación de los contribuyentes que obtengan ingresos son:

- a) Expedir comprobantes por las actividades económicas que realicen.
- b) Llevar la contabilidad de conformidad con el Código Fiscal de la Federación.
- c) Llevar registro de acciones adquiridas por el contribuyente.
- d) Llevar un registro de deudas, crédito y efectivo en moneda extranjera.
- e) Presentar la declaración correspondiente.
- f) Formular un Estado de posición financiera.

Art. 139. Las personas físicas que hayan obtenido ingresos en un año, a excepción de los exentos, están obligados a pagar sus impuestos por medio de su declaración anual ante el SAT, que se presentará entre los meses de febrero y abril del siguiente año, en las oficinas autorizadas.

Este tipo de división en la legislación vigente del ISR es la que hace más complicada la eficiencia recaudatoria tanto para personas físicas como para personas morales, y la de nuestro país es una de las más bajas en el mundo debido a la erosión de la base gravable, es decir, al aumento de la evasión y elusión de impuestos, tratada principalmente por la exenciones que contempla la LISR.

En cuanto a las exenciones, requiere una revisión profunda para que cumpla con sus objetivos, ya que en este rubro el sector empresarial es el más significativo respecto a los gastos fiscales, pues tiene un esquema impositivo preferencial que provoca una mayor erosión fiscal. No hay que olvidar las exenciones que tienen las personas físicas, específicamente en el régimen de sueldos y salarios, basado en una serie de subsidios e ingresos exentos, donde se aprecia una relación inversa, ya que a medida que una empresa otorga mayores ingresos exentos a sus trabajadores, el subsidio fiscal disminuye y viceversa.

3.3 IMPUESTOS INDIRECTOS

3.3.1 IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

El impuesto al valor agregado (IVA) es indirecto, grava el consumo de los contribuyentes y afecta el gasto de las personas físicas y morales con actividad comercial, de arrendamiento

y por la prestación de servicios profesionales. Este impuesto no recae de manera directa en los ingresos, sino en los costos y venta de las empresas y se traslada a los consumidores a través de los precios.

Su antecesor fue el impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM),⁵⁸ que como ya se hizo mención, en 1980 fue sustituido por el IVA al presentarse ante el H. Congreso de la Unión por el respectivo presidente de la República. En comparación con el ISIM, cuya característica era no ser recuperable, el IVA sí lo es tanto para el fabricante y el intermediario como para el detallista, por lo que el impacto económico del impuesto en el proceso económico lo recibe únicamente el consumidor final, quien ya no lo recupera.

Este impuesto ha tenido diversos ajustes importantes desde su creación, como el aumento en su tasa, el cual toma en cuenta medidas que no afectan de manera directa a los sectores de la población con menos recursos. Este tipo de aumentos en su tasa se justifican desde el objetivo de la creación del impuesto, el cual es aumentar la recaudación tributaria dado su principio de coordinación.

El IVA funciona mediante el principio de traslación tributaria y consiste en que el contribuyente traslada el impuesto al consumidor, siendo éste el actor principal que desempeña el papel de agente recaudador intermediario.

El IVA grava cada una de las etapas del proceso productivo, como:

- Compra de materias primas.
- Transformación.
- Venta de mayoreo.
- Distribución.
- Venta final.

Su objetivo primordial lo establece el artículo 1º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA) que dice: “Las personas tanto físicas como morales están obligadas a pagar el impuesto al valor agregado donde, en territorio nacional, realicen las actividades o actos como:

- Enajenación de bienes;
- Importen bienes o servicios;

⁵⁸ El ISIM era un impuesto en cascada aplicado a todo tipo de transacciones comerciales.

- Prestación de servicios independientes; y
- Otorguen el uso o goce temporal de bienes.

(Calculado a partir del uso de una tasa de 16%.⁵⁹)

Se puede decir que el IVA es la tercera fuente de ingresos por parte del gobierno federal y el segundo en términos de recaudación tributaria después del ISR. El tratamiento preferencial que otorga a gran cantidad de actividades y bienes es una de las características de este tipo de impuesto.

En el caso de México, el IVA se implementó principalmente por su nivel recaudatorio esperado, así como por su simplicidad administrativa. Pero debido al otorgamiento de exenciones preferenciales y a tratamientos de esta índole, su recaudación ha sido menor de lo que se estimaba; a pesar de ser uno de los impuestos con mayor nivel recaudatorio en el país, su nivel, en proporción del PIB, es decadente.

En cuanto a la estructura de la Ley del IVA, permite identificar tasas diferenciales y regímenes especiales. Por ello la aplicación de este impuesto en nuestro país se caracteriza por la adopción de tasas diferenciales de productos y regiones, en la que se distingue la tasa general de 16%,⁶⁰ que grava las acciones de compra-venta de bienes y servicios, el arrendamiento de activos y propiedad inmueble, así como las importaciones. La tasa fronteriza será de 11%, salvo para la enajenación de bienes inmuebles, actividad asignada con 16% en la zona fronteriza.⁶¹

Es considerada como región fronteriza la franja de 20 km paralela a las líneas divisoras internacionales, sur o norte del país, además de todo el territorio de Baja California norte y sur, así como Quintana Roo y una parte parcial del Estado de Sonora (Cananea y Caborca).⁶²

Respecto al régimen preferencial que se tiene en este impuesto, cabe destacar la denominada “tasa cero”, en la que se registra una canasta de determinado grupo de productos, sin olvidar los que están exentos. Hay que tener en cuenta que un producto que está sujeto a tasa cero del IVA no paga dicho impuesto en la última parte de la cadena productiva cuando es adquirido por el consumidor, pero los insumos no están exentos del

⁵⁹ Véase LIVA.

⁶⁰ Véase artículo 1º de la LIVA.

⁶¹ Véase artículo 2º de la LIVA.

⁶² Véase artículo 2º de la LIVA.

impuesto.⁶³ Éste se aplica a bienes y servicios considerados de primera necesidad y que forman parte relevante de la canasta básica, particularmente de los sectores más desprotegidos.

Hay diversos productos que se gravan con tasa cero, como los alimentos, aunque algunos no son benéficos para los sectores desprotegidos, cuando, en teoría, debería ser lo contrario. La tasa cero también se aplica a medicinas de patente.

El gravamen de tasa cero excluye las bebidas distintas de la leche, los jarabes o concentrados para preparar refrescos, caviar, salmón ahumado y angulas; saborizantes, microencapsulados y aditivos alimenticios.⁶⁴ También es aplicable al oro, la joyería, piezas artísticas ornamentales y lingotes, cuyo contenido material sea de 80%, siempre que la venta no sea al menudeo al público en general, donde los beneficios son polémicos.

Ahora bien, en la Ley del IVA se permiten exenciones, y destaca un conjunto de bienes y servicios que deriva de la enajenación y prestación de servicios exentos, como:⁶⁵

- Enajenación del suelo.
- La venta y arrendamiento de vivienda.
- Los servicios médicos prestados por personas físicas o asociaciones civiles.
- Bienes muebles usados.
- Billetes y monedas.
- Documentos pendientes de cobro.
- Comisiones y contraprestaciones de créditos hipotecarios.
- Comisiones por administrar fondos para el retiro.
- Transporte público terrestre y marítimo internacional.
- Venta de libros, periódicos y revistas.
- Derechos de autor.
- Servicios de enseñanza.
- Espectáculos públicos, entre otros.

La diferencia de tributar con tasa cero o estar exento radica en que los contribuyentes sujetos a esta tasa podrán solicitar ante el SAT el IVA que les fue trasladado al adquirir sus insumos necesarios; en el caso de las exenciones, el IVA trasladado no se podrá solicitar, lo cual provoca una deducción para efectos del ISR. La justificación respecto a estos dos

⁶³ CABALLERO, Emilio. Id.

⁶⁴ Véase artículo 2º-A de la LIVA.

⁶⁵ Véase artículo 15 de la LIVA.

regímenes, es que se considera al IVA un impuesto regresivo, por lo que afectaría más a los estratos de la población más desprotegidos, sobre todo en el caso de medicinas y alimentos, que absorben una proporción considerable del ingreso de estos estratos.

Como se observa, la creación del IVA tenía como finalidad un aumento en la recaudación tributaria. Se ha visto una incentivación de la defraudación fiscal al complicar el sistema de administración tributaria, pues deja de lado al consumidor y, por ende, se ve afectado por el precio. Además, el cumplimiento del IVA es de aproximadamente 65%, debido a que en ocasiones ni si quiera se pide comprobante del IVA a los proveedores, lo que aumenta la evasión fiscal. Por ello la recaudación de dicho impuesto se ve disminuida por las tasas diferenciadas y las exenciones, además de provocar inequidad en el sistema tributario. Debido a esto, se requiere eliminar todas aquellas exenciones que no sean necesarias, con el fin de mostrar una verdadera recaudación del IVA.

3.3.2 IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCTOS Y SERVICIOS (IEPS)

Antes de que se estableciera en bebidas alcohólicas, tabacos y derivados del petróleo, este tipo de impuestos también gravaba el consumo de electricidad, los servicios telefónicos y las bebidas no alcohólicas. Este impuesto grava aquellas actividades que por sus características especiales generan un costo social o, mejor dicho, una externalidad negativa, pero que son lícitas y están gravadas en la Ley,⁶⁶ aplicándose a productos cuya elasticidad-precio es baja, haciendo de éstos una buena fuente de ingresos relativamente estable. Por esta razón incluye disposiciones impositivas como la enajenación en la importación de los siguientes bienes:

- Cerveza.
- Vinos de mesa.
- Sidras y rompopes.
- Alcohol, aguardiente y bebidas alcohólicas.
- Gas, gasolina, diesel.
- Tabacos labrados, cigarros, puros y tabacos.

También se extiende la imposición a la comisión, mediación, agencia, representación, correduría, consignación y distribución, así como a la enajenación de determinados bienes.

Entre los recientes cambios que se presentaron en 2008 se encuentra el impuesto a la realización de juegos con apuestas y sorteos, con una tasa de 20%. Además, se estableció

⁶⁶ Ley de Impuestos Especiales sobre Productos y Servicios.

un impuesto que grava las cuotas o tasas adicionales en la venta al público en general de gasolina y diesel.

En este tipo de imposición existen algunos regímenes que se deben destacar y que la Ley de IEPS determina como:

- I. Bebidas alcohólicas. A partir de 2002 la enajenación de bebidas al público en general para su consumo en el mismo lugar, siempre que la venta se realice por copeo y quien los enajene no sea productor, fabricante o envasador. Y se adopta el mecanismo de ad valorem en comparación que aplicaba una tasa dependiendo de los grados de alcohol, como la siguiente:
 - a) MÁS DE 20 GRADOS DE ALCOHOL: TASA 60%
 - b) MÁS DE 13.5 A 20 GRADOS DE ALCHOL: TASA 30%
 - c) HASTA 13.5 GRADOS DE ALCHOL: TASA DE 25%.
- II. Tabacos labrados. Se han modificado las tasas aplicables a la enajenación e importación de cigarros con y sin filtro, modificándose de 100 a 110%, y se estableció un régimen transitorio. Hay que tener en cuenta que para efectos de este impuesto se consideran como cigarros los puros, además de los tabacos labrados.
- III. Impuesto sobre gasolina y diesel.⁶⁷ Estos son de los recursos más importantes, ya que aportan más de 77% del total del IEPS y se coloca como el tercero respecto a la recaudación en torno al sistema de imposición en el país.

3.3.3 IMPUESTO SOBRE AUTOS NUEVOS

En muchos países, como Ecuador, España, Alemania y México, hay impuestos específicos al consumo, pero también gravan la adquisición o el uso de automóviles, independientemente de que estén afectados por el IVA o por el impuesto sobre combustibles. Estos impuestos suelen contener uno específico, pudiendo ser de cuota fija; en este caso, es el precio de venta del vehículo al consumidor.⁶⁸

La definición de este impuesto es que se gravará todo auto nuevo, por lo que vehículos nacionales e importados están sujetos a este impuesto.

⁶⁷ Véase artículo 2ºA y 2ºB de la Ley de IEPS.

⁶⁸ CABALLERO, Emilio. Loc. cit.

Tabla 2. Gravamen ISAN

LÍMITE INFERIOR (\$)	LÍMITE SUPERIOR (\$)	CUOTA FIJA (\$)	(%) EXCEDENTE INFERIOR	SOBRE LIM.
0.01	75, 098.87	0.00		2
75, 098.88	90, 118.61	1,501.96		5
90, 118.62	105, 132.43	2,252.97		10
105, 132.44	135, 177.89	3,754.94		15
135, 177.90	EN ADELANTE	8,260.86		17

Fuente: elaboración propia con datos de LISAN.

En la tabla 2 se aprecia la representación del gravamen del ISAN para proporcionar el porcentaje y la cuota que se debe pagar dependiendo del costo del vehículo.

En nuestro país este impuesto usa una tarifa que depende del precio de enajenación del automóvil al consumidor por el fabricante, ensamblador, distribuidor autorizado o comerciante en el ramo de vehículos. Por ello el impuesto se genera por una combinación de tasa fija y tasas ad valorem. Un vehículo cuyo precio sea menor a 75 mil pesos, estará exentos de este impuesto.⁶⁹

En general, este impuesto ya implementado, ha provocado una serie de controversias debido a que la mayor parte de las empresas dedicadas al ensamblado en el continente corresponden a México, lo que ha generado una clara negativa en algunos fabricantes a la puesta en marcha de este impuesto.

3.3.4 RECAUDACIÓN

En la recaudación del ISR, tanto de personas físicas como de personas morales, se hace un gran gasto fiscal debido a la pérdida en los ingresos tributarios del gobierno ocasionada por las deficiencias y complejidades de las leyes de impuestos, ya sea por exenciones, tasas diferenciadas, deducciones y regímenes especiales. Al igual que el IVA, tiene baja productividad, ya que el conjunto de exenciones que incluye dificulta tanto la administración como la adecuada fiscalización, lo que deriva en ineficiencia recaudatoria.

Tal como se ve en la siguiente tabla, la eficiencia de la recaudación por medio de estos impuestos es deficiente en términos de captación.

⁶⁹ Véase Ley Sobre Autos Nuevos.

Tabla 3. Recaudación de 2002-2007

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total	5.26	6.05	5.28	6.32	5.59	5.38
Impuesto sobre Renta (ISR)	2.67	3.12	2.94	4.02	3.29	3.13
ISR Empresas	0.83	1.48	1.53	2.56	1.97	1.87
ISR Personas Físicas	0.84	1.64	1.41	1.46	1.32	1.26
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	1.67	1.8	1.85	1.89	1.94	1.94
Impuestos Especiales	0.88	0.78	0.3	0.17	0.19	0.19
Estímulos Fiscales	0.03	0.35	0.18	0.23	0.17	0.12

Fuente: elaboración propia con datos de SHCP.

3.4 TENENCIA

El impuesto de tenencia o uso de vehículos está asociado a poseer un automóvil y usarlo en el territorio nacional, siendo éste el modo de cobrar a todos los propietarios de vehículos con automotores (motocicletas, automóviles, camiones y tractores no agrícolas), independientemente del lugar de origen de fabricación.⁷⁰ El gobierno federal es el que cobra los impuestos a través de los Estados y Municipios como acreedores en 100% de los ingresos generados por el impuesto de tenencia.

Dicha imposición se puso en marcha para hacer frente a los gastos que se requerían para los Juegos Olímpicos de 1968, por lo que su creación data de 1962, por mandato del presidente Adolfo López Mateos. Se pensaba que sería temporal, debido a la situación que se presentaba. Sin embargo, entró en vigor un año antes de que México fuese el encargado de llevar a cabo los Juegos Olímpicos.

El ex presidente Adolfo López Mateos incluyó en la Ley de Ingresos la Tenencia o Uso de Automóviles, ya que el año anterior había demostrado la conveniencia de conservar este impuesto no como un nuevo tributo, sino de manera que se pudiese regular con la debida amplitud las bases indispensables para su cobro. Posteriormente, se llevó a la Cámara de Diputados y ahí se determinó establecer la Ley del Impuesto de Tenencia y Uso de Vehículos, que entró en vigor en 1963. Para 1974 se autorizó, por medio del Congreso, que 30% de la recaudación de este impuesto se fuera a Estados y Municipios a través de las participaciones. Luego, en 1977, se reformó la ley para desalentar la tenencia de vehículos

⁷⁰ Véase Ley de Tenencia y Uso de Vehículos.

de alto consumo de gasolina. En 1981 se agregaron a la Ley de Tenencia y Uso de Vehículos los yates, helicópteros y aviones, destacando también la tasa cero aplicable a vehículos con más de 10 años de antigüedad que se cobraría como impuesto local.⁷¹ Posterior a estas reformas se desarrollaron otras para el año 2004, y se fijó una tasa preferencial para autos eléctricos, y para 2007 aumentó las tarifas de motocicletas nuevas con valor de hasta 200 mil pesos. Finalmente, se tiene la abrogación de este impuesto a partir del 1 de enero de 2010.⁷²

Los obligados al pago del Impuesto Sobre Tenencia Vehicular son las personas físicas y morales tenedoras o usuarias de vehículos. Los contribuyentes pagarán el impuesto de manera anual durante los tres primeros meses en las oficinas recaudadoras. Los contribuyentes que circulen con placas de transporte público federal, pagarán el impuesto en las oficinas, de acuerdo con su domicilio fiscal que el contribuyente tenga registrado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁷³ Es importante señalar que la autoridad considera como automóviles a los ómnibus, camiones y tractores no agrícolas tipo quinta rueda; se considera como vehículo nuevo aquel que se enajena por primera vez al consumidor por el fabricante, ensamblador, distribuidor o comerciante en el ramo de vehículos.

Los vehículos que sean importados definitivamente al país, que correspondan al año modelo posterior al de la aplicación de la Ley, se considerarán vehículos nuevos al año modelo en que se efectúe la importación, o a los nueve años modelos inmediatos anteriores al año de la importación definitiva. Se consideran como otros vehículos para esta Ley las aeronaves, embarcaciones, veleros, esquís acuáticos motorizados, motocicletas acuáticas, tabla de oleaje con motor, automóviles eléctricos y motocicletas.⁷⁴

De acuerdo con las autoridades hacendarias, la Ley en virtud es administrada por las Entidades Federativas a pesar de ser Federal y, con base en ello, podrán establecer este tipo de contribución y determinar las características, requisitos y condiciones que consideren pertinentes.⁷⁵

El impuesto a la tenencia se calcula de acuerdo con las características del vehículo, por ejemplo: modelo, marca, año de fabricación, versión (presentación) y precio, mediante el

⁷¹ DOF.

⁷² DOF, Ley del Impuesto sobre Tenencia o uso de Vehículos, 1 de diciembre de 2004.

⁷³ Ídem.

⁷⁴ Ídem.

⁷⁵ Ídem.

uso de tablas y la aplicación de porcentajes que se actualizan anualmente. Sin embargo, este gravamen disminuye según la antigüedad del vehículo, de tal forma que los automotores con 10 años desde su fabricación, o más, están exentos del impuesto. Siguiendo los lineamientos, se aplicarán sanciones a quienes, debiendo hacerlo, no paguen dicho impuesto.

Tabla 4. Cálculo de tenencia

Límite inferior (\$)	Límite superior (\$)	Cuota fija (\$)	Tasa aplicable al excedente del límite inferior (\$)
0.01	428, 768.31	0.00	3.0
428, 768.32	825, 140.79	12 ,863.05	8.7
825, 140.80	1 ,109, 080.70	47, 347.45	13.3
1, 109, 080.71	1, 393, 020.60	85, 111.46	16.8
1, 393, 020.61	En adelante	132, 813.36	19.1

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, 1 de diciembre de 2004. Citado por Emilio Caballero. *Los ingresos tributarios de México*. 2009.

A este respecto se puede mencionar que los países de la OCDE que han implementado un impuesto a los vehículos, escasamente toman como base el valor comercial de las unidades y aplican otros factores como base del impuesto, por ejemplo: el cilindraje de los vehículos y el peso bruto de las unidades.⁷⁶

3.4.1 RECAUDACIÓN

Desde el año 2000, y hasta el 2010, la recaudación por la tenencia se fue incrementando y pasó de más de 8 mil millones de pesos hasta casi 22 mil millones, dejando ver el potencial de recaudación que se tiene y se ha venido cobrando en estos últimos 10 años.

⁷⁶ Ídem.

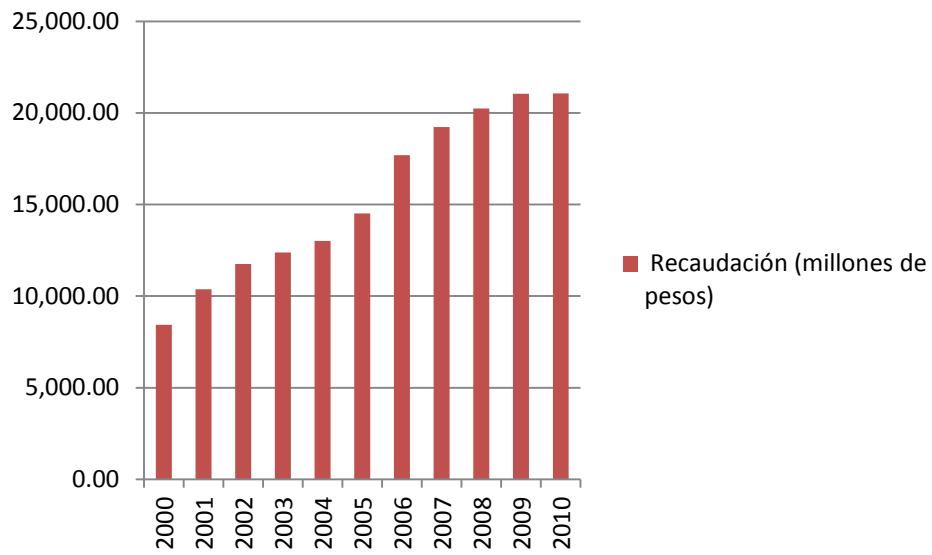
Tabla 5. Recaudación de tenencia en millones de pesos

Año	Recaudación (millones de pesos)
2000	8,437.40
2001	10,377.90
2002	11,747.40
2003	12,385.40
2004	13,007.90
2005	14,516.40
2006	17,689.20
2007	19,235.00
2008	20,234.60
2009	21,050.30
2010	21,067.90

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Debido a la importancia que tiene la tenencia y el uso de vehículos para la recaudación tributaria y, sobre todo, para los ingresos estatales, la tesis se enfocará a proponer alternativas que ayuden a contrarrestar los efectos de la falta de este impuesto, ya que es 100% participable para las entidades federativas y, al suprimirlo, las deja desprovistas de ingresos propios y las hace más dependientes de los ingresos federales, lo que genera un centralismo del ingreso y una debilidad en las finanzas estatales y municipales. Si a esto le sumamos la poca captación en materia impositiva, podemos concluir, primeramente, que la falta de recursos en estas dependencias federales hará que se vuelvan más frágiles ante situaciones negativas de la economía nacional, provocando un fuerte impacto social al no poder hacer frente a las demandas de sus ciudadanos.

Gráfica 1. Recaudación de la tenencia de 2000-2010



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

En la gráfica anterior se aprecia el grado de recaudación que se ha cobrado y el potencial de captación a nivel nacional. Desde el 2000 y hasta 2010 se ve un aumento en el que se aprecia la mejora en la recaudación de dicho impuesto.

CAPÍTULO IV. LOS INGRESOS ESTATALES Y MUNICIPALES

El centralismo que se ha vivido a lo largo de la historia de México, tanto en lo político como en lo económico, es un fenómeno que se tiene que erradicar, ya que nuestro país es una república federal, aunque en la realidad se comporte de manera diferente, quedando la denominación en una apreciación subjetiva.

La clara dependencia de Estados y Municipios se hace cada vez más grande como consecuencia de los ingresos que las entidades federativas obtienen por medio de la federación. Esto se debe, prácticamente, a que cada año hay un aumento de los ingresos provenientes de la Federación hacia las Entidades Federativas y Municipios, lo que se ocurre, en gran parte, por la falta de potestades de las entidades federativas debido al acuerdo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y a la poca captación de recursos locales.

Las finanzas estatales y municipales dependen en gran medida de las llamadas “participaciones y aportaciones” que se obtienen mediante la recaudación de la federación, lo que limita las posibilidades de desarrollo económico, así como de hacer frente a las necesidades de la ciudadanía. Con esto se hace evidente la desigualdad de desarrollo de las entidades.

Debemos entender y comprender que un importante ingreso para el financiamiento de Estados y Municipios son las transferencias que hace la federación y que equivalen a las tres quintas partes de la recaudación federal participable.⁷⁷ Hay dos tipos de transferencias:

- I. Participaciones. Son transferencias generales sobre las que los gobiernos tienen autonomía para decidir y que se distribuyen mediante una fórmula.
- II. Aportaciones federales. Son transferencias condicionadas y tienen un destino específico que los Estados asignan principalmente a rubros como educación, infraestructura social, salud y seguridad. A partir de éstos, en 1998 se instituyó en la Ley de Coordinación Fiscal la creación de un Fondo

⁷⁷ Lo constituyen todos los ingresos tributarios del gobierno federal, así como los derechos, excepto el extraordinario y el adicional de hidrocarburos.

de Aportaciones Federales que se conoce como “Ramo 33” del presupuesto federal de egresos.

Ahora será necesario analizar la cantidad de ingresos propios de los Estados, es decir, los que no están condicionados específicamente, como el Ramo 33, y la solvencia que tienen, así como la falta de autonomía municipal que, gracias a una nueva recentralización de los ingresos, se ha venido presentando. Si a esto le sumamos la baja recaudación municipal en el predial y la inminente eliminación de la tenencia en el ámbito federal, se avizora una subordinación mayor respecto a los ingresos y una baja en los ingresos propios, lo que los privará de ingresos suficientes para hacer frente a las demandas de la población. Por eso se considera conveniente revisar el impacto que tendrá la suspensión de la recaudación de la tenencia y sus consecuencias en las finanzas estatales y municipales.

Hay que aclarar que lejos de llevar a una descentralización del ingreso, hace más evidente la concentración. Para empezar, se definirá los tipos de transferencias y las funciones que desempeñan, así como su fuente de ingresos. Siguiendo la misma mecánica repasaré la estructura de los ingresos y el porcentaje que representan las participaciones en los ingresos municipales y estatales. Posteriormente se comparará los ingresos propios con las transferencias provenientes de la federación de manera específica (aportaciones) en algunos rubros, con énfasis en la importancia que han tenido para las entidades en los años anteriores y, por ende, para la sociedad, e intentará dar una visión panorámica del asunto.

4.1 INGRESOS BRUTOS

Los ingresos brutos son aquellos que provienen de los tributos, derechos, contribuciones de mejora, participaciones (Ramo 28) y aportaciones federales (Ramo 33),⁷⁸ que representan la mayor parte de los ingresos que obtienen los Estados y Municipios para financiar su gasto, sin dejar de lado otros ingresos. Los dos tipos de ramos antes mencionados (Ramo 28 y Ramo 33) provienen directamente del gasto federal y son los que tienen el mayor presupuesto.

⁷⁸ INEGI, 2009, p. 5.

4.1.1 PARTICIPACIONES FEDERALES RAMO 28

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha logrado, entre otras cosas, revertir la tendencia negativa de las participaciones federales, dar certidumbre a dichos recursos y hacer depender la integración de algunos fondos de participaciones, hoy día se le conoce como Recaudación Federal Participable (RFP), que es la que obtiene la federación por todos sus impuestos, por los derechos sobre extracción de petróleo y minería, menos el total de las devoluciones por los mismos conceptos.⁷⁹

Desde 1980 el SNCF ha tenido cambios en general, pero hablando de participaciones federales, se han hecho modificaciones a los montos que integran los fondos participables, sin olvidar las realizadas en la distribución y creación de nuevos fondos.

La derogación de los cientos de impuestos locales (estatales y municipales) se compensó con el incremento porcentual del Fondo General de Participaciones,⁸⁰ destinado principalmente a los gobiernos estatales, y que según la Ley de Coordinación Fiscal es uno de los principales recursos con los que se constituyen los ingresos federales participables; el otro es el Fondo de Fomento Municipal, reservado a los municipios. Las participaciones federales provienen de los ingresos de la Federación, y para que los Estados y Municipios se beneficien de ellas será necesario que se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que es regulada por la ley en la materia.

Estas transferencias se refieren básicamente a los recursos cedidos por la Federación y que no tienen un destino específico de gasto, por lo que pueden ser empleados libremente y asignados a cualquier función de gobierno. A su vez, son referenciadas en la Recaudación Federal Participable y canalizadas a través de fondos para cubrir parte de los ingresos federales que recaudan las oficinas y que les corresponden por ley.⁸¹ Esto quiere decir que cada gobierno está facultado para su manejo.

⁷⁹ Véase segundo párrafo del art. 2 de la LCF.

⁸⁰ El FGP es el principal instrumento del SNCF, monto de recursos conformado con 20% de la RFP que obtenga la federación en un ejercicio anterior.

⁸¹ INEGI, Op. cit., 15 p.

La fórmula de distribución de participaciones la propuso la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en 1990,⁸² y en 1996 se integró un grupo para el estudio del esquema del reparto de las participaciones federales (expertos en materia de distribución de participaciones federales), con el fin de corregir la tendencia decreciente que experimentaban los coeficientes de participaciones en años recientes.⁸³ Después de discutir las variables correspondientes al sistema de participaciones federales, se convino en que la forma de distribución cambiase sus criterios, de tal forma que incluyeran las siguientes características:

- La dinámica de generación de impuestos federales de cada entidad.
- La recaudación tributaria efectuada por entidades.
- La dinámica económica de las entidades y su contribución a la producción nacional.
- El fomento a entidades menos desarrolladas y la población para igualar las participaciones por habitante.

El Fondo de Recursos Participables está constituido por los impuestos totales federales y los derechos sobre minería e hidrocarburos —sin olvidar las percepciones que vienen de multas y recargos de los impuestos federales que estén señalados en los convenios de adhesión— que son recaudados por las tesorerías estatales, así como los órganos de recaudación federal.

La proporción por repartir proviene de la RFP, y no incluye los incentivos económicos que se hayan establecido en convenios de origen administrativo, así como tampoco los impuestos sobre Tenencia y Uso de Vehículos y Autos Nuevos, ya que éstos son recaudados de manera directa por las entidades federativas); la de Repecos;⁸⁴ la parte correspondiente al IEPS, ni la de juegos como loterías, sorteos y rifas.

Las participaciones federales se clasifican en:⁸⁵

- a. Fondo General de Participaciones (FGP).

⁸²Indetec, 1992.

⁸³Indetec (1999a), tomo I, p. 6.

⁸⁴Recaudación de Pequeños Contribuyentes.

⁸⁵Op. cit., arts. 1 al 9 A.

- b. Fondo de Fomento Municipal (FFM).
 - c. Fondo de Fiscalización (FFI).
 - d. Fondo de Extracción de Hidrocarburos.
 - e. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS al consumo).
 - f. Incentivos a la Venta Final de Gasolinas y Diesel.
 - g. Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN).
 - h. El 0.136% de la RFP del Comercio Exterior.⁸⁶
 - i. El 3.7% del Derecho Adicional Sobre Extracción de Petróleo.⁸⁷
 - j. Incentivos económicos.⁸⁸
- a. Fondo General de Participaciones (FGP).** Se compone de 20% de la RFP⁸⁹ y hasta hace poco se utilizaba y se distribuía utilizando tres criterios:
1. La población de cada Estado (con datos del INEGI) y ponderación de 45.17%.
 2. Un porcentaje por la recaudación de impuestos federales que se hace en cada entidad federativa, con el mismo nivel de ponderación que el anterior (45.17%) y,
 3. El 9.66% con base en la proporción inversa de las dos anteriores.⁹⁰

Actualmente, sin embargo, se toman en cuenta criterios como:

1. La participación del incremento en el PIB estatal (que constituye el 60%) y ponderado por el dato de la población publicado por el INEGI.
2. El 30% respecto al crecimiento en la recaudación local por concepto de impuestos y derechos, medido como el promedio de crecimiento para los últimos tres años ponderado por la población.
3. Y el 10% restante se toma del nivel de recaudación local del último período ponderado por la población.⁹¹

⁸⁶ Véase art. 2 A, fracción I, de Ley de Coordinación Fiscal.

⁸⁷ Véase art. 2 A, fracción II, de Ley de Coordinación Fiscal.

⁸⁸ Se derivan del impuesto de Tenencia o Uso de Vehículos del Fondo de Compensación de Autos Nuevos.

⁸⁹ Véase art. 2 de la Ley de Coordinación Fiscal.

⁹⁰ CÁMARA DE DIPUTADOS, 11 de diciembre de 2006.

Esto se hace con el fin de redistribuir el ingreso entre las entidades que componen la federación, teniendo en cuenta que las participaciones que recibirán en total del FGP no deberá ser menor al 20% antes mencionado.

b. Fondo de Fomento Municipal (FFM). También se le conoce como de Coordinación de Derechos, y está integrado por el 1% del FGP derivado en materia de derechos (debido a que todas las entidades federativas están coordinadas en este punto) y se distribuye de acuerdo con el crecimiento de la recaudación del agua y el predial, multiplicado por el coeficiente del año anterior. Se determina en la siguiente forma:

- a.** El 16.8% está destinado a formar un Fondo de Fomento Municipal.
- b.** El 83.2% incrementará dicho fondo siempre que se ajusten a los lineamientos expuestos en la Ley en la materia.⁹² Los ingresos que se obtengan del Fondo de Fomento Municipal se entregan directamente a los Estados, y éstos a su vez se entregan íntegramente a los municipios.

c. Fondo de Fiscalización (FFI). Está conformado por el equivalente al 1.25% de la RFP de cada ejercicio fiscal. Estos recursos son los que se asignaban al Fondo de Contingencia en 0.25%, tomando en consideración las labores de fiscalización de los Estados (reducción de las pérdidas fiscales, reducción del contrabando, eliminación de deducciones improcedentes en declaraciones y registro y control de contribuyentes), y el de coordinación de derechos con el 1% de la RFP.⁹³ El objetivo principal de este tipo de fondo es retribuir e incentivar a los Estados que realizan un esfuerzo por aumentar su recaudación fiscal; se distribuye de forma trimestral.

d. Fondo de Extracción de Hidrocarburos. Está conformado por el 0.6% del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex, exploración y producción, previsto en la Ley Federal de Derechos. Los

⁹¹ “Las Participaciones y Aportaciones Federales pagadas a las entidades federativas en México, enero-diciembre de 2009”, Reyes Tépac M., Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, LXI Legislatura.

⁹² Véase art. 2 A, fracción III, Ley de Coordinación Fiscal.

⁹³ Véase art. 4 de la Ley de Coordinación Fiscal.

municipios recibirán, cuando menos, 20% de los recursos percibidos por las entidades federativas.⁹⁴

e. Bases especiales de tributación. Es una adición que se hace al Fondo General de Participaciones, cuyo monto era de 80% del impuesto recaudado, que provenía del ISR y que desapareció en 1990.

f. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS al consumo). La recaudación la conforman impuestos derivados del convenio de adhesión respecto al IEPS. Los gravámenes de los bienes son:

- 8% de la recaudación de tabacos labrados.
- 20% de la recaudación si se trata de cervezas, bebidas refrescantes, bebidas con alcohol y fermentadas, alcohol.⁹⁵

Los Municipios recibirán como mínimo 20% de la participación que le corresponda al Estado y la distribución será conforme a lo establecido en el artículo 7º de esta Ley, relacionado con la enajenación de bienes.

g. Incentivos a la venta final de diesel y gasolinas. Este tipo de incentivo proviene de las cuotas aplicadas a la venta final de gasolinas y diesel al público en general en territorio nacional. Las cuotas son:

- i. Gasolina Magna, 36 centavos por litro.
- ii. Gasolina Premium UBA, 43.92 centavos por litro.
- iii. Diesel, 29.88 centavos por litro.⁹⁶

Este tipo de cuotas se aplica, primero, de manera gradual hasta llegar a 9/11, de acuerdo con lo previsto en el calendario que se especifica en el art. 2ºA, párrafo II, de la Ley del IEPS, y que irá disminuyendo hasta 2/11 de las cuotas contenidas en dicho artículo para el 2012.

Los incentivos se dividirán en dos partes.⁹⁷

⁹⁴ Véase art. 4º B de la Ley de Coordinación Fiscal.

⁹⁵ Véase art. 3 A de la Ley de Coordinación Fiscal.

⁹⁶ Véase art. 2 A, fracción II, de la Ley del IEPS.

⁹⁷ Véase art. 4 A de la LCF.

1. De acuerdo con el total recaudado, 9/11 corresponderá a las entidades federativas donde se realizó el consumo, siempre y cuando se encuentren adheridas al SNCF.⁹⁸
2. El restante 2/11 del total recaudado se destinará al Fondo de Compensación y a las 10 entidades federativas que tengan los menores niveles respecto a su PIB per cápita no minero y no petrolero, y expuestos por el INEGI.

h. Impuesto a la Tenencia y Uso de Vehículos. Este tipo de gravamen establece que las entidades federativas que celebren convenio de colaboración administrativa respecto a este impuesto, así como el registro y control estatal vehicular y, como consecuencia, embarguen precautoriamente autos extranjeros por tenencia ilegal en el país, obtendrán de ello como incentivo el 100% de la recaudación que se dé por dichos vehículos, excepto en los autos deportivos y de lujo, siempre y cuando hayan sido adjudicados definitivamente al fisco federal y causen resolución ejecutoria. No hay que olvidar que también recibirán el 100% de las multas pagadas.⁹⁹

Hay que tener en cuenta que, de acuerdo con el *DOF* publicado el 21 de diciembre de 2007, se deroga el impuesto de la Tenencia y Uso de Vehículos a nivel federal a partir del 1 de enero de 2012, dejando la facultad de implementarlo a los municipios.

i. Impuesto Sobre Autos Nuevos (ISAN). Este tipo de impuesto se entrega a las entidades federativas coordinadas con el SNCF, y el total de la recaudación se entrega a la entidad, donde por lo menos el 20% le corresponderá a los municipios y se distribuirá de la forma en que dicte la legislatura respectiva.¹⁰⁰ Recordemos que el ISAN y la Tenencia entran en los incentivos económicos que se otorgan en reconocimiento las entidades por la recaudación, fiscalización y administración.¹⁰¹

⁹⁸ Véase art. 3º de la LCF.

⁹⁹ Véase art. 16 A de la Ley de Tenencia y Uso de Vehículos.

¹⁰⁰ Artículo 2, párrafo último, de la LCF.

¹⁰¹ CÁMARA DE DIPUTADOS. Loc. cit.

j. El 0.136% de la RFP del Comercio Exterior. Se entregará el 0.136% a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realicen la entrada o salida de bienes para la exportación o importación, siempre y cuando las entidades federativas hayan celebrado un Convenio de Colaboración en materia de control y vigilancia de introducción ilegal de mercancías de procedencia extranjera y se establezcan descuentos en las participaciones a las que se refiere esta fracción.¹⁰²

k. 3.17% del Derecho Adicional Sobre la Extracción de Petróleo. Estas participaciones son para los municipios sobre el derecho adicional de la extracción de petróleo, excluyendo del derecho extraordinario sobre el mismo a los municipios colindantes con la frontera o litorales por donde se lleve a cabo la salida de dichos productos.¹⁰³

l. Incentivos económicos

Régimen de Pequeños Contribuyentes. En este tipo de participación los Estados y municipios son acreedores del 80% del total que se registre en el RFC. Su distribución será de 75% para el municipio, 10% para la entidad federativa y 15% para la federación.¹⁰⁴

Reserva de Compensación. Tal como se expone en la LCF, la reserva de compensación está coordinada por los derechos del 1% de la RFP, más el remanente del Fondo de Fomento Municipal para las entidades que se vean afectadas por la fórmula de participaciones.¹⁰⁵

Como se ha podido apreciar, los ingresos que obtienen los Estados y Municipios por las transferencias de participaciones les significan mucho debido a que no se condicionan y están libres de aplicarse a cualquier tipo de gasto. El problema que tienen las participaciones es la denominada suma cero; esto quiere decir que si disminuyen para unos Estados, en otros aumenta y viceversa.

¹⁰² Art. 2 A, fracción I, de la LCF.

¹⁰³ Art. 2 A, fracción II, de la LCF.

¹⁰⁴ Véase art. 2º de la LCF.

¹⁰⁵ Véase art. 4º A de la LCF.

4.1.2 APORTACIONES FEDERALES

Este tipo de transferencias se deriva de varios programas que entraron en vigor por medio de los mencionados Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), cuyo propósito principal es impulsar el desarrollo del país de manera general y descentralizar la función pública. Como se ha mencionado, estas transferencias son los antecedentes de lo que ahora está contemplado en el Presupuesto de Egresos de la Federación como Ramo 33 “Aportaciones Federales”, cuya característica principal es que son recursos destinados a entidades federativas para hacer frente a demandas elementales, como educación básica, salud, seguridad e infraestructura social, principalmente. En referencia a estos gastos, se debe mencionar que este tipo de transferencias están condicionadas y son hechas a un sector específico para el desarrollo integral del país.¹⁰⁶

La diferencia entre las participaciones y las aportaciones es principalmente su origen, ya que, como hemos visto, las participaciones se conforman con los tributos y derechos extraordinarios por la extracción de petróleo, minería y demás. Mientras que las aportaciones no provienen de tributos recaudados por la federación, es decir, no tienen una función directa en la RFP, sino que los ingresos provienen de los productos, de otros derechos, de aprovechamientos e ingresos petroleros, y llegan directamente del Presupuesto de Egresos de la Federación, con montos correspondientes a cada fondo, y en su fiscalización intervienen autoridades estatales, y posteriormente federales, sin olvidar que no pueden ser aplicados en garantía¹⁰⁷

El Ramo 33 surge en 1998 como una posibilidad de transferir recursos a Estados y municipios: “La distribución del Ramo 33 está regulada en la Ley de Coordinación Fiscal”,¹⁰⁸ y es una de las principales fuentes de ingresos para ambos —si no es que la más importante debido al nivel de contribución que reciben Estados y Municipios de la federación—. Actualmente estos recursos los controlan las legislaturas estatales como actividades establecidas en cada fondo y específicas de cada uno (educación, salud, infraestructura básica, seguridad pública, programas de alimentación y asistencia

¹⁰⁶ Véase art. 25 de la LCF.

¹⁰⁷ Indetec, 2004, p. 44.

¹⁰⁸ FERNANDO, Patrón, Recursos Federales Transferidos a Municipios, CIDE, <<http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm3/patron.html>>.

social).¹⁰⁹ El Ramo 33 se crea con cinco de esos fondos, cuatro de los cuales significan la mayor parte de los recursos destinados al ramo y entre ellos destacan:

- 1) Fondo de Aportaciones de Educación Básica (FAEB).
- 2) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).
- 3) Fondo para la Infraestructura Social, del cual se desprenden dos: Estatal y Municipal (FAIS).
- 4) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Estados y Municipios y el Distrito Federal (FORTAMUN-DF).

Actualmente está conformada por ocho fondos que van a un gasto específico con el fin de impulsar el desarrollo del país a través de ellos y para combatir la pobreza.

Los ocho fondos de aportaciones que integran el Ramo 33 son:

- 1) **Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB).** Su objetivo principal es garantizar el acceso integral a la Educación Básica. Los recursos de este fondo son determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación,¹¹⁰ y se destinan, sobre todo, a atender servicios educativos, ya que brindan apoyo financiero para la Educación Básica y Normal,¹¹¹ conforme a lo establecido en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.¹¹² Este ramo constituye uno de los mayores ingresos para las entidades federativas y municipios y se distribuyen a todos los Estados, con excepción del D.F., ya que a éste le corresponde por el Ramo 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos).
- 2) **Fondo de Aportaciones para los Servicios para la Salud (FASSA).** Su principal meta es financiar el fomento de los medios de salud en los Estados a través de la descentralización de recursos, y se dirige a dar cobertura abierta a quienes no están registrados en el IMSS e ISSSTE.¹¹³ Los recursos se obtienen anualmente mediante el Presupuesto de Egresos de la Federación, que promueve la equidad en los servicios de salud, y sus ejecuciones se hacen

¹⁰⁹ Indetec. *ibíd.*, p. 41.

¹¹⁰ Véase art. 27 de la LCF.

¹¹¹ Véase art. 26 de la LCF.

¹¹² Indetec. *Op. cit.*, 47 p.

¹¹³ Véase art. 29 de la LCF.

con base en lineamientos establecidos en los artículos 3º, 13 y 18 de la Ley General de Salud.¹¹⁴

- 3) **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).** En este fondo se integran el financiamiento que obtienen Estados y Municipios para acciones sociales, obras públicas, e inversiones en sociedades que se encuentran en rezago social, también para modernizar la infraestructura de agua potable, alcantarillado y electrificación rural y de colonias pobres.¹¹⁵ Su principal objetivo es el combate a la pobreza extrema. Este fondo, a su vez, está integrado por dos subfondos: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y un porcentaje de su financiamiento proviene de la RFP.¹¹⁶ Hasta el 2004, el FAIS representó el 2.35% de la RFP, del que le correspondería al FISE 0.303% y al FISM 2.197%.¹¹⁷ Estos recursos son supervisados por la SEDESOL.

- 4) **Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F. (FORTAMUN-DF).** Este tipo de aportaciones tiene como objetivo fortalecer las administraciones públicas municipales con el fin de sanar las finanzas de las haciendas locales y apoyar con acciones en materia de seguridad pública en las demarcaciones y el D.F. Los recursos de este fondo provienen, como la mayoría, del Presupuesto de Egresos de la Federación, y se toma como base el 2.35% de la estimación de la RFP que se realice para efectos del propio presupuesto y en el que le correspondería al D.F. un 0.2123%.¹¹⁸ Su distribución está en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa de acuerdo con el INEGI.¹¹⁹ Los recursos se destinan exclusivamente a las obligaciones financieras que tienen los Estados y a la atención de seguridad pública de sus habitantes.

- 5) **Fondo de Aportaciones Múltiple (FAM).** Este fondo asigna recursos a la construcción, equipamiento y conservación de espacios para la educación

¹¹⁴ Indetec. *ibíd.*, 41 p.

¹¹⁵ Véase art. 33 de la LCF.

¹¹⁶ Véase art. 34 de la LCF

¹¹⁷ Indetec, 2004, p. 54.

¹¹⁸ Véase Art. 36 de la LCF

¹¹⁹ Indetec, *ídem.*

básica y superior, programas alimentarios y de asistencia social, a través de desayunos escolares.¹²⁰ Está integrado por subfondos para dar cabida a las características mencionadas. Sus recursos se obtienen por medio del Presupuesto de Egresos de la Federación y se utiliza como base referencial el 0.814% de la estimación de la RFP.¹²¹

- 6) **Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).** Este fondo fue creado con el fin de brindar la educación para adultos y técnica que el país requiere. Anteriormente se le asignaban recursos por medio del Ramo 11, “Educación”, pero a medida que se pretendía la descentralización de la administración de los recursos, en el 2000 se integró formalmente al Ramo 33. La transferencia de recursos se hace por medio de los servicios educativos del Conalep y el INEA, y se divide en dos subfondos: Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica (FAET) y Fondo de Aportaciones para la Educación de los Adultos (FAEA).¹²² Sus ingresos se determinan por medio del Presupuesto de Egresos de la Federación con base en criterios como el registro de planteles en los convenios concernientes a la federación y entidades federativas.¹²³
- 7) **Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).** Su objetivo principal es crear recursos humanos e infraestructura física para la función de seguridad social. Su distribución y los destinos de sus recursos están estipulados en la LCF y viene determinado en el Presupuesto de Egresos de la Federación.¹²⁴ Sus principales ejes se destinan fundamentalmente a la profesionalización de agentes de ministerios públicos, peritos, custodios, cobertura y capacidad de respuesta, desde mejoras de sueldos hasta la realización de diversos operativos; equipamiento, instancias de coordinación, y participación de la comunidad.¹²⁵
- 8) **Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de la Entidades Federativas (FAFEF).** Su principal objetivo es fortalecer los presupuestos de

¹²⁰ Véase art. 40 de la LCF.

¹²¹ Véase art. 39 de la LCF.

¹²² Indetec, 2004, p.71.

¹²³ Véase art. 43 de la LCF.

¹²⁴ Indetec. Ibídem, 74 p.

¹²⁵ Véase art. 45 de la LCF.

las mismas y de las regiones que las conforman. Este fondo se integra con el 1.4% de la RFP,¹²⁶ y los recursos están previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como su distribución. Hay que tener en cuenta que este último fondo es el sucesor del PAFEF.

Los recursos de este ramo vienen de la RFP y están estipulados en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Aquí se incluye la mayoría de los recursos con los que cuentan las entidades federativas y representa un porcentaje mayor a la mitad del total de los ingresos que tienen Estados y Municipios.

Las Aportaciones y Participaciones constituyen casi el 100% de los ingresos con los que cuentan Estados y Municipios, por lo que el aumento en las aportaciones representaría un incremento en la dependencia de los ingresos federales. Hay que tener en cuenta que también los municipios cuentan con financiamiento a través de los rendimientos de bienes que les pertenezcan, contribuciones, productos, aprovechamientos, derechos de la prestación de servicios y deuda pública.

En el apartado de ingresos propios —donde se incluyen impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras—, la principal fuente de tributación, por el monto que se recauda, es el impuesto predial. Además, en el uso de sus facultades constitucionales, el municipio percibe contribuciones por todo lo relacionado con la propiedad inmobiliaria: fraccionamiento, división, consolidación, traslado de dominio y mejora, entre otros.

En materia de derechos, los rubros que dotan de más ingresos a los ayuntamientos son los relativos a las licencias de construcción, uso y suministro de agua, y los servicios de urbanización, entre los que se encuentran los cobros realizados por la lotificación y accesorios catastrales.

Los municipios tienen la posibilidad de obtener ingresos por la enajenación, explotación y arrendamiento de sus bienes patrimoniales —como mercados, panteones, centros de esparcimiento—, pero está directamente relacionada con la diferencia entre las necesidades de infraestructura y sus posesiones, siempre y cuando estas últimas excedan a la primera.

¹²⁶ Véase art. 46 de la LCF.

Las legislaturas locales otorgan a los municipios facultades para el cobro de aprovechamientos (accesorios), los cuales se derivan del incumplimiento de obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes, lo que los hace acreedores al pago de rezagos, recargos, multas y otras sanciones.

Los municipios realizan cobros a las contribuciones de mejoras a determinados sectores de la sociedad, que son beneficiarios directos del desarrollo de alguna obra pública.

La recaudación del ISR del Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) es también participable en 100%, así como la de Contribuyentes Intermedios y Fedatarios, y se han convertido en la tercera fuente de ingresos propios, después de la Tenencia y Uso de Vehículos e ISAN. Ahora bien, la dificultad para las entidades federativas es que 94.78% de sus ingresos proviene de transferencias federales, es decir, de sus ingresos, sólo cinco centavos son propios y el resto proviene de transferencias hechas por la federación.

4.2 ANÁLISIS DE LOS INGRESOS ESTATALES RESPECTO A LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES, DESTACANDO LA IMPORTANCIA DE LA TENENCIA

La mayor parte de los ingresos de Estados y Municipios se ha dado por medio de las transferencias federales. Es sabido que los ingresos en los Estados difieren por la fórmula que se emplea para designar los recursos tanto en las Aportaciones del Ramo 33 como en las Participaciones del Ramo 28. A continuación se hará un análisis general en cuanto a los ingresos que reciben Estados y Municipios por medio de los ramos mencionados, y el porcentaje que ocupan en sus recursos para hacer frente a sus gastos.

Primeramente se analizará el comportamiento de las principales fuentes de ingreso de Estados y Municipios y se comparará el peso que tienen en cada rubro. De esta manera se podrá apreciar el incremento o decremento de la captación de recursos desde el año 2003 hasta el 2010. Por tanto, en el siguiente cuadro se destaca el grado porcentual de las Aportaciones y Participaciones, tomando en cuenta el total de los ingresos destinados a estos ramos los años mencionados, en los cuales se aprecia la evolución que han tenido de 2003-2010 lo que permitirá compararlos a través de los años.

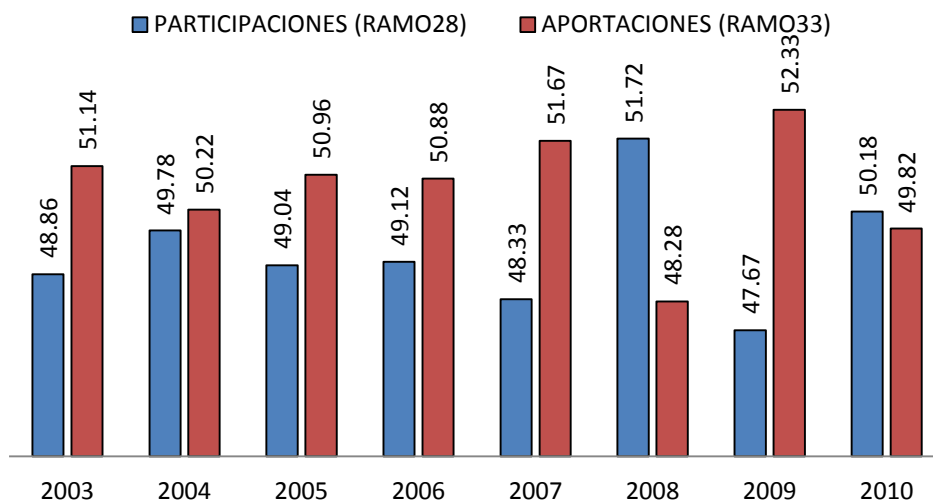
Tabla 6. Ingresos en participaciones y aportaciones de 2003-2010,
en millones de pesos

Años	Participaciones (Ramo 28)	Porcentaje (%) del total	Aportaciones (Ramo 33)	Porcentaje (%) del total	Total participaciones + aportaciones = 100%
2003	230,625,042	48.86	241,417,682	51.14	472,042,724
2004	249,988,824	49.78	252,201,397	50.22	502,190,221
2005	278,892,400	49.04	289,756,900	50.96	568,649,300
2006	329,166,800	49.12	340,953,000	50.88	670,119,800
2007	332,758,000	48.33	355,807,000	51.67	688,565,000
2008	423,455,000	51.72	395,287,000	48.28	818,742,000
2009	375,717,000	47.67	412,467,000	52.33	788,184,000
2010	437,334,000	50.18	434,246,000	49.82	871,580,000

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Como se puede apreciar en la tabla 6. Más de la mitad corresponden a las Aportaciones Federales que se hacen a las Entidades Federativas. Este tipo de recurso, como se ha mencionado, tiene un destino específico e integra la mayor cantidad de recursos para las entidades Federativas. Pero como se puede observar también, hay momentos en donde cambian de posición con las participaciones esto en los años 2008 y 2010, ya que en estos años la recaudación fiscal tuvo una alza, lo que origina este cambio de mayoría en los ingresos para las Entidades Federativas

Gráfica 2. Ingresos por aportaciones y participaciones 2003-2010



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

En la gráfica 2 se puede observar el comportamiento de las aportaciones y participaciones en un mismo año y el papel que juegan con respecto al total de los ingresos dados por estos ramos. Se puede notar que en el año 2008 y 2010 hay un alza en las Participaciones y provee un cambio en el comportamiento que se venía dando desde el 2003, lo que proporcionó a las Entidades Federativas mayores ingresos sin destino específico y que concluyen, muchas veces, al gasto corriente.

Tabla 7. Aportaciones Federales. Representación porcentual 2003-2010

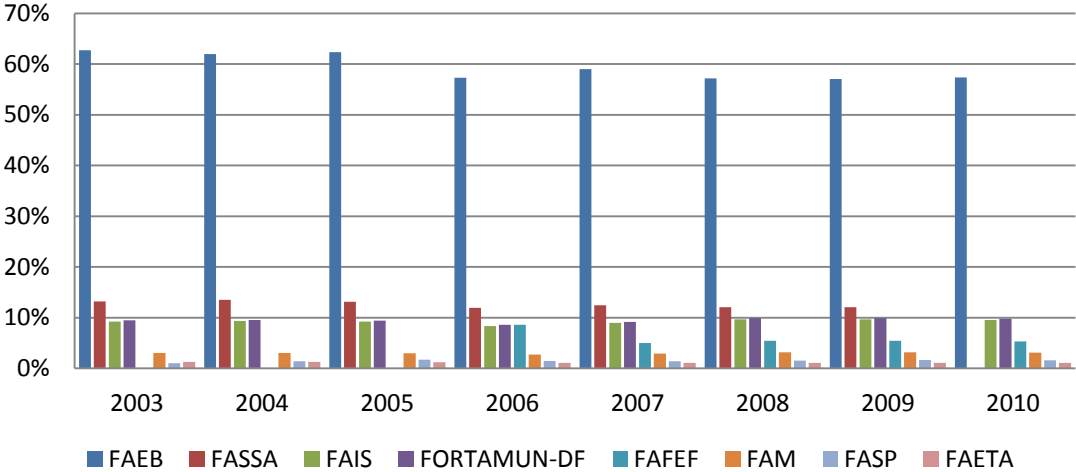
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aportaciones federales (Ramo 33)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
FAEB	63%	62%	62%	57%	59%	57%	57%	57%
FASSA	13%	14%	13%	12%	12%	12%	12%	12%
FAIS	9%	9%	9%	8%	9%	10%	10%	10%
FORTAMUN-DF	9%	10%	9%	9%	9%	10%	10%	10%
FAFEF	-	-	-	9%	5%	5%	5%	5%
FAM	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%
FASP	1%	1%	2%	1%	1%	2%	2%	2%
FAETA	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

La representación porcentual de los ingresos por vía de Aportaciones se puede apreciar en la tabla 7, en donde se observa cuales son los principales fondos que se llevan, de los ingresos mayores que reciben las Entidades Federativas para su gasto específico. En este caso se puede notar que los cuatro principales fondos son: el FAEB, FASSA, FAIS y FORTAMUN-DF. Teniendo una disminución notable desde el 2006 hasta el 2010, en el Fondo para la Educación Básica y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, aumentando de esta manera los fondos como el FORTAMUN-DF y el FASP, esto se debe a la dirección que se ha tenido con respecto al combate contra la delincuencia organizada y para darle fortalezas a las entidades Federativas para sus gastos en estos segmentos.

En la gráfica 3 se observa detalladamente la representación de las aportaciones para los años 2003-2010 y el grado de importancia que tiene cada Fondo así como el porcentaje que representa cada uno de ellos en la totalidad del Ramo 33. Cabe destacar que no hay demasiada movilidad en los cuatro principales Fondos: FAEB, FASSA, FAIS y FORTAMUN-DF.

Gráfica 3. Representación porcentual de aportaciones 2003-2010



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP. Diferencia porcentual de las aportaciones de 2003-2010.

En la siguiente tabla se analizará el porcentaje que representan las participaciones con respecto a sus distintos rubros, señalando su grado de importancia y la procedencia de los mismos. Teniendo en cuenta que la mayoría de los recursos proviene del Fondo General de Participaciones y el restante son incentivos económicos que se les entregan a las Entidades Federativas vía transferencias.

Tabla 8. Participaciones representación porcentual 2003-2010, en millones de pesos

PORCENTAJE RESPECTO AL TOTAL DE INGRESOS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PARTICIPACIONES (RAMO28)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES	84.26%	83.80%	83.75%	83.29%	78.35%	78.54%	74.61%	75.98%
FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL	3.98%	3.96%	3.98%	3.95%	3.91%	3.91%	3.72%	3.79%
FONDO DE FISCALIZACION	-	-	-	-	4.84%	4.69%	4.67%	4.60%
RESERVA DE CONTINGENCIA	0.98%	0.98%	0.98%	0.97%	-	-	-	-
FONDO DE COMPENSACION	-	-	-	-	-	0.18%	0.84%	0.88%
IEPS	1.67%	1.79%	1.76%	1.59%	1.82%	1.55%	1.70%	1.64%
0.136% DE LA R.F.P.	0.54%	0.54%	0.54%	0.54%	0.52%	0.53%	0.51%	0.52%
EXTRACCION DE PETROLEO	0.04%	0.06%	0.07%	0.08%	0.06%	0.09%	0.05%	0.06%
FONDO DE EXTRACCION DE HIDROCARBUROS	-	-	-	-	-	0.82%	0.63%	0.74%
TENENCIA O USO DE VEHICULOS	5.56%	5.39%	5.47%	5.71%	6.08%	4.98%	5.44%	4.34%
INCENTIVOS ISAN	1.90%	1.99%	2.01%	1.57%	1.68%	1.20%	1.08%	1.07%
FONDO DE ISAN	-	-	-	0.38%	0.50%	0.39%	0.46%	0.42%
INCENTIVOS A LA VENTA FINAL DE GASOLINA Y DIESEL	-	-	-	-	-	1.20%	4.08%	4.04%
OTROS INCENTIVOS	1.05%	1.48%	1.43%	1.91%	2.24%	1.92%	2.21%	1.90%

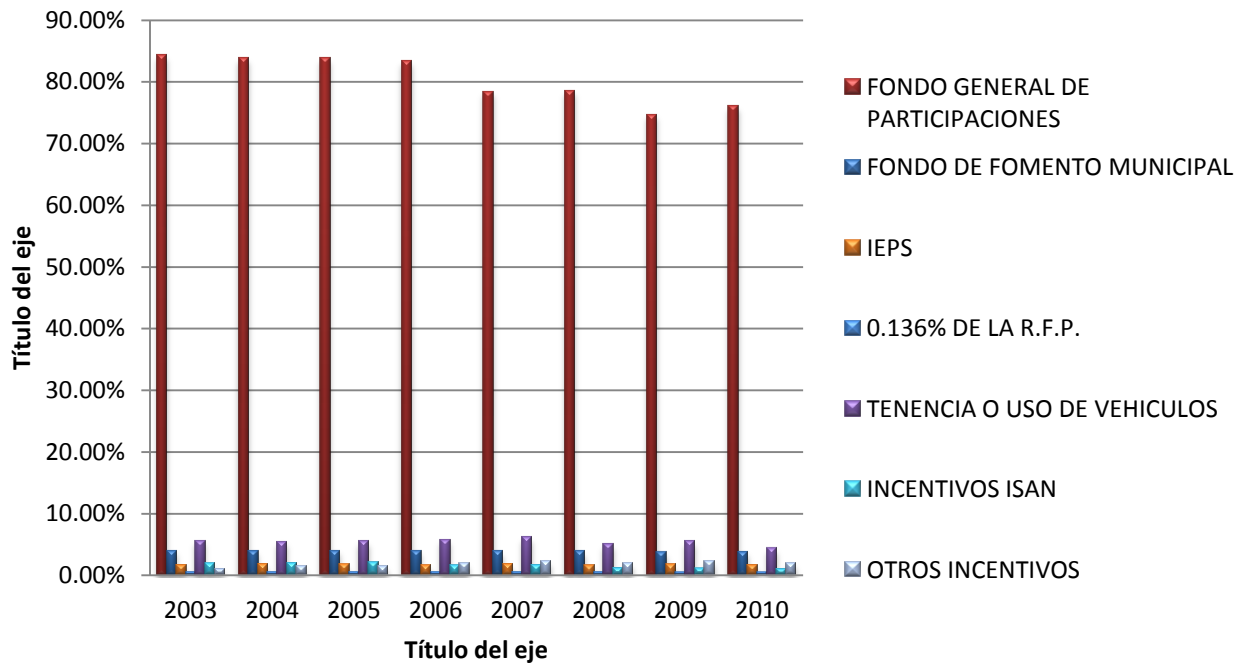
Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Como se observa, la mayoría de los recursos del Ramo 28 proviene del Fondo General de Participaciones, el cual ha ido disminuyendo de 2003 hasta 2010, y se han incorporado incentivos como el Fondo a ISAN y a la Venta final de Gasolina y Diesel, el Fondo de Compensación, Fondo de Fiscalización y el de Extracción de Hidrocarburos. Así también se ve una disminución en el Fondo de Fomento Municipal.

Hay que destacar que después del Fondo General de Participaciones, el rubro que sigue en orden de importancia es el de la Tenencia y Uso de Vehículos, con un porcentaje que ha variado a lo largo de 2003 a 2010 y esperando una proyección a la baja para 2013 por la derogación de este impuesto tan importante para las Entidades Federativas ya que,

como se mencionó este impuesto en 2012 deja de ser Federal para convertirse en Estatal, en el sentido de que puede continuar siempre y cuando los Estados así lo deseen.

Gráfica 4. Representación porcentual de las participaciones 2003-2010



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

La gráfica 4 nos ayuda a explicar el grado de importancia que tiene la Tenencia y Uso de Vehículos para los Ingresos de las Entidades Federativas, ya que su porcentaje es comparado con otros tipos de rubros de las mismas participaciones. Esto quiere decir que la mayoría de los Ingresos vía Participaciones se encuentra en dos rubros: el Fondo General de Participaciones y la Tenencia y Uso de Vehículos, que se encuentra dentro de los incentivos económicos.

Como se ha podido observar el aporte que tiene la Tenencia y Uso de Vehículos representa un ingreso importante en las arcas de las Entidades Federativas, por lo cual observaremos su comportamiento y su grado porcentual confrontado con las Aportaciones y con otros rubros de las Participaciones, lo que dejaría entender su grado de importancia y

por ende, el comportamiento que adaptarían las Entidades Federativas para hacer frente a esta baja que próximamente tendrán por la Derogación de dicho impuesto.

En la siguiente tabla se presenta a la Tenencia y Uso de vehículos con respecto a los demás Rubros de las participaciones e Incentivos Económicos y su grado de importancia dentro del Ramo 28.

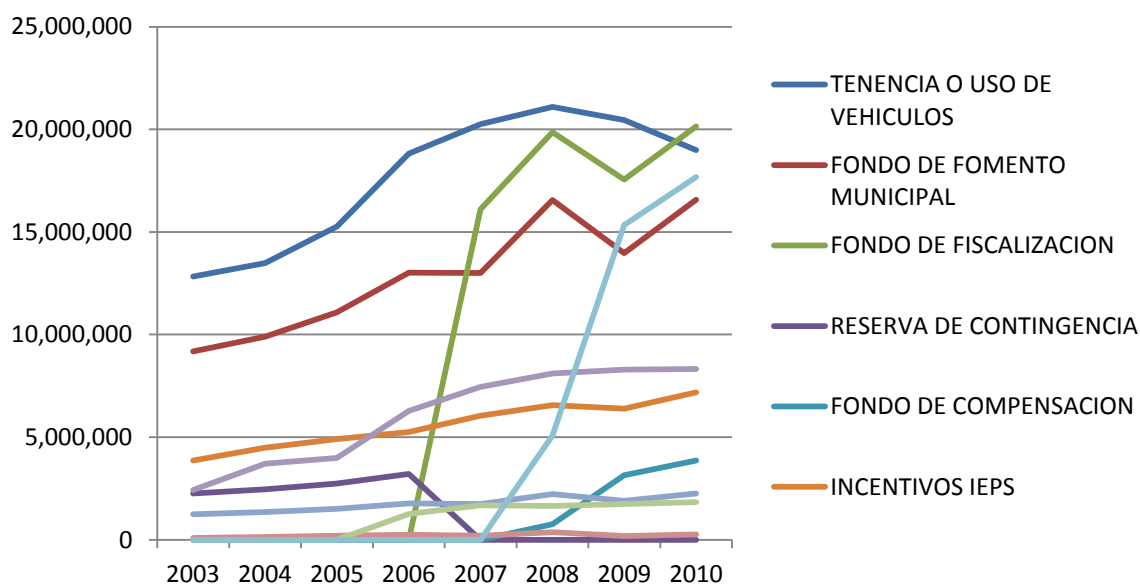
Tabla. 9. Tenencia y Uso de Vehículos vs las demás participaciones e Incentivos, en millones de pesos

RUBROS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
TENENCIA O USO DE VEHICULOS	12,833,7	13,480,6	15,261,	18,814,	20,245,	21,100,	20,448,	18,997,
	78	32	800	000	000	000	000	000
FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL	9,177,99	9,898,97	11,086,	13,023,	12,995,	16,558,	13,970,	16,567,
	3	4	600	000	000	000	000	000
FONDO DE FISCALIZACION	-	-	-	-	16,106,	19,869,	17,556,	20,138,
					000	000	000	000
RESERVA DE CONTINGENCIA	2,265,90	2,457,07	2,741,0	3,209,0				
	2	9	00	00	-	-	-	-
FONDO DE COMPENSACION	-	-	-	-	-	763,00	3,147,0	3,859,0
						0	00	00
INCENTIVOS IEPS	3,862,58	4,485,04	4,910,8	5,246,0	6,052,0	6,559,0	6,391,0	7,185,0
	0	8	00	00	00	00	00	00
0.136% DE LA R.F.P.	1,248,20	1,346,26	1,507,8	1,771,0	1,746,0	2,228,0	1,899,0	2,253,0
	7	0	00	00	00	00	00	00
EXTRACCION DE PETROLEO	98,013	141,509	204,10	254,00	197,00	370,00	191,00	256,00
			0	0	0	0	0	0
FONDO DE EXTRACCION DE HIDROCARBUROS	-	-	-	-	-	3,490,0	2,349,0	3,252,0
						00	00	00
INCENTIVOS ISAN	4,390,00	4,986,64	5,611,1	5,175,0	5,582,0	5,075,0	4,067,0	4,674,0
	7	4	00	00	00	00	00	00
FONDO DE ISAN	-	-	-	1,263,0	1,678,0	1,653,0	1,740,0	1,839,0
				00	00	00	00	00
INCENTIVOS A LA VENTA FINAL DE GASOLINA Y DIESEL	-	-	-	-	-	5,080,0	15,334,	17,682,
						00	000	000
OTROS INCENTIVOS	2,428,59	3,706,13	3,995,2	6,276,0	7,447,0	8,112,0	8,291,0	8,323,0
	9	9	00	00	00	00	00	00

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Como se puede observar en la tabla 8, la cantidad de ingresos que tiene la Tenencia y Uso de Vehículos apenas es comparable con la suma de dos o más rubros de ella; por ejemplo, se puede observar que en el 2003 la Tenencia y Uso de Vehículos solo es comparable con la suma de Fondo de Fomento Municipal y Otros Incentivos. Para el 2005 solo es comparable con la suma de Reserva de Contingencia, Incentivos por IEPS, más el 0.136% de la RFP más la Extracción de Petróleos e Hidrocarburos. Es por ello que la importancia de la Tenencia se puede demostrar con varias combinaciones de sumas de rubros de las Participaciones.

Gráfica 5. Tenencia vs. Participaciones e incentivos económicos 2003-2010



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

En la gráfica 5 se observa el grado de importancia que ha tenido la Tenencia en el lapso de 2003-2010, el cual solo ha sido superado en 2010 por el Fondo de Fiscalización debido a que varios de los Estados ya no cobran la Tenencia y por ello disminuye la recaudación por medio de este concepto que es 100% participable para los mismos. Con respecto a las Aportaciones, la Tenencia es superior en ingresos a tres Fondos de Aportaciones los cuales veremos en el siguiente cuadro.

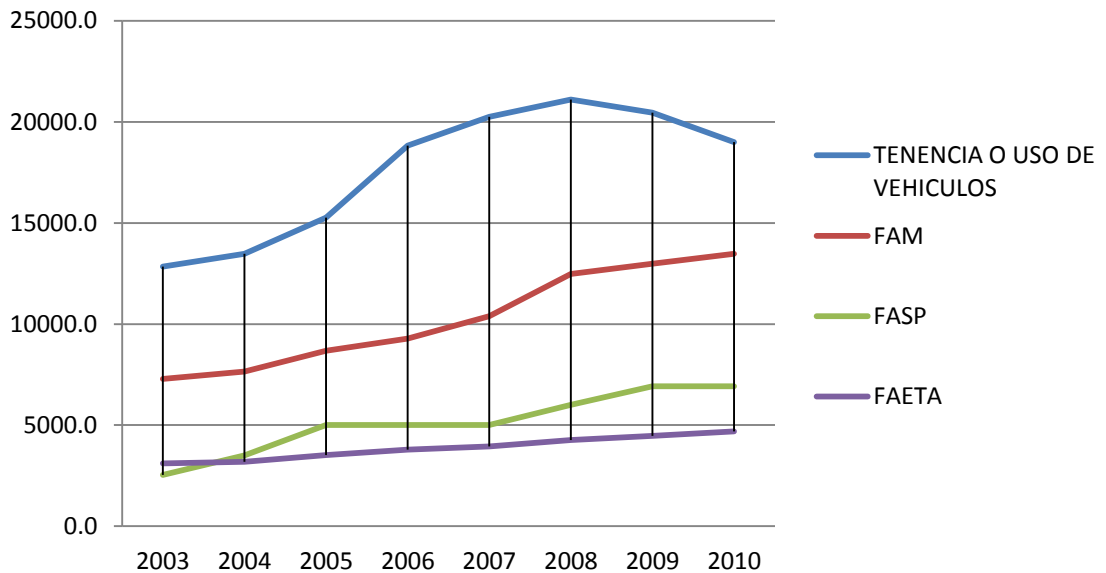
Tabla 10. Tenencia vs Fondos de Aportaciones 2003-2010, en millones de pesos

AÑOS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
TENENCIA O USO DE VEHICULOS	12,833,800	13,480,600	15,261,800	18,814,000	20,245,000	21,100,000	20,448,000	18,997,000
FAM	7,287,700	7,655,400	8,673,700	9,275,000	10,383,000	12,470,000	12,985,000	13,475,000
FASP	2,537,000	3,500,000	5,000,000	5,000,000	5,000,000	6,000,000	6,917,000	6,917,000
FAETA	3,110,700	3,188,600	3,527,400	3,789,000	3,953,000	4,257,000	4,473,000	4,692,000

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

En la tabla 10 se observa la comparación de la Tenencia con respecto a 3 Fondos de Aportaciones que son: FAM, FASP y el FAETA, los cuales son superados por el ingreso de la Tenencia y ésta solo es superado por los 5 fondos restantes. Aquí también se puede hacer una suma de Fondos para alcanzar el monto de los Ingresos por concepto de Tenencia, vislumbrando el impacto que tiene en las finanzas Estatales.

Gráfica 6. Tenencia vs. Aportaciones 2003-2010



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

En la gráfica 6 se observa la superioridad del Ingreso de la Tenencia con respecto a los Fondos de Aportaciones. Con ella se menciona que, aunque en 2010 va a la baja los

ingresos por Tenencia, no se llegan a comparar los recursos que se tienen por los tres Fondos que se comparan: FAM, FASP y FAETA. Por tanto la Tenencia juega un papel muy importante en los Ingresos de los Estados ya que como se ha mencionado, ésta va directo a las arcas Estatales y no tiene un destino específico como las Aportaciones del Ramo 33, lo que hace una importante fuente de ingresos que los Estados pueden utilizar como mejor les convenga para hacer frente a sus necesidades locales.

Tabla 11. Tenencia y su representación porcentual en las Participaciones en millones de pesos

AÑO	PARTICIPACIONES	TENENCIA	PORCENTAJE
2003	230,625	12,834	5.6%
2004	249,989	13,481	5.4%
2005	278,892	15,262	5.5%
2006	329,167	18,814	5.7%
2007	332,758	20,245	6.1%
2008	423,455	21,100	5.0%
2009	375,717	20,448	5.4%
2010	437,334	18,997	4.3%

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

En la tabla 11 se encuentra la representación porcentual de la Tenencia respecto al total de Participaciones según el año. La serie es de 2003-2010 y se empieza a notar una caída de este impuesto de 2008 a 2010 respecto a la representación del total de participaciones.

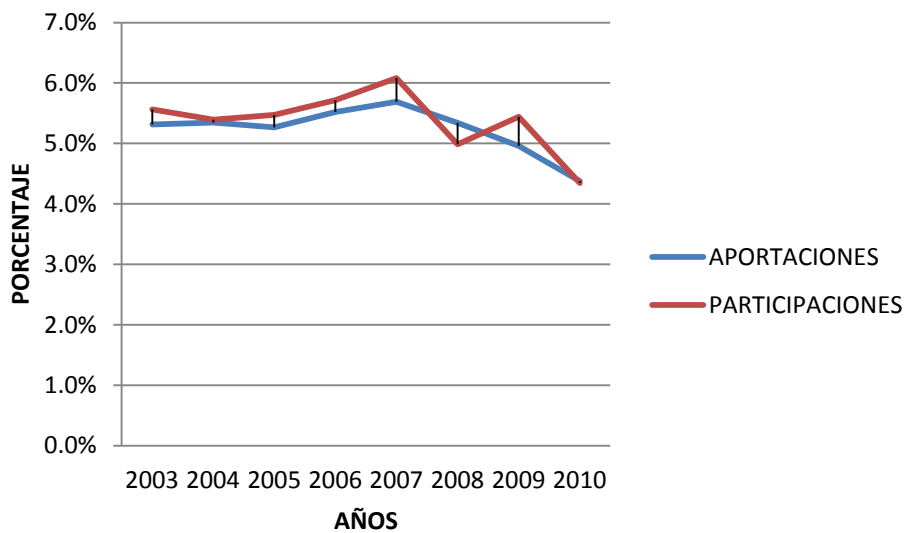
Tabla 12. Tenencia y su representación porcentual en millones de pesos en las Aportaciones, 2003-2010

AÑOS	APORTACIONES	TENENCIA	PORCENTAJE
2003	241,418	12,834	5.3%
2004	252,201	13,481	5.3%
2005	289,757	15,262	5.3%
2006	340,953	18,814	5.5%
2007	355,807	20,245	5.7%
2008	395,287	21,100	5.3%
2009	412,467	20,448	5.0%
2010	434,246	18,997	4.4%

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

En la tabla 12 se considera el porcentaje que representa la Tenencia con respecto al ingreso total de las Aportaciones del Ramo 33. También se empieza a notar una baja en la recaudación con respecto a la Tenencia a partir de 2008 a 2010 esto debido a la crisis financiera que se venía dando a nivel mundial, lo que nos indica una disminución porcentual con respecto al total de las Aportaciones.

Gráfica 7. Relación porcentual Tenencia, Aportaciones y Participaciones 2003-2010



Fuente: Elaborado con datos de la SHCP.

En la gráfica 7 se nota la relación porcentual con respecto al Total de Aportaciones y Participaciones, así como la similitud en el comportamiento de la Tenencia con respecto al total en Aportaciones y Participaciones en donde muestra una baja en el año 2008 hasta 2010 esto, como lo habíamos mencionado, a causa de la crisis financiera mundial.

Finalmente, como se ha venido presentando gráficamente, se puede decir y notar la importancia de la Tenencia a nivel Estatal, ya que a pesar de que es un impuesto hasta ahora Federal próximamente será Estatal, esto debido al decreto en donde se menciona que a partir del primero de enero de 2012, la Tenencia queda en manos de los Estados siendo éstos los que tendrán que decidir cobrarla o no, ya que se deroga a nivel Federal¹²⁷, teniendo de esta manera una vez más tintes políticos y juegos de poder, ya con miras en las próximas elecciones en el país y teniendo consecuencias en las finanzas Estatales y Municipales por no contar con ingresos propios suficientes para hacer frente a sus demandas locales.

4.3 LA IMPORTANCIA DEL IMPUESTO DE TENENCIA Y USO DE VEHÍCULOS EN EL D.F. Y EN QUERÉTARO

Observamos que la Tenencia en el país con respecto a su recaudación implica ingresos bastante fuertes, en comparación con los ingresos que se tienen de las transferencias federales (Aportaciones y Participaciones). Es por ello, que a continuación se presenta un cuadro en el cual se observa la cantidad con la que contribuyó cada Estado en el año 2010. De esta manera se podrá destacar dos Entidades Federativas de las cuales Querétaro y el D.F. serán comparadas enseguida.

¹²⁷ DOF, 21 de diciembre de 2007

Tabla 13. Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos por Estados 2010, millones de pesos

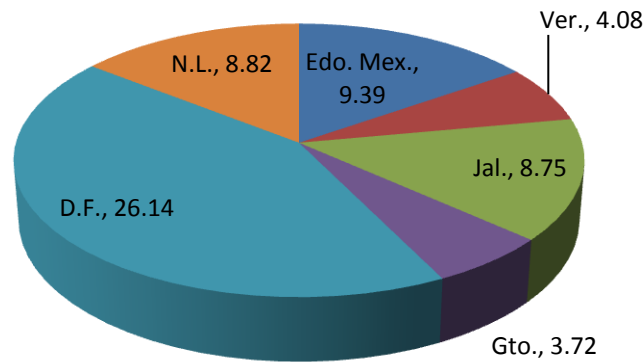
Estados	Programado	Pagado	mdp	%nominal
Gro.	24	198	174	7.14
Edo. Mex.	2,034	2,472	438	0.22
S.L.P.	380	461	81	0.21
B.C.S	99	109	10	0.1
Q. Roo	298	321	23	0.07
Tamps.	591	614	23	0.04
Sin.	478	491	13	0.03
Ver.	884	872	-12	-0.01
Zac.	150	147	-3	-0.03
Oax.	204	195	-9	-0.04
B.C.	498	472	-26	-0.05
Hgo.	246	231	-15	-0.06
Mor.	225	211	-14	-0.06
Tab.	345	322	-23	-0.07
Son.	499	464	-35	-0.07
Coah.	629	557	-72	-0.11
Jal.	1896	1672	-224	-0.12
Pue.	779	686	-93	-0.12
Gto.	805	696	-109	-0.14
D.F.	5,661	4,806	-855	-0.15
Mich.	568	462	-106	-0.19
Ags.	22	18	-4	-0.2
N.L.	1,911	1,518	-393	-0.21
Tlax.	82	65	-17	-0.21
Dgo.	214	147	-67	-0.31
Chih.	651	437	-214	-0.33
Yuc.	371	145	-226	-0.61
Nay.	119	40	-79	-0.67
Chis.	324	79	-245	-0.76
Qro.	392	56	-336	-0.86
Col.	130	16	-114	-0.88
Camp.	151	18	-133	-0.88
Total	21,660	18,997	-2,662	-0.12

Fuente: elaboración propia con datos, SHCP.

Como se puede apreciar en la tabla 13, hubo una disminución en la recaudación esperada con respecto a la Tenencia, de esta manera se situó en -0.12% de lo esperado, lo que significa 2,662 millones de pesos.

Ahora bien los principales Estados que recaudan una mayor cantidad son: D.F., Estado de México, Jalisco, Nuevo León, Veracruz y Guanajuato, que juntos representan el 60.9% del total de la recaudación del 2010.

Grafica 8. Principales Estados con mayor recaudación en Tenencia, 2010



Fuente: elaboración propia con datos, SHCP.

La gráfica anterior muestra a los Estados que recaudan más con respecto a la Tenencia, haciendo un total entre estos 6 principales Estados: D.F., Edo. México, N.L., Veracruz y Guanajuato, haciendo un total entre estos seis Estados de 60.9% del total de recaudación en Tenencia y Uso de Vehículos,

A continuación se mostrará una comparación entre dos Estados con distintos enfoques, esto a razón de que; en uno la tenencia es un tema irrelevante puesto que hoy día no existe, su cobro se dejó de hacer y; en otro, el tema de tenencia es base importante para sus ingresos, esto con respecto al peso que tiene la Tenencia en comparación con las aportaciones y participaciones en los dos casos diferentes. Es entonces que en este sentido se toma como referencia para nuestro objetivo, mostrar la importancia de la Tenencia en el D.F. y Querétaro.

Para empezar con esta comparación se puede haber que mencionar con la iniciativa del Gobernador de Querétaro que consiste en eliminar la tenencia fue enviada en octubre de 2009 para que entrara en vigor en 2010¹²⁸, la cual se llevó a cabo y fue aprobada. Ante ello, podemos apreciar la evolución de la Tenencia en este Estado y compararla con el caso del D.F., en donde su recaudación parece ser de mayor importancia en comparación con Querétaro. Hay que tener en cuenta que del total de la Tenencia el Estado en Querétaro equivale a 1.81% del total de la recaudación en comparación con el D.F. (26.14%).

Hay que observar que se tenía la certeza que en la manera en que se eliminaba la Tenencia en el Estado de Querétaro era porque aumentaría la captación por la compra del vehículo, lo que quiere decir que aumentaría los ingresos por medio del ISAN.

Es por eso que a continuación se mostrará la evolución en cuanto a la recaudación que se tiene en los ya mencionados Estados, así el comportamiento y la dirección que ha tomado la iniciativa en Querétaro y su poca, pero muy importante, recaudación que representa y lo importante que es la Tenencia para el D.F.

Tabla 14. Ingreso por Tenencia y Uso de Vehículos en Querétaro-D.F. 2003, 2005 y 2010, millones de pesos

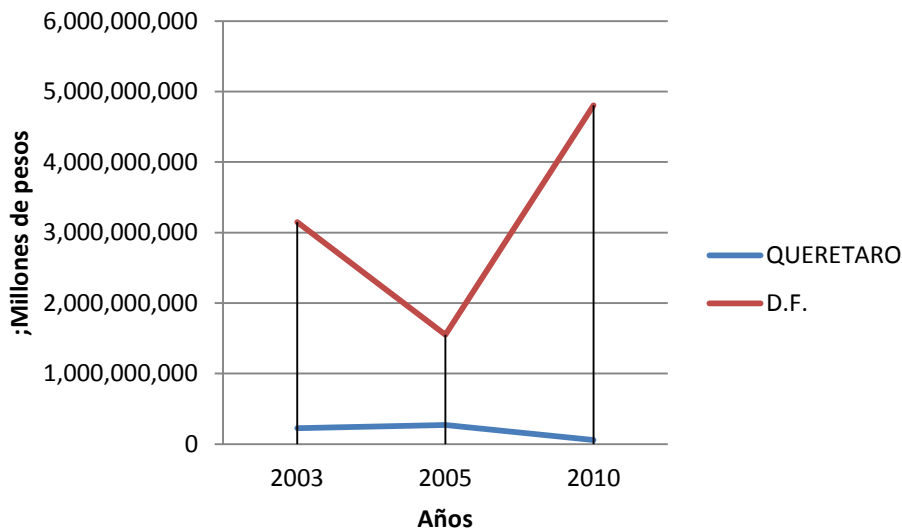
AÑOS	QUERETARO	D.F.
2003	225,096,453	3,147,001,361
2005	269,419,891	1,549,074,016
2010	56,000,000	4,806,000,000

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

La recaudación de la Tenencia en el Estado de Querétaro, como se puede apreciar en la tabla 14, no representa una gran cantidad con respecto a los ingresos totales del Estado en comparación al D.F. que representan un mayor ingreso con respecto a las Aportaciones que recibe.

¹²⁸ EL ECONOMISTA, *Gobernador de Querétaro oficializa eliminación de Tenencia*, Noticia 16 de octubre de 2009.

Gráfica 9. Tenencia en Querétaro-D.F 2003, 2005 Y 2010.



Elaboración propia con base a datos de la SHCP.

En la gráfica anterior, se puede observar la importancia que tiene la Tenencia en el D.F., esto debido a que gran parte de los vehículos del país se encuentran ahí. Sin embargo también se puede observar que la entrada en vigor de la eliminación de la Tenencia en Querétaro ha ayudado a que esta disminuya y por ende se observe este comportamiento en dicha entidad. Ante esto, se percibe de manera más detallada el comportamiento de la Tenencia y el papel que juega en los dos Estados, destacando la importancia en cuanto a sus Aportaciones y Participaciones. En la siguiente tabla se puede apreciar la cantidad en millones de pesos que representan cada rubro en Querétaro y el D.F.

Tabla 15. Ingresos en millones de pesos en Participaciones Querétaro y D.F. 2003, 2005, 2010.

Estado	2003	2005	2010
Distrito Federal	27,980	34,899	52,552
Querétaro	3,969	4,887	7,153

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

En la tabla 15 se estima el total de las participaciones destinadas al D.F. y Querétaro, en donde se muestra que el D.F. tiene un mayor nivel de ingresos con respecto a las

Participaciones teniendo un aumento de 2003 a 2010. También representa un aumento para el Estado de Querétaro, sin embargo, no es tan considerable como para el D.F.

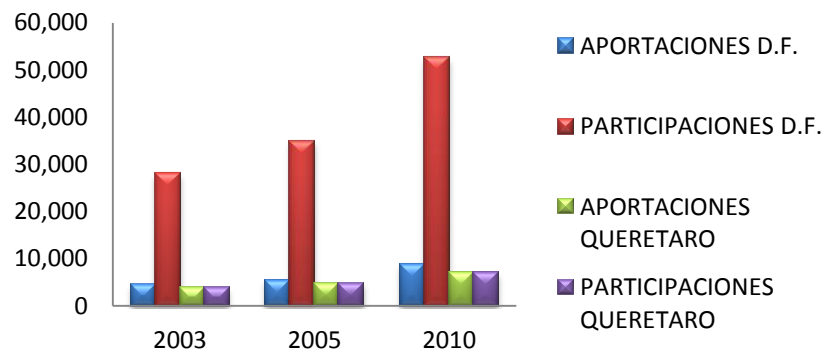
Tabla 16. Ingresos en Aportaciones en millones de pesos. Querétaro y D.F. 2003, 2005 y 2010

Estado	2003	2005	2010
Distrito Federal	4,657	5,499	8,873
Querétaro	3,956	4,862	7,094

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

En la tabla 16 se nota el nivel de ingresos de Aportaciones en los Estados de Querétaro y D.F. observando un pequeño aumento en el D.F. con respecto a Querétaro. Sin embargo para los dos Estados las Aportaciones van aumentando conforme a los Años.

Gráfica 10. Aportaciones y Participaciones del D.F. y Querétaro, 2003, 2005 y 2010.



Fuente: Elaboración propia con base a datos de SHCP.

Teniendo estos datos en ambos Estados se hará un comparativo con respecto al peso que tiene la Tenencia en cada uno de los dos, en el total de sus Aportaciones y Participaciones de manera en que se pueda apreciar la importancia que tiene la Tenencia en los ingresos de ambos Estados.

Tabla 17. Ingresos en Participaciones vs. Tenencia y sus porcentajes en ellas en el Estado de Querétaro 2003, 2005 Y 2010, en millones de pesos.

AÑOS	PARTICIPACIONES	INGRESO POR TENENCIA	PORCENTAJE
2003	3,969	225	5.7%
2005	4,887	269	5.5%
2010	7,153	56	0.8%

Fuente: elaboración propia con datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP.

Como se puede ver en la tabla 17. El porcentaje que representa la Tenencia en el total de las Participaciones en el Estado de Querétaro no representa mucho, constituye la misma proporción a nivel nacional, lo que puede indicar un posible equilibrio entre los ingresos de Querétaro. Sin embargo, hay una baja en el ingreso por este impuesto, de 2005 a 2010, debido a su eliminación implementado en el Estado. Para el año 2010 aumenta otro tipo de participaciones como el incentivo de IEPS a Gasolinas y el Fondo de Fomento Municipal al igual que el ISAN.

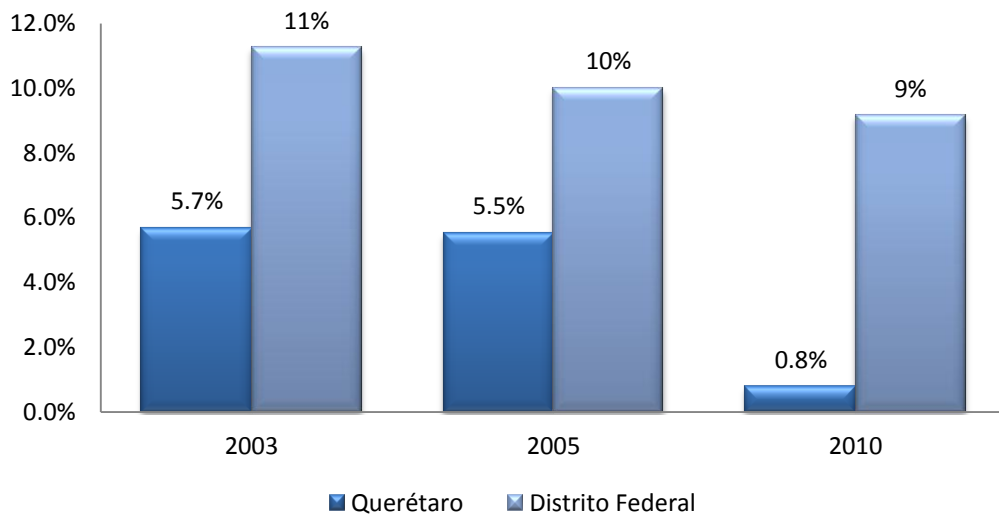
Tabla 18. Ingresos de Particiones D.F. y su representación porcentual de la tenencia en ellos, millones de pesos.

AÑOS	PARTICIPACIONES	INGRESO POR TENENCIA	PORCENTAJES
2003	27,980	3,147	11%
2005	34,899	3,485	10%
2010	52,552	4,806	9%

Fuente: elaboración propia con datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP.

En esta tabla, la representación porcentual que tiene la Tenencia con respecto al total de las Participaciones en el D.F. de 2003, 2005 y 2010. Al igual que en Querétaro, en el D.F. se aprecia una baja en la representación porcentual de la Tenencia con respecto a las Participaciones, sin embargo, no es comparable la representación de la caída de Querétaro con el D.F.

Gráfica 11. Representación porcentual de la Tenencia en las Participaciones en Querétaro y D.F. años 2003, 2005 y 2010.



Fuente: elaboración propia con datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP.

En la siguiente tabla se muestra la representación que tiene la Tenencia en el total de las Aportaciones para cada entidad a demostrar: Querétaro y D.F.

Tabla 19. Representación porcentual de la Tenencia en las Aportaciones. Querétaro 2003, 2005 y 2010, cifras en Millones de Pesos.

AÑOS	APORTACIONES	INGRESO POR TENENCIA	PORCENTAJE
2003	3,956	225	5.7%
2005	4,862	269	5.5%
2010	7,094	56	0.8%

Fuente: elaboración propia con datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP.

La tabla 19 representa el porcentaje de la Tenencia con respecto al total de las Aportaciones recibidas por el Estado de Querétaro en el 2003, 2005 y 2010. Como se puede apreciar hay una disminución en la representación porcentual de la Tenencia en Querétaro, esto debido al aumento en las Aportaciones Federales. La caída de este tipo de

participaciones se denota para el año 2010 y seguirá disminuyendo hasta que quede completamente eliminado, lo que provocaría un aumento en las Aportaciones.

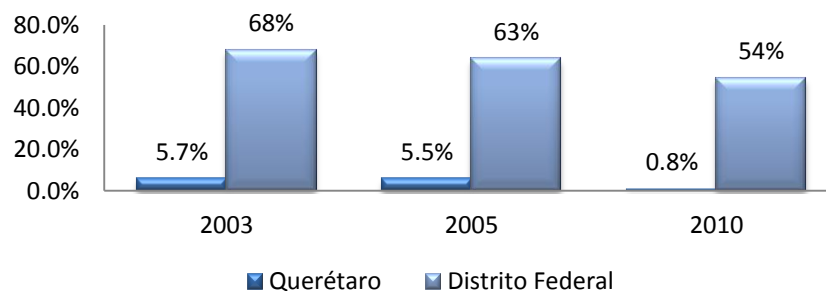
Tabla 20. Representación porcentual de la Tenencia en las Aportaciones del D.F. 2003, 2005 y 2010, datos en millones de pesos.

AÑOS	APORTACIONES	INGRESO POR TENENCIA	PORCENTAJE
2003	4,657	3,147	68%
2005	5,499	3,485	63%
2010	8,873	4,806	54%

Fuente: elaboración propia con datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP.

En la tabla 20, la representación de la Tenencia comparado con el Total de Aportaciones significa más de la mitad de lo que recibe el D.F. por Aportaciones, aunque para 2010 hay una caída con respecto a este ingreso sigue manteniendo su porcentaje por arriba de la mitad del total de las Aportaciones que recibe el D.F.

Gráfica 12. Representación porcentual de la Tenencia en las Aportaciones D.F. Querétaro años 2003, 2005 y 2010.



Fuente: elaboración propia con datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP.

En comparación de los Estados estudiados en el caso de la Tenencia, se puede observar que el peso porcentual que representa la tenencia en las Aportaciones de ambas

Entidades se mantiene para el Estado de Querétaro un equilibrio entre el total de las Aportaciones y de las Participaciones con respecto a la Tenencia. Contrario a esto, el D.F. si tiene un mayor ingreso por parte de la Tenencia ya que al comparar entre el total de los ingresos recibidos por Aportaciones se percibe que el ingreso por Tenencia es mas de la mitad de lo que se obtiene por Aportaciones Federales. Lo que nos da un índice de dependencia de este ingreso para el D.F.

Siguiendo con este planteamiento, damos por entendido que la eliminación de la Tenencia en Querétaro no significa mucho en comparación con el D.F. en donde la disminución de sus ingresos se verá más afectada si en el 2012 se acepte eliminar la tenencia como se está haciendo en varios Estados.

De acuerdo con los ingresos que concentra el Estado de Querétaro, particularmente, se contempla que la mayor parte de sus ingresos (alrededor de 90.4%) provienen de recursos federales y el resto provienen de impuestos estatales y derechos, lo cual es fácil concluir que existe una clara dependencia de los recursos Federales. Es por ello que la Tenencia es el impuesto mejor explotado por los Estados y el cual dejara de serlo para el 2012, lo que sugiere aumentar transferencias por medio de las Aportaciones o aumentar la deuda pública para encarar los compromisos ya pactados y por consecuencia, habrá una disminución en las Participaciones.

Como se puede observar en los Anexos de V-VIII que hace referencia al presente capítulo, la baja en la Tenencia representa en 2010 un 7.63% del total que se destina al FAEB (Fondo de Aportaciones a Educación Básica); el 35.78% del total del FASSA (Fondo de Aportaciones destinado a la Salud); en el total del FAIS representa la Tenencia un 45.9%, cuyo rubro se destina a infraestructura social; un 44.79% del total del FORTAMUN-D.F.; y del total del FAFEF representa la Tenencia en casi 82% de su total. No hay que olvidar que con respecto al Fondo de Aportaciones Múltiple la tenencia representa un 140% de lo que se destina a esta Fondo; dos veces y medio el ingreso destinado al FASP (Fondo destinado a Seguridad Pública, una prioridad del sexenio del Presidente Felipe Calderón Hinojosa) y; finalmente representa cuatro veces los ingresos destinados al FAETA, cuyo Fondo se destina a la Educación Tecnológica y de Adultos en donde no ha tenido ninguna prioridad el Gobierno Federal.

Los ingresos para 2010 con los que cuenta el Estado de Querétaro con respecto a Tenencia (56 millones de pesos) representa lo que gastará el Gobierno de la Entidad para

2011 en: la Construcción de un hospital general, a Proyectos de Cultura en el Estado (Construcción de museos, casas de cultura, bibliotecas públicas, centros eco turísticos), equivaldría a la mitad que destinan a su gasto en Salud (equipamiento) y al 66% que destinan a desarrollo Social. Es por eso que se hace evidente la importancia de estos ingresos en el Estado¹²⁹.

Para el D.F. la Tenencia representa dejar de percibir casi 5 mil millones, lo que equivaldría dejar a lo que se gasta en Policía Auxiliar en su totalidad, el 25% que se destina a entidades de transporte (Metro), el 50% en gasto a la salud, el total de lo que se destina a Educación, más de cuatro veces la totalidad gastada en Ciencia y Tecnología en el D.F en 2011¹³⁰.

Tabla 21. Gasto programable en Querétaro. Y D.F. comparado con Tenencia, 2011.

Rubros	Querétaro.	D.F.
Tenencia	56,000,000	4,806,000,000
Salud	120,442,685	8,293,700,713
Deporte	20,250,000	1,727,850,190
Educación	980,644,921	4,888,747,237
Ciencia y Tec.	487,472,984	265,476,787
Infraestructura SCT	1,030,100	20,437,063,911
Seguridad Publica	125,000,000	19,368,148,814

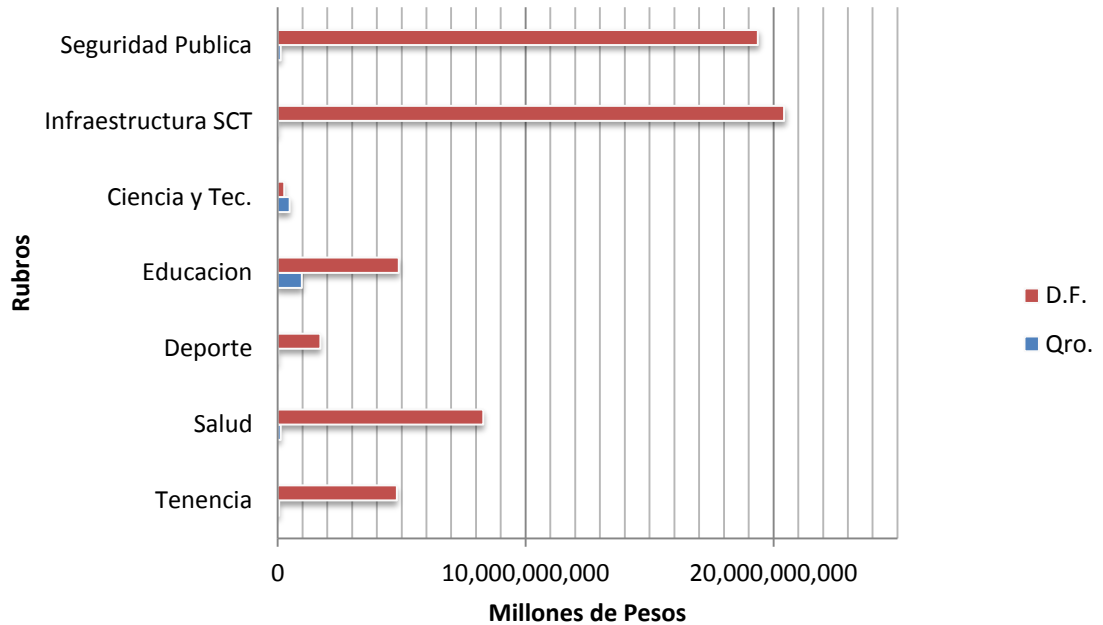
Fuente: elaboración propia con datos de SHCP.

En la tabla anterior se puede apreciar el gasto que se hace a los principales sectores de la economía y el equivalente de la Tenencia en cada una de las Entidades analizada, Querétaro y D.F. observando su comparación en cada Estado.

¹²⁹ PEF del Estado de Querétaro 2011, www.cefp.gob.mx/edospef/2011/pef2011/qro.pdf

¹³⁰ PEF D.F. <http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2011/decretoEgresos2011.pdf>

Gráfica 13. Equivalencia entre Tenencia y los principales Rubros de Gasto en Qro. Y D.F. 2011.



Fuente: elaboración propia con datos de SHCP.

En la gráfica 13 se puede observar la equivalencia del ingreso vía tenencia en los Estados analizados (Querétaro y D.F.) con respecto a los principales rubros de gasto como son: Seguridad Pública, Infraestructura SCT, en Ciencia y Tecnología, en Educación, Deporte y Salud. De esta manera se puede apreciar el porcentaje que tiene la recaudación en cada Estado y con sus respectivos gastos. Lo que deja ver que en el D.F. el ingreso vía tenencia equivale al gasto en Ciencia y Tecnología sobrepasándolo en cuatro veces su gasto; en salud equivale a 41% del total de su gasto; a cuatro veces el gasto en deporte; al 22% de lo que se destina a Infraestructura y; al 23% de lo que se destina a Seguridad Pública.

Para Querétaro significa la recaudación en Tenencia un 32% del gasto en Salud, dos veces lo que se gasta en Deporte, el 5% en lo que se destina a Educación, equivale al 10% en su gasto en Tecnología; 50 veces lo que se gasta en Infraestructura y; el 31% del gasto en Seguridad Pública.

Lo anterior se puede observar en las gráficas de los Anexos IX al XVI, en donde se ve el porcentaje correspondiente de la Tenencia en cada uno de los rubros en la Tabla 21 señalados en sus respectivos Estados.

De la misma forma, cabe mencionar que representa alrededor de 25 mil millones de pesos a nivel nacional, lo que sería comparable en gasto a quitar cada año alrededor del 30% en obra pública; suprimir el 70% de servicios de agua potable; eliminar el 84% del total de policías con el que cuentan los Estados y el D.F. y; dejar de pagar los intereses por la deuda adquirida de los Estados.

Ahora bien, para el 1º de Enero de 2012 se eliminó este impuesto a nivel Federal y se tiene pensado que se quede en manos de los Estados cobrarlo o no, lo que originará una baja en los ingresos Estatales en entidades que son altamente dependientes de este impuesto, como se ha podido apreciar en el caso del D.F., y se afecte a muchos otros Estados. Sin embargo, esta baja será la pauta para que las Entidades Federales aumenten sus ingresos por medio de alternativas que ayuden a que no sean más dependientes de las Aportaciones Federales y a disminuir su deuda que fortalezca sus Finanzas Estatales y Municipales y, en algunos casos, la falta de aprovechamientos de algunas facultades impositivas que varias de las entidades hacen que se vean más debilitadas con respecto a sus ingresos propios.

El decreto que se pondrá en marcha por el presidente de la República con respecto a la derogación de la Tenencia no solo se verá afectado directamente en las participaciones, al no contar con ésta, sino que también se verá disminuida la Recaudación Federal Participable, ya que se podrá acreditar contra el ISR a su cargo¹³¹.

Por ejemplo, en el caso de Querétaro, que ya no cuenta con este impuesto estatal, tendrá que recurrir a un impuesto equivalente a lo que se está dejando de percibir por Tenencia, es decir encontrar un semejante al pago de tenencia para cubrir, obviamente, su ausencia. Ahora bien, si a esto le sumamos la baja recaudación que se tiene con respecto a los impuestos Estatales y Municipales, tendremos una baja en donde orillaríamos a buscar otro tipo de modelo económico.

¹³¹ García, Carlos, Decreto por el que se Otorga un Estimulo Fiscal Relacionado con el Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos (Publicado en el DOF el 25 de Junio de 2010), Federalismo Hacendario, revista Bimestral No. 163, mayo-junio 2010, INDETEC.

Para hacer frente a la baja esperada con respecto a los ingresos estatales, tendremos que analizar el caso particular de Querétaro ya que allí se tomaron las medidas pertinentes. Con esto se puede plantear alternativas para la baja en las arcas de los demás Estados, con la finalidad de que puedan servir para dar direcciones e ingresos que ayuden a varios de los Estados que les afectará de manera muy agresiva el dejar de percibir estos ingresos propios y de los cuales podrían dirigirlos a donde ellos creyeran conveniente usarlos en bien de su localidad.

Es por eso que a continuación se presentaran algunas alternativas para hacer frente a esta baja en la recaudación tributaria e ingresos propios de las Entidades Federativas, para que de esta manera se fortalezcan y puedan hacer frente a sus demandas locales con miras en una mejor calidad de vida de las personas que habitan su Estado y Municipio, esperando un comportamiento benéfico, y en donde se opte por la que mejor convenga al país y sobre todo a la sociedad mexicana.

CAPITULO V. ALTERNATIVAS PARA HACER FRENTE A LA CAÍDA DE LAS FINANZAS ESTATALES POR LA DEREGACIÓN DE LA TENENCIA

La debilidad de las Finanzas Estatales con respecto a sus ingresos propios, se ha podido observar desde la creación de transferencias Federales que se hace a las Entidades que se encuentran anexadas en el Convenio de Coordinación Fiscal y que gracias a ellas se han hecho dependientes de las mismas.

Una desventaja que tiene este tipo de transferencias, es que hace a los Estados y Municipios menos dinámicos y menos cooperadores en la recaudación Fiscal local, lo que los deja a la intemperie por no tener ingresos propios y fuertes que los haga reaccionar a las demandas que su comunidad necesita. Ahora bien, sabemos de la gran dependencia que se tiene en cuanto a las Aportaciones Federales, siendo éstas las que mayor ingreso representan para los Estados en virtud de un gasto orientado a un sector específico de la Entidad. Siguiendo la dinámica que las Aportaciones han tenido a lo largo de estos últimos diez años, se puede observar que cada año aumentan más las Aportaciones y, las Participaciones, por su parte, comienzan a tener una escasa recaudación, lo que propicia que se vean los Estados más dependientes de las Aportaciones.

Hay que saber que el problema no es tanto la escasa recaudación con respecto a ISR e IVA, sino más bien, se debe a las pocas participaciones que se tienen y al tamaño porcentual representado en las mismas. Si bien es cierto que son pocas las participaciones que representan un 100% en las arcas de los Estados, no son bien aprovechadas por los mismos, siendo que las participaciones son una gran fuente de ingresos. Ahora, si mantuvieran el mismo nivel o, mucho mejor, aumentarían la recaudación sobre estas potestades que son 100% participables, dejarían esa dependencia que se tiene de las Aportaciones. Si a esto también le sumamos un esquema que ayude a aumentar el empleo y promueva una buena distribución del ingreso, estaríamos haciendo que la economía del Estado fuese más dinámica.

Es por eso que, a partir de lo ya expuesto, en este apartado se trata de dar alternativas para que ayuden a dejar la dependencia que tienen y hacer frente a la baja en ingresos propios que tendrán a partir del 2012 por la eliminación de la Tenencia, que se como vio en el apartado anterior, significa que deja de aplicarse el tercer impuesto (después del ISR e IVA) más importante a nivel nacional y por si fuera poco, el único impuesto

progresivo que se tenía y que ayudaba de manera importante a los gastos no programados de las Entidades Federativas. Ante ello, trataremos de dar alternativas guiadas al tema para que cobren más fuerza. Esto se realizará tanto para; el Estado de Querétaro, quien ya no cuenta con este impuesto y que a pesar de que los datos obtenidos por la SHCP indican que su ausencia no es tan significativa como para el caso de D.F., lugar en donde aún no entra en vigor la eliminación. Así que observando el comportamiento de Querétaro se puede adaptar y fusionar con otras alternativas para que impulse el aumento de ingresos propios de ambas entidades como de los demás Estados.

Siguiendo con este planteamiento daremos cuenta que hasta la fecha los ingresos propios han tenido una caída y como consecuencia un aumento en las Aportaciones. Ahora bien, tenemos que para este año (2012) la eliminación de la Tenencia es inminente, y el ingreso con respecto al incentivo al ISAN se espera un comportamiento en donde se vea un aumento. Al igual que la generación de nuevos impuestos que lleguen de manera en que el 100% recaudado por estos se destine a las arcas de los Estados y no tenga un destino específico de gasto como son las Aportaciones.

Si bien es conocido que se plantea un posible escenario en donde los Estados también recurran a deuda y, en donde se sumaran más de los que ahora se encuentran en la lista de los Estados más endeudados. Sin embargo, lo que se pretende no es dar soluciones sino alternativas que ayuden a sopesar la caída que tendrán las entidades federativas por la no percepción del impuesto sobre tenencia y uso de vehículos.

Las alternativas que se propone son con el objetivo de que haya un aumento de la capacidad de captación por parte de los gobiernos locales para la mejora y contribución de los impuestos. Ayudando así hacer frente a los compromisos adquiridos y a los rezagos sociales y productivos del país, con miras en un crecimiento económico, en condiciones de estabilidad económica y social, y financiado por los sectores o estratos sociales con mayor poder de pago. Teniendo en cuenta que a mayor aumento en la captación tributaria, mayor forma de financiar los gastos tanto en infraestructura como en apoyos económicos para la creación de nuevos puestos de trabajo y con ello combatir una de las limitantes del país: el desempleo. Siguiendo con esto, es considerable que las entidades federativas cuenten con más y mejores potestades tributarias¹³², con el fin de que las haciendas locales se puedan fortalecer y tratar de hacer valer su autonomía.

¹³² LOEZA, Carlos. 2009. p.13.

5.1 EL CASO DE QUERÉTARO

Querétaro es uno de los 31 Estados con los que cuenta México. Su ubicación geográfica lo cita en el Bajío. Querétaro es un Estado lleno de hechos históricos nacionales y con un creciente índice de desarrollo industrial y acelerado desarrollo empresarial. Contiene varios sitios declarados Patrimonio Cultural de la Humanidad por la Unesco en 1996.

Según los datos que arrojó el II Censo de Población y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) con fecha censal del 12 de junio de 2010, el Estado de Querétaro contaba hasta ese año con un total de 1,827,937 habitantes, de dicha cantidad, 887,188 eran hombres y 940,749 eran mujeres¹³³. La tasa de crecimiento anual para la entidad durante el período 2005-2010 fue del 2.7%.

El Anuario económico 2007 realizado por la Secretaría de Desarrollo Sustentable (SEDESU) del Estado de Querétaro¹³⁴, reporta lo siguiente:

En el Estado de Querétaro la extensión territorial dedicada a las actividades agrícolas se encuentra subdividida en cuatro Distritos de Desarrollo Rural, que corresponden a cada una de las regiones que las dependencias del ramo han delimitado de acuerdo a la similitud de características de los municipios y que es necesaria para la correcta planeación e impulso del sector:

Región Jalpan, comprende dos áreas, montañosa con actividad forestal y con trópico seco con actividad agropecuaria de mediano potencial productivo.

Región Cadereyta, tiene un bajo potencial productivo en temporal y en riego, destaca una agricultura desarrollada particularmente en el municipio de Colón.

Región San Juan del Río, es la más productiva y en general cuenta con mejor infraestructura de apoyo: carreteras, presas, maquinaria, organizaciones de productores y centros de consumo y comercialización.

Región Querétaro, tiene un bajo potencial productivo en temporal y en riego un nivel intermedio avanzado.

¹³³ INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010, www.inegi.gob.mx

¹³⁴ SEDESU, Plan de Desarrollo Sustentable, www.queretaro.gob.mx

La producción agrícola durante el año 2006 puede considerarse como buena, ya que del total de la superficie sembrada en cultivos cíclicos se logró cosechar más del 61.3%, esto fue resultado de la buena temporada de lluvias en la entidad que se presentó en este ciclo.

Del volumen de producción cosechado en el ciclo Otoño-Invierno, la avena forrajera en verde, triticale forrajero en verde y la zanahoria representaron el 53.8% del total, siendo los cultivos más representativos del período. Analizando el volumen de producción en el ciclo Primavera-Verano, el más importante del año, el cultivo del maíz de grano alcanzó el 36% de la producción total del ciclo que durante 2006 fue de más de 518 mil 759 toneladas, otros cultivos importantes son el maíz forrajero en verde y sorgo grano, mientras que los productos perennes alcanzaron un volumen de producción de 736 mil 369 toneladas el mismo año, representando la alfalfa verde el 81% del total.

El subsector pecuario es el más importante de los que integran las actividades primarias en el Estado, ya que se distingue por su gran prestigio en el ámbito nacional y por la alta calidad de sus productos.

La producción de carne de aves, leche bovina y huevo para consumo, ocupan importantes lugares en el ámbito nacional. En producción de carne de bovinos sobresalen los municipios de Ezequiel Montes, Querétaro, San Juan del Río y Corregidora, que en conjunto representan el 78.8% de la producción total de la entidad; en carne de porcinos el productor más importante es Querétaro que acapara el 44% de la producción estatal. Ezequiel Montes y San Juan del Río que en conjunto aportan el 34.3%; en carne de ovinos, los municipios de Amealco de Bonfil y Querétaro destacan por contribuir con el 45% de la producción total; en carne de aves los municipios de Colón (25.4%), El Marqués (22.4%) y Ezequiel Montes (20.0%) participan con el 67.8%. Querétaro, además de carne de las diferentes especies ganaderas, es generador de otros productos agropecuarios; en producción de leche bovina destacan los municipios de El Marqués con el 33.9% de la producción del Estado, Pedro Escobedo con el 13.7% y Corregidora con el 13.5%; en producción de huevo Querétaro acapara el 85.4% del total del Estado.

La SEDESU informa en su anuario Económico 2007 que:

De acuerdo con los Censos Económicos 2004 del sector secundario, en el Estado de Querétaro había 4,639 industrias donde laboraron 110,896 personas. De estas 4,639 industrias, 4,157 pertenecen al sector Manufacturero, 298 al de la Construcción, 169 al de la Minería y 15 al sector Electricidad, Agua y Gas. Del total del personal ocupado en el sector

industrial del Estado, 94,364 laboraban en el sector manufacturero, 12,679 en la Construcción, 2,263 en el sector Electricidad, agua y gas y 1,590 en la Minería.

De acuerdo con estimaciones del Sistema de Información Regional de México (SIREM)¹³⁵, el sector secundario en Querétaro participa con el 38.5% del PIB total; está compuesto por cuatro grandes divisiones económicas: Industria manufacturera 34%, Construcción 2.7%, Electricidad, gas y agua con 1.5% y Minería con 0.3%.

El Estado cuenta con 17 parques industriales en operación, algunos de ellos son:

- Parque Industrial Benito Juárez, 450 hectáreas, 112 empresas.
- Parque Industrial Querétaro, 347 hectáreas, 99 empresas.
- Parque Industrial Jurica, de 70 hectáreas, 72 empresas.
- Parque La Montaña, 29 hectáreas, 35 empresas.
- Balvanera Industrial Park, 53 empresas.
- Bernardo Quintana Industrial Park, 175 empresas.
- El Marques Industrial Park, 60 empresas.
- El Pueblito Industrial Park, 32empresas.
- Finsa Industrial Park- Querétaro, 19 empresas.
- La Cruz Industrial Park, 14 empresas.
- La Noria Industrial Park, 21 empresas.
- Nuevo San Juan Industrial Park, 30 empresas.
- O'Donnell-Aeropuerto Industrial, Park 20 empresas.
- Querétaro Aerospace, Park 6 empresas.
- Santa Rosa Industrial, Park 2 empresas.

Principales actividades (1999):

- Metalmecánica y de autopartes, 669 empresas (32% del total).
- Alimentos y bebidas procesadas, 598 empresas.
- Papelera, imprenta y editorial, 240 empresas.
- Química y vidriera.

¹³⁵ SIREM, www.sirem.info

Por su parte, el turismo ha incrementado la importancia en su economía. Querétaro se ha convertido en el primer destino sin playa del país y el séptimo de entre todos (1.764 millones de visitantes y 65 % de ocupación hotelera durante 2006). 92 % de los visitantes provienen de diferentes partes de la república (62 % del Valle de México, otros son Guanajuato, Jalisco, y Nuevo León con 5 % cada uno) el 8% restante proviene principalmente de Canadá y los Estados Unidos. Hay 226 hoteles sumando 8,239 habitaciones. El turismo representa un ingreso de 2,611 millones de pesos. Recientemente ganó el Premio Nacional de Diversificación de Producto Turístico Mexicano, en el Tianguis Turístico Acapulco 2011

El Estado de Querétaro posee cuatro sitios que forman parte del listado Patrimonio Cultural de la Humanidad y el único Patrimonio Inmaterial de la Humanidad en el mundo; de la UNESCO: La Zona de Monumentos Históricos de Santiago de Querétaro, las Misiones Franciscanas de la Sierra Gorda y las Capillas Otomíes, lugares de memoria y tradiciones vivas de la cultura otomí-chichimeca, como Patrimonio Inmaterial de la Humanidad. Además se encuentran los Pueblos Mágicos de Bernal y Jalpan, los primeros viñedos de América en Tequisquiapán y sus alrededores, además de preciosas haciendas como magníficos escenarios naturales.

Misiones Franciscanas de la Sierra Gorda: En la Sierra Gorda de Querétaro Nombradas Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO y hermosa representación del barroco, son las cinco misiones franciscanas: Jalpan, Tancoyol, Concá, Landa y Tilaco. Construidas entre 1751 y 1762, con la dirección de Fray Junípero.

Los principales destinos dentro del Estado son Querétaro capital (70 % del turismo), San Juan del Río (14 %), Tequisquiapán (9.2%), Bernal y la Región de la Sierra Gorda. El sólido crecimiento del sector se debe a la mezcla entre el turismo de negocios como de ocio, que mantienen altos los niveles de ocupación hotelera.

Como se ha visto la diversidad de las actividades económicas que se encuentran en el Estado ayudan al dinamismo de la Economía en la entidad.

Ahora bien, como se ha mencionado la Tenencia en el Estado de Querétaro no era un aporte importante en sus ingresos, por lo cual la caída de éste no es comparable con el aporte que significa para el caso del D.F. Es por ello que ante esta falta de ingresos propios

a nivel nacional, se necesitan implementar una serie de medidas en donde se fortalezcan las finanzas estatales como es en Querétaro.

Es el caso de Querétaro en el cual, se han preocupado por la generación de ingresos propios y que desde el 2006, han trabajado para avanzar en la disminución de la dependencia que se tienen de los ingresos federales y la vulnerabilidad que esto conlleva, a fin de dar fortaleza a sus finanzas locales. Ante esto, el gobierno se ve obligado a instrumentar estrategias de negociación con el gobierno Federal para ayudar a obtener recursos suficientes para que puedan hacer frente a sus demandas locales. Es por eso que en el Estado de Querétaro se implementó el programa enfocado al presupuesto con base a resultados y la evaluación del desempeño, lo que obliga al gobierno a mejorar su planeación Estatal¹³⁶.

En un mismo orden de ideas, a partir del 2008 se modificó la fórmula para la distribución de las participaciones, específicamente en el Fondo General de Participaciones, en donde se pretende incentivar a los Estados en virtud de su recaudación local y su PIB, lo que pretende de manera general, es que las entidades Federativas participen de manera más ardua en la ejecución de sus potestades tributarias, de manera en que los Estados se vean más fuertes en sus finanzas locales de tal forma en que se generen mayores ingresos y se manejen de mejor modo en beneficio del Estado.

Con respecto a ello, los ingresos propios de los Gobiernos Estatales se componen del cobro de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. Así, el Estado de Querétaro implementó el Impuesto a la Venta de Vinos y Licores, siendo el primer Estado en imponerlo¹³⁷ y, se aumentó el número de contribución con respecto al Impuesto a Nominas, ya que el Estado de Querétaro tiene principalmente actividades como la Manufactura y Servicios y que en los demás Estados se ha implementado. Con respecto a ellos, Querétaro tiene una base relativamente amplia, ya que las empresas formales son las que conforman su base recaudatoria, siendo en este Estado donde ha aumentado la inversión extranjera directa y por ende la creación de empresas que generan empleo en el Estado.

En la siguiente tabla se puede apreciar el papel que juegan los ingresos propios de los Estados, esto con el fin de ver el movimiento de ellos a nivel interestatal y el nivel que

¹³⁶ Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, *Plan de Querétaro 2010-2015, Soluciones Cercanas a la Gente*, www.queretaro.gob.mx.

¹³⁷ Ídem.

ahora tiene el Estado de Querétaro después de haber implementado el Impuesto Sobre Nominas (ISN) y el Impuesto en Vinos y Licores.

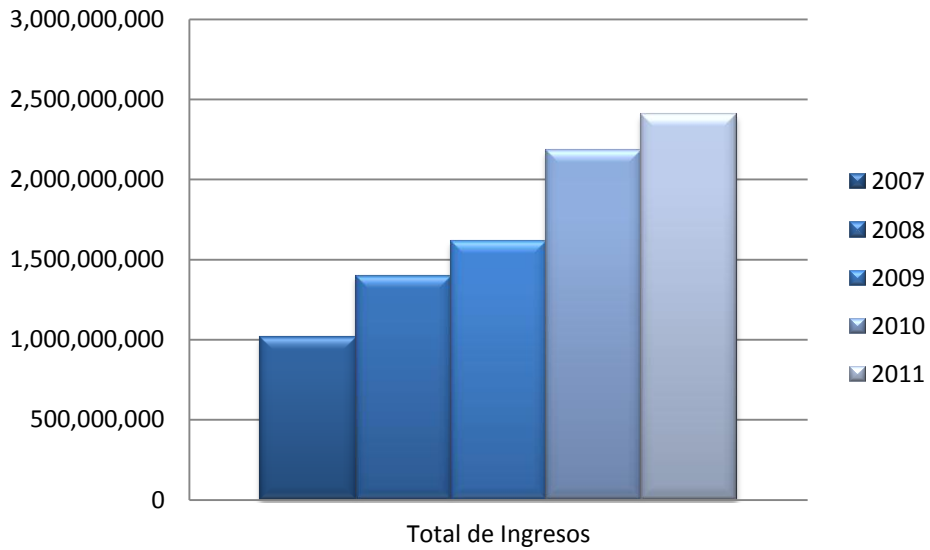
Tabla 22. Ingresos Propios Totales Querétaro 2007-2011, en millones de pesos.

RUBROS	2007	2008	2009	2010	2011
Impuestos	617,500,000	849,408,529	937,421,031	1,512,331,366	1,588,586,317
Derechos	190,150,000	317,283,264	364,292,014	434,763,862	492,241,280
Productos	160,800,000	183,635,420	239,852,819	144,705,870	8,943,340
Aprovechamientos	47,340,000	48,182,804	68,630,965	90,247,750	316,327,527
Total de Ingresos	1,015,790,000	1,398,510,017	1,610,196,829	2,182,048,848	2,406,098,464

Fuente: Elaboración propia con datos de la ley de ingresos del Estado de Querétaro.

En la tabla anterior se puede apreciar el aumento en los ingresos por medio de los Impuestos y Derechos, esto debido a lo ya antes mencionado, siendo el Impuesto sobre Nominas el que más aporta con respecto al total de sus impuestos y la sorpresa es por aporte de los Aprovechamientos, ya que en la Ley de Ingresos del Estado de Querétaro de 2011 se amplió en casi 3.5 veces con respecto al año anterior. También se ve una disminución en Productos, esto ocasionado a que no se toma en cuenta los Productos Financieros de Capitales y valores del Estado para la Ley de Ingresos de 2011 en comparación de años anteriores. Ahora bien, parece haberse intercambiado entre Aprovechamientos y Productos, en donde esta baja en Productos se denota por una reducción de casi 16 veces en comparación con el año anterior.

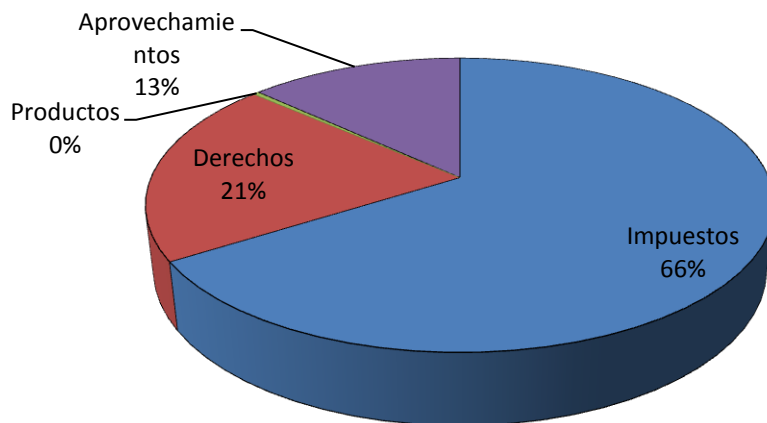
Gráfica 14. Evolución de Ingresos Propios en el Estado de Querétaro.



Fuente: elaboración propia con datos de Ley de Ingresos del Estado de Querétaro.

En la gráfica anterior se ve la evolución de los ingresos propios del Estado de Querétaro, observando un aumento con respecto a sus Derechos así como sus impuestos, siendo estos dos rubros los que integran más del 80% del total de ingresos propios en el Estado de Querétaro.

Gráfica 15. Total de Ingresos y Porcentaje de los Rubros. Querétaro 2011.



Fuente: elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos del Estado de Querétaro.

En la grafica anterior se representa el porcentaje de los distintos tipos de ingresos propios que se tienen en el Estado de Querétaro, demostrando que los impuestos son los que mayor ingreso proporcionan a nivel Estatal.

Este aumento en los ingresos propios ayudan a destinar éste a un gasto que no se tiene etiquetado y sirve para hacer frente a compromisos sociales locales que demandan sus habitantes. Esto en gran medida se debe al énfasis que el gobierno Estatal de Querétaro da al desarrollo industrial de los municipios y no solo de la zona conurbada, con la instalación de empresas internacionales¹³⁸, con el fin de no centralizar el desarrollo del Estado. Así, el desarrollo manufacturero favorece la recaudación de los principales gravámenes que tiene el gobierno estatal. Ante ello, el Impuesto Sobre Nominas (ISN) es el principal beneficiado ya que como lo había mencionado su base lo constituyen las nominas de los empleados formales.

El crecimiento promedio que ha tenido Querétaro con respecto a ingresos propios es de alrededor de 41% de 2007-2009 sin embargo, éstos representan entre 7% y 9% del total de sus ingresos. Ya que a partir de 2008 se registraron importantes crecimientos en Derechos y Aprovechamientos, esto debido al programa denominado de “reemplacamiento”; sin olvidar también el dinamismo que ha tenido el Estado entorno a la Industria Automotriz y que se ve como resultado un activo movimiento en los Productos derivado de la venta de terrenos a la Industria Automotriz.

Siguiendo con este planteamiento, el Estado de Querétaro realizó un programa denominado “Querétaro cerca de tu economía familiar”, en donde se justifica la eliminación de la Tenencia en el Estado por la crisis financiera mundial y lo que este problema afecta a la economía nacional. Por eso, el Gobierno Estatal buscó medidas en las cuales se pudiera buscar el beneficio social y familiar compensando la baja de su poder adquisitivo.

Es por eso que este programa permite favorecer la economía de las familias en el Estado de Querétaro. Dichas familias deben estar registradas al padrón de contribuyentes con el que cuenta el Estado cuyos requisitos son:

¹³⁸ LIBERTAD, *Querétaro descentraliza crecimiento económico de la capital*, 17 de agosto 2010, Querétaro México.

Personas Físicas:¹³⁹

- ✘ Propietarias de vehículos inscritos en el padrón vehicular estatal, en donde su valor no excedan los \$400,000.00 M.N.

Personas Morales:

- ✘ Personas que tributen en los términos del Título tercero de la LISR, que se encuentran en los supuestos de los artículos 95 y 102 de ese mismo ordenamiento.

A las personas que adquieran vehículos nuevos con posterioridad del 31 de marzo de 2011 y hasta el 31 de diciembre de 2011, siempre que registren su vehículo al padrón vehicular estatal dentro de los 15 días hábiles y siempre que reúnan los requisitos siguientes:

- ☀ Estar al corriente del ISR, en régimen de REPECOS
- ☀ Al corriente de ISR, régimen intermedio, personas físicas con actividades empresariales
- ☀ Impuestos Sobre Nomina (ISN)
- ☀ Impuesto por la prestación de servicios de hospedaje.
- ☀ Impuesto sobre la venta de bienes cuya enajenación se encuentra gravada por la LIEPS
- ☀ Cuotas adicionales en materia de IEPS por venta de gasolinas y diesel.
- ☀ Impuesto de tenencia y uso de vehículos.
- ☀ Cualquier otra contribución Estatal y Federal coordinada que correspondan.

Se necesita tener carta de residencia de por lo menos 6 meses de antigüedad para que puedan estar sujetos a este programa.

Como se puede apreciar, el programa va encaminado a todos los habitantes del Estado de Querétaro, favoreciéndolos en su gasto, ya que se elimina la tenencia a nivel

¹³⁹ Programas de Gobierno Querétaro 2011, *Querétaro cerca de tu economía Familiar*, www.queretaro.gob.mx

local. Pero también el Gobernador José Calzada Rovirosa, mencionó en una entrevista hecha por el periódico “La Prensa”¹⁴⁰, que no cobrará la Tenencia a nivel Federal, lo que dejaría sin ingresos propios alrededor de 40 millones a ese Estado y aseguró que, en otra entrevista: el hueco financiero que dejará esta caída a nivel Estatal se verá compensada por la compactación de dependencias y reducción de salarios a los funcionarios del primer nivel, pero de lo cual sólo se recuperará alrededor de 100 millones de pesos al año¹⁴¹.

Actualmente los ingresos propios del Estado de Querétaro, desde 2010, han aumentado considerablemente con respecto a los de otras Entidades Federativas, siendo que sus ingresos propios significan un 13%, por arriba del promedio, provocando que sea el segundo Estado con mayor avance en ingresos propios¹⁴², habiendo tenido una baja por la Tenencia y redoblando esfuerzos en aumentando la recaudación de los impuestos, así como, apoyándose de los Aprovechamientos y Derechos con los que cuenta el Estado, lo que ha funcionado de manera eficaz y se ve reflejado en un crecimiento económico real de Querétaro.

Y finalmente hay que entender que lo que se realizó en el Estado de Querétaro fue legislar en materia de la Tenencia haciéndola un impuesto local en el cual se utilizó el programa antes descrito para subsidiarlo de esta manera, lo que significa que no se eliminó sino se subsidió, lo que implica un gasto para el mismo Estado y por el cual pronto se verá una afectación en el gasto, ya que disminuirá sus ingresos y tendrán que recurrir a financiamientos y por ende a depender más de las transferencias federales (Aportaciones y Participaciones) o bien a endeudarse cada vez más.

5.2 ALTERNATIVA I. PARA HACER FRENTE A LA CAIDA DE INGRESOS PROPIOS POR LA DEROGACION DE LA TENENCIA.

La provisión descentralizada de bienes públicos incrementa el bienestar económico por encima de aquel que resultaría de la distribución uniforme, como sería con provisión centralizada de los servicios¹⁴³. Es por eso que la idea de que los gobiernos locales al estar

¹⁴⁰ ALCALÁ, Lorena, *Querétaro Dejara de Cobrar Tenencia Vehicular*, La Prensa, 3 de octubre de 2009.

¹⁴¹ NIETO, Pamela, *A partir de 2010, Querétaro no Pagara Tenencia*, W Radio, 2 de octubre de 2009, www.wradio.com.mx/nota.aspx?id=889087

¹⁴² Secretaría de Planeación y finanzas, Querétaro, *Presupuesto de Ingresos y Egresos 2012*, LVI Legislatura del Estado de Querétaro, México, 2011

¹⁴³ OATES, Wallace, 1972, p. 58

mas cerca de sus ciudadanos, conocen mejor su preferencias, la geografía del lugar, los costos de proveer un servicio en su localidad, es decir, características específicas de las localidades que permiten a los gobiernos locales

Se pueden plantear algunos argumentos a favor de los recursos locales en algunos países subdesarrollados. Entre ellos se puede plantear que es mas probable que los residentes locales exijan cuentas a sus gobernantes si una fracción del gasto publico proviene de impuestos locales, en contraste con una mayor proporción de transferencias federales¹⁴⁴. Es por eso que los impuestos locales deben ser visibles para los ciudadanos y no que tengan una carga significativa en el bolsillo de los mismos.

✘ ISR DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL PARA ESTADOS Y MUNICIPIOS

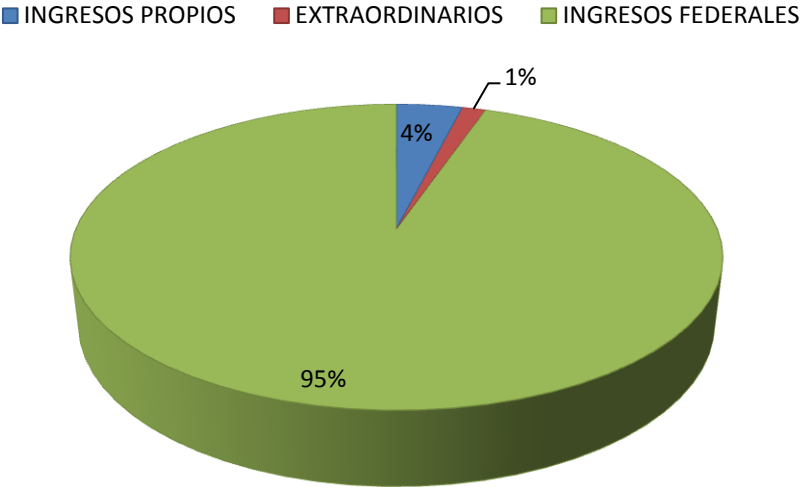
Como se aprecia, desde el inicio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) la Federación opto por quedarse con los impuestos más importantes a nivel de recaudación y cuya contribución a los ingresos nacionales es alta, el Impuesto sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado. En cuyo convenio, se estipuló que los Estados que se adhirieran al convenio recibirían beneficios, que en materia fiscal significaría un avance y que como consecuencia se iniciarían acciones coordinadas con respecto a responsabilidades en materia de contribuciones fiscales en los tres órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), siendo las transferencias Federales los principales incentivos en materia fiscal para Estados y Municipios por dejar de gravar dichos impuestos (IVA e ISR). De esta manera la Federación deja en manos de los Estados y Municipios impuestos locales que contribuirían a la descompensación que sufrirían por dejar de percibir los ingresos más importantes a nivel de recaudación y cuyo fin es dar ingresos propios a los Estados, ya que las transferencias federales son ingresos que van a un destino específico o mejor dicho a un gasto etiquetado.

Si bien lo anterior significó una de las opciones para eliminar los cientos de impuestos locales que anteriormente se tenían y evitar la doble tributación, a la fecha vemos que estas transferencias federales han debilitado el compromiso con sus localidades de proveer de ingresos extra necesarios para la mejora y en beneficio de su comunidad, teniendo un comportamiento en el cual la mayoría de los Estados y Municipios han dejado de verse forzados en aumentar su tributación local y por ende de aumentar sus ingresos propios, aun

¹⁴⁴ BAHL, Roy, 2008, p. 56

con varios impuestos en los que se les puede sacar provecho. En consecuencia de ello y más por la falta de incentivos fiscales y económicos, los Estados se han visto en la necesidad de depender en un 90% de dichas transferencias, siendo éstas la base de sus ingresos destinados al gasto de su localidad y a programas que vayan dirigidos en beneficio de la sociedad. Se debe tomar en cuenta que la mayoría de los ingresos de los Estados y Municipios provienen de los Ingresos Federales de allí la importancia que tiene el que se cuenten con mayores ingresos y una mejor distribución.

Gráfica 16.Composicion de los Ingresos Federales.



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

No cabe duda que una de las principales razones de su alta dependencia que sufren las entidades federativas de las transferencias que hace la federación a ellas, es que a la Federación le corresponde captar la mayor parte de los ingresos tributarios, es decir, los que mayor ingreso proveen: IVA e ISR, siendo este el costo de estar adherido al SNCF.

Ante esto, hay Entidades y Municipios que han hecho un esfuerzo bastante significativo para aprovechar al máximo sus capacidades recaudatorias y siendo esto notable. Mientras que en otras no se han visto una mejora, debido a que lejos de hacer un empeño en la recaudación, se han impulsado en negociar mayores recursos a nivel

Congreso, siendo esto un crecimiento desigual en sus finanzas locales. En este aspecto cabe destacar que esto no es privativo de haciendas públicas estatales sino también municipales siendo los que se ve más pronunciado. Un ejemplo claro de ello, es el potencial de recaudación que se tiene con respecto al Predial que es de 4 puntos del PIB y en realidad la recaudación que hacen los municipios es de alrededor de 0.2% del PIB.

Ante la inminente necesidad de aumentar los ingresos propios de los Estados y Municipios, se pretende incentivar a los Estados y Municipios con una adecuación en las potestades tributarias siendo participables en un 100% y teniendo el firme objetivo de que los Estados y Municipios aumenten su captación y siendo ellos los que busquen sus ingresos para bajar la clara dependencia que tienen con respecto a las transferencias Federales.

Ahora bien, se sabe que nuestro México es uno de los países latinos que cuenta con una mayor participación con respecto a su impuesto que grava la base de ingreso, siendo este el más importante a nivel nacional y cuya contribución tributaria en 2010 fue de 48.89% del total de ingresos tributarios, cuya evolución de 2008 (donde fue de 47.4% del total de ingresos tributarios) a 2010 se ve un aumento de alrededor de 1%.

En lo que respecta al IVA se debe considerar que siendo un impuesto al consumo, es el segundo en términos de recaudación, siendo éste un impuesto Federal y cuya representación porcentual con respecto a ingresos tributarios fue del 37%, lo que represento un aumento con respecto a su porcentaje en 2008 que fue de 36.6%.

Como se aprecia, la suma de estos dos impuestos (IVA e ISR) son los que mayor aportan a nivel nacional con respecto a ingresos tributarios, lo que plantea una posible hipótesis en donde, a mayor carga fiscal, mayor tiende a ser el ingreso per cápita del país que originaria una mejor distribución del ingreso en el Estado. También se supondría, en comparación con otros países miembros de la OCDE, un mayor desarrollo, sin embargo, en nuestro país se refuta dicha hipótesis. Es por eso que se estipula en el convenio del SNCF que los ingresos provenientes de IVA e ISR serán para el fondo general de participaciones, siendo la Federación quien se quede el restante con respecto a ISR de empresas y personas físicas, no REPECOS ni personas físicas con actividades empresariales que se encuentren en el régimen intermedio, ya que éstas corresponden a los Estados.

De esta forma se puede ver que a la fecha, varias Entidades Federativas que han ejercido su potestad con respecto a los regímenes intermedio y de REPECOS, se han dado

cuenta que el esfuerzo que hacen con respecto a la recaudación de este tipo de potestades tributarias se ven compensados en una alza en sus ingresos propios, siendo participables al 100% y que son una gran fuente de ingresos al ser la tercera, después de ISAN y Tenencia. No cabe duda que no hay mejor recaudador que el que está más cerca de ellos, es decir, el que conoce quienes son, a que se dedica y en donde se encuentran, siendo los Estados y Municipios quienes están más cerca. Es por eso que ellos son los mejores en verificar el cumplimiento en tiempo y monto de los impuestos grandes como son IVA e ISR.

Un ejemplo claro del esfuerzo de recaudación, con respecto a REPECOS y Régimen intermedio de ISR, es el caso del Estado de Jalisco en donde se observó un aumento en cuanto a sus recursos y un alza en impuestos provenientes de estos regímenes que pasaron a ser muy importantes en este Estado.

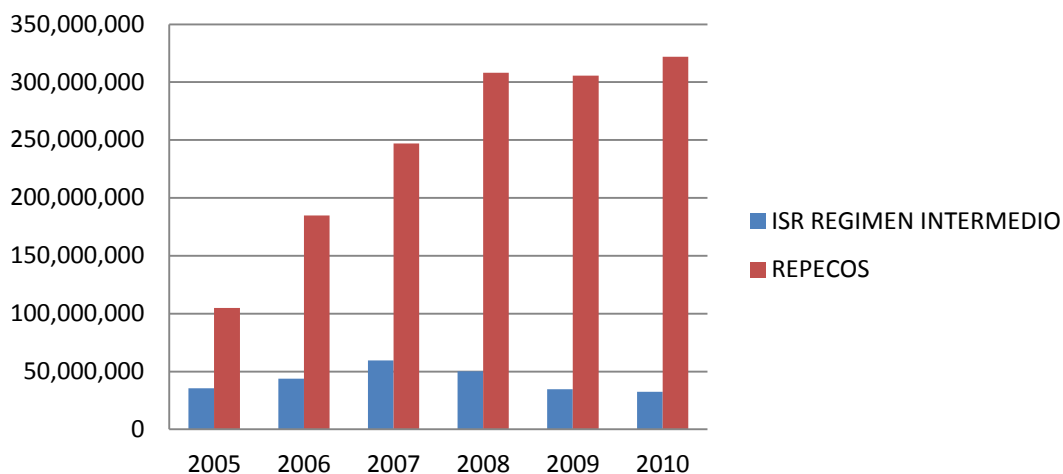
Tabla 23. Evolución de REPECOS e ISR intermedio, Estado de Jalisco 2005-2010, en millones de pesos.

RUBROS		2005	2006	2007	2008	2009	2010
ISR	REGIMEN INTERMEDIO	35,479,800	43,763,738	59,551,054	50,119,404.05	34,695,444	32,459,488
	REPECOS	104,787,416.70	184,877,267.67	247,033,359	308,255,099.17	305,565,078.01	321,960,625

Fuente: elaboración propia con datos de Estadísticas Fiscales, Estado de Jalisco.

En la tabla anterior se puede notar la evolución que ha tenido Jalisco en la implementación de ISR régimen Intermedio y de REPECOS a lo largo de 6 años de entrada en vigor.

Gráfica 17. Evolución de REPECOS e ISR Estado de Jalisco, 2005-2010



Elaboración propia con datos de Ingresos del Estado de Jalisco.

En la grafica anterior se entrevé que desde la entrada en vigor de este tipo de participación en el Estado de Jalisco, se ha visto un aumento en sus ingresos propios lo que provoca éste ejerza este tipo de participación sin destino especifico, fortaleciendo un poco sus finanzas locales e incrementando sus ingresos por los esfuerzos de recaudación que el Estado tiene y que se ve incentivado por ellos. Lo cual comprueba que el mejor recaudador es quien está más cerca de los contribuyentes, en este caso los Estados y propiamente los Municipios. De la misma forma se ve este avance en otros Estados de la República en donde han intentando incrementar sus ingresos, esto con los esfuerzos puestos en su recaudación con respecto a ISR régimen intermedio y REPECOS.

Si bien se ha podido ejemplificar el nivel de recaudación que tienen los Estados, como el caso de Jalisco, se observa que entre mejor estén incentivados las entidades Federativas mejor será el nivel de recaudación que tendrá, dejando así las responsabilidades de captación de tributos a las entidades, lo que deja distinguir que no hay mejor forma de incentivar a los Estados que dejando a su cargo una parte de la recaudación de cierto impuesto. Siguiendo con este planteamiento, se puede apostar hacia una postura en donde se provee a los Estados de mejores y mayores potestades tributarias. En este caso, se habla

de una mejora en sus finanzas locales, en el que incentivaría a las entidades en buscar a toda costa, si es que desean incrementar sus ingresos propios, este aumento en la captación de recursos provenientes de nuevas potestades tributarias de los Estados.

Por lo anterior, es necesario enfocarse a los impuestos magnos y principales que tiene la Federación como lo es el IVA e ISR, y de esta manera que se puedan diseñar mecanismos donde los Estados y Municipios participen en el cobro, pero también en la asignación o participación de parte de la recaudación de los principales impuestos federales, quienes realmente darían un alza en los ingresos propios de las Finanzas locales. De esta manera, y dejando en claro que no hay mejor captación de recursos con respecto a potestades tributarias locales, los que están más cerca de la sociedad (Estados y Municipios) son quienes tienen más facilidad de saber en dónde encontrar a los causantes o bien contribuyentes, por tanto se propone que para hacer frente a la baja en ingresos propios que causará en 2012 la derogación de la tenencia - aproximadamente 25 mil millones de pesos anuales- se dé la asignación de nuevas potestades tributarias aprovechando la implantación e instrumentación de medidas de impacto estructural, siendo esta una salida a la dependencia que actualmente se tiene de las transferencias federales, dejando a Estados y Municipios la participación correspondiente y reconociendo que son más eficaces en el cobro de impuestos y seguimiento en el cumplimiento de su pago, siendo éstas las que se involucren y contemplando que de forma inmediata contarán como parte de esa recaudación, sin ningún tipo de fórmula para su asignación, ya que un porcentaje estará estipulado .

Las propuestas otorgadas en este apartado consisten, básicamente, en dar poder para ejercer por las entidades federativas una parte de las potestades del IVA e ISR, que con respecto al ISR, se presentaría una mejora en la captación de dicho impuesto, ya que ayudaría tener un combate efectivo contra la evasión y elusión fiscal. En cuanto al IVA se propone un impuesto a las ventas, donde una proporción de éste sea para el gobierno Federal y otra para la entidad donde se genere el consumo. Ocasionando que en ambos impuestos se asigne un porcentaje que ayude a incentivar y a fortalecer sus finanzas locales, ya que tendrían una participación inmediata de lo recaudado.

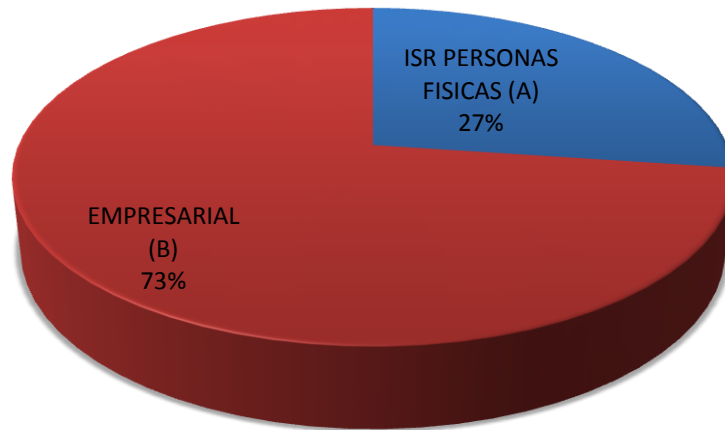
El planteamiento con respecto al ISR es que de los regímenes que tiene hasta el momento el Gobierno Federal, ISR empresarial y de Personas Físicas, este último sea el que corresponda a los Estados, quienes coordinados con los Municipios ayudarán a que sean compensados por sus esfuerzos en dicha participación que se destinará en un 100% en los Estados y Municipios. De esta manera se podrá identificar de forma más eficiente a los

contribuyentes y en consecuencia habrá un aumento en su base, lo cual generará un ofensiva más eficaz en el combate de la evasión fiscal, donde se tendrá que identificar a quienes tienen posibilidad de pago para que puedan responder a su obligación con el fisco de sufragar impuestos, como resultado, se incorporaría aquellos que están ahí y no forman parte del padrón fiscal. También, los Estados estarían al tanto de saber quién está al corriente con el pago de impuestos y de tal forma se vigilaría y auxiliaría aquellos contribuyentes cuyo pago no lo hacen totalmente debido al no saber cómo se hace, por el hecho de eludir el impuesto con facturas apócrifas de ventas o compras de productos o servicios con empresas que ni si quiera existen o bien, inventando gastos inexistentes.

Por tanto esta propuesta de transferir una potestad de gran magnitud (ISR personas Físicas) se convertirá en un efecto multiplicador. Donde se abre la posibilidad real de fortalecer las finanzas públicas locales, acrecentar de manera sensible su grado de independencia económica y a su vez, dar lugar a un aumento en la carga fiscal, Ahora bien, hay que tener el grado de evasión que ha mantenido nuestro país con respecto al ISR cuya suma total es de 38,000 millones de pesos en 2010 según el SAT. Para que se pueda llevar a cabo la iniciativa planteada es necesario ver el potencial de captación que se tendría, cuando se pase la potestad a los Estados y Municipios, debido a lo ya antes comentado, y a las responsabilidades que ellos tendrían. Esta forma de compartir responsabilidad impositiva de una manera más amplia al tiempo de causar un aumento y, por ende un fortalecimiento de las haciendas públicas locales y del propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Hay que tener en cuenta que los gastos fiscales generados por el ISR de personas Físicas en 2010 ascienden a 57,878.10 millones de pesos, lo que significa aproximadamente el 0.46% del PIB de ese año y que en su totalidad de ISR (tanto ISR empresarial y personas Físicas) es del 27.17 %, lo que significaría que si se cumpliera la hipótesis (pasar a los Estados y Municipios la facultad de tributar este impuesto tan importante a nivel nacional), las Entidades Federativas y Municipios estarían disminuyendo este tipo de gasto fiscal ya que ellos serán los encargados de mantener al corriente la recaudación de sus contribuyentes.

Gráfica 18. Representación Porcentual de los Gastos Fiscales 2010.



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP

Como se puede observar en la gráfica anterior el 27% del total de los gastos fiscales pertenece al ISR de Personas Físicas, lo que representó en 2010 de 57,878.1 millones de pesos, un .0.46% del PIB¹⁴⁵. Esto tendría que cambiar si la potestad se delega a los Estados y Municipios, por lo cual disminuiría de manera constante, siendo los ellos los que se encargarían de supervisar que se pagase y no se evadan o haya elusión fiscal como hasta el momento se tiene y, en cuanto a las Entidades Federativas, aumenten sus esfuerzos en la recaudación de dicho impuesto. Esto significaría una disminución en gastos fiscales, un aumento en la captación tributaria y un esperado incremento en los ingresos propios de los Estados y Municipios.

Siguiendo con la idea, es necesario tomar en cuenta a cuánto equivaldría el aumento en las finanzas locales, siendo que el ISR de personas físicas representa una gran magnitud de ingresos vía tributación. Según datos de la SHCP en 2010 representó el ISR de personas Físicas un 46.8% del total del ISR, siendo la suma de Personas Morales, IETU, IMPAC e IDE el que contribuye con el restante. El ISR de asalariados muestra, en su informe en el primer

¹⁴⁵ SHCP, Presupuesto de gastos fiscales 2009, http://shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_pres_gasto/presupuesto_gastos_fiscales_2009.pdf

semestre de 2010, un aumento en su recaudación de ISR con un registro de 155 mil 934 millones de pesos. Sin embargo los que siguen aportando más al ISR, son las empresas y personas físicas con ingresos superiores a 500 millones de pesos al recaudar un total para el mismo semestre de 233 mil 474 millones de pesos, significaría que si tomamos éstas cifras para la captación de recursos propios de Estados y Municipios tendríamos un alza extraordinaria en sus finanzas locales siendo así los esfuerzos por recaudar más y aumentando los posibles contribuyentes, para acrecentar su captación sería posible llegar a una viable independencia económica. Lo que simbolizaría un beneficio a su comunidad, compensando no solo la caída de sus ingresos por la derogación de la Tenencia sino también un aumento en términos monetarios a las arcas de los Estados y Municipios y con ello, se hablaría de una disminución en gastos fiscales, aumento en contribuyentes y sobre todo una posible mejora en los bienes y servicios que el gobierno destinaria con estos nuevos recursos, causados por la nueva potestad tributaria que tendrían los Estados y Municipios. Pero hay que tener en cuenta que esto implicaría una serie de acciones de fondo, destacando entre ellas:

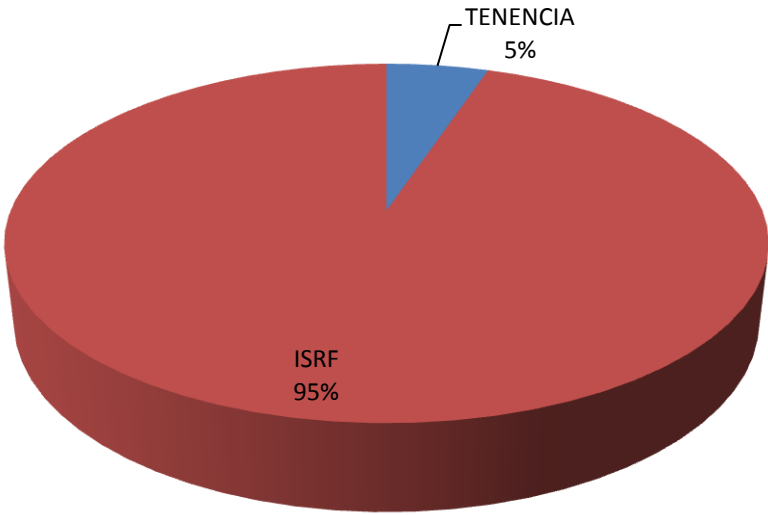
- ✿ La inminente disminución del flujo de participaciones y el porcentaje de ellas, porque se reduciría la Recaudación Federal Participable, lo cual también se reduciría.

Por eso, tendría que ocurrir un proceso en donde antes de que bajen las participaciones se contaran con ellas y, posteriormente ocurriera su disminución de acuerdo a un porcentaje equivalente a la percepción del ISR de personas morales e IVA, destinada al Fondo General de Participaciones (FGP) y a la Recaudación Federal Participable (RFP), adecuando un plazo para que las entidades asuman la potestad y opere el otro orden de Gobierno. Aunque se tendría que anticipar que el impuesto sobre la renta a personas morales seguiría siendo potestad federal -los grandes contribuyentes- su fiscalización es y debe continuar siendo responsabilidad de ese orden de gobierno que tiene la responsabilidad de ejecutar el gasto público en términos regionales y de orden nacional, por lo que tiene la necesidad del mayor nivel de recaudación para esos propósitos y la fuente principal son las personas morales, donde destaca la figura de grandes contribuyentes¹⁴⁶. Cabe agregar que esa medida estaría totalmente ligada a la del incremento en la base de contribuyentes y desde luego, de combate a la evasión, así es el esquema hacendario de interrelación absoluta.

¹⁴⁶ LOEZA, Carlos. Loc. Cit.

En este carácter se vería de manera inmediata una recomposición en la estructura financiera de los Estados y Municipios en cuanto a sus ingresos propios, lo que tendría por resultado un cambio de potestades tributarias. Ahora bien, si tomamos en cuenta que el porcentaje es de 46% del total del ISR el aumento en ingresos por cada Estado dependería del nivel de esfuerzo que hagan por la recaudación del ISR a Personas Físicas y sobre sus otras potestades tributarias con las que cuenta cada Estado.

Gráfica 19. Porcentaje de tenencia vs. ISR personas físicas en 2010, tomando el 46% que correspondió a ISRF en 2010 y tenencia.



Elaboración propia con base a datos de SHCP.

En la gráfica anterior se presenta el grado de ingresos que tendría el ISR de personas físicas en comparación de la Tenencia, lo cual representaba un 5% la Tenencia del total de ISR de personas físicas en 2010. Sin duda, esta alternativa ayudaría de manera general a las Finanzas Estatales incrementando sus ingresos propios, ayudando a la captación de recursos y dirigiéndolos a programas de ayuda a la sociedad con el fin de tener un bienestar social. También generaría un combate frontal a la evasión y elusión fiscal como ya se señaló, y que será responsabilidad de la autoridad tributaria Estatal que, coordinado con los Municipios deberán generar sus propios ingresos. Esto daría un peso específico en las arcas de los Estados y con ello se haría un combate a la disminución de recursos por la baja de la Tenencia y no solo a ello sino, a la baja en la evasión y elusión fiscal, aumentando sus

ingresos como consecuencia del esfuerzo recaudatorio de los Estados y dejando de ser dependientes de las Transferencia Federales.

5.3 ALTERNATIVA 2. IVA, PROPORCION DE 3 PUNTOS PORCENTUALES A ESTADOS Y MUNICIPIOS QUEDANDO 13% GOBIERNO FEDERAL 3% ENTIDAD FEDERATIVA EN DONDE SE REALICE EL CONSUMO

Otra alternativa sería el aumentar los ingresos propios de las entidades federativas es el de dar una proporción porcentual en cuanto a puntos en el IVA. Lo que se plantea es darle a las Entidades Federativas una parte de la participación correspondiente de IVA, esto motivado a que en algunas de ellas la recaudación de IVA en su territorio era mayor que el monto de los recursos que reflejaban vía asignables por participaciones. Es por eso que se propone un impuesto a las ventas, en donde una proporción del IVA sea para el gobierno Federal y otro para la entidad en donde se realizó el consumo.

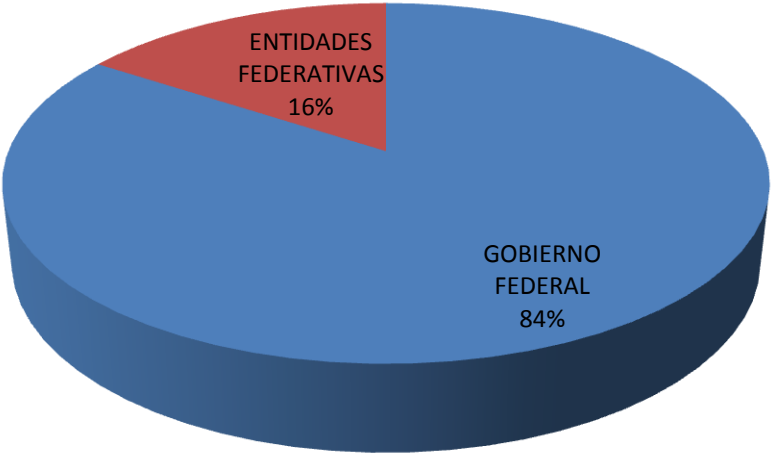
Sin embargo, esta medida fue ya discutida y analizada por lo funcionarios Fiscales de la Comisión permanente, y se vio una polarización por parte de los gobiernos en las que se asentaba su población económicamente activa en actividades del sector primario y, por otras en donde el grado de desarrollo no era de manera igual que las que sí lo están. Que de igual manera si se llevase a cabo, se reduciría una parte de las Participaciones pero con ello se incentivaría a las autoridades estatales a que se cumplirá dicha obligación fiscal, lo que sería ya producto de la mejora en su recaudación dentro de su territorio. Como derivación pasarían, al igual que la potestad del ISR, un proceso de transición en el cual las entidades obtuviesen de manera directa el porcentaje que se acuerde del IVA, sin alguna disminución de sus Participaciones; posteriormente se tendría a consolidar sus sistemas de cobro y recaudación, lo cual ayudaría a que pasara a compensarse vía Participaciones el monto que haya recaudado cada Entidad y dependería de cada Estado si obtuvieran ingresos extras.

Ahora bien, se podría tener una estimación con respecto a lo que se lograría recaudar si se le da, del 16% que se cobra de IVA, el 3% a las Entidades en donde se produce la compra, esto nos ayudaría a tener una idea de la magnitud de los ingresos extras con los que contaría los Estados y Municipios por la captación de dicho impuesto, traduciéndose en un 13-3 en cuanto a puntos porcentuales del IVA. No solo estarían teniendo ingresos extras para hacer frente a la caída de sus ingresos propios por la derogación de la Tenencia sino

también, se tendría un combate con la evasión fiscal en donde se estima un equivalente a un tercio de IVA.

Esta propuesta genera y estima un impuesto a las Ventas de bienes, incluidos en el IEPS, la cual sería adicional al precio final como en estos momentos se tiene, lo que se traduciría en un impacto al consumidor de esos bienes. Pero esta propuesta tiene que ser analizada debido a que muchas entidades por cuestiones políticas no lo aceptarían, lo que daría pie a que dichos productos se compraran en lugares que no producen el impuesto. Por lo cual se tendrían que estar de acuerdo con la mayoría de los Estados vecinos de manera que, en procesos electorales se vería una posible promesa de no contar con él, por lo cual cobraría peligro el aumento de ingresos propios y por ende el de los otros Estados aledaños que cuentan con esta imposición tributaria. Lo que representaría cierta desventaja en términos de recaudación para estas entidades con dicho impuesto.

Gráfica 20. IVA. Distribución porcentual 16-3% del total de 2011.



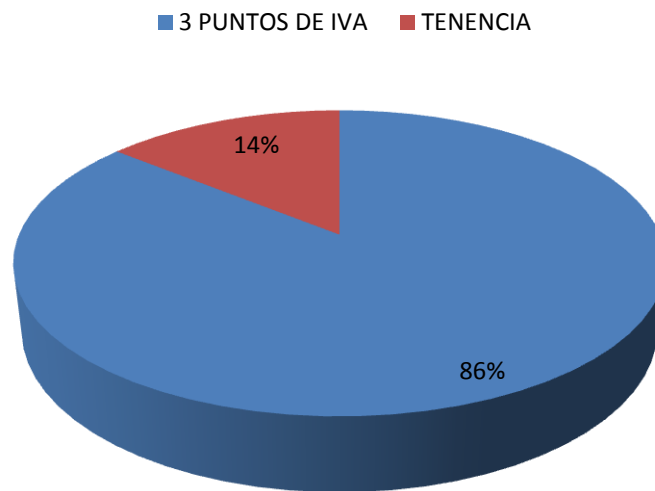
Fuente: elaboración propia con base a datos de la ley de coordinación fiscal 2011.

En la gráfica anterior se puede ver la distribución que tendría el IVA en cuanto a la proporción que le pertenecería a la Entidad en donde se realiza el consumo y al Gobierno Federal, lo cual figuraría una proporción mínima, pero bastante considerable, para las arcas locales de los Estados y Municipios. Esto representaría una carga positiva a favor de las

Entidades Federativas y de manera indirecta disminuiría la evasión fiscal que se tiene por este impuesto dándole a las Entidades Federativas en que trabajar y sobretodo, enfocar sus esfuerzos en un principal aumento en sus ingresos.

Ahora bien, se tiene pensado compensar la caída de ingresos propios de manera directa, la que sufrirían las entidades federativas por la derogación con la Tenencia lo cual significaría un gran avance ya que la cantidad correspondiente a los 3 puntos porcentuales serian más de lo que se tiene de tenencia actualmente.

Gráfica 21. Representación de la tenencia en comparación con los 3 puntos del IVA.



Fuente: elaboración propia con base a datos de la ley de ingresos 2011.

En esta representación gráfica se puede ver que el porcentaje del total de los ingresos obtenidos por los 3 puntos del IVA que se piensa destinar a las Entidades Federativas, constituye un aumento considerable en comparación con lo que representa hasta el momento la Tenencia, siendo un 14% en comparación con lo que se obtendría del IVA. Dejando en claro, que si se entrega este tipo de potestad a las Entidades Federativas, no solo se combate la caída de sus ingresos propios por no recibir lo correspondiente a Tenencia, sino que sería incrementar los ingresos de los Estados y Municipios. Es por eso, que si se le otorgan los 3 puntos del IVA a las Entidades Federativas habría no solo un incremento en los ingresos propios de los Estados sino también se hablaría de una posible

independencia de recursos. Así también, se combatiría la evasión fiscal que hasta el momento se tiene y asumirían responsabilidades conjuntas entre los tres órdenes de Gobierno dando paso a una mejora en cuanto a Coordinación Fiscal.

Se debe tener claro que el cambio que se plantea consiste en consolidar al sistema de coordinación hacendaria, considerando una serie de medidas que se deben analizar adecuadamente y, en donde se identifiquen estas medidas a seguir para transitar al esquema hacendario, ya que como se sabe y para nadie es de sorprenderse, el sistema económico en su conjunto está agotado y un ejemplo claro es la realidad internacional que se vive desde la crisis financiera de 2008.

Es clara la necesidad de recursos locales para que los Estados y Municipios tengan la capacidad de financiar sus estrategias, dándole coherencia al esquema federalista, previendo de nuevas y mejores potestades tributarias a las Entidades Federativas y Municipios, provocando disminuir notablemente la dependencia que hasta el momento tienen con respecto a las transferencias federales y realmente trabajarían las entidades federativas en beneficio propio y de su sociedad.

5.4 ALTERNATIVAS COMPLEMENTARIAS

5.4.1 REDUCCIÓN DE ISR TASA GENERAL, AUMENTO EN LA CAPTACIÓN TRIBUTARIA

Hoy en día se puede decir que la adquisición de recursos propios por parte de las Entidades Federativas se ve descompensada por la marcada dependencia que existe de los fondos de aportaciones como lo hemos mencionando con anterioridad. También conocemos que la participación económica de los Estados y Municipios es dinámica, en algunos casos se ve un rezago con respecto a ella, lo cual genera una baja en la captación tributaria y por ende una dependencia casi absoluta de las Aportaciones Federales.

Hay que tener en cuenta que en el país la carga tributaria más importante es la que proviene del ISR, ya que desde 2007 aporó más de la mitad de los ingresos provenientes de la recaudación de ingresos no petroleros¹⁴⁷; de allí se desprende que el 57.6% del total

¹⁴⁷ SHCP, *Ingresos, Distribución de Pagos de Impuestos 2010*.

incluye IETU, IMPAC e IDE; el 42.4% restante corresponde a los asalariados incluyendo honorarios¹⁴⁸, con ello se puede observar la importancia que tiene el ISR a nivel nacional.

También, a causa de la crisis financiera del año 2008 y seguida de una desaceleración se adoptaron medidas con respecto a la política fiscal del país, esto con el fin de aumentar la captación de recursos por parte del gobierno para poder hacer frente a la situación que surgía por la crisis financiera. No obstante, la recuperación ha sido débil y aún no se han alcanzado los niveles de producción, empleo y comercio que se tenía antes de la crisis. Sin embargo, se ha podido observar un aumento en la captación del ISR según cifras del INEGI¹⁴⁹, pero es necesario seguir con el buen avance que hasta el momento ha tenido la economía nacional, para ello se requiere seguir con políticas económicas en donde se incentive y fortalezca a la economía nacional ya que hasta el momento, los restos que ha dejado la crisis mundial ha sido no solamente la reducción de puestos de trabajo en el país, sino también, el aumento del sector informal que se traduce en una mayor vulnerabilidad e informalidad en el empleo siendo éste es precario y de baja calidad y, en donde se refugiaron las personas que se vieron afectadas por el cierre o caída de sus ingresos.

La reducción en el ISR se puede observar a la mejora en las economías, y este es nuestro caso. Si bien se puede entender la mejoría en la economía nacional a comparación con la crisis financiera derivada en el año 2008 y por consecuente, una desaceleración económica del 2010. En estos momentos en que la recaudación parece tomar más forma y ha aumentado su contribución, se puede tener como consecuencia esta reducción debido a que ya ha pasado lo “peor” con respecto a lo antes mencionado (crisis financiera) y ahora la desaceleración que viene sufriendo el país desde el comienzo del año 2010 a la fecha.

La Política Fiscal que se llevó a cabo en el país debido a lo anterior, se puede entender, sin embargo, teniendo en cuenta de que hoy en día se necesita incentivar a la economía doméstica. Para ello, es necesario que se reduzca el ISR provocando una mejoría y alentando a inversionistas extranjeros, nacionales y a los que actualmente se encuentran en el país, a desarrollar y aumentar su capital en la nación, esto con el fin de generar empleo e incentivar a la creación de nuevas empresas en el país, teniendo con ello un aumento en la recaudación fiscal por la creación de nuevas empresas (PYMES o grandes).

¹⁴⁸ Ídem.

¹⁴⁹ INEGI, *Estadísticas Oportunas*, 2011.

Es importante resaltar la disminución en la tasa impositiva del ISR, en donde se pretende observar que para el año 2013 se regrese al 28% y para el año 2014 se vea reflejada una disminución al 27% en su tasa general, esto con el fin de reactivar la economía y dinamizar la competencia. Sin embargo, esto se debe hacer no solo con la reducción de la tasa general, sino también, se debe de simplificar el modo de pago con el fin de que se pueda facilitar el pago y se vea, en consecuencia, un pronto pago. Ante la necesidad de recaudación, es necesario que todos los sectores de la sociedad, público y privado, concurren con su responsabilidad con la sociedad a fin de tener finanzas públicas sanas con miras a un desarrollo económico que dé certeza y confianza a la inversión y generación fuentes de empleo.

Tabla 24. Comparación de ISR y reducción, tasa general

LEY ISR TASA GENERAL	REDUCCION ISR
Se plantea un ISR para Empresas y Personas Físicas para 2011 y 2012 una tasa del 30%. Habrá una disminución a 29% para 2013 y llegar nuevamente a 28% en 2014.	Se plantea una reducción de ISR para 2013 llegue a 28% y para 2014 una reducción hasta 27% con el fin de incentivar la inversión.
Se aplicó en 2008 una deducción inmediata de la inversión de bienes nuevos de activo fijo.	Deducir las inversiones en activos fijos, aplicables a elección de contribuyente: lineal o inmediata.
Ajuste anual por inflación. Se sustituyó el crédito al salario por el subsidio al empleo.	Nuevo cálculo inflacionario. Calcularlo anual para simplificar el procedimiento.
Se aprobó considerar en el costo fiscal de las acciones las pérdidas fiscales pendientes de disminuir (art. 24).	Mayor crédito al salario de 4,000.00 pesos a 5,500.00 pesos. Mecanismo de compensación.

Fuente: Elaboración propia.

De esta manera se podría incentivar a la inversión e incrementar su aportación a la generación de empleos, con ello también se aumentaría la contribución en empleos formales y en consecuencia, un aumento en la recaudación del Impuesto Sobre Nominas (ISN) que ayudaría a las finanzas locales aumentando sus ingresos propios.

La reducción es posible debido a que de la crisis financiera ya es pasado y es tiempo de dar preferencias para la generación de empleos aumentando la creación de estos, de manera formal e incentivando a las autoridades locales a involucrarse en la creación de nuevas fuentes de trabajo con el fin de aumentar el empleo y con ello la recaudación del impuesto local como lo es el Impuesto sobre Nóminas (ISN). Esto no ayudará a balancear el duro golpe que las finanzas locales que se tendrá por la caída de sus ingresos propios debido a derogación de la Tenencia, sin embargo, ayudará a obtener más ingresos propios y en aumentar la captación del ISN así como al aumento de empleo. Siendo esto un combate frontal al trabajo no clásico o mejor conocido como informal, siendo una buena medida que le hace falta a nuestro país.

5.4.2 FINANCIAMIENTO A PYMES, DESARROLLO y FORTALECIMIENTO DEL MERCADO INTERNO.

Otra medida alterna que pueden implementar los Estados y Municipios en la captación de recursos propios es la de asignación de créditos a PYMES (Pequeñas y Medianas Empresas), siendo éstas un detonante de la economía a nivel mundial. Esta alternativa consistiría en proveer de créditos a PYMES para la generación de nuevas plazas de trabajo y de esta manera dinamizar la economía. Se tiene que tener en cuenta la generación de nuevas empresas y su expansión.

Debido al grado de importancia que tienen las PYMES se puede hablar de un terreno totalmente fértil el cual, no ha sido explotado al máximo en nuestro país. Si se puede incrementar los ingresos propios por la generación de nuevas fuentes de trabajo, siendo factor importante el crédito que necesitan para ser impulsadas. De esta manera al generar empleos formales, se combatiría directamente en contra del empleo no clásico o informal y se aumentaría la captación de Impuesto a las Nominas (ISN) siendo éste totalmente participable en las entidades federativas.

De esta manera tendrían que involucrarse gobierno y empresario con el fin de comprometerse a manejar los recursos adecuadamente en bien de todos los involucrados,

teniendo como principal objetivo la generación de empleos. Sin embargo, para poder hablar de un verdadero sector de empresas, que son el sustento de la economía, se tendría que desenmascarar a las Pequeñas y Medianas empresas que son realmente Medianas, disfrazadas de Pequeñas y, Medianas disfrazadas de grandes¹⁵⁰. De esta manera se empezaría a realizar verdaderos segmentos de las mismas.

Es difícil entender este tipo de planteamientos, ya que se tendrá que tener en cuenta que es un proceso en el cual está no solo involucrado el Estado sino también, los recursos de donde provendrán, es decir, las instituciones de Banca Privada y, la forma objetiva de destinar ingresos que son provenientes de todos los que vivimos en el país. Teniendo en cuenta que también está determinado por un plazo el cual será; en primer instancia, a largo plazo y a mediano con el fin de hacer frente a los primeros objetivos, siendo éste el generar empleos por medio de crédito y educación financiera y; en segunda instancia, aumentar la recaudación fiscal por medio de la formalización de muchas de estas pequeñas empresas (misceláneas, restaurantes, tiendas de todo tipo) e incluso anexar a los que se auto-emplean (choferes, trabajadoras domésticas, entre otros).

Este trabajo pareciera ser ambicioso, sin embargo, como toda política económica tiene sus limitantes, aunque nos quedaremos un poco cortos con la realidad esperamos, este sea un reflejo de lo que se pueda llevar a cabo en alguna zona de nuestro país para hacer frente a la pobreza y a la desigualdad que existe. También, para combatir la pelea desleal con respecto a la venta sin autorización o mejor conocida como trabajo informal.

Ante esto, a continuación se sugiere una serie de medidas que teóricamente no parecen tan imposibles como se aprecia a continuación:

- Creación de fondos de garantía y fondos mutuos. Este serviría como un servicio financiero específico que propone ampliar a las empresas (MIPYMES) la posibilidad de ofrecer créditos a sus clientes para enfrentar a la competencia de productos importados y de los centros comerciales que ofrecen estas facilidades.
- Creación de nuevos intermediarios Financieros como Cajas Rurales, y Cajas Municipales, en el entendido que una mayor y diversificada oferta, así como la ampliación de la competencia van a redundar en la reducción de las tasas de

¹⁵⁰ Como se puede observar en las empresas que se tiene registradas, muchas de ellas son sub-empresas o filiales de empresas grandes, por lo tanto muchas cuentan con ingresos que las mismas empresas grandes cuentan.

interés y en el desarrollo de productos financieros más apropiados para las MIPYMES.

- Y finalmente, se puede decir que para que las MIPYMES puedan tener acceso a los créditos de la banca comercial, se podría ayudar con el gobierno local, con el fin de que ellos fungieran como avales para las MIPYMES y que ellos mismos escogieran a quien otorgar dicho aval para el otorgamiento de crédito mediante la banca comercial.

Como se puede apreciar un factor clave, e incluso definitorio para la creación y formalización de las MIPYMES, es el financiamiento. Por eso es de importancia la ayuda que el gobierno pueda dar para ampliación de estas empresas y sus consecuencias serán a largo plazo, ya que cada vez que se genere una empresa no solo se hablará de un gasto en el financiamiento de ellas sino que también se podrá hablar de un mayor aporte a la economía y generación de empleos, que en el siguiente punto tomaremos.

Se deben seguir consolidando todos aquellos apoyos dirigidos al fortalecimiento de cadenas productivas, modernización tecnológica, así como, capacitación básica y especializada. De igual forma, es tarea el dar mayor énfasis a los programas encauzados al desarrollo de proveedores, obtención de certificaciones, apoyos para la exportación, financiamiento para la adquisición de bienes de capital, integración de capital de trabajo y consultoría en organización y dirección de empresas.

No por eso, el sector deja de ser el primer generador de empleos en el país ocupando un 58% de la fuerza laboral contra un 25% ocupado por empresas grandes. También un factor determinante para la creación de empresas es el cierre de las empresas formales y como contraparte la expansión de la economía informal¹⁵¹.

La generación de empleos es una de las prioridades para la economía nacional, ya que de ella depende el buen funcionamiento de la economía nacional. Es importante destacar que a mayor empleo mayor fluencia de efectivo en el mercado, lo cual beneficiará a que se pueda asignar en sectores importantes como la alimentación y gasto en la educación que son de suma importancia para el desarrollo nacional.

¹⁵¹ EL FINANCIERO “Micronegocios, los principales generadores de empleos en México”, Cadena Guadalupe, 7 de febrero 2005.

Ahora bien, gracias al aumento del presupuesto para apoyo a las MIPYMES, por parte de la SE (Secretaría de Economía), se pretende impulsar la apertura de nuevas empresas y en consecuencia, empleos formales. Para esto también es necesario que se piense a largo plazo y se incentive a las nuevas empresas a cumplir con los requisitos en términos fiscales. Para ello es importante tomar en cuenta que son MIPYMES (Micro, Pequeñas y Medianas Empresas) en términos de recaudación, significando que gran parte de ellas no tienen una administración tan rigurosa como las grandes empresas. Esto debido al poco acceso que se tiene con respecto a ello y el poco ingreso que se tiene para contratar a personas especializadas para su la fiscalización.

Es por eso que se propone una alternativa para ayudar a las empresas que apenas van empezando, esto con el fin de que puedan ayudar a la contribución de ingresos provenientes de impuestos rigurosos marcados en el país como son el IVA e ISR. Que tendría que tener como principal característica descuentos, esto por el nivel de ingresos que pudiera tener la empresa, es decir, establecer un nivel de ingresos y que con respecto a este nivel se pagará un porcentaje menor al que se tiene actualmente con respecto al IVA (16%) donde, por calcular algún porcentaje, sería el 13% y que esta reducción también se aplicara al IETU e ISR viéndose una disminución y una caracterización en la cual se diera preferencia a las MIPYMES.

Hay que promover la formación de nuevas empresas mexicanas, tanto micro como pequeñas y medianas, para el desarrollo de la productividad económica y de esta manera la generación de empleos, contribución en términos fiscales y sobretodo en el desarrollo y evolución de un sistema mexicano fuerte. Para ello hay que tener en cuenta que la falta de créditos en México ha sido una detonante para que las tasas de interés incrementen exageradamente, ya que no existe un verdadero apoyo a estos potenciales y detonadores de la economía mexicana.

Y finalmente, se deberían de otorgar créditos con los requerimientos y necesidades que tienen, facilitando la obtención de ellos sin tantos requerimientos y adecuando una justa tasa de interés a un plazo considerable, en donde el gobierno juegue un papel determinante ya que el fungirá como aval de las MIPYMES frente a la banca comercial.

Con respecto a los impuestos y descuentos fiscales, se tendrá que analizar de manera más detallada por el hecho de que es un tema de impacto significativo en la economía del país. Ahora bien, el hecho de que haya descuentos fiscales no

necesariamente se verá compensado en el incremento de contribuyentes en patrón, sin embargo, si se pusiera de condición en el otorgamiento de créditos gubernamentales, se podría hablar de una muy buena fuente de ingresos a corto plazo y a una retribución por parte de los contribuyentes al sentirse obligados a pagar el crédito y a pagar de manera reducida los impuestos que antes veían como un obstáculo para formalizarse.

Una vez que los ingresos tributarios hayan coadyuvado a sanar las finanzas gubernamentales, mediante la reducción de tasas impositivas y ampliación del número de contribuyentes, será necesario simplificar su estructura para favorecer el crecimiento del ahorro interno y alentar la mejor distribución de la riqueza. También es necesario el fortalecimiento institucional para ello, se debe considerar abrir canales de diálogo en donde se tendrán que coordinar el sector privado y el gobierno junto con los microempresarios, así como también es necesario la creación de un consejo nacional de promoción a las MIPYMES con el fin de darle prioridad a las mismas dentro del mercado interno y posteriormente para que puedan competir en el exterior.

Como sabemos, los desafíos son demasiado altos pero el camino para transformar a la economía nacional está en curso y depende de nosotros decidir cómo salir adelante, sabiendo que el principal detonador de la economía nacional es el apoyo que se le da al sector interno a nuestras verdaderas generadoras de empleos y sobre todo, a las que dan movilidad a este tan agotado sistema económico: las MIPYMES. Si se tiene a las MIPYMES más competitivas se producirá un mundo más justo y equilibrado, ya que ellas serán el sector específico para la distribución de la riqueza, el desarrollo y crecimiento nacional.

CONCLUSIONES

Desde el inicio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980, las Entidades Federativas firmaron un convenio en el que se hacían partícipes de un nuevo sistema conocido como “Federalismo Fiscal”. En este marco jurídico se definieron las funciones delegadas, los compromisos y los beneficios de acciones coordinadas entre los tres niveles de gobierno en los que las tareas convenidas se encuentran definidas en anexos, lo que dio flexibilidad de acciones coordinadas. Su principal objetivo fue potenciar las funciones de fiscalización para mejorar un sistema tributario en el que los adherentes serían partícipes de incentivos económicos y transferencias que beneficiarían a las entidades coordinadas. Sin embargo, las potestades tributarias que les quedaron a éstas se caracterizan por tener un bajo rendimiento, lo que sin duda es una de las razones de la dependencia que se establecen en Estados y Municipios respecto de las transferencias Federales (Aportaciones y Participaciones), lo que resulta en un costo asociado a la adhesión, y deja en manos de la Federación los impuestos más importantes, IVA e ISR, en términos de recaudación.

Como se sabe, las Finanzas locales y las Haciendas públicas de las Entidades Federativas son débiles, como se menciona porque dependen de las transferencias Federales. En promedio, sólo 4% de sus ingresos totales son ingresos propios (impuestos, derechos, aprovechamientos y contribuciones, teniendo gran importancia los impuestos locales), como se observa en la actualidad. Esta dependencia se ha ido acrecentando por la falta de esfuerzos recaudatorios y de potestades realmente atractivas que incentiven a Estados y Municipios a recaudarlos. Esto significa que, desde la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las Entidades Federativas quedaron subordinadas a las Transferencias Federales (Aportaciones y Participaciones), dejando débiles y vulnerables sus Finanzas Públicas locales.

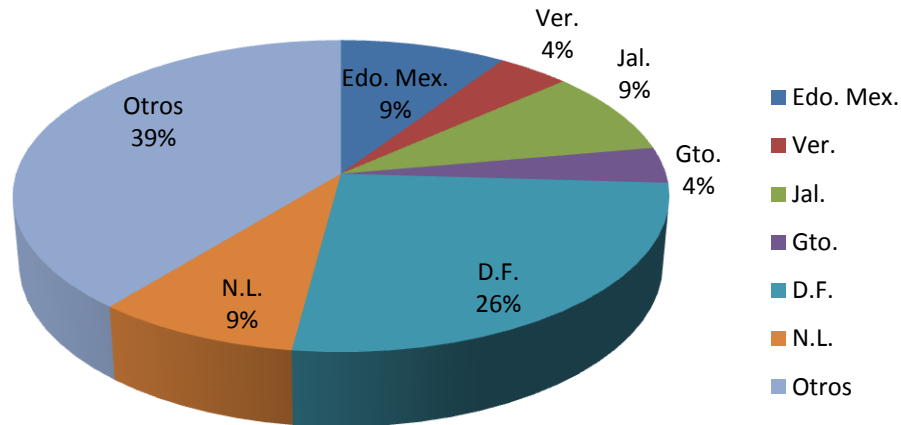
Ahora bien, si a esto le sumamos la baja que padecerán las Haciendas Públicas de las Entidades Federativas por la derogación de la Tenencia en 2012 —más por tintes políticos que por beneficio a la ciudadanía—, tendríamos un aumento en las Transferencias Federales que sólo harán cada vez más dependientes a Estados y Municipios e incluso se observaría un aumento en la deuda de las Entidades y Municipios. Esto reitera una contradicción en materia de Federalismo Fiscal por que, si bien es cierto que se ha observado un avance significativo en materia de coordinación fiscal, hay que entender que

las Finanzas Públicas son ingreso, gasto y deuda pública, sin embargo, se ha agudizado la dependencia financiera de las Entidades Federativas con respecto de las Aportaciones y otras Transferencias Federales (Participaciones principalmente).

En los anexos de la presente investigación se pueden observar los resultados obtenidos de la comparación entre la tenencia y otros ingresos de las Entidades Federativas por concepto de distintos rubros, tanto en Aportaciones (Ramo 33) como en Participaciones (Ramo 28). De esta manera se percibe el trabajo realizado y las conclusiones a las que se llegaron matemáticamente. Por ejemplo, se puede concluir que la recaudación de la Tenencia es sólo comparable a la suma de dos o más fondos del Ramo 33, comparable con el 4.4% del total de las Aportaciones (Ramo 33) y el 4.3% del total de Participaciones (Ramo 28).

Respecto a la Tenencia, es evidente la gran importancia que tiene ésta potestad en varias de las Entidades Federativas —no en todas—, como por ejemplo, el Distrito Federal, con 26.14% del total de la recaudación; el Estado de México, con 9.39%; Jalisco, con 8.75%; Nuevo León, con 8.82%; Veracruz, con 4.08%, y Guanajuato, con 3.72% de la recaudación total. Como estos ingresos se dejan de percibir, eso significa que deberá haber una adecuación y disminución en sus gastos (que sería lo conveniente para hacer mas eficientes los recursos con los que se cuenta); que los Estados y Municipios serán más dependientes de las transferencias Federales (Participaciones y Aportaciones); o bien que habrán de endeudarse más si no logran crear un impuesto sustituto equivalente a lo que se deja de percibir por ese concepto.

Gráfica 22. Principales Estados recaudadores del ISTUV, 2010



Fuente: elaboración propia con base en datos de SHCP.

Hasta el momento, la eliminación de la Tenencia sólo se encuentra en el papel, ya que muchas entidades cuentan con sustitución por eliminación, entre ellas Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro (aquí expuesto), Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Estado de México y Yucatán. Sólo seis entidades eliminaron ya la tenencia vehicular: Puebla, Chihuahua, Jalisco, Morelos y Sonora. En el caso de Oaxaca se cobrará como impuesto estatal, al igual que en Veracruz; y en Hidalgo se exenta del pago de tenencia a todos los vehículos con un monto de hasta 350 mil pesos.

En este mismo orden de ideas, se puede concluir que la eliminación de la Tenencia es un duro golpe contra los Estados y Municipios, ya que los dejará desprovistos de ingresos propios no etiquetados, lo que significará dejar de percibir al menos 23 mil millones de pesos, o dejar de gastar 30% en de obra pública, 70% en agua potable, dejar de construir hospitales, el 4.4% del total de aportaciones, casi el triple de lo que se destina a seguridad pública vía FASP o bien cuatro veces lo que equivale al FAETA.

Todo esto significaría adecuar el gasto de cada una de las entidades, principalmente en Estados como el Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Veracruz y Guanajuato, que son las principales entidades con mayor recaudación en Tenencia, o bien representará una mayor dependencia de las transferencias federales a los Estados.

Respecto a la dependencia de las Finanzas locales, desde el inicio del SNCF los Estados y Municipios se hicieron más vulnerables, pues una caída en la recaudación del IVA e ISR se refleja en una disminución de los ingresos provenientes de las transferencias Federales, pues al no tener suficientes ingresos propios se veían descompensados y serían más susceptibles a lo que le sucedía con la Federación.

La falta de potestades adecuadas para enfrentar las demandas locales es evidente. Esto deja en claro lo débiles que son las Finanzas locales de las Entidades Federativas, y ha obligado a que muchos Estados y Municipios, se vean forzados a depender en casi 100% de las transferencias Federales, ya que muchos no se ven incentivados a captar nuevos recursos. Por el contrario, se ha podido observar también, que dar nuevas potestades tributarias ha funcionado de manera contundente, un ejemplo claro es el caso de la recaudación de REPECOS e ISR de Personas Físicas en Régimen Intermedio, lo que ha dejado evidencia que no hay mejor cobrador que quien más cerca está de los contribuyentes, en este caso, Estados y Municipios.

A pesar de ello, lo que se propone en este trabajo de investigación es dar mejores y mayores potestades tributarias, en las que Estados y Municipios se vean incentivados a obtener mayores ingresos propios y a dejar de depender de las transferencias Federales, para no quedar expuestos ni vulnerables en sus Finanzas Públicas por la baja captación de la Federación respecto a los principales generadores de ingresos en términos tributarios, en este caso, el ISR e IVA.

Las alternativas que se plantean en la presente investigación, principalmente se dirigen al ISR de Personas Físicas y a tres puntos porcentuales del IVA, se refieren básicamente, a otorgar mejores y mayores potestades, dando recursos a Estados y Municipios, de manera que no sólo puedan hacer frente a la caída que tendrán por no contar ya con la Tenencia, que era 100% participable, sino que también se esfuercen por recaudar lo suficiente con estas alternativas. Si bien no son la solución perfecta, son posibles para llegar a ciertos acuerdos en los tres órdenes de gobierno.

De manera breve se explica en el siguiente cuadro las alternativas y el posible escenario o, mejor dicho, lo que propiciarían si se siguieran que entre sus objetivos sería: un aumento de los ingresos propios de las Entidades Federativas y Municipios. Hay que tener en cuenta que entre mayor ingreso en cada Estado y Municipio, propiciaría un mejor gasto público en beneficio de la sociedad, ya que estos ingresos van encaminados a programas específicos que cada entidad necesita.

Tabla 25. Objetivos de las alternativas

ALTERNATIVAS	POSIBLE ESCENARIO
Potestad de ISR personas físicas	Aumento en la captación de recursos propios. Combate a la evasión y elusión fiscal.
Potestad de tres puntos del 16% de IVA	Aumento en ingresos propios. Combate a la evasión y elusión fiscal.
Disminución de ISR	Aumento en inversiones, creación de empleos.
Apoyo a MIPYMES	Aumento en la captación de ingresos propios vía impuesto a las nominas (ISN), generación de empleos formales y preferencia fiscal.

Fuente: elaboración propia.

Estas alternativas ayudarían a aumentar de manera general los ingresos propios de Estados y Municipios (objetivo principal de la tesis), y no sólo eso, estaríamos hablando de una tendencia a aumentar la captación y a combatir frontalmente la evasión y la elusión fiscal, acrecentando significativamente el padrón fiscal en beneficio de todos, lo que dejaría a los Estados con esta responsabilidad para que se esforzaran en ampliar sus ingresos, vía alternativa propuesta en esta investigación.

Las adecuaciones necesarias en cuanto a ingresos propios se refieren, se tendrían que llevar a cabo paso a paso. Cuando se tenga este aumento en las arcas de las Entidades Federativas, se deberán diseñar estructuras de gasto en las que se vea reflejada la atención de acciones prioritarias que cada Estado defina. Sus principales acciones deberán estar

encaminadas al combate de la pobreza, salud, educación, pymes, infraestructura y seguridad pública, áreas en las que se podría avanzar en cuanto a apoyos efectivos a la población que, de otra manera, no se podría llevar a cabo.

No cabe duda que desde el inicio del SNCF, hubo dependencia de Estados y Municipios, debido a que la Federación se quedó con los mejores impuestos tributarios y dejó vulnerables a las entidades por la falta de ingresos propios, lo que las orilló a supeditarse en un 96% a las transferencias Federales. Ahora bien, si le sumamos intereses políticos, vemos que se dejan de percibir ingresos a los que se tiene derecho, esto a cambio de votos para mantenerse en el poder. Y si a eso también se le agrega la escasa cultura fiscal del ciudadano (básicamente ¿De dónde proviene los ingresos del gobierno?, ¿Por qué pagar impuestos?, ¿Para qué sirven? Y ¿En que se emplean nuestros impuestos?), se deja a la intemperie a las Finanzas locales para pasar a depender de las transferencias Federales e incluso aumentando su deuda.

Hay que entender que se tienen que buscar las alternativas convenientes para aumentar la captación de recursos vía impuestos, ya que hasta el momento los ingresos públicos siguen estando petrolizados, lo que significa una amenaza para el país por la falta de recursos para la nación. Se necesita que nuestros gobernantes sean conscientes y que hagan entender a los ciudadanos que, de cada peso destinado al gasto programable sólo 60 centavos provienen del pago de impuestos, más de la mitad (58 centavos) se emplea en acciones de desarrollo social, 32 centavos en desarrollo económico, y los restantes 10 centavos a la operación del gobierno.

Es por eso que un camino deseable sería la descentralización de algunos ingresos (principalmente en las alternativas antes mencionadas, en IVA e ISR) y, ante esta postura, hay varios argumentos a favor y en contra. A favor, por ejemplo, se puede argumentar que los ámbitos locales de gobierno están en mejor posición para satisfacer los requerimientos de bienes y servicios de sus poblaciones, y que la descentralización implica una mayor responsabilidad fiscal, ya que el gobierno local es el que más cerca está de los contribuyentes y será más fácil para ellos saber en qué gastan sus impuestos (optimización del gasto, transparencia gubernamental y mejora en la recaudación). Sin embargo, también hay efectos en contra de la descentralización, porque existen riesgos que vuelven más difícil la coordinación para una política contra-cíclica. Otra postura sería que puede agravar las disparidades regionales del país (las entidades más ricas alcanzarían una mayor recaudación, en teoría), así como también puede ser muy costosa, lo que muchos de los

gobiernos locales optan por no asumir (costo político y administrativo asociado a la recaudación de impuestos) y prefieren esperar los ingresos por las transferencias Federales.

Por lo tanto, la presente tesis puede mostrar que se llegó al objetivo planteado ya que, a mayores ingresos locales mayor gasto estatal. Esto podría significar, a su vez, mayor empleo, con lo que se incrementaría la recaudación del impuesto sobre nóminas, que es la fuente de ingresos propios más importante para los gobiernos estatales. Éstos conocen con anticipación la cantidad de recursos que recibirán por transferencias Federales y, por lo tanto, saben si pueden dedicar parte de estos recursos a mejorar sus herramientas de fiscalización y así acrecentar su recaudación tanto de ingresos propios como de incentivos económicos.

Una de las contribuciones más importantes del sector público al crecimiento de un país es la estabilidad macroeconómica. Para alcanzarla, es vital que todos los órdenes de gobierno cuenten con Finanzas Públicas sanas. Actualmente, la tarea de recaudación de ingresos públicos parece recaer casi exclusivamente en el Gobierno Federal, que debe proveer de recursos a los Gobiernos Estatales, Municipales y a sí mismo. Esta tendencia no parece sostenible a largo plazo, ya que, en general, las Finanzas Públicas del gobierno mexicano tienen ciertas vulnerabilidades, como por ejemplo, la dependencia del petróleo.

Si se pretende otorgar mayor fortaleza a las Haciendas Públicas de nuestro país, los Gobiernos locales deberán incrementar su participación como instituciones fiscalizadoras, que es una de sus múltiples responsabilidades y han dejado de hacerlo, sea por no asumir costos políticos o por no contar con el ingreso necesario para realizar el gasto para ellas.

Para finalizar, en la presente investigación se confirma la hipótesis planteada que consistía en observar la vulnerabilidad de las Finanzas Estatales por la eliminación de la Tenencia y su dependencia que éstas tienen con respecto a las Transferencias Federales. Por lo tanto, se puede decir que el Federalismo que tenemos (hasta el momento), sólo ha servido para mantener mayores ingresos para la Federación y desarmar las Finanzas locales de Estados y Municipios, haciendo a éstos menos responsables por obtener ingresos.

Así como también, se puede observar que este sistema y modelo se encuentra agotado, por lo que necesita una reestructuración para la mejora de las Finanzas Estatales y Municipales, orientada al gasto en beneficio de los ciudadanos de este país, ya que todos vivimos en Estados y Municipios (equivalente en el Distrito Federal a las Delegaciones). Por

lo tanto las alternativas no sólo van encaminadas en aumentar los ingresos propios de las Entidades Federativas y Municipios, sino que también van dirigidas al combate de la evasión y elusión fiscal, al apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas, a la reducción de la vulnerabilidad por efectos macroeconómicos sobre las Finanzas Públicas, a la simplificación en el pago de impuestos, al aumento en la base de contribuyentes y a la generación de empleos formales, que es lo que realmente necesita el país —base para dinamizar y explotar nuestra economía—. El ingreso obtenido por estas alternativas debe de estar dirigido al gasto en estos sectores tan importantes del país (salud, educación, combate a la pobreza incluso para mejorar sus mecanismos fiscalizadores), pues así se llegaría a un avance en materia de Federalismo Hacendario.

Y por último, hay que considerar un arreglo Fiscal entre los Estados para que las instituciones públicas sean capaces de desarrollar Finanzas Públicas sanas y, de esta manera, contribuir a la estabilidad macroeconómica y al crecimiento del país. Ante ello, un pacto bien estructurado en torno al Federalismo Fiscal daría como resultado una mayor eficiencia y calidad en la provisión de servicios públicos, mejor capacidad de respuesta de los gobiernos al estar más cerca de los ciudadanos y, por consiguiente, un incremento en la transparencia y rendición de cuentas con instituciones más sólidas.

Por lo tanto, el proceso de distribución de facultades es una decisión política que debe estar regulado por un marco legal claro. Y su objetivo debe ser acentuado, que sería el dotar de mayores ingresos propios a Estados y Municipios, por lo que se hace conveniente que las Entidades Federativas, puedan gravar fuentes de ingresos que permitan una recaudación importante.

Ante este panorama, las alternativas planteadas en la investigación van por este camino, con el fin de fomentar la actividad productiva en su territorio (de las Entidades Federativas y sus respectivos Municipios), lo que propiciaría que el gobierno Federal dejara de proporcionar vía transferencias Federales (Participaciones y Aportaciones) o en su caso, deuda, ingresos que obtendría cada Estado y Municipio de manera individual, con el fin de proveer un bienestar social con estabilidad económica y financiera en México.

ANEXOS

ANEXO I. DE PRESENTACIÓN

Principales características del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos en México

CONCEPTO	MEXICO	ALEMANIA	ESPAÑA	COLOMBIA
NOMBRE DEL IMPUESTO	IMPUESTO SOBRE TENENCIA Y USO DE VEHÍCULOS	IMPUESTOS SOBRE VEHÍCULOS DE MOTOR	SOBRE VEHÍCULOS DE TRACCIÓN MECÁNICA	SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES
OBJETO	Personas físicas o morales tenedoras o usuarias de los vehículos a que se refiere la ley.	La persona que según la Ley de Transporte Alemana es el poseedor del vehículo.	Las personas físicas o jurídicas y las entidades... a cuyo nombre conste el vehículo en el permiso de circulación.	El propietario o poseedor de los vehículos gravados matriculados en el Distrito Capital, Bogotá.
MOMENTO DE CAUSACIÓN	a) Nuevos. Al adquirirse. b) Usados. Primer día de cada año.	Es pagable cada año por adelantado a principios de año.	a) Nuevos. El día en que se produzca la adquisición. Se pagará en proporción al tiempo que reste del año. b) Usados. El primer día del periodo impositivo (año natural).	El periodo gravable del impuesto sobre vehículos automotores es anual, y está comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año respectivo. Se causa el 1 de enero del respectivo año gravable.
ÉPOCA DE PAGO	a) Vehículos nuevos. Cuando se inscriban en el registro vehicular, obtengan placas de circulación o permiso para circular en traslado. b) Usados. Dentro de los tres primeros meses de cada año.	El registro y, normalmente, el pago se realiza anualmente. Cuando el pago excede 500, puede ser pagado en dos pagos semestrales; cuando excede 1 000 puede ser pagado trimestralmente.	a) Vehículos nuevos, proporcionalmente dentro de cada trimestre a partir de su adquisición. b) Usados. En el caso de vehículos ya matriculados; dentro del primer trimestre de cada año.	Con descuento del 10% –debe pagarse a más tardar el 26 de marzo de 2010–. Sin descuento –a más tardar el 18 de junio 2010. (Nota: se aplica sólo a vehículos matriculados en Bogotá).
BASE	Valor total del vehículo	La capacidad del cilindraje o el peso total permisible establecido por la ley de tráfico, así como las características de emisión.	Elementos técnicos de los vehículos (ej.: caballos de fuerza de los motores tratándose de vehículos de turismo, número de plazas tratándose de capacidad de carga de los autobuses, etc.).	El valor del vehículo establecido anualmente por el Ministerio de Transporte.

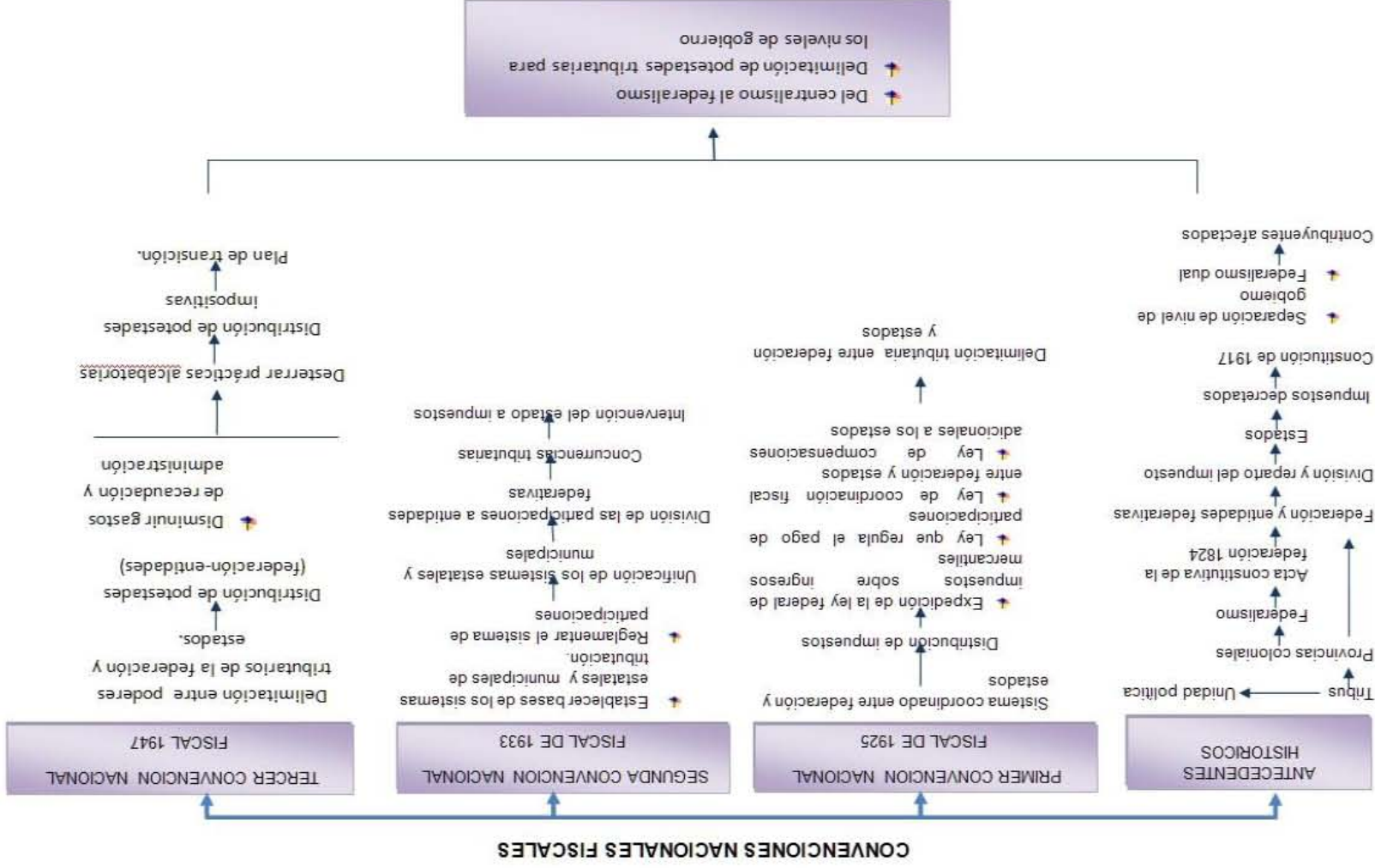
<p>EXENCIONES</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Los eléctricos utilizados para transporte público de personas. -Los importados temporalmente en los términos de la legislación aduanera. -Los vehículos de la federación, Estados, municipios y Distrito Federal que sean utilizados para la prestación de 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. -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. -Los que tengan para su venta los fabricantes, las plantas ensambladoras, sus distribuidores y los comerciantes en el ramo de vehículos, siempre que carezcan de placas 	<ul style="list-style-type: none"> -Algunos vehículos utilizados para ciertos propósitos específicos. -Los vehículos de pasajeros extranjeros y sus remolques utilizados por no residentes para propósitos de residencia temporal, en Alemania están exentos. La exención no se otorga cuando tales vehículos son utilizados para transportar bienes o personas para consideración son utilizados por personas que tienen su residencia permanente en Alemania o que residen la mayor parte del tiempo en el país. También se aplican diversos tratados para evitar la doble imposición. 	<ul style="list-style-type: none"> -Los vehículos oficiales del Estado, de las comunidades autónomas y entidades locales adscritos a la Defensa Nacional o a la Seguridad Ciudadana. -Los vehículos de representaciones diplomáticas, oficinas consulares, agentes diplomáticos y funcionarios consulares de carrera acreditados en España, a condición de reciprocidad. Asimismo, los vehículos de los organismos internacionales con sedes u oficinas en España y de sus funcionarios o miembros con estatutos diplomáticos. -Las ambulancias y demás vehículos directamente destinados a la asistencia sanitaria o el traslado de heridos o enfermos. -Los vehículos para personas con movilidad reducida. Los vehículos matriculados a nombre de minusválidos para su uso exclusivo. -Las exenciones previstas en los apartados d) y e) no resultarán aplicables a sujetos pasivos beneficiarios de las mismas por más de un vehículo simultáneamente. -Los autobuses, microbuses y demás vehículos destinados o adscritos al servicio de transporte público urbano, 	<ul style="list-style-type: none"> -Las bicicletas, motonetas y motocicletas con motor hasta de 125 c.c. de cilindrada, las cuales sólo deben pagar los derechos de semaforización. -Los tractores para trabajo agrícola, trilladoras y demás maquinaria agrícola. -Los tractores sobre oruga, cargadores, mototrillas, compactadoras, motoniveladoras y maquinaria similar de construcción de vías públicas. -Los vehículos y maquinaria de uso industrial que por sus características no estén destinados a transitar por las vías de uso público o privadas abiertas al público. -Los vehículos de la Empresa Distrital de Transporte Urbano, desde su liquidación hasta la modificación o cancelación de las matrículas de los mismos.
-------------------	---	--	--	---

	de circulación.		<p>siempre que tenga una capacidad que exceda de nueve plazas, incluida la del conductor.</p> <p>-Los tractores, remolques, semirremolques y maquinaria provistos en la Cartilla de Inspección Agrícola. Declarada ésta por la Diputación Provincial, que ha asumido la gestión tributaria del impuesto, se expedirá un documento que acredite su concesión.</p> <p>-Los vehículos en que así se derive por un tratado o convenio internacional.</p>	
--	-----------------	--	--	--

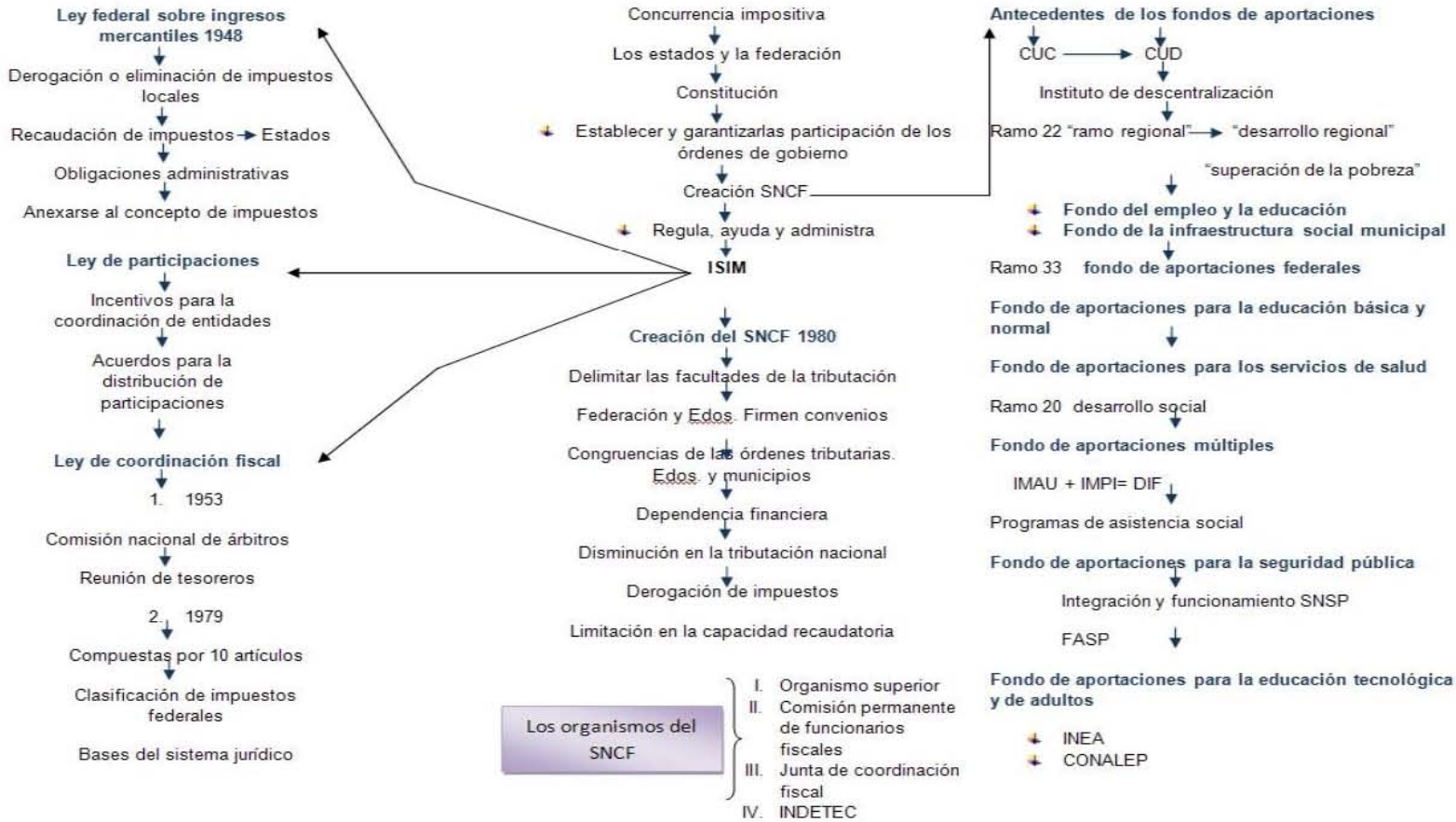
Fuente: Indetec, *Federalismo Hacendario*, Revista bimestral, núm. 163, México, 2010.

ANEXO II

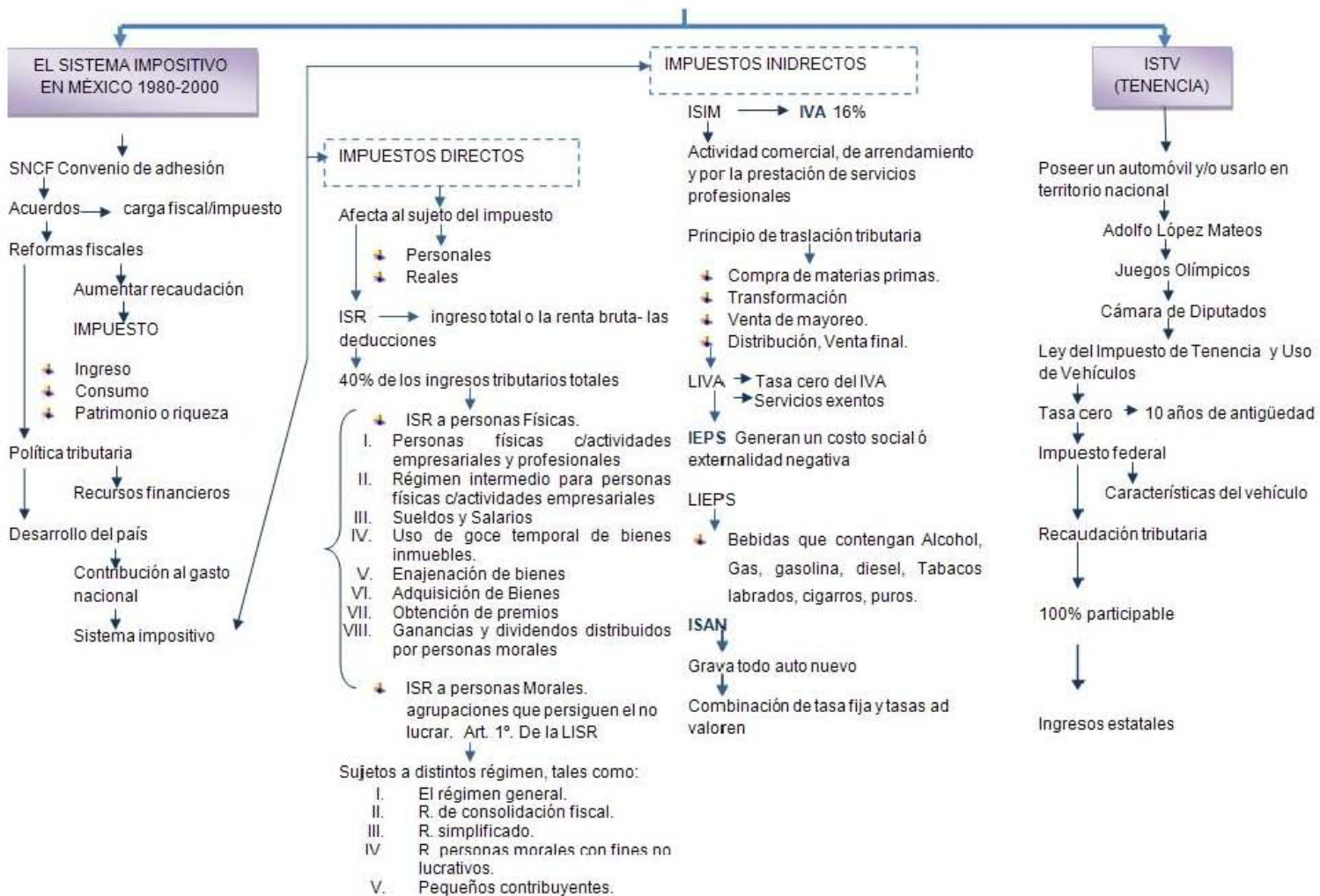
MAPA MENTAL DEL CAPÍTULO I



LA CREACION DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL



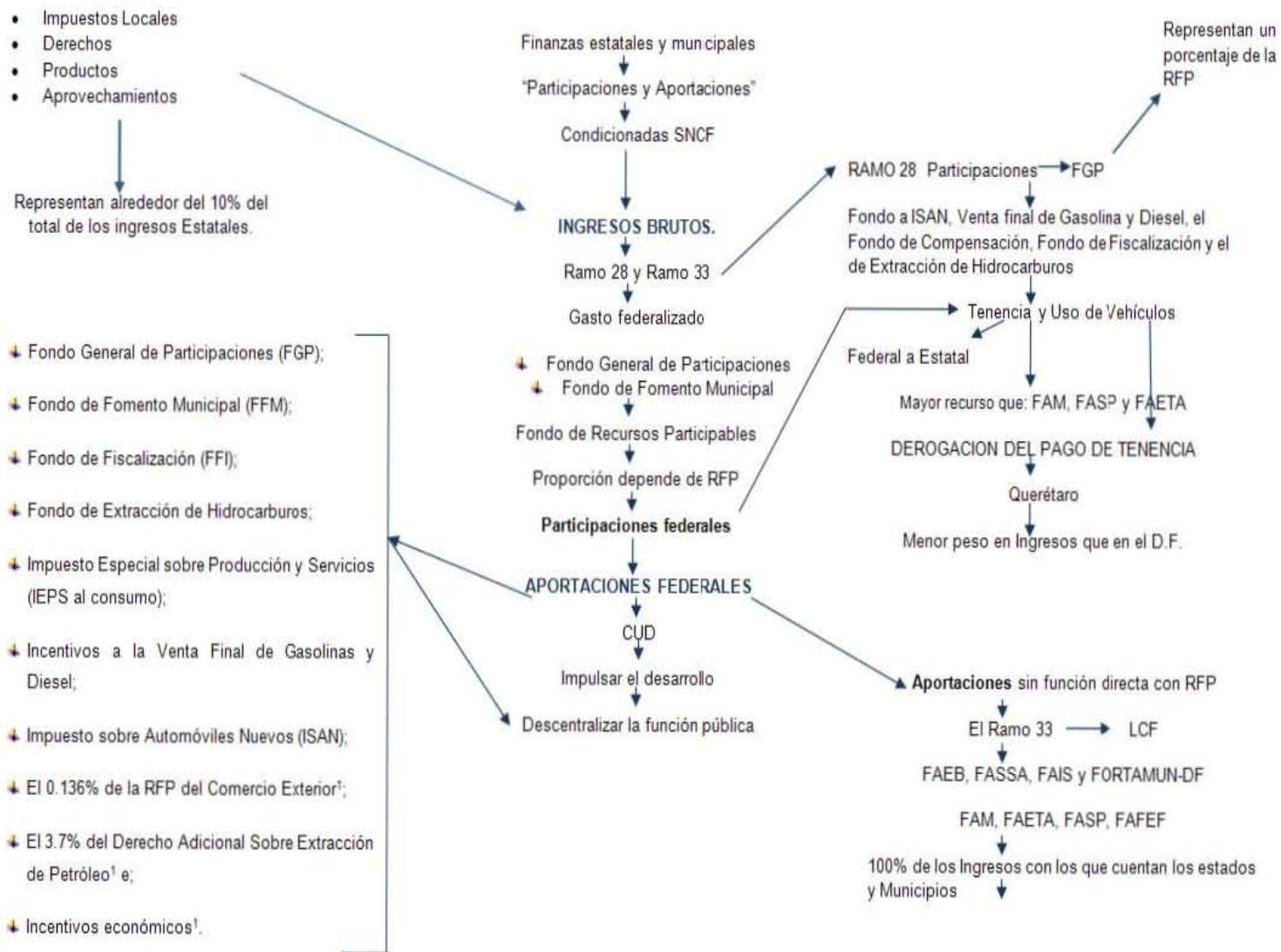
EL SISTEMA TRIBUTARIO EN MEXICO 1980-2010



MAPA MENTAL DEL CAPÍTULO III

ANEXO IV

LOS INGRESOS ESTATALES Y MUNICIPALES



ANEXO VI

CAPÍTULO IV

TABLA 1. REPRESENTACIÓN PORCENTUAL TENENCIA EN FONDO EN 2010

PARTICIPACION	% TENENCIA	NOMBRE FONDO	% FONDO
TENENCIA	7.63	FAEB	92.37
TENENCIA	35.78	FASSA	64.22
TENENCIA	45.90	FAIS	54.10
TENENCIA	44.79	FORTAMUN-D.F.	55.21
TENENCIA	81.97	FAFEF	18.03

Fuente: elaboración propia con datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP.

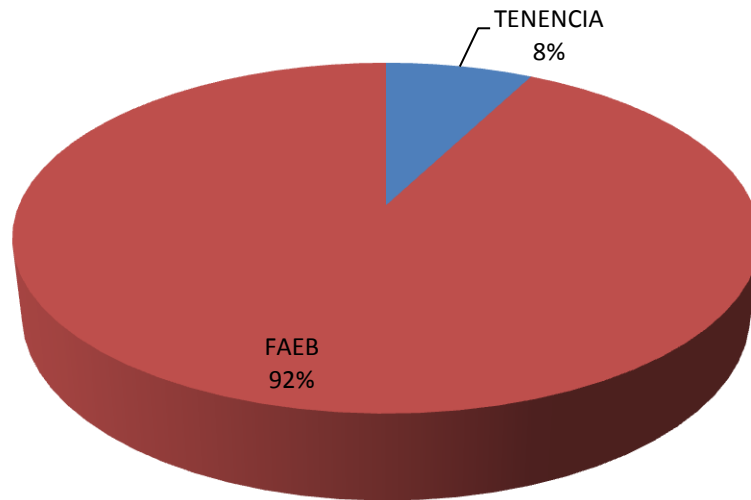
TABLA 2. EQUIVALENCIA DE TENENCIA EN FONDO. NÚMERO DE VECES DE TENENCIA EN FONDO, 2010

PARTICIPACION	% TENENCIA	FONDO	% FONDO	EQUIVALENCIA EN FONDO
TENENCIA	140.98	FASP	-41.0	1.4
TENENCIA	274.64	FAETA	-174.6	2.7
TENENCIA	404.88	FAM	-304.9	4.0

Fuente: elaboración propia con datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP.

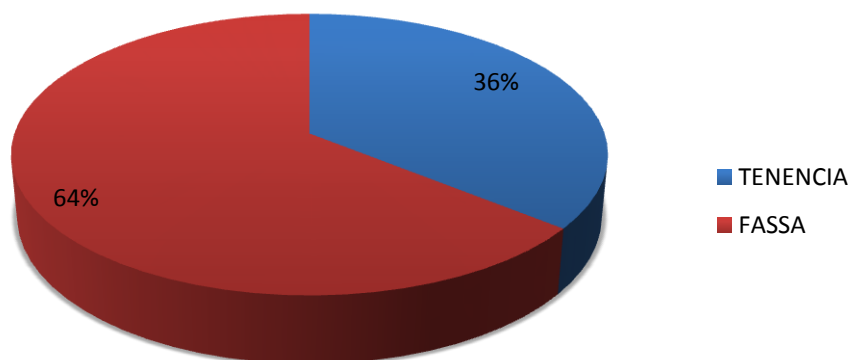
ANEXO VII

GRÁFICA 1. REPRESENTACIÓN GRÁFICA TENENCIA EN FAEB



Fuente: elaboración propia con base en datos de la SHCP.

GRÁFICA 2. REPRESENTACIÓN GRÁFICA TENENCIA EN FONDO FASSA

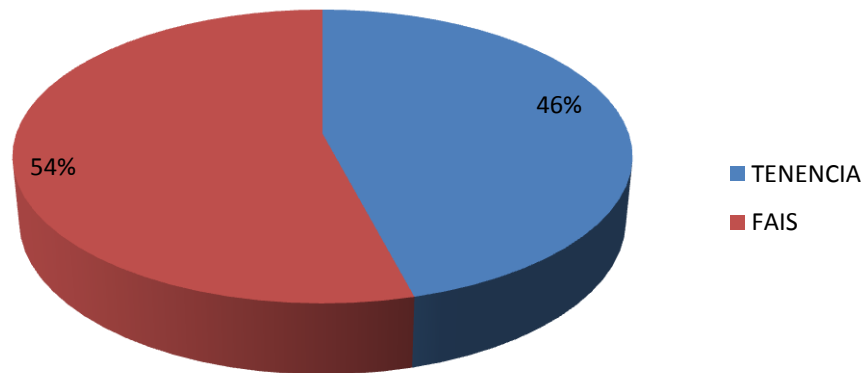


Fuente: elaboración propia con base en datos de la SHCP.

ANEXO VIII

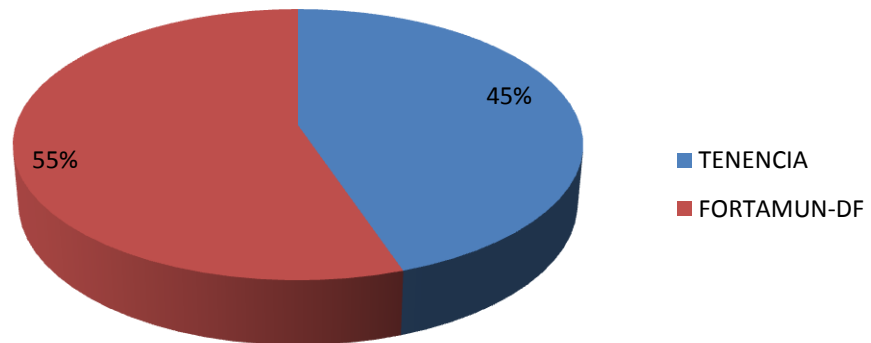
CAPÍTULO IV

GRÁFICA 3. REPRESENTACIÓN GRÁFICA TENENCIA EN FAIS



Fuente: elaboración propia con base en datos de la SHCP.

GRÁFICA 4. REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE TENENCIA EN FORTAMUN-D.F.

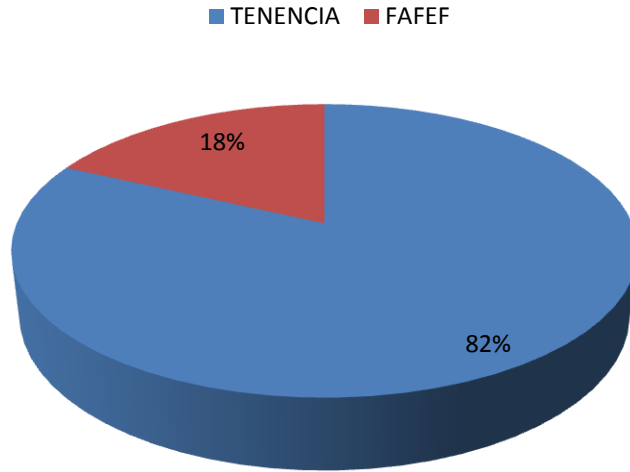


Fuente: elaboración propia con base en datos de la PEF Qro., y SHCP.

ANEXO IX

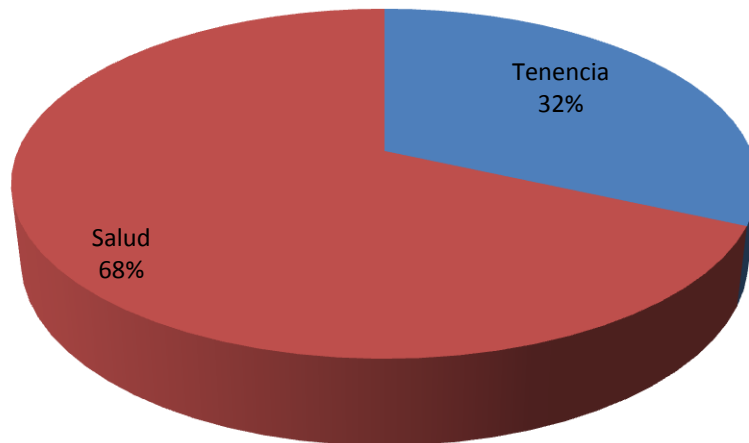
CAPÍTULO IV

GRÁFICA 5. REPRESENTACIÓN GRÁFICA TENENCIA EN TOTAL DE FAFEF



Fuente: elaboración propia con base en datos de la PEF Qro., y SHCP.

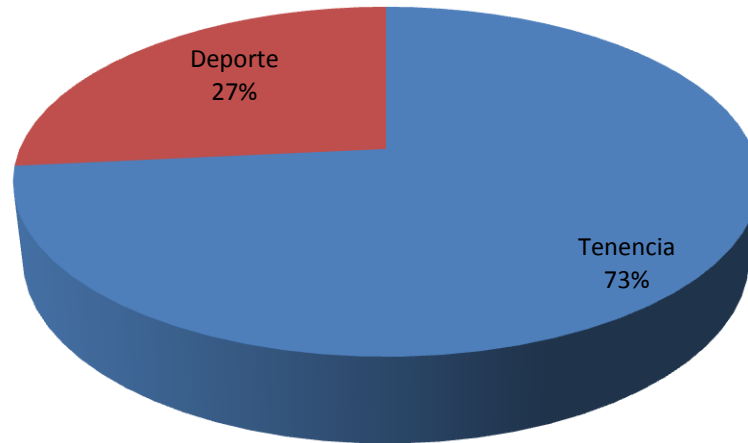
GRÁFICA 6. REPRESENTACIÓN PORCENTUAL TENENCIA VS. GASTO EN SALUD EN EL ESTADO DE QUERÉTARO, 2011



Fuente: elaboración propia con base en datos de la PEF Qro., y SHCP.

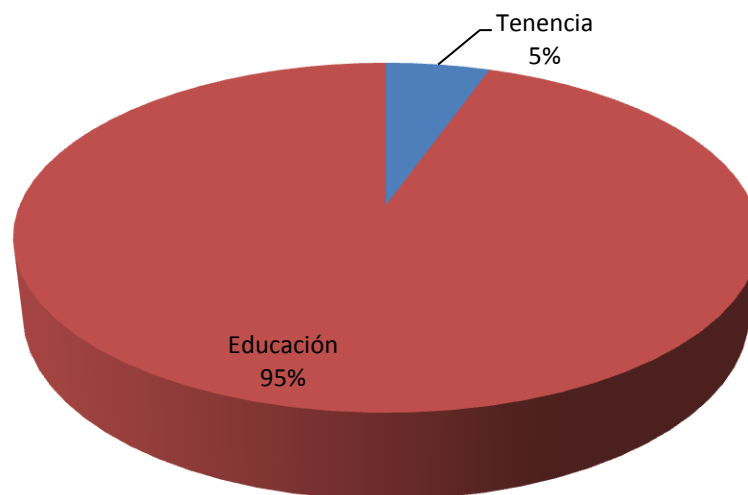
ANEXO X

GRÁFICA 7. REPRESENTACIÓN PORCENTUAL TENENCIA VS. GASTO EN DEPORTE, ESTADO DE QUERÉTARO 2011



Fuente: elaboración propia con base en datos de la PEF Qro., y SHCP.

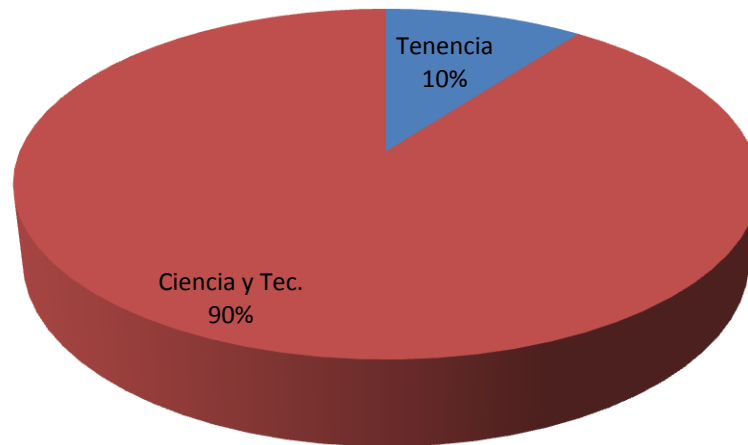
GRÁFICA 8. REPRESENTACIÓN PORCENTUAL TENENCIA VS. GASTO EN EDUCACIÓN, ESTADO DE QUERÉTARO 2011



Fuente: elaboración propia con base en datos de la PEF Qro., y SHCP.

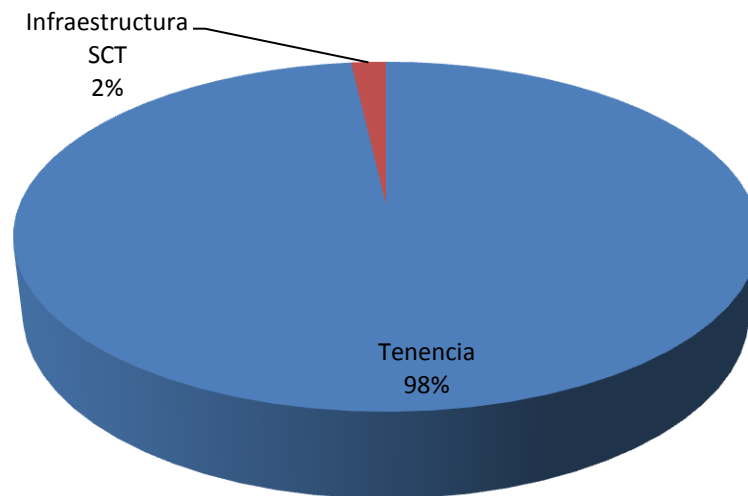
ANEXO XI

GRÁFICA 9. REPRESENTACIÓN PORCENTUAL TENENCIA VS. GASTO EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA, ESTADO DE QUERÉTARO, 2011



Fuente: elaboración propia con base en datos de la PEF Qro., y SHCP.

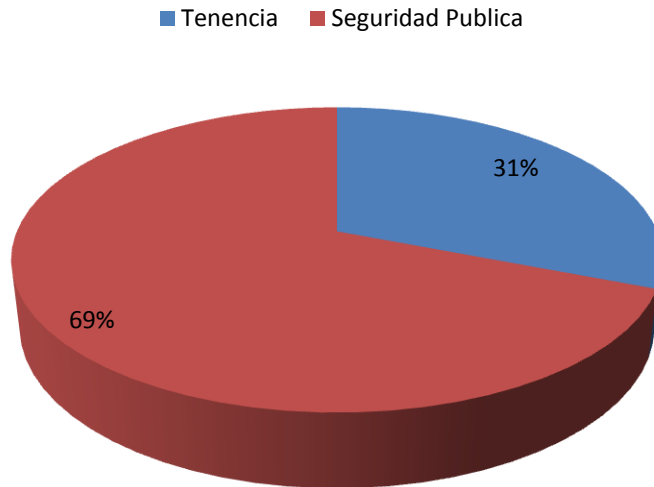
GRÁFICA 10. REPRESENTACIÓN PORCENTUAL TENENCIA VS. INFRAESTRUCTURA, ESTADO DE QUERÉTARO 2011



Fuente: elaboración propia con base en datos de la PEF Qro., y SHCP.

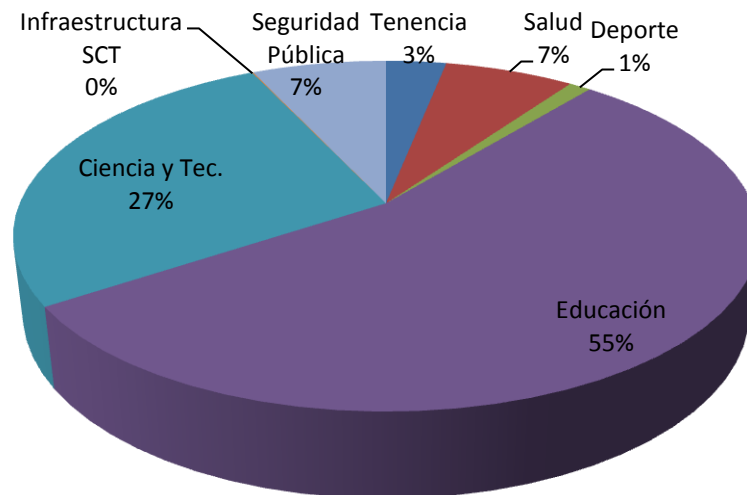
ANEXO XII

GRÁFICA 11. REPRESENTACIÓN PORCENTUAL TENENCIA VS. GASTO EN SEGURIDAD PÚBLICA, ESTADO DE QUERÉTARO 2011



Fuente: elaboración propia con base en datos de la PEF Qro., y SHCP.

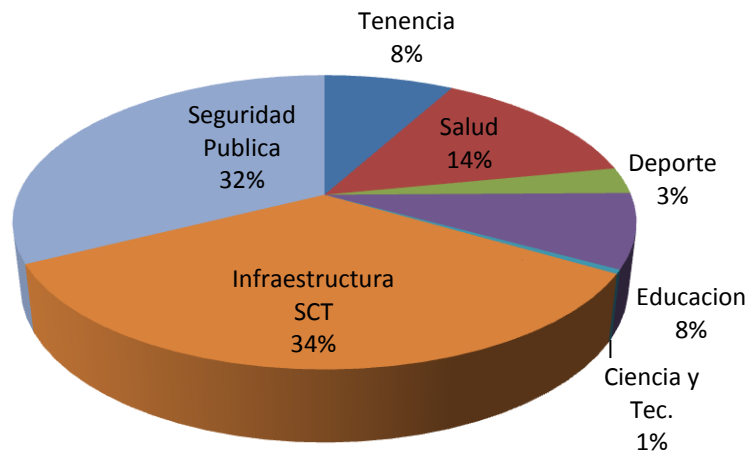
GRÁFICA 12. REPRESENTACIÓN PORCENTUAL TENENCIA VS. RUBROS PRINCIPALES DE GASTO, QUERÉTARO 2011



Fuente: elaboración propia con base en datos de la PEF Qro., y SHCP.

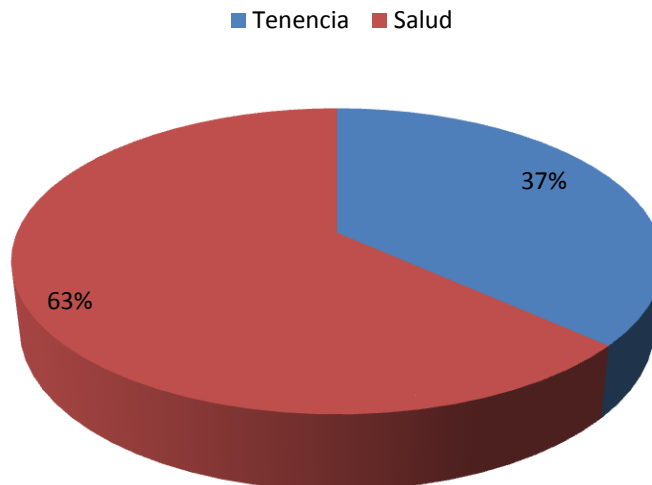
ANEXO XIII

GRÁFICA 13. REPRESENTACIÓN PORCENTUAL TENENCIA VS. RUBROS PRINCIPALES DE GASTO, D.F. 2011



Fuente: elaboración propia con base en datos de PEF, D.F., y SHCP.

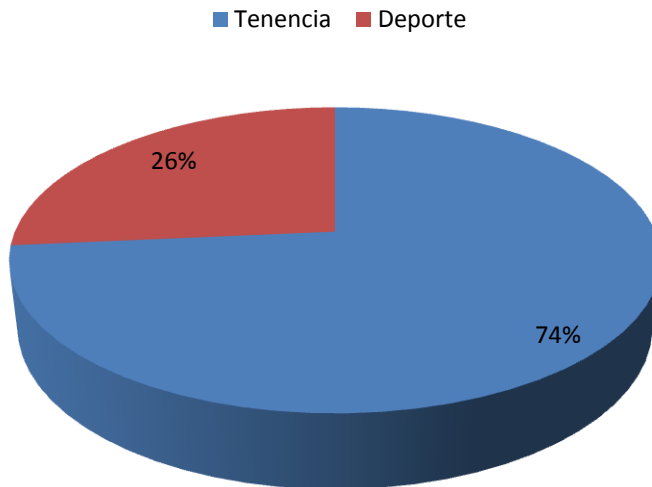
GRÁFICA 14. REPRESENTACIÓN PORCENTUAL TENENCIA VS. GASTO SALUD, D.F. 2011



Fuente: elaboración propia con base en datos de PEF, D.F., y SHCP.

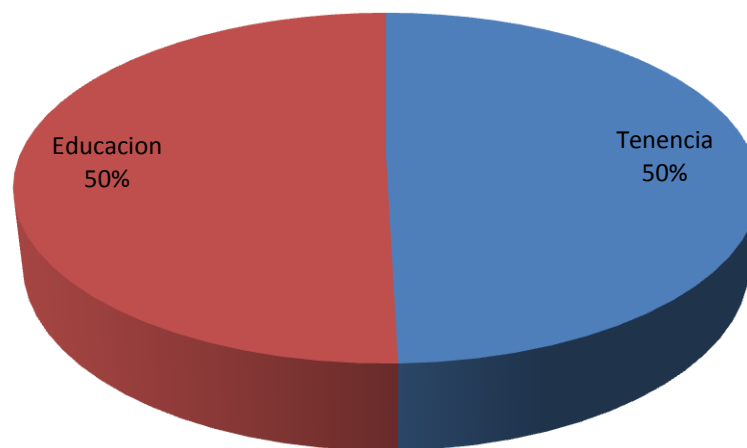
ANEXO XIV

**GRÁFICA 15. REPRESENTACIÓN PORCENTUAL TENENCIA VS. GASTO EN DEPORTE
D.F. 2011**



Fuente: elaboración propia con base en datos de PEF, D.F., y SHCP.

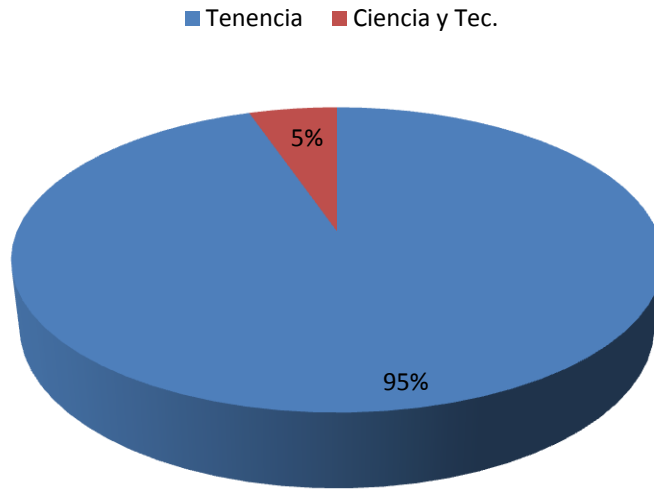
**GRÁFICA 16. REPRESENTACIÓN PORCENTUAL TENENCIA VS. GASTO EDUCACIÓN
D.F. 2011**



Fuente: elaboración propia con base en datos de PEF, D.F., y SHCP.

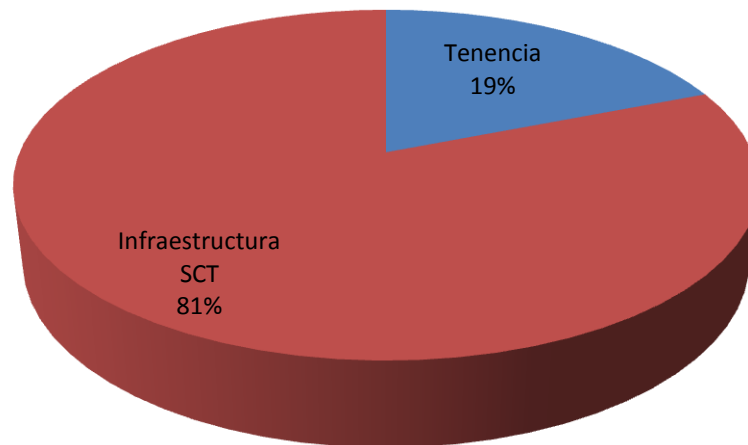
ANEXO XV

GRÁFICA 17. REPRESENTACIÓN PORCENTUAL TENENCIA VS. GASTO CIENCIA Y TECNOLOGÍA D.F. 2011



Fuente: elaboración propia con base en datos de PEF, D.F., y SHCP.

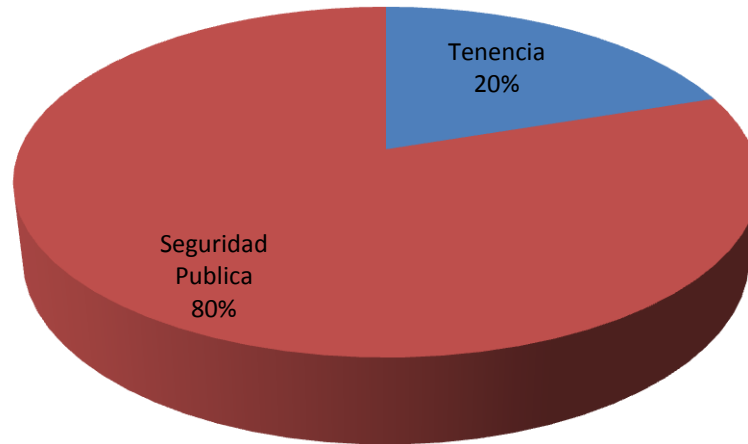
GRÁFICA 18. REPRESENTACIÓN PORCENTUAL TENENCIA VS. GASTO INFRAESTRUCTURA D.F. 2011



Fuente: elaboración propia con base en datos de PEF, D.F., y SHCP.

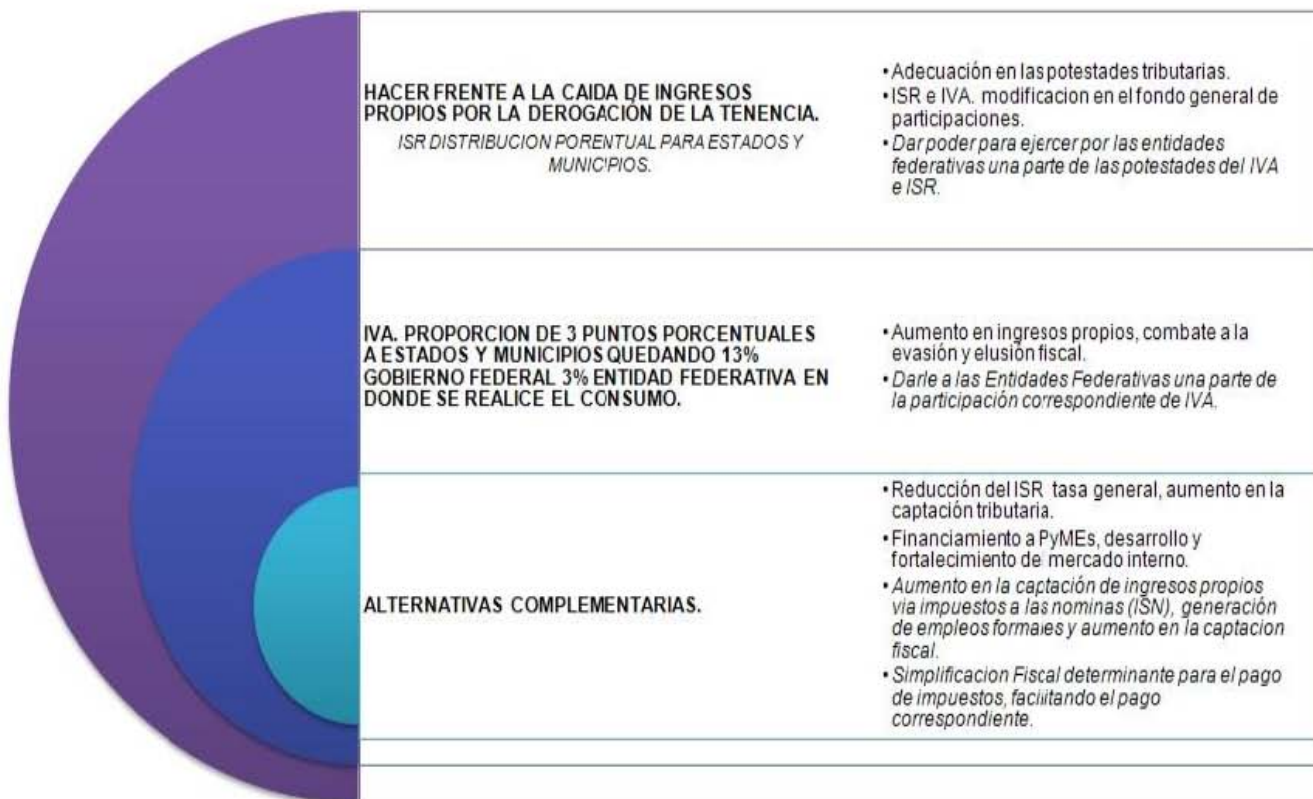
ANEXO XVI

**GRÁFICA 19. REPRESENTACIÓN PORCENTUAL TENENCIA VS. SEGURIDAD PÚBLICA
D.F. 2011**



Fuente: elaboración propia con base en datos de PEF, D.F., y SHCP.

ALTERNATIVAS PARA HACER FRENTE A LA CAIDA DE LOS INGRESOS PROPIOS DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS POR LA DEREGOCACION DE LA TENENCIA.



	ISR PERSONAS MORALES (B)	ISR PERSONAS FISICAS (A)	ISR TOTAL (A+B)	CONCEPTO	
	142,646.7	153,444.1	296,090.8	MDP	2007
	1.45	1.56	3.01	PIB	
	48.18	51.82	100	PORCENTAJE	
	152,169.7	164,505.0	316,674.7	MDP	2008
	1.45	1.56	3.01	PIB	
	48.1	51.9	100	PORCENTAJE	
	148,691.9	54,974.9	203,666.8	MDP	2009
	1.24	0.45	1.69	PIB	
	73.01	26.99	100	PORCENTAJE	
	155,151.9	57,878.1	213,030	MDP	2010
	1.22	0.46	1.68	PIB	
	72.83	27.17	100	PORCENTAJE	

Fuente: elaboración propia con datos de SHCP

TABLA ISR 2007-2010

ANEXO XVIII

ÍNDICE DE TABLAS

- Tabla 1. Distribución de zonas de los funcionarios fiscales...p. 38
- Tabla 2. Gravamen ISAN...p. 70
- Tabla 3. Recaudación de 2002-2007...p. 71
- Tabla 4. Calculo de tenencia... p.73
- Tabla 5. Recaudación de Tenencia...p. 74
- Tabla 6. Ingresos en Participaciones y Aportaciones de 2003-2010... p. 91
- Tabla 7. Aportaciones Federales. Representación Porcentual 2003-2010...p.92
- Tabla 8. Participaciones representación porcentual 2003-2010...p. 94
- Tabla. 9. Tenencia y Uso de Vehículos vs contra las demás Participaciones e Incentivos... p. 96
- Tabla 10. Tenencia vs Fondos de Aportaciones 2003-2010... p. 98
- Tabla 11. Tenencia y su representación porcentual en las participaciones en Millones de Pesos...p. 99
- Tabla 12. Tenencia y su representación porcentual en las Aportaciones 2003-2010...p. 100
- Tabla 13. Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos por Estados 2010, millones de pesos...p. 102
- Tabla 14. Ingreso por Tenencia y Uso de Vehículos en Querétaro-D.F.2003, 2005 y 2010...p. 104
- Tabla 15. Ingresos en millones de pesos en Participaciones Querétaro y D.F. 2003, 2005, 2010....p.105
- Tabla 16. Ingresos en Aportaciones en millones de pesos. Querétaro y D.F. 2003, 2005 y 2010....p. 106
- Tabla 17. Ingresos en participaciones vs. Tenencia y sus porcentajes en ellas en el Estado de Querétaro 2003, 2005 Y 2010...p .107
- Tabla 18. Ingresos de Particiones D.F. y su representación porcentual de la tenencia en ellos...p. 107
- Tabla 19. Representación porcentual de la Tenencia en las Aportaciones. Querétaro 2003, 2005 y 2010...p. 108
- Tabla 20. Representación porcentual de la Tenencia en las Aportaciones del D.F. 2003, 2005 y 2010, datos en millones de pesos...p 109
- Tabla 21. Gasto Programable en Querétaro y D.F. comparado con Tenencia, 2011...p. 111

Tabla 22. Ingresos Propios Totales Querétaro 2007-2011...p. 122

Tabla 23. Evolución de REPECOS e ISR intermedio, Estado de Jalisco 2005-2010...p. 130

Tabla 24. Comparación de ISR y reducción, tasa general...p. 142

Tabla 25. Objetivos de las alternativas...p. 152

ÍNDICE DE GRÁFICAS

- Gráfica 1. Recaudación de la Tenencia de 2000-2010... p. 75
- Gráfica 2. Ingresos por Aportaciones y Participaciones 2003-2010... p. 91
- Gráfica 3. Representación porcentual de Aportaciones 2003-2010...p.93
- Gráfica 4. Representación porcentual de las Participaciones 2003-2010... p. 95
- Gráfica 5. Tenencia vs Participaciones e Incentivos Económicos 2003-2010...p. 97
- Gráfica 6. Tenencia vs Aportaciones 2003-2010...p.98
- Gráfica 7. Relación Porcentual Tenencia, Aportaciones y Participaciones 2003-2010... p. 100
- Gráfica 8. Principales Estados con mayor recaudación en Tenencia 2010...p. 103
- Gráfica 9. Tenencia en Querétaro-D.F 2003, 2005 Y 2010...p.105
- Gráfica 10. Aportaciones y Participaciones del D.F. y Querétaro, 2003, 2005 y 2010...p. 106
- Gráfica 11. Representación porcentual de la Tenencia en las Participaciones en Querétaro y D.F. años 2003, 2005 y 2010...p. 108
- Gráfica 12. Representación porcentual de la Tenencia en las Aportaciones D.F. Querétaro años 2003, 2005 y 2010...p. 109
- Gráfica 13. Equivalencia entre Tenencia y los Principales Rubros de Gasto en Qro. Y D.F....p. 112
- Gráfica 14. Evolución de Ingresos Propios en el Estado de Querétaro...p. 123
- Gráfica 15. Total de Ingresos y Porcentaje de los Rubros. Querétaro 2011...p. 123
- Gráfica 16. Composición de los Ingresos Federales...p. 128
- Gráfica 17. Evolución de REPECOS e ISR Estado de Jalisco, 2005-2010...p. 131
- Gráfica 18. Representación Porcentual de los Gastos Fiscales 2010... p. 134

Gráfica 19. Porcentaje de tenencia vs. ISR personas físicas en 2010, tomando el 46% que correspondió a ISRF en 2010 y tenencia... p. 136

Gráfica 20. IVA. Distribución porcentual 16-3% del total de 2011... p. 138

Gráfica 21. Representación de la tenencia en comparación con los 3 puntos del IVA... p. 139

Gráfica 22. Principales Estados recaudadores de ISTUV 2010...p. 150

ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO I. Principales Características del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos en México... p. 156

ANEXO II. Mapa Conceptual Capitulo I... p. 159

ANEXO III. Mapa conceptual Capitulo II... p. 160

ANEXO IV. Mapa conceptual Capitulo III...p. 161

ANEXO V. Mapa conceptual Capitulo IV... p. 162

ANEXO VI. TABLA 1. REPRESENTACION PORCENTUAL TENENCIA EN FONDO EN 2010 y 2 EQUIVALENCIA DE TENENCIA EN FONDO. NUMERO DE VECES DE TENENCIA EN FONDO, 2010 p. 163

ANEXO VII. GRAFICA 1 REPRESENTACION GRAFICA TENENCIA EN FAEB y 2 REPRESENTACION GRAFICA TENENCIA EN FONDO FASSA...p. 164

ANEXO VIII. GRAFICA 3 REPRESENTACION GRAFICA TENENCIA EN FAIS y 4 REPRESENTACION GRAFICA DE TENENCIA EN FORTAMUN-D.F....p. 165

ANEXO IX. GRAFICA 5 REPRESENTACION GRAFICA TENENCIA EN TOTAL DE FAFEF y 6 REPRESENTACION PORCENTUAL TENENCIA VS GASTO EN SALUD EN EL ESTADO DE QUERETARO, 2011...p. 166

ANEXO X. GRAFICA 7 REPRESENTACION PORCENTUAL TENENCIA VS GASTO EN DEPORTE ESTADO DE QUERETARO 2011 y 8 REPRESENTACION PORCENTUAL TENENCIA VS GASTO EN EDUCACION, ESTADO DE QUERETARO 2011. ...p. 167

ANEXO XI. GRAFICA 9 REPRESENTACION PORCENTUAL TENENCIA VS GASTO EN CIENCIA Y TECNOLOGIA, ESTADO DE QUERETARO, 2011 y 10 REPRESENTACION PORCENTUAL TENENCIA VS INFRAESTRUCTURA, ESTADO DE QUERETARO 2011...p. 168

ANEXO XII. GRAFICA 11 REPRESENTACION PORCENTUAL TENENCIA VS GASTO EN SEGURIDAD PUBLICA, ESTADO DE QUERETARO 2011 y 12 REPRESENTACION PORCENTUAL TENENCIA VS RUBROS PRINCIPALES DE GASTO, QUERETARO 2011....p. 169

ANEXO XIII. GRAFICA 13 REPRESENTACION PORCENTUAL TENENCIA VS RUBROS PRINCIPALES DE GASTO, D.F. 2011 y 14 REPRESENTACION PORCENTUAL TENENCIA VS GASTO SALUD, D.F....p. 170

ANEXO XIV. GRAFICA 15 REPRESENTACION PORCENTUAL TENENCIA VS GASTO EN DEPORTE D.F. 2011 y 16 REPRESENTACION PORCENTUAL TENENCIA VS GASTO EDUCACION D.F. 2011...p. 171

ANEXO XV GRAFICA 17. REPRESENTACION PORCENTUAL TENENCIA VS GASTO CIENCIA Y TECNOLOGIA D.F. 2011 Y GRAFICA 18. REPRESENTACION PORCENTUAL TENENCIA VS GASTO INFRAESTRUCTURA D.F. 2011...p. 172

ANEXO XVI. GRAFICA 19. REPRESENTACION PORCENTUAL TENENCIA VS SEGURIDAD PÚBLICA D.F. 2011... p. 173

ANEXO XVII. MAPA MENTAL CAPITULO V...p. 174

ANEXO XVIII. TABLA ISR CAPITULO V...p. 175

GLOSARIO DE TÉRMINOS

AMORTIZACIÓN: expresión contable de la depreciación experimentada por un bien que forma parte del activo fijo o inmovilizado, como consecuencia de su utilización, del paso del tiempo o de su envejecimiento tecnológico. Desde el punto de vista financiero, la amortización representa la devolución gradual de una deuda en diferentes periodos de tiempo.

ANÁLISIS COSTE-BENEFICIO: análisis empleado para determinar la viabilidad económica de grandes proyectos.

AÑO FISCAL: periodo en el cual se devengan los impuestos y se preparan los presupuestos de ingresos y gastos de la administración.

APORTACIONES: recursos canalizados para crear o incrementar el patrimonio de ciertas entidades que laboran con fines de utilidad pública y cuyos ingresos son insuficientes para mantener sus servicios. Son los recursos (transferencias) que se otorgan a las unidades productoras de bienes y servicios con la finalidad de financiar la adquisición de activos fijos, activos financieros, o apoyar la liquidación de pasivos.

BALANCE: Estado contable que refleja la situación patrimonial de la empresa en un momento dado, es decir, bienes, derechos y obligaciones de la empresa.

BALANZA DE PAGOS: acto contable reflejo de las transacciones económicas de un país con otros durante un año.

BASE IMPONIBLE: renta calculada para definir la cuota tributaria en un tributo específico, de acuerdo con los reglamentos fiscales y leyes.

BONO DEL ESTADO: título de deuda pública a largo plazo e interés fijo.

CAPITAL: valor de las propiedades personales o de una empresa, que se suele utilizar como sinónimo de fondos propios.

COSTE: gasto originado por la utilización o consumo de un factor productivo.

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CRÉDITO: acto jurídico y contrato por el cual una entidad o persona cede a otra el uso temporal de una cantidad de dinero a cambio de su devolución con un interés fijado en un determinado plazo.

CUOTA TRIBUTARIA: cantidad que se obtiene al aplicar el tipo impositivo a la base imponible.

DEDUCCIÓN FISCAL: cantidad deducible de la cuota tributaria previa autorización legal.

DÉFICIT: hecho en el que los gastos de una empresa son mayores que sus ingresos.

DEPRECIACIÓN: disminución del valor de un bien como consecuencia de diferentes motivos, desgaste o deterioro físico, obsolescencia, paso del tiempo, cambios de gustos, etcétera.

DEUDA: obligación de pagos o de reintegrar algo. Obligaciones que aparecen como fondos ajenos en el balance de una empresa.

DEUDA TRIBUTARIA: cantidad obtenida al deducir las desgravaciones fiscales y reducciones de la cuota tributaria. Es la cantidad que el declarante debe a la Hacienda Pública.

DOMICILIO FISCAL: lugar donde reside una sociedad para efectos fiscales.

ECONOMÍA DE LIBRE MERCADO: sistema económico que se basa en la libre actuación de las fuerzas del mercado.

EJERCICIO ECONÓMICO: periodo de 12 meses en el que se realizan las actividades de la empresa, para efectos contables y económicos.

EJERCICIO FISCAL: periodo para efectos del presupuesto de la administración y del devengo de la mayoría de los impuestos. Coincide con el año fiscal y, en España, también con el año natural.

EMPRÉSTITO: emisión pública de obligaciones.

ENDEUDAMIENTO: pasivo total exigible, en forma de créditos o préstamos, a entidades financieras o terceras personas.

EVASION FISCAL: figura jurídica que consiste en el impago voluntario de tributos establecidos por la ley. Es una actividad ilícita y habitualmente está considerada como delito o infracción administrativa en la mayoría de los ordenamientos.

EXENCIÓN FISCAL: bonificación fiscal que evita el nacimiento de la obligación tributaria de contribuir.

FACTURA: documento justificativo del valor de un producto o servicio que es extendido por una empresa cuando ha realizado la venta correspondiente.

FINANCIACIÓN: conjunto de fuentes y medios con los que una empresa obtiene los recursos financieros necesarios para la realización de sus fines.

FINANZAS: parte de la economía que se encarga del estudio de los mercados de dinero y de capitales. También se ocupa de las instituciones y participantes que en ellos intervienen, de las políticas de capitalización de recursos y de distribución de resultados, del estudio del valor temporal del dinero, de la teoría del interés y del coste del capital.

GASTOS FISCALES: apoyos indirectos autoaplicativos del gobierno a diversos sectores de la economía o contribuyentes, otorgados a través del marco tributario. Los gastos fiscales no implican una erogación de recursos o ingresos previamente obtenidos, sino que permiten a sus beneficiarios disminuir, evitar o diferir el pago de impuestos.

GRAVAMEN: tributo impuesto sobre un inmueble o caudal.

IMPUESTO: tributos que afectan a determinado hecho imponible y determinan un sujeto pasivo. Son creados por Ley y de obligado cumplimiento, determinando un pago a la Hacienda Pública.

IMPUESTOS DIRECTOS: gravan sobre la renta en función de la capacidad de pago, progresiva o proporcionalmente.

IMPUESTOS INDIRECTOS: los que gravan la producción, el tráfico y el consumo. No dependen de las características del sujeto pasivo.

IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO: el que grava el patrimonio a partir de un límite, con independencia de la renta a que da lugar.

IMPUESTO SOBRE EL VALOR AGREGADO (IVA): el que grava el valor añadido generado en cada fase del proceso productivo.

IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS (ISRPF): grava las rentas de las personas, sea cual sea su origen.

ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMO (IPC): indicador económico sobre la evolución de los precios de productos y servicios adquiridos por los/las consumidores/as, que permite comparar a lo largo del tiempo el valor adquisitivo del dinero. Este índice suele conocerse también como Índice del Coste de la Vida e Índice de la Cesta de la Compra.

INFLACIÓN: elevación general del índice de precios, es decir, subida consistente y continuada de los precios. En sentido popular, la inflación es una reducción del valor del dinero debido al incremento general de los precios.

INTERÉS: cantidad que se paga o recibe por el uso de un dinero cedido temporalmente, con futura devolución de éste.

INTERÉS COMPUESTO: forma de cálculo del interés por la que en un periodo de cálculo, el interés se suma al capital, de manera que el interés del siguiente periodo se calcula sobre esta base.

INTERÉS SIMPLE: el calculado sin tener en cuenta los intereses ya devengados.

INVERSIÓN: compra de bienes de capital para producir bienes de consumo. Se destina a aumentar la producción.

LIQUIDEZ: propiedad que tienen determinados activos de poder transformarse a corto plazo en dinero. En otro sentido, se refiere a la capacidad que tiene una empresa para hacer frente a sus compromisos de pagos inmediatos a corto plazo

PARTICIPACIONES: son los recursos que tienen derecho a percibir los Estados y los municipios por la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y el rendimiento de las contribuciones especiales.

PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación.

PLUSVALÍA: aumento de valor que experimenta un bien como consecuencia de la acción de determinados factores, principalmente del tiempo.

PRESUPUESTO: documento que refleja la planificación financiera de la empresa. Se realiza en periodos determinados regulares y permite marcar objetivos y controlar la gestión realizada según el presupuesto previsto y su diferencia con los resultados reales.

PRODUCTO INTERIOR BRUTO (PIB): valor de la producción bruta total de bienes y servicios de un país, más las rentas netas de los factores productivos de origen extranjero, durante un periodo de tiempo determinado, generalmente un año.

RECAUDACIÓN: acto de recolección de dinero como pago, generalmente de impuestos y demás tributos.

REESTRUCTURACIÓN DE LA DEUDA: cambio en las condiciones acordadas para un crédito o préstamo, de manera favorable a la persona deudora, debido a la imposibilidad financiera de pagar o porque se aproveche la coyuntura de mercado.

RENTA NACIONAL: equivale al Producto Nacional Neto al coste de los factores.

RENTA PER CÁPITA: renta nacional de un país dividida entre la población total. Da una idea del nivel de vida de un país.

RESERVA: término que designa los beneficios no distribuidos por una empresa y que quedan formando parte de los fondos propios de la misma.

RESERVA LEGAL: la establecida por la Ley de Sociedades Anónimas. Formada por 10% de los beneficios después de impuestos, en caso de que éstos sean mayores que el 6% del capital y hasta constituir un fondo de 20% de éste.

SALDO: cantidad que resulta de la diferencia entre el Debe y el Haber de una cuenta, puede ser deudor (figura en el Debe) y acreedor (figura en el Haber).

SNCF: Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

TASAS: tributos que hay que pagar por el uso de determinados bienes o servicios públicos.

TENENCIA: ocupación y posesión actual y corporal de un auto.

TRIBUTO: tasas, impuestos y contribuciones especiales.

VALOR AÑADIDO: valor que una unidad económica añade a la producción de un bien o servicio mediante la utilización de diversos factores productivos. El valor añadido se determina por dos procedimientos diferentes: mediante la adición de los diferentes salarios, intereses, rentas de la tierra y beneficios obtenidos por la empresa y a través de la diferencia entre las ventas de una empresa y las compras de la misma.

FUENTES DE REFERENCIA

Bibliografía

1. AGUILAR F., Luis (1996). "El federalismo mexicano, funcionamiento y tareas pendientes". *Revista mexicana de sociología*, vol. 58, núm. 3.
2. AYALA, José (1996). "*Economía del sector público mexicano*", Porrúa, México.
3. BAHL, R. y R. BIRD (2008). "Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward", Working Paper, Instituto de Negocios Internacionales de la Universidad de Toronto.
4. BETETA, Ramón (1951). "Tres años de política hacendaria, 1947-1949", *Perspectiva y acción*, México, SHCP.
5. CABALLERO, Emilio (2008). *Los ingresos tributarios de México*, Trillas, México.
6. CÁMARA DE DIPUTADOS, diciembre 11/2006. "Integración del Ramo 28". Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, México.
7. DE LA GARZA, Sergio (1990). *Evolución de los conceptos de renta y ganancia de capital en la doctrina y en la legislación mexicana durante el periodo de 1921-1980*, Tribunal Fiscal de la Federación, México.
8. DE LA GARZA, Sergio (1993). *Derecho financiero mexicano*, Porrúa, México.
9. Fischer, Ronald (1996). *State and local public finance*, 2a ed., Irwin, Chicago.
10. MORONES Hernández, Humberto (1995a). *El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, Indetec, México.
11. MORONES Hernández, Humberto (1995b). *El municipio en el SNCF*, Indetec, México.
12. HOYO D'Addona, Roberto (2003), "Evaluación de coordinación fiscal en 1986", nota 17. *Federalismo Hacendario*, ed. especial conmemorativa, Indetec, México.
13. Indetec (1992). *20 años del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal 1972-1992*. Chihuahua, México.
14. Indetec (2004). *Ramo 33: Fondos de Aportaciones Federales (aspectos normativos, operativos y financieros del gasto federalizado)*, México.
15. INEGI (2009). *Síntesis metodológica de la estadística de finanzas públicas estatales y municipales*, México.
16. INEGI (2011). *Estadísticas oportunas*, México.

17. LOEZA, Carlos (2008). *Federalismo fiscal y reforma hacendaria, el caso de México*. Trabajo Beteta,
18. LOEZA, Carlos (2009). *La reforma hacendaria, factor indispensable para el desarrollo económico y social en México*. México.
19. MUSGRAVE, Richard (1989). *Public finance in theory and practice*, 5a ed., McGraw Hill, Nueva York.
20. OATES, Wallace (1972). *Fiscal federalism*, Harcourt, New York.
21. OATES, Wallace (1999). "An essay on fiscal federalism", *Journal of Economics Literature*, vol. 37, núm. 3.
22. ORTEGA, Jesús (2001). *Hacia un nuevo federalismo*, UNAM, México.
23. ORTIZ Ruiz, Miguel (1998). *Evolución del sistema de participaciones 1980-1997*, Indetec, México.
24. REYES Tépac, M. *Las participaciones y aportaciones federales pagadas a las entidades federativas en México, enero-diciembre 2009*, Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados LXI Legislatura, México.
25. SHCP, *Ingresos, distribución de pagos de impuestos 2010*. México.
26. Ley de Impuestos Especiales sobre Productos y Servicios.
27. Ley Sobre Autos Nuevos.
28. Ley de Tenencia y Uso de Vehículos.
29. Ley de Coordinación Fiscal.
30. Ley del Impuesto al Valor Agregado.
31. Ley del Impuesto sobre la Renta.

Cablegrafía

1. Nieto, Pamela. "A partir de 2010, Querétaro no pagara tenencia", *W Radio*, 2 de octubre de 2009, <www.wradio.com.mx/nota.aspx?id=889087>.
2. Patrón, Fernando. "Recursos federales transferidos a municipios", CIDE, <<http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm3/patron.html>>.
3. Presupuesto de Egresos de la Federación, D.F., 2011, <<http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2011/decretoEgresos2011.pdf>>.
4. PEF 2011, Estado de Querétaro, <www.cefp.gob.mx/edospef/2011/pef2011/qro.pdf>.
5. Programas de Gobierno Querétaro 2011, Querétaro cerca de tu economía familiar, <www.queretaro.gob.mx>.

6. Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, Plan de Querétaro 2010-2015, Soluciones Cercanas a la Gente, <www.queretaro.gob.mx>.
7. SAT, ¿Soy persona Física o persona Moral?, http://www.sat.gob.mx/6_388.html
8. Secretaría de Planeación y Finanzas, Querétaro, Presupuesto de Ingresos y Egresos 2012, LVI Legislatura del Estado de Querétaro, México, 2011.
9. SHCP, Presupuesto de gastos fiscales 2009, <http://shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_pres_gasto/presupuesto_gastos_fiscales_2009.pdf>.
10. SHCP. Página web, <<http://www.shcp.gob.mx/eofp/index.html>>.
11. SAT, <http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informacion_fiscal/reforma_fiscal/157_17074.html>.
12. Sistema de Información Regional de México, <www.sirem.info>.
13. W Radio, <www.wrдио.com.mx/nota.aspx?id=889087>.

Hemerografía

1. AGUILAR F, Luis. (1996). "El federalismo mexicano, funcionamiento y tareas pendientes". Revista Mexicana de Sociología, vol. 58, núm. 3, 119 p.
2. DOF, 13 de diciembre de 1947.
3. DOF, 1980.
4. DOF, enero de 1994.
5. DOF, Ley del Impuesto sobre Tenencia o uso de Vehículos, 1 de diciembre de 2004.
6. DOF, 21 de diciembre de 2007.
7. Código Fiscal de la Federación, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. DOF, 10 de mayo de 2011.
8. EL FINANCIERO, "Micronegocios, los principales generadores de empleos en México", Cadena Guadalupe, 7 de febrero 2005.
9. LIBERTAD, *Querétaro descentralizara crecimiento económico de la capital*, 17 de agosto 2010, Querétaro, México.
10. EL ECONOMISTA, "Gobernador de Querétaro oficializa eliminación de tenencia", 16 de octubre de 2009.
11. GARCÍA, Carlos y ÁLVAREZ, José, "Impuestos vehiculares", *Federalismo Hacendario*, núm. 163, Impuestos Vehiculares, Indetec, mayo-junio, 2010.
12. LA PRENSA, Alcalá, Lorena, *Querétaro dejará de cobrar tenencia vehicular*, 3 de octubre de 2009.