

2ej.
39



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**El Impuesto Sobre la Renta, la Distribución del Ingreso
y la Administración Pública Federal en México,
1976-1982. Un Intento de Interpretación.**

TESIS PROFESIONAL
Que presenta:
Reyna Pineda González
para optar por el Grado de:
**Licenciado en Ciencias Políticas
y Administración Pública**
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA)

Ciudad Universitaria, C. U.

Marzo de 1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

I N D I C E

	PAGINA
PREFACIO	
INTRODUCCION	i
Capítulo I. Los Impuestos. Generalidades	1
1.1 Antecedentes	1
1.2 Definición	6
1.3 Elementos	8
1.4 Diversas Teorías sobre el Impuesto	13
1.5 RESUMEN	15
BIBLIOGRAFIA	17
Capítulo II. Los Impuestos. Clasificación y Efectos	18
2.1 Impuestos Directos	18
2.2 Impuestos Indirectos	18
2.3 Los efectos de los Impuestos	22
2.3.1 Repercusión	22
2.3.2 Difusión	23
2.3.3 Desgravamiento	23
2.3.4 Absorción	24
2.3.5 Amortización	24
2.3.6 Evasión	25
2.4 RESUMEN	27
BIBLIOGRAFIA	29
Capítulo III. Sistema Tributario Mexicano	30

	PAGINA
3.1 Antecedentes	30
3.1.1 Los aztecas	30
3.1.2 La Colonia	35
3.2 El México Independiente	39
3.3 Los Gobiernos Posrevolucionarios	47
3.4 RESUMEN	53
BIBLIOGRAFIA	59
Capítulo IV. El Impuesto sobre la Renta en México.	
Generalidades	60
4.1 Concepto	60
4.2 Objetivo	60
4.3 Elementos	60
4.4 Disposiciones jurídicas aplicables	61
4.4.1 Código Fiscal de la Federación	64
4.4.2 Ley del Impuesto sobre la Renta	72
4.4.3 Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta	84
4.5 La Administración Pública Federal y el Impuesto sobre la Renta	85
4.5.1 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estructura y Funciones	85
4.5.1.1 Subsecretaría de Ingresos	96
4.5.1.1.1 Dirección Gene- ral de Política de Ingresos	101

	PAGINA
4.5.1.1.2 Dirección Ge neral de Re- caudación	103
4.5.1.1.3 Dirección Ge neral de Fis calización	105
4.5.1.2 Procuraduría Fiscal de la Federación	108
4.5.1.3 Tesorería de la Federa ción	110
4.5.2 Tribunal Fiscal de la Federación	131
4.5.3 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)	137
4.5.3.1 Antecedentes	137
4.5.3.2 Generalidades	141
4.5.3.3 Características	146
4.5.3.4 Convenio de Adhesión	156
4.5.3.5 Convenio de Colaboración Administrativa en Mate- ria Fiscal Federal	160
4.6 RESUMEN	168
BIBLIOGRAFIA	214
Capítulo V. El Impuesto sobre la Renta en México.	
Resultados	216
5.1 El Impuesto sobre la Renta y la Distribu ción del Ingreso	216

	PAGINA
5.2 Gravar más al trabajo que al capital ¿Para qué?	226
5.3 La concentración excesiva del ingreso como limitante del desarrollo nacional	241
5.4 RESUMEN	247
BIBLIOGRAFIA	252
CONCLUSIONES	257
BIBLIOGRAFIA GENERAL	283

PREFACIO

La Administración Pública Mexicana ha constituido de siempre, un tema de gran interés para los estudiosos de la sociedad mexicana. En mi caso, la inquietud de adentrarme en ese mundo - apasionante del quehacer público, surge al inicio de mis estudios de Licenciatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. El trato permanente con profesores, que en su mayoría - se desempeñaban en ese ámbito, me permitió avisorar un campo ingotable de estudio para quien como yo, cree en la consecución -- del proyecto de país al que aspiramos: crecimiento y desarrollo en un régimen de economía mixta, entendida ésta como la coexistencia de la inversión pública y la inversión privada. La participación selectiva del Estado en la actividad económica determina la viabilidad del proyecto.

Lo anterior lo derivo de los conocimientos adquiridos durante la carrera en materias como "Finanzas Públicas", "Análisis de la Economía Mexicana", "Teoría de la Administración Pública", -- "Administración de la Política Económica", "Ciencia Política", - entre otras.

La intención de aportar, en la medida de mis posibilidades, puntos de vista útiles a la Administración Pública Mexicana, me llevó al planteamiento de la tesis que trato de confirmar a lo - largo del presente trabajo: El Impuesto Sobre la Renta como instrumento esencial para llevar a cabo una política de redistribución del ingreso, adecuándolo a las condiciones reales del país.

Esto implica tanto a las disposiciones jurídicas en la materia, como a la estructura administrativa tributaria.

A analizar cómo se llevó a cabo esta medida en el sexenio - - 1976-1982, y cuáles fueron los resultados, está encaminada la investigación realizada.

Cabe señalar que para lograr una visión lo más general posible de la problemática estudiada, hubo de tomarse en cuenta una serie de hipótesis colaterales como son: los impuestos como elemento redistribuidor de la riqueza; la concentración del ingreso como elemento inhibitor del crecimiento y del eventual desarrollo nacional; en el sistema tributario mexicano se grava más al trabajo que al capital, lo que deviene en una contracción de la demanda y, por ende, del mercado interno (coexisten capacidad productiva ociosa y necesidades básicas insatisfechas); necesidad creciente del Estado de allegarse recursos propios para financiar sus funciones de "promotor" del desarrollo y atender las necesidades de las mayorías (Estado benefactor).

La realización de este trabajo la hice en base a información bibliográfica y hemorográfica, y documentos oficiales, que se presenta de manera parcial en cada capítulo y general al final junto con las conclusiones.

A fin de dar mayor claridad a la información reseñada, elaboré cuadros sinópticos y organigramas, esperando sean fuente de consulta para los interesados en profundizar sobre el tema.

INTRODUCCION

El hecho de que la economía mexicana hubiera registrado una tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto, en términos reales, superior al 7% anual por un período de 30 años (1940-1970), llevó a exagerar el optimismo y se acuñó la frase del "milagro mexicano".

Una vez superada la euforia, a partir de la década de 1960-1970, se presentan serias limitantes al crecimiento y al eventual desarrollo del país; el desempleo adquiría dimensiones graves, y el sector agropecuario presentaba franco estancamiento a tal grado que empezamos a importar granos del exterior. La autenticidad del "milagro mexicano" estaba en tela de juicio; la riqueza generada no beneficiaba a todos; se da una excesiva concentración del ingreso en medio de una violenta explosión demográfica.

La política de desarrollo llevada a cabo por los gobiernos posrevolucionarios, había generado severos desequilibrios que exigían atención so pena de renunciar al modelo de país al que se aspiraba.

De los desequilibrios que se presentaban en la economía nacional, el que existe entre la ocupación e ingreso era y es quizás todavía el más importante de atender, pues de él se deriva en gran medida la exagerada concentración de la población en las zonas urbanas; el atraso del campo respecto a la ciudad, lo redu

cido del mercado interno para los productos industriales y el alto nivel de desocupación y subempleo.

Esto se debe en gran medida a que en nuestro país el único acceso a la riqueza que se genera es el empleo, pues no obstante la canalización de recursos por parte del Estado hacia el sector social, una gran parte de la población permanece al margen de los beneficios que devendrían de la modernización relativa que ha sufrido México en las últimas décadas.

Al término del sexenio del Presidente Luis Echeverría, el país enfrentaba una severa crisis interna que se agudizó por el caos internacional de ese momento. De 1970 a 1975, México sufre la caída de los precios de sus exportaciones y, a la vez, incremento en los precios de sus importaciones; la inflación, acompañada de desempleo, dificultaba las acciones tendientes a extender y profundizar la distribución del ingreso nacional; se da un persistente desequilibrio externo, una alta tasa de desempleo y subempleo, así como el alza permanente en los precios.

La "política" agraria que instrumenta este gobierno, desploma la producción en el campo y empezamos a depender del exterior para comer. Se destruye la confianza interna y se fugan cientos de millones de dólares, aunado a un incremento alarmante de la deuda externa.

En el período sexenal objeto de este trabajo (1976-1982), se originó un auge económico relativo como resultado de un merca

do petrolero mundial favorable para el país. Posteriormente éste vendría a poner en evidencia las serias deficiencias estructurales que padece el sistema económico mexicano. El debilitamiento del ahorro del sector público se traducía en una creciente insuficiencia del ahorro interno, como resultado del desequilibrio de los dos elementos de política fiscal: el ingreso y el gasto. El déficit presupuestal cerró en 1982 con un 17% del Producto Interno Bruto (PIB); había que disminuir el gasto público, aumentar la inversión productiva, aumentar los ingresos y manejar el sector paraestatal con eficiencia y productividad.

La política de ingresos tiene un papel sustancial dentro de la política económica, ya que constituye la fuente natural de recursos y propicia a través del gasto e inversión pública, una mejor distribución de la riqueza, e influye de modo directo en los hábitos de consumo y ahorro de la población.

En este rubro, el gobierno del Presidente López Portillo -- realiza importantes modificaciones que buscan, a la vez que -- aumentar los ingresos, paliar los efectos negativos de la inflación sobre el poder adquisitivo de los trabajadores. Se pretende financiar con recursos propios el Programa de Gobierno y hacer viable una política de redistribución del ingreso vía el gasto público.

Atendiendo al carácter de promotor del desarrollo del Estado Mexicano y a la difícil situación que priva en el país y en el resto del mundo en ese entonces, el camino a seguir para lo--

grar tal objetivo es la adecuación de la estructura administrativa tributaria a las condiciones imperantes. Es necesario simplificar trámites, dar claridad al destino de los recursos captados y crear conciencia fiscal en los contribuyentes; hay que revertir la tendencia de la burocracia obstaculizante.

La administración lópezportillista dio pasos en ese sentido mediante la ejecución de una Reforma Fiscal, aunada a cambios --sustantivos en la Administración Pública Federal. Estas medidas deberán ubicarse en el mediano y largo plazos; hay logros que --consolidar, errores que enmendar y omisiones que cubrir. Todo --esto es el tema de estudio de la presente tesis.

El trabajo que pongo a su consideración ha sido dividido en cinco capítulos. Los dos primeros tratan de aspectos generales de los impuestos.

El capítulo uno trata de los antecedentes, definición, elementos y diversas teorías sobre los impuestos. Tiene como objetivo ubicar al lector en un marco de referencia general.

El capítulo dos presenta su clasificación y efectos, a fin de brindar una sucinta relación de la evolución del estudio y manejo de los impuestos en los Estados contemporáneos.

En el capítulo tres se mencionan de manera general, las características del sistema tributario mexicano en el devenir histórico del país.

Por su parte, el capítulo cuatro, que trata del Impuesto Sobre la Renta en México, fue dividido en dos apartados: el de generalidades y el referente a la Administración Pública Federal.

El capítulo cinco, habla de los resultados del Impuesto Sobre la Renta en México.

Finalmente, a guisa de conclusiones se presenta un resumen en el que se interrelacionan los tres factores señalados en el título de la tesis: el Impuesto Sobre la Renta - la Distribución del Ingreso - la Administración Pública Federal en el sexenio referido.

En la medida que el "intento" se haya convertido en realidad, se habrá cumplido el interés que me motivó a "urgar" en un universo apasionante por su complejidad: la Administración Pública Mexicana.

CAPITULO

I

LOS IMPUESTOS. GENERALIDADES.

I. Los Impuestos. Generalidades.

1.1. Antecedentes

La actividad financiera del Estado tiene su origen en el momento mismo en que se da la vida en colectividad, al presentarse el imperativo de atender necesidades generales cuyo gasto requiere ser cubierto por todos los miembros de la comunidad. En la medida que ésta avanza, las necesidades y, por supuesto, los gastos, se incrementan.

Desde la antigüedad existen referencias a las finanzas públicas, Jenofonte y Aristóteles hacen mención a ellas en algunas de sus obras, y en la Edad Media se dan máximas de moral financiera en la obra de los escolásticos. En el siglo XV, a raíz del aumento de los gastos públicos y las transformaciones económicas, se hacen estudios concretos al respecto por el italiano Carafa; en el siglo XVI, Palmieri, Guiciardini, Gozzolini, Guetti y Botero; y el francés Jaen Bodino y Obrecht en Alemania.

Al inicio del siglo XVII, los alemanes Bornitz, Bessold y Klock realizan estudios sobre tributación, a mediados del siglo los cameralistas estudian la técnica de la economía financiera (Schoroeder, Pufendorf, Seckendorf, etc.). Para fines del siglo, Hobbes y Petty en Inglaterra, se muestran partidarios de los impuestos indirectos, mientras que John Locke y Vanderlint lo son de los directos. En Francia, Boisguillebert elabora un plan para la consolidación y reducción de los impuestos.

El siglo XVIII se inaugura con estudios sobre la teoría del crédito público de Darenant, Hutchinson, etc. En 1707 aparece el Dime Royale, obra del Mariscal Vauban que propone el establecimiento de un sólo impuesto consistente en un diezmo general. Para 1743 Broggia estudia los impuestos y en 1748 Montesquieu dedica el libro decimotercero en El Espíritu de las Leyes, al estudio de las relaciones de la imposición de los tributos, la importancia de sus rendimientos y la libertad. En esa época surge -- también la escuela de los Fisiócratas, cuyos miembros buscan dar solución a los problemas económicos del Estado francés. De -- ellos destacan: Francois Quesnay, Mirabcau, Du Pont de Nemours, entre otros.

En 1762, Justi publica el Tratado Detallado de los Impuestos y Exacciones; en 1766, el Sistema de la Hacienda Pública. -- También en este año, Adam Smith dedica un estudio especial a los impuestos en sus cuatro principios inmortales en su Tratado sobre la riqueza de las Naciones.

Ya en el siglo XIX, David Ricardo publica sus Principios de Economía, Política y Tributación (1817); Canga Argüelles, Diccionario de Hacienda (1826); y John Stuart Mill, Principios de Economía Política.

Es precisamente en este siglo cuando la ciencia de las finanzas públicas surge como tal, constituyéndose en objeto de estudio sistemático v.gr. En 1821, Jacob publica "Ciencia de la Hacienda del Estado"; en 1860 Lorenz Von Stein edita "Ciencias --

de las Finanzas"; en 1877 aparece -Ciencias de las Finanzas- de Adolfo Wagner, considerada la obra clásica en la materia.

El desarrollo de la ciencia de las finanzas públicas, es decir, el estudio de las diversas maneras como el Estado obtiene los recursos para cumplir su cometido y también la forma en que estos serán utilizados, ha adquirido una magnitud inusitada en virtud de las funciones que la sociedad le confiere al Estado.

La separación de la ciencia de las finanzas públicas como rama independiente de la Economía Política, estará estrechamente vinculada a la organización y competencia del Estado moderno, el incremento de las necesidades financieras de éste, derivan del aumento de sus gastos originados por las nuevas atribuciones a él conferidas principalmente en la actividad económica. Esto ha provocado una tendencia creciente de obtener de los particulares los recursos necesarios, bien a través de impuestos bien mediante empréstitos.

Los sistemas impositivos contemporáneos tienen sus antecedentes más remotos en los censos, derechos y servidumbres que se percibían en la Edad Media y, que con ciertas modificaciones, -- han subsistido hasta nuestros días.

A partir del siglo V se da la aparición gradual del comercio y las grandes ciudades, lo que trae un cambio importante en la economía, al adquirir ésta un carácter de tipo rural que no va más allá de la producción para el uso y consumo de sus pro-

pios habitantes.

Lo anterior hace que Europa se divida en grandes extensiones territoriales sometidas al dominio de un señor feudal, ligado en teoría al rey. Junto a esos dominios existían pequeñas propiedades pertenecientes a algún señor independiente y que recibían el nombre de feudos.

Las grandes propiedades se dividían en: extensiones reservadas para la explotación directa del señor; otras más se daban a los cortesanos a cambio de vasallaje. Quienes trabajaban las tierras de ambos eran los aldeanos, que a su vez se dividían en ingenuiles u hombres libres y los siervos, que eran sucesores de los esclavos de la antigüedad.

Los vasallos tenían para con su señor obligaciones relativas a la prestación de servicios personales y las referentes a prestaciones económicas. Entre las personales estaban el acompañar al señor a la guerra, hacer guardia en el castillo, dar hospedaje en su casa a sus visitantes, dar consejo al señor en negocios a través de las audiencias que al efecto se convocaran, - - etc.

Las prestaciones económicas consistían en ayudas en dinero en los casos siguientes: para pagar el rescate del señor si éste caía prisionero, para equiparlo para las Cruzadas, cuando se casaba su hija y cuando armaba caballero a su hijo.

Por su parte, los siervos estaban obligados a la prestación de servicios personales y de carácter económico como la capitación, el formariage y la mano muerta. La capitación era un censo que se pagaba por cabeza anualmente; el formariage o servidumbre matrimonial, era una cantidad que se pagaba por siervo o - sierva que se casaba con persona extrana al feudo; la mano muerta era el derecho del señor de apoderarse de la herencia de sus siervos cuando estos morían sin dejar hijos.

Los demás miembros del feudo sufrían, entre las rentas más comunes, el censo del pecho o la talla y las tasas de rescate.

El censo era una renta que se pagaba en proporción del predio; el pecho o talla era una carga impuesta una o varias veces al año a cada familia y las tasas de rescate eran cantidades que se pagaban en cambio de la supresión de determinadas prestaciones de servicios personales o en especie. Una fuente más de ingresos eran las multas que se cobraban por diversos delitos y -- que se fijaban arbitrariamente.

En caso de incumplimiento de las obligaciones que a cada -- miembro de la comunidad correspondía, el señor tenía el derecho de confiscación de los bienes de los infractores.

Con el paso del tiempo las ayudas se fueron reglamentando; los derechos de page se convirtieron en impuestos a la importación o exportación; los servicios de carácter personal se sustituyeron por prestaciones en dinero y dieron origen a diversos --

impuestos; los impuestos sobre herencias subsisten hasta nuestros días, los impuestos que gravaban el consumo de ciertos artículos también, mientras que la talla se convirtió en el impuesto sobre la propiedad territorial.

1.2. Definición

Diversas han sido las definiciones que a través del tiempo se han dado sobre los impuestos. A continuación se transcriben algunas de las que considero más adecuadas a los fines del presente trabajo.

Eneberg

"Los impuestos son prestaciones, hoy por lo regular en dinero, al Estado y demás entidades de derecho público, que las mismas reclaman, en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determinadas unilateralmente y sin contraprestación especial con el fin de satisfacer las necesidades colectivas". (1)

Nitti

"El impuestos es una cuota, parte de su riqueza, que los ciudadanos dan obligatoriamente al Estado y a los entes locales de derecho administrativo para ponerlos en condiciones de pro-

(1) Citado por Flores Zavala, Ernesto "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas". Porrúa. México, 1981, p. 35

veer a la satisfacción de las necesidades colectivas. Su carácter es coactivo y su producto se destina a la realización de servicios de utilidad general y de naturaleza indivisible". (2)

José Alvarez de Cienfuegos

"El impuesto es una parte de la renta nacional que el Estado se apropia para aplicarla a la satisfacción de las necesidades públicas, distrayéndola de las partes alicuotas de aquella - renta propiedad de las economías privadas y sin ofrecer a éstas compensación alguna específica y recíproca de su parte". (3)

Gastón Jezé

Más que una definición, Jezé enumera las características de los impuestos:

- 1) Son una prestación de valores pecuniarios, normalmente una suma de dinero y no servicios personales.
- 2) Prestación del individuo que no tiene una contraprestación directa por parte del Estado.
- 3) Carácter esencial de pago forzado.
- 4) Establecimiento según reglas fijas.

(2) Citado por Flores Zavala, Ernesto Op. cit. p. 35

(3) Ibidem. p. 35

- 5) Se destinan a gastos de interés general.
- 6) Los origina el hecho que los individuos formen parte de una comunidad política organizada.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en su artículo 31, fracción IV, señala: "Son obligaciones de los mexicanos: contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". (4)

El Código Fiscal de la Federación, en el artículo 2º define los impuestos "...Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que fija la Ley con carácter general y obligatorio, a -- cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos". (5) Es esta definición la que adoptaré en el desarrollo del tema que me ocupa.

Así, para su establecimiento, se deben observar principios de equidad y proporcionalidad a fin de que no se inhíba el desenvolvimiento de la economía del país de que se trate.

1.3. Elementos

Es el sujeto, el primer elemento en una relación tributaria,

-
- (4) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. - Porrúa, 7a. Edición, p. 39, 1986.
 - (5) Código Fiscal de la Federación. Porrúa. México, 1981, p. 9.

y se divide en: sujeto pasivo y sujeto activo. El sujeto activo es quien tiene el derecho de exigir el pago de tributos; el sujeto pasivo es la persona que legalmente tiene la obligación de pagar el impuesto.

En el caso específico de México, son sujeto activo la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal. Cabe señalar que el derecho de exigir el pago del impuesto no tiene la misma amplitud en todos ellos; la Federación, los Estados y el Distrito Federal pueden establecer los impuestos que consideren necesarios mientras que los municipios sólo tienen facultad de recaudarlos.

El Código Fiscal de la Federación (Art. 13), establece como sujeto pasivo de un crédito fiscal, a la persona física o moral, mexicana o extranjera que, de acuerdo con las leyes, está obligada al pago de una prestación determinada al fisco federal. (6)

Cabe distinguir el sujeto pasivo del impuesto, del pagador del mismo; el primero es el obligado legalmente, mientras que el segundo es quien realmente paga el gravamen.

Objeto

"El objeto del impuesto es la situación que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal" (7)

(6) Código Fiscal de la Federación. Porrúa. México, 1981. p. 12

(7) FLORES Zavala, Ernesto. Ibidem. p. 108.

Unidad del impuesto

Es la cosa o cantidad sobre la que la ley fija la cantidad que debe pagarse por concepto de impuesto.

Cuota del impuesto

"Es la cantidad en dinero o en especie que se percibe por unidad tributaria, llamándose gravamen cuando se expresa en forma de tanto por ciento". (8)

Base el impuesto

Es la cuantía sobre la que se determina el impuesto. v.gr. valor de la porción heredada, monto de la renta percibida, etc.

Cuota

Las cuotas de los impuestos pueden ser: de derrama o contingencia; fija; proporcional; progresiva; degresiva y regresiva o progresiva inversa.

El hecho de si las tasas de los impuestos deben ser proporcionales o progresivas se ha discutido a saciedad, sin haberse llegado a ningún acuerdo al respecto.

(8) FLORES Zavala, Ernesto. Ibidem. p. 109

Tarifas

"Son las listas de unidades y de cuotas correspondientes para un determinado objeto tributario o para un número de objetos que pertenecen a la misma categoría". (9)

Catastro tributario

Son el compendio oficial de los hechos que sirven para determinar los sujetos y los objetos del impuesto, y la deuda individual de cada causante. Permite llevar un control de los sujetos de impuestos que se perciben periódicamente. v.gr. Impuesto Sobre la Renta.

Procedimiento tributario

Implica tres fases que son: oficiosa, ejecutiva y contenciosa. La primera la constituyen todos los actos administrativos tendientes a determinar y percibir el crédito fiscal. v.gr. declaración de que alguien es sujeto de un crédito fiscal, fijación de las bases para su liquidación, la liquidación, su notificación al causante y percepción.

El procedimiento ejecutivo de ejecución consiste en exigir al deudor el pago del crédito fiscal y en caso de no ocurrir, se le embargará en la misma diligencia, los bienes suficientes para

(9) FLORES Zavala, Ernesto. Ibidem. p. 109

hacer efectivo el crédito fiscal y sus accesorios. (10)

La fase del procedimiento contencioso se genera cuando se promuevan juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación por inconformidad del contribuyente al verse afectado por resoluciones fiscales. (11)

Las partes en el procedimiento son: el actor, el demandado, el tercero que dentro del procedimiento aparezca como titular de un derecho incompatible con el que pretenda el actor, y el Secretario de Hacienda y Crédito Público, representado en la forma que señalen los ordenamientos, aún cuando no sea actor ni demandado. (12)

Causa del Impuesto

Es el motivo por el que se cobren impuestos.

Fuente del impuesto

"Es el monto de los bienes o de la riqueza de donde se obtiene lo necesario para pagar el impuesto, puede ser la renta o el capital" (13)

(10) Código Fiscal de la Federación. Porrúa, México, 1981, pp. 68-69

(11) Ibidem. p.p. 92-93

(12) Op. Cit. p. 93

(13) FLORES Zavala, Ernesto. Ibidem. p. 110.

1.4. Diversas Teorías sobre el impuesto

El concepto de impuesto ha sido objeto de variadas interpretaciones, cada una de ellas ha dado origen a teorías entre las que destacan las siguientes:

- 1) Teoría de la equivalencia
- 2) Teoría del seguro
- 3) Teoría del capital nacional
- 4) Teoría del sacrificio
- 5) Teoría de Eheberg

La teoría de la equivalencia sostiene que el impuesto es el precio de los servicios prestados por el Estado a los particulares. Pufendorf, de la escuela cameralista fue su principal defensor.

La segunda teoría considera al impuesto como una prima de seguros que se paga como garantía de la seguridad individual que está obligado a proporcionar el Estado. Entre sus sustentantes está E. de Girardin.

El considerar el impuesto como la cantidad necesaria para cubrir los gastos que demanda la aplicación y explotación del capital nacional, es la tesis que enarbola la teoría del capital nacional.

Por su parte, la teoría del sacrificio, manejada por Stuart

Mill. Concibe el impuesto como un sacrificio por lo que éste deberá ser lo menor posible. El sacrificio estará en función de dos variables: "la mayor igualdad de repartición del impuesto entre los ciudadanos y el mínimo obstáculo puesto al aumento de la producción". (14).

Eheberg sostiene que el impuesto es sólo un deber que no necesita fundamento jurídico especial.

Independientemente de lo parcial que resulten estas teorías, consideré conveniente mencionarlas para ilustrar la multiplicidad de criterios con que se aborda un mismo fenómeno: la obligación emanada de la convivencia en sociedad; de que sus miembros aporten los recursos necesarios para que el Estado cumpla con las funciones que le son encomendadas.

(14) FLORES Zavala, Ernesto. Ibidem. p. 51

1.5. RESUMEN

La actividad financiera del Estado, se remonta al origen -- mismo de la vida en colectividad; en la medida que la sociedad -- evoluciona, el ámbito de acción de éste se ve ampliado y constituye objeto de estudio desde la antigüedad.

Así, encontramos referencias a las finanzas públicas en las obras de Jenofonte, Aristóteles, etc.

Las condiciones objetivas en el devenir histórico van a -- asignar características específicas al estudio de las finanzas -- públicas en función de los fines que se busquen alcanzar mediante su instrumentación.

Es en el siglo XIX, cuando surge la ciencia de las finanzas públicas como tal y a partir de entonces su estudio sistemático, el estudio de las diversas formas como el Estado obtiene los recursos para cumplir las tareas que le son encomendadas y la forma en que éstos serán utilizados, ha adquirido especial relevancia en la sociedad contemporánea.

La ciencia de las finanzas públicas como rama independiente, está estrechamente vinculada a la organización y competencia del Estado moderno; las necesidades financieras de éste se han -- incrementado a causa de las atribuciones conferidas en la actividad económica, principalmente, lo que lleva a obtener los recursos de los particulares o a través de empréstitos.

Ya en la edad media existían los censos, derechos y servidumbres que constituyen los antecedentes más remotos de los sistemas impositivos.

De las definiciones que a través del tiempo se han dado de los impuestos, podemos derivar sus características que resumió espléndidamente Gastón Jezé y que son:

- 1) Son una prestación normalmente en dinero.
- 2) Prestación del individuo sin contraprestación directa del Estado.
- 3) Carácter esencial de pago forzoso.
- 4) Establecimiento según reglas fijas*
- 5) Se destinan a gastos de interés general
- 6) Los origina el hecho de que los individuos formen parte de una comunidad política organizada.

Por su parte, los elementos de los impuestos son: el sujeto, el objeto, la unidad del impuesto, la cuenta del impuesto, y la fuente del mismo. Todos ellos están definidos en las disposiciones jurídicas aplicables en la materia.

La "bondad" de los impuestos ha creado polémica en torno a si es justa o no la exacción de que es objeto el particular en aras de la participación del Estado en la sociedad en su conjunto.

*En el caso de México, mediante la Ley de Ingresos de la Federación.

BIBLIOGRAFIA

- Código Fiscal de la Federación Porrúa. México, 1981
- Flores Zavala, Ernesto "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas".
22a. edición. Porrúa.
México, 1981.

CAPITULO

II

LOS IMPUESTOS. CLASIFICACION
Y EFECTOS

II. Los Impuestos. Clasificación y Efectos.

2.1. Impuestos Directos.

Los impuestos se clasifican en dos grandes grupos: impuestos directos e impuestos indirectos. Los criterios que se aplican para tal división son: la repercusión y un criterio administrativo.

En base a la repercusión, tenemos que son impuestos directos aquellos que el legislador pretende alcanzar inmediatamente; no hay intermediario entre el pagador y el fisco.

Ejemplos de impuestos directos son: el impuesto sobre la renta, impuesto sobre herencias y legados; impuesto sobre donaciones, etc.

Atendiendo el criterio administrativo, los impuestos directos son los que recaen sobre las personas, la posesión, o el disfrute de la riqueza; gravan situaciones normales y permanentes, son más o menos estables y se perciben de acuerdo a listas nominativas de causantes.

2.2. Impuestos Indirectos.

De acuerdo al criterio de repercusión, en los impuestos indirectos se grava al sujeto a sabiendas de que éste trasladará -

el impuesto al pagador; sujeto y pagador son personas distintas. En este caso el legislador grava al contribuyente por repercusión. v.gr. los impuestos de importación y exportación, los que gravan la producción de ciertos artículos, etc.

Si nos atenemos al punto de vista administrativo, los impuestos indirectos son percibidos con ocasión de un hecho, de un acto, de un cambio aislado, accidental, y no hay listas normativas de contribuyentes. v.gr. los que gravan las herencias y legados, la compra-venta, etc.

Cabe señalar que la existencia de estos dos criterios dificultan la clasificación de los impuestos en uno y en otro grupo; mientras en un país ciertos impuestos se clasifican como directos, en otros se les considera como indirectos.

En lo que se refiere a las ventajas y desventajas de uno y otro tipo de impuestos, existe una gran controversia. Entre las ventajas de los impuestos directos se señalan la certeza sobre los ingresos con que se puede contar, la realización de la justicia social al conocerse el contribuyente, y su rendimiento no de crece excesivamente en época de crisis. Las desventajas encontradas a estos impuestos son que resultan muy sensibles a los -- contribuyentes, éstos perciben claramente que no reciben una con traprestación por la cantidad pagada; propician el aumento de -- las tendencias de evasión; son poco elásticos por requerirse -- tiempo para hacer revaluaciones y pueden provocar más arbitrariedad por parte de las autoridades fiscales al contar con cierto -

margen de poder discrecional.

Por su parte, los impuestos indirectos son poco perceptibles por disimularse bajo el precio de los bienes o servicios; son más productivos que los directos, gravan a un sector de la población que escapa a los directos, y a los extranjeros de paso; son elásticos, etc.

Hay la tendencia a abandonar la clasificación de impuestos directos e indirectos por su carácter empírico y su inexactitud, pero aún se conserva en muchos países, México entre ellos.

El sistema tributario mexicano, según clasificación contenida en la Ley de Ingresos de la Federación para 1981, y en base al objeto del impuesto, establece los siguientes:

- I. Impuesto Sobre la Renta.
- II. Impuesto al Valor Agregado.
- III. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
- IV. Impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón.
- V. Impuesto sobre adquisiciones de inmuebles.
- VI. Impuesto sobre automóviles nuevos.
- VII. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.

- VIII. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por Ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.
- IX. Impuesto sobre compra-venta de primera mano de aguas envasadas y refrescos.
- X. Impuesto sobre adquisición de azúcar, cacao y otros bienes.
- XI. Impuesto a la minería.
- XII. Impuesto al petróleo.
- XIII. Impuestos sobre la importación.
- XIV. Impuestos sobre la exportación.
- XV. Impuestos no comprendidos en las fracciones precedentes -- causados en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o de pago.
- XVI. Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patronos para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- XVII. Cuotas para el Seguro Social a cargo de patronos y trabajadores. 1/

1/ Tomado de Flores Zavala, Ernesto. op. cit. p. 269.

2.3. Los efectos de los Impuestos.

2.3.1. Repercusión.

Todo pago de un impuesto es un hecho que produce en el campo económico, efectos que en ocasiones no se pueden prever. La repercusión es uno de ellos.

La repercusión del impuesto implica tres etapas que son: - la percusión, la traslación y la incidencia. La percusión es la caída del impuesto sobre el sujeto pasivo, sobre la persona que legalmente está obligada a pagarlo. La traslación consiste en - pasar la carga del impuesto a otra persona; y la incidencia es - la caída del impuesto sobre la persona que realmente lo paga, la que ve afectada su economía por el impacto del impuesto. Resumiendo, la percusión la sufre el sujeto del impuesto, la incidencia, el pagador y la traslación es pasar el impuesto en uno al - otro en el que intervienen varias personas.

Cabe señalar que no es posible establecer a priori quiénes serán los afectados por la repercusión; en ocasiones un impuesto tiene repercusión sin que se haya querido, en otras en cambio no se realiza pese a que se deseara.

De los aspectos que suele presentar la repercusión cabe mencionar los siguientes: puede acentuar la falta de uniformidad - de un impuesto o bien atenuarla; puede darse o no, pues no obedece a la voluntad del legislador, no se sabe exactamente si se -- realizará o no y en qué sentido; y no se puede establecer a priori.

2.3.2. Difusión.

Un segundo fenómeno derivado del pago de impuestos es la difusión. Esta se presenta cuando el pagador, la persona que paga realmente el impuesto, ve disminuida su renta y, por ende, su capacidad adquisitiva en relación directa con la cantidad que ha pagado por concepto de impuesto. Ello provoca una disminución de los ingresos de sus proveedores, los que a su vez limitarán su consumo y así sucesivamente se afecta a una serie de personas no vinculadas directamente con el pago. Todos ellos sufrirán un decremento en su capacidad de compra.

Si se comparan la repercusión y la difusión, encontramos entre ellas dos diferencias sustanciales: 1) la repercusión puede presentarse o no, la difusión se presenta siempre; 2) al darse la repercusión, el poder adquisitivo del sujeto del impuesto queda intacto, en la difusión todos los poderes adquisitivos de todas las personas relacionadas unas con otras a partir del que pagó realmente el impuesto, disminuyen.

Dado que la difusión no se realiza igual en todas direcciones, ésta será mayor entre los que operan con artículos menos necesarios, no básicos.

2.3.3. Desgravamiento

"El desgravamiento se presenta cuando por la supresión de -

un impuesto, se rompe el equilibrio económico establecido" (1). Es decir, se da cuando hay la tendencia a aprovechar las ventajas que reporta la desaparición de un gravamen.

2.3.4. Absorción.

Se habla de absorción del impuesto cuando el sujeto paga, pero procura aumentar la producción o disminuir su capital y trabajo empleados a fin de disminuir el valor de la cosa gravada y esta baja absorbe la totalidad del impuesto.

2.3.5. Amortización y capitalización.

El fenómeno de la amortización ocurre cuando al establecerse un impuesto sobre la renta de una inversión estable, casa, terreno, etc., la cosa baja de valor.

La capitalización, se da en el caso de desgravamiento, es decir, si estando establecido un impuesto un bien cuesta mil pesos, al reducirse el impuesto se produce un aumento de valor del bien.

El que se presente amortización o capitalización está en función de: la materia gravada, el impuesto y las condiciones -

(1) Ibidem. p. 287.

generales del mercado.

Atendiendo a la materia gravada, la amortización o capitalización se darán cuando el objeto gravado sea una inversión de capital susceptible de producir una renta anual; sea relativamente durable y su uso permita varios pagos anuales del impuesto, y -- que no se utilice para una producción posterior.

En cuanto a las condiciones del impuesto, éste debe ser exclusivo, sobre determinados bienes; y desigual, que sobrepase a otros impuestos.

Las condiciones generales del mercado se refieren al hecho de que al establecerse el impuesto, la oferta y la demanda permanezcan igual que antes.

2.3.6. Evasión.

"La evasión consiste en eludir el pago del impuesto; no se trata como en la repercusión, de que un tercero pague el impuesto por el sujeto pasivo, se trata de que no se pague en forma alguna el impuesto. Nadie lo cubre". (2)

Hay dos formas de evasión; una legal y otra ilegal.

(2) FLORES Zavala, Ernesto. Op. cit. p. 290

"La legal consiste en omitir el pago del impuesto por procedimientos legales". (3) v.gr. no importar para no pagar el impuesto sobre la importación.

En el caso de la evasión ilegal, ésta consiste en eludir el pago del impuesto mediante actos violatorios de las normas legales. v.gr. contrabando, ocultación de ingresos, etc.

La evasión ilegal o fraude al fisco afecta también a los --causantes cumplidos, ya que al calcularse las cuotas y rendimiento del impuesto, se toman en consideración las pérdidas por fraude.

Por lo anterior, la evasión debe ser combatida severamente a fin de que el Estado no vea minada su capacidad de respuesta frente a la dinámica social; el Estado contemporáneo tiene atribuciones que exigen una mayor disponibilidad de recursos, que en buena parte provienen del cobro de los impuestos.

Entre las medidas que se sugieren para evitar la evasión están: el control del impuesto; despertar el interés en los agentes fiscales en el cobro del impuesto; interesar a los particulares; establecer penas a los defraudadores; agilizar los procedimientos de ejecución, crear una conciencia fiscal entre los ciudadanos; que el gobierno maneje con transparencia los recursos públicos, etc.

(3) Ibidem. p. 290

2.3.7. RESUMEN

La clasificación que se hace de los impuestos en directos e indirectos, obedece a los criterios de repercusión y administración.

Atendiendo a la repercusión los impuestos directos son los que se pretenden recabar inmediatamente; y en los que no hay intermediario entre el pagador y el fisco. v.gr. Impuesto Sobre la Renta, sobre herencias, etc.

En función del criterio administrativo, los impuestos directos, recaen sobre las personas, la posesión o el disfrute de la riqueza, gravan situaciones normales o permanentes. Hay listas nominativas de contribuyentes.

Los impuestos indirectos de acuerdo al criterio de repercusión, son los que gravan el sujeto a sabiendas que éste trasladará el impuesto al pagador; el sujeto y el pagador son personas distintas.

Desde el punto de vista administrativo son impuestos indirectos los percibidos en ocasión de un hecho, de un acto aislado, accidental y no hay listas nominativas de contribuyentes.

La existencia de estos dos criterios ha dificultado la clasificación de los impuestos en uno y otro grupo y no hay homogeneidad. Sin embargo, esta diferenciación permite una mayor claridad.

dad en el manejo de la política tributaria en relación a los objetivos generales de política económica.

El Estado en su papel de promotor puede utilizar unos u - - otros de acuerdo a si desea estimular o desalentar ciertas actividades económicas. v.gr. impulsar la industria de bienes de capital; o desalentar el consumo de bienes superfluos.

Lo anterior cae dentro de los efectos de los impuestos, es decir el pago de un impuesto produce en el campo económico, principalmente, efectos que en ocasiones incluso no se pueden prever.

No obstante, éstos deben ser tomados en cuenta al diseñar - la política fiscal.

BIBLIOGRAFIA

- Flores Zavala, Ernesto "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas".
22a. edición. Porrúa.
México, 1981.

C A P I T U L O

I I I

S I S T E M A T R I B U T A R I O M E X I C A N O

3.1. Antecedentes

3.1.1. Los Aztecas

En este capítulo voy a describir a grandes rasgos la génesis y desarrollo del sistema tributario en el país, y lo iniciaré con los aztecas.

Los tributos que existían en los aztecas se dividían en dos grandes grupos: tributos impuestos a los pueblos sometidos y tributos interiores que debían pagar los propios mexicanos.

Dentro de los tributos impuestos a los pueblos sometidos, había dos maneras de organización tributaria: la de los pueblos que solamente entregaban su tributo, conservando su autonomía, y la de los pueblos sometidos por fuerza de las armas. En este último caso, los tributos eran cobrados por calpixquis o cobradores de tributos, nombrados por los aztecas.

La necesidad de contar con mayor fuerza para librar las acciones de ofensiva y defensiva de los pueblos de entonces, llevó a México, Texcoco y Tlacoapan a aliarse. En los casos de guerra, el mando de las fuerzas correspondía a los Señores de México y de la ayuda que estos se prestaban entre sí resultaba que había pueblos que tributaban a los tres Señores conjuntamente; al de México, al de Texcoco y al de Tlacoapan. El producto del tributo se dividía en 5 partes iguales, de las que tocaban dos al Señor de México, dos al de Texcoco y una al de Tlacoapan.

Los tributos que se pagaban a los aztecas eran en especie o mercancías, y en servicios especiales que estaban obligados a -- prestar los vecinos de los pueblos sometidos. Los primeros eran señalados según los productos de cada provincia, su población, - riqueza, etc. v.gr. frijol, pieles de venado, flechas, cal, - - etc.

"El monto total del tributo señalado lo repartía el Señor - por ciudades y pueblos, y éstos por individuos o gremios, aunque lo general era por barrios" (1).

Los calpixquis o recaudadores exigían a los pueblos el monto de lo señalado, éstos por su cuenta llevaban la cuota a la capital de la provincia, donde se almacenaba. De lo almacenado -- disponía el Rey en cada lugar o bien era traído por los súbditos a la capital que correspondía el tributo, México, Texcoco o Tlacoapan. Los mayordomos principales por pintura, llevaban la - - cuenta exacta de las entradas y salidas; la falta de probidad de estos empleados se castigaba con la muerte.

Independientemente de los tributos que se señalaban se hacían adjudicaciones del producto de las tierras a los principales caudillos vencedores con derecho al servicio personal de los vencidos, (llevar cargas, bastimentos, armas a cuestras, etc.).

(1) YANEZ, Ruíz Manuel "El Problema Fiscal"
Ed. Porrúa, p. 23.
México, 1958.

Los tributos interiores que pagaban los propios aztecas - - eran de tres clases: el que pagaban a sus señores naturales; el tributo religioso; y el de tiempo de guerra.

Puede afirmarse que los mexicas no conocieron la propiedad en su concepción clásica, la organización de ésta correspondía a la clasificación social pues la posesión de la tierra era la base de la preeminencia social.

Había cuatro clases de señores:

- 1) Los Tlatoques o señores supremos que tenían el gobierno y - mando de su provincia respectiva y a los cuales estaban sujetos todos los otros;
- 2) Los tectecutzin o Teúles, que eran nombrados por vida, por sus hazañas guerreras o por los servicios prestados a la República;
- 3) Los Calpullec o Chinancallec, que quiere decir cabezas o pa rientes que vienen de muy antiguo. Eran nombrados por ba rrios; y
- 4) Los Pipiltzin y los Tecquibac. Los primeros eran los hi - jos, nietos o bisnietos de los Señores Supremos; los segun dos los hijos y sucesores de los que tenían los otros car - gos.

El tributo a los Tlatoques o Señores Supremos, consistía en la labranza de sus tierras, además del servicio de leña y agua y ser criados de sus casas. Parece que también a estos señores correspondían los tributos que pagaban los mercaderes y maestros de oficio y artesanos.

A los Tectecutzin o Teúles correspondía que los súbditos no exceptuados, les laboraran sus sementeras y dieran servicio para sus casas, leña y agua.

A los Chinancallec, los habitantes del Calpulli, les labraban una sementera para su sustento y prestaban servicios de criados y leña y agua, estos últimos no eran obligatorios pero se hacían en atención a que el funcionario veía por las tierras del calpulli y defendía a los habitantes del mismo.

Los exceptuados de tributar eran: los Tecutle y los Píllles; los que estaban bajo el poder de sus padres; los huérfanos, las viudas, los lisiados, los mendigos, los mayeques, y los que servían a los templos.

Los aztecas tenían muy arraigado el culto religioso a sus diferentes dioses, por lo que no extraña que hubiese cerca de 40,000 teocalis con un millón de ministros. Para el sostenimiento y reparación de los templos se dedicaban grandes extensiones de tierra, que se denominaban teotoalpan o tierras de los dioses, y tres clases de tributos: el de las primicias de los frutos del campo; mantenimiento, bebidas, carbón, leña, copally, vesti-

dos; y tributos de servicios, labrando los terrenos.

"Había pueblos enteros dedicados a esto, como por ejemplo, en Texcoco cada seis meses, quince pueblos suministraban mantenimiento al rey y al templo..." (2).

Las cuotas se guardaban en trojes y graneros inmediatos a los teocalli y, sacado lo que era menester, se repartía el sobrante a los pueblos, a través de hospitales en donde se curaba a los enfermos y acudían los necesitados para la distribución de los residuos.

Los tributos en tiempo de guerra eran obligatorios para los pueblos sometidos a los mexicas y consistían en aportar contingentes para la lucha y llevar las armas y equipaje de los guerreros. Habían también tierras cuyos productos se destinaban de manera exclusiva al mantenimiento del ejército en tiempo de guerra.

Una práctica común entre los aztecas era el ofrecer presentes o regalos en toda clase de ceremonias. Las principales eran las siguientes: los pueblos que se ofrecían de paz; el reconocimiento de sujeción y vasallaje en las fiestas de cada año a los Señores Supremos; las ceremonias religiosas; cuando se llevaban a los hijos a los establecimientos de educación; las donaciones por los votos y las primicias de las sementeras.

(2) YANEZ, Ruíz Manuel op. cit. p. 27.

La exención del tributo no se conocía entre los mexicas; -- si pobre, debía trabajar, si enfermo, se esperaba a que sanase. Los recaudadores perseguían con crueldad y estaban facultados para vender como esclavos a los insolventes.

5.1.2. La Colonia.

A la llegada de los españoles, las condiciones para llevar a cabo la conquista de México no podrían ser mejores; existía un odio suscitado con las guerras de conquista de los aztecas y los tributos que tenían que pagar los pueblos sometidos resultaban onerosos. Así, desde que Cortés desembarcó en la que bautizó -- con el nombre de la Villa Rica de la Veracruz y platicó con los naturales, las quejas giraban en torno a lo excesivo de los tributos y la crueldad con que se exigían. De ahí que para atraerse a los caciques, ordenara que no se rindiera tributo ni obediencia a Moctezuma. Pero tenían que sufrir las continuas demandas de oro, piedras preciosas y demás objetos que los españoles requerían.

Una vez tomada Tenochtitlán, Cortés se dio a la tarea de conocer las costumbres de la Triple Alianza en cuanto a hacer las conquistas y la imposición de tributos (cómo se imponían, en qué consistían, cómo se recogían y repartían).

Como el botín repartido resultó insuficiente se procedió a repartir las tierras atendiendo a la matrícula de tributos de --

Moctezuma; los lugares de donde traían oro, cacao y mantas eran los más codiciados, despreciándose las tierras de las cercanías de México que sólo tenían maizales y magueyales. Junto con las tierras se repartían indios dados en encomienda a los vencedores introduciéndose así profundos cambios en la propiedad y en el estado social de los indígenas.

Pese a que las Indias estaban incorporadas a la Corona de Castilla, se había establecido para ellas un gobierno independiente, "El Consejo de Indias" creado en 1524.

Era este el Cuerpo Legislativo donde se formaban las leyes que habían de regir aquellos vastos dominios.

Los primeros gobernadores fueron los mismos conquistadores, trasladándose posteriormente la autoridad gubernativa a los cuerpos llamados "Audiencias", encargados de administrar la justicia.

En México la Audiencia era Cancillería: se componía de un regente y diez oidores que formaban dos salas para los negocios civiles y otra con cinco alcaldes de corte para los criminales. Había también 3 fiscales: de lo civil, de lo criminal y de real hacienda. En lo civil había jurisdicciones privilegiadas en favor del fisco como la de los intendentes y los jefes o directores de varios ramos de rentas.

El Ayuntamiento de México se componía de regidores perpetuos y hereditarios y éstos nombraban cada año, dos alcaldes y

cada seis regidores, y tenía a su cuidado todos los ramos municipales. Obviamente, para cubrir estas funciones los Ayuntamientos requerían allegarse recursos.

Los ramos de ingresos bajo la dominación española se dividían en cuatro clases: la masa común de real hacienda que servían para cubrir los gastos del virreinato; los remisibles, cuyos productos se enviaban a la Metrópli; los particulares, destinados a objetos especiales y los ajenos, que no perteneciendo al gobierno eran administrados por éste o bajo su vigilancia.

La institución especial en el ramo de la Real Hacienda partía jerárquicamente de la superintendencia general de Real Hacienda de Indias, en Madrid que formaba parte de la Secretaría de Estado y del despacho universal de Indias; seguía una Junta superior de Real Hacienda, residente en la ciudad de México, compuesta por el superintendente subdelegado, el regente de audiencia, el fiscal de Real Hacienda, y del ministro más antiguo, contador o tesorero general del ejército y real hacienda, a la vez secretario de la junta con voz informativa; seguía el intendente en cada intendencia y la junta municipal, compuesta del alcalde ordinario de primer voto más antiguo que la presidía, dos regidores y el procurador general o síndico, en cada villa, ciudad e incluso la capital de la intendencia.

"Las erogaciones de los Municipios se dividían en cinco clases:

- 1) Dotación o ayuda de costas a las justicias, capitulares y dependientes de los ayuntamientos, salarios de oficiales públicos, médicos cirujanos y maestros de escuela, que se establecía forzosamente en cada pueblo de españoles o de indios.
- 2) Réditos de censos o cargas impuestas sobre fondos municipales con real autorización o para el bien común.
- 3) Festividades votivas y limosnas.
- 4) Gastos precisos o extraordinarios, que sin tener partida fija, sean autorizados por el intendente siempre y cuando los justifique una emergencia.
- 5) Un cuatro por ciento en pueblos de españoles y un dos por ciento en los de indios para retribuir las labores de contadores, tesoreros y oficiales de la provincia". (3)

Los sobrantes anuales de propios y arbitrios o de los bienes de comunidad se debían invertir en la compra de fincas o imposición de rentas para que con su producto se hicieran los gastos municipales sin acudir al vecindario.

De las funciones de los Ayuntamientos destacaban: el cuidado de las obras públicas que se decretaran (casa de cabildo, - -

(3) Ibidem. p. 73

alhóndigas, puentes, caminos, etc.); el cuidado y vigilancia de los mercados (pesas y medidas); el disfrute en común de pastos y montes; el corte y plantación de árboles; rematar anualmente los derechos de vender carne y pan; etc.

3.2. El México Independiente.

El movimiento de insurrección vino a trastocar la situación de la colonia; las muchedumbres abandonaban los campos, faltaron seguridades al comercio, protección a la industria naciente, y haciendas, fábricas y minas se vieron afectadas.

La gravedad de la situación del erario llevó a tomar medidas desesperadas en materia hacendaria; se reglamentó la contribución sobre las casas de tal suerte que los que habitaban casa propia pagasen el diez por ciento de impuesto y los inquilinos pagaban un 5 por ciento sobre el alquiler; se planteó un impuesto sobre coches de alquiler, coches particulares, mesas de billar, por los domésticos que tuvieran a su servicio los particulares, fondas, cafés, casas de sociedad, modistos, peluqueros, etc.

Habiendo asumido el poder en 1821, don Agustín de Iturbide expidió un bando mediante el cual se abolían los derechos de subvención temporal y contribución directa de guerra, el convoy, el de diez por ciento sobre alquileres de casas, el de sisa y todas las contribuciones extraordinarias establecidas en los últimos -

10 años, reduciéndose la alcabala al seis por ciento que se cobraba antes de la revolución de independencia.

Una vez reconocida América por Nación Soberana e Independiente, llamándosele en lo sucesivo Imperio Mexicano, el Gobierno debería ser monárquico y constitucional, recayendo en la Regencia del Imperio, gobernadora interina a falta de Emperador.

Es esta Regencia la que en noviembre de 1821 aprueba el Reglamento para el Gobierno Interior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, encargado de todos los negocios pertenecientes a la Hacienda Pública en sus diversas rentas.

"En materia de impuestos, la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, expidió los siguientes decretos:

5 de octubre de 1821 - Quita las trabas al comercio.

7 de octubre de 1821 - Renova el bando de 30 de junio del mismo año, que reduce al seis por ciento las alcabalas; establece el cobro por tarifa de los impuestos sobre los artículos de viento; exenta la alcabala a los combustibles; y perdona lo adecuado por los ramos del estado a cargo de la oficina de arbitrios.

12 de octubre de 1821 - Cesa el cobro del dos por ciento umenta

do a la alcabala permanente.

- 15 de noviembre de 1821 - Cese del cobro a la salida de efectos.
- 22 de noviembre de 1821 - Establecen la obligación de las aduanas marítimas a remitir cada 15 días a la Dirección General de Alcabalas, una nota de las guías otorgadas.
- 22 de noviembre de 1821 - Se suprimen los derechos de uno por ciento, diezmo y real de señoraje entre otros.
- 15 de diciembre de 1821 - Se expide un arancel general interino para la República Mexicana disminuyendo los derechos de importación que establecía el reglamento de 1778.
- 18 de diciembre de 1821 - Ordena que las temporalidades de los hospitales y de las religiones suprimidas se entreguen al Ayuntamiento.
- 31 de diciembre de 1821 - Permite el libre comercio de mulas con Estados Unidos.
- 22 de enero de 1822 - Se integra Comisión para presentar trabajos sobre el sistema de Hacienda Nacional.

- 16 de febrero de 1822 - Se libera la conducción del dinero a los puertos.
- 20 de febrero de 1822 - Se aumentan las alcabalas de los aguardientes, vinos y licores extranjeros.
- 21 de febrero de 1822 - Se declaran suprimidas las siguientes -- contribuciones: "medio real de minis- - tros", "medio real del hospital" y "uno y medio de cajas de comunidad". (4)

Para febrero de 1822, la Junta Suprema Gubernativa cesa sus funciones y en su lugar queda el Congreso Constituyente que declara la absoluta igualdad de derechos civiles para todos los ha bitantes del país.

Este Congreso expide una serie de disposiciones en materia hacendaria entre las que destacan: la ocupación de las fincas - destinadas a misiones de Filipinas y los capitales y bienes destinados a obras pías que no fueren a cumplirse dentro del Impe- rio; libera derechos en las aduanas tanto marítimas como interio res, a las máquinas e instrumentos útiles para la imprenta; esta blece nuevos derechos al pulque, vino y aguardiente; declara el estanco del tabaco por dos años más, etc.

En enero de 1824 se declara el acta constitutiva de la Fede

(4) Ibidem. p. 74

ración que establece para la Nación un gobierno Republicano Representativo Popular Federal. Esta forma de gobierno trae aparejados cambios significativos en materia hacendaria, en virtud de los medios necesarios para sostenerla; el problema a resolver -- era dotar de recursos a las nuevas Entidades que se creaban.

Para resolverlo, se expide la Ley de Clasificación de Rentas Generales y Particulares, que establece las rentas generales que pertenecían a la Federación. Dichas rentas eran: derechos de importación y exportación establecidos en los puertos y fronteras; derecho de internación de 15% que se cobraba en puertos y fronteras sobre los efectos extranjeros; renta del tabaco y pólvora; alcabala del tabaco en los países de su cosecha; renta de correos; lotería; renta de las salinas; de los territorios de la Federación; bienes nacionales, que comprenden los de la inquisición, temporalidades y fincas rústicas y urbanas; y los edificios de las oficinas de gobierno y terrenos anexos a éstas.

Las rentas que no se contemplaran en el decreto pertenecían a los Estados v.gr. alcabalas interiores, derechos sobre la plata y el oro, contribuciones directas; novenos, gallos, vacantes, pulques, mesadas, etc.

Independientemente de las rentas asignadas a la Federación, los Estados estaban obligados a cubrir el faltante de los gastos generales; se establece un impuesto en capitación.

Colateralmente, se dictan reglas para la administración de

la Hacienda Pública de la Federación en los Estados, nombrándose comisarios generales y fechas de entrega de las rentas.

Para octubre de 1824, se expide la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos que contiene disposiciones en materia impositiva. Destacan, entre otras, el sostener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos; fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, -- arreglar su recaudación y determinar su inversión.

De 1824 a 1833 el país vivió una época de sublevaciones, -- cuartelazos, y golpes de Estado, lo que impidió que se consolidara y perfeccionara un sistema tributario.

El período que va de 1835 a 1846 se caracteriza por significativos acontecimientos: se cambia la forma federal por un sistema unitario central.

Al establecerse el Gobierno Central se da énfasis en los impuestos directos de suerte que se fijan contribuciones sobre fincas rústicas y urbanas y una contribución personal. Se deroga el derecho al 15% sobre el consumo de artículos extranjeros; se establecen impuestos sobre objetos de lujo, sobre carruajes, bestias de tiro y caballos de silla; sobre toda clase de jornales, salarios y cualquier asignación diaria, semanal o anual satisfecha por particulares; se estableció un impuesto de capitación -- que consistía en el pago mensual de un real, que debería pagar todo varón entre los dieciséis y los sesenta años.

La confusa situación política que se vivía en esa época no permitió la conformación de una estructura tributaria que garantizara al Estado la consecución de recursos suficientes, para cubrir las funciones a él asignadas.

En febrero de 1857, se expide la nueva Constitución que viene a derogar la de 1824 y que señala, en materia de captación de ingresos para la Federación lo siguiente:

Sección II:

"Artículo 31. Es obligación de todo mexicano:

Fracción II.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que reside, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". (5)

También se publica una Ley de Clasificación de Renta, en la cual se señalaban las rentas y contribuciones de carácter federal, bienes generales y los reservados a los Estados. El Congreso de la Unión queda autorizado para gravar con un impuesto común y uniforme a las industriales fabriles, la minería y el comercio exterior, con carácter de impuesto al consumo.

(5) Constituciones de México. Tomo II. pp. 323-324, Secretaría de la Presidencia. México, 1967.

Cabe señalar que las Leyes impositivas de esa época buscaban aumentar las cargas tributarias a través del establecimiento de nuevos gravámenes para poder sufragar los gastos de un ejército siempre en pie de lucha.

Habiendo sido derrotados los conservadores, el Lic. Benito Juárez regresa a la capital y asume de inmediato la tarea de reorganizar al país en todos sus ámbitos: disminuyen las contiendas y se concentran los fondos de la Federación. Las disposiciones hacendarias tienden a reducir los gastos del Estado en materia de sueldos y emolumentos.

La reorganización de la hacienda pública adquiere carácter prioritario y se llevan a cabo importantes cambios: 1) abolición de las alcabalas y toda clase de derechos de exportación; 2) modificación de los múltiples impuestos que soporta la minería; 3) supresión del pago de la contribución federal; 4) establecimiento de las rentas interiores del timbre, herencias, contribución directa sobre la propiedad raíz; 5) que los derechos marítimos no lleguen a ser la base de las rentas federales y establecer rentas interiores que rindan productos equivalentes a éstos; 6) apertura de la costa al comercio de exportación, y 7) prohibición de los Estados para gravar importaciones y exportaciones. (6)

(6) Macedo, Pablo

Tres Monografías: La Evolución Mercantil, Comunicaciones y Obras Públicas, La Hacienda Pública. Ed. J. Balleca y Cía. Sucesores. México 1905, p. 425.

En 1872, la administración del Presidente Porfirio Díaz, establece por primera vez un impuesto sobre las fábricas de hilados y tejidos de algodón, que hasta entonces habían estado exentas de impuestos. Destaca de manera singular en este período la actuación de José Yves Limantour, Secretario de Hacienda que logra equilibrar los presupuestos y suprime las alcabalas. En 1910 se tenía un superávit de \$10'228,478.15.

3.3 Los Gobiernos Posrevolucionarios.

Una vez superado el movimiento revolucionario, el gobierno se da a la tarea de reorganizar al país; la infraestructura lograda durante el período porfirista se había dañado, las vías de comunicación estaban prácticamente destruidas, las tierras se hallaban abandonadas, la planta productiva se había dañado seriamente, etc.

En materia fiscal, se patrocinan estudios realizados por investigadores norteamericanos quienes en base al diagnóstico de la situación prevaleciente, hacen una serie de sugerencias tendientes a incrementar los ingresos del gobierno, condición indispensable para asumir las funciones que le confiere la sociedad.

Resultado de ese trabajo sobre el problema hacendario de México, son una serie de recomendaciones para reestructurar el sistema tributario mexicano.

Los problemas de reforma impositiva, señalaba el documento supracitado, implicaban tres aspectos a considerar: el político, al administrativo, y el económico. Así, la reforma administrativa radicaba en la simplicidad; la reforma política en la armonía, y la reforma económica en la equidad. La tarea del gobierno en este sentido resultaba titánica.

El antiguo régimen tributario se caracterizaba por un incremento en los impuestos sobre el gasto, el consumo y ésto habría de adecuarse a las condiciones específicas del país.

A raíz de la reforma tributaria se crea el Impuesto Sobre la Renta, tanto el de la renta personal como el de la renta de los negocios o sociedades. No obstante, el sistema quedó prácticamente igual al vigente en el gobierno de Porfirio Díaz que con todas las ventajas que tenía causó un grado inmenso de inequidad en la distribución de la carga impositiva: un gran porcentaje de la riqueza del país se encontraba en pocas manos y la carga impositiva recaía sobre la clase trabajadora.

De los cambios hechos por el gobierno constitucionalista -- destacan: establecimiento de tarifas proporcionales progresivas; incremento a los impuestos al consumo de artículos nocivos; gravación a los artículos de lujo, incremento de la cuota de la contribución federal; se fortalece el sistema de impuestos de exportación; se elevan los impuestos sobre ingresos brutos de las empresas colectivas; incremento de los impuestos sobre la explotación de recursos naturales y de los no explotados; y el esta--

blecimiento de impuestos progresivos sobre la tierra por los gobiernos de los Estados.

Las finalidades y alcances de la reorganización fiscal se ubican en 1923-1925, año este último en el que se realiza la Primera Convención Nacional Fiscal y que tiene como objetivos: rehabilitar la Hacienda Pública sobre la base de un equilibrio presupuestario; reorganizar el sistema fiscal para aumentar la captación de ingresos; establecer un sistema bancario capaz de fomentar la actividad económica nacional y, restaurar el crédito interno y externo del Gobierno Federal.

Como resultado de esta Convención se tiene: 1) la derogación del impuesto sobre actuaciones judiciales y administrativas, instituidos desde el tiempo de la colonia; 2) la creación del Impuesto sobre la Renta, cuyos antecedentes se encuentran en el impuesto del Centenario.

El Impuesto sobre la Renta gravaba los sueldos, salarios, emolumentos y utilidades de las personas físicas y morales; su rendimiento dependía así en razón directa del desarrollo económico del país. La Ley de marzo de 1925 marca los lineamientos generales del I.S.R. en los términos de: exención para un número de existencia, discriminación de las diversas clases de renta y progresividad del impuesto.

En forma análoga a la Ley del Centenario, esta Ley agrupó las actividades en siete cédulas: las 3 primeras para las utili

dades del comercio, la industria y la agricultura, las 2 siguientes para los intereses y utilidades del capital; y las 2 últimas para remuneraciones del trabajo personal. (7)

Para 1933 se realiza la Segunda Convención Fiscal en la que se dan las bases para elaborar la Ley del Impuesto sobre Ausentismo, que buscaba gravar las rentas, ganancias, regalías y toda clase de ingresos derivados de propiedades y beneficios situados en el territorio nacional.

La Tercera Convención Nacional Fiscal se realiza en 1947 y de ella emana el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.

El sistema tributario mexicano en su evolución presenta - - tres etapas: la primera de 1917 hasta 1946, la segunda de 1947 a 1960 y la tercera de 1961 a la fecha.

La primera se caracteriza por el hecho de que a pesar del - cambio ideológico y estructural que implantó la revolución, durante ella prevaleció una estructura tributaria tradicional, basada en los impuestos al comercio exterior y en impuestos muy regresivos y de tipo alcabalarario que generaban poca recaudación y entorpecían la actividad económica. En un intento por elevar los volúmenes recaudados, en 1917-1976 se introducen cerca de 70 modificaciones a la estructura tributaria; se busca gravar en - -

(7) Compilación de Leyes del I.S.R. (1921-1953). S.H.C.P. México, 1953.

forma específica todo a través de impuestos especiales: licores, cerillos, anuncios, etc. Se da entonces una estructura de impuestos indirectos excesivamente dispersa y de costosa administración.

Las medidas más importantes de este período en materia de reforma tributaria fueron la unificación de los impuestos de exportación (1917) y a la importación (1929); la implantación del sistema de Impuesto sobre la Renta (1921) y sus siete reformas de 1924 y 1945; promulgación de leyes de fomento industrial a partir de 1926 y la celebración de dos convenciones nacionales fiscales.

En esta época eran escasas las posibilidades de lograr mayores niveles de recaudación a través de mecanismos como el Impuesto sobre la Renta, pues éste exige una economía que haya cambiado estructuralmente hacia la industria fabril y los servicios modernos y la existencia de numerosas empresas capaces de llevar la contabilidad necesaria para la liquidación del impuesto. Ninguna de las dos condiciones se cumplían en ese entonces en México. No obstante, hubo fuentes de recaudación que fueron olvidadas o gravadas levemente y que pudieron haber producido cuantiosos recursos v.gr. la propiedad raíz rural y urbana.

La segunda etapa se inicia con la Tercera Convención Nacional Fiscal realizada en 1947 y se caracteriza por la progresiva pérdida de importancia de los impuestos al comercio exterior, los cuales empiezan a usarse más con finalidades de fomento que

de recaudación. Se implantó un impuesto general a las ventas -- (Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles) derogándose los impuestos indirectos más tradicionales y de tipo alcabala torio; adquieren relevancia en cuanto a la recaudación los impuestos indirectos modernos y el Impuesto sobre la Renta; se realizan los primeros intentos de modernización del impuesto sobre la renta (1951 y 1956) mediante la acumulación del ingreso personal para hacerlo más justo y aumentar la recaudación; se intensifican y aumentan las medidas tributarias para el fomento de desarrollo industrial y en general se buscó simplificar el sistema tributario federal.

La tercera etapa, a partir de 1961, se caracteriza porque durante ella los impuestos al ingreso se volvieron definitivamente predominantes dentro de la estructura tributaria federal y -- los impuestos al comercio exterior perdieron importancia. Para 1961-1962 se da el primer intento de aplicar un impuesto al ingreso global de las personas físicas y se instrumenta un programa para modernizar la administración del Impuesto sobre la Renta. No obstante, los intentos por acumular el total de ingresos de las personas físicas, a los fines de la liquidación del impuesto, fracasaron y el Impuesto sobre la Renta continuó siendo cedular pues se siguió gravando con criterios diferentes el ingreso según su origen, al separar los ingresos provenientes del capital y la propiedad de los provenientes del trabajo. Así, a pesar de las reformas legales y administrativas, el Impuesto sobre la Renta no frenó el crecimiento de la brecha entre los recursos ordinarios del gobierno federal y sus necesidades de gasto, problema que en la actualidad aparece como apremiante de resolver.

3.4. RESUMEN

Las referencias a grandes rasgos, de la génesis y desarrollo del sistema tributario mexicano, parten de los aztecas. Los tributos que existían en esa época, obedecían a las necesidades de contar con mayor fuerza para librar las acciones de ofensiva y defensiva de los pueblos de entonces.

Había un control estricto del cobro del tributo y de lo recaudado y su uso a través de los capixquis o recaudadores y los mayordomos. Se observan también medidas de "asistencia social" al repartirse el sobrante vía hospitales en que se curaba a los necesitados y se hacía el reparto de los residuos.

La dominación española se sustentó en buena medida en las costumbres de los pueblos sometidos; la imposición de tributos se hizo atendiendo a la manera como lo hacía la Triple Alianza. Se recurrió a la matrícula de tributos de Moctezuma: los lugares de donde se traían oro, cacao, etc.

Los ramos de ingresos durante este período se dividían en cuatro clases: la masa común de real hacienda, que se utilizaba para cubrir los gastos del virreinato; los remisibles, que se enviaban a la metropoli; los particulares y los ajenos, que no perteneciendo al gobierno eran administrados por éste.

El México independiente prácticamente se paralizó tras el movimiento de insurrección. La grave situación de las finanzas

públicas orilló a tomar medidas desesperadas en materia hacendaria. Había que captar recursos de donde fuera.

Los acontecimientos violentos que privaron en el país de -- 1824 a 1833 impidió que se consolidara un sistema tributario. Cuando en 1846 se cambia la forma federal por un sistema unitario central, se "perfeccionan" los impuestos directos; se fijan contribuciones rústicas y urbanas, se establecen impuestos sobre carruajes, bestias de tiro, etc.

La Constitución de 1857 viene a "afinar" los aspectos impositivos al establecer como obligación de todo mexicano el contribuir para los gastos públicos en la manera que lo dispongan las leyes. Para septiembre de este año se expide la Ley de Clasificación de Rentas, en la que se señalaban las rentas y contribuciones de carácter federal, bienes generales y los reservados a los Estados.

En su artículo tercero, esta Ley indica las siguientes fuentes de ingresos públicos: 1) derechos de importación y exportación; 2) tonelaje; 3) portuaje y enclaje, faros y mejoras materiales; 4) internación y amortización; 5) 3% sobre el oro y la plata en pasta; 6) los costos de ensaye; 7) el real de minería; 8) la mitad de los derechos de contrarregistro; 9) la mitad de derechos de traslación de dominio; 10) los derechos de importación de tabaco extranjero; 11) los productos del expendio de papel sellado; 12) los productos de la renta líquida de la lotería de San Carlos; 13) Casa de Moneda; 14) explotación;

15) venta o arrendamiento de terrenos baldíos, de salinas, azufreros, guaneros; 16) derecho de pesca de perlas, ballenas, nutria, lobo marino, y demás especies pesqueras; 17) peaje en los caminos que van a la capital de la República, a la de los Estados y a los puertos; 18) correo; 19) derechos de patente y títulos de inversión, impuestos a las fábricas; 20) el impuesto de contingentes pagado por los Estados, las rentas del Distrito Federal y los Territorios.

La característica relevante de estas disposiciones impositivas es que buscan aumentar las cargas tributarias a través del establecimiento de nuevos gravámenes para sufragar los gastos de un ejército en pie de lucha.

Cuando el país se ve imposibilitado para cumplir sus compromisos con el exterior, se dan las reclamaciones e intervenciones armadas a nuestro país (la Guerra de los pasteles, y el Imperio de Maximiliano de Habsburgo 1863-1867), que tanto habrían de afectar el desenvolvimiento de la situación político-económica de México.

Habiendo sido derrotados los conservadores, el Lic. Benito Juárez regresa a la capital, asume de inmediato la tarea de reorganizar al país, disminuyen las contiendas y se concentran los fondos de la Federación; las disposiciones hacendarias tienden a reducir los gastos del Estado, en materia de sueldos y emolumentos.

La reorganización de la hacienda pública adquiere carácter prioritario y se realizan en 1870 cambios importantes: abolición de las alcabalas y toda clase de derechos de exportación; modificación de los múltiples impuestos que soportaba la minería; supresión del pago de la contribución federal; establecimiento de las rentas interiores del timbre, herencias, contribución directa sobre propiedad raíz; se busca que los derechos marítimos no lleguen a ser la base de las rentas federales y que se establezcan rentas interiores que rindan productos equivalentes a éstos; apertura de la costa al comercio de exportación y prohibición de que los Estados graven las importaciones y exportaciones.

En la administración del Presidente Porfirio Díaz (1872) se establece por primera vez un impuesto sobre las fábricas de hilados y tejidos de algodón, que hasta entonces habían estado exentas. Esta medida busca flexibilizar el sistema tributario para incrementar los ingresos captados.

De manera general, se puede mencionar que de 1824 a 1910 se dan modificaciones fiscales que constituyen un avance importante en la conformación del sistema tributario mexicano, se instituye el arancel sobre comercio exterior; el impuesto sobre herencias y donaciones; el impuesto sobre sueldos y se delimitan las fuentes de ingresos correspondientes a la Federación y los Estados.

La anarquía provocada por el movimiento revolucionario de 1910, obligó a aumentar las cargas fiscales, pero no se dio una

reforma en la materia pue éste siguió basándose en los impuestos al consumo.

La Constitución de 1917, en materia tributaria señalaba:

"Art. 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipios en que residen, de la manera proporcional y equitativa de que dispongan las leyes". No obstante -- que ésto facilitaba la estructuración de un sistema impositivo - proporcional, la falta de precisión en las disposiciones fiscales provocó una baja captación y una fuerte evasión, que impidió fortalecer las finanzas públicas.

Una vez superado el movimiento revolucionario, se inicia la tarea de reorganizar al país. En materia fiscal se realizan estudios de los que se desprenden proposiciones para reestructurar el sistema impositivo. Se sugiere una Reforma Fiscal que involucre tres aspectos fundamentales: el político, el administrativo y el económico.

En lo político, había que buscar armonía, en lo administrativo, la simplicidad, y en lo económico, la equidad. Todos -- ellos siguen vigentes en el panorama tributario del país.

Es en este contexto que de 1923 a 1925, se crea el Impuesto sobre la Renta tanto personal como de los negocios o sociedades;

se establecen tarifas proporcionales progresivas; se incrementan los impuestos al consumo de artículos nocivos; se gravan los artículos de lujo; se incrementa la cuota de la contribución federal; se fortalece el sistema de impuestos de exportación; se elevan los impuestos sobre ingresos brutos de las empresas colectivas; se incrementan los impuestos sobre la explotación de recursos naturales y de los no explotados; se establecen impuestos -- progresivos sobre la tierra por los gobiernos de los Estados.

Para 1933, se dan las bases para elaborar la Ley del Impuesto sobre Ausentismo, que buscaba gravar las rentas, ganancias, regalías y toda clase de ingresos derivados de propiedades y beneficios situados en el territorio nacional.

En 1947 se elabora la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y el sistema impositivo mexicano entra en una segunda etapa, que va hasta 1960 y se caracteriza por la pérdida progresiva de importancia de los impuestos al comercio exterior, y la relevancia de los impuestos indirectos (I^SIM)*, y el Impuesto sobre la Renta (ISR). También se buscó simplificar trámites.

A partir de 1961 los impuestos al ingreso se vuelven predominantes en la estructura tributaria: se realiza en 1961-1962, - el primer intento de aplicar un impuesto al ingreso de las personas físicas; y se busca la manera permanente de modernización de la administración del Impuesto sobre la Renta.

* Impuesto sobre Ingresos Mercantiles

BIBLIOGRAFIA

- Compilación de Leyes del Impuesto sobre la Renta (1921-1953). Un estudio preliminar. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección del Impuesto sobre la Renta. México, 1953.
- Constituciones de México. Tomo II. pp. 323-324 Secretaría de la Presidencia. México, 1967.
- Macedo, Pablo Tres monografías: La evolución mercantil; Comunicaciones y Obras Públicas; la Hacienda Pública". Ed. J. Ballester y Cía. Sucesores. México, 1905.
- Pani J., A. "La política hacendaria y la revolución". Ed. Cultura. México, 1926.
- Servín G., Armando "Nuestra política tributaria - 1869- 1911". El Trimestre económico, Vol. VII. México, 1941.
- Yañez Ruíz, Manuel "El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política". Tomo I. - Porrúa. México, 1958.

CAPITULO

IV

EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA
EN MEXICO. GENERALIDADES

4.1. Concepto.

Se llama renta, al producto del capital del trabajo o de la combinación del capital y del trabajo. Para efectos impositivos se distinguen: renta bruta, que es el ingreso total percibido - sin deducciones; renta neta, que es la que resulta de deducir de los ingresos los gastos necesarios para obtener esos ingresos; y renta libre, que es la que queda después de deducir los gastos - necesarios por obtener esa renta y también ciertos gastos particulares del sujeto del impuesto.

4.2. Objetivo.

"El Impuesto sobre la Renta grava los ingresos en efectivo, en especie o en crédito que modifiquen el patrimonio del contribuyente, provenientes de productos o rendimientos del capital, - del trabajo o de la combinación de ambos". (1)

4.3. Elementos.

Sujeto.- "Son del Impuesto sobre la Renta las personas físicas o morales mexicanas, las extranjeras residentes en México, las agencias o sucursales de empresas extranjeras, los extranjeros residentes en el extranjero respec

(1) FLORES, Zavala E. Op. cit. p. 434.

to de los ingresos procedentes de fuentes de riqueza - situadas en el territorio nacional y las unidades económicas". (2)

Domicilio del sujeto.- "El de las personas físicas es el lugar en que esté el principal asiento de sus negocios o don de presten sus servicios o el lugar en que se encuentren, el de las personas morales es donde se establece la administración principal del negocio y el de las sucursales o agencias de negociaciones extranjeras, el lugar en donde se establezcan". (3)

4.4. Disposiciones jurídica aplicables.

El Impuesto sobre la Renta se establece por primera vez en Inglaterra a fin de sufragar los gastos provocados por las guerras Napoleónicas. En 1798, William Pitt propone la llamada "Aid and contribution" y quedan los causantes organizados en tres categorías, calculándose el impuesto según la relación consumo-renta del contribuyente. Este impuesto se abroga cuando se firma la paz de Amiens y se establece nuevamente el reanudarse la guerra con Napoleón en 1803, siendo suprimido en 1806.

En Alemania el Impuesto sobre la Renta global para el Esta-

(2) Ibidem. p. 434

(3) Ibidem. p. 434

lo de Prusia, se organiza en 1891. En Francia se sanciona en -- 1914. En Estados Unidos se establece en 1913 y tiene como antecedente la Ley de 1894 que fue declarada inconstitucional por el problema derivado de la discusión acerca de si era un impuesto - directo o indirecto.

En el caso específico de México, los antecedentes jurídicos son los siguientes:

Ley de 20 de julio de 1921. Establece el llamado "Impuesto del Centenario".

Ley de 21 de febrero de 1924. Llamada "Ley para la Recaudación de los Impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigentes sobre suedos, salarios, emolumentos, honorarios y utilidades de las sociedades y Empresas". Reglamento del 21 de febrero de 1924.

Ley del Impuesto sobre la renta del 18 de marzo de 1925 y sus reglamentos de 28 de abril de 1925 y 18 de febrero de 1935.

Ley del Impuesto Extraordinario sobre Ingresos, de 31 de julio - de 1931. Su Reglamento de 31 de julio de 1931.

- Ley del Impuesto sobre Ausentismo, de 14 de febrero de 1934. Su Reglamento de 31 de octubre de 1934.
- Ley del Impuesto sobre Exportación de Capitales de 29 de agosto de 1946. Su Reglamento de 9 de septiembre de 1936.
- Ley del Impuesto sobre la Renta sobre el superprovecho de 27 de diciembre de 1939.
- Ley del Impuesto sobre la Renta, de 31 de diciembre de 1941 y su Reglamento de 29 de diciembre de 1941.
- Ley del Impuesto sobre Utilidades excedentes, de 29 de diciembre de 1948. Reglamento del artículo segundo de esa Ley, de 20 de abril de 1949.
- Ley del Impuesto sobre la Renta de 31 de diciembre de 1953 y su Reglamento de 30 de enero de 1954. Reglamento relativo a la tasa complementaria sobre ingresos acumulados de 30 de mayo de 1962.
- Ley del Impuesto sobre la Renta de 30 de diciembre de 1964. Derogada al 31 de diciembre de 1980.

Tasa complementaria sobre utilidades brutas extraordinarias de -
30 de diciembre de 1976 publicada -
en la misma fecha, derogada el 10.
de enero de 1979.

Reglamento de la tasa complementaria sobre utilidades brutas ex-
traordinarias del 6 de abril de - -
1977.

Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta de 30 de sep- -
tiembre de 1977, reformado el 27 de
enero de 1978.

Ley del Impuesto sobre la Renta de 28 de diciembre de 1980 4/

4.4.1. Código Fiscal de la Federación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, -
es el máximo ordenamiento en la materia. (Art. 31).

El Código Fiscal de la Federación es el segundo ordenamien-
to en este renglón. De él se derivan las leyes respectivas de -
los impuestos específicos. V.gr. Ley del Impuesto sobre la Ren-
ta, Ley del Impuesto al Valor Agregado, etc.

4/ Ibidem. p.p. 432-435

Esta disposición se publica por vez primera en el Diario -- Oficial del 19 de enero de 1967, siendo objeto de modificaciones anualmente, así como su reglamento correspondiente.

Por no ser objeto principal de este trabajo el analizar las cuestiones estrictamente de derecho impositivo, a continuación - me limitaré a reseñar los artículos y modificaciones del Código Fiscal relacionados con el Impuesto sobre la Renta.

El capítulo primero, de disposiciones generales señala que los impuestos, derechos y aprovechamientos se registrarán por ese Có digo y las leyes respectivas.

Define a los impuestos como prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio al cargo de personas físicas y morales para cubrir los gastos públi- - cos. 5/

El Título segundo, disposiciones substantivas se divide en 4 capítulos. El primer capítulo, de los sujetos, determina en - el Art. 13, que por sujeto pasivo de un crédito fiscal se entenderá a toda persona física o moral, mexicana o extranjera que de acuerdo con las leyes esté obligada al pago de una prestación de terminada al fisco federal.

El Art. 15 señala que para efectos fiscales se considera como domicilio de los sujetos pasivos o responsables solidarios -- los siguientes: tratándose de personas físicas que realicen actividades empresariales, el principal asiento de sus negocios, y cuando no realicen dichas actividades y presten servicios personales independientes, el local que utilicen como base fija para el desempeño de sus actividades en la casa que habitan; tratándose de personas morales el local en que esté la administración -- principal del negocio; y si se trata de sucursales, agencias o establecimientos de negociaciones extranjeras, el local donde se establezcan; si varios establecimientos, agencias o sucursales -- dependen de una misma negociación el local en que esté la administración principal en territorio nacional.

La residencia en territorio nacional contempla dos casos: -- tratándose de personas físicas, cuando hayan establecido su casa habitación, salvo que permanezcan fuera de él en el año de calendario, por más de 183 días naturales consecutivos o no; tratándose de personas morales, cuando la administración principal del -- negocio se encuentre establecida en el país.

El Capítulo II, del nacimiento y extinción de los créditos fiscales, habla de cómo se contrae una obligación fiscal y de -- las maneras en que extinguen los créditos fiscales.

En el Art. 17 se señala que una obligación fiscal nace cuando se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las leyes fiscales.

El Art. 18 define el crédito fiscal como la obligación fiscal determinada en cantidad líquida y que debe pagarse en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas.

El Art. 19 señala que la falta de pago de un crédito fiscal determina el que éste sea exigible.

En el Art. 20 se confiere a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad de conceder prórroga para el pago de los créditos fiscales que no será mayor de un año o para que éstos sean cubiertos en parcialidades.

El Art. 21 señala que será la prórroga o la autorización para pagar en parcialidades cuando desaparezca o resulte insuficiente la garantía de interés fiscal; cuando el deudor sea declarado en quiebra o solicite su liquidación judicial; y cuando se deje de cubrir alguna de las parcialidades.

En el Art. 28 se establece que la compensación entre Federación por una parte y los Estados, Distrito Federal o Municipios, organismos descentralizados, empresas de participación estatal o fideicomisos del gobierno federal por la otra, podrá operar respecto de cualquier clase de créditos o deudas, si unos y otros son liquidados y exigibles, previo acuerdo al respecto entre las partes interesadas.

El Capítulo III trata de las infracciones y sanciones.

En el Art. 35 se determina que la aplicación de las sanciones administrativas que procederán, se harán sin perjuicio de -- que se exija el pago de las prestaciones fiscales respectivas, -- de recargos en su caso, y de las penas que impongan las autoridades judiciales cuando se incurra en responsabilidad penal.

El Art. 37 faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para imponer las sanciones que correspondan.

El Art. 39 tipifica las infracciones, que vale la pena señalar, son la práctica más común para la evasión al fisco.

En el Capítulo IV se prevén los delitos y se faculta a la -- Secretaría de Hacienda y Crédito Público para querrellarse del -- perjuicio que sufra el fisco.

El Art. 71 especifica el delito de defraudación fiscal cuando se haga uso de engaños o se aprovechen errores para omitir total o parcialmente el pago de algún impuesto. La pena correspondiente a este delito se establece en el artículo 73.

El título tercero se ocupa de los procedimientos administrativos y se divide en 6 capítulos.

El capítulo 1 habla de las atribuciones de las autoridades.

En el Art. 80 se contempla que la determinación y liquidación de los créditos fiscales corresponden a los sujetos pasivos,

salvo disposición expresa en contrario.

El Art. 81 encarga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público promover la colaboración de las organizaciones de los particulares y colegios de profesionistas, con las autoridades fiscales a fin de adecuar el sistema tributario a las condiciones reales del país.

Art. 86, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público impondrá las sanciones administrativas por infracción a las disposiciones fiscales y enviará a las oficinas receptoras correspondientes los fallos que dicte, para su notificación y ejecución.

El Art. 88 señala las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para determinar la existencia de obligaciones fiscales, señalar las bases de su liquidación o fijarlas en cantidad líquida, para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales, así como las facultades de verificar el cumplimiento o incumplimiento de dichas disposiciones, se extinguen en el término de cinco años no sujeto a interrupción ni suspensión.

El capítulo II se refiere a los derechos y obligaciones de los sujetos.

El capítulo III describe el trámite administrativo.

En el capítulo IV se contempla el procedimiento administra-

tivo de ejecución: disposiciones generales, secuestro administrativo, remate, y suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.

El capítulo V versa sobre los recursos administrativos. Al respecto señala que contra las resoluciones dictadas en materia fiscal federal, sólo procederán los recursos administrativos que establezca el propio Código o demás ordenamientos fiscales.

El Art. 60 contempla que cuando las leyes fiscales no establezcan recursos, procederá lo siguiente:

- I. Renovación;
- II. La oposición al procedimiento ejecutivo;
- III. La oposición del tercero;
- IV. La reclamación de preferencia;
- V. La nulidad de notificaciones.

El capítulo VI habla de los procedimientos relacionados con la extinción de los créditos fiscales. Los particulares podrán solicitar que se declare que ha prescrito un crédito fiscal a su cargo o que se han extinguido las facultades de las autoridades para determinarlo o liquidarlo. También se extingue un crédito fiscal por compensación o condonación. (6)

(6) Código Fiscal de la Federación. Art. 166, 167, 168. Porrúa. México, 1981. p. 91.

El título cuarto, procedimiento contencioso, se divide en cinco capítulos: disposiciones generales, del procedimiento, de la jurisprudencia del Tribunal Fiscal, de los recursos, y de la excitativa de justicia.

En el capítulo I se trata de los juicios que se promueven ante el Tribunal Fiscal de la Federación: cómo y dónde deberán realizarse.

El capítulo II del procedimiento, señala las partes, autoridades; las notificaciones y sus términos; los impedimentos, excusas y recusaciones; casos de improcedencia y del sobreseimiento; la demanda; la contestación; los incidentes; las pruebas; la audiencia; y la sentencia.

En el capítulo III trata sobre la jurisprudencia del Tribunal Fiscal; según el Art. 231, la misma se establece por la sala superior. En caso de contradicción entre sentencias (Art. 231), el Presidente del Tribunal, a través de un magistrado, decidirá el criterio de jurisprudencia.

El capítulo IV especifica los recursos de reclamación; de queja y de revisión.

Finalmente, el capítulo V habla de la excitativa de justicia, que se formula ante la sala superior si el ponente en la queja o en la revisión, no formula el proyecto dentro de los plazos señalados al efecto, o cuando los magistrados de la sala - -

regional no formulen el proyecto de sentencia o emitan su voto - dentro de plazo.

4.4.2. Ley del Impuesto sobre la Renta.

El 1º de enero de 1965 entra en vigor una Ley del Impuesto sobre la Renta que viene a transformar la estructura de este impuesto. Hasta el 31 de diciembre del año anterior, el Impuesto sobre la Renta había sido esencialmente cedular, es decir, clasificaba a los causantes en distintas cédulas de acuerdo al origen de su renta. La ley de 1964 contenía nueve cédulas: la primera gravaba el comercio; la segunda industria; la tercera acuacultura, ganadería y pesca; la cuarta remuneración del trabajo personal; la quinta honorarios de profesionistas, técnicos, artesanos y artistas; la sexta imposición de capitales; la séptima ganancias distribuibles; la octava arrendamiento, subarrendamiento y reglas entre particulares y la novena enajenación de concesiones y regalías relacionadas con éstas.

Contenía también tasas complementarias como la tasa sobre utilidades excedentes, la tasa sobre ingresos acumulados y la tasa complementaria del 1% sobre percepciones por concepto de remuneraciones al trabajo personal.

La Ley de 1965 constaba de 89 artículos divididos en cuatro títulos: el primero contiene disposiciones preliminares; el segundo se refería al Impuesto al Ingreso Global de las empresas;

el tercero al impuesto al ingreso de las personas físicas; y el cuarto hacía mención del impuesto al ingreso de las asociaciones y sociedades civiles.

El Impuesto al Ingreso global de las empresas se aplica a las personas físicas o morales que realicen actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, o de pesca.

Los causantes se clasifican en dos grandes grupos: causantes mayores con ingresos que exceden de un millón quinientos mil pesos y causantes menores que son aquellos que perciben ingresos menores a esa cantidad.

La base el impuesto para los causantes mayores, se calculaban restando los ingresos acumulables durante el ejercicio y las deducciones autorizadas por la Ley.

Para la determinación de los ingresos de las sociedades se acumulaban todos lo que percibieran cualquiera que fuera su fuente.

Por su parte, las personas físicas y unidades económicas -- acumularían los ingresos que percibieran y que se relacionasen con la actividad de la empresa y los que provengan de bienes -- afectos total o parcialmente a dicha actividad.

El 2 de diciembre de 1970 se introducen reformas que entran en vigor a partir de 1971. Se afectan las ganancias derivadas -

de la enajenación de activos fijos de la empresa, así como las derivadas de fusión, liquidación o reducción de capital, de sociedades en las que el causante era socio o accionista, si eran acumulables. En enero de 1972, por aprobación del programa de inversiones del causante por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no se grava la ganancia derivada de la enajenación de bienes inmuebles del activo fijo, si se invierte el importe amortizable en regiones susceptibles de desarrollo.

El Título Tercero de la Ley se refiere al ingreso de las personas físicas y consta de tres capítulos: el impuesto al producto del trabajo; el impuesto sobre productos o rendimientos del capital; y el impuesto al ingreso global de las personas físicas.

El Impuesto sobre Productos del Trabajo grava los ingresos percibidos como remuneración del trabajo personal. Son sujetos de este impuesto quienes perciban ingresos por la prestación de su trabajo personal en virtud de un contrato de trabajo o nombramiento, o los derivados del ejercicio libre de una profesión; arte, oficio o actividad técnica, deportiva o cultural, los agentes de instituciones de crédito, seguros y fianzas, o la exportación de un patente aduanal.

Los causantes que perciban sueldos no podrán hacer deducciones; los profesionistas podrán deducir de su ingreso el 15% para amortización de activos intangibles y de gastos y cargos diferidos, el 5% inversiones en maquinaria, etc., 10% para deprecia-

ción de automóviles y equipo de transporte, así como los gastos propios por el ejercicio de la profesión.

Cuando se perciban sueldos y honorarios se acumularán para hacer las deducciones. La base del impuesto será el 80% de la suma si los ingresos no rebasan los 150 mil pesos anuales, en caso contrario se tomará como base el 80% de los primeros 150 mil pesos y el total de lo excedente.

Quienes perciban sueldos de una sola persona pagan mensualmente pagos provisionales. Si se prestan servicios a dos o más personas, se podrá presentar declaración anual por sí mismo o hacerlo del conocimiento del patrón para los efectos conducentes.

Las personas que perciban honorarios pagan bimestralmente el 5% de lo percibido en el bimestre anterior que señala la tarifa sobre el 80% de cada percepción. El pago se hará en el mes de abril.

El impuesto sobre productos o aumentos de capital comprende todos los que estaban gravados en las cédulas VI a IX. Gravalos siguientes conceptos:

- 1) Ingresos procedentes de:
 - a) De intereses provenientes de toda clase de actos, convenios o contratos, salvo los mencionados expresamente por la ley;

- b) De las prestaciones que se obtengan del otorgamiento de fianzas cuando no se prestan por instituciones legalmente autorizadas;
- c) De toda clase de inversiones hechas en compañías extranjeras que operen en el país;
- d) De actos o contratos que permitan la explotación de concesiones, permisos, autorizaciones o contratos otorgados por la Federación, los Estados y los Municipios;
- e) De la cesión o aportación total o parcial de los derechos sobre concesiones, permisos, autorizaciones o contratos otorgados por las entidades referidas en el inciso d);
- f) De cualquier acto o contrato celebrado con el superficiario para la explotación el subsuelo;
- g) De la participación en los productos obtenidos del subsuelo por persona distinta del concesionario, explotador o superficiario;
- h) De la explotación de derechos de autor;
- i) De inversiones u operaciones de cualquier clase, que no estén gravadas conforme a otras disposiciones jurídicas ni exceptuadas expresamente.

- 2) Intereses procedentes de toda clase de bonos, certificados de instituciones de crédito, obligaciones, cédulas hipotecarias y certificados de participación inmobiliarios, amortizables y certificados percibidos con motivo de aceptaciones, títulos de crédito, préstamos u otros créditos a cargo de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares a los que se sumarán los rendimientos adicionales.
- 3) Ingresos obtenidos por enajenación de inmuebles urbanos y valores mobiliarios. En 1972 se suprime valores mobiliarios y desde 1973 se mencionó simplemente ingresos por la enajenación de inmuebles.
- 4) Ingresos procedentes del arrendamiento y subarrendamiento de inmuebles urbanos.
- 5) Ingresos procedentes de las ganancias que distribuyan toda clase de sociedades establecidas en el país y de las que deban distribuir las sucursales o agencias de sociedades extranjeras.

Cada fracción tiene tratamientos y cuotas especiales. Como regla general se grava al ingreso bruto.

El impuesto al ingreso global de las personas físicas, sustituyó a la tasa sobre ingresos acumulados y grava los ingresos provenientes de productos o rendimientos del trabajo o del capital. Son causantes del impuesto quienes perciban ingresos de --

trabajo y de capital que excedan los \$100,000.00 anuales. Los -
causantes con ingresos hasta de cien mil pesos, pero no inferiores a cincuenta mil, pueden optar entre ser considerados sujetos al impuesto global o pagar separadamente el impuesto respectivo a cada clase de ingreso.

La base del impuesto será el ingreso global de las personas físicas que es igual a la diferencia entre los ingresos acumulables efectivamente percibidos en un año y las exclusiones y deducciones autorizadas.

Para efectos del impuesto al ingreso global de las personas físicas se acumularán los ingresos del trabajo personal y del capital, excluyendo la cantidad de \$9,000.00; \$6,000.00 por la esposa del causante si depende de él económicamente, y \$3,000.00 - por cada ascendiente y descendiente que económicamente dependa - del causante. También se podrán deducir los gastos médicos, dentales, de medicina y de funerales; las cuotas del seguro social, el monto de los intereses por adeudos creados por inversiones de las que deriven los ingresos objetos del gravamen, el impuesto - de las primas por las pólizas que amparen bienes de los que procedan rendimientos considerados en el ingreso global gravable; - los donativos; los impuestos federales o locales sobre los im - puestos gravados, excepto el de la renta, los sueldos, honora - rios y comisiones para la obtención de los ingresos gravados.

La base del impuesto del ingreso global de las personas físicas estará gravada por la tarifa que marque la ley; el resultata

do será el impuesto causado del que se deducirán los impuestos - pagados o retenidos por concepto del impuesto al producto del -- trabajo y al producto del capital.

A cuenta del impuesto global de las personas físicas se hará un pago provisional en el mes de agosto sobre ingresos percibidos de enero a junio, cuando excedan de \$75,000.00. La tarifa va del 13% al 50% aplicándose a ingresos de \$50,000.00 en adelante.

En 1974 se introducen varias reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta que pretenden corregir desviaciones en las deducciones de las empresas al establecer los tratamientos adecuados para situaciones nuevas e incorporar disposiciones que faciliten la vigilancia de los contribuyentes y los problemas de interpretación. No se modifican en absoluto ni la base del impuesto ni la tarifa aplicable a las empresas.

Para 1976, se reforman y adicionan diversas disposiciones - fiscales por Decreto del 30 de diciembre.

La Ley del Impuesto sobre la Renta, en su artículo 47, establece una tasa complementaria que grava las utilidades brutas extraordinarias de las personas físicas o morales y de las unidades económicas, causantes mayores que realicen actividades comerciales o industriales.

Por utilidad bruta se entiende la cantidad que resulte de -

restar a los ingresos propios de la actividad en un ejercicio, - las devoluciones, descuentos, rebajas, bonificaciones y el costo de lo vendido. Quienes no puedan determinar éste, podrán tomar como utilidad bruta la cantidad que resulte de multiplicar por - cuatro el ingreso global gravable del ejercicio.

A efecto de determinar la base gravable, la utilidad bruta promedio se calculará de la siguiente manera: sumar las utilidades brutas de los tres últimos ejercicios fiscales anteriores al que aplicará la tasa complementaria; dividir el resultado entre la suma de los ingresos propios de la actividad en los tres ejercicios; comparar el cociente resultante con el que se obtenga de efectuar la misma operación únicamente en el ejercicio inmediato anterior; el mayor se multiplicará por los ingresos propios de - la actividad en el ejercicio sobre el cual se aplicará la tasa - complementaria y el resultado será la utilidad bruta promedio -- del contribuyente.

De no haber transcurrido tres ejercicios se considerarán -- los transcurridos.

Esta tasa se derogó a partir del 1º de enero de 1979.

En 1978 la Ley del Impuesto sobre la Renta sufre reformas y adiciones; el Art. 1º reformado establece que el Impuesto sobre la Renta grava los ingresos en efectivo, en especie o en créditos, que provengan de la realización de actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas o de pesca, que obtengan las

personas físicas o que perciban las asociaciones y sociedades de carácter civil.

Los artículos del impuesto al ingreso global de las empresas que se reforman son: Art. 3º Fracc. II, Art. 6º, 7º, 8º, -- 15º, 15 A, 17, 18, 19, 20, 21 Fracc. I, inciso b), subinciso 13, 26 Fracc. XVI, 27 fracciones I, XIV y XVI, 40, 41, 42 fracciones IV, y VII, 45 Bis, y se derogaron los artículos 4º y 9º, 3er. párrafo del 13, Fracc. IV del 19, 30 A, 30 B, y el impuesto sobre la tasa complementaria sobre utilidades brutas extraordinarias.

El impuesto al ingreso de las personas físicas se reforma en lo siguiente: quedan obligados al pago del impuesto las personas físicas que obtengan ingresos en efectivo, en bienes o en créditos en los rubros de ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado, ingresos por honorarios y en general por la prestación de un servicio personal independiente, ingresos por arrendamiento y en general por otorgar el uso o goce temporal de inmuebles, de los ingresos por enajenación de bienes, de los ingresos por adquisición de bienes, ingresos por actividades empresariales, ingresos por dividendos y por las ganancias distribuidas por empresas, ingresos por intereses que obtengan las personas físicas.

Esta ley contempla la revisión de la tarifa del impuesto de las personas físicas a fin de evitar que éstas vean aumentada su carga fiscal al elevarse su ingreso nominal pero no su ingreso real. Una medida tendiente a lograrlo es la reducción de tasas

en los diversos niveles de ingresos, que se proponen en la Iniciativa de Ley.

El 14 de abril, del mismo año se deroga la Ley que crea esta tasa.

En 1977 se expide el Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que sustituye al de enero de 1954 y que era aplicable a la Ley de 30 de diciembre de 1964, no obstante los cambios que presentaba la Ley respecto a la anterior. Huelga decir que es to generó numerosos problemas que debían resolverse mediante disposiciones llamadas criterios.

Este Reglamento es reformado por Decreto del 30 de diciembre de 1977, en sus artículos 11, 24, 56, 59, 62, 63, 80, 83, -- 86, 88, 101 y 126. El Decreto del 27 de enero de 1978 lo reforma en los artículos 59, 62, 63, 89, 100 y penúltimo párrafo del 101.

En diciembre de 1980, se publica una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, que abroga la de 1964 y la Ley Federal del Impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos de 1947.

La nueva Ley consta de 5 títulos: I Disposiciones Generales, II de las Sociedades Mercantiles, III de las personas morales con fines no lucrativos, IV de las personas físicas, y V de los residentes en el extranjero con ingresos provenientes de --

fuente de riqueza ubicada en territorio nacional.

Para 1982 esta Ley es reformada en su artículo 24, quedando como sigue:

Los contribuyentes que por el año de 1983 estén obligados a presentar declaración anual en los términos del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta y que en dicha declaración deban considerar ingresos gravables superiores a una cantidad equivalente a cinco veces el salario mínimo general que corresponda a la zona económica del Distrito Federal, elevado al año, determinará el impuesto a pagar en la declaración correspondiente a dicho año, sumando al monto del impuesto que resulte conforme al título IV mencionado, la cantidad que se obtenga de aplicar a dicho monto la tasa del 10%.

Tratándose de los dividendos o ganancias por los que no se pueda acreditar el impuesto en los términos del artículo 122 de la LISR, la tasa a que se refiere el párrafo anterior se calcula rá sobre el impuesto retenido o debió retirarse conforme a la ley y se enterará con la declaración anual.

En los casos en que en virtud de la aplicación de este artículo, al contribuyente le resulte ingreso menor, después de calcular y deducir el impuesto, al que le quedaría de haber obtenido ingresos hasta por el monto de los salarios mencionados en el primer párrafo de este artículo, deberá considerar como impuesto a pagar únicamente la cantidad que exceda a la que le resultaría,

después de pagar el impuesto, de haber obtenido ingresos hasta - por el monto de los salarios referidos en este artículo.

En 1983 la Ley sufre modificación en el artículo 18 que señala: "El procedimiento publicado en el artículo 12 de la LISR, vigente a partir de enero de 1984, se aplicará tratándose de pagos provisionales correspondientes a cuatrimestres o trimestres que se inician durante el año de 1984". (7)

Ambas reformas buscan adecuar la política tributaria a las necesidades reales del país.

4.4.2.1. Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Se publica en el Diario Oficial de la Federación del 4 de octubre de 1977, entrando en vigor el 19 de octubre del mismo año. Desde su expedición hasta la fecha ha sufrido diversas modificaciones.

El Reglamento tiene como objetivo facilitar la observancia de la ley a que se refiere, al tratar de manera más explícita todo lo relacionado con el cumplimiento de los contribuyentes.

Se divide en tres títulos:

(7) Diario Oficial 30/XII/83

Título I, Disposiciones Generales, Título II, Impuesto al Ingreso Global de las Empresas; y Título III, Impuesto al Ingreso de las Personas Físicas cuyos artículos son cambiados en su totalidad a partir de 1979.

Las reformas hechas se refieren fundamentalmente al impuesto de las personas físicas y enfatizan disposiciones administrativas, con lo que se pretende combatir la evasión fiscal.

4.5 La Administración Pública Federal y el Impuesto sobre la Renta.

4.5.1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estructura y Funciones.

Una vez consumada la Independencia de México, surgió la necesidad de dar forma y carácter a la naciente Administración Pública. Así, la Regencia del Imperio designa el 4 de octubre de 1821 a las personas que ocuparían las Secretarías de Estado; el 8 de noviembre inmediato se expide el Reglamento para el gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y del despacho universal, que contempla las atribuciones para cada una de las cuatro Secretarías.

La Secretaría de Hacienda se crea el 4 de octubre de 1821, y se le encomienda, como función, "todos los negocios pertene-

cientes a la Hacienda Pública, en sus diversas rentas". (8)

Al promulgarse la Constitución de 1824 se estructura la República Mexicana y se expide, el 16 de noviembre de ese mismo, la Ley relativa a la Hacienda Pública, en la que se reserva al Secretario de Hacienda la vigilancia de las casas de moneda; se incorpora el sistema de correos al ministerio y se establece la Tesorería General de la Federación y la Contaduría de Hacienda.

Las Bases Constitucionales (Siete Leyes) de 1836, modifican los principios que estructuraban la Hacienda Pública, creándose por disposición del artículo 28 de la misma, el Ministerio de Hacienda en sustitución de la Secretaría de Estado y Despacho Universal de la Hacienda Pública.

La estructura de la Secretaría se mantiene, con pequeños cambios hasta el año de 1856, cuando se ordena establecer un departamento para impresión de sellos. En 1857 se crea la Contaduría Mayor de Hacienda; en 1858 se establece el Departamento de Impresión de Sellos y se otorga la concesión a particulares para la creación del Banco de México y su explotación por 10 años.

Para 1861 se reestructura la Secretaría designándosele por primera vez como Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la que se integra la Tesorería General de la Federación que hasta

(8) Manual de Organización del Gobierno Federal 1982, Presidencia de la República, México, D.F., 1982. p. 343.

entonces operaba en forma independiente.

El 13 de mayo de 1891 se expide un decreto que establece diversas Secretarías de Estado para el despacho de los negocios -- del orden administrativo federal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ve incrementadas sus funciones con lo relativo -- al comercio, designándosele Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio.

La Constitución de 1917 (Art. 90) señala al respecto que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal -- conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso.

El 7 de diciembre de 1946 se expide la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa a la que se le encomiendan funciones que correspondían a Hacienda y Crédito Público.

El 24 de diciembre de 1958 se expide la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que crea la Secretaría de la -- Presidencia a la que asigna la función relativa a inversiones -- que hasta entonces realizaba la Secretaría de Hacienda.

La Ley Orgánica de la Administración Pública de 29 de diciembre de 1976, abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y en su artículo 31 señala las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La nueva Ley distingue claramente entre los sistemas de ingresos y egresos, ubicando a la --

Subsecretaría de Egresos con sus funciones, en una nueva Secretaría a la que asigna las funciones de la Presidencia y la denominación de Programación y Presupuesto.

Esta Ley en su artículo 31, otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las siguientes atribuciones:

Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de ingresos, federal y del D.D.F.

Cobrar los impuestos, derechos, productos, y aprovechamientos federales en los términos de las leyes.

Cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal en los términos de la Ley de Ingresos del D.D.F. y las leyes fiscales correspondientes.

Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, estudiar y proyectar sus efectos en los ingresos de la Federación, y, con la excepción de lo previsto en la fracción VI del artículo 34, resolver en los casos concretos su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados. Para ello escuchará a las dependencias responsables de los sectores correspondientes.

Dirigir los servicios aduanales y de inspección y de política fiscal de la Federación.

Proyectar, y calcular los ingresos tanto de la Federación,

como del Departamento del Distrito Federal.

Se transfiere a la Secretaría de Comercio.

Practicar inspecciones y reconocimientos de existencias en almacenes, con objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del Crédito Público.

Manejar la deuda pública de la Federación y del D.D.F.

Dirigir la política monetaria y crediticia.

Administrar las casas de moneda y ensayo.

Ejercer las atribuciones que le señalan las leyes de instituciones de crédito, seguros y fianzas.

Intervenir en la representación del interés de la Federación y del D.D.F. en controversias fiscales, y

Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

La estructura orgánica de la dependencia queda como sigue:

1. Secretario.
Comisión Coordinadora Interna de Relaciones Financieras y -
Fiscales con Estados y Municipios.
 - 1.1 Comisión Interna de Administración y Programación.
 - 1.2 Procuraduría Fiscal de la Federación
1.2.1 Subprocuraduría Fiscal Regional.
 - 1.3 Tesorería de la Federación.
1.3.1 Delegaciones Regionales de la Tesorería de la -
Federación.
2. Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público.
 - Comisión Asesora Permanente de las Instituciones Naciona-
les de Crédito.
 - Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.
 - Comité Coordinador de Instituciones Nacionales de Crédito.
 - Comisión Nacional de Valores.
 - Comisión Asesora en Financiamiento Exterior.
 - 2.1 Dirección General de Planeación Hacendaria.
 - 2.2 Dirección General de Crédito Público.
 - 2.3 Dirección General de Bancos, Seguros y Valores.

2.4 Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales.

2.5 Dirección General de Promoción Fiscal.

2.5.1 Delegaciones Regionales de Promoción Fiscal.

3. Subsecretaría de Ingresos.

- Coordinación General con Entidades Federativas.
- Administración Fiscal Regional.
- Oficinas Federales de Hacienda.

3.1 Dirección General de Política de Ingresos.

3.2 Dirección General de Recaudación.

3.3 Dirección General de Fiscalización.

3.4 Dirección General Técnica.

4. Subsecretaría de Inspección Fiscal.

4.1 Dirección General de Aduanas.

4.1.1 Aduanas

4.1.2 Zonas de Inspección y vigilancia aduanal.

- 4.2 Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores.
- 4.3 Dirección General de Registro Federal de Vehículos.
- 5. Oficialía Mayor.
 - 5.1 Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.
 - 5.2 Dirección General de Administración.
 - 5.2.1 Delegaciones Regionales de Servicios Administrativos.
 - 5.3 Dirección General de Comunicación.
 - 5.4 Dirección General de Laboratorio Central.
 - 5.5 Dirección General de Talleres de Impresión de Estampillas y Valores.
 - 5.6 Dirección General de Casa de Moneda.

Al inicio de la Administración del Lic. Miguel de la Madrid, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sufre modificaciones. En virtud de éstas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de

- 4.2 Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores.
- 4.3 Dirección General de Registro Federal de Vehículos.
- 5. Oficialía Mayor.
 - 5.1 Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.
 - 5.2 Dirección General de Administración.
 - 5.2.1 Delegaciones Regionales de Servicios Administrativos.
 - 5.3 Dirección General de Comunicación.
 - 5.4 Dirección General de Laboratorio Central.
 - 5.5 Dirección General de Talleres de Impresión de Estampillas y Valores.
 - 5.6 Dirección General de Casa de Moneda.

Al inicio de la Administración del Lic. Miguel de la Madrid, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sufre modificaciones. En virtud de éstas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de

las Entidades de la Administración Pública Federal con base a -- las previsiones de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

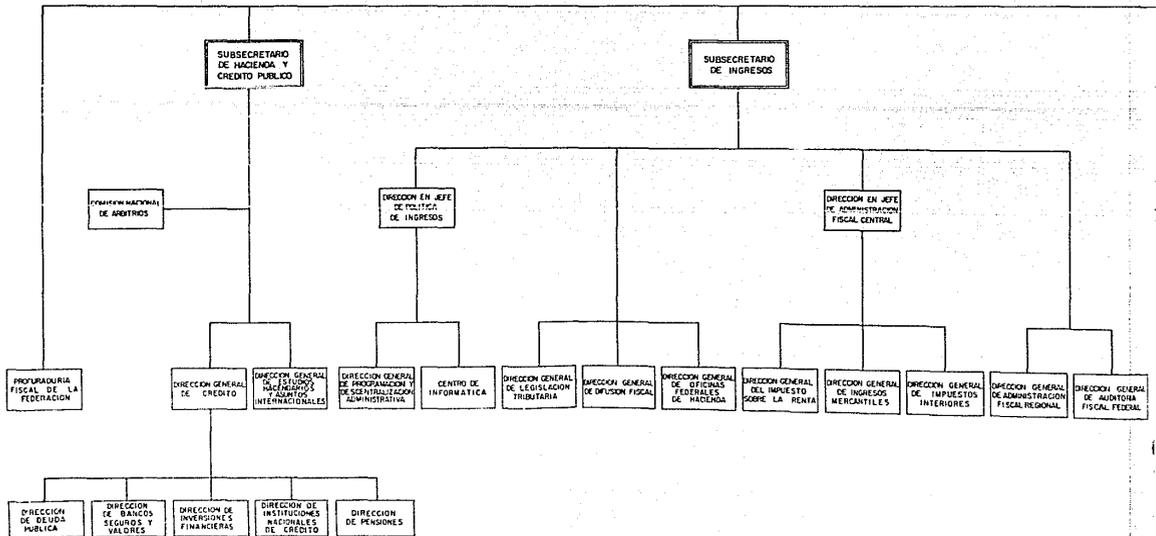
Las Reformas del Diario Oficial de 30 de diciembre de 1983, modifica la fracción IV del artículo 31, quedando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como responsable no sólo de determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, sino también de comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios.

En virtud de las mismas reformas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, representará el interés de la Federación en - las controversias fiscales.

Para 1986, se suprime la Subsecretaría de la Banca que se - había creado tras la nacionalización de la banca en 1982.

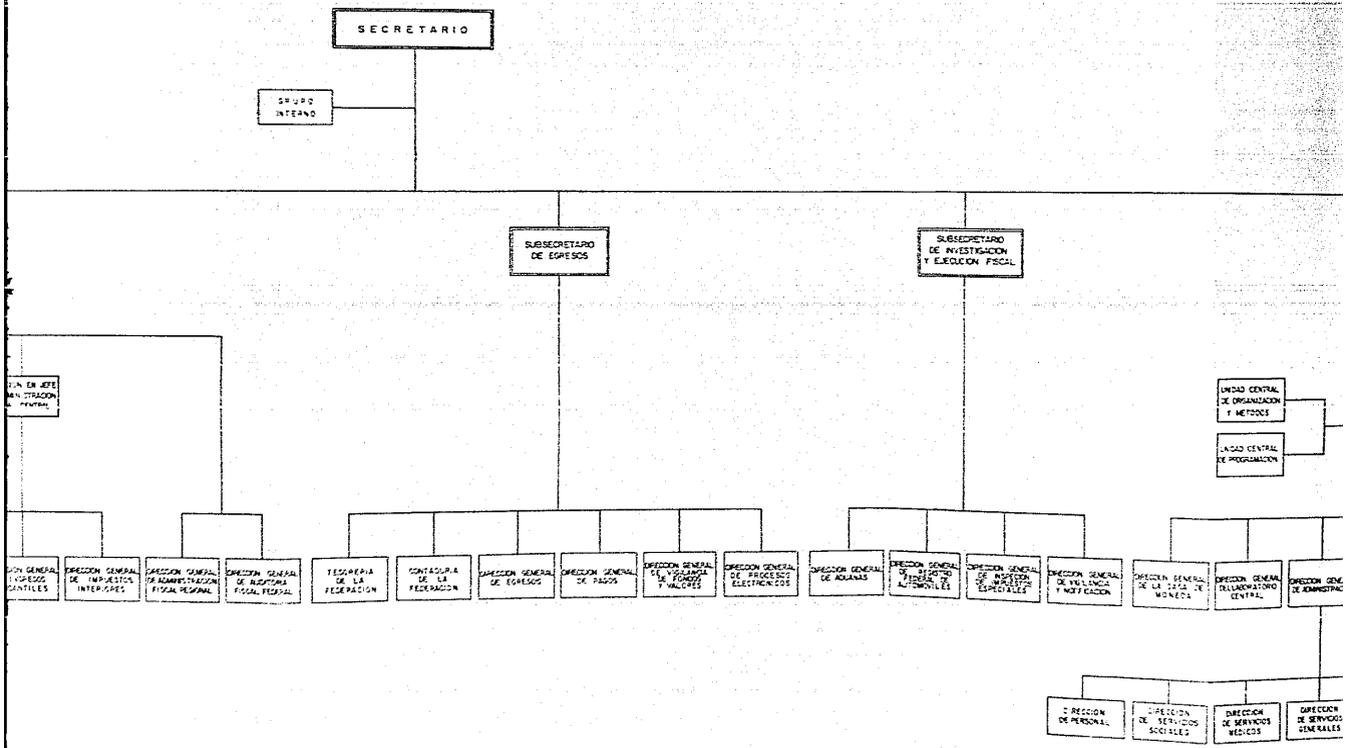
Atendiendo al objetivo del presente trabajo, analizar las - unidades administrativas involucradas en la administración del - Impuesto sobre la Renta, a continuación se reseñan las funciones de cada una por separado. 9/

9/ De acuerdo al Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta, hay dos tipos de autoridades: administradoras y exactoras. Las autoridades administradoras son las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y las Entidades Federativas coordinadas competentes para otorgar autorizaciones (Convenios de Coordinación Fiscal). Las exactoras son las que recaudan el impuesto: Delegaciones Fiscales Regionales y oficinas Federales de Hacienda.

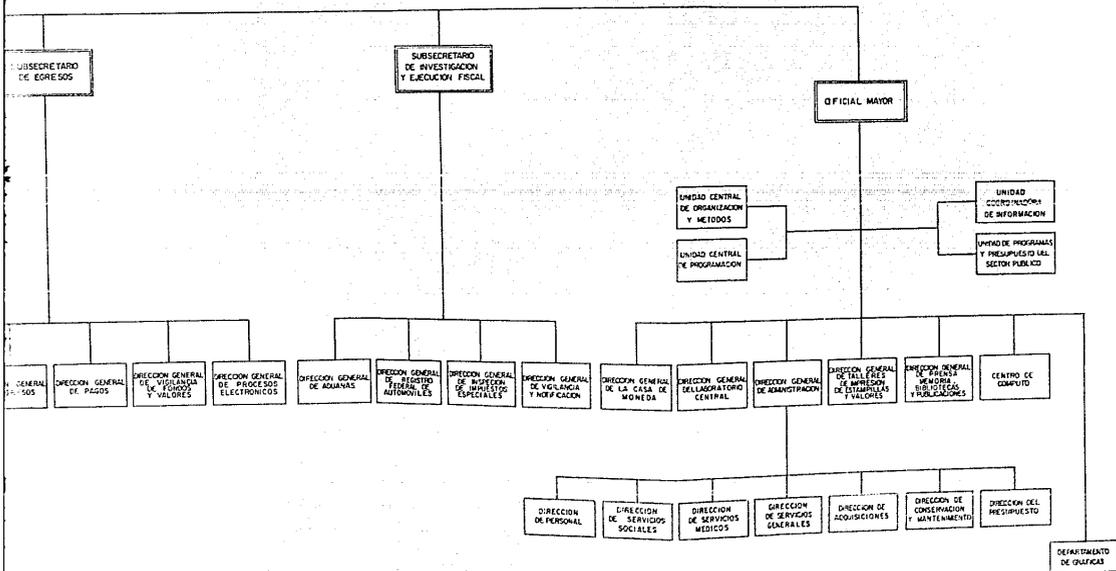


SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

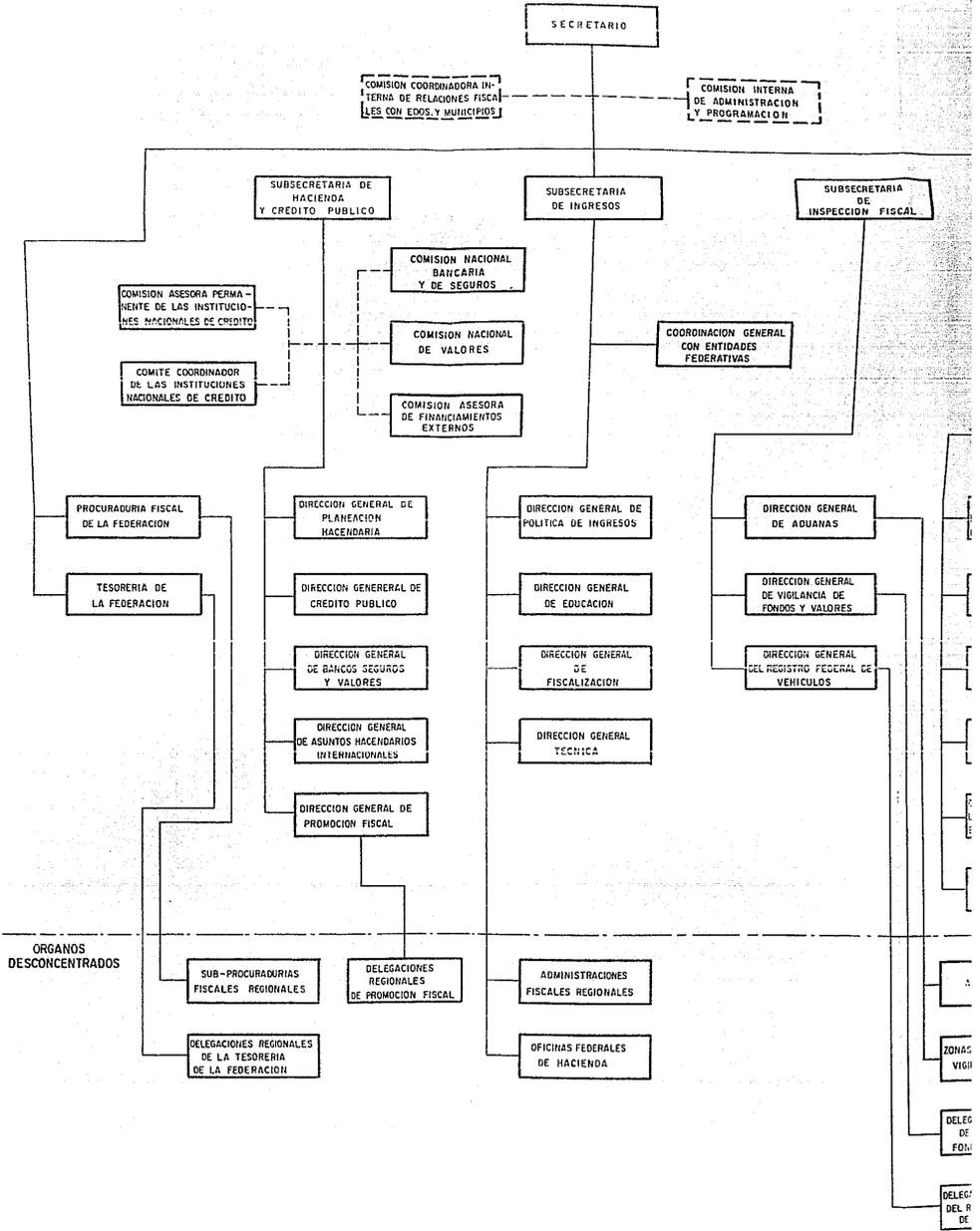
9



REDITO PUBLICO



SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO F



ORGANOS
DESCONCENTRADOS

SUB-PROCURADURIAS
FISCALES REGIONALES

DELEGACIONES
REGIONALES
DE PROMOCION FISCAL

ADMINISTRACIONES
FISCALES REGIONALES

DELEGACIONES REGIONALES
DE LA TESORERIA
DE LA FEDERACION

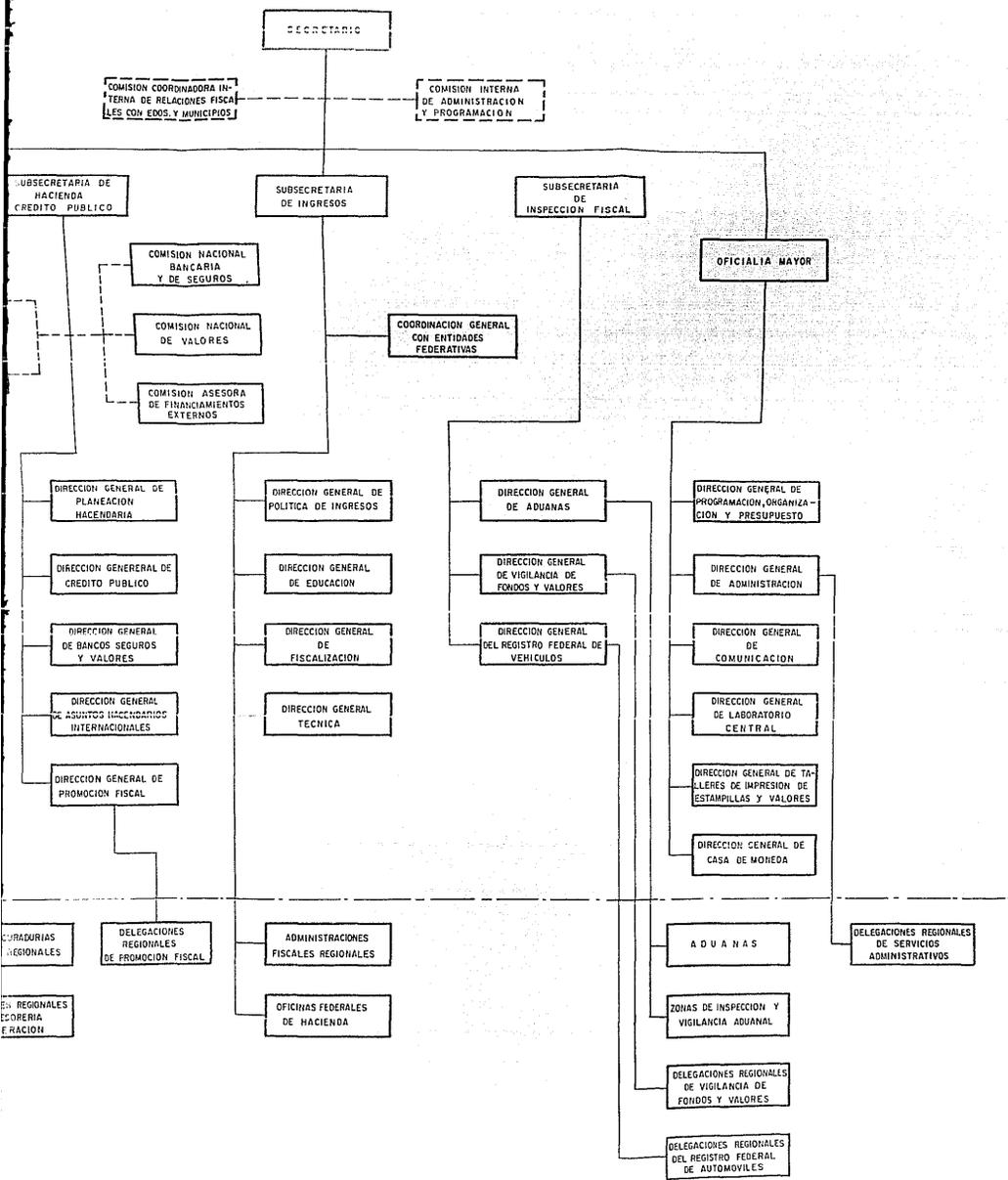
OFICINAS FEDERALES
DE HACIENDA

ZONAS
DE VIGILANCIA

DELEGACIONES
DE FONDOS

DELEGACIONES
DEL R. DE...

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO



4.5.1.1 Subsecretaría de Ingresos.

Planear y evaluar la política de ingresos de la Federación; la administración de causantes de impuestos federales, y la fiscalización de los ingresos por concepto de dichos impuestos, con excepción de los relativos al comercio exterior y de tenencia o uso de automóviles.

Lo anterior a través de:

1) Coordinación General de Entidades Federativas.

Formular la política de coordinación fiscal de la Federación con las Entidades Federativas en materia de impuestos federales y promover el cumplimiento recíproco de las obligaciones derivadas de los convenios de coordinación respectivos. Calcular y formular las órdenes de pago de las cantidades que correspondan a las Entidades Federativas y municipios por concepto de participaciones en impuestos federales.

2) Administraciones Fiscales Regionales.

Llevar y mantener actualizado el Registro Federal de Causantes en lo relativo a su circunscripción y los demás registros que establezcan las leyes fiscales, con excepción de los aduanales y el de vehículos, de recaudación los datos e informes necesarios para integrar el Registro Federal de --

Causantes relativo a todo el país.

Consolidar la contabilidad de ingresos y movimientos de fon
dos de las oficinas recaudadoras.

Supervisar el cumplimiento de los convenios de coordinación
por parte de las Entidades Federativas.

Recibir de los particulares y, en su caso, exigir las decla
raciones, avisos, manifestaciones y demás documentación a -
que obliguen las disposiciones fiscales y que conforme a --
ias mismas no deban presentarse ante las Oficinas Federales
de Hacienda, a otras autoridades fiscales.

Vigilar que los causantes, retenedores, responsables, soli-
darios y terceros, obligados conforme a las leyes impositi-
vas federales, con excepción de los aduanales y de tenen- -
cias o uso de automóviles, cumplan con la obligación de pre
sentar declaraciones ante las oficinas recaudadoras.

Tramitar y resolver las solicitudes de devolución de canti-
dades pagadas indebidamente al fisco o cuando legalmente --
así proceda; así como reconocer la existencia de créditos -
en contra de éste para efectos de compensación y resolver -
sobre la procedencia de compensaciones efectuadas, en la ma
teria de su competencia.

Resolver las consultas que formulen los interesados respec-
to a situaciones reales y concretas sobre la aplicación de

las disposiciones fiscales y conceder las autorizaciones -- previstas en las mismas, en las materias de su competencia.

Ordenar y practicar visitas domiciliarias de auditoría, inspecciones, verificaciones y reconocimientos, así como realizar los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cumplimiento de las obligaciones en materia de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales con excepción de los aduanales y el de tenencia o uso de automóviles.

Requerir de los causante y demás obligados la presentación de libros de contabilidad, documentos, correspondencia e informes y proceder a su revisión, a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales, con excepción de los aduanales y el de tenencia o uso de automóviles.

Autorizar a los contadores públicos para formular dictámenes sobre los estados financieros en relación con las declaraciones de los causantes de su competencia, así como revisar que los mencionados dictámenes reúnan los requisitos establecidos en las disposiciones federales.

Informar a la Dirección General de Fiscalización de las -- irregularidades cometidas por contadores públicos al formular dictámenes sobre los estados financieros en relación --

con las declaraciones de los causantes, de que tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones.

Comunicar los resultados de las visitas de auditoría, inspecciones, revisión de declaraciones y de dictámenes, verificaciones, reconocimientos y demás actos de comprobación a las autoridades competentes para determinar créditos fiscales y a los organismos fiscales autónomos que correspondan, aportándoles los datos y elementos necesarios para que tales autoridades y organismos ejerzan sus facultades.

Recibir y estudiar las inconformidades que formulen los contribuyentes y las pruebas que ofrezcan en relación con los hechos consignados en los actos de visitas domiciliarias, tomándolas en cuenta en su caso, al practicar la liquidación de créditos correspondientes.

Determinar la existencia de los créditos fiscales, dar las bases para su liquidación y fijarlas en cantidad líquida, respecto de los impuestos federales y sus respectivos cargos, a los causantes y demás obligados, con excepción de los aduanales y el de tenencia o uso de automóviles, así como ejercer dichas facultades respecto de los derechos, productos y aprovechamientos que no estén señalados como de la competencia de otra unidad administrativa de la Secretaría o de otra Secretaría de Estado.

Ejercer las facultades en que este artículo se refiere res-

pecto de los causantes sujetos a las bases especiales de --
tributación, que no correspondan a las autoridades fiscales
de las Entidades Federativas conforme a los convenios de --
coordinación respectivos.

Dictar las resoluciones que correspondan en relación con la
participación de los trabajadores en las utilidades de las
empresas.

Imponer las sanciones administrativas que correspondan a --
las infracciones fiscales, en las materias de impuestos fe-
derales, con excepción de los aduanales y el de tenencia o
uso de automóviles.

Condonar las multas que imponga y los impuestos por las uni
dades administrativas que de ella dependan.

Conceder prórrogas y autorizaciones para el pago de parcia-
lidades de créditos fiscales, en las materias de su compe--
tencia, previa garantía de su importe y accesorios legales
con sujeción a las directrices, requisitos, limitaciones, -
sistemas de control y supervisión que fije la Tesorería de
la Federación.

Resolver los recursos administrativos de su competencia.

Orientar a los contribuyentes respecto al cumplimiento de -
sus obligaciones fiscales, al calendario de aplicación de -

las disposiciones tributarias y a los procedimientos y formas para su debida importancia.

Informar a la Procuraduría Fiscal de la Federación de la comisión de delitos fiscales y oficinales de que tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones.

Coordinarse en la materia de su competencia con las demás - unidades administrativas regionales de la Secretaría y con las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas, para el mejor ejercicio de sus facultades.

4.5.1.1.1. Dirección General de Política de Ingresos.

Participar en la formulación. para aprobación superior, de la política financiera, crediticia y monetaria que apoya la toma de decisiones, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría y otras entidades públicas, tomando en cuenta los objetivos de los programas de Gobierno.

Formular, para aprobación superior, la política de ingresos de la Federación y señalar los objetivos que debe alcanzar, en congruencia con la política económica y social del país, en coordinación con otras unidades administrativas competentes de la Secretaría y otras entidades públicas.

Participar, conforme a los lineamientos que fije el Secretario, en el estudio y formulación de la política de ingresos de la Administración Pública Paraestatal.

Proponer, para aprobación superior, alternativas de política de ingresos, analizar su impacto por regiones y sectores económicos y estimar las metas de recaudación, tomando en cuenta la opinión de las autoridades administrativas competentes de la Secretaría, así como evaluar los resultados de dicha recaudación.

Participar en la formulación de las bases especiales de tributación y estudiar la repercusión de las mismas en la política fiscal.

Participar en la formulación para aprobación superior de la política de coordinación fiscal con las Entidades Federativas y municipios.

Formular anteproyectos de leyes y reglamentos en materia -- fiscal.

Proponer las medidas que deben tomarse para evitar la doble tributación en el plano nacional e internacional.

Participar en formulación de la política relativa a estímulos fiscales, en coordinación con otras unidades administrativas competentes de la Secretaría y otras entidades públicas.

Planear el sistema de estadística económico-fiscal y elaborar las estadísticas correspondientes, en coordinación con otras unidades administrativas competentes en la Secretaría.

Asesorar a las Entidades Federativas, cuando lo soliciten, en el análisis de su política; en la elaboración de sus ordenamientos tributarios y en el establecimiento de los sistemas administrativos correspondientes.

4.5.1.1.2 Dirección General de Recaudación *

Formular, para aprobación superior, las políticas, sistemas y procedimientos de recaudación de los ingresos fiscales -- del área de su competencia y planear, también para aprobación superior, las actividades de las Administraciones Fiscales Regionales y de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas tratándose de impuestos coordinados en -- los términos de los convenios y acuerdos respectivos. en materia de identificación de causantes, recaudación, vigilancia del cumplimiento de obligaciones, imposición de sanciones por infracciones en la materia de su competencia, condnación, cobro coactivo, contabilidad de ingresos y movimientos de fondos y recursos administrativos de su competencia.

Integrar y mantener actualizado el Registro Federal de Cau-

* Para 1985 cambia a Dirección General de Captación.

santes y los demás registros que establezcan las leyes fiscales, con excepción de los aduanales y el de vehículos.

Participar en la Tesorería de la Federación en el diseño de los sistemas de recaudación de ingresos de las Oficinas Federales de Hacienda y demás organismos de recaudación autorizados.

Formular, para aprobación superior, las políticas, normas, planes, directorios y criterios técnicos en materia de procesamiento de datos de la Subsecretaría a la que quede adscrita, así como establecerlos, aplicarlos central y regionalmente, y evaluar sus resultados.

Asesorar y supervisar la instrumentación de sistemas, procedimientos y métodos a las Administraciones Fiscales Regionales en el área de su competencia.

Dar servicio de procesamiento electrónico de datos a las unidades administrativas de la Subsecretaría a la que quede adscrita.

Participar en el diseño de las formas oficiales, avisos, de claraciones, manifestaciones y demás documentos requeridos por las disposiciones fiscales materia de la competencia de las unidades administrativas de la Subsecretaría a que quede adscrita.

Participar en la formulación, para aprobación superior, de los convenios y acuerdos de coordinación con las autoridades fiscales de las Entidades Federativas y evaluar sus resultados, en la materia de su competencia.

Recibir de los particulares y en su caso requerir los avisos, manifestaciones y demás documentación que conforme a las disposiciones fiscales deban presentarse ante la misma.

Informar a la Procuraduría Fiscal de la Federación de la presunta comisión de delitos fiscales y oficiales de que tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones.

4.5.1.1.3 Dirección General de Fiscalización

Formular, para aprobación superior, la política y los programas de revisión de declaraciones, de dictámenes de contadores públicos autorizados y de inspección y comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales, con excepción de los aduanales y el de tenencia o uso de automóviles.

Planear, para aprobación superior, las actividades de las Administraciones Fiscales Regionales y de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas tratándose de impuestos coordinados, en los términos de los convenios y acuer-

dos respectivos, para la revisión de declaraciones, y de los dictámenes de contadores públicos autorizados, la inspección y comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales de los causantes en las materias señaladas en la fracción anterior.

Establecer los sistemas y procedimientos a que debe ajustarse la revisión de declaraciones, y de dictámenes de contadores públicos autorizados, la inspección y comprobación en las materias a que se refiere la fracción 1 de este artículo, y las que deban realizar en materia de su competencia las Administraciones Fiscales Regionales y las autoridades fiscales de las Entidades Federativas que actúen con fundamento en los convenios y acuerdos de coordinación fiscal, así como evaluar sus resultados.

Asesorar y supervisar la instrumentación de sistemas, procedimientos y métodos en las Administraciones Fiscales Regionales en el área de su competencia.

Participar en el establecimiento de las bases especiales de tributación en la materia de su competencia.

Intervenir, en la materia de su competencia, en la elaboración de los convenios y acuerdos de coordinación fiscal con las Entidades Federativas y en la evaluación de sus resultados.

Participar con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, en los programas conjuntos relativos a la -- aplicación de las disposiciones en materia de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y realizar las actividades necesarias a su inspección y comprobación.

Ordenar y practicar visitas domiciliarias de auditoría, inspecciones, verificaciones y reconocimientos, así como realizar los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cumplimiento de las obligaciones en materia de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales.

Revisar las declaraciones de los causantes y comprobar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales en materia de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales, con excepción de los aduanales y el de tenencia o uso de -- automóviles.

Autorizar a los contadores públicos para formular dictámenes sobre los estados financieros en relación con las declaraciones de los causantes; llevar el registro y control de dichos contadores; revisar que los mencionados dictámenes reúnan los requisitos establecidos en las disposiciones fiscales; así como suspender o cancelar en los caso que proceda, el registro correspondiente, por no cumplirse con dichas disposiciones fiscales.

Comunicar los resultados obtenidos en las revisiones de declaraciones y de dictámenes formulados por contadores públicos registrados, así como de las visitas domiciliarias de auditoría, inspecciones, verificaciones y reconocimiento y demás actos de comprobación, a las autoridades competentes para determinar créditos fiscales y a los organismos fiscales autónomos que corresponda, aportándoles los datos y elementos necesarios para que dichas autoridades y organismos ejerzan sus facultades.

Informar a la Procuraduría Fiscal de la Federación de la presunta comisión de delitos fiscales y oficiales de que tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones.

4.5.1.2. Procuraduría Fiscal de la Federación.

Formular los proyectos de leyes, reglamentos y acuerdos que el Secretario proponga al Presidente de la República y las demás disposiciones de observancia general en las materias de la competencia de la Secretaría así como preparar proyectos de convenciones sobre asuntos hacendarios y fiscales de carácter internacional, interviniendo en las negociaciones respectivas.

Realizar estudios comparados de los sistemas fiscales, de los administrativos y de los de justicia administrativa de otros países en materia fiscal, para apoyar la reforma impositiva.

Intervenir en la materia de su competencia y en los aspectos jurídicos de los convenios y acuerdos de coordinación fiscal con las Entidades Federativas, así como asesorarlas en los estudios que aquellas soliciten a la Secretaría para la elaboración de sus ordenamientos tributarios y para el establecimiento de los sistemas administrativos correspondientes.

Cuidar y promover el cumplimiento recíproco de las obligaciones derivadas de los convenios o acuerdos de coordinación fiscal, en la materia de su competencia.

Proponer medidas para la mejor aplicación de las disposiciones fiscales y para la pronta y expedita administración de justicia en materia fiscal.

Establecer los planes, programas, sistemas y procedimientos - conforme a los cuales las Subprocuradurías Fiscales Regionales realicen sus actividades y evaluar sus resultados.

Ser consejero jurídico de la Secretaría.

Representar el interés de la Federación en controversias - fiscales y a la Secretaría en toda clase de juicios, de investigaciones o de procedimientos administrativos ante los Tribunales de la República y ante las demás autoridades, - siempre que dicha representación no corresponda al Ministerio Público Federal, y en este último caso, proporcionarle

los elementos que sean necesarios; así como ejercitar las acciones, excepciones y defensas de las que sean titulares e interponer los recursos que procedan ante los citados -- Tribunales de la República.

Ejercer en materia de infracciones y delitos fiscales las atribuciones señaladas a la Secretaría en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes, e imponer las sanciones correspondientes por infracciones a dichas leyes, excepto cuando se trate de sanciones de la competencia de las -- unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría de Ingresos, de las Entidades Federativas coordinadas y de las -- aduanales y de las del Registro Federal de Vehículos.

Denunciar al Ministerio Público Federal los hechos que puedan constituir delitos oficiales cometidos por quienes prestan sus servicios a la Secretaría, allegándose los elementos probatorios del caso, así como denunciar o querrellarse ante el Ministerio Público competente de los hechos delictuosos en que dicha Secretaría resulte ofendida y de los -- que tenga conocimiento.

4.5.1.3. Tesorería de la Federación.

El Reglamento Interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su artículo 23 señala como facultades de la Tesorería de la Federación las siguientes:

Acordar con el Secretario del despacho de los asuntos de -- las unidades administrativas adscritas en su responsabilidad.

Fijar en cantidad líquida el importe de los créditos fiscales a cargo de los causantes y demás obligados, que deban hacerse efectivos, salvo que corresponda ser determinados por otra autoridad competente.

Recaudar, concentrar, custodiar, vigilar y situar los fondos provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación y otros conceptos que deba percibir el Gobierno Federal por cuenta propia o ajena, depositándolos diariamente en el Banco de México, S.A., así como establecer los sistemas y procedimientos de recaudación de los ingresos federales.

Ordenar y aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos o responsabilidades que le sean radicados y ordenar y pagar los gastos y honorarios de ejecución correspondientes.

Requerir y llevar la cuenta del movimiento de los fondos de la Federación, así como rendir cuentas de sus propias operaciones de ingresos y egresos.

Hacer los pagos autorizados que afecten al Presupuesto de Egresos de la Federación y los demás que legalmente deba ha

cer el Gobierno Federal, en función de las disponibilidades.

Recibir y solicitar, en su caso, y manejar la información - presupuestal, contable, financiera y de otra índole que proporcionen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en la forma y con la periodicidad que al efecto convengan a aquélla y la Secretaría.

Depurar con la Secretaría de Programación y Presupuesto y con los ramos las cuentas correspondientes a los anticipos efectuados.

Intervenir en la materia de su competencia en la formulación de los convenios de coordinación fiscal con las Entidades Federativas y en los acuerdos a favor de las mismas, así como celebrar los convenios relativos a servicios bancarios que deba utilizar el Gobierno Federal.

Autorizar las ventas fuera de subasta de bienes embargados - al mejor comprador y guardar, aplicar, destruir, rematar o vender los bienes que se decomisen o abandonen en favor del Gobierno Federal, salvo aquellos que pasen a ser propiedad de la Hacienda Pública Federal por la aplicación de las leyes aduanales y del Registro Federal de Vehículos.

Conceder prórrogas y autorizaciones para el pago en parcia-

lidades de los créditos fiscales, previa garantía de su importe y accesorios legales, así como fijar con la intervención de las unidades administrativas que conforme a las disposiciones legales aplicables tengan esa misma facultad las directrices, requisitos, limitaciones, sistemas de control y supervisión a que las mismas deban sujetarse.

Intervenir en las emisiones, recibo y distribución de estampillas y otras formas valoradas, concentrarlas y destruirlas cuando quedan fuera de uso, así como destruir los materiales empleados en su producción.

Intervenir en la emisión, colocación y, en su caso, en la cancelación y destrucción de los títulos de deuda pública.

Suscribir conjuntamente con el titular de la Secretaría o funcionario a quien éste autorice para ello, toda clase de títulos de crédito que obliguen al Gobierno Federal.

Establecer los planes, programas, sistemas y procedimientos conforme a los cuales las Delegaciones Regionales de la Tesorería de la Federación realicen sus actividades, y evaluar sus resultados.

Aceptar previa calificación, las garantías que se otorguen a favor del Gobierno Federal, registrarlas, autorizar su substitución, cancelarlas o hacerlas efectivas conforme a las disposiciones legales; resolver las solicitudes de dis-

pensa de la obligación de garantizar el interés fiscal, previo acuerdo de la Procuraduría Fiscal de la Federación cuando el crédito se encuentre contravertido.

Intervenir en el otorgamiento de las garantías y avales a cargo del Gobierno Federal y llevar su registro.

Depurar los créditos fiscales a favor del Gobierno Federal y cancelarlos cuando proceda.

Aplicar al Erario Federal los depósitos constituidos en los casos de abandono.

Depurar las cuentas de activos y pasivos que maneje.

Practicar auditorías contables a las unidades administrativas que recauden o manejen fondos propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

Administrar el Fondo para Indemnizaciones al Erario Federal.

Operar la compensación de los créditos y deudas entre la Federación por una parte y las entidades públicas por la otra, así como entre la Federación y los particulares, en los términos del Código Fiscal de la Federación; y establecer y manejar la cámara de compensación de créditos y deudas entre las entidades de la Administración Pública Federal y llevar un registro y seguimiento de las cuentas corrientes de depó

sito en dinero y valores y otro tipo de operaciones financieras que las entidades tengan contratadas en instituciones de crédito que operen en el país o en el extranjero, -- conforme a las normas que dicte el Ejecutivo Federal.

Establecer las reglas para determinar los honorarios a depositarios, interventores y administradores y a terceros en -- los procedimientos administrativos de ejecución.

Autorizar el pago de créditos fiscales mediante la dación -- de bienes que propongan los contribuyentes, cuando aparezcan que tales bienes resulten útiles para incrementar el -- patrimonio nacional.

Autorizar el pago por concepto de devolución de cantidades pagadas indebidamente al Fisco, aprobadas por autoridad competente y expedir certificados de estímulos fiscales de -- acuerdo con las resoluciones de las autoridades competentes.

Cancelar y, en su caso, reponer los cheques expedidos por -- la Tesorería de la Federación con base en las disposiciones legales aplicables.

Declarar de oficio la prescripción a favor de la Federación de depósitos constituidos, o el abandono de los bienes muebles en poder o a disposición de las oficinas ejecutoras, -- cuando en ambos casos no fueren reclamados dentro del plazo legal correspondiente, de conformidad con lo dispuesto por

la Ley de la Tesorería de la Federación y su Reglamento; -- así como la prescripción de los créditos por anticipos y -- préstamos otorgados por el Gobierno Federal a los Estados y a los Municipios y del derecho a las participaciones correspondientes.

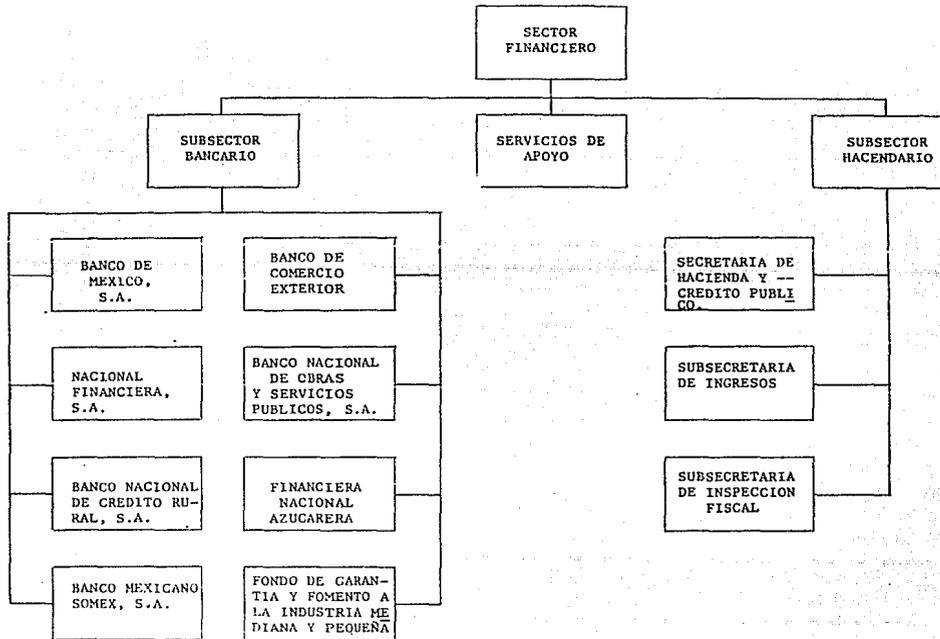
Manejar el sistema del movimiento de fondos de la Federa- - ción y proponer medidas para el adecuado pago de las erogaciones autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federa- - ción.

Resolver los recursos administrativos en la materia de su - competencia.

El Tesorero de la Federación será auxiliado por los Subtesoreros de Egresos; de Ingresos; y de Control e Informática -- por las Unidades de Verificación de Sistemas y Registros -- Contables; de Asuntos Jurídicos; y de Registros Contables; así como por los Delegados Regionales de la Tesorería de la Federación.

A fin de dar mayor claridad al contexto en el que se ubica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a continuación se - presenta la estructura orgánica del sector financiero 1979-1982*

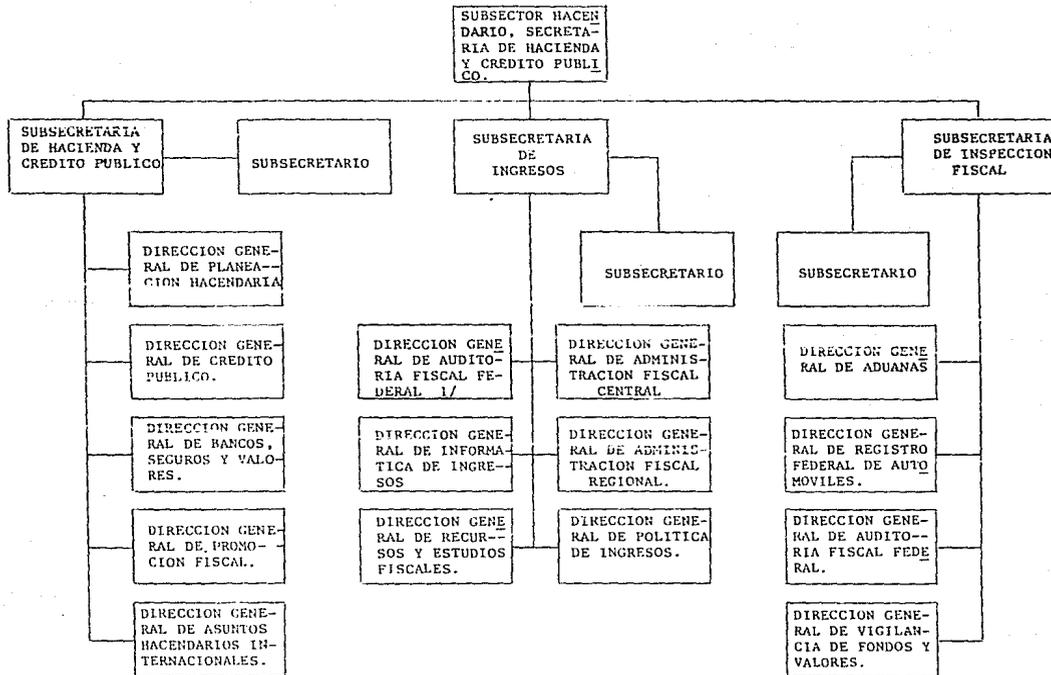
*Son los años sobre los cuales se encontró información. El accoso a los Anexos de los Informes de Gobierno del período, resultó especialmente difícil.



FUENTE: López Portillo, José

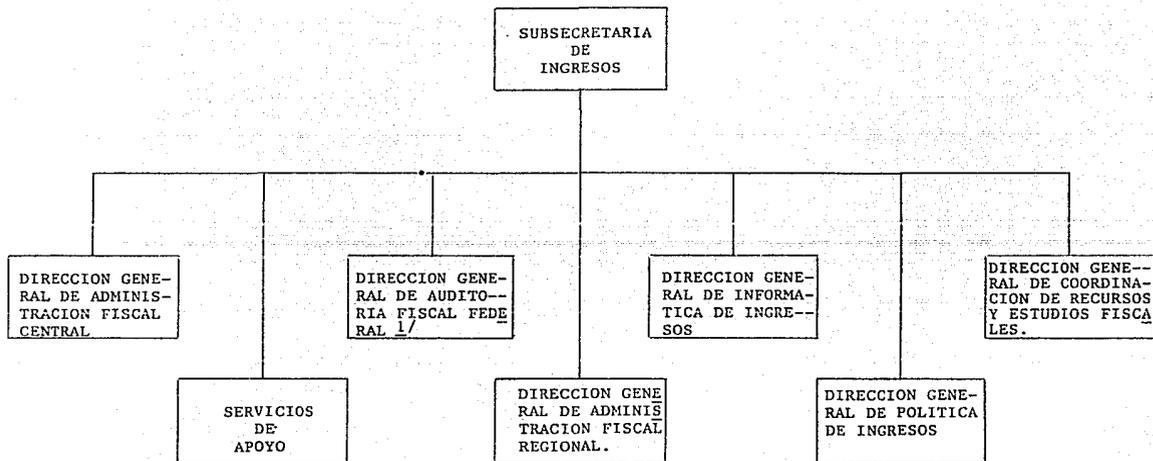
Cuarto Informe de Gobierno
Anexo Programático II-A

10. de Septiembre de 1979.



1/ En base al Acuerdo publicado en el Diario Oficial del 14 de junio de 1979, esta Dirección dependiente de la Subsecretaría de Inspección Fiscal, fue adscrita a la Subsecretaría de Ingresos.

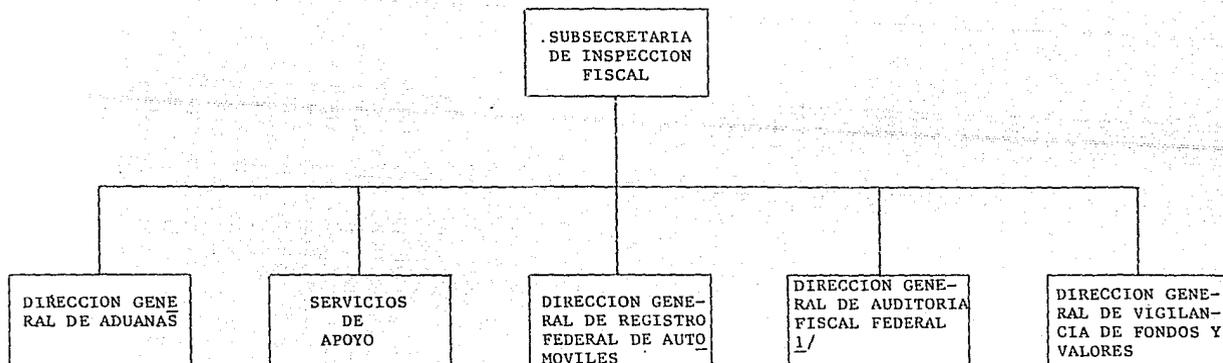
SUBSECTOR HACENDARIO 1979



FUENTE: López Portillo, José Cuarto Informe de Gobierno. Anexo Programático II-A 1o. de Septiembre de 1979. México, D.F.

1/ En base al Acuerdo publicado en el Diario Oficial del 14 de junio de 1979, la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal dependiente de la Subsecretaría de Inspección Fiscal, fue adscrita a la Subsecretaría de Ingresos.

SUBSECTOR HACENDARIO 1979

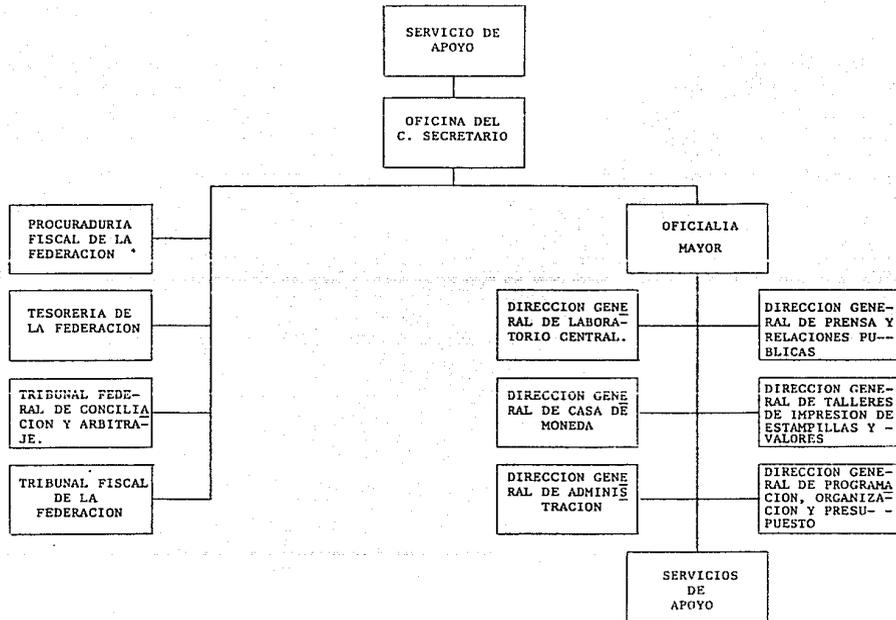


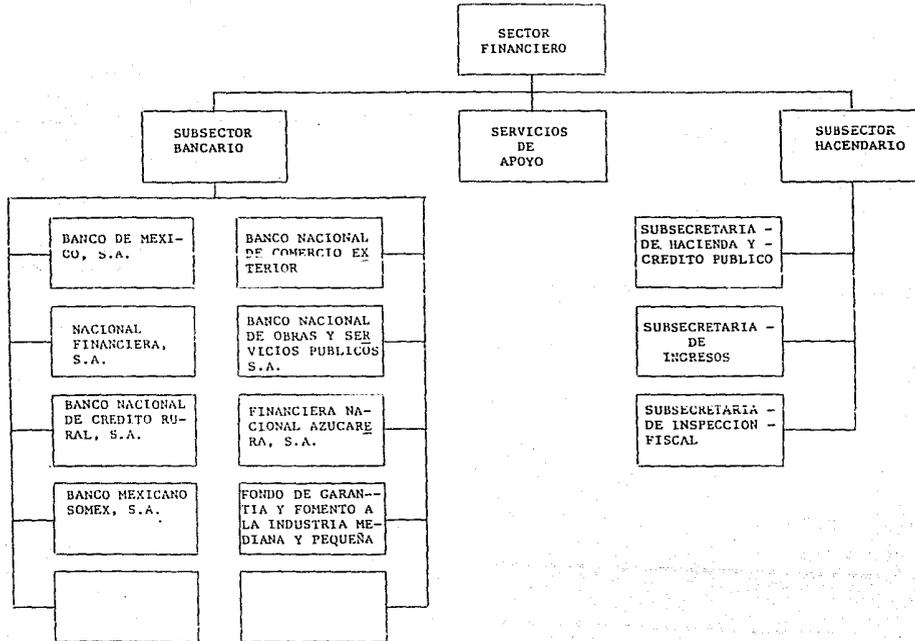
1/ En base al Acuerdo publicado en el Diario Oficial del 14 de junio de 1979, la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal dependiente de la Subsecretaría de Inspección Fiscal, fue adscrita a la Subsecretaría de Ingresos.

FUENTE: López Portillo, José

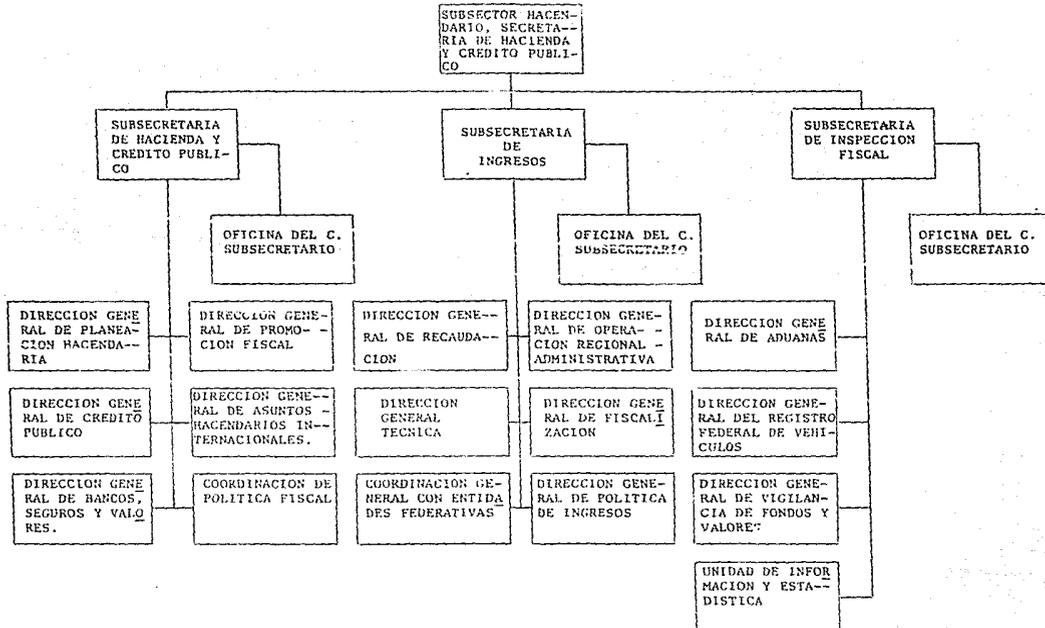
Cuarto Informe de Gobierno. Anexo Programático 11-A.

10. de Septiembre de 1979. México, D.F.



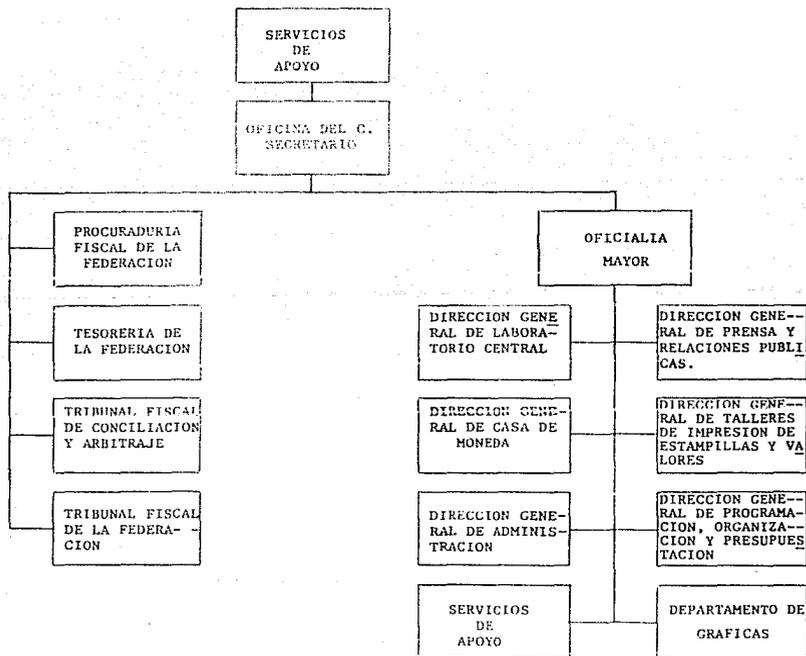


FUENTE: CUARTO INFORME DE GOBIERNO. ANEXO PROGRAMATICO II-B. 1o. de Septiembre de 1980.

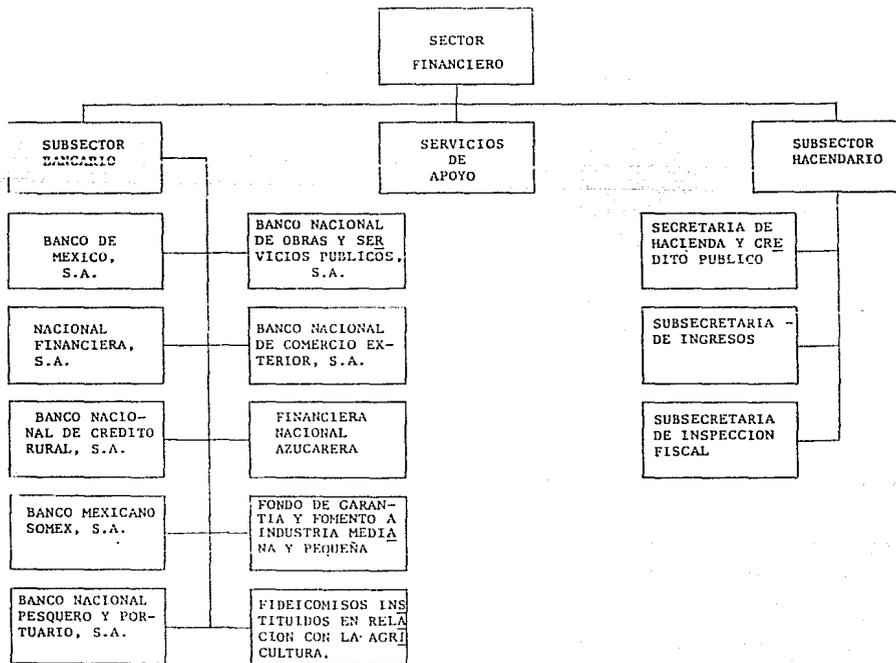


FUENTE: López Portillo, José

Cuarto Informe de Gobierno. Anexo Programático 11-A 1980
1o. de Septiembre de 1980. México, D.F.

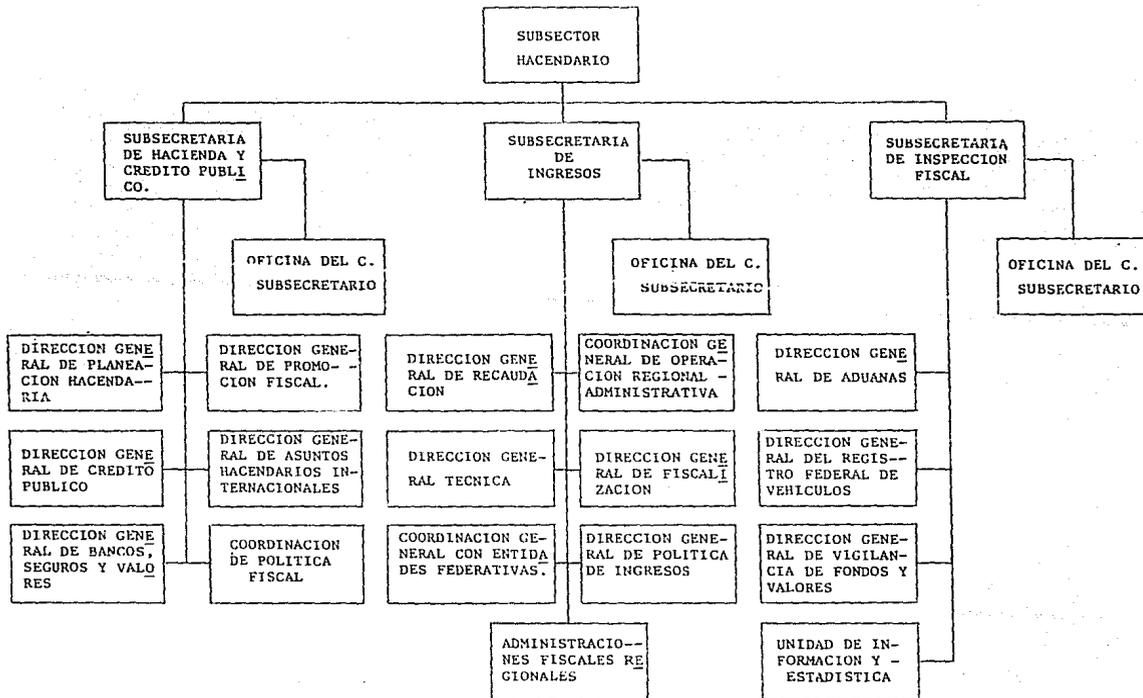


FUENTE: López Portillo, José Cuarto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico II-A 1980. 10. de Septiembre de 1980. México, D.F.



FUENTE: López Portillo, José

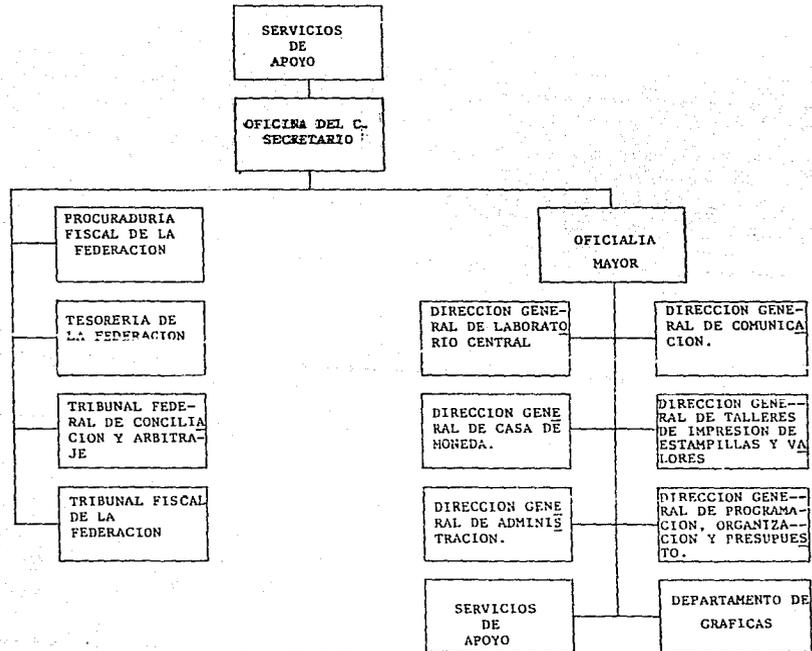
Sexto Informe de Gobierno. Anexo Programático II-A
10. de septiembre de 1982. México, D.F.



FUENTE: López Portillo, José

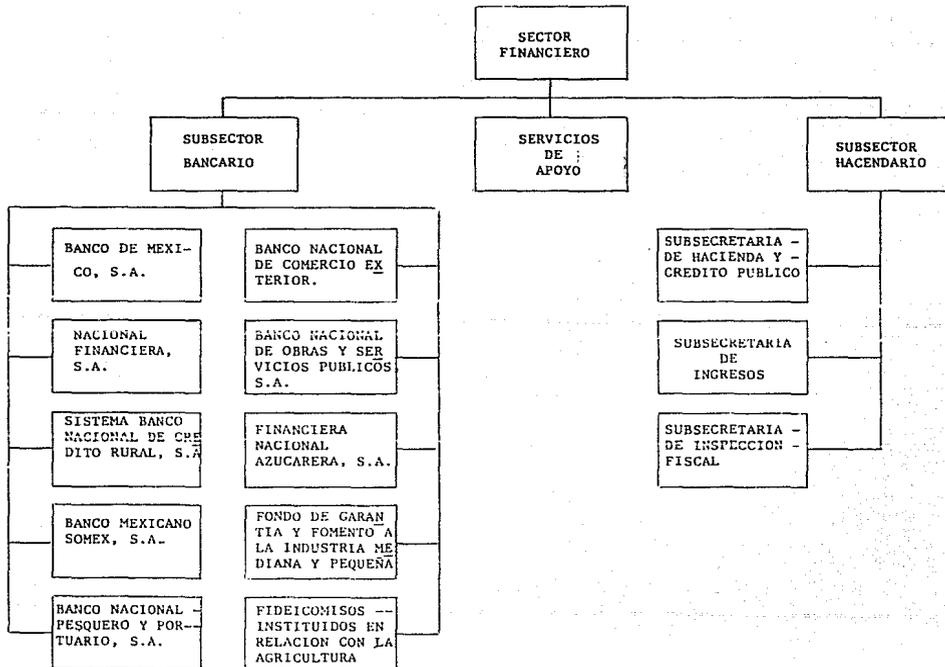
Quinto Informe de Gobierno. 10. de Septiembre de 1981.

México, D.F.



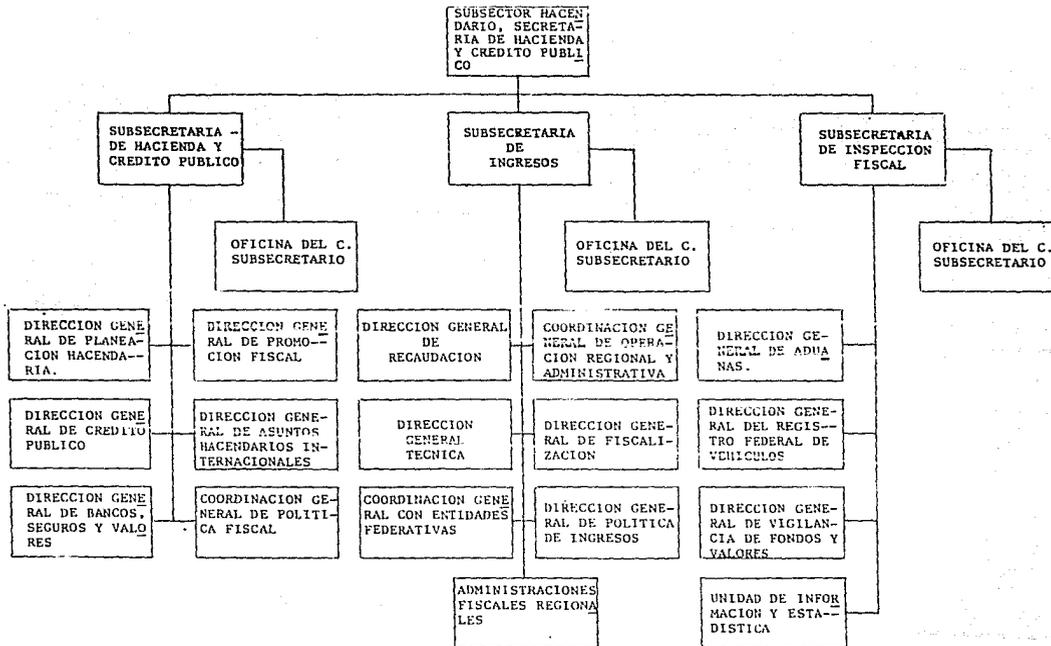
FUENTE: López Portillo, José

Quinto Informe de Gobierno.
10. de Septiembre de 1981. México, D.F.



FUENTE: López Portillo, José

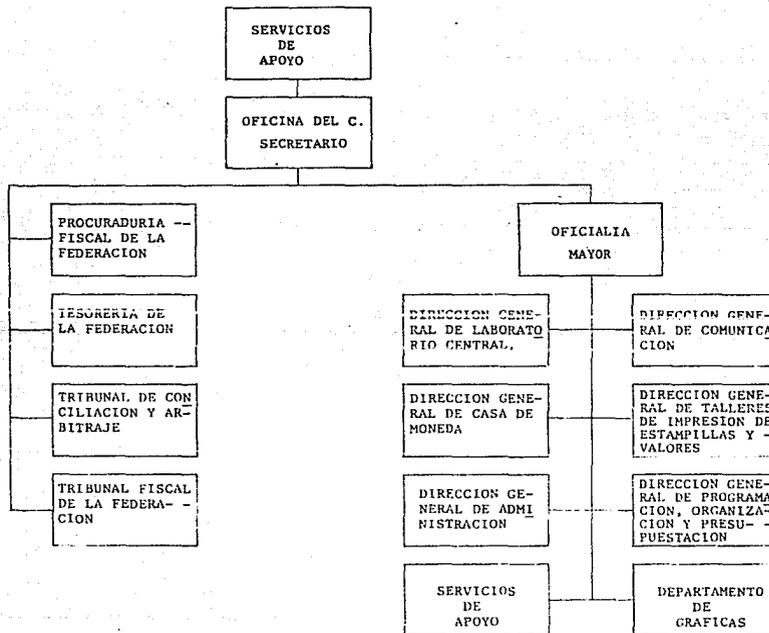
Sexto Informe de Gobierno. Anexo Programático II-B
10. de Septiembre de 1986. México, D.F.



FUENTE: López Portillo, José

Sexto Informe de Gobierno. Anexo Programático II-B
10. de Septiembre de 1982. México, D.F.

1982



FUENTE: López Portillo, José

Sexto Informe de Gobierno. Anexo Programático II-B
10. de Septiembre de 1982. México, D.F.

4.5.2. Tribunal Fiscal de la Federación.

Este Tribunal es creado por la Ley de Justicia Fiscal del 31 de agosto de 1936 y entra en funciones el 1o. de enero de 1937. Constituye la primera instancia que tienen los particulares para defender sus intereses frente a los abusos en la aplicación de los impuestos. De ahí se deriva la importancia de su funcionamiento adecuado si se quiere lograr mayor credibilidad por parte de los contribuyentes en una política tributaria justa, equilibrada.

El objetivo esencial de el Tribunal Fiscal de la Federación es dirimir las controversias planteadas por los particulares en contra de actos impositivos de la Secretaría de Hacienda y Crédito y sus dependencias, o de cualquier organismo fiscal autónomo, así como en contra de resoluciones que constituyan responsabilidades administrativas en materia fiscal, del procedimiento económico coactivo de la negativa de la autoridad competente para ordenar la devolución de un impuesto o derecho ilegalmente percibido, o por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada una decisión administrativa favorable a un particular.

El Código Fiscal de la Federación del 31 de diciembre de 1938 deroga la Ley supracitada y amplía su contenido en el ámbito de la materia fiscal, de los procedimientos officiosos y contentiosos; éste último se reproduce en lo esencial la estructura y competencia del Tribunal.

Para 1978 se modifica la organización del propio Tribunal - en virtud del decreto del 28 de diciembre de 1964. Se aumentan 2 salas, teniendo en la actualidad 7.

La competencia del Tribunal se amplía mediante decretos del 31 de diciembre de 1941; del 29 de diciembre de 1961 y del 29 de diciembre de 1965. En virtud de éstos, el Tribunal conocerá de la depuración de créditos a cargo del Gobierno Federal; resoluciones del D.D.F.; dictadas en materia tributaria; de multas administrativas federales y del Distrito Federal; de resoluciones del Seguro Social sobre cuestiones reputadas como fiscales; de pensiones civiles; de controversias por interpretación o cumplimiento de contratos de obras públicas; de controversias promovidas por las compañías de fianzas contra los requerimientos de pago con cargo a las pólizas expedidas a favor de entidades públicas, así como de aquellas diversas competencias otorgadas por leyes especiales.

El Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en vigor a partir del 10. de - - abril de 1967, derogaron el Código Fiscal de 1938 y sus reformas posteriores, manteniendo sustancialmente la organización y competencia del Tribunal.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1971, se reformó la ley orgánica derogando la competencia del Tribunal para conocer de multas administrativas del Distrito Federal, quedando sólo la relativa al conocimiento de multas im-

puestas por infracciones a la legislación fiscal del propio Distrito.

No existe división de materias por salas, ya que éstas componen de todas para los cuales es competente el Tribunal.

Sus sentencias son declarativas y en contra de ellas proceden: a) el recurso de queja por violación de la jurisprudencia establecida por el Pleno; b) el recurso de revisión, que sólo puede ser interpuesto por el Titular de la Secretaría, departamento de Estado u organismo descentralizado y c) el juicio de amparo, cuando la sentencia es adversa a los particulares.

Atribuciones.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, las atribuciones de este Tribunal son:

- I. Conocer de las controversias suscitadas entre los particulares, por una parte, y las autoridades fiscales federales, del Distrito Federal o los organismos fiscales autónomos, por la otra;
- II. Conocer de los juicios referentes a multas administrativas federales y fiscales del Distrito Federal;
- III. Tramitar y resolver los juicios relativos a pensiones mili-

tares y demás prestaciones sociales concedidas a los miembros del Ejército y la Armada, y los que versen sobre pensiones civiles;

- IV. Conocer de las cuestiones litigiosas sobre contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal y responsabilidades administrativas de funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal y fianzas otorgadas a favor de esas entidades públicas y de las tesorerías de los Estados o Municipios;
- V. Conocer de las controversias sobre cuotas y capitales constitutivos del Seguro Social y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, y
- VI. Conocer de la depuración de créditos a cargo del Gobierno Federal.

Estructura Orgánica

1.0 Tribunal Pleno

1.1 Presidente del Tribunal

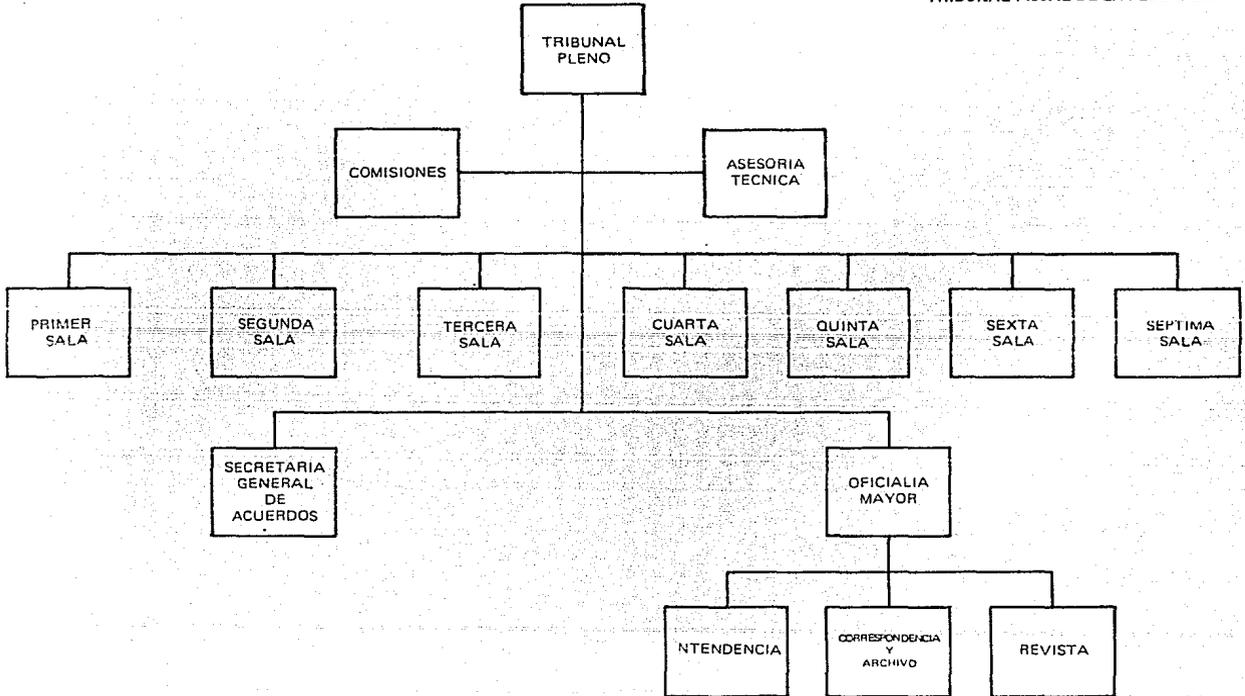
1.1.1 Comisiones

1.1.2 Asesoría Técnica

1.1.3 Salas

1.1.4 Secretaría General de Acuerdos**1.1.4.1 Intendencia****1.1.5 Oficina de Correspondencia y Archivo****1.1.6 Oficina Administrativa****1.1.7 Oficina de Revista**

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION



4.5.3 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

4.5.3.1 Antecedentes

El Poder Tributario, la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas, tiene un carácter consubstancial al Estado y puede ser originario o delegado. Es originario cuando nace de la Constitución y, por ende, no se recibe de ninguna otra entidad, es el caso de la Federación y los Estados de la República Mexicana.

En cambio, es delegado cuando la entidad política lo posee por que le ha sido transferido por otra entidad que tiene poder originario.

Debe distinguirse también la competencia tributaria, que consiste en poder recaudar el tributo cuando se ha producido el hecho generador. El titular de la competencia tributaria es el acreedor de la prestación tributaria; generalmente coinciden las titularidades del poder tributario y de la competencia tributaria en una misma entidad v.gr. el Gobierno Federal es titular del poder tributario que se ejerce mediante el uso de timbres y a la vez es titular de la competencia tributaria, al cobrar dichos impuestos. Pero también se da el caso en el que el titular de la competencia tributaria puede ser una entidad (Municipio) y el titular del poder tributario otra entidad (Estado).

En un sistema federal como el nuestro, los gobiernos central y estatales son independientes uno de otro, dentro de su esfera y no están subordinados al otro, aunque actúen coordinados entre sí.

Partiendo de este principio se da la coexistencia de poderes tributarios del Gobierno central y de los Estados que pueden ser igualmente supremos. La distribución de las materias imponibles se hace mediante la enumeración de dichas materias referidas a ambos gobiernos, la enumeración para uno de éstos entendiéndose que los restantes son dejados al otro, y a través de la atribución a un poder, el federal, de algunas facultades exclusivas (Art. 73, Fracción XXIX, y Art. 177 constitucionales), en el resto de las materias imponibles coinciden tanto el poder tributario federal como los poderes tributarios de las Entidades Federativas.

En cuanto a la distribución de lo producido de las recaudaciones, uno de los gobiernos tiene el control completo respecto de las materias imponibles y la participación de las recaudaciones se da según un determinado sistema de cuotas, que contemple el reparto de lo producido total de los impuestos, o bien, uno de los gobiernos recibe un monto definido y el otro la cantidad restante.

En el caso de México ocurre lo siguiente:

La Constitución de 1917 faculta al Congreso de la Unión pa-

ra establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto federal (Art. 73). "En relación al sistema de distribución de poderes tributarios, nuestra Carta Magna no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son: a) concurrencia contributiva de la Federación y los Estados, en la mayoría de las fuentes de ingresos -- (Art. 73 y 124); b) limitaciones a la facultad impositiva de -- los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (Art. 73, fracciones X y XXIX, y c) restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados -- (Art. 117 y 118)". (10).

Los Estados concurren con la Federación en un poder tributario general. El poder tributario de los Estados se basa en los preceptos constitucionales de autonomía y soberanía (Art. 40), -- pues esta última implica el poder de tributación. En el caso de aquellas materias en que la constitución le concede soberanía -- tributaria exclusiva a la Federación, ésta puede delegar facultades a los Estados.

En materia de ingresos tributarios tradicionales de los Estados tenemos los siguientes: impuestos sobre la propiedad rústica y urbana (el más importante); impuestos sobre la producción o compra-venta de productos agrícolas; impuestos especiales so--

(10) De la Garza, Sergio "Derecho Fiscal Mexicano" Porrúa, México, 1985.

bre la producción industrial de determinados artículos; impuestos especiales sobre la elaboración de bebidas alcohólicas; impuestos especiales sobre expendios de bebidas alcohólicas; impuestos especiales sobre instrumentos públicos, operaciones contractuales y remates; impuestos especiales sobre adquisición de capitales, impuestos especiales sobre sueldos y salarios o sobre remuneraciones pagadas.

Los municipios por su parte, sufren la ausencia de poder tributario por lo que están sujetos a la buena o mala voluntad de la Legislatura Local. Por ello las reformas al artículo 115 constitucional se antojan utópicas en el sentido de pugnar por un municipio fuerte y libre sin haber resuelto su problema hacendario.

Esta situación se busca paliar mediante las participaciones en impuestos de la Federación, contemplada en la Ley de Coordinación Fiscal (D.O. 27/XII/78).

Los impuestos establecidos a favor de los municipios gravan las siguientes fuentes de riqueza: la asistencia a espectáculos y juegos permitidos; el ejercicio de profesiones y oficios; la propiedad o posesión del suelo; las enajenaciones y adjudicaciones de la propiedad raíz y de sus derechos reales; enajenación de semovientes y otras especies de animales; la explotación de juegos permitidos y realización de diversiones y espectáculos públicos; celebración de rifas, loterías, apuestas y sorteos; explotación de estacionamientos; obstáculos en la vía pública; la

propiedad de predios urbanos o solares carentes de barda, banqueta, edificación o sostén en mal estado y queden a la vía pública; la propiedad o tenencia de vehículos de propulsión no mecánica, sacrificio de aves; sacrificio de ganado y agricultura.

La coordinación fiscal entre la Federación y los Estados se remonta a las reformas de 1943 a la Constitución Federal (Art. 73 y 117) que inicia una nueva política de distribución de ingresos entre la Federación y los Estados, al disponer que éstos participaran en el rendimiento de los impuestos especiales exclusivos federales como energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolinas, etc.

Desde entonces a la fecha se han venido realizando una serie de medidas tendientes a construir el Sistema Fiscal Nacional, estableciéndose como primera meta importante que todos los Estados se comprometan sobre la base de una participación institucional con la Federación.

4.5.3.2 Generalidades

Hablar de una política específica que busque mejorar la distribución del ingreso, deben necesariamente contemplar los mecanismos de participación de las Entidades Federativas en los ingresos del Gobierno Federal.

Es la Ley de Coordinación Fiscal del 27 de diciembre de - -

1978, que abroga a la de 1953, la que va a establecer los lineamientos aplicables al respecto, y así tenemos que en su artículo lo. señala: "Esta ley tiene por objeto coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento". (11).

Para llevar a cabo lo anterior, la propia disposición confiere a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad de celebrar Convenios con los Estados que así lo soliciten, a efecto de conformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en virtud de los cuales los Estados y el Distrito Federal participarán en el total de los impuestos federales, mediante la distribución de los Fondos siguientes:

1) El 13% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos, con lo que se constituye el Fondo General de Participaciones; éste se incrementará con el por ciento que represente, en dichos ingresos de la Federación, la recaudación en un ejercicio de los gravámenes locales o municipales que las Entidades convengan en derogar o dejar en suspenso al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal - - - (SNCF).

(11) Ley de Coordinación Fiscal D.O. 27/XII/78

2) El 0.50% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos, lo que constituye el Fondo Complementario de Participaciones.

Adicionalmente, las Entidades participarán en recargos sobre impuestos federales y en las multas e infracciones a las leyes federales, que se señalen en los Convenios o Acuerdos respectivos, en proporción que en los mismos se establezca.

En el caso de los productos relacionados con bienes o bosques nacionales, ubicados en el territorio de cada Entidad, ésta recibirá el 50% de su monto. Esta medida busca la derrama de beneficios en los lugares de explotación.

Se excluyen de los ingresos totales anuales de la Federación, los impuestos adicionales de 3% sobre importaciones, 1% sobre el impuesto general de exportaciones del petróleo crudo, gas natural y sus derivados y el 2% en las demás exportaciones, de los que se participará el 95% a los municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se realicen la importación o exportación.

En el caso específico del impuesto adicional del 1% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, los municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la exportación, participarán del 10%.

Con el 90% restante, se formará un Fondo de Fomento Municipal que se regirá con los mismos criterios aplicables al Fondo - Financiero Complementario de Participaciones. Los Estados entre garán a sus municipios las cantidades conforme a lo dispuesto, - atendiendo a las Legislaturas Locales.

Por su parte, las cantidades que correspondan al 10%, las - pagará la Federación directamente a los municipios.

El mecanismo para determinar las cantidades que correspon- dan a cada Entidad en el Fondo General de Participaciones es el siguiente:

- 1) El monto de la participación que corresponde a una Enti- dad proveniente del Fondo General de Participaciones en el año - anterior a aquel para el que se efectúa el cálculo, se divide en tre la recaudación federal obtenida en la Entidad en el mismo -- año anterior;
- 2) El monto de la recaudación federal obtenida en la Enti- dad en el año para el que se haga el cálculo, se divide entre la recaudación federal percibida en todo el país en el mismo año;
- 3) Se multiplican entre sí los cocientes obtenidos confor- me a lo anteriormente señalado.
- 4) Se suman los resultados que se obtengan, calculados para todas las Entidades y se determina el tanto por ciento que el re

sultado que corresponda a cada una de ellas representa del total. Este tanto por ciento será la proporción en que cada Entidad participará en el Fondo General de Participaciones (FGP) en el año para el que se efectúa el cálculo. *

El Fondo Financiero Complementario de Participaciones se distribuye entre las Entidades de manera tal que se favorezcan aquéllas en las que proporcionalmente hubiera sido menor la erogación por habitante, efectuada por la Federación por concepto de participaciones en impuestos federales y gasto corriente en educación primaria y secundaria y tomando en cuenta además la población de cada Entidad conforme al procedimiento que establezca el Convenio que los Estados celebren con la Federación mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Las participaciones en el FGP y el FFCP, se harán para todas las Entidades aunque no se hayan adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Las cantidades que a ellas correspondan se deducirán de estos Fondos.

Los Municipios participarán de los mismos Fondos en una proporción nunca inferior al 20% de las cantidades que correspondan a los Estados, los que habrán de cubrírseles según lo establezcan las Legislaturas Locales.

* Se entiende por recaudación federal la que se obtenga por impuestos federales cuyo origen por Entidades sea plenamente identificable. Se excluyen los impuestos al comercio exterior.

Para llevar a cabo las participaciones reseñadas, las Entidades y la Federación estarán al resultado de la determinación y cobro, que unas u otra realicen de los créditos fiscales derivado de la aplicación de leyes sobre ingresos federales. Dichas participaciones son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos ni están sujetas a retención excepto por el pago de deudas contraídas por las Entidades, previamente registradas por la SHCP a favor de las Instituciones de crédito con concesión para operar en territorio nacional o de las instituciones nacionales de crédito, o para pagar préstamos u otros financiamientos otorgados por la Federación.

Cabe señalar que la compensación entre el derecho de las Entidades a recibir participaciones y las obligaciones que tengan con la Federación, sólo podrán llevarse a cabo si existe acuerdo entre las partes interesadas o cuando la Ley de Coordinación Fiscal lo autorice.

4.5.3.3 Características

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) se ejecuta mediante la celebración de un Convenio entre los Estados y la Federación a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y que es aprobado por las Legislaturas Locales, las -- que también lo darán por terminado. Ambos actos, adherirse o se pararse, deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de que se trate.

RECAUDACION POR IMPUESTOS ESTATALES 1977-1981
(Miles de pesos)

Entidades	1977				1978				1979			
	Total	Directos	Indirectos	Adicionales	Total	Directos	Indirectos	Adicionales	Total	Directos	Indirectos	Adicionales
T O T A L	16 150 125	7 531 510	6 855 425	1 763 190	22 433 665	9 058 967	10 582 824	2 791 874	30 654 562			
Aguascalientes	291 844	26 648	258 348	6 848	71 357	32 119	39 238	-	86 238			
Baja California Norte	378 896	118 042	130 598	130 256	485 647	146 228	162 889	176 530	729 009			
Baja California Sur	33 972	15 203	11 433	7 336	47 129	21 795	15 432	9 902	63 274			
Campeche	63 810	9 745	54 065	-	64 863	12 905	51 958	-	71 077			
Coahuila	697 966	133 795	561 176	2 995	898 140	143 395	751 235	3 510	1 111 495			
Colima	91 342	18 190	67 652	5 500	64 847	20 711	34 653	9 483	70 325			
Chiapas	340 600	73 767	291 201	26 022	421 985	51 889	370 096	-	562 448			
Chihuahua	507 934	306 476	162 322	39 322	607 072	362 650	165 322	55 913	1 464 495			
Distrito Federal	3 842 380	3 220 125	471 113	151 142	4 971 018	3 506 000	695 000	770 018	6 278 224			
Durango	136 304	75 390	41 066	19 848	170 366	96 527	42 292	29 540	378 143			
Guanajuato	317 040	232 978	84 062	-	425 694	304 936	120 758	-	553 091			
Guerrero	445 371	119 965	244 634	80 772	586 510	157 708	319 718	109 084	735 964			
Hidalgo	50 473	20 990	19 241	10 242	59 856	23 400	18 807	17 649	89 307			
Jalisco	578 850	423 419	151 412	4 019	2 534 849	533 320	2 001 529	-	3 505 903			
México	1 647 070	973 797	59 740	613 533	2 141 697	1 251 670	79 364	810 663	2 824 892			
Michoacán	287 866	118 366	106 626	62 074	385 082	146 625	137 987	100 470	452 562			
Morelos	251 473	65 011	153 999	32 463	342 596	79 663	213 773	49 160	445 385			
Nayarit	81 951	15 198	61 077	5 676	115 144	19 807	87 056	8 281	149 567			
Nuevo León	1 861 074	538 132	1 227 735	95 207	2 425 907	651 263	1 657 231	117 413	3 248 518			
Oaxaca	354 821	29 583	102 880	222 358	363 858	40 467	136 777	186 614	276 224			
Puebla	282 619	71 704	210 915	-	411 180	82 481	328 699	-	385 095			
Querétaro	81 381	59 148	2 060	20 173	147 027	106 570	11 183	29 274	461 192			
Quintana Roo	38 192	20 188	11 321	6 683	49 317	26 858	12 466	9 993	73 630			
San Luis Potosí	128 003	58 322	69 356	325	172 068	79 897	91 844	327	187 531			
Sinaloa	934 501	239 655	679 169	15 677	1 231 348	306 893	906 233	18 222	1 531 919			
Sonora	341 825	144 009	197 816	-	466 741	200 035	266 706	-	545 285			
Tabasco	208 362	34 184	174 178	-	400 975	67 485	333 490	-	568 901			
Tamaulipas	374 543	137 110	132 741	104 692	489 999	180 301	171 143	138 555	1 229 801			
Tlaxcala	17 380	4 205	6 283	6 892	23 481	8 740	7 336	7 405	26 706			
Veracruz	1 075 439	175 517	818 504	81 418	1 375 256	252 364	1 001 086	121 806	1 822 223			
Yucatán	324 691	51 822	261 766	11 102	386 737	65 105	308 570	13 062	494 759			
Zacatecas	81 762	50 826	30 936	-	95 919	56 560	39 359	-	131 630			

cont. in 6A

RECAUDACION POR IMPUESTOS ESTATALES 1977-1981
(Miles de pesos)

148

Entidades	1979			Adicionales	1980			1981		
	Directos	Indirectos	Total		Directos	Indirectos	Total	Directos	Total	
T O T A L	11 196 622	15 248 325	4 209 615	22 405 946	12 826 984	6 506 067	3 072 895	24 181 211	15 791 123	
Agascalientes	46 861	39 377	-	573 638	77 448	496 162	28	804 838	86 277	
Baja California Norte	256 903	229 246	242 860	512 205	250 926	142 002	119 277	416 545	-	
Baja California Sur	23 327	21 936	13 401	76 811	38 393	20 437	17 981	70 556	-	
Campeche	13 959	57 118	-	140 405	19 411	123 724	-	26 371	24 353	
Coahuila	150 664	958 615	2 216	78 708	69 875	8 883	-	166 242	131 114	
Colima	26 595	35 194	8 536	82 031	37 755	32 184	12 052	76 616	49 159	
Chiapas	9 229	493 219	-	460 452	87 333	373 119	-	125 837	90 238	
Chihuahua	429 919	199 735	935 271	621 247	439 186	140 323	41 738	609 019	548 735	
Distrito Federal	3 647 622	1 584 731	1 045 871	7 331 969	4 180 428	1 799 003	1 352 538	10 268 962	5 761 153	
Durango	113 211	236 918	28 014	159 608	86 885	33 806	38 917	142 957	105 133	
Guamajuato	413 478	139 613	-	606 278	511 037	95 241	-	815 448	731 673	
Guerrero	216 719	403 685	115 560	426 476	199 313	132 453	94 710	325 590	240 755	
Hidalgo	41 549	25 966	21 792	102 797	60 784	8 337	33 676	103 266	69 728	
Jalisco	796 336	2 709 267	-	1 474 126	1 081 158	392 968	-	1 274 758	863 013	
México	1 621 692	108 508	1 094 192	2 677 606	2 076 085	31 353	570 168	3 294 700	2 684 200	
Nichoacán	193 469	150 542	108 551	431 761	266 633	165 128	-	585 899	394 431	
Morelos	129 738	255 022	60 625	738 299	192 585	470 737	74 977	313 218	230 672	
Nayarit	25 945	114 023	9 599	214 784	32 733	170 804	11 247	70 511	40 613	
Nuevo León	918 517	2 309 928	20 073	1 138 620	1 066 917	40 667	31 036	1 439 094	1 403 650	
Oaxaca	61 346	175 857	39 021	256 015	52 443	163 712	39 860	128 381	82 170	
Puebla	107 444	277 651	-	267 728	121 168	146 560	-	216 916	176 507	
Querétaro	323 734	32 038	105 420	165 755	105 272	8 037	52 446	217 831	144 377	
Quintana Roo	37 001	24 420	12 209	85 230	60 299	7 953	16 978	104 725	83 501	
San Luis Potosí	98 451	88 689	391	215 907	128 388	86 993	526	136 268	131 846	
Sinaloa	418 992	1 088 531	24 396	907 355	487 207	391 956	28 192	596 008	496 481	
Sonora	234 458	310 827	-	719 909	264 619	212 075	243 215	400 232	249 893	
Tabasco	88 596	480 305	-	271 805	105 081	166 724	-	227 846	136 279	
Tamaulipas	223 221	842 806	163 774	523 155	234 306	155 227	133 622	474 504	296 737	
Tlaxcala	7 706	8 864	9 955	19 812	8 903	4 448	6 461	20 125	10 439	
Veracruz	295 025	1 395 300	131 898	814 409	314 992	376 398	123 019	504 419	345 758	
Yucatán	77 098	401 671	15 990	194 725	83 062	81 432	30 231	117 722	78 719	
Zacatecas	82 307	49 323	-	116 320	86 319	30 001	-	105 865	103 519	

continúa

RECAUDACION POR IMPUESTOS ESTATALES 1977-1981
(Miles de pesos)

149

Entidades	continuación			
	1	9	8	1
	Indirectos		Adicionales	
T O T A L	4 405 009		3 985 079	
Aguascalientes	718 561		-	
Baja California Norte	416 545		-	
Baja California Sur	70 556		-	
Campeche	2 018		-	
Coahuila	35 128		-	
Colima	4 309		23 148	
Chiapas	27 282		8 317	
Chihuahua	21 849		38 435	
Distrito Federal	2 457 612		2 050 197	
Durango	5 850		31 974	
Guanajuato	62 640		21 135	
Guerrero	20 580		64 255	
Hidalgo	11		33 469	
Jalisco	47 860		363 885	
México	2 700		607 800	
Michoacán	32 096		159 372	
Morelos	5 505		77 041	
Nayarit	21 432		8 466	
Nuevo León	23 245		12 199	
Oaxaca	46 211		-	
Puebla	40 409		-	
Querétaro	2 462		70 992	
Quintana Roo	108		21 116	
San Luis Potosí	3 702		720	
Sinaloa	98 055		1 472	
Sonora	9 929		140 410	
Tabasco	91 567		-	
Tamaulipas	53 932		123 835	
Tlaxcala	552		9 134	
Veracruz	73 816		84 845	
Yucatán	6 141		32 862	
Zacatecas	2 346		-	

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, Dirección General de Estadística, Cuenta Pública del Departamento del Distrito Federal y Dirección General de Política de Ingresos.

RECAUDACION BRUTA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA POR ESTADOS 1978-1982
(Millones de pesos)

Entidades	1978	1979	1980	1981	1982
TOTAL	<u>132 183</u>	<u>173 015</u>	<u>246 077</u>	<u>311 784</u>	<u>463 837</u>
Aguascalientes	280	325	518	763	1 037
Baja California Norte	2 030	2 464	3 422	4 711	6 043
Baja California Sur	300	336	413	630	801
Campeche	167	244	381	531	780
Coahuila	1 946	2 777	4 652	5 309	6 730
Colima	225	476	432	531	670
Chiapas	570	805	1 136	1 559	1 817
Chihuahua	1 743	2 144	3 246	4 214	5 730
Distrito Federal	60 266	102 684	145 552	194 822	293 106
Durango	543	735	1 046	1 460	1 748
Guanajuato	1 241	1 613	2 543	3 019	4 183
Guerrero	592	1 294	1 056	1 460	1 675
Hidalgo	687	1 000	1 572	2 721	2 388
Jalisco	4 110	5 877	9 074	12 741	17 155
México	12 806	17 552	23 691	30 126	36 078
Michoacán	818	922	1 359	1 991	2 738
Morelos	680	905	1 384	1 692	2 625
Nayarit	163	194	279	365	532
Nuevo León	9 634	12 910	19 069	27 140	31 168
Oaxaca	386	457	661	1 029	1 502
Puebla	1 704	2 593	3 605	5 408	6 665
Querétaro	751	1 291	2 126	2 621	3 479
Quintana Roo	131	196	320	431	588
San Luis Potosí	756	1 054	1 462	2 157	3 053
Sinaloa	1 459	1 960	2 494	3 417	4 193
Sonora	1 515	1 837	2 555	3 517	4 532
Tabasco	422	604	950	1 825	2 115
Tamaulipas	1 909	2 415	3 308	4 346	6 104
Tlaxcala	175	251	385	697	1 077
Veracruz	3 356	4 107	5 925	8 427	10 771
Yucatán	611	766	1 102	1 593	2 154
Zacatecas	187	227	358	431	600

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1978-1981, anexos estadísticos de la presentación al Congreso de la Unión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1982, Dirección General de Informática y Evaluación Hacendaria y Dirección General de Política de Ingresos.

Los Estados que no se adhieran al SNCF, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5° de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional.

A fin de lograr mejores resultados en cuanto a la coordinación fiscal entre los Estados y la Federación, el Gobierno Federal por conducto de la SHCP, podrá celebrar con los Estados Convenios de Coordinación en materia de Administración de Ingresos Federales, los cuales comprenden funciones de registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración que ejercerán las autoridades fiscales de los Estados o de los municipios según se pacte. Esto adquiere especial importancia si consideramos que el grado de capacitación de la gente responsable de realizar las tareas de recaudación, incide directamente en la captación de ingresos del Gobierno Federal.

Como en el caso del Convenio de Coordinación Fiscal, el que realice en materia de administración tributaria, deberá publicarse en el Periódico Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Federación.

Las autoridades fiscales facultadas en virtud de este Convenio serán consideradas autoridades fiscales federales.

La SHCP se reserva la facultad de fijar a las Entidades y sus municipios los criterios generales de interpretación y aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa que señalan los convenios. De acuerdo a és-

tos, se hará la recaudación de los impuestos federales por las oficinas autorizadas, que deberán concentrarlos a dicha Secretaría que a su vez, hará el pago a las Entidades de las cantidades que les correspondan en los Fondos establecidos al respecto.

La vigilancia y perfeccionamiento del SNGF se realiza a través de:

- 1) La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales
- 2) La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales
- 3) El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular del órgano hacendario de cada Entidad, quienes presidirán la reunión conjuntamente.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público puede ser suplido por el Subsecretario de Ingresos y por los titulares del área hacendaria de las Entidades por la persona que al efecto designen. Esta reunión sesionará por lo menos una vez al año en el lugar del territorio nacional que elijan los integrantes y será convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público o por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Las facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales son, aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia

Reunión, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y -- del Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas; esta blecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades para el sostenimiento de los órganos supracitados; fungir como Asamblea General del Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas (INDETEC) y aprobar sus presupuestos y programas; y proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP y a los Gobiernos de los Estados, por conducto del titular de su órgano hacendario, - las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el SNCF.

Por su parte, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, se integra por la SHCP y por ocho Entidades; es presidida - conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el Titular del órgano hacendario que elija la Entidad. Las suplencias operan en el mismo sentido que en el caso de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

Las ocho Entidades que integran la Comisión Permanente son elegidas por cada uno de los siguientes grupos:

Grupo Uno: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

Grupo Dos: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.

Grupo Tres: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.

Grupo Cuatro: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

Grupo Cinco: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

Grupo Seis: Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos.

Grupo Siete: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

Grupo Ocho: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

Las Entidades miembros durarán 2 años y se renovarán anualmente por mitad.

La convocatoria a la Comisión Permanente estará a cargo del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Subsecretario de Ingresos o de tres miembros de la misma.

Las facultades de esta Comisión son:

- 1) Preparar las reuniones nacionales de funcionarios fiscales;
- 2) Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias, que deban cubrir la Federación y las Entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación, los cuales se someterán a la aprobación de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales;
- 3) Fungir como Consejero Directivo del INDETEC y formular in--

formes de las actividades de dicho Instituto y de la propia Comisión Permanente, que someterá a la aprobación de la Reunión Nacional;

- 4) Vigilar la creación e incremento de los Fondos señalados en la Ley de Coordinación Fiscal, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos Fondos -- formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los municipios y los Estados;
- 5) Formular los dictámenes técnicos referentes a las violaciones al Convenio de Coordinación Fiscal.

El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Sus funciones son: realizar estudios del SNCF y sobre la legislación tributaria vigente en la Federación y en los Estados, así como de sus respectivas administraciones; sugerir medidas para coordinar la acción impositiva federal y local para una distribución más equitativa de los ingresos; desempeñar funciones de Secretaría Técnica en la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales; actuar como consultor técnico de las haciendas públicas; promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales; capacitar técnicos y funcionarios fiscales; desarrollar programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

4.5.3.4. Convenio de Adhesión

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se realiza mediante convenio que celebran por una parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, por la otra, el Gobierno del Estado de que se trate.

Dicho Convenio se enmarca en el objetivo general de descentralización de la vida nacional, ya que busca la mejor distribución de los recursos fiscales entre la Federación, Estados y Municipios, mediante el fortalecimiento de las haciendas públicas de éstos últimos.

En los considerandos destaca también el hecho de que se busca que un sistema fiscal nacional armónico, que evite la superposición de gravámenes en los tres niveles de gobiernos y se produzcan cargas fiscales excesivas para los contribuyentes.

El Convenio establece como impuestos federales cuyo origen por entidad federativa es plenamente identificable, los siguientes: al valor agregado; sobre producción y consumo de cerveza; sobre envasamiento de bebidas alcohólicas; sobre compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos; sobre tabacos labrados; sobre enajenación de vehículos nuevos; sobre tenencia o uso de vehículos; y al ingreso global de las empresas, sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, sobre la renta por la prestación de servicios personales subordinados que deba ser retenido

y al valor agregado pagado mediante el sistema de estimativa, correspondientes a causantes menores del Impuesto sobre la Renta y a causantes personas físicas sujetas a bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas en materia del citado Impuesto sobre la Renta.

La forma en que participarán los Estados de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos, se reseña a continuación.

Los anticipos mensuales del Fondo General de Participaciones que recibirá el Estado de que se trate, a partir de enero de 1980, se calcularán aplicando el por ciento que le corresponda a dicho Fondo a la cantidad que la Federación afecte al mismo en el mes de referencia, mientras no ocurra ningún cambio.

En el caso del Fondo Financiero Complementario de Participaciones, la distribución entre las Entidades Federativas se hará de acuerdo a lo siguiente: el 50% del Fondo se distribuirá entre todas las Entidades Federativas por partes iguales; el otro 50% del Fondo se distribuirá conforme a la suma de erogaciones en cada Entidad por concepto de participaciones en impuestos federales y de gasto corriente federal en educación primaria y secundaria, dividida entre la cantidad de habitantes de la misma, obteniéndose la "erogación por habitante".

Posteriormente, se divide la unidad o número 1 entre la erogación por habitante y el resultado se denomina "factor".

INGRESOS ESTATALES ORDINARIOS POR ENTIDADES FEDERATIVAS 1977-1981
(Millones de pesos)

158

Entidades Federativas	1977	1978	1979	1980	1981
T O T A L	<u>59 285</u>	<u>76 445</u>	<u>109 876</u>	<u>168 815</u>	<u>218 625</u>
Aguascalientes	474	135	414	1 635	2 443
Baja California Norte	2 002	2 123	3 057	7 847	9 483
Baja California Sur	386	499	310	661	1 039
Campeche	179	251	306	1 611	2 378
Coahuila	1 952	2 395	3 429	3 805	5 055
Colima	221	280	307	908	1 435
Chiapas	1 965	1 496	3 273	5 424	6 754
Chihuahua	1 633	1 861	3 380	4 191	5 688
Distrito Federal	16 514	21 001	28 317	41 309	53 185
Durango	694	888	901	1 313	2 911
Guanajuato	1 268	1 681	2 414	4 520	5 845
Guerrero	913	1 183	1 587	2 436	3 087
Hidalgo	374	516	669	2 085	1 646
Jalisco	4 299	5 376	8 410	9 899	12 135
México	6 829	8 169	10 849	17 496	22 708
Michoacán	825	1 196	1 425	2 659	3 636
Morelos	595	800	1 013	1 909	1 967
Nayarit	352	456	551	1 290	1 592
Nuevo León	4 215	6 370	7 860	9 414	12 060
Oaxaca	654	869	999	1 845	2 403
Puebla	1 435	1 771	2 294	4 033	5 178
Querétaro	392	621	1 667	1 610	2 075
Quintana Roo	394	459	688	1 150	1 698
San Luis Potosí	732	862	1 152	1 730	2 192
Sinaloa	1 923	2 434	3 084	4 857	5 773
Sonora	1 328	1 858	2 391	5 044	5 962
Tabasco	1 496	2 526	6 698	8 479	11 163
Tamaulipas	1 535	2 289	3 273	4 634	7 357
Tlaxcala	228	293	414	684	1 327
Veracruz	3 394	4 237	6 954	11 511	14 634
Yucatán	644	792	1 060	1 554	2 163
Zacatecas	460	558	725	1 272	1 653

FUENTE: S.P.P. Cuenta Pública del Distrito Federal y Dirección General de Estadística, SHCP, Dirección General de Recaudación, Coordinación General con Entidades Federativas y Dirección General de Política de Ingresos.

TASA DE CRECIMIENTO DE LAS PARTICIPACIONES A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

159

Entidades Federativas	Fondo General de Participaciones 1981/1980	Fondo Financiero Complementario 1981/1980	Total General 1981/1980
T O T A L	52.9	79.2	35.6
Aguascalientes	32.7	184.9	51.1
Baja California Norte	33.3	41.7	37.5
Baja California Sur	33.2	212.2	54.2
Campeche	33.2	117.3	63.1
Coahuila	32.9	73.1	35.5
Colima	33.9	248.7	72.7
Chiapas	33.1	31.5	33.8
Chihuahua	33.6	56.5	35.1
Distrito Federal	32.6	- 19.3	30.1
Durango	33.2	113.8	42.1
Guanajuato	32.6	41.2	34.2
Guerrero	32.9	76.9	39.2
Hidalgo	32.8	138.7	44.5
Jalisco	33.0	9.9	34.1
México	32.6	2.3	32.6
Michoacán	32.9	67.3	36.9
Morelos	35.9	136.8	45.6
Nayarit	33.1	182.7	50.3
Nuevo León	32.8	16.8	32.2
Oaxaca	32.6	106.4	41.0
Puebla	32.8	45.3	34.5
Querétaro	34.2	127.6	41.7
Quintana Roo	33.0	236.2	61.1
San Luis Potosí	32.9	122.6	38.1
Sinaloa	33.7	53.7	34.7
Sonora	34.6	63.9	35.9
Tabasco	32.7	- 2.1	32.8
Tamaulipas	32.9	57.9	40.1
Tlaxcala	32.6	174.8	58.7
Veracruz	32.7	- 15.5	45.2
Yucatán	33.9	116.4	40.6
Zacatecas	33.1	147.9	53.3

FUENTE: Dirección General de Política de Ingresos.

Acto seguido se determina un primer por ciento que será el - que el factor de cada Entidad Federativa represente en la suma - de los factores de todas las Entidades. Adicionalmente se calcu - la un "segundo por ciento", que promediado con el anterior será - el tanto por ciento en que cada Entidad Federativa participará - en esta parte del Fondo.

El Convenio cuenta también con una serie de anexos en los - que se especifican algunas materias de carácter federal en las - que se involucran los Estados. V.gr. Impuestos Estatales que -- quedarán en suspenso, suspensión de la expedición de pasaportes provisionales por parte del Estado, etc.

4.5.3.5 Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fis - cal Federal.

Atendiendo a la necesidad de capacitar a los empleados y -- funcionarios fiscales, la Ley de Coordinación Fiscal, como ya se mencionó en un apartado anterior, prevé la celebración de Conve - nios de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal.

En los considerandos de este documento, destaca el importan - te papel que desempeñan los Estados y Municipios en la promoción de una política de desarrollo integral, por ser las estructuras administrativas más cercanas y operativas para atender y coordi - nar las necesidades y esfuerzos de sus comunidades. Es imperati - vo resolver los problemas en el lugar mismo que se generen.

La dinámica social contemporánea exige de las estructuras administrativas flexibilidad para actualizarse. En materia fiscal los Estados y municipios deben fortalecer sus estructuras administrativas y hacer más operativa la administración de los impuestos y el cobro de multas. Todo ello implica uniformidad en los sistemas fiscales de todo el país, respecto del sentido y alcance de las disposiciones tributarias para que los contribuyentes reciban el mismo trato por parte de las autoridades administradoras de impuestos.

Por lo anterior, y aunadas las reformas al artículo 115 - - constitucional, que faculta a los Estados y Municipios para celebrar convenios o asumir funciones para la prestación eficaz de servicios públicos, se realizan Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (CCAMFF), que presentan la siguiente estructura.

Sección I, de Disposiciones Generales.

Objetivo

Que las funciones operativas de administración de determinados ingresos federales se asuman por parte de los Estados y Municipios.

Sección II, de la Administración de los Ingresos Federales Coordinados.

Ingresos Coordinados (IC) *

- I. Impuesto al Valor Agregado (IVA)
- II. Impuesto sobre Tenencia o uso de automóviles, excepto aeronaves.
- III. Impuesto sobre la Renta por:
 1. Los ingresos por actividades empresariales de contribuyentes menores.
 2. Los ingresos por actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas de contribuyentes sujetos a reglas generales dictadas por la Secretaría, v.gr. introducción y comisión de ganado, aves, pieles en crudo, pescados y mariscos.
 3. Las retenciones que estén obligados a efectuar los contribuyentes a que se refieren los incisos 1 y 2 que anteceden, de los ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado.
- IV. Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón que deben pagar los contribuyentes señalados en la fracción III que antecede.

* Se entienden como tales los que administre en su operación el Estado, incluyendo sus accesorios.

- V. Aportar al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), respecto de los contribuyentes que se indican.
- VI. Las multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales a infractores domiciliarios dentro de la circunscripción territorial del Estado, excepto las destinadas a un fin específico o las participables con terceros.

Funciones Conferidas

La administración de los Impuestos Coordinados (IC) se efectúa por el Estado en relación con las personas que tengan su domicilio fiscal dentro de su territorio y estén obligadas al cumplimiento de las disposiciones fiscales que regulen estos ingresos.

Para ello, el Estado ejercerá las funciones operativas vinculadas a la recaudación, comprobación, determinación y cobranza en los términos de la legislación federal aplicable, de manera enunciativa y no limitativa, y que son:

- I. Registro Federal de Contribuyentes
- II. Recaudación, notificación y cobranza

- III. Informática
- IV. Asistencia al contribuyente
- V. Consultas y autorizaciones
- VI. Comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales (Fiscalización)
- VII. Determinación de impuestos y de sus accesorios (Liquidación)
- VIII. Imposición y condonación de multas
- IX. Recursos administrativos
- X. Intervención en juicio

El Estado mediante pacto expreso con la SHCP podrá ejercer una o varias de las facultades que le son conferidas por conducto de sus municipios.

Responsables

Las funciones conferidas al Estado serán ejercidas por el - Gobernador de la Entidad y por quienes conforme a las disposiciones locales o municipales tengan facultades para administrar con tribuciones.

Sección III

De la Planeación y Evaluación en la Administración de los Ingresos Federales Coordinados.

Se las reserva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y son de carácter obligatorio las medidas que resulten de ellas para el Estado.

Sección IV

De los Gastos de Administración y de los Incentivos Económicos.

La Secretaría se compromete a seguir pagándole al Estado -- los gastos de administración de los Impuestos Coordinados, que serán el importe del 4% de la percepción neta federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM). *

Los incentivos al Estado en virtud de este Convenio son:

- I. 8% de lo recaudado en sus Municipios por las multas impuestas por autoridades administrativas federales no fiscales, sus recargos e indemnizaciones que aquellos cobren, correspondiendo a los municipios el 90% de lo recaudado por dicho concepto.

* El ISIM es sustituido por el IVA a partir de 1981.

- II. El 35% sobre lo recaudado en impuestos coordinados.
- III. 80% sobre el pago que se obtenga como consecuencia de determinación de impuestos coordinados omitidos y de sus recargos provenientes de actos de visita en el domicilio fiscal o de revisiones de escritorio, practicadas por el Estado.
- IV. 80% de la diferencia entre los impuestos y sus recargos resultantes de la nueva base pagada por los contribuyentes menores, y lo que se obtenga de la base anterior.
- V. 100% de las multas y sanciones administrativas que imponga por Ley el Estado a los contribuyentes revisados, con motivo de lo señalado en las fracciones III y IV.
- VI. 100% de los gastos de ejecución que el Estado y sus municipios cobren.

Sección V

Del Sistema de Compensación de Fondos y de la Rendición de Cuenta Comprobada del Ingreso Coordinado Federal.

El Estado queda obligado a enterar al Banco de México o a sus corresponsales en un lapso de 25 días de cada mes, el importe de la recaudación de fondos federales correspondientes al mes anterior, para que se abone en cuenta de la Tesorería de la Federación.

En cuanto a la cuenta diaria y mensual de los ingresos coordinados, el Estado rendirá a la Secretaría informe por conducto de la Administración Fiscal Regional.

La compensación de los créditos y adeudos se hará mensualmente. Cuando el Estado sea deudor neto de la Federación, ésta le entregará antes del día 25 de cada mes, una constancia de participaciones. En el caso contrario, cuando la Federación sea -- deudora neta del Estado, éste le entregará antes del día 25 de cada mes una constancia de recaudación de ingresos federales del mes inmediato anterior.

Sección VI

De la Vigencia y Cumplimiento del Convenio.

Cualquiera de las partes puede dar por terminado el Convenio mediante comunicación escrita a la otra parte, que se publicará en el Diario Oficial de la Federación cuando menos 30 días después de la fecha de su notificación y surtirá efecto a un mes de la misma. También aparecerá en el "Periódico Oficial" del Estado.

4.6 RESUMEN

En los capítulos anteriores se ha presentado un bosquejo general de los impuestos: antecedentes, elementos y características. En este capítulo se comentan a grandes rasgos, las características del Impuesto sobre la Renta en México; elementos, marco jurídico y la estructura administrativa responsable de su ejecución.

El concepto de renta hace mención al producto del capital, del trabajo o de la combinación del capital y del trabajo y para efectos fiscales se distinguen: renta bruta, renta neta y renta libre. La primera es el ingreso total percibido sin deducciones; la segunda resulta de deducir de los ingresos los gastos necesarios para obtener esos ingresos, y la libre es la que queda después de deducir los gastos necesarios para obtenerla y ciertos gastos particulares del sujeto del impuesto.

El Impuesto sobre la Renta va a gravar los ingresos en efectivo, en especie en crédito que modifiquen el patrimonio del contribuyente, que puede ser una persona física o moral, mexicana, extranjera residente en México, las agencias o sucursales de empresas extranjeras, los extranjeros residentes en el extranjero respecto de los ingresos procedentes de fuentes ubicadas en el territorio nacional.

Cabe mencionar que estas especificaciones están dadas por las disposiciones jurídicas en la materia y que son: Constitu-

ción Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 31), Código Fiscal de la Federación, Ley del Impuesto sobre la Renta y su Reglamento.

Las disposiciones jurídicas fiscales han ido adaptándose a las condiciones reales del país, no siempre con la celeridad requerida, a fin de contribuir al logro de los objetivos de "promotoría" estatal del desarrollo nacional.

En el caso del Impuesto sobre la Renta, el antecedente más remoto lo constituye el "Impuesto del Centenario" de 1921. De entonces a la fecha se han dado una serie de modificaciones, cada vez más elaboradas en virtud del fin que se persigue con la aplicación de este impuesto.

Atendiendo al carácter de "promotor" del desarrollo del Estado mexicano, es imperativo analizar la estructura administrativa que le permitirá en mayor o menor medida, cumplir esa tarea. En este sentido, la Administración Pública Federal, el Estado actuando en la sociedad civil, debe tener capacidad de respuesta oportuna a la problemática de una sociedad cada día más compleja; debe adaptarse permanentemente a las condiciones reales del país.

En este contexto, la estructura administrativa tributaria - había permanecido rezagada respecto al desenvolvimiento de la economía nacional, se generaba la riqueza y los ingresos públicos se debilitaban, entre otras causas, por el marasmo burocrático

co que privaba en materia fiscal. Presentar una declaración de ingresos para un ciudadano común era una comedia dantesca, y los causantes mayores siempre encontraban la manera de evadir al fisco.

Para solucionar, en la medida de lo posible, el problema, - en el período que se analiza se llevan a cabo importantes modificaciones en la Administración Pública Federal a raíz de la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de diciembre de 1976 (LOAPF). Se busca "modernizar" al sector público para avanzar en el desarrollo del país. El sistema tributario mexicano también cae dentro de este objetivo.

Analizar las unidades administrativas involucradas en la aplicación del impuesto sobre la Renta (ISR), nos lleva a considerar la organización de la Administración Pública Federal (APF) en 1976 y en 1982, para, en base a esa comparación, emitir una opinión en cuanto al impacto de estos cambios en la captación de ingresos del Gobierno Federal por ese concepto.

En el caso particular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, responsable entre otras, de la política tributaria, su estructura organizacional presenta cambios significativos. - Para ilustrar estos cambios se presenta un cuadro condensado para ambos años.

En este espacio sólo comentaré aquellos que inciden directamente en la administración del Impuesto sobre la Renta.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

ESTRUCTURA	ORGANICA
1976	1982
<ul style="list-style-type: none"> - Secretario Oficio Interno Procuraduría Fiscal de la Federación - Subsecretario de Hacienda y Crédito Público Comisión Nacional de Arbitrios Dirección General de Crédito Dirección de Leuda Pública Dirección de Bancos Seguros y Valores Dirección de Inversiones Financieras Dirección de Instituciones Nacionales Crédito Dirección de Pensiones Dirección General de Estudios Hacendarios y Asuntos Internacionales - Subsecretario de Ingresos Dirección de Jefe de Política de Ingresos Dirección General de Programación y Descentralización Administrativa Centro de Informática Dirección General de Legislación Tributaria Dirección General de Difusión Fiscal Dirección General de Oficinas Federales de Hacienda - Dirección en Jefe de Administración Fiscal Central Dirección General del Impuesto Sobre la Renta Dirección General de Ingresos Mercantiles Dirección General de Impuestos Interiores Dirección General de Administración Fiscal Regional Dirección General de Auditoría Fiscal Federal - Subsecretario de Egresos Tesorería de la Federación Contaduría de la Federación Dirección General de Egresos Dirección General de Pagos - Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores Dirección General de Procesos Electrónicos - Subsecretario de Investigación y Ejecución Fiscal Dirección General de Aduanas Dirección General de Registro Federal de Automóviles Dirección General de Inspección de Impuestos Especiales Dirección General de Vigilancia y Notificación - Oficial Mayor Unidad Central de Organización y Métodos Unidad Central de Programación Unidad Coordinadora de Información Unidad de Programas y Presupuesto del Sector Público Dirección General de la Casa de Moneda Dirección General del Laboratorio Central Dirección General de Administración Dirección de Personal Dirección de Servicios Médicos Dirección de Servicios Generales Dirección de Adquisiciones Dirección de Conservación y Mantenimiento Dirección de Presupuesto Dirección General de Talleres de Impresión de Láminillas y Valores Dirección General de Prensa, Memoria, Bibliotecas y Publicaciones Centro de Cómputo Departamento de Gráficas 	<ul style="list-style-type: none"> - Secretario Comisión Coordinadora Interna de Relaciones Financieras y Fiscales con Estados Municipios Comisión Interna de Administración y Programación Procuraduría Fiscal de la Federación Subprocuradurías Fiscales Regionales Tesorería de la Federación Delegaciones Regionales de la Tesorería de la Federación - Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público Comisión Asesora Permanente de las Instituciones Nacionales de Crédito Comisión Nacional Bancaria y de Seguros Comité Coordinador de Instituciones Nacionales de Crédito Comisión Nacional de Valores Comisión Asesora en Financiamiento Exterior Dirección General de Planeación Hacendaria Dirección General de Crédito Público Dirección General de Bancos, Seguros y Valores Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales Dirección General de Promoción Fiscal Delegaciones Regionales de Promoción Fiscal - Subsecretaría de Ingresos Coordinación General con Entidades Federativas Administraciones Fiscales Regionales Oficinas Federales de Hacienda Dirección General de Política de Ingresos Dirección General de Recaudación Instrucción General de Fiscalización Dirección General Técnica - Subsecretaría de Inspección Fiscal Dirección General de Aduanas Aduanas Unidad de Inspección y Vigilancia Aduanal - Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores Delegaciones Regionales de Vigilancia de Fondos y Valores - Dirección General de Registro Federal de Vehículos - Oficina Mayor Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto Dirección General de Administración Delegaciones Regionales de Servicios Administrativos Dirección General de Comunicación Dirección General de Laboratorio Central Dirección General de Talleres de Impresión de Láminillas y Valores Dirección General de Casa de Moneda

En 1976, la administración del ISR caía en el ámbito de la Dirección en Jefe de Administración Fiscal Central, a través de una Dirección General del Impuesto sobre la Renta.

Para 1982, la Dirección General del Impuesto sobre la Renta desaparece, concentrándose sus funciones en una Dirección General de Recaudación, adscrita a la Subsecretaría de Ingresos.

También desaparece para ese año la Dirección General de Impuestos Interiores.

La Dirección General de Oficinas de Hacienda se mantiene, sólo que ya no como una Dirección General sino simplemente como Oficinas Federales de Hacienda, dependientes directas de la Subsecretaría de Ingresos.

La Dirección General de Programación y Descentralización desaparece.

La Tesorería de la Federación, que en 1976 dependía de la Subsecretaría de Egresos, para a depender directamente del Secretario.

Por su parte, la Procuraduría Fiscal de la Federación no presenta ningún cambio.

Cuando en 1977 se pone en marcha una Reforma Fiscal, las unidades responsables son: la Subsecretaría de Ingresos, la Sub

secretaría de Inspección Fiscal, la Tesorería de la Federación y la Procuraduría Fiscal de la Federación.

Ahora bien, cuáles fueron los resultados de esta reestructuración administrativa en la captación de recursos del gobierno federal, es lo que se tratará de contestar a la luz del análisis comparativo de los ingresos del Gobierno Federal en 1976-1982.

Para ello, en un intento de lograr una visión de conjunto - que enriquezca este análisis, se presentan a continuación los siguientes cuadros comparativos:

1) Ley de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 1977, 1978, 1979, 1980, 1981, 1982 tomando como referencia la del ejercicio inmediato anterior v.gr. los comentarios a la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) para 1978, se hacen en comparación con la LIF para 1977, en el caso de la LIF para 1979, se toma como referencia la LIF para 1978, y así sucesivamente. - También se hace referencia a los Presupuestos de Egresos de la Federación para los mismos años, lo que se consideró de utilidad para ver el desenvolvimiento del gasto público en paralelo a los ingresos del Gobierno Federal.

2) Condensado del Programa de Política de Ingresos y Administración de la Recaudación (PROPIAR), en el que convergen las disposiciones jurídicas tributarias y las estructuras administrativas en función de un objetivo general de política fiscal. - - "Fortalecer la función del Estado en la economía y adecuar la es

estructura fiscal, observando los principios de equidad, corrigiendo las distorsiones que ha provocado el proceso inflacionario imprimiendo mayor progresividad al Impuesto sobre la Renta de las personas y desalentando el gasto en bienes que, por la escasez de recursos, el país no puede ni debe producir, así como alentar la inversión productiva" (12)

3) Ingresos Brutos del Gobierno Federal:

- Por fracciones de la Ley de Ingresos
- Por categoría económica

4) Carga Fiscal de los Ingresos Brutos del Gobierno Federal, por fracciones de la Ley de Ingresos.

5) Producto Interno Bruto 1975-1982

- A precios corrientes
- Estructura porcentual

(12) López Portillo, José. Primer Informe de Gobierno. Anexo -- Programático II-B. 1º de Septiembre de 1977. México, D.F.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1977 *

Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos y otros ingresos.

Art. 1º. En el ejercicio fiscal de 1977, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos que a -- continuación se enumeran.

- I. Impuesto sobre la Renta.
- II. Impuestos relacionados con la explotación de recursos naturales.
- III. Impuestos a las industrias y sobre la producción y comercio a las tenencias o uso de bienes y servicios industriales.
- IV. Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles.
- V. Impuesto del Timbre.
- VI. Impuesto de Migración.
- VII. Impuesto sobre primas pagadas a Instituciones de Seguros.

* Diario Oficial 31/XII/76

- VIII. Impuestos para campañas sanitarias, prevención y erradicación de plagas.
- IX. Impuestos sobre la importación.
- X. Impuestos sobre la exportación.
- XI. Impuestos sobre Loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos.
- XII. Herencias y legados de acuerdo con las leyes federales sobre la materia.
- XIII. Impuestos no comprendidos en las fracciones precedentes -- causados en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o de pago.
- XIV. Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón.
- XV. Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patronos para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- XVI. Cuotas para el Seguro Social a cargo de patronos y trabajadores.

XVII. Derechos por la prestación de servicios públicos.

XVIII. Productos

XIX. Aprovechamientos

XX. Ingresos derivados de rentas de bienes y valores.

XXI. Recuperación de capital.

XXII. Ingresos derivados de financiamientos.

XXIII. Otros ingresos.

Art. 2º. El Ejecutivo Federal queda facultado para:

- I. Suprimir, modificar o adicionar en las leyes tributarias, las disposiciones relativas a la administración, control, formas de pago y procedimientos sin variar el sujeto, el objeto, la cuota, pago o tarifa de gravamen, infracciones o sanciones.
- II. Crear, suprimir o modificar las cuotas, tasas o tarifas de los derechos, productos o aprovechamientos.

Las cuotas de los derechos serán iguales para quienes reciben servicios análogos y para su determinación se tendrá en cuenta el costo de dichos servicios o el uso que se haga de ellos.

- III. Establecer o modificar las compensaciones que deban cubrir los organismos descentralizados y empresas de participación estatal respecto de los bienes federales aportados o asignados para su explotación, o en relación con el monto de los productos o ingresos brutos que perciban.
- IV. Emitir valores en moneda nacional o contratar empréstitos para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario - Federal, para inversiones públicas productivas o con propósitos de regulación monetaria. Las amortizaciones se harán en plazos que no excederán de 25 años y las tasas de los intereses y demás condiciones se determinarán de acuerdo con las exigencias que prevalezcan en el mercado.

Del ejercicio de esta facultad dará cuenta el Ejecutivo -- oportunamente al Congreso de la Unión, especificando las características de las operaciones realizadas.

- V. Señalar los casos concretos de los demás organismos descentralizados y empresas de participación estatal, para los efectos de esta Ley (Art. 12).

Art. 3º. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda facultada para:

- I. Determinar contractualmente las compensaciones que deben pagar las personas o empresas a las que se autorice la explotación de recursos naturales en tierras o aguas nacionales.

- II. Fijar periódicamente, para efectos fiscales, el valor o el precio al público, de los productos atendiendo a las cotizaciones de los mismos en mercados nacionales o extranjeros, o establecer los precios mínimos en los casos en que las leyes especiales establezcan este requisito como base para determinar los impuestos.

Si el último día del período de vigencia de los precios a que se contrae el párrafo anterior no se les hacen variaciones, serán aplicables los que se hubieren señalado en la última publicación.

- III. Autorizar la recaudación de los ingresos a que esta Ley se refiere, por conducto de instituciones de crédito.
- IV. Aplicar como pago total y definitivo los enteros que se reciben por concepto de impuestos a la producción y exportación de azufre y regularizar y aplicar los enteros recibidos durante el año de 1976.
- V. Aplicar los ingresos afectados por ley a un fin especial, hasta por las cantidades que requieran las necesidades normales de dicho fin.

Art. 4º. El impuesto establecido para los textiles de lechuguilla y palma, en la fracción X del artículo 40. de la Ley del impuesto sobre Explotación Forestal, no se causará durante el año de 1977.

Art. 5º. Durante el año de 1977, los impuestos señalados a la producción y exportación de mercurio se causarán, el primero, sólo en un 50% de las cuotas establecidas en el inciso F del artículo 13 de la Ley de Impuesto y Fomento a la Minería y el segundo sólo en un 25% de los establecimientos en la Tarifa del Impuesto General de Exportación. Las cuotas reducidas se aplicarán siempre y cuando se cumplan las disposiciones legales y las que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto a la forma de control, contabilidad y documentación en tránsito.

En caso de que no se cumpla con las disposiciones a que se refiere el párrafo anterior, los impuestos se causarán íntegramente y de acuerdo con su monto total se aplicarán las sanciones que procedan.

Art. 6º. Petróleos Mexicanos cubrirá los impuestos establecidos en las Leyes Federales por cualesquiera actividades de desarrollo, cuando sean a su cargo como causante directo con la tasa del 60% sobre el importe total de sus ingresos brutos, sin deducción alguna, salvo los que obtenga por las actividades relacionadas con la petroquímica básica, las importaciones y las exportaciones de petróleo crudo y sus derivados.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1977 *

Art. 1º. El Presupuesto de Egresos de la Federación que registrará durante el año de 1977 importa en lo relativo a sus -- operaciones netas la cantidad de \$616,324'000,000.00 - (SEISCIENTOS DIECISEIS MIL TRESCIENTOS VEINTICUATRO MI LLONES DE PESOS 00/100) y en sus operaciones virtuales y compensadas la cantidad de \$61,083'000,000.00 (SESEN TA Y UN MIL OCHENTA Y TRES MILLONES DE PESOS 00/100), dando un total de \$677,407'000,000.00 (SEISCIENTOS SE-- TENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS SIETE MILLONES DE PE-- SOS 00/100).

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1978 *

Art. 1º. Cambian algunas fracciones de ingresos quedando como -
sigue:

- I. No cambia
- II. No cambia
- III. No cambia
- IV. No cambia
- V. No cambia
- VI. No cambia
- VII. No cambia
- VIII. No cambia
- IX. No cambia
- X. No cambia
- XI. No cambia

- XII. Se suprime el rubro de herencias y legados de acuerdo con las leyes federales en la materia y queda:
"Impuestos no comprendidos en las fracciones procedentes causados en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o de pago".

- XIII. (Antes XIV) Impuestos sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo dirección y dependencia de un patrón.

* Diario Oficial 30/XII/77

- XIV. (Antes XV) Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones, para el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).
- XV. (Antes XVI) Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores.
- XVI. (Antes XVII) Derechos por la prestación de servicios públicos.
- XVII. (Antes XVIII) Productos.
- XVIII. (Antes XIX) Aprovechamientos.
- XIX. (Antes XX) Ingresos derivados de ventas de bienes y valores.
- XX. (Antes XXI) Recuperaciones de capital.
- XXI. (Antes XXII) Ingresos derivados de financiamientos.
- XXII. (Antes XXIII). Otros ingresos.

Art. 2º. Se autoriza al Ejecutivo Federal, por conducto de la -
Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos u otras formas del ejercicio del crédito público que no rebasen los montos netos de 50,000 millones de pesos por -

endeudamiento interno y de 44,547 millones de pesos -- por endeudamiento externo, en los términos de la Ley General de Deuda Pública, para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1978.

Asimismo, se faculta al Ejecutivo Federal para ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio titular de Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan.

También queda autorizado el Ejecutivo Federal para que a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emita valores en moneda nacional o contrate empréstitos para canje o refinanciamiento de obligaciones.

Art. 3º. El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda facultado para:

- I. Dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes tributarias sin variar -- las disposiciones relacionadas con el sujeto, la cuota, la tasa o la tarifa de los gravámenes, -- las infracciones o las sanciones de las mismas, a fin de facilitar el cumplimiento de las obliga

ciones de los causantes.

- II. Crear, suprimir o modificar las cuotas, tasas, o tarifas de los derechos, productos o aprovechamientos, con la participación de las dependencias que corresponda.

Las cuotas de los derechos serán iguales para quienes reciban servicios análogos, y para su determinación se tendrá en cuenta el costo de dichos servicios o el uso que de ellos se haga.

- III. Establecer o modificar las compensaciones que deban cubrir los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, respecto a los bienes federales aportados para su explotación, o en relación con el monto de los productos o ingresos brutos que perciban.

Art. 4º. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda facultada para:

- I. Operar la compensación en los términos del artículo 28 del Código Fiscal de la Federación, con objeto de reducir al mínimo los pagos en numerario entre las partes. Para este efecto abrirá registro de Entidades y de créditos y deudas con base en el cual la realizará la compensación y -

sus efectos.

II. Determinar contractualmente las compensaciones que deban pagar las personas o empresas a las que se autorice la explotación de recursos naturales en tierras o aguas nacionales.

III. Fijar periódicamente, para efectos fiscales el valor o precio al público, de los productos atendiendo a las cotizaciones de los mismos en los mercados nacionales o extranjeros, o establecer los precios mínimos en los casos en que las leyes especiales establezcan este requisito como base para determinar los impuestos.

Si el último día del período de vigencia de los precios a que se contrae el párrafo anterior, no se les hace variaciones, serán aplicables los que se hubieren señalado en la última publicación.

IV. Autorizar la recaudación de los ingresos a que esta Ley se refiere, por conducto de Instituciones de Crédito y por las oficinas recaudadoras de las Entidades Federativas Coordinadas.

V. Aplicar como pago total y definitivo los enteros que se reciban por concepto de impuestos a la

producción y exportación de azufre y regularizar y aplicar los enteros recibidos durante el año de 1977.

Art. 5º. En materia de Impuesto sobre la Renta (ISR) al ingreso global de las empresas, causantes mayores, al causante que invierta en maquinaria nueva, destinada a realizar actividades industriales nacional o socialmente necesarias, conforme a reglas de carácter general que para estos fines expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se le otorgará un crédito equivalente al 10% del importe de la inversión realizada. el cual sólo podrá hacerse efectivo compensándolo contra el impuesto al ingreso global de las empresas en cantidad que no exceda de la cuarta parte de dicho crédito; en cada ejercicio que a partir de aquel en que se efectúe la inversión, hasta que dicho crédito se compense totalmente contra el impuesto al ingreso global gravable a cargo de los causante.

Podrá depreciarse, en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, el valor total de la reinversión sin que se afecte por el crédito citado.

Art. 10º. La recaudación proveniente de todos los conceptos previstos en el artículo primero de esta Ley, aún cuando se destinen a fines específicos, se hará por la Tesorería, las oficinas exactoras de la Secretaría de Hacienda

da y Crédito Público, en las oficinas recaudadoras de las Entidades Federativas Coordinadas, el Banco de México, S.A., cuando así lo establezcan las Leyes o en las Instituciones de Crédito autorizadas al efecto. - Para que tenga validez el pago de las diversas prestaciones fiscales que establece esta Ley de Ingresos, -- por los conceptos antes mencionados; el causante deberá obtener en todos los casos de la oficina recaudadora el recibo oficial o la forma valorada expedida y -- controlada exclusivamente por la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la documentación que en -- las disposiciones respectivas se establezca, en la que conste la impresión original de la máquina registradora. Las cantidades que se recauden por estos conceptos se concentran en la Tesorería de la Federación y -- deberán reflejarse, cualquiera que sea su forma o naturaleza, tanto en los registros de las oficinas recaudadoras y de la propia Tesorería como en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1978 *

Art. 1º. El Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 1978 importa en lo relativo a sus operaciones netas, la cantidad de \$836,012'011,000.00 (OCHOCIENTOS - TREINTA Y SEIS MIL DOCE MILLONES ONCE MIL PESOS 00/100 M.N.), y en su operaciones virtuales y compensadas - - \$76,438'164,000.00 (SETENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS - TREINTA Y OCHO MILLONES CIENTO SESENTA Y CUATRO MIL PESOS 00/100 M.N.).

Art. 2º. El Presupuesto de Egresos de la Federación, se ejercerá con base en los objetivos, metas, costos, unidades responsables de su ejecución y partidas presupuestales, que integran los programas y subprogramas y que arrojan los siguientes totales por sectores y ramos de gasto:

SECTOR	TOTAL (millones de \$)
Agropecuario	\$ 53,351'181,000.00
Pesca	\$ 10,271'131,000.00
Industrial	\$245,367'500,000.00
Transportes y Comunicaciones	\$ 52,931'668,000.00
Comercio	\$ 39,242'344,000.00
Turismo	\$ 2,510'457,000.00
Asentamientos Humanos	\$ 5,642'026,000.00

* Diario Oficial 30/XII/77.

SECTOR:	TOTAL (millones de \$)
Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.	\$ 76,375'833,000.00
Salud y Seguridad Social	\$ 92,180'260,000.00
Laboral	\$ 1,082'099,000.00
Administración y Defensa	\$ 50,511'004,000.00
Convenios Unicos de Coordinación	\$ 5,148'800,000.00
TOTAL SECTORIAL	\$634,613'313,000.00

RAMOS:	TOTAL (millones de \$)
Amortización, intereses y gastos de la deuda pública	\$236,691'872,000.00
A) Gobierno Federal	\$113,661'660,000.00
B) Organismos y empresas	\$123,030'212,000.00
Participación de Ingresos Federales y Subsidios	\$ 41,145'000,000.00
TOTAL DE RAMOS	\$277,836'872,000.00
TOTAL DE PRESUPUESTO	\$912,450'175,000.00

Comentarios

- 1) Las fracciones de los impuestos para 1978 no cambian, salvo que se suprima el referente a herencias y legados.
- 2) El Impuesto sobre la Renta continúa siendo el más importante en la estructura tributaria.
- 3) En el artículo 2o. de la Ley de Ingresos hay un cambio sustantivo para 1978; se enfatiza también el papel de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la política fiscal, ya que se señalan límites a los montos de endeudamiento tanto interno como externo, remitiéndose a la Ley General de Deuda Pública, con lo que se busca "racionalizar" la contratación de deuda pública.

Destaca también la facultad otorgada al Ejecutivo Federal de ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento en condiciones económicas extraordinarias, lo que a mi juicio busca dar flexibilidad a los instrumentos de política económica para adaptarse a las cambiantes condiciones de ese período (1976-1982). Aunque hay que reconocer que en ocasiones esta "discrecionalidad" en el endeudamiento se maneja con excesiva "liberalidad".

- 4) El artículo 3o. para 1978 es más preciso en el señalamiento de las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- 5) El artículo 4o. amplía las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en términos de responsabilizarla de la operación de las compensaciones.
- 6) Para 1978 el artículo 5o. se refiere al impuesto sobre la Renta al ingreso global de las empresas, en términos de fomentar la reinversión al otorgar créditos equivalentes al 10% del importe de la inversión realizada. Esto es un claro ejemplo de la utilización de un instrumento de política económica para fomentar una actividad productiva.
- 7) En cuanto a la recaudación, no hay cambios sustantivos, salvo el número del artículo que la refiere; Ley de Ingresos para 1977, Art. II, y Ley de Ingresos para 1978, artículo 10.
- 8) En materia presupuestal, tenemos que para 1978 el Presupuesto de Egresos de la Federación presenta una orientación programática en el sentido de que contempla programas y subprogramas para su ejecución. Esta medida busca mejorar la utilización de los recursos públicos. En complemento a ello se reforma y adiciona la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (D.O. 30/XII/77).

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1979 *

Comentarios.

1) Artículo 1o. Las fracciones de los ingresos no cambian respecto al año inmediato anterior (1978).

I.	No cambia	XII.	No cambia
II.	No cambia	XIII.	No cambia
III.	No cambia	XIV.	No cambia
IV.	No cambia	XV.	No cambia
V.	No cambia	XVI.	No cambia
VI.	No cambia	XVII.	No cambia
VII.	No cambia	XVIII.	No cambia
VIII.	No cambia	XIX.	No cambia
IX.	No cambia	XX.	No cambia
X.	No cambia	XXI.	No cambia
XI.	No cambia	XXII.	No cambia

2) El Artículo 2o. señala los montos de endeudamiento: 65,000 millones de pesos de endeudamiento interno; 43,144 millones de endeudamiento externo.

3) El Artículo 3o. no cambia con respecto al año anterior.

4) El Artículo 4o. señala las mismas facultades para la Secre-

* Diario Oficial 29/XII/78.

taría de Hacienda y Crédito Público que en la LIF para 1978.

- 5) En el Artículo 5o. se mantiene la política de fomento a las actividades industriales en materia del Impuesto sobre la Renta al ingreso global de las empresas, causantes mayores.
- 6) El Presupuesto de Egresos de la Federación conserva la orientación programática en su ejecución. Su monto asciende a \$1.124,268'753,000.00 (UN BILLON CIENTO VEINTICUATRO MIL DOSCIENTOS SESENTA Y OCHO MILLONES, SETECIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL PESOS 00/100 M.N.).

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1980 *

Comentarios.

1) Artículo 1o. Presenta los siguientes cambios:

- I. No cambia.
- II. Impuesto al Valor Agregado (IVA) 1/
- III. Antes II.
- IV. Antes III.
- V. Impuesto sobre adquisición de inmuebles.
- VI. Impuestos sobre seguros.
- VII. Antes VIII.
- VIII. Antes IX.
- IX. Antes X.
- X. Impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y juegos per
mitidos.
- XI. Antes XII.
- XII. Antes XIII.
- XIII. Antes XIV.
- XIV. Antes XV.
- XV. Antes XVI.
- XVI. Antes XVII.
- XVII. Antes XVIII.
- XVIII. Antes XIX.
- XIX. Antes XX.

* Diario Oficial 31/XII/79

1/ Substituye al Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISM).

XX. Antes XXI.

XXI. Antes XXII.

- 2) En el artículo 2o. se establece en materia de endeudamiento: 135 mil millones de pesos por endeudamiento interno y 46 mil 800 millones de pesos por endeudamiento externo.
- 3) Artículo 3o. No cambia
- 4) Artículo 4o. No cambia
- 5) Artículo 5o. Establece el régimen fiscal a que se sujetará Petróleos Mexicanos. Aquí hay un cambio importante, pues desaparece el estímulo en materia del Impuesto sobre la Renta del 10% para fomentar las actividades industriales social o nacionalmente necesarias.
- 6) En cuanto al Presupuesto de Egresos para este año, conserva la orientación programática para su ejecución y asciende a \$1.683,412'335,000.00 (UN BILLON SEISCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS DOCE MILLONES, TRESCIENTOS TREINTA Y CINCO MIL PESOS 00/100 M.N.).

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1981 *

Comentarios.

- 1) El artículo 10. presenta los siguientes cambios:
- I. No cambia.
 - II. No cambia.
 - III. Impuesto especial sobre producción y servicios.
 - IV. Antes XII.
 - V. No cambia.
 - VI. Impuesto sobre automóviles nuevos.
 - VII. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.
 - VIII. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por Ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.
 - IX. Impuesto sobre compra-venta de primera mano de aguas envasadas y refrescos. 1/
 - X. Impuesto sobre adquisiciones de azúcar y cacao. 2/
 - XI. Impuesto a la minería. 3/
 - XII. Impuesto al petróleo. 4/
 - XIII. Antes VIII.

* Diario Oficial 30/XII/80.

- 1/ Se crea este impuesto.
- 2/ Se crea este impuesto.
- 3/ Se establece este impuesto por separado.
- 4/ Adquiere especial importancia por la "bonanza" petrolera

- XIV. Antes IX.
- XV. Antes XI.
- XVI. Antes XIII.
- XVII. Antes XIV.
- XVIII. Antes XV.
- XIX. Antes XVI.
- XX. Antes XVII.
- XXI. Antes XVIII.
- XXII. Antes XIX.
- XXIII. Antes XX.
- XXIV. Antes XXI.

De las modificaciones en los conceptos de ingresos, podemos inferir que éstas obedecen a cambios presentados en la economía del país.

Así, encontramos nuevas actividades consideradas fuentes de ingresos significativas v.gr. la minería, el petróleo, la adquisición de azúcar y cacao y la compra-venta de primera mano de aguas envasadas y refrescos, etc.

- 2) El artículo 2o. consigna los montos de endeudamiento; 206 - mil millones de pesos de endeudamiento interno y 91 mil 800 millones de pesos de endeudamiento externo.
- 3) El artículo 3o. no se modifica.
- 4) El artículo 4o. no se modifica.

- 5) El artículo 5o. no se modifica.
- 6) En el artículo 9o. se establece que la recaudación se hará en la Tesorería de la Federación, en las oficinas exactoras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en las oficinas recaudadoras de las Entidades Federativas y municipios coordinados. Todo ello en congruencia con la Ley de Coordinación Fiscal del 27 de diciembre de 1978 y que entra en vigor en 1980.
- 7) El Presupuesto de Egresos de la Federación para 1981 mantiene la orientación programática en su ejecución. Su monto es \$1.440,724'000,000.00 (UN BILLON CUATROCIENTOS CUARENTA MIL SETECIENTOS VEINTICUATRO MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.).

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1982 *

Comentarios

1) El artículo 10. queda como sigue:

	Millones de pesos
I. Impuesto sobre la Renta	442,500
II. Impuesto al Valor Agregado	211,700
III. Impucsto especial sobre producción y servicios	133,100
IV. Impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo per- sonal prestado bajo la direc- ción y dependencia de un patrón	9,910
V. Impuesto sobre adquisición de inmuebles	- o -
VI. Impuesto sobre automóviles nuevos	6,100
VII. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos	5,100
VIII. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por Ley, en los que intervengan empresas conce- sionarias de bienes del dominio direc- to de la Nación.	- o -

* Diario Oficial 31/XII/81

IX.	Impuesto sobre adquisición de azúcar, cacao y otros bienes	- o -
X.	Impuestos a la minería	3,650
XI.	Impuesto al petróleo	40,150
XII.	Impuestos al comercio exterior <u>1/</u>	369,505
XIII.	Impuestos no comprendidos en las fracciones precedentes causados en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o de pago	500
XIV.	Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones, para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores	- o -
XV.	Cuentas para el Seguro Social	140,050
XVI.	Derechos por la prestación de servicios o por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público	34,170
XVII.	Productos derivados de la explotación de bienes del dominio privado... y por servicios que no correspondan a funciones de derecho público	34,170 5,750
XVIII.	Aprovechamientos	12,500
XIX.	Recuperaciones de capital	1,920

1/ Se unifican los impuestos a la importación-exportación.

XX.	Ingresos derivados de financiamientos	939,860
XXI.	Otros ingresos	964,204
	T O T A L	3.320,569

Como podemos observar, en la LIF para 1982 ya se incluyen cifras de los ingresos que se esperan recaudar por cada concepto. Esto implica una mayor responsabilidad en el manejo de la política fiscal, al contarse con un patrón de referencia para evaluar su ejecución; en base a lo esperado se analizan los resultados obtenidos.

- 2) En el artículo 2o. se establece el endeudamiento para ese año; 400 mil millones de pesos por endeudamiento interno y 257 mil millones de pesos por endeudamiento externo.
- 3) Artículo 3o. No cambia.
- 4) Artículo 4o. No cambia.
- 5) Artículo 5o. No cambia.
- 6) Artículo 9o. No cambia.
- 7) El Presupuesto de Egresos de la Federación contempla la orientación programática en su ejecución, y asciende a \$2.216,316'070,000.00 (DOS BILLONES DOSCIENTOS DIECISEIS MIL TRESCIENTOS DIECISEIS MILLONES SETENTA MIL PESOS 00/100 N.N.).

SECTOR FINANCIERO 1/
SUBSECTOR HACENDARIO

Objetivo General. Fortalecer la función del Estado en la economía y adecuar la estructura fiscal, observando los principios de equidad, corrigiendo las distorsiones que ha provocado el proceso inflacionario, imprimiendo mayor progresividad al Impuesto sobre la Renta de las personas y desalentando el gasto en bienes que, por la escasez de recursos, el país no debe producir. Así también, alentar la inversión productiva y apoyar el desarrollo de los Estados y Municipio.

Programa

1. Política de Ingresos y de Administración de la Recaudación (PROPIAR).

Objetivo

Fortalecer la función del Estado en la economía y adecuar la estructura fiscal al desarrollo del país para financiar con recursos propios el Programa de Gobierno.

Responsables

- Subsecretaría de Ingresos
- Subsecretaría de Inspección Fiscal
- Tesorería de la Federación
- Procuraduría Fiscal

1/ El sector contempla 4 Objetivos Generales, desglosados en 7 Programas. En este condensado sólo se presenta el referente a ingresos.

Subprograma**1.1 Recaudación de Ingresos Fiscales (RIF)****1.1.1 Obtención de Recursos Provenientes de las Personas Físicas, las Empresas y Rendimientos de Capital - - - - (ORPIPFEREC).****Objetivo**

Fortalecer las finanzas públicas.

Responsables

- Dirección General de Política de Ingresos
- Coordinación General con las Entidades Federativas.

Comentarios.

Atendiendo al hecho de que no basta que el Poder Legislativo dicte las leyes que creen los hechos imponibles y que en la realidad se produzcan hechos generadores de obligaciones a cargo de determinados sujetos, es necesario que se desarrolle una actividad por parte de la Administración Pública para que esos hechos generadores no queden sin declararse o sin descubrirse; para que los elementos necesarios para que se haga la determinación del crédito fiscal sean verazmente obtenidos o declarados y para controlar que efectivamente ingresen a las cajas públicas los créditos que se han creado a favor del Estado.

Esta actividad administrativa resulta esencial en todo intento de mejorar la función financiera del Estado. En el campo específico de la materia tributaria encontramos que la actividad administrativa incide directamente en la captación de ingresos del Gobierno Federal; la posibilidad de financiar con recursos propios los programas de gobierno se basa en la adecuación de la estructura administrativa tributaria a las condiciones reales del país.

En el período de gobierno que analizamos 1976-1982, se dan varios cambios en la Administración Pública Federal. No obstante si nos referimos en particular a la administración tributaria, encontramos que dichos cambios no se reflejaron de manera directa en la captación de ingresos del Gobierno Federal, incluso el endeudamiento externo adquirió dimensiones insospechadas -en bue

na medida por el "boom petrolero" de esa época- lo que posteriormente constituiría el punto neurálgico de la crítica a la administración del Presidente López Portillo. Sin embargo, se dieron las bases para la adecuación permanente (modernización) del sistema impositivo mexicano, que habrán de perfeccionarse en los años venideros.

INGRESOS PRESUPUESTADOS DEL -
GOBIERNO FEDERAL POR FRACCIO
NES DE LA LEY DE INGRESOS

	(millones de pesos)					
	1975	1976	1977	1978	1979	1980
TOTAL	133358	167116	232506	307023	415971	683780
1.- Ingresos Corrientes	132106	164881	229599	304789	414611	681577
1.1. Ingresos Tributarios.	124701	154797	218654	291588	198338	653417
Renta	49203	66046	93411	132183	173015	246077
1.2. Ingresos no Tributario.	7405	10084	10905	13201	16373	28160
2. Ingresos de Capital.	1252	2229	2947	2234	1360	2203
		1981*		1982		
TOTAL		947 957		1 520 421		
1. Ingresos Corrientes		947 928		1 510 202		
1.1. Ingresos Tributarios		898 250		1 419 655		
Renta						
IVA		334 418		463 837		
2. Ingresos de Capital		729		10 219		

* La estructura de ingresos tributarios difiere de la presentada en años anteriores, debido a las modificaciones en la Ley de Ingresos de 1981

Fuente: López Portillo, José

Sexto Informe de Gobierno Anexo Estadístico, 1° de septiembre - de 1982, México, D.F.

CONCEPTO

1.1. Estadísticas Fiscales

Ingresos Brutos del Gobierno Federal por Categoría Económica.

(millones de pesos)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980
TOTAL	133 356	167 110	232 506	307 023	415 971	683 780
1.- Ingresos Corrientes	132 106	164 881	229 559	304 789	414 611	681 577
1.1. Impuestos	124 701	154 797	218 654	291 588	398 338	653 417
Directos	49 203	66 046	93 411	132 163	173 015	246 077
Empresas	26 656	33 068	46 392	66 551	98 369	142 844
Personas Físicas	22 547	32 978	47 019	05 632	74 646	103 233
Indirectos	75 498	88 751	125 243	159 405	225 323	407 340
2.1. Renta de la propiedad.	2 271	2 768	3 216	3 858	4 257	10 309
1.3. Multas	265	360	463	692	920	1 275
1.4 Otros	4 869	6 956	7 226	86 511	11 096	16 576
2. Ingresos de Capital	1 252	2 229	2 947	2 234	1 360	2 203

CONCEPTO

1.1. Estadísticas Fiscales

Ingresos Brutos del Gobierno Federal por Categoría Económica (millones de pesos)

	1981*	1982
TOTAL	947 957	1 520 421
1. Ingresos Corrientes	947 228	1 510 202
1.1. Impuestos	898 250	1 419 655
Directos	334 418	463 837
Sociedades Mercantiles	149 024	150 537
Personas Físicas	147 189	248 529
Otros	36 205	55 771
Indirectos	562 832	955 818
1.2. Renta de la propiedad (productos de la Ley de Ingresos)	20 966	24 311
1.3. Multas	1 544	2 101
1.4. Otros no tributarios (derechos más aprovechamientos - menos multas)	26 468	64 135

* Difiere de la presentación a causa de las modificaciones a la Ley de Ingresos para 1981

Fuente: Madrid, Hurtado Miguel de la

Segundo Informe de Gobierno. Política Económica. 1° de septiembre de 1984. México, D.F. P-630

CARGA FISCAL 1/ DE INGRESOS BRUTOS
DEL GOBIERNO FEDERAL, POR FRACCIONES
DE LA LEY DE INGRESOS.

(EN PORCIENTO DEL PIB)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980
TOTAL	12.12	12.19	12.57	13.14	13.56	15.99
1.- Ingresos Corrientes.	12.01	12.03	12.41	13.04	13.52	15.94
1.1. Ingresos Tributarios.	11.34	11.29	11.84	12.47	12.99	15.28
Renta	4.45	4.82	5.05	5.66	5.64	5.75
1.2. Ingresos no Tributarios.	0.67	0.74	0.54	0.56	0.53	0.66
2.- Ingresos de Capital.	0.11	0.16	0.16	0.10	0.04	0.05
		1981*		1982		
TOTAL		16.18		16.15		
1.- Ingresos Corrientes.		16.77				
1.1. Ingresos Tributarios.		15.33				
Renta		5.71				
IVA		2.92				
1.2. Ingresos no Tributarios		0.84				
2.- Ingresos de Capital		0.01				
1/ Carga Fiscal a = $\frac{\text{Ingresos}}{\text{PIB}}$						

PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS CORRIENTES
(millones de pesos)

	1975	1976	1977
TOTAL	1 100 049.8	1 379 969.3	1 849 262.7
1.- Agricultura, silvicultura y pesca	123 152.0	146 201.6	194 720.0
2.- Minería	31 729.5	34 788.9	62 392.3
3.- Industria manufacturera	256 702.0	316 210.2	440 812.3
4.- Construcción	65 810.6	85 263.8	104 322.7
5.- Electricidad	9 793.1	13 698.1	21 798.4
6.- Comercios, restaurantes y hoteles.	277 033.1	338 115.1	445 776.9
7.- Transporte, almacenamiento y comunicaciones.	62 611.8	82 436.5	113 807.7
8.- Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	104 285.9	129 557.5	162 865.0
9.- Servicios comunales, sociales y personales	181 054.7	240 847.6	323 418.0
Servicios bancarios imputados			

PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS CORRIENTES

(Millones de pesos)

TOTAL	1978	1979	1980	1981	1982
	2 346 041	3 063 072.6	4 261 160.9	5 847 385.6	9 417 089.4
1.- Agricultura, silvicultura y pesca	239 570.8	281 261.4	357 131.1	477 463.3	693 280.9
2.- Minería	79 496.8	131 564.1	291 374.1	369 523.2	934 280.9
3.- Industria manufacturera	550 963.9	714 612.9	985 013.1	1 311 492.7	2 000 785.5
4.- Construcción	139 415.1	190 484.7	263 706.8	409 317.9	589 827.1
5.- Electricidad	24 476.8	31 243.8	42 034.9	42 034.9	77 344.0
6.- Comercio, restaurantes y hoteles.	568 999.4	742 617.5	996 712.4	1 361 225.3	2 146 407.6
7.- Transporte, almacenamiento y comunicaciones	150 428.5	199 649.1	279 111.6	388 719.6	604 377.7
8.- Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles.	208 729.6	259 688.0	336 895.2	470 296.7	710 463.3
9.- Servicios comunales, sociales y personales.	409 466.8	545 311.4	756 971.1	1 104 880.4	1 767 376.3
Servicios bancarios imputados	(-)25 506.3	(-)33 406.3	(-)47 789.4	(-)70 967.3	(-)107 089.7

Fuente: Madrid, Hurtado Miguel de la

Segundo Informe de Gobierno. Política Económica. 1° de septiembre de 1984; México, D.F. P-629

PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS CORRIENTES.

	ESTRUCTURA PORCENTUAL							
	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1.- Agropecuario, silvi- cultura y pesca	11.2	10.7	10.5	10.3	9.2	8.4	8.1	7.4
2.- Minería	2.9	2.5	3.4	3.4	4.3	6.8	6.5	9.9
3.- Industria manufacturera	23.3	23.1	23.8	23.5	23.2	23.1	22.3	21.2
4.- Construcción	6.0	6.2	5.6	5.9	6.2	6.2	7.0	6.3
5.- Electricidad	0.9	1.0	1.2	1.0	1.0	1.0	0.9	0.8
6.- Comercio, restaurantes y hoteles	25.2	24.7	24.1	24.2	23.3	23.4	23.2	22.8
7.- Transportes, almacena miento y comunicaciones	5.7	6.0	6.2	6.4	6.5	6.5	6.6	6.4
8.- Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	9.5	9.4	8.8	8.9	8.5	7.9	8.0	7.5
9.- Servicios comunales sociales y personales	16.4	17.6	17.5	17.4	17.8	17.8	18.8	18.3
Servicios bancarios imputa- dos	-1.1	-1.2	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.2	-1.1

Fuente: Madrid, Hurtado Miguel de la

Segundo Informe de Gobierno. Polí-
tica Económica. 1° de septiem-
bre de 1984. México, D.F. P-630

BIBLIOGRAFIA

- Código Fiscal de la Federación. Porrúa. México, 1981.
- Flores Zavala, Ernesto "Legislación del Impuesto sobre la Renta 1954-1964" Ediciones Flores. México, 1966.
- Flores Zavala, Ernesto "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas". Porrúa. México, 1981.
- Flores Zavala, Ernesto "Panorama de la tributación en México". Porrúa. México, 1976.
- "Las reformas tributarias para 1983". Economía y Finanzas, año 10; enero-marzo, 1983. Dirección General de Estudios Económicos. Grupo - Serfin. México.
- Manual de Organización del Gobierno Federal 1976. Secretaría de la Presidencia. México, 1976.
- Manual de Organización del Gobierno Federal 1982. Secretaría de la Presidencia. México, 1982.

- Prieto Fortún, Guillermo "Aspectos de la política tributaria". Ponencia presentada en el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas. El Mercado de Valores, año XLII, Núm. 3, enero 17 de 1983. Nacional Financiera. México, 1983.
- Prieto Fortún, Guillermo "La evasión de impuestos" Investigación Fiscal, número 5, mayo-junio 1983; pp. 11-20. Instituto Nacional de Capacitación -- Fiscal. México.
- Sierra, Carlos "Historia de la administración hacendaria en México. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público 1821-1910". Ed. SHCP. México, 1970.

C A P I T U L O

V

E L I M P U E S T O S O B R E L A R E N T A E N

M E X I C O . R E S U L T A D O S

5.1 El Impuesto sobre la Renta y la Distribución del Ingreso.

La distribución del ingreso es tarea que ha ocupado la atención de los estudiosos a través del tiempo.

Para la economía clásica la distribución del ingreso estaba determinada por el libre juego de las fuerzas económicas y la de sigualdad era, en última instancia, una consecuencia del "orden natural".

Sin embargo, ya a fines del siglo pasado se hace notorio -- que existe una brecha considerable entre el planteamiento lógico formal de la libre concurrencia y la realidad; el mecanismo del laissez-faire no derivaba necesariamente hacia el óptimo económi co y social.

La teoría neoclásica sostenía que el propio proceso de desa rrollo tiende a generar correctores endógenos que reducen la de sigualdad; si se lograba la expansión de la producción de forma rápida y eficaz, el sistema tendería al equilibrio creando mecanismos autocorrectores que emanan del propio mecanismo económico y con el tiempo las desigualdades tendían a reducirse.

Los autocorrectores se explicaban en base a lo siguiente:

- 1) La acumulación del capital reduce la escasez relativa de es te factor, lo que merma la tasa de beneficio aumentando la productividad física del factor trabajo y su remuneración -

en el mercado.

- 2) La oferta de trabajo se incrementa, pero la tasa de salarios equilibra la nueva oferta con la demanda, se alcanza la ocupación plena y decremente la reserva de mano de obra campesina.
- 3) Se incrementa el nivel educativo y capacitación de los trabajadores.
Se incrementa la productividad y consecuentemente incrementa su retribución.

Así, la acumulación de capital da como resultado una disminución en las tasas de interés y beneficio, al mismo tiempo que la creciente escasez relativa de mano de obra y su mejor calidad y adiestramiento aumentan el nivel general de salarios, lo que determina una tendencia hacia la disminución de la desigualdad.

Hay varias investigaciones empíricas entre las que destacan la de Kuznetz (1955), Adelman y Maris (1973), Weisskoff (1970) y Fishlon (1972), que demuestran incompatibilidades entre las medidas de distribución y el comportamiento de las variables de crecimiento; la distribución del ingreso tiende a hacerse más desigual durante períodos de crecimiento rápido. Pero hay también evidencias de que la desigualdad no aumenta durante períodos de crecimiento (Fei y Ranis 1975).

El último comportamiento se debe a que las economías se ale

jaron del estilo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones e iniciaron un patrón de crecimiento orientado en la modernización de la agricultura, vinculada estrechamente a las exportaciones.

Simon Kuznetz, Arthur Lewis y algunos dependentistas, sostienen que a medida que el crecimiento económico se acelera, debido principalmente a lo siguiente: la participación de las ganancias aumenta; la acumulación de acervos de capital por los sectores más ricos aumenta; y se observa un desplazamiento de actividades rurales a urbanas lo que incrementa el tamaño del sector más desigual: el urbano.

Las imperfecciones reales de la competencia y del mercado parecen confabularse sistemáticamente en contra del trabajo. El hecho de que abunde la mano de obra la coloca en una posición débil con las consabidas desventajas, lo que lleva a la clase obrera a organizarse para lograr una mayor participación y presionar sobre la estructura distributiva.

Los esquemas ideológicos que critican la profunda desigualdad económica, política y social pueden resumirse en cuatro etapas: una presocialista; otra de desarrollo del socialismo científico; una tercera de aplicación práctica de este socialismo y, una derivación hacia lo que se ha llamado un "Estado benefactor".

El desempleo en masa obliga a aceptar la acción económica del Estado para mantener la ocupación plena. A raíz del carác-

ter recurrente de la crisis y el desempleo que acarrea, Keynes encuentra que la operación del mecanismo ahorro-inversión en un sistema de libre empresa, puede equilibrarse a niveles inferiores al de ocupación plena; el Estado podía corregir la situación mediante el uso del gasto público para elevar la demanda efectiva, el nivel de actividad económica y del empleo.

La teoría Keynesiana causa gran impacto en los grupos dirigentes en los países industrializados. El resultado es un neocapitalismo que se caracteriza por lograr atenuar las fluctuaciones económicas, incorporar a las masas a la sociedad de consumo y otorgar al Estado un papel dinámico en el mantenimiento del nivel de actividad económica mediante el uso de la política fiscal y otros instrumentos.

Entre los correctores económico-políticos con miras a atenuar la desigualdad que usan estos países destacan los siguientes:

- 1) Una política de expansión económica que mantenga la ocupación a un nivel cercano al del empleo (fuente principal de ingresos) pleno.
- 2) Una política fiscal que grave el ingreso y el gasto personales según la capacidad económica, incluida la posesión de riqueza y que proporcione recursos para financiar la política de gasto público y de bienestar social.

- 3) Una política social que intenta asegurar normativamente para toda la población, un nivel mínimo de bienestar vía la satisfacción de las necesidades colectivas básicas mediante la acción pública.
- 4) Una política de ingresos que trata de controlar el nivel de la demanda efectiva, equilibrar los ingresos monetarios y atenuar las tendencias inflacionarias, para conservar el proceso de expansión y distribución en un marco de estabilidad.

La gran participación del Estado en materia redistributiva implica el reconocimiento del fracaso de los correctores económicos del mercado.

En los países en vías de desarrollo el proceso de los correctores económicos endógenos y la debilidad de los correctores sociales, agudizan la tendencia del sistema capitalista hacia la desigualdad y la concentración económica.

Los países subdesarrollados y en particular los latinoamericanos, presentan un incipiente proceso de industrialización ligada al exterior a través de las importaciones de bienes de capital, de la tecnología, de la inversión extranjera y de las exportaciones de algunos productos primarios y de una cada vez mayor importación de alimentos básicos para la población.

En el caso de México resulta imprescindible buscar y encontrar

trar un mecanismo que ayude a mejorar la distribución de la riqueza a fin de incrementar los niveles de bienestar de las mayorías.

La política fiscal juega un papel decisivo en esta tarea y, dentro de ella, el Impuesto sobre la Renta es la pieza importante, ya que no sólo regula y afecta las relaciones económicas de las personas, sino que es la fuente primordial de ingresos que hace posible la política de redistribución a través del gasto público.

Sin embargo, este objetivo no se ha alcanzado en la medida de lo deseable a causa de las deficiencias tanto políticas, jurídicas y administrativas que han impedido que se grave más al que más tiene, agudizándose la desigual distribución de la riqueza.

Es en este contexto que el Gobierno Federal realiza una serie de reformas tributarias que buscan enmendar deficiencias que hacían obsoleto el sistema tributario mexicano.

Las nuevas disposiciones fiscales aplicadas desde 1977 y años subsecuentes, buscan dar un trato más equitativo para el trabajador al reconocer que los asalariados han sufrido graves aumentos en su carga fiscal en los últimos años, mientras que grandes grupos de personas y actividades, teniendo capacidad de pago se encuentran al margen del sistema tributario.

Dichas disposiciones fiscales otorgan una desgravación en

el Impuesto sobre la Renta por 18,000 millones de pesos como resultado de la sobreposición de dos mecanismos de corrección: un ajuste en las tarifas; y la deducción general del salario mínimo de la zona económica correspondiente. Esta acción representa -- una reducción considerable en la recaudación, pero favorece la equidad y eficiencia v.gr. los trabajadores de ingresos medios y bajos al no ser causantes del global sólo podían deducir 20% de su ingreso bruto con un límite de 30,000 pesos; en contraste, -- los causantes del régimen global tenían la deducción del 20% sin que excediera de 30,000 pesos, más las exclusiones por carga familiar y deducciones por seguros, por gastos médicos y funerarios, por cuotas de seguridad social y otras.

Un efecto importante más de la deducción del salario mínimo es que permite disminuir el gravamen sobre el esfuerzo adicional (horas extras).

Anteriormente un trabajador que ganaba 500 pesos por arriba del salario mínimo, sólo se quedaba con el 49.74 y el gobierno -- con el 51.3% restante.

El Impuesto sobre la Renta de las empresas se ha definido -- como un gravamen a un concepto residual que no obstante ser un -- pago al capital, se calcula después de permitir la deducción de otros pagos contractuales a este factor, como son arrendamiento, intereses y otros conceptos. Este impuesto afecta en forma dife -- rencial a sectores que por diversas circunstancias tienen varia -- ciones en el monto de este concepto residual, destacando la im--

portancia del financiamiento de la deuda.

Este tratamiento tiene tres implicaciones:

- 1) Es inequitativo porque se gravan más fuertemente los ingresos de los accionistas de niveles medianos y bajos.
- 2) Se produce una distorsión en la asignación de los recursos porque al igualar el mercado de capitales el rendimiento neto a la inversión en los diversos sectores, son los de mayor carga los que más capital reciben.
- 3) Se produce un incentivo al endeudamiento en contra del financiamiento accionario.

"Para resolver los problemas de doble tributación y eliminar la distorsión sobre el financiamiento empresarial se modificó la Ley para que en acciones bursátiles y nominativas los propietarios de títulos puedan acumular los dividendos repartidos, acreditando el impuesto de la empresa. De no optar por este régimen, las utilidades quedan gravadas por regla general con la tasa máxima del impuesto sobre la renta de las empresas, igual a 42%, y un 21% adicional al repartirse". (1)

En el caso de que el accionista no opte por la integración,

(1) GIL Díaz, Francisco. "La estructura del sistema impositivo mexicano" en Panorama y Perspectivas de la Economía Mexicana. El Colegio de México. México, 1982. p. 588.

la carga sobre su dividendo se calcula tomando en consideración que los trabajadores deben recibir el 8% de las utilidades de las empresas dejando el 92% de éstas repartibles entre accionistas e impuestos.

Así, la combinación del 42% del impuesto a la utilidad y de un 21% aplicable a los dividendos resulta en un gravamen económico del contribuyente, sobre todo tratándose de inmuebles en donde la manipulación de los avalúos se aprovechaba para una reducción fiscal.

En el caso de las acciones bursátiles el problema era similar, pero los efectos económicos diferentes, ya que en algunos casos se afectaba no el ingreso, sino el patrimonio mismo del accionista.

Con las reformas publicadas se busca corregir estos defectos.

En primer lugar, se establece un mecanismo para gravar exclusivamente las ganancias reales aplicando una tabla en la que se incluyen los incrementos en precios de los últimos 25 años.

Por otra parte, se establece un procedimiento sencillo de promediación de ingresos que presume que la ganancia se obtuvo por partes iguales durante 5 años y que los otros ingresos del causante fueron constantes durante los mismos 5 años.

"La mecánica no es perfecta, pero se acerca a la realidad - en la mayoría de los casos y permite una interpretación administrativa sencilla que consiste en exigirle al causante que tome en cuenta la quinta parte de la ganancia, la acumule a sus demás ingresos, calcule la tasa impositiva resultante de dicha acumulación y que esa tasa la aplique a las otras cuatro quintas partes de la ganancia". (2)

En el caso de los inmuebles, para evitar las manipulaciones con avalúos bancarios, se pide a la persona una autoevaluación - que es revisada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, en caso de inconformidad de ésta, dará lugar a un nuevo avalúo. Cuando haya diferencias entre ambos avalúos, éstas se acumularán como ingreso del comprador, con ello se pone en contradicción los intereses del comprador y del enajenante lo que provoca que los valores para efectos fiscales sean muy cercanos a los valores reales de las transacciones.

El problema del arrendamiento es sumamente complejo y basta señalar que las personas pueden deducir al incluir la depreciación del edificio, el consumo de agua y los impuestos, cuotas y contribuciones sobre salarios.

El ingreso global de las empresas es gravado no conforme al principio de proporcionalidad, sino de progresividad, como si fueran personas físicas. Esto limitaba la integración y expan-

(2) GIL Díaz, Francisco

op, cit. P. 589

si3n de las empresas.

El tratamiento fiscal a las empresas se complementa con incentivos fiscales discriminatorios a trav3s de exenciones, cr3ditos y reducciones en el pago del impuesto que abaten la base gravable. Estos incentivos buscan incrementar la producci3n, el empleo, el ahorro, la formaci3n de capital, la exportaci3n de bienes y servicios y el desarrollo regional. Cabe se1alarse que dichos est3mulos no han tenido los efectos deseados por no obedecer a una pol3tica de est3mulos integrada, problema que se intenta resolver con un decreto de 7 de marzo de 1979.

Las bases especiales de tributaci3n son una excepci3n para facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de algunos sectores causantes, lo que contraviene los principios de equidad y generalidad impositiva al beneficiar a ciertos grupos v.gr. autotransportes y constructoras; para autotransportes se establecen cuotas fijas excesivamente bajas y en constructoras una tasa del 3.75% aplicable a los ingresos brutos.

5.2 Gravar m3s al trabajo que al capital ¿Para qu3?

El proceso de desarrollo sostenido por M3xico en las recientes d3cadas ha determinado variaciones en la pol3tica fiscal. Atendiendo a 3stas se puede intentar hacer una clasificaci3n de los 3ltimos 5 decenios en tres etapas.

La primera se inicia en los años treinta y termina en 1956. Se caracteriza por avances importantes en virtud de un volumen de recursos hasta entonces desaprovechados y una favorable coyuntura internacional. No obstante, se desencadenó un proceso inflacionario: el producto interno bruto creció a un ritmo anual de 17%; los precios ascendieron 11% cada año; a precios constantes el PIB creció al 6% anual; la población creció a un 3.2% por año; lo que da un crecimiento del producto per cápita de 2.8%.

En esta etapa la recaudación de impuestos fue fundamental para financiar la inversión pública; el producto interno bruto se multiplicó once veces, la recaudación subió catorce veces. Los impuestos significaron el 9.2% del producto interno, destacando el Impuesto sobre la Renta que de 0.7% en 1940 y el 0.6% en 1941 alcanzó el 2.6% en 1956, todo ello se logró por la institucionalización de la revolución y el inicio de los esfuerzos por industrializar al país, adoptando la política de sustitución de importaciones.

La segunda etapa comprende de 1956 a 1970. La fisonomía del país es diferente: el aparato productivo se supera en base a las plantas manufactureras; se cuenta con un mercado real, con capacidad de compra; se incrementa la capacidad de ahorro; se ha despertado ya una conciencia empresarial y se han desvanecido las presiones inflacionarias.

El Producto Interno Bruto (PIB) creció alrededor del 10% anual y los precios a 2.9%; la tasa demográfica fue de 3.5% y el

ingreso per cápita fue de 3.2% anual.

La recaudación de impuestos pasó de una participación del 9.2% del PIB al 7.3%; el Impuesto sobre la Renta mejoró la tendencia al pasar de 2.2% en 1955 a 3.7% en 1970.

De lo anterior se deduce que en México "...como en todos -- los países, en materia impositiva han predominado los impuestos tradicionales sobre tierra, cosecha o ganado; después cobran importancia los que se cargan al comercio exterior y los impuestos indirectos internos; más adelante pierden importancia los anteriores, se mantienen en ascenso los indirectos y se establecen -- mecanismos modernos que hacen posible una absorción creciente -- del ingreso nacional". (3)

Cabe destacar que el tributo con mayor trascendencia como -- fuente de ingresos públicos es el que grava la renta; en 1940 -- participaba del 12.1% de la recaudación fiscal total; en 1955 -- llega al 32.2% y para 1977 se acerca al 41%. Estos resultados -- se obtuvieron durante la etapa denominada "desarrollo estabiliza -- dor".

En la década de los setenta se inicia la tercera etapa. Es a partir de 1971 que se realizan importantes modificaciones en -- los impuestos que le imprimen mayor dinamismo al sistema tributa -- rio (desarrollo compartido).

(3) Ibidem. p. 595

Para 1970 los ingresos del Gobierno Federal ascendieron a más de 50,000 millones de pesos y la carga fiscal fue de 14.1% del PIB, que sumó 418,700 millones de pesos.

A partir de 1971 se da un incremento considerable de los ingresos, como resultado de un mayor número de contribuyentes, mejoría de los mecanismos de padrón y control, aumento en las tasas de algunos impuestos, mayor progresividad en la tarifa del Impuesto sobre la Renta; ampliación de la base del gravamen, pues el proceso inflacionario hizo pasar a un buen número de contribuyentes a estratos superiores de ingreso y todo ello hace que la captación de recursos del sector público ascienda a 312,104 millones de pesos en 1977, pasando la carga fiscal a 19.0%.

El incremento que se presenta en estos siete años es substancial; la recaudación en términos reales aumentó en 85% mientras el PIB lo hizo en un 38%.

Pero "La carga fiscal se concentra en un grupo reducido de causantes; el número de personas físicas registradas en el ISR, ascienden a 7 millones en 1977, equivalente al 41% de la población económicamente activa: de éstos, dos millones están exentos por percibir salario mínimo, de manera que sólo el 30% de la población económicamente activa contribuye al ISR". (4).

(4) Ibidem. p. 596.

Para el mismo período la contribución del ISR a los ingresos federales totales aumentó de 26% en 1970 a 30% en 1977. De ese 30%, la participación del impuesto al ingreso global de las empresas fue de 3.7%. De lo anterior tenemos que el aumento se concentró en las personas físicas, cuya carga aumenta del 11% en 1970, a 15% en 1977, observándose los mayores incrementos en los renglones del régimen global y profesionista.

Las fallas combinadas de los llamados desarrollo estabilizador y desarrollo compartido instrumentadas por las administraciones que le antecedieron, brindan un triste panorama al Gobierno del Lic. José López Portillo. Su toma de posesión se enmarca en una grave crisis evidenciada por la devaluación de nuestra moneda en agosto de 1976.

Durante la aplicación de aquellas políticas, se acentuaron los desequilibrios de los sectores externo y público; se agudizaron los desequilibrios sectorial y regional; se profundiza el desequilibrio entre el capital y el trabajo a causa de la desigual distribución de ingreso y la propiedad de la riqueza, que devino en una excesiva concentración de los mismos; se acentúa la dependencia económica del exterior (importación de tecnologías y préstamos atados); aumenta el desempleo y el subempleo; se desvía el desarrollo económico nacional hacia la producción de artículos para los sectores de mayores ingresos; se utiliza preferencialmente el capital exterior para cubrir los déficit de la balanza de pagos, descuidándose el fomento a las exportaciones y el turismo nacional que resultan afectados al asociarse el aumento de

los precios con una paridad cambiaria sobrevaluada.

El bienestar social tampoco fue atendido y el costo del crecimiento lo pagaron los obreros, campesinos y clase media.

En el transcurso de los 22 años del desarrollo estabilizador (1954-1970) y el desarrollo compartido (1970-1976), los precios en México se triplicaron mientras que en Estados Unidos sólo se duplicaron. Esto provocó una caída de las exportaciones, incremento en las importaciones y la consabida presión sobre la balanza de pagos y el debilitamiento de la paridad cambiaria.

El empleo permanente de instrumentos proteccionistas mostraba su ineficacia para solucionar problemas que requerían de una política de mediano y largo plazo para incrementar la productividad; el mercado interno era restringido e impedía el crecimiento "hacia adentro", las exportaciones se enfrentaban a una demanda internacional poco dinámica y con una oferta muy competitiva, lo que aunado a la dependencia exterior en materia de endeudamiento, limitaba las potencialidades del desarrollo nacional. El añejo anhelo de industrializar el país incrementando al máximo las utilidades de los empresarios y con una estabilización prolongada de los precios se posponía indefinidamente.

En su discurso de toma de posesión, el Lic. José López Portillo da los lineamientos generales de política económica que guiarían la vida nacional.

El diagnóstico que se presenta de la situación del país no puede ser peor. Se reconoce que "problemas mundiales" y "necesidades inaplazables" de nuestro desarrollo acelerado nos imponían la realidad insoslayable de inflación complicada con recesión y desempleo, lo que provocó el disparo de los precios, la devaluación de nuestra moneda y puso de manifiesto la vulnerabilidad del sistema financiero frente al rompimiento de la estabilidad. La estrategia económica seguida por México desde la Segunda Guerra Mundial se revelaba insuficiente para estimular la producción y la capacidad de inversión. Había que delinear nuevas políticas.

Los renglones en los que se actuaría para satisfacer las necesidades básicas de las mayorías, eran: creación de empleos, - salarios remuneradores, carga fiscal proporcional y equitativa; impulso a la reforma agraria integral, política sana de precios, administración "atinada" de las empresas públicas y prestación - de manera eficiente de los servicios públicos, todo lo cual tenía a redistribuir el ingreso.

Esta tarea implicaba, se dijo, reforzar el carácter mixto - de nuestra economía con el "concurso" de todas las fuerzas productivas del país; asegurar al Estado la disponibilidad de recursos y la colaboración de todos los sectores de la población.

Lo anterior constituye la nueva estrategia de desarrollo de nominada "Alianza Popular, Nacional y Democrática para la Producción", que buscaría "...ofrecer a todos alternativas viables que

permitan conciliar los objetivos nacionales de desarrollo y justicia social, con las demandas específicas de los diversos factores de la economía". (5).

Los instrumentos que utilizaría el Estado para cumplir su parte eran: la política fiscal, la monetaria y la crediticia, la de utilidades, precios y salarios, la de endeudamiento interno y externo; la cambiaria y las transacciones con el exterior, así como las políticas de inversión y gasto público.

Lo anterior en un marco de programación-presupuestación que permitiera complementar y apoyar acciones afines. Ya bien entra da la administración del Presidente López Portillo se daría a co nocer el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

En materia de inversión y gasto público, se señala que las inversiones se orientarán prioritariamente al sector agropecuario y acuacultura, energéticos, petroquímica, minería, siderúrgica, bienes de capital, transportes y bienes de consumo popular, mediante acuerdos específicos por rama de actividad. El gasto público por su parte, sería reducido a lo indispensable.

La política fiscal se contempla con singular importancia -- por su relación con el impulso a la industria; puede inhibir la

(5) LOPEZ, Portillo José

Discurso de toma de posesión:
México, D.F., 10. de diciem--
bre de 1976.

inversión o reinversión, por otra parte, "... constituye el esfuerzo de equidad y proporcionalidad como medio para fortalecer la función del Estado y contribuir al proceso redistributivo del ingreso, que se inicia necesariamente con la generación de empleo, que conmina inversión, con lo que se cierra otra vez el círculo". (6)

El objetivo en la materia era obtener recursos para administrar la función estatal incluyéndose los servicios para impartir la justicia social y realimentar el ciclo con los estímulos a la producción y creación de empleos.

Para lograrlo, se contemplaban "...la globalización y manejo de la idea de ingreso para que los que más tienen, como ha de aceptarse por todos, más aporten: lo que en otro extremo nos permitirá liberar a quienes menos tienen y que nominalmente han entrado, por los problemas inflacionarios y devaluatorios, a categorías fuertemente cargadas por el Impuesto sobre la Renta". (7)

Al bajar las tasas se buscaba aumentar la capacidad de ahorro y consumo de los trabajadores y las clases medias.

También se fortalecería fiscalmente a los Estados y éstos a su vez harían lo mismo con el municipio a fin de abatir los dese

(6) LOPEZ, Portillo José

Op. cit. p. 15

(7) Ibidem. p. 16

quilibrios regionales.

Adicionalmente, se lograrían avances en materia de administración fiscal, informática, control y capacitación a empleados y causantes a fin de combatir la evasión. La Ley Orgánica de la Administración Pública de 1976, vendría a dar el marco jurídico para llevar a cabo estas acciones.

La política de utilidades, precios, salarios y fisco tendría que evitar el deterioro en la distribución del ingreso y controlar las presiones inflacionarias; había que controlar los precios y alcanzar un equilibrio entre utilidades y salarios. Esto implicaba "...estimular la reinversión de empresas productivas, restringiendo la distribución de dividendos para el consumo, a través de impuestos cuyo objetivo no sea el recaudar sino abrir la opción a los empresarios de que sean ellos o el Estado quien invierta". (8) En cuanto a los salarios, éstos deberían moverse en función del costo de la vida.

Al tomar posesión de la Presidencia de la República, el Lic. Miguel de la Madrid, reconoce que asume el gobierno en horas difíciles.

El país afronta una grave crisis, la inflación alcanza ese año casi el cien por ciento; el déficit del sector público no tiene precedente y se carece de ahorro para financiar su propia

(8) Ibidem. p. 16

inversión; el rezago de las tarifas y de los precios públicos pone a las empresas del Estado en situación deficitaria; el debilitamiento en la dinámica de los sectores productivos nos coloca en crecimiento cero.

Por su parte, el ingreso de divisas al sistema financiero se había paralizado excepto las provenientes de la exportación del petróleo y de los créditos del sector público. La deuda externa pública y privada imponía una carga excesiva al presupuesto y a la balanza de pagos por concepto de servicio de la misma. Adicionalmente a la reducción del crédito externo se demeritan el ahorro interno y la inversión.

Lo anterior amenaza a la planta productiva y el empleo; el desempleo abierto es el más alto en la historia del país, y los mexicanos cada vez tienen mayores problemas para satisfacer sus necesidades mínimas de subsistencia.

El orden internacional no es más halagüeño. Las altas tasas de interés, el desplome de los precios de las materias primas y el alza en los productos industriales, producen la insolencia de numerosos países.

Para hacer frente a las dificultades que no aquejan, el Presidente de la Madrid anuncia la puesta en marcha de un Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) cuyos objetivos son: combatir la inflación, proteger el empleo y recuperar las bases de un desarrollo dinámico, sostenido, justo y eficiente.

LA COTIZACION DIARIA DEL DOLAR EN MEXICO 1/ (1981)
ENERO-JUNIO
Pesos por Dólar

DIA	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO
1	C	C	C	23.7683	C	24.2188
2	23.2645	23.3828	23.5783	23.7612	C	24.2317
3	C	23.3976	23.5873	27.7530	C	24.2417
4	C	23.4356	23.6028	C	23.9867	24.2517
5	23.2780	C	23.5933	C	C	24.2617
6	23.2867	23.4612	23.6156	23.7577	24.0025	C
7	23.2897	C	C	23.7624	23.9933	C
8	23.3128	C	C	23.7583	24.0094	24.2717
9	23.3370	23.4817	23.6317	23.7755	C	24.2750
10	C	23.4854	23.6420	23.8071	C	24.2883
11	C	23.4864	23.6456	C	24.0383	24.2950
12	23.3520	23.4808	23.5295	C	24.0483	24.3017
13	23.3620	23.4608	23.5900	23.8461	24.0550	C
14	23.3689	C	C	23.8715	24.0617	C
15	23.3586	C	C	23.8775	24.0739	24.3225
16	23.3317	23.4328	23.5947	C	C	24.3250
17	C	23.4551	23.6311	C	C	24.3428
18	C	23.4692	23.6636	C	24.0994	24.3650
19	23.3183	23.4520	23.6628	C	24.1150	24.3817
20	23.3038	23.4783	23.6370	23.8516	24.1005	C
21	23.2217	C	C	23.8672	24.0955	C
22	23.3486	C	C	23.8722	24.1298	24.3883
23	23.3634	23.5289	23.6289	23.8739	C	24.4013
24	C	23.5556	23.6675	23.9170	C	24.4117
25	C	23.5656	23.7117	C	24.1683	24.4294
26	23.3856	23.5562	23.7433	C	24.1750	24.4483
27	23.3908	23.5523	23.7442	23.9316	24.1883	C
28	23.3881	C	C	23.9555	24.1771	C
29	23.3756	C	C	23.9689	24.1833	24.4650
30	23.3889	C	23.7744	23.9867	C	24.4372
31	C	C	C	C	C	C

1/ Promedio de cotizaciones de compra y venta (giros y transferencias bancarias) al cierre del sistema bancario mexicano. cCerrado (Sábados, domingos y días festivos).

El dólar se cotizó a \$23.2645 el 2 de enero (US4.298 ¢ por peso). En junio cerró a \$24.4372 (US4.092 ¢ por peso). El peso perdió 4.79% en seis meses.

Fuente: Banco de México

LA COTIZACION DIARIA DEL DOLAR EN MEXICO 1/ (1981)

JULIO-DICIEMBRE
Pesos por Dólar

DIA	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
1	24.4444	C	C	25.2250	C	25.8617
2	24.4500	C	24.9350	25.2400	C	25.8723
3	24.4677	24.6467	24.9583	C	25.5083	25.8917
4	C	24.6517	24.9783	C	25.5617	25.9083
5	C	24.6650	C	25.2628	25.5817	C
6	24.5183	24.6883	C	25.2811	25.5967	C
7	24.5483	24.7183	24.9950	25.2917	C	25.9283
8	24.5583	C	24.0117	25.3089	C	25.9417
9	24.5717	C	24.0283	25.3223	25.6183	25.9406
10	24.5750	24.7317	24.0417	C	25.6317	25.9333
11	C	24.7450	25.0400	C	25.6433	25.9311
12	C	24.7633	C	C	25.6484	C
13	24.5662	24.7717	C	25.3350	25.6150	C
14	24.5533	24.7817	25.0317	25.3517	C	25.9417
15	24.5650	C	25.0233	25.3550	C	25.9517
16	24.5717	C	C	25.3333	25.6217	25.9783
17	24.5883	24.7850	24.9722	C	25.6350	26.0083
18	C	24.7847	24.9906	C	25.6683	26.0417
19	C	24.7728	C	25.3250	25.7217	C
20	24.5950	24.7661	C	25.3050	C	C
21	24.6017	24.7805	24.9812	25.3217	C	26.0850
22	24.6117	C	24.9883	25.3650	C	26.1183
23	24.6083	C	25.0317	25.4000	25.7403	26.1383
24	24.6083	24.8067	25.0750	C	25.7544	26.1650
25	C	24.8378	25.1083	C	25.7883	C
26	C	24.8583	C	25.4617	25.8117	C
27	24.6083	24.8783	C	25.4883	25.8250	C
28	24.6117	24.9017	25.1483	25.5017	C	26.1889
29	C	C	25.1872	25.5117	C	26.2089
30	24.6250	C	25.2022	25.4850	25.8467	26.2289
31	24.6417	C	C	C	C	C

1/ Promedio de cotizaciones de compra y venta (giros y transferencias bancarias) al cierre diario del sistema bancario mexicano. Cerrado (Sábados, domingos y días festivos).

El dólar comenzó el semestre a \$24.4444 y cerró el año a \$26.2289. El valor del peso cayó de US4.298 ¢ en enero a US3.812 ¢ en diciembre, perdiendo 11.31% de su valor durante el año.

Fuente: Banco de México.

LA COTIZACION DIARIA DEL DOLAR EN MEXICO 1/ (1982)

ENERO-JULIO
Pesos por dólar

DIA	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO
1	C	26.66	46.80	45.61	C	47.21	48.09
2	C	26.68	46.70	-	C	-	48.13
3	C	26.70	46.40	-	C	47.29	C
4	26.28	26.72	46.30	-	46.45	-	C
5	26.30	C	46.25	-	C	C	48.17
6	26.32	C	C	45.73	46.49	C	48.21
7	26.33	C	C	45.77	46.53	47.37	48.25
8	26.35	26.74	46.22	C	C	47.41	48.29
9	C	26.76	46.19	C	C	47.45	48.33
10	C	26.78	46.16	C	-	47.49	C
11	26.37	26.80	46.06	C	46.61	47.53	C
12	26.39	26.82	45.96	45.81	46.65	C	48.37
13	26.41	C	C	45.85	46.59	C	48.41
14	26.42	C	C	45.89	46.73	-	48.45
15	26.44	26.84	45.71	45.93	C	47.61	48.49
16	C	26.86	45.46	45.97	C	47.65	48.53
17	C	26.91	45.46	C	46.77	47.59	C
18	26.46	38.10	45.46	C	46.81	47.73	C
19	26.48	37.85	45.46	46.01	46.85	C	48.57
20	26.50	C	C	46.05	-	C	48.61
21	26.51	C	C	46.09	46.93	46.77	48.65
22	26.54	38.75	45.43	46.13	C	47.81	48.69
23	C	39.10	45.43	46.17	C	47.85	48.73
24	C	39.30	45.43	C	46.97	47.89	C
25	26.56	44.00	45.46	C	47.01	47.93	C
26	26.55	47.00	45.48	46.21	47.05	C	48.77
27	26.60	-	C	46.25	47.09	C	48.81
28	26.68	-	C	46.29	47.13	47.97	48.85
29	26.64	-	45.50	46.33	C	48.01	48.89
30	C	-	45.54	-	C	-	48.93
31	C	-	45.58	-	47.17	-	C

1/ Cotización de venta bancaria para giros y transferencias al cierre de las operaciones del día. Cerrado sábados, domingos y días festivos.

El dólar abrió a \$26.28 el 4 de enero, pero el 18 de febrero al devaluarse el peso, el dólar ascendió a \$38.10. Más tarde el dólar se estabilizó a niveles de \$45.00 durante marzo. Ese mes el dólar cerró a \$45.58. A fines de julio, el dólar llegó a \$48.93 pesos. Hasta esta última fecha el peso perdió 46.36% durante los primeros siete meses del año.

LA COTIZACION DIARIA DEL DOLAR EN MEXICO (1982) 1/
AGOSTO-DICIEMBRE
Pesos por Dólar

DIA	A G O S T O			SEPTIEMBRE 1 ^a A DICIEMBRE 19		DICIEMBRE 10 A 31		
	ABIERTO ¹	PREFERENCIAL ²	GENERAL ³	ORDINARIO ⁴	PREFERENCIAL ⁵	ABIERTO ⁶	CONTROLADO ⁷	ESPECIAL ⁸
1	C	C	-	70.00	50.00	-	-	-
2	48.97	-	-	70.00	50.00	-	-	-
3	49.01	-	-	70.00	50.00	-	-	-
4	49.05	-	-	70.00	50.00	-	-	-
5	-	-	-	70.00	50.00	-	-	-
6	77.00	49.13	-	70.00	50.00	-	-	-
7	C	C	C	70.00	50.00	-	-	-
8	C	49.17	C	70.00	50.00	-	-	-
9	84.00	49.17	-	70.00	50.00	-	-	-
10	-	-	-	70.00	50.00	-	-	-
11	78.00	49.25	-	70.00	50.00	-	-	-
12	71.00	49.29	-	70.00	50.00	-	-	-
13	C	49.33	-	70.00	50.00	-	-	-
14	C	C	-	70.00	50.00	-	-	-
15	C	C	-	70.00	50.00	-	-	-
16	C	49.37	-	70.00	50.00	-	-	-
17	C	49.41	-	70.00	50.00	-	-	-
18	C	49.45	-	70.00	50.00	-	-	-
19	C	49.99	69.50	70.00	50.00	-	-	-
20	99.94	49.53	69.50	70.00	50.00	150.00	95.10	70.00
21	C	C	C	70.00	50.00	150.00	95.23	70.14
22	C	C	C	70.00	50.00	150.00	95.36	70.28
23	100.00	49.57	69.50	70.00	50.00	150.00	95.49	70.42
24	99.50	49.61	69.50	70.00	50.00	150.00	95.62	70.56
25	-	49.65	65.50	70.00	50.00	150.00	95.75	70.70
26	110.00	49.69	69.50	70.00	50.00	150.00	95.88	70.84
27	-	49.73	69.50	70.00	50.00	150.00	96.01	70.98
28	C	C	C	70.00	50.00	150.00	96.12	71.12
29	C	C	C	70.00	50.00	150.00	96.27	71.26
30	-	49.77	69.50	70.00	50.00	150.00	96.40	71.40
31	-	49.81	-	C	C	150.00	96.60	71.54

¹Cotización de venta bancaria para giros y transferencias al cierre de las operaciones del día (después del 5 de agosto, sujeto a disponibilidad de dólares). ²Cotización de venta bancaria para giros y transferencias, de acuerdo con las reglas de control de cambios en vigor, al cierre de las operaciones del día. ³Cotización aplicable solamente a la compra de "mexdólares". ⁴Cotización bancaria oficial de compra y venta para operaciones normales, incluyendo la compra de "mexdólares". ⁵Sólo para operaciones y pagos considerados especiales. ⁶Cotización de venta bancaria para giros y transferencias. Montos muy limitados. ⁷Cotización de venta bancaria para transferencias y giros aplicable sólo a operaciones especiales según el control de cambios vigente. ⁸Cerrado (Cobrados, domingos y días festivos).

En el mercado libre el dólar abrió a \$48.97 en agosto y cerró el año a \$150. Entre el 6 de agosto y el 19 de diciembre se pasó de la libre convertibilidad, hasta el "control general de cambios" para finalmente terminar con un sistema "trifuncionario". El dólar cerró 1982 a \$150 (US 0.66¢ por peso). Fuente: Banco de México.

Los 10 puntos programáticos del PIRE son:

- Disminución del crecimiento del gasto público.
- Protección al empleo a través de programas especiales de -- trabajo en las zonas rurales más deprimidas y en las áreas urbanas marginadas.
- Continuación de las obras en proceso con un criterio de selectividad.
- Reforzamiento de las normas que aseguren la eficiente y honrada ejecución del gasto público.
- Protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos.
- Aumento a los ingresos públicos, con base en una reforma -- fiscal y el incremento de los precios y tarifas de los bienes y servicios que produce el sector público.
- Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional.
- Reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía Monetaria del Estado;
- Reestructuración de la Administración Pública Federal.
- Rectoría del Estado dentro de un régimen de economía mixta.

5.3 La concentración del ingreso como limitante del desarrollo nacional.

El desarrollo económico implica una serie de factores que -- históricamente lo han determinado y que son: cambios en la téc-

nica y surgimiento de nuevas formas de producción que permitieron un mejor aprovechamiento de los recursos; acumulación de capital, incremento del ahorro y aparición y fortalecimiento de un sistema financiero, existencia de personal alta y medianamente calificado y nuevas formas de organización de trabajo; y fuerte sentido político y de nacionalidad junto con otros elementos culturales de cohesión social.

Estas características se han manifestado en forma diferente en cada país y en cada época; mientras unos países avanzaron rápidamente en este proceso, otros se quedaron rezagados al no reunir las condiciones citadas. De ahí que en la actualidad coexistan países con diferencias enormes en cuanto a niveles de vida y de bienestar; la copia de patrones de consumo de los países industrializados por parte de la clase de mayor ingreso, lleva a la dilapidación de recursos escasos, entorpeciendo un proceso racional de acumulación de capital.

Lo anterior se reproduce también a nivel nacional, ya que incluso en los países ricos subsisten áreas atrasadas con ingresos, productividad y nivel de vida muy bajos. En caso de los países en desarrollo el fenómeno adquiere mayor relevancia: retrasar la redistribución de la renta significa perpetuar la estrechez del mercado interno en condiciones en que su ampliación constituye el medio más eficaz para imprimir mayor dinamismo a la producción agrícola e industrial.

México es ejemplo ilustrativo de ello; no obstante haber ob

tenido tasas de crecimiento "asombrosas" durante décadas, no ha logrado todavía distribuir los beneficios entre amplios sectores de la población y menos aún entre regiones.

En México no existen factores correctivos automáticos que aseguren el disfrute de los beneficios del crecimiento del producto a toda la población.

El proceso ahorro-inversión es realizado por los estratos empresariales, quienes fluctúan en forma acumulativa las ventajas del mismo. En contraste, resultan débiles los mecanismos -- compensadores del Estado para mejorar gradualmente la posición de los trabajadores.

A partir de la década de 1960-1970, se observa que la tasa anual del crecimiento del empleo era casi la mitad de la tasa de incremento anual de la población, y el sector agropecuario se encontraba en un período de franco estancamiento. La riqueza generada no se traducía en bienestar para todos sino que se agudizaba el enriquecimiento de unos cuantos en base al empobrecimiento de grandes sectores de la población; las ciudades crecían no por su capacidad de generar empleos, sino por la creciente migración del campo a las concentraciones urbanas.

Existe una corriente bien definida del sector privado y de nuestros gobernantes que no obstante aceptar el bienestar social como meta del desarrollo económico, justifican la desigualdad en términos de una necesidad histórica de favorecer mediante la conun

centración del ingreso, volumen creciente del ahorro que financie una rápida acumulación de capital. Sólo que no es posible garantizar altas tasas de ahorro personal dados los patrones de gasto de una sociedad de consumo.

Las desigualdades en el ingreso tienen efectos desfavorables en la estructura de la demanda y de la oferta y, por ende, en la utilización de los recursos.

En el caso de la demanda, un mercado reducido pero próspero aunado al uso de tecnologías intensivas de capital, genera el desarrollo de industrias poco eficientes a causa de una incompatibilidad entre las escalas de producción y la reducción de costos.

El consumo y la inversión se ven afectados porque los incrementos en el ingreso favorecen a sectores minoritarios, incrementándose la demanda de bienes y servicios suntuarios con la consabida expansión de las actividades industriales correspondientes.

Por su parte, las altas tasas de interés y de otras remuneraciones al capital, favorecen las inversiones especulativas de rendimiento a corto plazo, con riesgo mínimo; la compra de bienes inmuebles, valores, acciones, que crean un exceso de liquidez que mantiene relativamente ociosos, recursos que podrían financiar una mayor acumulación interna de capital fijo.

El exceso de recursos en manos de sectores de altos ingre-

so presiona la balanza de pagos al facilitar la importación de bienes suntuarios de consumo final e intermedio, y las erogaciones por viajes, inversiones o depósitos en el extranjero.

El reto es conciliar la formación de capital con una redistribución del ingreso, que podría lograrse con una Reforma Fiscal adecuada en donde el Impuesto sobre la Renta jugaría un papel importante en los ingresos que recibe el Estado para hacer frente a las necesidades siempre crecientes de la sociedad mexicana.

También se podría actuar en el rubro de la coordinación fiscal como instancia para revertir los efectos negativos de la tendencia centralizadora de la vida nacional en todos sus ámbitos. En la medida que los Estados puedan ofrecer empleo, educación, diversión, etc., a sus habitantes, éstos no se verán en la necesidad de emigrar hacia los grandes centros urbanos: el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey, por citar los más conocidos. Esto sólo es posible si se fortalecen las haciendas públicas de los Estados y de los Municipios; es necesario que los hasta ahora "polos de desarrollo puntual" (Lázaro Cárdenas - Las Truchas, Cuenca del Balsas, etc.) se conviertan en auténticos polos de desarrollo regional que permitan paliar los dramáticos desequilibrios regionales que caracterizan el panorama nacional. Definitivamente, elaborar y ejecutar una política de redistribución del ingreso exige tomar en cuenta las diferencias regionales y tratar de acortar la distancia abismal que las separa.

En materia de gasto público sería conveniente que se perfeccionara la asignación y manejo de los recursos con base en programas, así como los mecanismos de control y evaluación para que los recursos lleguen a los beneficiarios originales. Es muy común en nuestro país que se caiga sistemáticamente en la aprobación de lo que ya se hizo (control a posteriori vía la aprobación de la Cuenta Pública), pero poco o nada se logra en el control a priori y durante el ejercicio presupuestal, práctica esta que ahorraría muchos recursos que en la actualidad se dilapidan.

5.4 RESUMEN

La forma como se distribuye el ingreso entre los individuos y familias, ha pasado a constituir una preocupación prioritaria tanto para los países ricos como para los subdesarrollados. Las filosofías igualitarias estimuladas por las revoluciones industriales de Europa occidental, hicieron creer que el crecimiento económico traería consigo una tendencia hacia la igualación de las oportunidades de acceso a la riqueza y el ingreso y que elevaría el nivel promedio del bienestar de la población.

En el caso de México; los principios del proyecto nacional están contenidos en la Constitución de 1917 y son compendio de las aspiraciones de libertad, independencia, democracia e igualdad en un conjunto del que se derivan los ordenamientos constitutivos del Estado mexicano.

Con base en este orden normativo, el Estado interviene en la economía para promover el desarrollo del país. El resultado de esta política es la acelerada modernización de la sociedad mexicana; México está sufriendo una transformación rural-urbana -- asociada a la industrialización, que ha modificado el tamaño, -- composición y localización de la población; el desarrollo de las regiones y la estructura productiva.

El proceso de desarrollo sostenido por México en las décadas recientes, ha determinado variaciones en la política fiscal, mismas que se pueden intentar clasificar en tres etapas.

La primera, que va de los años treinta hasta 1956, se caracteriza porque la recaudación de impuestos fue fundamental para financiar la inversión pública.

De 1956 a 1970 se tiene la segunda etapa en una fisonomía del país muy distinta: el aparato productivo se supera con base en las manufacturas; hay un mercado real con capacidad de compra; se incrementa la capacidad de ahorro; existe ya una conciencia empresarial y se han desvanecido las presiones inflacionarias -- (desarrollo estabilizador).

En la década de los setenta se inicia la tercera etapa y se caracteriza por importantes modificaciones en los impuestos que le imprimen mayor dinamismo al sistema tributario.

A consecuencia de lo anterior se tiene un incremento considerable de los ingresos como resultado de un mayor número de contribuyentes, mejoría de los mecanismos de padrón y control, aumento de las tasas de algunos impuestos, mayor progresividad en la tarifa del Impuesto sobre la Renta y ampliación en la base del gravamen.

Las fallas combinadas de los llamados desarrollo estabilizador y desarrollo compartido, seguidos por las administraciones que le antecedieron, brindan un triste panorama al gobierno del Presidente López Portillo: la deuda externa pasa de 4,000 millones de dólares a casi 20,000 millones de dólares; la espiral inflacionaria se dispara y trae aparejado el empobrecimiento de --

las grandes mayorías, y como colofón nuestra moneda se devaluó - en agosto de 1976, abandonando la paridad de \$12.50 frente al dólar para ceñirse a la oferta y la demanda. El impacto psicológico de esta medida fue desastroso para el país en términos de la pérdida de confianza y la consabida fuga de capitales.

La ejecución de aquellas políticas acentuaron desequili- -- brios entre los sectores externo y público; sectorial y regio- -- nal; entre el capital y el trabajo. Sin duda habían sido adecua- -- das para su tiempo y condiciones del país en ese entonces, pero ya no resultaban viables para el México contemporáneo. Había -- que reconsiderar la combinación de instrumentos por parte del estado para "promover" el desarrollo nacional (política económica).

En este sentido, la administración Lópezportillista señala como medidas a adoptar las siguientes: creación de empleos, sa- -- larios remuneradores, carga fiscal proporcional y equitativa; impulso a la reforma agraria integral, y eficiencia en el manejo - de las empresas públicas. Todo ello para garantizar la continuidad del proyecto nacional: industrializar al país.

Los instrumentos que utiliza el Estado para alcanzar estos objetivos son: la política fiscal (incrementar los ingresos del gobierno federal), la monetaria (controlar la inflación), y la - crediticia (deuda pública), que se enmarcan en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 en un intento de programación-presupuesta- -- ción del manejo de los recursos públicos.

Deuda externa de México, 1971-1985
(Miles de millones de dólares)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982 ^a	1983	1984	1985
Total	6 641	7 696	10 253	14 524	20 094	25 894	29 338	33 416	40 257	50 713	74 861	84 874	92 575	94 218	94 707
Sector público	4 564	5 064	7 071	9 975	14 449	19 600	22 912	26 264	29 757	33 813	52 961	58 874	73 468	75 718	75 907
Sector privado	2 025	2 622	3 182	4 549	5 645	6 294	6 426	7 152	10 500	16 900	21 900	26 000	19 107	18 500	18 500
Privado total (%)	31.5	34.2	31.3	31.3	28.1	24.3	21.9	21.4	26.1	33.3	29.3	30.6	20.6	19.6	19.6

a. En agosto de 1982 el sector público absorbió el endeudamiento externo de la banca privada.
Fuentes: De 1971 a 1982, Dicmex/Wharton, Mexico's Econometric Model, Filadelfia, enero de 1984; de 1983 a 1985, Nafinsa, "Impacto de las variaciones de las tasas de interés internacionales en la deuda externa de México" en El Mercado de Valores, vol. 45, núm. 28, 15 de julio de 1985.

El entorno mundial en condiciones realmente desfavorables, agudizó la crisis interna y fue prácticamente imposible alcanzar las metas contempladas en el Plan supracitado.

Así, al finalizar el sexenio 1976-1982, el país encara una grave crisis que se manifiesta en: un déficit del sector público sin precedente; decremento del ahorro; rezago de las tarifas y de los precios públicos, a lo que en buena medida se debe que las empresas del Estado operen con déficit crónico; el debilitamiento en la dinámica de los sectores productivos; la casi paralización de ingresos de divisas al sistema financiero; un exagerado endeudamiento público. Se presenta un fenómeno alarmante: difícil acceso al crédito externo - decremento del ahorro interno - decremento de la inversión, triangulación que actualmente - amenaza trastocar el panorama internacional en virtud del matiz adquirido en la relación deudores-acreedores. La declaración de moratoria, la formación de un "club" de deudores, acreedores - - "más comprensivos", etc., se escuchan con mucha frecuencia en -- los foros mundiales.

Si a lo anterior agregamos el movimiento a la baja del mercado petrolero, encontramos que los gobiernos de los países en vías de desarrollo como el nuestro, deberán desplegar una eficaz y eficiente planeación de actividades y manejo de los recursos, cada vez más escasos.

Bibliografía

- Bartels, Cornelius "La economía del bienestar, distribución del ingreso y desempleo" Tr. -- Eduardo L. Suárez. Ed. - F.C.E. México, 1982.
- Banco de México "La distribución del ingreso en México". Ed. F.C.E. México, 1977.
- Cervantes G., Raúl "México, análisis de la - distribución del ingreso" Revista Comercio Exterior; Vol. 31, núm. 1; enero; - pp. 50-73. Banco Nacio- - nal de Comercio Exterior, S.A. México, 1982.
- Cordera, Rolando (Coords) "La desigualdad en México" Tello, Carlos Ed. S XXI. México, 1984.
- Díaz Canedo, Juan "Distribución del ingreso Vara, Gabriel en México, 1977". Banco de México. México, 1981.

- "El desafío mexicano" Ed. Océano, S.A. Coedi--
ción con la Revista Nexos.
México, 1982.

- "El Estado de bienestar" Revista. Estudios Políti--
cos. Nueva época, Núm. 1,
Vol. 2; enero-marzo 1983.
México, 1983.

- Foxley, Alejandro "Distribución del ingreso"
Lecturas No. 7. El Tri--
mestre Económico. F.C.E.
México, 1983.

- Gollás, Manuel "La desigualdad del ingre--
so familiar en México: -
origen y causas". El - -
Trimestre Económico, ene--
ro-marzo 1983; pp. 329---
347. Fondo de Cultura --
Económica (F.C.E.) Méxi--
co, 1983.

- Hernández Laos, Enrique "La distribución del in--
Córdoba Chávez, Juan greso en México". Centro
de Investigación Social -
(CIS). México, 1982.

- Kalifa Assad, Salvador "La distribución del ingreso en México. Una reconsideración del problema distributivo". Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). - México, 1976.
- López Portillo, José Discurso de toma de posesión. 10. de diciembre de 1976. Periódicos nacionales. México, D.F.
- Lustig, Nora (Comp.) "Panorama y perspectivas de la economía mexicana". El Colegio de México. México, 1982.
- Lustig, Nora "Distribución del ingreso. Estructura de consumo y características del crecimiento industrial". El Colegio de México.- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). México, 1979.
- May Kanosky, Ernesto "Diseño de una reforma --

- fiscal óptima, el caso de México". El Colegio de México. México, 1985.
- Navarrete, Ifigenia de "La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México". Instituto de Investigaciones Económicas. Escuela de Economía. UNAM. México, -- 1960.
 - Navarrete, Ifigenia de "La distribución del ingreso en México. Tendencia y perspectivas". El Perfil de México en 1980, Vol. 1, Ed. S XXI. México, 1982.
 - Prieto Vázquez, Jesús "La distribución del ingreso en México". Comercio Exterior, septiembre de 1969. Banco Nacional de Comercio Exterior. México, 1969.
 - Reyes Heróles Jesús "La distribución de los ingresos por trabajo en -

México".

Banco de México. México, 1982.

- Serra Puche, Jaime "Políticas fiscales en México: un enfoque de equilibrio general". El Colegio de México. México, - 1981.

- Saade, Jesús "Impuestos directos, progresividad óptima". Banco de México. Subdirección de Investigaciones Económicas, Serie Documentos de Investigación, Núm. 11. México, 1979.

- Trejo Reyes, Saúl "Distribución del ingreso, empleo y precios relativos". Comercio Exterior, octubre 1982. Banco Nacional de Comercio Exterior. México, 1982.

CONCLUSIONES

La problemática planteada en este trabajo, reviste tal complejidad, que paliar los efectos negativos analizados implica actuar en varios frentes a la vez; exige una política de redistribución del ingreso, es decir, desplazar la preocupación por el crecimiento del Producto Interno Bruto "per se", por la del desarrollo que contempla el incremento real de los ingresos de los trabajadores.

Una política de desarrollo con base en la redistribución -- del ingreso debe corregir o neutralizar los desequilibrios estructurales para que el país pueda sortear los problemas de depresión: disminuir sus efectos y acelerar la tasa de crecimiento y desarrollo.

La piedra de toque de esta política radica en la defensa -- del ingreso real de los grandes sectores de la población como -- campesinos, obreros, empleados, profesionistas, pequeños industriales, etc., sobre quienes recae el peso de la crisis. A un aumento del ingreso real de las mayorías corresponderá un crecimiento del mercado interno, lo que estimulará al sector industrial aumentando su tasa de inversión y de utilidades; se combatirá la inflación por el mayor flujo de bienes al mercado; disminuirá el desempleo y subempleo por un aumento de la demanda efectiva y de la inversión que se traducirá en nuevos empleos.

Ahora bien, la cuestión es cómo hacerlo. Y es precisamente

el Estado como promotor del desarrollo nacional, el que a través del sector público deberá aplicar las medidas tendientes a lograrlo.

En un país como el nuestro la tarea de atender el bienestar social, enfrenta graves dificultades derivadas de la coexistencia de economías avanzadas y de aquellas que se inician. El desarrollo se viene dando de manera discontinua arrastrando fallas estructurales que la dinámica de las zonas metropolitanas no han logrado subsanar. Los ingresos gubernamentales descansan sobre los impuestos directos y la carga recae principalmente sobre los trabajadores y las clases medias. Subsisten también una precaria recaudación en los Estados y Municipios en relación con la Federación y el Departamento del Distrito Federal, lo que limita que a través del gasto público se atienda con mayor eficacia lo relacionado con las metas redistributivas.

A fin de superar esta situación, es necesario buscar instrumentos de política económica que no ahonden las discrepancias de nivel de vida entre la población, pues impedir o retrasar la redistribución del ingreso equivale a perpetuar la estrechez del mercado interno, condición sine qua none para imprimir dinamismo a la producción. El reto es conciliar la formación de capital con la redistribución del ingreso.

Los instrumentos de que ha echado mano el Estado para atender esta problemática han sido de los más variados. Pero, dentro de ellos destaca significativamente la política tributaria y,

de ella, el papel asignado al Impuesto sobre la Renta.

En función del objetivo que se persigue -formación de capital y redistribución del ingreso-, debe mejorarse la captación de recursos vía una adecuada estructura administrativa que permita erradicar la evasión y detectar efectivamente a los contribuyentes. Todo ello en el marco de una política de ingresos bien definida.

El sistema tributario mexicano no respondía a las condiciones reales del país; reflejaba -y en la actualidad esto persiste aunque en menor medida-, desequilibrios e injusticias. Está compuesto mayoritariamente por contribuyentes asalariados cautivos y una minoría con grandes ingresos que pueden evadir al fisco.

Ante la complejidad de reestructurar el sistema tributario para gravar más al capital que al trabajo por el costo social -- que ello implica, la opción es incrementar los ingresos estatales vía la simplificación de trámites en materia fiscal. El período de estudio fue pródigo en cuanto a cambios en este sentido.

Una vez detectada la necesidad de depurar los aspectos internos de la administración tributaria y contar con una estructura orgánica con mayor capacidad de respuesta a los acontecimientos actuales, se pone en marcha una reforma fiscal que intenta encontrar soluciones hacia un nuevo concepto de tributación en beneficio de la equidad, simplicidad y mayor recaudación. Se --

dan cambios sustantivos en las leyes fiscales y en la estructura administrativa tributaria.

Lo anterior ocurre en el marco del Objetivo General del Subsector Hacendario, desglosado en 7 programas. El que aquí analizamos es el Programa de Política de Ingresos y Administración de la Recaudación (PROPIAR).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la responsable del Subsector Hacendario a través de la Subsecretaría de Ingresos; Subsecretaría de Inspección Fiscal; Tesorería de la Federación y Procuraduría Fiscal.

El Programa de Política de Ingresos y Administración de la Recaudación (PROPIAR), se inscribe en el Objetivo General del Subsector Hacendario que es: "Fortalecer la función del Estado en la economía y adecuar la estructura fiscal, observando los principios de equidad, corrigiendo las distorsiones que ha provocado el proceso inflacionario, imprimiendo mayor agresividad al Impuesto sobre la Renta de las personas y desalentando el gasto en bienes que por la escasez de recursos, el país no puede ni debe producir, así como alentar la inversión productiva". (1)

A continuación se presentan de manera esquemática las características del PROPIAR.

(1) López Portillo, José

Cuarto Informe de Gobierno. Anexo Programático II-A. 1° de septiembre de 1980. México, D.F.

1. Programa de Política de Ingresos y Administración de la Recaudación (PROPIAR).

Responsable: - Subsecretaría de Ingresos
- Subsecretaría de Inspección Fiscal
- Tesorería de la Federación
- Procuraduría Fiscal

Subprograma: 1.1 Recaudación de Ingresos Fiscales (RIB)

1.1.1 Obtención de recursos provenientes de los ingresos de las personas físicas, las empresas, así como el rendimiento del capital - (ISR) (ORPIPFEREC).

La instrumentación de este programa permitió al Gobierno Federal incidir más directamente en la redistribución del ingreso, toda vez que las desgravaciones paliaron los efectos negativos de la inflación sobre el poder adquisitivo de los trabajadores, y se hizo más atractiva la reinversión de las ganancias.

Por considerarlo de interés y con el ánimo de enriquecer el trabajo realizado, se incluye a continuación la secuencia cronológica disponible del PROPIAR.

S E C T O R F I N A N C I E R O 1 9 7 9
S U B S E C T O R H A C E N D A R I O

OBJETIVO GENERAL

Fortalecer la función del Estado en la economía y adecuar - la estructura fiscal, observando los principios de equidad, corrigiendo las distorsiones que ha provocado el proceso in flacionario, imprimiendo mayor progresividad al Impuesto so bre la Renta de las personas y desalentando el gasto en bie nes que, por la escasez de recursos, el país no puede ni de be producir, así como alentar la inversión productiva.

PROGRAMA

1. PROGRAMA DE POLITICA DE INGRESOS Y DE ADMINISTRACION DE LA RECAUDACION (PROPIAR)

RESPONSABLES

- Subsecretaría de Ingresos
- Subsecretaría de Inspección Fiscal
- Procuraduría Fiscal de la Federación
- Tesorería de la Federación

OBJETIVO ESPECIFICO

Apoyar las metas sustantivas de la estrategia nacional de corto y largo plazos, coadyuvando a la realización equilibrada de la reactivación económica, la disminución de la inflación y la dependencia financiera del exterior, y el fortalecimiento de la posición financiera del sector público.

SUBPROGRAMA

1.1 RECAUDACION DE INGRESOS FISCALES (RIF)

- 1.1.1 OBTENCION DE RECURSOS PROVENIENTES DE LOS INGRESOS DE LAS PERSONAS FISICAS, DE LAS EMPRESAS, -- ASI COMO DEL RENDIMIENTO DEL CAPITAL (IMPUESTO - SOBRE LA RENTA).

S E C T O R F I N A N C I E R O 1 9 8 0
S U B S E C T O R H A C E N D A R I O

OBJETIVO

Fortalecer la función del Estado en la economía y adecuar - la estructura fiscal, observando los principios de equidad, corrigiendo las distorsiones que ha provocado el proceso inflacionario, imprimiendo mayor agresividad al Impuesto so-bre la Renta en las personas y desalentando el gasto en bienes que, por la escasez de recursos, el país no puede ni debe producir, así como alentar la inversión productiva.

PROGRAMA

1. PROGRAMA DE POLITICA DE INGRESOS Y DE ADMINISTRACION
DE LA RECAUDACION (PROPIAR)

RESPONSABLES

- Subsecretaría de Ingresos
- Subsecretaría de Inspección Fiscal
- Tesorería de la Federación
- Procuraduría Fiscal de la Federación

OBJETIVO ESPECIFICO

Apoyar las metas sustantivas de la estrategia nacional de -

corto y largo plazos, coadyuvando a la realización equilibrada de la reactivación económica, la disminución de la inflación y de la dependencia financiera del exterior, y el fortalecimiento de la posición financiera del sector público, a fin de financiar con recursos propios el programa de gobierno.

SUBPROGRAMA

1.1 RECAUDACION DE INGRESOS FISCALES (RIF)

1.1.1 OBTENCION DE RECURSOS PROVENIENTES DE LAS PERSONAS FISICAS, LAS EMPRESAS Y RENDIMIENTO DE CAPITAL (ISR).

S E C T O R F I N A N C I E R O 1 9 8 1
S U B S E C T O R H A C E N D A R I O

OBJETIVO

Fortalecer la función del Estado en la economía y adecuar - la estructura fiscal, observando los principios de equidad, corrigiendo las distorsiones que ha provocado el proceso in - flacionario, imprimiendo mayor agresividad al Impuesto so - bre la Renta en las personas y desalentando el gasto en bie - nes que, por la escasez de recursos, el país no puede ni de - be producir, así como alentar la inversión productiva.

PROGRAMA

1. PROGRAMA DE POLITICA DE INGRESOS Y DE ADMINISTRACION DE LA RECAUDACION (PROPIAR)

RESPONSABLES

- Subsecretaría de Igresos
- Subsecretaría de Inspección Fiscal
- Tesorería de la Federación
- Procuraduría Fiscal de la Federación

OBJETIVO ESPECIFICO

Apoyar las metas sustantivas de la estrategia nacional de -

corto y largo plazos, coadyuvando a la realización equilibrada de la reactivación económica, la disminución de la inflación y la dependencia financiera del exterior; fortalecer la posición financiera del sector público para cubrir con recursos propios el programa de gobierno.

SUBPROGRAMA

1.1 RECAUDACION DE INGRESOS FISCALES (RIF)

1.1.1 OBTENCION DE RECURSOS PROVENIENTES DE LAS PERSONAS FISICAS, EMPRESAS Y RENDIMIENTO DE CAPITAL (ISR).

S E C T O R F I N A N C I E R O 1982
S U B S E C T O R H A C E N D A R I O

OBJETIVO GENERAL

Fortalecer la función del Estado en la economía y adecuar - la estructura fiscal, observando los principios de equidad, corrigiendo las distorsiones que ha provocado el proceso inflacionario, imprimiendo mayor progresividad al Impuesto sobre la Renta de las personas y desalentando el gasto en bienes que por la escasez de recursos, el país no puede ni debe producir. Asimismo, alentar la inversión productiva y - apoyar el desarrollo de los Estados y Municipios.

PROGRAMA

1. PROGRAMA DE POLITICA DE INGRESOS Y DE ADMINISTRACION DE LA RECAUDACION (PROPIAR)

RESPONSABLES

- Oficina del C. Subsecretario de Ingresos
- Oficina del C. Subsecretario de Inspección Fiscal
- Tesorería de la Federación
- Procuraduría Fiscal de la Federación
- Dirección General de Laboratorio Central
- Dirección General de Política de Ingresos
- Administraciones Fiscales Regionales

- Dirección General Técnica
- Dirección General de Fiscalización
- Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores
- Dirección General de Aduanas
- Dirección General del Registro Federal de Vehículos
- Dirección General de Recaudación
- Unidad de Información y Estadística
- Coordinación General de Política Fiscal
- Coordinación General con Entidades Federativas

OBJETIVO ESPECIFICO

Apoyar las metas sustantivas de la estrategia nacional de corto y largo plazos, coadyuvando a la realización equilibrada de la reactivación económica, la distribución de la inflación, y la dependencia financiera del exterior, y el fortalecimiento de la posición financiera del sector público.

SUBPROGRAMA

1.1 RECAUDACION DE INGRESOS FISCALES (RIF)

- 1.1.1 OBTENCION DE RECURSOS PROVENIENTES DE LAS PERSONAS FISICAS, DE LAS EMPRESAS, ASI COMO DE RENDIMIENTO DE CAPITAL (IMPUESTO SOBRE LA RENTA).

S E C T O R F I N A N C I E R O 1 9 8 3
S U B S E C T O R H A C E N D A R I O

OBJETIVO GENERAL

Lograr un balance adecuado entre el fortalecimiento de las finanzas públicas mediante aumentos significativos en la recaudación y los ingresos de las empresas públicas; procurar una distribución equitativa de los ajustes, buscando que el impacto recaiga sobre grupos con mayor capacidad económica, y aumentar la inversión y el empleo.

PROGRAMA

1. PROGRAMA DE POLITICA DE INGRESOS Y DE ADMINISTRACION DE LA RECAUDACION (PROPIAR) 1/

RESPONSABLES

- Oficina del C. Subsecretario de Ingresos
- Oficina del C. Subsecretario de Inspección Fiscal
- Tesorería de la Federación
- Procuraduría Fiscal de la Federación

1/ Al presupuesto de este programa se le adicionan 633 millones de pesos ejercidos por la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores que pasa a depender de la Secretaría de la - Contraloría General de la Federación.

- Dirección General de Laboratorio Central
- Dirección General de Política de Ingresos
- Administraciones Fiscales Regionales
- Dirección General Técnica de Ingresos
- Dirección General de Fiscalización
- Dirección General de Aduanas
- Dirección General de Registro Federal de Vehículos
- Dirección General de Recaudación
- Unidad de Informática, Contabilidad y Glosa 2/
- Coordinación General de Política Fiscal
- Coordinación General con Entidades Federativas 3/
- Unidad Técnica de Precios y Tarifas de Bienes y Servicios de la Administración Pública Federal 4/
- Dirección General de Informática de Ingresos 5/
- Coordinación Ejecutiva de Regionalización 6/

OBJETIVO ESPECIFICO

Financiar los programas prioritarios del Gobierno Federal; sanear las finanzas públicas; lograr una mejor aplicación - de la progresividad en la tributación; y proteger el poder

- 2/ La Unidad de Informática cambió su nombre a Unidad de Informática, Contabilidad y Glosa.
- 3/ Corresponde a las participaciones a Estados y Municipios.
- 4/ Unidad de nueva creación.
- 5/ Unidad de nueva creación.
- 6/ Unidad de nueva creación.

adquisitivo de la población.

SUBPROGRAMA

1.1 RECAUDACION DE INGRESOS FISCALES (RIF)

1.1.1 OBTENCION DE RECURSOS PROVENIENTES DE LAS PERSONAS FISICAS, LAS EMPRESAS, ASI COMO DE RENDIMIENTO DE CAPITAL (IMPUESTO SOBRE LA RENTA).

Al rendir su primer informe de gobierno, el Presidente López Portillo señala que gracias a las medidas tomadas en materia tributaria, la captación de los distintos ingresos del sector público se incrementó sensiblemente; el monto total es de 232,506 millones de pesos, participando el Impuesto sobre la Renta con 93,411 millones de pesos.

Para 1978 los ingresos efectivos de la Federación se incrementaron en el primer semestre del año en un tercio con respecto al mismo período del año anterior: en 1977 fueron del orden de los 232,506 millones de pesos, y en 1978 alcanzan la suma de 307,023 millones de pesos. La recaudación por concepto de Impuesto sobre la Renta fue de 93,411 y 132,183 millones de pesos respectivamente.

En 1979, en materia de política fiscal el informe correspondiente reconoce que los instrumentos de la hacienda pública deben adecuarse a los grandes propósitos nacionales, por lo que se continúa con la reforma fiscal que busca elevar la capacidad de respuesta del sistema tributario para aumentar su participación en el Ingreso Nacional, resolver las necesidades financieras del Gobierno Federal y hacerlo más equitativo.

En el marco de esta reforma, se reduce el régimen impositivo para los ingresos menores y se deduce de manera global en el equivalente al salario mínimo vigente en cada zona, lo que fortalece los ingresos bajos al no gravarse con los aumentos porque no pasan a la siguiente categoría.

RECAUDACION NETA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA
 POR CONCEPTOS 1977 - 1982
 (Millones de pesos)

Conceptos	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Impuesto sobre la Renta	<u>92 637</u>	<u>129 725</u>	<u>169 546</u>	<u>241 480</u>	<u>321 543</u>	<u>446 325</u>
Recaudación no analizada	-	-	<u>1 052</u>	-	-	-
Ingreso global de las empresas	<u>46 109</u>	<u>65 240</u>	<u>95 276</u>	<u>139 953</u>	<u>187 715</u>	<u>208 607</u>
Ingreso de las personas físicas	<u>45 626</u>	<u>63 244</u>	<u>72 982</u>	<u>101 509</u>	<u>132 314</u>	<u>235 576</u>
Al ingreso de las Asociaciones, Sociedades Civiles y Fondos de Reserva para Jubilados	-	<u>1</u>	<u>1</u>	-	-	-
No especificados con estampillas I.S.R.	<u>888</u>	<u>1,098</u>	<u>95</u>	-	-	-
Ley del I.S.K. hasta el 31 de diciembre de 1979.	-	<u>1</u>	-	<u>18</u>	-	-
Tasa complementaria sobre -- utilidades brutas extraordinarias.	<u>14</u>	<u>141</u>	<u>140</u>	-	-	-
Por obtención de premios, loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos.	-	-	-	-	<u>1 514</u>	<u>2 142</u>

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1977-1981, anexos estadísticos de la presentación al Congreso de la Unión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1982, Dirección General de Informática y Evaluación Hacendaria y Dirección General de Política de Ingresos.

TASA DE CRECIMIENTO DE LA RECAUDACION NETA DEL
IMPUESTO SOBRE LA RENTA POR CONCEPTOS 1978-1982

(En porcentos)

C o n c e p t o s	1978/1977	1979/1978	1980/1979	1981/1980	1982/1981
Impuesto sobre la Renta	<u>40.0</u>	<u>30.7</u>	<u>42.4</u>	<u>33.2</u>	<u>38.8</u>
Recaudación no analizada	-	-	-	-	-
Ingreso global de las empresas	<u>41.5</u>	<u>46.0</u>	<u>46.9</u>	<u>34.1</u>	<u>11.1</u>
Ingreso de las personas físicas	<u>38.6</u>	<u>15.4</u>	<u>39.1</u>	<u>30.3</u>	<u>70.8</u>
Al ingreso de las Asociaciones, Sociedades Civiles y Fondos de Reserva para Jubilaciones.	-	-	-	-	-
No especificados con estampillas ISR	<u>23.6</u>	<u>-91.3</u>	-	-	-
Ley del ISR hasta el 31 de diciembre de 1979	-	-	-	-	-
Tasa complementaria sobre utilidades	<u>907.1</u>	<u>-0.7</u>	-	-	-
Por obtención de premios, lo- terías, rifas, sorteos y juegos permitidos	-	-	-	-	<u>41.5</u>

FUENTE: Dirección General de Política de Ingresos.

La recaudación en este año llega a 415,971 millones de pesos. De este total, el Impuesto sobre la Renta significó - - - 173,015 millones de pesos.

Para 1980 la política fiscal se sustenta en tres reformas - fundamentales: la tributaria, la administrativa y la referente a la coordinación fiscal con las Entidades Federativas.

La reforma tributaria modifica sustancialmente la concepción de los impuestos directos y el Impuesto sobre la Renta a las personas físicas; para aumentar su recaudación y base se introduce la idea de globalización y la presunción de ingresos en función de las erogaciones comprobables de los causantes, sin recurrir a aumentar las tasas. Se fomenta el cumplimiento voluntario de los causantes y se eleva la eficacia y eficiencia de la administración tributaria mediante el trato directo con el contribuyente, revisando y actualizando los mecanismos de recaudación y fiscalización en el marco de un modelo integral de recaudación. La aplicación del mismo permitió simplificar trámites, evitar duplicidades y estructurar un flujo de información eficiente y sistemático. 2/

Para paliar los efectos negativos de la estructura tributaria progresiva se libera totalmente del Impuesto sobre la Renta al estrato inmediato superior al salario mínimo y los que ganan entre 52 mil y 64 mil pesos al año en números redondos; a los que perciben 69 mil 700, se les libera del 77%; a los que ganan

2/ Centro Metropolitano de Documentación, Análisis e Informática. SHCP. Reglamento Interior. D.O. 26/VIII/83

hasta 93 mil, del 56%; los que ganan el doble del mínimo 36% y - así sucesivamente hasta llegar a 4% en los ingresos más altos.

Los ingresos brutos del Gobierno Federal para ese año son - de 638,780 millones de pesos, contribuyendo el Impuesto sobre la Renta con 246,077 millones de pesos. Cabe mencionar que los ingresos provenientes del Impuesto sobre la Renta deben su incremento a la incorporación de un mayor número de causantes.

La situación que prevalece para 1981 presenta un cuadro de inflación-recesión que se manifiesta en la mayor parte del mundo -sin que esto sirva de consuelo para México-; el producto de los países industrializados no crece, hay desempleo, y las corrientes del comercio mundial se han debilitado.

Al interior, la política hacendaria mantiene los lineamientos de años anteriores en cuanto al incremento de los ingresos - públicos a través de la modernización del sistema tributario y - el saneamiento de las finanzas de los organismos y empresas públicos, así como la disposición de mecanismos que faciliten los - ajustes económicos entre precios-salarios-utilidades-fisco.

La recaudación total en ese año fue de 947,957 millones de pesos. Al concepto de Impuesto sobre la Renta correspondieron - 334,418 millones de pesos. Las desgravaciones en la tarifa de - este impuesto a los causantes de ingresos mínimos y medianos, re presentó un sacrificio fiscal de 13 mil millones de pesos.

El año de 1982 es crucial en la vida del país; la crisis económica amenaza convertirse en crisis social. Las decisiones de política económica adoptadas en los últimos meses polarizan las posiciones de nuestros dirigentes.

En este contexto, la política fiscal busca consolidar logros en cuanto a ampliar la cobertura tributaria, reducir la evasión fiscal y mejorar la administración de la recaudación. A ello contribuye la incorporación de nuevos causantes; la puesta en marcha de centros regionales de procesamiento de información, donde se lleva la Cuenta Unica de Contribuyentes para combatir la evasión; introducción de equipos electrónicos en las Oficinas Federales de Hacienda para incrementar la captación, y la Ley de Coordinación Fiscal que sienta las bases de un nuevo sistema recaudatorio de impuestos federales y de participaciones entre los gobiernos a nivel federal, estatal y municipal.

Las modificaciones tributarias realizadas en este período ofrecen una perspectiva singular del sistema fiscal mexicano. Algunas de ellas entraron en vigor en 1981 y sus efectos se harán sentir gradualmente; las nuevas leyes fiscales representan un cambio sustantivo en la tributación de personas físicas y la Ley de Coordinación Fiscal modifica la forma de participación de los ingresos entre la Federación y los Estados.

Sin embargo, la reforma tributaria debe ubicarse en el largo plazo, pues si partimos de la premisa de que la política fiscal busca extraer recursos de la economía de forma tal que no --

cause un impacto negativo sobre la actividad económica, nos damos cuenta de lo difícil que ello resulta en un país con las características del nuestro; el Estado como promotor del desarrollo debe atender a la vez el bienestar social (subsidios) y fomentar la acumulación de capital (subsidios). La cuestión es -- ¿De dónde obtener los recursos?

En el período sexenal objeto de estudio del presente trabajo, se originó un auge económico relativo como resultado de una situación favorable en el mercado petrolero, que más tarde puso de manifiesto las serias deficiencias estructurales que padece el sistema económico mexicano. El debilitamiento del sector público se había traducido en una creciente insuficiencia del ahorro interno, como resultado del desequilibrio de los dos elementos de la política fiscal: el ingreso y el gasto. Los logros rescañados en materia de ingresos no bastaron: el déficit presupuestal cerró en 1982 con un 17% del Producto Interno Bruto -- (PIB). Había que disminuir el gasto público y aumentar los ingresos

Es esta problemática la que de manera inmediata debería -- afrontar la administración del Lic. Miguel de la Madrid (PIRE).

Para ello habrían de tomarse en cuenta las medidas adoptadas en 1976-1982 a fin de consolidar lograr y avanzar en la tarea de incrementar los ingresos públicos vía un mayor control de los contribuyentes y simplificación de trámites, y no con elevación de las tasas; mejorar la administración y el control del --

causante para posibilitar al Estado cumplir con la función de -- "promotor" del desarrollo nacional, que le ha sido encomendada.

En este contexto, hay una serie de considerandos que habrán de atenderse con especial énfasis y que son, a juicio personal, los siguientes:

1. Como quedó de manifiesto a lo largo de este trabajo, el Impuesto sobre la Renta es un elemento importante en la captación de ingresos por parte del Estado.
2. El Estado mexicano de nuestros días se enfrenta a crecientes necesidades de una sociedad que crece rápidamente, y -- que ha modificado sus patrones de consumo de manera acelerada.
3. El Estado no puede modificar los esquemas fiscales actuales incrementando fuertemente la carga fiscal, porque esto traería como consecuencia graves protestas de la sociedad.
4. El Estado debe planear a corto, mediano y largo plazos, sus políticas fiscales; establecer objetivos y atenerse a ellos. La modificación fiscal que se realiza anualmente a través - de lo que se conoce como "miscelánea fiscal", impide a las personas físicas y morales planear en la materia.
5. Es necesario crear una conciencia fiscal en los contribuyentes, lo que puede lograrse mediante una información adecuada.

da por parte de las autoridades fiscales. Podría utilizarse para ello una parte del tiempo que el gobierno tiene en los medios de comunicación electrónica concesionados a particulares, en el Instituto Mexicano de Televisión - - - - (IMEVISION), etc.

6. Resulta imperativo que el Estado maneje con transparencia los recursos; que los contribuyentes sepan qué se hace con sus impuestos. Y también deberá evitar la evasión y castigar severamente la corrupción.
7. Simplificar trámites es quizá la demanda que más se escucha en referencia al sector público, y en el caso del pago de impuestos adquiere prioridad. Sería conveniente al efecto que se diera mayor autoridad a las Administraciones Fiscales Regionales.
8. La Procuraduría Fiscal debe ser fortalecida toda vez que actúa como responsable de sancionar a los evasores, considerando las dimensiones que este fenómeno ha adquirido.
9. En el caso del Tribunal Fiscal de la Federación, primera instancia a la que puede acudir el particular cuando se vea afectado por medidas impositivas, debe modernizarse y difundir su actuación para mejorar la impartición de justicia fiscal.
10. En materia de coordinación fiscal entre los Estados y la Fe

deración, es conveniente que se apliaran los Convenios de - Coordinación Fiscal para que los Estados, mediante un porcentaje ayuden a la Federación a cobrar los impuestos. Esta medida podría coadyuvar a disminuir el ritmo de endeudamiento público.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

A. LIBROS

- Amín, Samir ...et al. "Dinámica de la crisis global". Ed. S XXI. México, 1982.
- Assad, Héctor. "Ensayos de política fiscal". Fondo de Cultura Económica. México, 1983.
- Bitrán, Daniel. "Rasgos sobresalientes de la economía de México en el umbral de los años ochenta". El Trimestre Económico; enero-marzo; pp. 377-400. Fondo de Cultura Económica. México, 1983.
- Cortina, Alonso. "Curso de política de finanzas públicas de México". Ed. Porrúa. México, 1977.
- Lustig, Nora. "Distribución del ingreso y crecimiento. Un análisis de las ideas estructuralistas". El Colegio de México. México, 1980.
- Gómez, Héctor (comp). "El sistema económico mexicano. Un análisis sobre la situación". Premia-Editora. México, 1982.
- Harlong, Hinrichs. "La estructura tributaria durante el desarrollo". Ed. CEMLA. México, 1967.

- Kaldor, Nicholas. "El papel de las políticas fiscal y monetaria en la inflación latinoamericana 1979". Investigación Económica, julio-septiembre de 1983; pp. 79-92. Facultad de Economía. UNAM. México, 1983.
- Gibson, Charles. "Los aztecas bajo el dominio español". Ed. S XXI. México, 1967.
- Due, F. John. "Análisis económico de los impuestos en el cuadro del marco general de las finanzas públicas". Ed. El Eteneo. Buenos Aires, Argentina, 1972.
- Martínez, Luis. "Derecho Fiscal Mexicano". Ediciones Contables y Administrativas. México, 1982.
- León, Oliva. "Estado, legitimación y crisis". Ed. S XXI. México, 1985.
- Padilla Aragón, Enrique. "México, desarrollo con pobreza". Ed. S XXI. México, 1975.
- Reynolds, Clark. "La economía mexicana. Su estructura y crecimiento en el siglo XX". Fondo de Cultura Económica. México, 1973.
- Samuelson, Paul. "Curso de economía moderna". Ed. Aguilar. México, 1984.

- Sommers, Harold. "Finanzas Públicas e ingreso nacional". -- Fondo de Cultura Económica. México, 1967.
- Soria Murillo, Víctor. "Características de la crisis de 1976 y 1982 en México". Economía y Práctica, Núm. 1. Facultad de Economía. UNAM. México, 1983.
- Torres Gaytán, Ricardo. "Un siglo de devaluaciones del peso mexicano". Ed. S XXI. México, 1983.
- Vaitsos, Constantine. "Distribución del ingreso y empresas transnacionales". Fondo de Cultura Económica. México, 1977.

B. ARTICULOS PERIODISTICOS *

- "La industrialización y sus resultados en la distribución del ingreso". Por Enrique Padilla Aragón en El Día, 15 de marzo de 1981. México, D.F.
- "El Fisco". Por Enrique Padilla Aragón en El Día, 6 de diciembre de 1981. México, D.F.
- "El presupuesto como instrumento de desarrollo". Por Enrique Padilla Aragón en El Día, 6 de diciembre de 1981. México, -- D.F.
- "No es tarea acabada la reforma fiscal: Ibarra Muñoz". Excelsior, 2 de enero de 1982. México, D.F.
- "El país es un paraíso fiscal al servicio de la IP: B. Retchkiman". Excelsior, 11 de junio de 1982. México, D.F.
- "La cruda del auge que nunca llegó". Por Mario Ezcurdia en El Día, 8 de agosto de 1982. México, D.F.
- "Ajuste tributario y aumento de precios en bienes que ofrece el sector público: SH". El Día, 26 de noviembre de 1982. México, D.F.

*Por orden cronológico ascendente.

- "Hacia la reforma fiscal". Uno más Uno, 7 de diciembre de 1982. México, D.F.
- "Buscan equidad y transparencia las modificaciones en la tributación". El Universal, jueves 9 de diciembre de 1982. México, D.F.
- "La reforma fiscal debe aplicarse con todas sus consecuencias" El Día, 14 de diciembre de 1982. México, D.F.
- "Queremos crecimiento con bienestar social". Por Enrique Padilla Aragón en El Día, 31 de julio de 1983. México, D.F.
- "Sumamente alta la carga fiscal a personas físicas y a empresas: Canales Clariond". Excélsior, 22 de septiembre de 1983. México, D.F.
- "Exhorta Alberto Navarro" a ejecutivos de finanzas a combatir la evasión Fiscal". El Universal, 4 de octubre de 1983. México, D.F.
- "Consideraron 34 líderes que es anticonstitucional el Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta". Excélsior, 23 de marzo de 1984. México, D.F.
- "Imposible pensar ahora en incrementos a tasas impositivas: Prieto Fortún". Excélsior, 17 de mayo de 1984. México, D.F.

- "No puede ocasionar inestabilidad el pago de impuestos: Prieto Fortún". El Universal, 3 de junio de 1984. México, D.F.
- "5 Billones 836,800 millones de pesos, los impuestos del sector público en 1983". El Universal, 21 de junio de 1984. México, D.F.
- "Captó el Gobierno 2 Billones en 5 meses". Excélsior, 23 de junio de 1984. México, D.F.
- "La segunda etapa del reordenamiento será más suave, pero más difícil: Prieto Fortún". Excélsior, 29 de junio de 1984. México, D.F.
- "El Impuesto sobre la Renta, excesivo y discriminatorio". -- Excélsior, 6 de julio de 1984. México, D.F.
- "Habrá desaliento si se incrementa la carga fiscal". Excélsior, 9 de julio de 1984. México, D.F.
- "El reto de México, continúa siendo la equidad: Salinas de Gortari". Excélsior, 11 de julio de 1984. México, D.F.
- "Autoriza Hacienda un régimen especial de tributación para trabajadores del campo". El Universal, 17 de julio de 1984. México, D.F.
- "Provoca inequidades y distorsiones la evasión fiscal; será --

- combatida". El Universal, 17 de julio de 1984. México, D.F.
- "Deben agilizarse los mecanismos de tributación para evitar evasiones". Excélsior, 19 de julio de 1984. México, D.F.
 - "Los impuestos, base del desarrollo: SH". Excélsior, 28 de agosto de 1984. México, D.F.
 - "La modernización fiscal acabó con los abusos de empleados corruptos". El Universal, 27 de septiembre de 1984. México, D.F.
 - "Control más eficaz en la captación de impuestos, anuncia la SHCP". Excélsior, 4 de octubre de 1984. México, D.F.
 - "Mayor control de contribuyentes no elevación de tasas: Prieto Fortún". El Universal, 4 de octubre de 1984. México, D.F.
 - "El fisco genera desigualdad". Por José de Jesús García en Excélsior, 7 de noviembre de 1984. México, D.F.
 - "Es necesaria una profunda reforma fiscal que grave la riqueza". Excélsior, 23 de noviembre de 1984. México, D.F.
 - "Los impuestos, rentas pagadas a extranjeros fuera del país". El Universal, 26 de noviembre de 1984. México, D.F.
 - "Aún no se traduce a bienestar de la mayoría la recuperación económica". El Universal, 5 de diciembre de 1984. México, D.F.

- "Incontenible, la concentración de la riqueza en México". -- Excélsior, 5 de diciembre de 1984. México, D.F.
- "Hay la imagen de que no existe una política fiscal en México: Casas H.". Excélsior, 3 de enero de 1985. México, D.F.
- "Evasión fiscal, por deficiencias". Excélsior, 10 de enero de 1985. México, D.F.
- "Obstaculizan las normas fiscales la reinversión". Excélsior, 17 de enero de 1985. México, D.F.
- "Urge readecuar la política tributaria; se reduciría la carga de las empresas". El Universal, 5 de marzo de 1985. México, D.F.
- "México es uno de los países con mayores tasas impositivas: -- Sánchez Mejorada". El Universal, 10 de marzo de 1985. México, D.F.
- "Los mexicanos y el modo de producción tributaria". Por Gilberto López Rivas en Excélsior, 10 de marzo de 1985. México, D.F.
- "Funcionarán cuatro nuevas oficinas recaudadoras de impuestos en el D.F.". Excélsior, 11 de marzo de 1985. México, D.F.

- "Es urgente combatir la evasión y la defraudación fiscal: - - MMH". El Universal, 12 de abril de 1985. México, D.F.
- "Simplificación y modernización tributaria con el fin de evitar evasión fiscal". El Sol de Hidalgo, 24 de abril de 1985. México, D.F.
- "Persiste el combate a la evasión como estrategia impositiva: SHCP". Por Guillermo Prieto Fortún en El Universal, 17 de mayo de 1985. México, D.F.
- "El capitalismo necesita una transfusión. El mercado, la vía: Samuelson". Excélsior, 6 de junio de 1985. México, D.F.
- "Deterioradas las bases del sistema mexicano, sostiene Tello y Cordera". El Universal, 20 de junio de 1985. México, D.F.
- "Es objeto de la política fiscal buscar el bienestar de las mayorías". El Nacional, 10 de julio de 1985. México, D.F.
- "Reducción del gasto público, espíritu de la austeridad". El Nacional, 11 de julio de 1985. México, D.F.
- "El capital extranjero se opone a un comercio libre en México". Excélsior, 11 de julio de 1985. México, D.F.
- "Proyecto tendiente a consolidar la colaboración administrativa estatal en materia fiscal". El Nacional, 12 de julio de -

1985. México, D.F.

- "Casi imposible volver al nivel de vida de 1979". El Universal, 31 de julio de 1985. México, D.F.
- "Propicia evasión la fuerte carga fiscal: industriales". -- Excélsior, 15 de agosto de 1985. México, D.F.
- "El gobierno no puede asumir la carga total. Pide revisar el sistema tributario". Excélsior, 17 de agosto de 1985. México, D.F.
- "Se agravan los problemas de evasión y fuga de capitales". El Universal, 21 de agosto de 1985. México, D.F.
- "Tres años después". Por José de Jesús García en Excélsior, 21 de agosto de 1985. México, D.F.
- "Los impuestos en México, de los más altos del mundo". El -- Universal, 28 de agosto de 1985. México, D.F.
- "Redistribuirá el gobierno capitalino las cargas impositivas". Excélsior, 29 de agosto de 1985. México, D.F.
- "Aún se pueden hacer reformas redistributivas, afirma el CT". El Universal, 4 de septiembre de 1985. México, D.F.
- "Es necesario gravar más al gran capital, señala Blas Chumace

ro". Excélsior, 5 de septiembre de 1985. México, D.F.

- "Alcanzó 1.5 Billones de pesos la evasión fiscal durante 1984". El Nacional, 13 de septiembre de 1985. México, D.F.
- "La evasión fiscal, de 1.5 billones". Excélsior, 13 de septiembre de 1985. México, D.F.
- "Concentración industrial y urbana en México". Excélsior, 23 de septiembre de 1985. México, D.F.
- "La congelación de rentas anularía la inversión privada: MMH" El Heraldó, 3 de octubre de 1985. México, D.F.

C. DOCUMENTOS OFICIALES

- Banco de México. Informe Anual. 1978, 1979, 1980, 1981, - - 1982. México, D.F.
- De la Madrid, Miguel. Discurso de Toma de Posesión. 10. de diciembre de 1982. México, D.F.
- De la Madrid, Miguel. Primer Informe de Gobierno. Anexos. - 10. de septiembre de 1983. México, D.F. Presidencia de la - República.
- "La economía mexicana en cifras". Nacional Financiera. Méxi - co, 1982.
- López Portillo, José. Discurso de toma de posesión. 10. de - diciembre de 1976. México, D.F. Periódicos nacionales.
- López Portillo, José. Primer Informe de Gobierno. 10. de -- septiembre de 1977. Presidencia de la República. México, -- D.F.
- López Portillo, José. Segundo Informe de Gobierno. 10. de - septiembre de 1978. Presidencia de la República. México, -- D.F.
- López Portillo, José. Tercer Informe de Gobierno. 10. de -- septiembre de 1979. Presidencia de la República. México, D.F.

- López Portillo, José. Cuarto Informe de Gobierno, 10. de septiembre de 1980. Presidencia de la República. México, D.F.
- López Portillo, José. Quinto Informe de Gobierno, 10. de septiembre de 1981. Presidencia de la República. México, D.F.
- López Portillo, José. Sexto Informe de Gobierno, 10. de septiembre de 1982. Presidencia de la República. México, D.F.
- Manual de Organización del Gobierno Federal 1976. Presidencia de la República. México, D.F.
- Manual de Organización del Gobierno Federal 1982. Presidencia de la República. México, D.F.
- Proyecto de Plan Básico de Gobierno 1976-1982. Partido Revolucionario Institucional (PRI) VIII Asamblea Nacional Ordinaria. México, D.F., septiembre de 1975.
- Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, D.F., mayo de 1980.
- Plan Nacional de Desarrollo 1984-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1983.

D. LEYES, REGLAMENTOS Y DECRETOS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa. México, 1980 (Reformas D.O.)
- Código Fiscal de la Federación. Porrúa. México, 1981 (Reformas D.O. 31/XII/76).
- Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1977. D.O. 31/XII/76
- Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1978. D.O. 30/XII/77.
- Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1979. D.O. 29/XII/78.
- Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1980. D.O. 31/XII/79.
- Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1981. D.O. 30/XII/80.
- Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1982. D.O. 31/XII/81.
- Ley de Coordinación Fiscal. D.O. 27/XII/78. (Reformas D.O. - 25/I/83).

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) -- D.O. 29/XII/76 (Reformas D.O. 29/XII/82)
- Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que celebran el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Hidalgo. D.O. 7/X/83.
- Ley del Impuesto sobre la Renta. D.O. 31/XII/64 (Reformas -- D.O. 31/XII/76); D.O. 30/XII/77; D.O. 29/XII/78; D.O. - - - - 31/XII/79; D.O. 30/XII/80; D.O. 31/XII/81; D.O. 31/XII/82.
- Ley que reforma diversas disposiciones fiscales. D.O. - - - - 30/XII/77.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1977. D.O. 31/XII/76.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1978. D.O. 30/XII/77.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1979. D.O. 29/XII/78.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1980. D.O. 31/XII/79.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1981. D.O. 31/XII/80.

- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1982. D.O. 31/XII/81.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. D.O. 23/V/77. (Reformas D.O. 26/VIII/83)
- Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR) D.O. 4/X/77 (Reformas D.O. 2/I/77; D.O. 31/I/78; D.O. 24/III/80; D.O. 29/II/84).