

00821
18



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**"LA NECESIDAD DE UNA REFORMA
FISCAL EN MÉXICO: DOS SEXENIOS DE
ESTUDIO 1988-2000"**

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA
PRESENTA:
GLADYS/CABRERA TOLEDO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ASESOR: LIC. DAVID R. COLMENARES PÁRAMO





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**TESIS
FALLA
DE
ORIGEN**

PAGINACION DISCONTINUA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Agradecimientos:

A Dios por brindarme la oportunidad de vivir y tener fe.

A mis Padres Elsa y Luis, gracias por su amor, y por todo el tiempo que me han dedicado... Los Amo... ¡Tu sabes Mami que sin ti, no estaría aquí!... ¡Gracias!

A mi amada Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Economía por permitirme ser parte de ella, por los conocimientos adquiridos, por los espacios que compartí con ella y por darme a los Profesores que me enseñaron la pasión por la Economía y a buscar siempre lo mejor para mi país: México.

A la Asociación de Ex - Alumnos de la Facultad de Economía (AEFE) por otorgarme becas semestrales durante la carrera y poder sostenerme económicamente para estudiar y por los amigos que ahí conocí y especialmente al Lic. Mario Beltrán.

A la Fundación Telmex por su apoyo económico para mis estudios de Licenciatura, por el apoyo a la educación integral y por los amigos que me permitió conocer ... Jesús, Edgar... a ustedes chicos ¡Gracias por su Amistad!

Al Hermano Manuel Villareal por su apoyo incondicional, por sus consejos para ser cada día mejor Ser Humano y por aceptarme dentro del proyecto de Casa Frontera.

Al Lic. David R. Colmenares Páramo, Gracias por ser mi Asesor, por su tiempo, paciencia y sus enseñanzas, las cuales no olvidaré dentro de mi desarrollo profesional.

A mis Sinodales, porque sin sus observaciones este trabajo no estaría concluido, al Lic. Egidardo López Tijerina, al Lic. Fernando Del Cuento Charles, al Maestro Mauro Rodríguez García y al Lic. Benjamín Reyes López.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Dedicado a :

«Mis Padres Elsa y Luis... porque sin ellos mi trabajo no estaría completo, gracias por permitirme ser su hija.

«Mis hermanas Alma Alicia, Lorenza, Ana Karina, Angelita, Mary Cruz y Cruz Alejandra por su amor incondicional, por su apoyo y por compartir mis metas ¡Mujeres saben que las AMO!

«A ti mi pequeño Luis Manuel' quien a pesar de tu corta edad, me has dado muchas alegrías y esperanzas, que este trabajo sea un estímulo para ti'; ¡Te Amo!

«A mis Amigos Incondicionales : Alma, Rosalba y Judith, Gracias por enseñarme el valor de la Amistad, por su apoyo en las diferentes facetas de mi vida, a ustedes chicas ... ¡Muchas Gracias, las quiero mucho!

«A mis Amigos : Carlos, Paulina, José Francisco, Elizabeth, Víctor Huitrón, Víctor Rivera, Sonia, Karina, Rafael, Guadalupe, Lourdes, Maribel e Itian ¡'A por ustedes!' y ... a todos aquellos que saben que los tendré siempre presentes... ¡Gracias!

ÍNDICE

Introducción	.....	i
Capítulo I. La Política Fiscal.		
1.1 Marco Teórico: La Política Fiscal	.....	05
1.2 La Política Fiscal y la Política Tributaria	.....	07
1.2.1 Los Impuestos y su clasificación	.....	09
1.2.2 Criterios que las Autoridades eligen para la Estructura Tributaria	.....	10
1.2.3 La Estructura Tributaria	.....	11
1.3 Definiciones de los Ingresos Públicos	.....	13
1.4 El Gasto Público	.....	19
1.5 La Deuda Pública	.....	21
1.6 Estructura del Sistema Fiscal Mexicano	.....	23
Capítulo II. Evolución de los Ingresos Públicos en México 1988-1994.		
2.1. Antecedentes Económicos	.....	27
2.1.1 Situación en México durante la década de los Ochenta.	.....	27
2.1.2 El Impuesto Sobre la Renta (ISR)	.....	31
2.1.3 El Impuesto al Valor Agregado (IVA)	.....	32
2.2 Los Ingresos Tributarios durante 1988-1994	.....	34
2.2.1 Las Reformas Fiscales en 1988	.....	34
2.2.1.1 Los Ingresos en 1988	.....	36
2.2.2 Las Reformas Fiscales en 1989	.....	40
2.2.2.1 Los Ingresos en 1989	.....	41
2.2.3 Las Reformas Fiscales en 1990	.....	44
2.2.3.1 Los Ingresos en 1990	.....	46
2.2.4 Las Reformas Fiscales en 1991	.....	49
2.2.4.1 Los Ingresos en 1991	.....	51
2.2.5 Las Reformas Fiscales en 1992	.....	53
2.2.5.1 Los Ingresos en 1992	.....	56
2.2.6 Las Reformas Fiscales en 1993	.....	58
2.2.6.1 Los Ingresos en 1993	.....	59
2.2.7 Las Reformas Fiscales en 1994	.....	61
2.2.7.1 Los Ingresos en 1994	.....	62
2.2.8 Cambios Fundamentales de los Ingresos Públicos respecto al PIB y al Gasto Programable del periodo 1988-1994	.....	64
Capítulo III. Evolución de los Ingresos Públicos en México 1995-2000.		
3.1 Las Reformas Fiscales en 1995	.....	67
3.1.1 Los Ingresos en 1995	.....	71
3.2 Las Reformas Fiscales en 1996	.....	74
3.2.1 Los Ingresos en 1996	.....	80
3.3 Las Reformas Fiscales en 1997	.....	83
3.3.1 Los Ingresos en 1997	.....	89
3.4 Las Reformas Fiscales en 1998	.....	92
3.4.1 Los Ingresos en 1998	.....	95
3.5 Las Reformas Fiscales en 1999	.....	98
3.5.1 Los Ingresos en 1999	.....	100

D

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Índice

3.6	Las Reformas Fiscales en 2000	.....104
3.6.1	Los Ingresos en 2000	.....105
3.7	Cambios Fundamentales de los Ingresos Públicos respecto al PIB y al Gasto Programable del periodo 1995-2000	.....108
Capítulo IV. Propuesta de Reforma Fiscal para México.		
4.1.	Propuesta de Reforma Fiscal Integral	.....115
Conclusiones.		
	Conclusiones	.....118
	Bibliografía	.....127

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

La hipótesis de esta investigación parte de la importancia que han tomado las reformas fiscales y de la necesidad de obtener mayores recursos para lograr cubrir los objetivos de política económica, que son: Finanzas Públicas sanas, crecimiento económico, bienestar social, a pesar de que en algunas ocasiones éstos se han logrado. Por otra parte, las crisis sexenales han estado presentes como reflejo de la agudización de problemas estructurales que presenta la economía mexicana, así como también, el surgimiento de graves cuestiones coyunturales como: recesión, inflación, baja productividad, desequilibrio en el aparato productivo, rezagos sociales y desempleo, que configuraron un panorama que exigía poner en marcha una nueva dirección en todas las esferas del país. Por tanto, tenemos que dichos objetivos no se han cumplido en su totalidad.

De ahí surge las interrogantes: ¿cómo los gobiernos consiguen recursos? ¿de dónde lo obtienen? La principal fuente de ingresos del gobierno es a través de los impuestos, éstos ocupan un lugar importante en la estructura del sector público. En México, existen tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal que tienen facultades para cobrar impuestos.

Con lo que respecta a los impuestos el marco normativo se basa en la Constitución y en la Ley de Ingresos -LIF- (que se aprueba cada año por el Congreso de la Unión). Ésta se ajusta a los objetivos de los Criterios Generales de Política Económica -CGPE-.

La problemática que presenta la inestabilidad para cumplir los objetivos económicos, ha puesto en evidencia los déficits fiscales, así como la incapacidad que han tenido las reformas tributarias efectuadas desde finales de los años ochenta, hace necesario que se amplíen los estudios sobre el impacto y evaluación de las Reformas Fiscales que se han emprendido en los noventa. Por lo que, se busca que el sistema fiscal sea sencillo, coherente, transparente y eficiente.

La mayor parte de las leyes sobre los impuestos tiene su antecedente más cercano en la década de los ochenta, donde se dio un cambio en la estructura legal y económica de los impuestos.

En este trabajo se estudia a la recaudación del gobierno federal a finales de los ochenta y en los noventa, a pesar de que han logrado importantes cambios en la obtención de recursos, ha sido ineficiente y poco viable para las necesidades que presenta el país hoy en día.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Introducción

El objetivo de la presente investigación es analizar y evaluar las diversas reformas fiscales aplicadas en México en los últimos 12 años, en particular los cambios en los principales impuestos que tiene el país, así como su importancia y evolución que han tenido dentro de los ingresos públicos. Además, del análisis comparativo de cómo afecta los ingresos en el gasto público y su participación en el producto.

México se encuentra inmerso dentro del proceso de globalización e integración económica, mostrando la importancia de las relaciones que existen con el exterior. Es por ello que busca dentro de los objetivos de la política económica alcanzar el crecimiento sostenido del PIB, estabilizar los precios (control de la inflación), déficit público manejable y obtener una balanza en cuenta corriente superavitaria, o en su defecto que sea controlable.

La política fiscal se convirtió en el principal medio de corrección de las finanzas públicas, al constituirse en una fuente de autofinanciamiento permanente del Estado a través de la eliminación de subsidios, ajustes de precios y tarifas del sector público y de la reducción del gasto programable; así como la reducción del tamaño del sector público a través de la venta de empresas no estratégicas que estaban a cargo del Estado y una política selectiva del gasto público: en seguridad y política social.

Desde antes de la gran depresión en Estados Unidos 1929-33 ya se sentía la intervención del Estado en la economía, pero fue desde entonces cuando el Estado adquiere históricamente un carácter definitivo dentro del sistema capitalista. Su participación se debe a la insuficiencia de las libres fuerzas del mercado, en la expansión del propio sistema y no ha llegado hasta nuestros días a garantizar el crecimiento. Aunque ha aumentado la eficacia y racionalización (competitividad, productividad) interna de las empresas privadas.

En los años 30 con John Maynard Keynes tomó gran importancia la política fiscal, como instrumento de la política económica, explica en su libro "Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero"; la participación del estado en la economía para superar la crisis y el papel de la política fiscal como instrumento clave de la política económica (Siglo XX).

Hoy en día, existe un tema que preocupa no sólo a los economistas, sino al interesado en el sector público y es el fortalecimiento de las Finanzas Públicas, en este trabajo se estudia al gobierno, por tanto, es preciso señalar que:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Introducción

El gobierno federal está formado por los siguientes elementos:¹

- a) Una Constitución escrita. La Constitución se divide en un Estado Total, Estados y Municipios. Los Estados miembros pueden tener sus propias constituciones. La constitución tiene un problema: la rigidez, ésta puede variar o propiciar cambio por medio de los otros poderes legislativo y judicial para tener las modificaciones acordes a la actualidad globalizadora política y económica. México cuenta con la Constitución de 1917.
- b) División Territorial. La división no sólo puede ser geográfica, sino política, religiosa.
- c) No centralización. Basado en que las actividades políticas, económicas y administrativas se realicen de diferentes maneras, compartiendo responsabilidad, dándoles participación, obligaciones transferencia de autoridad a los otros niveles de gobierno (Estatad y Municipal).
En nuestro país se ha promovido el proceso de descentralización de poderes, ya que el Poder Federal tiene la mayoría de las funciones, esto se da con el objetivo de que los Estados y Municipios realicen funciones determinados apoyando al federalismo y no a la centralización.
- d) Suprema Corte de Justicia. Por último, la Suprema Corte de Justicia debe de interpretar la Constitución y desarrollar un marco legal para la resolución de conflictos, a demás debe adaptarse a los cambios que las diversas situaciones lo ameriten.

Es importante que México mejore los instrumentos de política fiscal y de esta forma obtener las condiciones que permitan lograr el desarrollo y crecimiento económico que se desea.

La problemática que presenta la inestabilidad para cumplir los objetivos económicos dentro de las Finanzas Públicas, ha puesto en evidencia los déficits fiscales, así como la incapacidad que han tenido las reformas tributarias efectuadas desde finales de los años ochenta, hace necesario que se amplíen los estudios sobre el impacto y evaluación de las reformas fiscales que se han aplicado, el cual contribuye de manera importante para el crecimiento, estabilidad y desarrollo del país.

En el capítulo I, se encuentra el marco teórico con las principales definiciones de teorías económicas aplicadas a la política fiscal, a los ingresos, gasto y deuda pública.

RICARDO H. BENJAMIN. Aspectos Estructurales de la Economía Pública. UNAM 1975, México. Pág. 36.

Introducción

En tanto, en el Capítulo II se estudia año con año la evolución de los ingresos públicos durante el periodo 1988-1994, así como sus variaciones que ha sufrido con las reformas en la política tributaria. Además de una breve comparación de los ingresos públicos con el PIB y el gasto programable para ese periodo de estudio.

Por otra parte en el Capítulo III, se enlistan las reformas a la política fiscal durante el periodo 1995-2000 y su afectación en al recaudación de los ingresos públicos. De igual manera, una breve comparación de los ingresos públicos con el PIB y el gasto programable para ese periodo de estudio.

En el Capítulo IV se plantea una alternativa de Reforma Fiscal para México. Por último, se incluyen las Conclusiones de este trabajo que pueden servir para el inicio de otros y dar soluciones a la recaudación de los ingresos públicos que afectan tanto al aspecto económico como social del país.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO I. LA POLÍTICA FISCAL

En los últimos años, se han instrumentado importantes reformas estructurales en México, con la finalidad de redefinir y precisar el papel del gobierno en la economía e impulsar el crecimiento económico basada en una mayor participación del sector privado.

En este sentido, se reconoce que el nuevo rol del gobierno debe orientarse, por un lado, a generar las condiciones de estabilidad de las variables macroeconómicas y, por el otro, a promover esquemas de igualdad de oportunidades para el desarrollo del capital humano, a fomentar las actividades productivas y a regular el funcionamiento de los mercados.

Es importante mencionar que existen tres objetivos que el gobierno busca cubrir a través de sus medidas de política económica y son:

a) La Función de Asignación²

La provisión de bienes sociales o el proceso por el que el uso total de los recursos se divide entre bienes privados y sociales y por el que se elige la combinación de bienes sociales.

b) La Función Distribución³

El ajuste de la distribución de la renta y la riqueza para asegurar su adecuación a lo que la sociedad considera un estado "equitativo" o "justo" de distribución.

c) La Función Estabilización⁴

La utilización de la política presupuestaria como un medio de mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos.

Es importante resaltar que, dentro de la *política de estabilización* se aplican tanto medidas monetarias, como fiscales para tratar los problemas macroeconómicos; presentándose a continuación algunas de ellas:

i) Instrumentos monetarios

La regulación de la Oferta Monetaria, para lograr la estabilidad económica. La Oferta Monetaria (OM) debe ser controlada por el Banco Central y hacer los ajustes correspondientes de acuerdo a las necesidades que se tengan en la economía real ya sea a corto o a largo plazo.

MI SUGRAVE, Richard. MUGRAVE Peggy. *Hacienda Pública, Teórica y Aplicada*. 5ª Edición, Mc Graw Hill, 1995 España, pág. 7.
cap. I b. pag.
Lic. m. pag.

Para los objetivos a los que se quieren llegar se utiliza la política monetaria, esta se define como la actuación del sector público (por medio del Banco Central) sobre la cantidad de dinero con el fin de influir en los niveles de renta, producción y empleo de la economía, siendo el nexo entre dinero y renta el tipo de interés⁵. La política monetaria entra en la categoría de política de demanda y se utiliza como política de estabilización. Los instrumentos principales de la política monetaria son:

- 1) Operaciones de Mercado Abierto: compra y venta de fondos públicos en mercado libre, realizada por el Banco Central al público en general o a los bancos comerciales. Si el Banco Central compra (vende) fondos públicos, la base monetaria aumenta (disminuye) y, debido al proceso de expansión de los activos bancarios, la oferta monetaria también aumenta (disminuye).
- 2) Créditos del Banco Central a los bancos comerciales (entre los que adquiere gran importancia el redescuento). Si el Banco Central aumenta (disminuye) su concesión de créditos a los bancos comerciales, aumenta (disminuye) la base monetaria y lo mismo ocurrirá con la oferta monetaria (por el proceso de expansión de los activos bancarios).
- 3) Coeficiente de Caja: relación reservas requeridas-depósitos exigida por el Banco Central a los bancos comerciales, de modo que el efecto sobre la oferta monetaria se ejerce, directamente a través del multiplicador monetario.⁶

Entiéndase a éste como la derivada parcial de la oferta monetaria respecto a la base monetaria, su expresión más corriente es:

$$M = b + 1/b + \varphi + e(r)$$

Donde:

b = Relación efectivo-depósitos deseada por los particulares.

φ = Relación reservas requeridas-depósitos mantenida por los bancos comerciales (coeficiente de caja)

e = Relación exceso de reservas-depósitos mantenida por los bancos comerciales, que es función inversa del tipo de interés (r).

m = Multiplicador monetario

Dado que $0 < b < 1$, $0 < \varphi$ y $0 < e < 1$, $m > 1$, lo que nos dice que el multiplicador monetario es que dada una variación en la base monetaria, ésta produce una variación

mayor aún en la oferta monetaria, a través del proceso de expansión de los activos bancarios.

La política monetaria puede ser expansiva o restrictiva, es decir, tener una oferta monetaria expansiva tenderá a un incremento de la liquidez, a una disminución de las tasas de interés, por ende, provocar el aumento del nivel de la demanda; por otro lado, tener la oferta monetaria restrictiva su función es inversa. Si se utiliza una política monetaria restrictiva la colocación de deuda adicional implicaría un incremento de la tasa de interés, que a su vez provocaría un efecto restrictivo sobre el nivel de mercado.

ii) Instrumentos fiscales

La política fiscal que se analiza más a detalle en el siguiente apartado se refiere a la relación directa sobre el nivel de demanda. Al elevar el gasto público ésta será expansiva ya que ocasiona el incremento de la demanda en el sector público primero y se trasmite ese aumento al sector privado (mercado). Esto se explica con el Multiplicador Keynesiano, éste describe el hecho de que los aumentos a los gastos (o las disminuciones en los mismos) producen un efecto sobre el ingreso que es mayor que el incremento o decremento hecho originalmente en los mismos gastos.⁷

Multiplicador Keynesiano del Gasto Público: La idea fue originalmente desarrollado por Keynes en su Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero realizada para analizar los efectos de la tasa de inversión sobre el ingreso y el empleo y explicar cómo un cambio en la inversión expandirá el ingreso y el empleo. Existe un efecto multiplicador, dado que el producto (o ingreso nacional) varía de acuerdo a variaciones en el monto de la inversión (multiplicando) y el coeficiente que señala cuantitativamente los cambios del ingreso (multiplicador). En otras palabras el multiplicador del gasto público es el aumento del PIB resultante de un incremento de cada unidad monetaria del gasto público en bienes y servicios. La compra inicial por parte del Estado de un bien o servicio pone en marcha una cadena de gasto secundario: si el Estado construye una carretera, los constructores se gastan parte de su ingreso en bienes de consumo, lo que genera, a su vez, ingresos para otros agentes, parte de su ingreso en bienes de consumo, lo que genera, a su vez, ingresos para otros agentes, parte de estos vuelve a gastarse. En el modelo sencillo, el efecto último que produce un peso adicional de gasto público en el PIB es el mismo que el

HILBRONER, Robert L. Comprensión de la Macroeconomía. UTEHA, México, 1976, pág. 79

que produce un peso adicional de inversión. Algebraicamente el multiplicador para una economía cerrada puede derivarse de:

$$Y = C + I + G$$

$$C = a + bY$$

$$Y = a + bY + I + G \quad 0 < b < 1$$

$$Y = \frac{a + I + G}{1 - b}$$

La diferencia entre dos períodos esta dada por:

$$\Delta Y = Y_t - Y_{t-1}$$

Si el incremento de gasto ocurre en Y_t , el $\Delta G < \Delta Y$

$$\Delta Y = \frac{a + I + G + \Delta G}{1 - b} - \frac{a + I + G}{1 - b} = \frac{1}{1 - b} \Delta G$$

En este modelo sencillo b es la propensión marginal a consumir, esto es, cuantos centavos de cada peso se destinan al consumo. Entre mayor sea b , el efecto multiplicador es mayor. Así pues, el gasto público tiene la posibilidad de estabilizar o desestabilizar la producción a lo largo del ciclo económico. Por lo general un incremento del gasto cuando hay pleno empleo genera inflación y no necesariamente crecimiento. El multiplicador también magnifica los efectos de una caída en el gasto de inversión sobre el producto⁸.

El punto fundamental sobre el multiplicador fue que los cambios en la inversión, el gasto gubernamental, o las exportaciones, daban como resultado cambios mayores en el PIB debido a que los aumentos del ingreso se volvían a gastar, produciendo el incremento adicional de los ingresos.

Similarmente, los recortes impositivos pueden ser expansivos porque los contribuyentes aumentan su nivel de renta y gastan más.

Cabe mencionar que la forma por la cual se financie el déficit es una función clave para la estabilidad económica, ya que si ésta va acompañada de una política monetaria no restrictiva, es decir, expansiva, los efectos expansivos de la financiación del déficit serán mayores que si se financia mediante un incremento de la apelación al crédito⁹.

8 AYALA, Espino José. *Diccionario Moderno "Economía Pública"*. FE-UNAM, México 1994, página 93-94.
9 MUSGRAVE, Richard. MUSGRAVE Peggy. *Hacienda Pública, Teoría y Aplicada*. 5ª Edición, Mc Graw Hill, 1995 España, pág. 15.

1.1 MARCO TEÓRICO: LA POLÍTICA FISCAL

LA POLÍTICA FISCAL

Definición:

La política Fiscal se refiere al uso de la imposición y del gasto público en bienes y servicios y pagos de transferencias para regular el nivel agregado de actividad económica.¹⁰

Se tienen dos alternativas para aplicar la Política Fiscal dependiendo de los objetivos macroeconómicos que quiera lograr el país:

1. *Expansiva*

La aplicación de este tipo de política consiste en el aumento del gasto público, incremento de las transferencias o en una reducción de los impuestos.

2. *Restrictiva*

Esto es lo contrario al anterior, ya que se presenta una reducción del gasto, así como la disminución de las transferencias y un incremento en los impuestos.

Es importante mencionar que, la política fiscal se define en función de los objetivos económicos a que sirve. Se entiende que esta política constituye un tipo de política económica, concebida ésta como el ejercicio del poder del Estado para optar entre objetivos económicos alternativos y una vez definidos los objetivos, se eligen los medios o instrumentos más óptimos para alcanzarlos.

La política fiscal constituye, una de las políticas económicas de tipo instrumental. Su racionalidad se define en el plano de la eficacia operativa. Es decir, ésta es utilizable para la implementación de diversos objetivos económicos.

La gran crisis de los años 30 caracterizó toda una época de profundos desequilibrios que parecieron poner en jaque las bases mismas del sistema capitalista. La Teoría General de Keynes al permitir la identificación del papel de la insuficiencia de la demanda efectiva en la génesis de la crisis, creó las bases para un nuevo concepto sobre las funciones del Estado en relación con el sistema económico.

Pero a tales efectos se observó que no bastaría la utilización de los instrumentos clásicos, como la tasa de interés, sino que la corrección de los factores determinantes de la crisis exigía mecanismos más diversificados y de acción más directa. El proceso ingreso-gasto del sector público surge, así, como uno de esos mecanismos y de los más adecuados al cumplimiento de tales funciones correctivas.

10 ALA. Espino José. *Diccionario Moderno "Economía Pública"*. FE-UNAM. México 1994, página 95.

Dentro de la teoría económica podemos encontrar dos formas organizativas de los procesos económicos que son:

- A. **El Principio de Mercado**, éste se entiende como la libre participación de las fuerzas del mercado, alcanzar el equilibrio entre la demanda y oferta dentro de éste, es decir, los consumidores y oferentes buscan maximizar sus beneficios de acuerdo a sus necesidades, determinando la fijación de los precios y
- B. **La Participación del Estado en la Economía**, que se le conoce como el principio de la Economía Pública, entiéndase ésta como la participación del estado como ente regulador entre las transacciones de la oferta y demanda. Ya que al ser insuficiente alcanzar el equilibrio entre consumidores y productores, el Estado trata de corregir el sistema de mercado.

El Estado por medio de las finanzas públicas debe corregir, complementar y ajustar aquellos aspectos de la economía de mercado, que no llenen los requerimientos del bienestar social.¹¹

Las limitaciones y deficiencias que tiene el sector privado dentro de un sistema económico, es la imposibilidad de realizar inversiones de gran cuantía y con una recuperación de largo plazo, además no busca el bienestar social, es decir, el beneficio de las mayorías, sino la concentración de la propiedad y el ingreso, buscando su propio beneficio.

El Estado ha aplicado una solución que es el ahorro interno, ya sea voluntario o forzoso. El primero se encuentra limitado por la altísima propensión al consumo de la gran masa de la población por una parte y, por la otra, por los gastos suntuarios, la vida dispendiosa y en fin por una gran demanda de artículos de lujo de las clases de Ingresos elevados, que dan como resultado el bajo volumen de ahorro privado en relación con el ingreso nacional.¹²

El ahorro forzoso, implica la acción del estado a través de la aplicación de la política monetaria expansionista por un lado y por el otro la aplicación de la política fiscal por medio de los impuestos, que implica el traspaso de los ingresos del sector privado al público.

REITCHKIMAN K Benjamin. *La Política Fiscal Mexicana*. UNAM, México 1983, pág. 24
Op. Cit., pág. 25

Los objetivos principales que deben normar la política fiscal de un país como México, pueden ser delimitados de la siguiente forma:¹³

- i) Incremento en la tasa de inversión productiva.
- ii) Dirección del flujo de inversión dentro de canales considerados como los más apropiados desde el punto de vista de la sociedad, como un todo.
- iii) Regulación y control del poder de compra, de acuerdo con las condiciones nacionales de producción.
- iv) Promoción y reforzamiento de una mucha más equitativa distribución del ingreso y la riqueza.

El primer objetivo se logrará aumentando los ahorros de la población, pero presenta dos variantes, la primera es dotarle de recursos a la población pobre ya que su nivel de ahorro es nulo, en las condiciones actuales que a su vez cumple con el cuarto objetivo que es la mejor distribución de la riqueza y el segundo es el uso del ahorro actual que está muy concentrado se canalice a la inversión productiva, desde el ámbito social, ya que si aumenta el ahorro, existiría un aumento en la inversión y por tanto se alcanzaría un mayor bienestar social.

La segunda meta se refiere a la búsqueda de un óptimo de inversión social que produciría bienes de consumo público.

El tercer punto menciona las posibilidades de planear los ingresos de los consumidores, de tal modo que todos los bienes que se han producido en la economía se retiren y que todo lo que se produce se consuma. Por último, cumpliendo los objetivos anteriores, se alcanzaría un incremento del PIB, por tanto una generación oportuna del empleo, logrando una mejor distribución del ingreso y la riqueza.

1.2 LA POLÍTICA FISCAL Y LA POLÍTICA TRIBUTARIA

La política fiscal influye de manera directa o indirecta en la economía esto se logra por medio del ingreso que obtiene el Estado y por el monto y la dirección del gasto público. Los impuestos son la fuente más importante de los ingresos públicos como instrumentos de la política fiscal.

La política de ingresos se ocupa de la elección de las fuentes alternativas de recursos para la financiación de los gastos públicos. Dentro de ella se encuentra la política tributaria que

es un instrumento necesario para cubrir las metas dentro del presupuesto público, ya que otra opción sería el de imprimir dinero provocando inflación y es lo que se quiere controlar, por lo tanto, la financiación de los gastos públicos es a través de la tributación en gran medida. Aunque parte de ella se cubre con la deuda pública.

La política tributaria es la rama de la política fiscal que trata:

- la distribución de la carga impositiva, es decir, que involucra al conjunto de los impuestos por medio de los cuales se hará la distribución de éstos, por otro lado, analiza las relaciones existentes entre la estructura de distribución de la carga impositiva y su participación dentro del Producto y
- los efectos que tienen los impuestos sobre el proceso económico.

Además es necesario que la tributación no se encuentre en un nivel mayor porque reduciría el nivel de actividad de la iniciativa privada ocasionando desempleo y desequilibrios económicos.

La política tributaria es el mecanismo más poderoso con que cuenta el Estado para influir en la asignación de recursos y la distribución del ingreso y la riqueza. El objetivo básico de este poder exclusivo del Estado es financiar los costos sociales de la organización del proceso de intercambio. Este proceso involucra inevitablemente costos, y el gobierno debe financiar el mantenimiento de la cohesión social y política del sistema económico. Los agentes económicos son muy sensibles a los impuestos. En efecto, cualquier política impositiva seguida por el gobierno afectaría en mayor o menor medida las decisiones de invertir, ahorrar, consumir y trabajar de los individuos.¹⁴

En lo que se refiere a la equidad, los Estados normalmente no gravan a los ricos con impuestos para hacerlos más pobres. En efecto, lo que las autoridades hacen es subvencionar a los pobres y después buscar el modo más eficiente de combatir la presión inflacionista que la subvención implica. Y una tributación eficiente se percibe en forma que ayude a la redistribución, contribuya a estimular el crecimiento y, por lo general, refuerce, en vez de contradecir, los diversos objetivos políticos para cuya consecución el Estado gasta dinero.¹⁵

¹⁴ AYALA, Espino José. *Economía Pública, una guía para entender al Estado*. FE-UNAM, México, 1997. Pág. 133-134.
¹⁵ CHARLES M. Allan. *La teoría de la Tributación*. Alianza Editorial, Madrid 1974. España, pág. 26.

1.2.1 LOS IMPUESTOS Y SU CLASIFICACIÓN

El impuesto es una contribución que grava a personas, propiedad o negocios para sostenimiento del Estado.¹⁶

Los impuestos tienen las siguientes características:¹⁷

- ✓ El impuesto que grava la renta se paga directamente por el contribuyente a las autoridades, mientras que los impuestos que gravan las ventas se abonan por los consumidores de los bienes y servicios, pero llegan al Estado indirectamente a través de los minoristas, que actúan como agencia recaudadora. Por tanto, los impuestos pueden clasificarse como directos o indirectos, de acuerdo con las normas administrativas para su recaudación. Cada impuesto tiene una base sobre la cual se percibe.
- ✓ Los impuestos tienen además una alícuota o un conjunto de alícuotas. Estas alícuotas pueden ser progresivas, proporcionales o regresivas. Un impuesto progresivo es el que toma una proporción creciente de renta conforme la renta aumenta; un impuesto proporcional toma una proporción constante de renta, y un impuesto regresivo toma una proporción decreciente de renta conforme la renta aumenta.

Los impuestos presentan una diversidad de efectos posible. El impuesto al ingreso personal, como muchos otros aspectos de la teoría y política económicas, ha llegado a ser una cuestión clásica y la bandera de todo movimiento de reforma gubernamental y fiscal. A continuación se señala de manera sencilla cómo los impuestos participan dentro del flujo circular en la economía, para entender la importancia que tiene éstos en cada agente económico, de manera privada o pública. Los ingresos de las familias se destinan al consumo o bien al ahorro, si se destinan al primero se va al mercado de bienes de consumo, que son ingresos para las empresas, que a su vez, realizan gastos en nóminas y de depreciación, llegan al mercado de factores en salarios o renta del capital, que se destina al ingreso de las familias, por otra parte, los beneficios y gastos de depreciación se dirigen al ahorro de las empresas y forman parte del mercado de capitales para proveer inversión; si el ingreso de las familias se destina al ahorro, éstos van al mercado de bienes de capital, convirtiéndose en una inversión que permanece dentro del mercado de bienes de capital, que parte de los ingresos que las empresas adquieren. Y el ciclo continúa, ya que las empresas pagan en el mercado de factores, nómina y obtiene beneficios, que los

¹⁶ Op. Cit. Pág. 16.
¹⁷ Idem. Pág. 31-32 y 35

primeros son ingresos para las familias y los segundos ingresos que se destinan al consumo o bien a la inversión.

Los impuestos presentan diferentes tipos de clasificaciones, entre ellas la económica, pero es importante señalar que los impuestos recaen en:

- i) el mercado de bienes y servicios, ya sea de factores de la producción o de productos terminados, es decir, sobre los bienes finales,
- ii) los consumidores o vendedores y
- iii) las familias o empresas.

Es necesario tener muy claro qué se quiere lograr con los impuestos, con la tasa y estructura de cada uno de ellos, es decir, qué se espera de cada impuesto que se aplica en un país, si van a ser regresivos, progresivos o proporcionales.

De acuerdo con el Diccionario de Economía tenemos las siguientes definiciones¹⁸:

Impuesto Progresivo: Impuesto que toma una proporción creciente del ingreso a medida que éste aumenta.

Impuesto Proporcional: Impuesto que grava en la misma tasa a todos los niveles de Ingreso. Es intermedio entre un impuesto progresivo y un impuesto regresivo.

Impuesto Regresivo: Impuesto que toma una proporción decreciente del ingreso a medida que éste aumenta.

De acuerdo a lo que se quiere aplicar en relación a los impuestos, se formula la política impositiva.

1.1.2 CRITERIOS QUE LAS AUTORIDADES ELIGEN PARA LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA

Existen diversos criterios por el cual las autoridades eligen para la estructura tributaria entre ellos tenemos a la:

- I. Equidad, una característica que debe de existir entre los impuestos es que sean justos, es decir, que éstos sean aceptables por parte de los individuos que han de pagarlos.

Existen dos tipos de equidad:

- a) Equidad horizontal: se refiere al tratamiento igual de personal iguales.
- b) Equidad vertical: este tipo de equidad trata de que los contribuyentes desiguales sean tratados con un grado adecuado de desigualdad.

Es necesario señalar que el estudio de este criterio ha producido dos vertientes opuestas de cómo se ve la equidad en los impuestos, la primera es por el beneficio, es decir, la equidad se alcanza cuando los pagos por impuestos son proporcionales al grado de beneficios derivados del gasto público y la segunda estudia la equidad vertical y ésta se obtiene cuando los impuestos se satisfacen de acuerdo con la capacidad de pago; esto es, quienes mayor capacidad posean deben ser quienes más impuestos paguen.

- II. Neutralidad, este criterio evalúa el grado en que un impuesto evita perturbar el funcionamiento del mecanismo de mercado.
- III. Certeza, este criterio se refiere a la certeza con que las autoridades pueden estimar su rendimiento futuro para el fisco.¹⁹

Existen cuatro aspectos principales de este criterio:

- a) La certeza de la incidencia, estudia el nivel de certeza que tienen las autoridades para predecir la incidencia efectiva de los impuestos.
 - b) La certeza de la responsabilidad, trata de la facilidad con que puede determinarse la responsabilidad ante el impuesto.
 - c) La proporción de evasión, mide la extensión o margen de la evasión de los impuestos, es decir, mide el grado de las autoridades para obtener sus ingresos de los responsables del impuesto.
 - d) La puntería fiscal, este aspecto se refiere a la capacidad que tiene el gobierno para predecir los ingresos que deben ser pagados por los contribuyentes en el año de que se trate.
- IV. Evidencia, se refiere a que el contribuyente es consciente de sus pagos por impuestos.
 - V. Eficiencia Administrativa, este criterio es la relación al porcentaje de ingresos que se va en gastos de recaudación.

1.2.3 LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA

Existen diferentes principios para la búsqueda de un sistema tributario equitativo; ya que la equidad es un criterio importante para la realización de todo sistema tributario.

Con la equidad fiscal se dice que cada contribuyente debe aportar parte de sus ingresos para cubrir los gastos que realiza el gobierno. La política tributaria presenta diversos

¹⁹ BANNOCK, G. BAXTER, R.E. REES R. Diccionario de Economía. Ed. Trillas, México, 1988, pag. 184
CHARLES M. ALBAN. La teoría de la Tributación. Alianza Editorial, Madrid 1974. España, pag. 44

principios aplicables para la realización de un sistema tributario dependiendo el objetivo que se desea alcanzar, entre ellos tenemos:

1. Principio de la Capacidad de Pago

Este principio señala que los que poseen el mayor ingreso o riqueza pagan la mayor parte del impuesto, independientemente de los beneficios que reciban del gasto de estos fondos.²⁰ Es decir, se estudia un determinado nivel de ingreso, cada contribuyente aporta según su capacidad de pago.

Existen dos vertientes para aplicar el principio de la capacidad de pago desde el punto de vista equitativo, es decir, existen dos tipos de equidad: horizontal y vertical.

- a) Horizontal, es decir, las personas con los mismos niveles de ingreso pagarán en la misma proporción sus impuestos. Esta equidad se aplica con respecto al principio básico de igualdad ante la ley.
- b) Vertical, esta equidad señala que las personas que perciben mayores ingresos deben de pagar más en impuestos.

La regla de la equidad vertical está también de acuerdo con el tratamiento igual, pero se basa en la premisa de que las personas con diferente capacidad de pago deberían pagar diferentes cantidades de impuestos. La persona A, cuya renta es más alta, debería pagar más que B. En este sentido, ambas reglas de equidad se deducen del mismo principio de tratamiento igual y ninguna de las dos es más básica.²¹

Por tanto, tenemos que ambas equidades se complementan entre sí para cobrar impuestos respecto a la capacidad de pago de cada individuo.

El cobro de impuesto en una economía, produce diversos efectos, no sólo a nivel macroeconómico (ingresos a determinados productos, por ejemplo) sino también el macroeconómico porque su efecto en el empleo, en el crecimiento del PIB, en la capacidad productiva, es decir, influye en la manera en cómo se distribuyen esos ingresos para beneficio de la economía en la que se aplican.

Es por eso que el gobierno por medio de leyes fiscales y de impuestos dictamina la tasa de los impuestos que se cobran y busca financiar sus gastos en bienes y servicios públicos que proporciona.

SOMERS, Harold Milton. *Finanzas Públicas e Ingreso Nacional*. FCE. 1967, México, pag. 153.
M. SGRAVE, Richard y M.P. *Hacienda Pública, Teoría y Aplicada*. McGraw-Hill, España. 1992, pag. 272.

2. Principio del Beneficio

Este principio señala que cada contribuyente paga en función de los beneficios que recibe de los servicios públicos.

Para la elaboración de la política tributaria, es necesario tener en cuenta determinados factores utilizados en la práctica para lograr que ésta sea eficiente; de los que se tienen que tomar en cuenta hoy en día son los siguientes:

- ✓ **Rendimiento:** Si el propósito primario de un impuesto es recaudar Ingresos Públicos, las estimaciones del rendimiento jugarían un papel muy importante en la estructuración de las leyes impositivas.²²
- ✓ **Justicia:** Este factor es un poco delicado ya que la aplicación y el cobro de un impuesto se puede analizar con razones de tipo moral y esta situación es muy subjetiva. Por lo tanto, debe ser justo pensando en la mayoría de la población, es decir, en el pueblo.
- ✓ **Costo de Administración:** El recabar un impuesto significa un costo por parte de la dependencia que lo aplica, es decir, se busca que los costos de administración sean eficientes, esto se logra capacitando al personal, el formulario de declaración de impuestos debe ser sencillo y entendible para el contribuyente y el uso de medios de información para disminuir tiempos y costos de administración, ya que si sucede lo contrario los impuestos no tendrían caso cobrarlos, porque sale más costoso tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

Es necesario reconocer que de acuerdo a las leyes impositivas que se apliquen tienen un peso por parte de la sociedad tanto económicos como sociales, políticos y es ahí donde el Estado con su política económica busca cubrir esas deficiencias o daños tributarios para minorizar los efectos en la sociedad.

1.3 DEFINICIONES DE LOS INGRESOS PÚBLICOS

La clasificación de los ingresos en México se encuentra establecida en las leyes de ingresos que año con años se aprueban para regular los ingresos del sector público.

Ingresos del Sector Público²³

Son los provenientes de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, financiamientos internos y externos; así como de la venta de bienes y servicios del Sector Paraestatal.

²² SOMERS, Harold Milton. *Emanzas Públicas e Ingreso Nacional*. FCE, 1967, México, pág. 157.

²³ AHUJADO MANUEL. AGLER Mario. *Diccionario de Economía y Empresa*. Ediciones Pirámide. 1996, Madrid, España. Pág 313.

Ingresos de Capital

Son aquellos recursos provenientes de la venta de activos fijos y valores financieros, financiamiento interno y externo, así como transferencias del Gobierno Federal para inversión física, financiera y amortización de pasivos.

Son el producto de la venta de activos de capital como bienes raíces, activos intangibles, existencias y activos de capital fijo en edificios, construcciones y equipo, con un valor superior a un mínimo determinado y utilizable durante más de un año en el proceso de producción, conllevan por lo mismo operaciones de carácter extraordinario. Se dividen en ingresos derivados de la venta de bienes y valores y en recuperación de capital.

Ingresos Corrientes

Son aquellos recursos provenientes de la vía fiscal o por las operaciones que realizan las entidades del sector paraestatal, mediante la venta de bienes y servicios (exceptuando los activos fijos), erogaciones recuperables y las transferencias del Gobierno Federal para gasto corriente.

Son los ingresos tributarios y no tributarios que se obtienen por la ejecución de la Ley de Ingresos de la Federación.

Ingresos Tributarios

Son las percepciones que obtiene el Gobierno Federal por las imposiciones fiscales que en forma unilateral y obligatoria fija el Estado a las personas físicas y morales, conforme a la ley para el financiamiento del gasto público. Su carácter tributario atiende a la naturaleza unilateral y coercitiva de los impuestos, gravando las diversas fuentes generadoras de ingresos: la compra-venta, el consumo y las transferencias.²⁴

Los ingresos tributarios, son los llamados también impuestos, y se dividen en:

a) **Impuestos Directos**²⁵

Son los ingresos que percibe el Gobierno Federal por concepto de gravámenes a las remuneraciones, propiedades, ganancias de capital, o cualquier otra fuente de ingreso de las personas físicas o morales.

Es aquél que grava directamente el ingreso de los contribuyentes; incide sobre el ingreso y no es transferible ni evitable para las personas o empresas que reciben ingresos, siendo los principales, los que a continuación se señalan:

SHCP (2012). Ley de Ingresos de la Federación. Glosario de Términos.
CITEC. Glosario de Términos.

Impuesto Sobre la Renta

Contribución que se causa por la percepción de ingresos de las personas físicas o morales que la Ley del Impuesto Sobre la Renta considera como sujetas del mismo.²⁶

Es un impuesto que no se transfiere, es decir, es de tributación directa.²⁷

La historia de este impuesto empieza con la Ley del 20 de julio de 1921 (Impuesto del Centenario), la del 21 de febrero de 1924 y su Reglamento, la Ley del 18 de marzo de 1925 y los Reglamentos del 22 de abril de 1925 y del 18 de febrero de 1935, la del 31 de diciembre de 1941 y su Reglamento, la Ley del 31 de diciembre de 1953 y su Reglamento, y por último, la Ley del 31 de diciembre de 1961, entre otros. Han existido diversas modificaciones a este impuesto rescatando las reformas más actuales efectuadas en 1987 hasta nuestros días.

Impuesto al Activo

Se creó en 1989. Es un gravamen complementario al impuesto sobre la renta. Esta contribución garantiza que las empresas que reportan pérdidas en periodos prolongados cubran al menos este impuesto como un pago mínimo que puede ser recuperado cuando obtengan utilidades en ejercicios posteriores. La base de este impuesto son los activos de las empresas y los de cualquier individuo, residente en el país o en el extranjero, que otorgue el uso y goce temporal de sus bienes, ya sea en forma gratuita u onerosa, a otros contribuyentes del impuesto. Inicialmente, su tasa se fijó en 2.0% y a partir de 1995 en 1.8%.²⁸

b) Impuestos Indirectos

Es aquél que grava el consumo de los contribuyentes; se llama indirecto porque no repercute en forma directa sobre los ingresos sino que recae sobre los costos de producción y venta de las empresas y se traslada a los consumidores a través de los precios.²⁹

Impuesto al Valor Agregado

Esta ley data de 1980 y sustituyó al Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y la evolución de su tasa ha sido de 10 a 15%.

Es un impuesto indirecto fijado por el gobierno al valor agregado (la diferencia entre los ingresos por ventas de una empresa y los costos de sus compras de bienes y servicios). El

Idem. Glosario de Términos

ANALIA, Espino José. *Diccionario Moderno "Economía Pública"*. FE-UNAM, México 1994, pág. 173.

SHCP. *Impuestos y contribuciones*. Glosario de Términos

Op. Cit. Glosario de Términos

impuesto está basado en la diferencia entre el valor de la producción sobre el valor de los insumos utilizados para producirlo.³⁰

Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios

Este impuesto se aplica en la enajenación o en la importación de los siguientes bienes: cerveza; vinos de mesa, sidras y rompopes; alcohol, aguardiente y bebidas alcohólicas; gas para aviación; tabacos labrados: cigarros; cigarros populares sin filtro, puros y otros tabacos labrados y petrolíferos. En algunos casos tiene como objeto desalentar el consumo de algunos bienes considerados dañinos (alcohol, tabaco y derivados).³¹

Ley del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos³²

Se publicó en el DOF el 30 de diciembre de 1979, entrando en vigor el 1 de enero de 1980.

Artículo 1. Están obligados al pago del impuesto sobre automóviles nuevos establecido en esta ley, las personas físicas y las morales que realicen los actos siguientes:

I.- Enajenen automóviles nuevos de producción nacional. Se entiende por automóvil nuevo el que se enajena por primera vez al consumidor por el fabricante, ensamblador o por el distribuidor autorizado.

II.- Importen en definitiva al país automóviles. Los automóviles a que se refiere esta fracción son los que corresponden al año modelo posterior al de aplicación de la ley, al año modelo en que se efectúe la importación, o a los 10 años modelo inmediato anteriores.

Ley del Impuesto Sobre Tenencia O Uso de Vehículos

Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980.

Artículo 1. Están obligadas al pago del impuesto establecido en esta ley, las personas físicas y las morales tenedoras o usuarias de los vehículos a que se refiere la misma. Para los efectos de esta ley, se presume que el propietario es tenedor o usuario del vehículo.

Ley del Impuesto por la Prestación de Servicios Telefónicos

La ley entró en vigor en enero de 1990, ... y señala que se establece un impuesto por la prestación de servicios telefónicos, a cargo de los concesionarios de dichos servicios³³.

AYALA Espino José. *Diccionario Moderno "Economía Pública"*. FE-UNAM, México, 1994, pág. 170
Op. Cit. pag. 100

www.camaratadediputados.gob.mx

AYALA Espino José. *Economía de Sector Público Mexicano*. FE-UNAM, México, 1990, pág. 245.

Ingresos No Tributarios

Son los ingresos que el Gobierno Federal obtiene como contraprestación a un servicio público (derechos), del pago por el uso o explotación de los bienes del dominio público o privado (productos), y de la aplicación de multas, recargos y otros ingresos señalados en la Ley de Ingresos (Aprovechamientos)³⁴.

Productos

Son los pagos que se hacen por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes d dominio privado, tales como enajenación o venta de inmuebles, arrendamiento o subarrendamiento de bienes del Estado o municipios. Los ingresos que se obtienen por productos se destinan a las dependencias que enajenan los bienes, otorgan su uso o prestan los servicios para cubrir gastos de operación, conservación, mantenimiento e inversión, hasta por el monto señalado por le presupuesto de egresos autorizado. Algunos de los principales productos son los derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado, (tales como explotación de tierras y aguas; arrendamiento de tierras, locales y construcciones, enajenación de bienes; intereses y utilidades de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, de la lotería nacional, de los pronósticos deportivos para la asistencia pública, entre otros) y servicios que no corresponden a funciones de derecho público³⁵.

Aprovechamientos

Son ingresos que el Estado percibe por funciones de derecho público, diferentes de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtienen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Dichos ingresos se destinan a cubrir los gastos de operación, conservación, mantenimiento e inversión hasta por el monto autorizado en el presupuesto de la entidad a la que se otorgue el uso o aprovechamiento de bienes o el servicio por el cual se cobre el aprovechamiento. Los principales ingresos por Aprovechamientos son: reintegros, recuperaciones de capital, aportaciones de los estados, municipios y particulares para obras públicas; indemnizaciones, etcétera.³⁶

³⁴ SHCP, www.shcp.gob.mx, Glosario de Términos
³⁵ AYALA Espino José, *Diccionario Mexicano "Economía Pública"*, FE-UNAM, México 1994, pag. 192-93

Derechos

Son los pagos que se hacen por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público. Son derechos también, las contribuciones o pagos que se hacen a los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado. Es importante mencionar que en el Código Fiscal de la Federación se cita a los derechos como una contribución, ya que se agrupan en el mismo rubro que contiene a los impuestos, aportaciones a la seguridad social y contribuciones de mejoras; por lo que se puede entender que los derechos pasan a formar parte de los ingresos tributarios del Gobierno Federal, sin embargo, en las publicaciones oficiales (de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco de México) hasta 1994, los derechos se seguían clasificando dentro del rubro de ingresos no tributarios. Algunos de los principales derechos son: licencias, refrendos, registros de matrimonios, nacimientos, defunciones, permisos por explotación de recursos naturales (hidrocarburos, minas y tala de bosques).³⁷

Contribuciones de Mejoras

Son las establecidas en la ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.³⁸

Contribuciones no comprendidas

Ingresos tributarios y no tributarios causados en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago, los cuales se captan en un ejercicio posterior de conformidad con las disposiciones fiscales aplicables en la materia.³⁹

Financiamiento

Recursos financieros que el gobierno obtiene para cubrir un déficit presupuestario. El financiamiento se contrata dentro o fuera del país a través de créditos, empréstitos y otras obligaciones derivadas de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.⁴⁰

Op. Cit., pag. 161

AYALA, Espino José, *Diccionario Moderno "Economía Pública"*, FE-UNAM, México 1994, pag. 165.

SHC P., *Financiamiento*, Glosario de Términos.

Op. Cit., Glosario de Términos

Idem, Glosario de Términos

1.4 EL GASTO PÚBLICO

Para la política fiscal el gasto público tiene un papel importante, al igual que los ingresos públicos, ya que por medio de éste se logran los objetivos planteados dentro de los Criterios de Política Económica, como el del crecimiento, desarrollo y finanzas públicas sanas, entre otros. Por tanto, al ejercer el gasto público se estimula la producción, la inversión, el empleo, el ahorro, ya que es una variable macroeconómica importante que se maneja de acuerdo a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para la clasificación institucional se utilizan los Lineamientos de Política de Gasto del año correspondiente, la cual, con fines presupuestarios, presenta el gasto del Gobierno Federal agrupado en ramos administrativos y generales. Los primeros están asociados con la actividad de una dependencia y los segundos corresponden a erogaciones globales que no pueden asociarse con la actividad de una dependencia, por ejemplo, la deuda pública. Por su parte, el gasto de los organismos y empresas bajo control presupuestario directo se identifica por entidad.

Es importante el papel que desempeña el gasto público dentro de una economía en el crecimiento y desarrollo.

El gasto público es el instrumento más poderoso a disposición del Estado mexicano para influir en la asignación y distribución de los ingresos, y en la estabilización o desestabilización de la economía⁴¹.

Los controles del gasto han ganado en años recientes particular importancia, debido a la aparición creciente de problemas fiscales. La solución de una parte de éstos requiere de una combinación de medidas de política y de mejoramiento en las técnicas y procedimientos de control. Aunque la combinación exacta de tales medidas y el mejoramiento técnico de la política dependen de la situación específica de un país⁴².

La parte que compensa a los ingresos dentro del Balance Público son los gastos públicos, éstos forman parte de la política fiscal y se presentan a continuación las diferentes definiciones:

⁴¹ AYALA, Espino José, *Economía del Sector Público Mexicano*, FE-UNAM, 1999. Pág. 141.
⁴² Op. Cit., pag. 143-144

Gasto Público

Es el conjunto de erogaciones que realiza el Gobierno Federal, Estatal y Municipal incluidos los Poderes Legislativo y Judicial y el Sector Paraestatal en sus respectivos niveles, en el ejercicio de sus funciones.⁴³

Sobre la definición más general, se puede decir que el gasto público consiste en:⁴⁴

1. el gasto hecho por los departamentos gubernamentales en bienes y servicios, directamente o a través de subsidios;
2. los pagos gubernamentales para el bienestar o para beneficios en seguridad social, intereses por concepto de deuda, y otros pagos de transferencia; y
3. los gastos de capital realizados por las empresas públicas.

Gasto Corriente

Es el gasto realizado para la compra de factores de la producción que se consumirán en el ejercicio presupuestal, es decir, cuya proyección económica no sobrepasará el período contable en el que se adquieran. También puede definirse como el gasto que realiza el Estado para funcionar normalmente, y que por tanto, no se destina a la inversión. En este renglón se consideran los gasto bilaterales y unilaterales; los primeros comprenden la compra de bienes y servicios; y los segundos los intereses de la deuda pública, los subsidios y las transferencias.⁴⁵

Gasto de Capital

Es el gasto que se realiza para cubrir las necesidades de inversión pública, es decir, aquellos gastos no realizados por el sector privado, por corresponder a actividades de carácter social y comunitario, necesarias para el desarrollo equilibrado de la nación.⁴⁶

Gasto Programable

Conjunto de erogaciones destinadas al cumplimiento de las atribuciones de las instituciones, dependencias y entidades del Gobierno Federal entre las cuales se considera a los Poderes de la Unión, los Órganos Autónomos, la Administración Pública Central, y las entidades de la Administración Pública Paraestatal sujetas a control presupuestario directo, consignadas en programas específicos para su mejor control y evaluación. Incluye también el gasto que se ha descentralizado a los estados y municipios para el cumplimiento de programas prioritarios en materia de educación, salud e infraestructura a través del Ramo

⁴³ SHCP, www.shcp.gob.mx, Glosario de Términos

⁴⁴ AYALA, Espino José, "Diccionario Moderno "Economía Pública". FE-UNAM, México 1994, pag. 82.

⁴⁵ Op. Cit., pag. 80-81

⁴⁶ Idem, pag. 81

33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.⁴⁷

Gasto no Asignable por Programa (Gasto No Programable) Erogaciones que por su naturaleza no es factible identificar con un programa específico, tales como los intereses y gastos de la deuda; participaciones en ingresos federales y estímulos fiscales los ADEFAS. También pertenecen a este tipo de erogaciones los recursos destinados para las operaciones y programas de saneamiento financiero y los apoyos a ahorradores y deudores de la banca.⁴⁸

Financiamiento del Gasto Público.

No es posible separar el gasto público de su financiamiento. La asignación del gasto público depende de la estructura de los impuestos federales, por ello guarda una interdependencia con la política general de financiamiento de los gastos, pues indudable que las políticas de contratación de empréstitos, pago al capital y servicios de la deuda pública, los precios públicos, así como que la emisión de moneda y las tarifas son elementos de primera importancia para determinar el nivel de gasto público.⁴⁹

1.5 LA DEUDA PÚBLICA

El Estado necesita de recursos para pagar sus programas de gasto. Éstos los obtiene por medio de los impuestos, así como también, en los últimos años por medio de créditos.

El uso del crédito público puede ser necesario a corto plazo, a fin de compensar los diversos cambios acaecidos de las variables macroeconómicas que influyen en los gastos y en los impuestos recaudados en ese periodo de tiempo.

Existen situaciones que inducen a los Estados a recurrir a los empréstitos públicos; tradicionalmente se han escogido tres cuyas motivaciones se han considerado definitivas, siendo éstas la conducción de una guerra, la construcción de obras públicas y hacer frente a un déficit presupuestal.⁵⁰

De la tercera situación, que es la que nos interesa, supone que el gobierno tiene una disminución de ingresos y por lo tanto, tiene la necesidad de recurrir a la emisión de deuda pública para cubrir el déficit que se le presentó.

Las principales razones para recurrir a la deuda pública son las siguientes⁵¹:

⁴⁷ SHCP. *Política y Finanzas Públicas*. Glosario de Términos

⁴⁸ Op. Cit. Glosario de Términos

⁴⁹ AYALA Espino José, *Diccionario Mexicano "Economía Pública"*. FE-UNAM, México 1994, pag. 79-80.

⁵⁰ RICHKINIAN, K. Beniamin. *Técnica de las Finanzas Públicas*, Tomo I, UNAM-IEC, México, 1987, pag. 248.

⁵¹ AYALA Espino José, *Economía del Sector Público Mexicano*. FE-UNAM, 1999. Pag. 309

Situaciones de emergencia: se refiere a circunstancias difíciles de prever; como son guerras o desastres naturales.

Construcción de obras públicas: establecida de antemano por la política de ampliación de servicios públicos, que por su carácter permanente y de gran cuantía no puedan ser cubiertos por ingresos ordinarios, o bien con el fin de combatir el desempleo en una recesión.

Hacer frente al déficit presupuestal: como consecuencia de la aparición de una emergencia de grandes proporciones (como es el caso de devaluaciones, fugas de capital) y de ciertas limitaciones gubernamentales de corto plazo, o que en el largo plazo sea difícil de superar. **Para pagar deuda:** en algunas ocasiones se recurre a la deuda pública cuando es necesario cubrir deuda vieja o pagar el servicio de la misma.

Aunque en este trabajo sólo se va a estudiar a los Ingresos Tributarios, la Deuda Pública forma una parte de los Ingresos Públicos y se presentan a continuación las diferentes definiciones de Deuda.

Deuda Pública

Es la suma de las obligaciones insolubles a cargo del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos tanto internos como externos sobre el crédito de la nación. La deuda pública se considera como un ingreso extraordinario, aunque tradicionalmente ha constituido una modalidad de ingreso excepcional.⁵²

Deuda Pública Externa

Es la deuda contraída por el sector público con acreedores extranjeros y su pago, en moneda extranjera, implica la salida de fondos del país.⁵³

Deuda Pública Interna

Es la deuda que se contrae dentro del propio país en moneda nacional. El Gobierno Federal, a través del Banco de México, emite títulos financieros para allegarse recursos, entre los cuales se encuentran: los Certificados de Tesorería de la Federación (Cetes); Bonos de Desarrollo (Bondes); Pagarés de la Tesorería de la Federación (Pagafes), y Bonos Ajustables (Ajustabonos).⁵⁴

AYALA, Espino José. *Diccionario Moderno "Economía Pública"*. FE-UNAM, México 1994. pag 205

⁵² *Ibid.* Cit., pag. 206

⁵³ *Ibidem.* pag. 206

1.6 ESTRUCTURA DEL SISTEMA FISCAL MEXICANO

Hoy en día un sistema fiscal muestra dos vertientes básicas:

- Un marco legal
- Técnicas e instrumentos de planeación, programación, presupuestación y recaudación.

Particularmente en el caso de la política tributaria, está regulada por las disposiciones legales siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Ingresos (anual)
- Código Fiscal de la Federación
- Las diversas leyes de los impuestos, Ley del Impuesto al Valor Agregado, Ley del Impuesto Sobre la Renta, Ley al Activo, Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵⁵

Artículo 25

En este artículo señala las labores que debe cumplir el estado, buscando el desarrollo nacional, buscar la democracia, crecimiento económico, del empleo y la distribución equitativa del ingresos y la riqueza protegiendo a cada individuo o ciudadano que especifican en la Constitución.

Artículo 27

Es propio del Estado las tierras y aguas que comprenden dentro de los límites del territorio nacional y es partir de ello que el Estado trasmite las tierras a los particulares y se forma la propiedad privada. Para vivir, realizar sus actividades comerciales, explotarias previa concesión, a demás de que el Estado culde y respalde bosques, reservas ecológicas para cuidar el desarrollo del país.

En este artículo se aplican los impuestos ya que se cobra por el uso que se le da al suelo, al territorio particular que cada individuo posee.

Artículo 28

Dentro del país queda prohibido los monopolios, las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. En este apartado, se subraya que se busca la

⁵⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, IFE, México, 2000.

competencia entre empresas y a su vez gravar toda actividad productiva sin alguna excepción, salvo lo que señale la ley en su momento.

Artículo 31

Fracción IV. Los mexicanos tenemos obligaciones y en materia económica se tiene que "contribuir para los gastos públicos, así la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."⁵⁶

Artículo 42

El territorio que comprende el país son los estados integrados de la Federación, así como islas, mares y arrecifes, donde esta Constitución tiene efecto en cada uno de estos lugares.

Artículo 43

En este artículo se señala con detalle y nombres de cada uno de los Estados que comprenden a la Federación.

Artículo 73

El Congreso tiene la facultad para:

Imponer contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, es decir, aprobar reformas, leyes impositivas para incrementar la recaudación tributaria y beneficiar a los ciudadanos ejerciendo adecuadamente le Gasto Público.

Aprobar, delimitar bases para los préstamos (deuda) que incurra el Ejecutivo sobre la Nación, además de delimitar la cantidad necesaria anualmente de endeudamiento que se incluye en la Ley de Ingresos.

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará

⁵⁶ Op. Cit., Págs. 34-35

anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.⁵⁷

XXIX. Establece contribuciones sobre⁵⁸:

- Comercio Exterior
- El aprovechamiento y explotación de los recursos naturales
- Las instituciones de crédito y sociedad de seguros
- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y
- Especiales sobre:
 - Energía Eléctrica
 - Producción y consumo de tabacos labrados
 - Gasolina y otros productos derivados del petróleo
 - Cerillos y fósforos
 - Aguamiel y productos de su fermentación
 - Explotación forestal y
 - Producción y consumo de cerveza.

Ley de Ingresos de la Federación

Instrumento jurídico que establece anualmente los ingresos del Gobierno Federal que deberán recaudarse por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, emisión de bonos, préstamos, etc. (Los estados de la República Mexicana también establecen anualmente sus ingresos a través de las leyes de ingresos locales).⁵⁹

Es un documento de carácter legal, que faculta a las autoridades gubernamentales en materia Hacienda Pública. Su elaboración y aprobación tienen un fundamento constitucional que está contemplado dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública, en la Ley General de Deuda Pública y en el Reglamento Interior de la SHCP. El poder legislativo tiene la responsabilidad de aprobar esta ley, dicha aprobación se hace cada año con el objetivo de conocer las fuentes de los recursos que van a servir para

⁵⁷ Idem, pag. 57

⁵⁸ Ibid, pag. 60-61

⁵⁹ SHCP, www.shcp.gob.mx, glosario de términos

financiar el gasto público. Una vez aprobada la Ley de Ingresos se publica en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 31 de diciembre de cada año.⁶⁰

Código Fiscal de la Federación

Es el ordenamiento jurídico que define los conceptos fiscales fundamentales, fija los procedimientos para obtener los ingresos fiscales, la forma de ejecución de las resoluciones fiscales, los recursos administrativos, así como el sistema para resolver las controversias ante el Tribunal Fiscal de la Federación, entre otros aspectos. Regula la aplicación de las leyes fiscales en la medida en que éstas no se encuentran determinadas en las propias leyes que establecen los gravámenes.⁶¹

AYALA, Espino José. Economía Pública. Una Guía para entender al Estado. FE-UNAM. México 1994, pág. 159
SHCP. www.shcp.gob.mx. glosario de terminos

CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS EN MÉXICO 1988-1994

En este capítulo se estudia con detalle las políticas y reformas fiscales de aplicadas anualmente en México, para resaltar los cambios en las recaudaciones, y sus beneficios, así como en algunos casos la privatización de las empresas públicas.

Es necesario señalar que los datos que se manejan son a precios constantes, utilizando al año de 1993 como año base y a partir de 1992 se les retiró la nominación de nuevos pesos para tener un mejor control de la información, aunque hay que señalar que los nuevos pesos, indica que se le retiró de la nominación de tres ceros.

2.1. ANTECEDENTES ECONÓMICOS

2.1.1 SITUACIÓN EN MÉXICO DURANTE LA DÉCADA DE LOS OCHENTA.

Dentro de la política económica tenemos a la política fiscal, que se divide en la política de ingreso, de gasto y la política de deuda. Dentro de la primera se encuentra el sistema tributario que se ha reformado continuamente y alcanza los niveles de competencia con respecto a sus principales socios comerciales: Estados Unidos y Canadá. La segunda, abarca el gasto programable y no programable, además de la gran importancia que ha tenido en los últimos años el gasto social. Por último, la política de deuda, abarca el financiamiento del déficit público, por medio del endeudamiento interno o externo.

Durante el sexenio de Miguel De la Madrid se observa que el desequilibrio de las finanzas públicas fue una de las principales causas de la crisis de 1982, por ello que sus objetivos de reducir la mitad del déficit financiero que entonces ascendía a casi 17.0% del PIB. Además, cabe mencionar que fue el sexenio que más planes económicos de corto plazo ha aplicado (PIRE, PAC y PSE, en sus primeras tres etapas). Todos ellos proponían el control del gasto público y la inflación, alentar la inversión y el saneamiento de las empresas y la renegociación de la deuda externa, principalmente.

Uno de los factores principales para lograr objetivos de crecimiento sostenido y desarrollo económico en México, es contar con finanzas públicas sanas, ya que es el eje para mantener la estabilidad permanente de los precios.

Durante la mayor parte de esta década, la permanente y creciente inflación mermó en gran medida los ingresos públicos, ya que al no adecuar la estructura tributaria a la inflación, la recaudación real se vio afectada por el tiempo transcurrido entre el momento en que se causa el gravamen y el momento en que se paga.

El gobierno mexicano requirió de ingresos que le permitan financiar el gasto público de manera sana. Las tres fuentes principales de éstos son: la recaudación impositiva (impuestos directos e indirectos), las fuentes no tributarias y los ingresos del sector paraestatal, tanto controlado como no controlado presupuestalmente. Durante la década de los ochenta se efectuaron importantes cambios en materia fiscal, entre ellos tenemos que:

- La crisis de la economía mexicana que se manifiesta como un problema de financiamiento, presentándose: a) el desequilibrio externo, que agudiza la crisis del país porque genera problemas de disponibilidad de divisas, b) la crisis financiera, el sistema financiero mexicano no funcionaba correctamente, que éste asociado a las grandes empresas y en la libertad cambiaria, posibilitaba la especulación con el dólar y la fuga de capitales y por último, c) la crisis fiscal, que tuvo su origen en un rápido crecimiento el déficit público ocasionado por el aumento del gasto público sin un correspondiente incremento en los ingresos públicos.
- La economía mexicana enfrentaba una situación de crisis severa en su historia, en donde la caída del desempleo fue progresivo, la inflación alcanzaba niveles cercanos al 100.0%, el déficit fiscal se situaba alrededor de 17.0% del PIB.
- Dentro de los ingresos no tributarios, los derechos son los que muestran una evolución importante en este periodo, con la creación de la Ley Federal de Derechos en 1980 hizo que su participación fuera de 26.4% en ese año. En 1983, se introdujo un derecho equivalente a 26.8% del valor del petróleo crudo extraído, el cual sustituyó a diversos impuestos petroleros; el resultado fue un aumento en la participación de los derechos a 36.0%.
- En 1980 se sustituyó el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) por el Impuesto al Valor Agregado (IVA), ya que el primero favorecía a las importaciones, gravando las diferentes etapas de la producción nacional dejando en desventaja los productos nacionales con relación a los extranjeros. El IVA permitió gravar por igual a las importaciones y a la producción nacional, independiente de las etapas de la producción.
- A finales de 1982, se presentó déficit en las finanzas públicas de 16.3% del PIB. Este y la recesión que siguió en 1983, con decrecimiento de 4.2% del PIB; fueron factores

que indicaron la necesidad de utilizar una política tributaria que permitiera aumentar los ingresos rápidamente y eliminar las presiones inflacionarias del déficit fiscal.

- Se realizaron modificaciones al ISR empresarial y personal, donde se eliminó la tasa impositiva distinta del ISR personal, ya que todos los ingresos se gravan por igual aunque la diferencia entre contribuyentes es que se cobra una tasa progresiva a los de mayores ingresos y menor tasa a los de menores ingresos.
- Se unió el ISR personal y empresarial con el fin de evitar doble tributación, esto se dio en el pago de las utilidades por la empresa.
- Como consecuencia del deterioro de la base gravable, la carga fiscal del ISR disminuyó entre 1982 y 1983 de 4.73% a 4.0%. La reforma fiscal de 1983 introdujo un cambio en la tenencia de las acciones de las empresas, consistente en la eliminación del anonimato de las mismas, es decir, en la sustitución de las acciones al portador por acciones nominativas. Teniendo como finalidad:
 - a) La introducción del "Régimen de integración de dividendos", por medio de la deducción de dividendos pagados por las sociedades mercantiles.
 - b) Disminuir el nivel de evasión y/o elusión, por medio de un mayor control del ingreso por dividendos recibido por los accionistas y,
 - c) Avanzar administrativamente para aumentar la eficiencia y equidad del sistema tributario.
- Durante 1984 y 1985 sobresalen medidas como la de mayor impacto redistributivo, que se llevó a cabo por el ajuste de la tarifa aplicable a las personas físicas, para eliminar las distorsiones que afectaban la progresividad del sistema y por otro lado, sobresalen los estímulos fiscales que apoyaban a la reactivación de la economía mediante el fomento de dos variables macroeconómicas claves: la inversión y el empleo.
- En 1985 con la entrada al GATT y posteriormente con los diversos tratados que México ha tenido con los demás países, se modifica la estructura del sistema impositivo, creando nuevas necesidades de tributación y gravamen de los diversos productos tanto nacionales como extranjeros.
- La reforma fiscal que se llevó a cabo en el año de 1986 tuvo como finalidad la obtención de recursos adicionales para la reconstrucción del sistema económico mexicano, debido a los daños ocurridos por el sismo de 1985. Por lo anterior, se

estableció una sobretasa adicional a las personas físicas que obtuvieron una base gravable superior al de 7 veces el salario mínimo.

- ◆ Dentro de los ingresos tributarios, el ISR es el impuesto más importante. Entre 1980 y 1981 tuvo una caída de aproximadamente 3.5 puntos para situarse en 35.5% y a partir de 1982, coincidente con el recrudecimiento del fenómeno inflacionario, inició un brusco descenso, primero a 31.0% en 1982, luego a 21.0% en 1983, recuperándose ligeramente en 1986 y cayendo nuevamente en 1987.
- ◆ A mediados del año de 1986 se afrontaron por medio del Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) la caída de los ingresos tributarios y el aumento desmesurado de la inflación. La caída del precio del petróleo en el mercado mundial trajo una pérdida tributaria de más del 2.0% del producto. En lo que corresponde a la materia de política tributaria, el PAC contemplaba renovar el saneamiento de las finanzas públicas, por medio del incremento de los ingresos tributarios y la reducción del gasto corriente.
- ◆ En 1987 se llevó a cabo una reforma fiscal contemplando el PAC, con la necesidad de fortalecer el erario federal mediante un cambio profundo que promoviera la generación de ingresos públicos, para lograr lo anterior, se necesitaba eliminar el efecto de la inflación sobre la base gravable de las empresas. Ya que ésta disminuía la base del impuesto sobre la renta, debido a la deducción de intereses nominales y de la pérdida cambiaria.
- ◆ Por lo tanto, el 15 de diciembre de 1987 entra en vigor el Pacto Nacional de Solidaridad, consensado con el Presidente de la República y los representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial; donde se determinó un cambio urgente para controlar la creciente y desacelerada inflación. Algunos de los objetivos que figuraron en este pacto fueron:
 - a) Corregir de manera permanente las finanzas públicas.
 - b) Aplicar una política monetaria restrictiva.
 - c) Corrección de la inercia salarial.
 - d) Acuerdos sobre precios en sectores líderes.
 - e) Apertura comercial, para coadyuvar al control de la inflación mediante la competencia externa.
 - f) Control gradual de la inflación, mediante la negociación de los precios líderes, evitando congelar totalmente los precios.

- La política fiscal fue el principal medio de corrección de las finanzas públicas, al constituirse en una fuente de autofinanciamiento permanente del Estado a través de la eliminación de subsidios, ajustes de precios, tarifas del sector público y de la reducción del gasto programable; otro medio de corrección fue la reducción del tamaño del sector público a través de la venta de empresas no estratégicas que estaban a cargo del Estado, y una política selectiva del gasto público.
- Es importante mencionar que con el fin de fortalecer a las finanzas públicas, se llevaron diversas reformas al sistema impositivo mexicano destacando las de 1987:
 - a) Romper el círculo vicioso entre inflación y disminución de los ingresos públicos.
 - b) Aumentar la recaudación sin elevar las tasas impositivas.
 - c) Proporcionar el crecimiento económico y el cambio estructural, alentando la inversión productiva y la capitalización de las empresas.
 - d) Restituir la equidad del sistema tributario nacional.
 - e) Combatir la evasión fiscal.

Para lograr lo anterior se requirió de un cambio estructural en la política impositiva para que ampliara la base gravable del ISR, redujera la tasa de este gravamen e introdujera estímulos fiscales a la inversión y al esfuerzo productivo.

En México, las privatizaciones se realizaron gradualmente, de 1983-85 se cerraron las que no eran viables, de 1986-88 se privatizaron empresas pequeñas y medianas y en 1988 se empezaron a privatizar empresas más grandes como Mexicana de Aviación, empresas mineras y siderúrgicas, Telmex y la Banca Comercial.

2.1.2 EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA (ISR)

Dentro de la reforma de 1987 se realizaron los siguientes ajustes al Impuesto Sobre la Renta (ISR) de las empresas:

- a) Permitir la opción de deducir un porcentaje fijo de las inversiones efectuadas por la empresa durante el año para el cálculo de la base gravable.
- b) Permitir la reevaluación para la depreciación de los activos fijos de la empresa.
- c) Exigir la acumulación y deducción de los intereses reales y de las pérdidas o ganancias cambiarias reales.
- d) Permitir la deducción de las compras efectuadas en el período.
- e) Permitir la reevaluación de las aportaciones netas del capital de los accionistas.

- f) Permitir el ajuste por inflación de las pérdidas de las empresas.

La modificación a la base gravable se acompañó de la reducción histórica más importante de la tasa impositiva de las empresas, del 42.0% al 35.0%, éstas entraron gradualmente en el transcurso de los años de 1987 y 1991.

Con dicha reforma también se reestructuró y ajustó la tarifa de ingresos gravables de ISR de las personas físicas y se suprimió la tarifa adicional.

Para 1988 se llevaron a cabo cambios importantes dentro de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, en los que destacan:

- i) La acumulación de los Certificados de Promoción Fiscal en la determinación de la base gravable del ISR.
- ii) El ajuste mensual del costo de las acciones por la inflación del año en la determinación de la base nueva; se permitió la deducción de la pérdida obtenida por ingresos en la enajenación de acciones en la bolsa sólo contra las ganancias generadas por el mismo concepto.
- iii) Se desgravó la tarifa de las personas físicas en un 40.0% para el primer trimestre.
- iv) Se redujo la tasa máxima personal al 50.0%.

2.1.3 EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)

El Impuesto al Valor Agregado (IVA), dentro del rango de los impuestos indirectos es el más importante, destacando dos conjuntos de modificaciones en los años de 1983 y en junio de 1986.

La carga fiscal total por el IVA tuvo un aumento de 2.58% a 2.7% en el año de 1981, un año después de su creación. Sin embargo, a raíz de la crisis de 1982, esta carga cayó a un nivel de 2.21%. Dado lo anterior, la reforma llevada a cabo en 1983 tuvo como propósito fundamental aumentar la recaudación en el corto plazo y lograr una mayor equidad al establecer un régimen de tasas diferenciales para gravar en mayor medida el consumo suntuuario y desgravar renglones básicos de consumo popular. Los cambios fiscales referentes a tasas impositivas fueron:

- a) Tasa General. Creció de 10.0 al 15.0% y se amplió su cobertura mediante la eliminación de exenciones. Se incorporaron los servicios de carácter profesional, excepto los de medicina, así como los servicios personales independientes.

- b) Tasa del 0%. Hasta 1982 dicha tasa se aplicaba a todos los productos alimenticios. Pero en 1983 se acordó que la cobertura de ésta incluyera a los alimentos no procesados y de consumo popular, eliminando a los demás.
- c) Tasa del 6.0%. Esta tasa grava a la mayoría de los productos destinados a la alimentación que requieren de algún proceso de industrialización. Incluyendo a las medicinas de patente, que antes de la reforma estaban contempladas dentro de la tasa general.
- d) Tasa del 20.0%. Se introdujo para gravar la enajenación e importación de bienes, la prestación de servicios independientes y el uso de goce temporal de bienes, que son adquiridos o prestados a personas de altos recursos económicos.

En 1985 el IVA significó un avance fundamental en la estructura del sistema tributario, ya que absorbió una cantidad considerable de impuestos especiales que se encontraban dispersos, simplificando así el sistema fiscal y disminuyendo así los cobros de varios de esos impuestos; de igual manera, permitió la revisión del Sistema de Coordinación Fiscal entre las Entidades y la Federación.

En 1986 se realizaron adecuaciones fiscales respecto al IVA, entre ellas están las siguientes:

- Las modificaciones a las disposiciones relativas al régimen de contribuyentes menores.
- La simplificación administrativa, se estableció la obligación de proporcionar información relativa a los pagos de este gravamen en la declaración del ISR.
- Los contribuyentes que tuvieran varios establecimientos deberían conservar en cada uno de ellos copias de las declaraciones mensuales y del ejercicio.

La Reforma Fiscal de 1987 estuvo acompañada por una serie de medidas tendientes a disminuir la evasión fiscal y a modernizar la administración tributaria, mediante la desconcentración y la introducción de equipo de cómputo, así como la reorganización a nivel federal de las Oficinas Federales de Hacienda (OFH).

2.2 LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DURANTE 1988-1994

Es importante mencionar que, la evaluación de los ingresos públicos es por sexenio, existe al final de cada año un apartado en el cual se presentan los principales cambios de los ingresos públicos, con respecto al gasto programable anual y al Producto Interno Bruto (PIB), proporcionando un breve análisis.

2.2.1 LAS REFORMAS FISCALES EN 1988

En este año se intensificaron las medidas y acciones de la Cruzada Nacional contra la evasión fiscal, para profundizar en los actos de fiscalización con disciplina y apego a la ley. A través de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), se promovió el mejoramiento de la administración tributaria de las Entidades Federativas, tanto en materia de recaudación del IVA como en lo relativo a los contribuyentes menores.

La corrección de la base del ISR a las Sociedades Mercantiles se introdujo con la reforma fiscal de 1987 que, al limitar la deducción de intereses y la pérdida cambiaria a su componente real, eliminó el estímulo al endeudamiento que propiciaba la legislación anterior en un ambiente inflacionario.

Para el **ISR** se realizaron los siguientes cambios⁶³:

- El establecimiento del ajuste mensual del costo comprobado de adquisición de las acciones, que anteriormente se realizaba con base anual.
- Se limitó la deducción de la pérdida en la enajenación de acciones de bolsa a aquella que pudiera llevarse contra las ganancias generadas por el mismo concepto en tres años.
- Se implantó un mecanismo para que los contribuyentes que no contaban con coeficiente de utilidad del ejercicio anterior, pudieran efectuar pagos provisionales.
- Se estableció la obligación de efectuar dos ajustes a los pagos provisionales, para reducir su divergencia con los pagos definitivos.
- Se actualizaron por inflación las pérdidas fiscales, para llevarlas desde el primer mes de la segunda mitad del ejercicio en que ocurrió, hasta el último mes de dicho ejercicio.

⁶³SPF. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1988. SHCP. México, 1989, pág. 22-26

Capítulo II. Evolución de los Ingresos Públicos en México 1988-1994

- Se redujo la tasa máxima aplicable a personas físicas de 55.0% a 50.0%, que significó la disminución de las tasas de retención de diversos rubros, particularmente en los dividendos.
- Se desgravó la tarifa de personas físicas en un 40.0% para el primer trimestre y se estableció un ajuste a la misma de acuerdo a la evolución del salario mínimo.
- Se precisó que las ganancias obtenidas por los extranjeros en las operaciones de SWAP estén gravadas en México. De esta forma, se logró equiparar el tratamiento fiscal de los extranjeros con el de los mexicanos que participan en este tipo de operaciones.
- Se aprobó que los Certificados de Promoción Fiscal fueran acumulables para determinar la base gravable del ISR.

Se realizaron otros ajustes con el fin de atender los diversos aspectos sectoriales:

- Se desgravó la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, hasta en 15 días de salario mínimo; la prima dominical hasta un salario mínimo por cada domingo laborado; el 50.0% de la jornada extraordinaria, siempre que no fuera mayor a 5 salarios mínimos y la prima vacaciones hasta de 15 días de salario mínimo. Asimismo, se exentó del IVA a los intereses del FONACOT.
- Se ajustaron las cuotas pagadas por los contribuyentes de Bases Especiales de Tributación (BET), para evitar rezagos de las mismas.
- Se congelaron las tasas del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN) al nivel prevaleciente en 1987 y la reducción de la tasa máxima aplicable en la zona fronteriza.
- Se redujo el impuesto telefónico de larga distancia internacional, en apoyo al sector exportador.

Por el lado del **IVA**, los principales cambios en la legislación fueron:

- La enajenación de bienes: se estableció una regla especial sobre el momento de causación del impuesto cuando se efectúa a través de fideicomisos.
- La prestación de servicios, se eximieron los intereses que pague o reciba el Patronato del Ahorro Nacional.
- Las importaciones, no se causó el impuesto tratándose de maquinaria usada para actividades agrícolas, libros y revistas y obras de arte calificadas.
- En la compensación de impuestos que se hubieran causado en la importación de bienes tangibles.

- En materia de devoluciones mensuales, se propuso un mecanismo simplificado para que los contribuyentes y personas físicas que se dediquen a la agricultura, ganadería o pesca, solicitaran la devolución de los saldos a favor que resultasen de las declaraciones de pago provisional mensual.
- En lo referente a la presentación de declaraciones, se precisó que los contribuyentes con dos o más establecimientos en más de una entidad, realizaran su presentación y el pago correspondiente en la oficina autorizada de la entidad federativa en la cual tuvieran el mayor valor de activos fijos y terrenos afectados a la actividad gravada.
- Finalmente, cabe agregar que en septiembre de 1988 en apoyo a la estrategia económica, se estableció la tasa de 0% a los alimentos industrializados y medicinas de patente.

2.2.1.1 LOS INGRESOS EN 1988

Durante este año la evolución económica estuvo enmarcada por el programa de estabilización llevada a cabo por el gobierno y apoyo de los sectores productivos del país, con el fin de revertir la tendencia de la tasa inflacionaria, sin provocar una recesión aguda, ni impactar negativamente sobre variables macroeconómicas como el empleo o bien, disminuir los niveles de bienestar de la población.

En materia de ingresos, con objeto de apoyar el cumplimiento de la meta establecida, se ajustaron los precios de los bienes y servicios que produce el Sector Paraestatal a partir del 16 de diciembre de 1987.

En los gravámenes se decidieron algunos cambios orientados a proteger el salario real. Es decir, a partir de septiembre disminuyó de 6.0% a 0.0% la tasa del IVA aplicable a los alimentos procesados y a las medicinas y se redujo el ISR a personas físicas con percepciones de hasta cuatro veces el salario mínimo general.

Durante 1988 con el propósito de apoyar el saneamiento de las finanzas públicas, se llevaron a cabo acciones tanto en materia tributaria, como en los derechos, para lo cual se realizaron adecuaciones a la legislación tributaria para la:

- a) Consolidación de las reformas fiscales aprobadas a finales de 1986.
- b) Estimulación de la inversión de los sectores social y privado.
- c) Simplificación de la legislación y la administración fiscal.
- d) Continuación de la recuperación de los ingresos del Gobierno Federal.

Ingresos Tributarios

Estos ingresos se ubicaron en 112,754.04 millones de pesos, cifra que comparada con el original fue menor en 0.35%. El impuesto que más contribuyó a esta evolución fue el: Impuesto Sobre la Renta.

Impuesto Sobre la Renta

El gobierno federal recaudó por este concepto 47,773.5 millones de pesos, lo que significó un crecimiento de 9.2% respecto a lo planeado. Esto se explica por las reformas fiscales aplicadas en 1987 y 1988 al ISR de las empresas, así como la reducción de la inflación que se dio en el último año.

El ISR en sus distintos conceptos, mostró el comportamiento siguiente:

- a) **Sociedades Mercantiles.** Las causas que determinaron este comportamiento, se encuentran en la reforma tendiente a desestimular el endeudamiento, lo que atenuó la contracción de los gastos financieros de las empresas; la reducción de la inflación, provocó un aumento en la base tradicional, al disminuir los intereses nominales deducidos por las empresas.

Adicionalmente, la recaudación de 1988 reflejó el efecto de diversas modificaciones efectuadas: para reducir la divergencia entre los pagos provisionales realizados por las Sociedades Mercantiles que se efectúan de acuerdo a un coeficiente de utilidad estimado y los pagos definitivos, se estableció la obligación a las empresas de realizar dos ajustes a sus pagos provisionales. El primero, en el séptimo mes de su ejercicio y el segundo, en el duodécimo, situación que adelantó la recaudación que normalmente se obtenía hasta la declaración definitiva de las empresas.

Además, se estableció la obligación de efectuar pagos provisionales con base en el último coeficiente de utilidad que se tuviera, aunque las empresas hubiesen tenido pérdida en el ejercicio anterior, misma que puede amortizarse en los pagos provisionales determinados.

- b) Para las personas físicas: la recaudación se explica por: el incremento al salario contractual durante 1988; el aumento de 5.6% en el nivel de empleo; el reducido ajuste por inflación que se efectuó en la tarifa de personas físicas a partir de su indexación al salario mínimo y el congelamiento que se dio en este concepto a lo largo del año; así como por una mejor fiscalización de las empresas retenedoras del gravamen y de los contribuyentes que ejercen libremente una profesión u oficio.

Capítulo II. Evolución de los Ingresos Públicos en México 1988-1994

Impuesto al Valor Agregado

La recaudación por este impuesto ascendió a 32,258.08 millones de pesos. Esto se explica porque en la última etapa del programa económico, el Gobierno Federal en apoyo al poder adquisitivo de las clases populares, gravó con la tasa cero a las medicinas y alimentos procesados, lo que redujo significativamente el ritmo de crecimiento real que venía mostrando la recaudación de este impuesto.

La recaudación del IVA fue menor en 9.3% a la estimada en la LIF. Esto se explica por la reducción del gravamen a medicinas y alimentos procesados, así como por el hecho de que los precios relativos de los bienes que forman parte de la base de este impuesto mantuvieron o redujeron su nivel a lo largo del año, ubicándose por abajo del Índice General de Precios al Consumidor (IGPC).

Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

Los ingresos obtenidos por este gravamen fue de 25,273.53 millones de pesos. Desagregando la recaudación de este impuesto en sus principales componentes se observa que fueron dos conceptos los que marcaron la tendencia de los ingresos; los servicios telefónicos y el consumo de cerveza.

Por el servicio telefónico se captaron 4,882.6 millones de pesos, esto se obtuvo debido al aumento de las tarifas en alrededor de 85.0% en diciembre de 1987.

El impuesto captado por consumo de cerveza fue de 4,407.4 millones de pesos, producto de un pago extraordinario por adeudos que hicieron las empresas cerveceras.

Impuesto a la Importación

Los ingresos por importación ascendieron a 4,411.83 millones de pesos, 19.8% menor a lo estimado en la LIF. Esta disminución muestra los efectos de la liberación comercial llevada a cabo en 1988, que redujo significativamente el nivel de los aranceles, ya que las importaciones totales se incrementaron en forma importante. Cabe señalar que en 1988 se eliminó la tasa adicional de 5.0% sobre las importaciones y se redujo el arancel máximo de 40.0% a 20.0%.

El Impuesto Sobre Automóviles Nuevos y Tenencia o Uso de Vehículos

Los ingresos por concepto de estos gravámenes mostraron tasas de crecimiento real superando las estimaciones originales en 38.7 y 49.3%, para cada uno de ellos. Estos resultados se explican tanto por el comportamiento de las ventas de la industria

Capítulo II. Evolución de los Ingresos Públicos en México 1988-1994

automotriz en 1988, como por los esfuerzos de la Federación y las Entidades Federativas por simplificar y modernizar el cobro de la tenencia.

Tabla N° 1

INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL (Millones de Pesos) 1993= 100				
CONCEPTO	1988			
	RECAUDACIÓN		VARIACIONES	
	Original	Ejercido	Respecto al Original	Como fuente de Ingreso
TOTAL	170,470.77	169,869.77	-0.35	100.00
TRIBUTARIOS	117,553.23	112,754.04	-4.08	66.38
Renta	43,736.69	47,773.53	9.23	42.37
Valor Agregado	35,562.50	32,258.08	-9.29	28.61
Producción y Servicios	30,415.40	25,273.53	-16.91	22.41
Ergaciones	1,065.11	1,185.84	11.33	1.05
Tenencia o Uso de Vehículos	466.02	695.82	49.31	0.62
Automóviles Nuevos	770.44	1,068.44	38.68	0.95
Importación	5,500.71	4,411.83	-19.80	3.91
Exportación	34.93	79.13	126.53	0.07
Adquisición de Inmuebles	1.43	7.37	416.67	0.01
Azúcar		0.48		0.00
No Comprendidos	2.14	94.11	4300.00	0.08
NO TRIBUTARIOS	52,915.40	57,021.63	7.76	33.57
Derechos 1/	49,053.94	37,336.98	-23.89	65.48
Productos	580.09	7,047.77	1114.95	12.36
Aprovechamientos	2,092.21	11,668.49	457.71	20.46
Accesorios	1,188.93	968.39	-18.55	1.70
Contribuciones de Mejoras	0.24	-		0.00

Nota.

1 Para fines de consolidación, los derechos específicos de ASA y CAPUFE se registran en dichos organismos a excepción de los montos excedentes que fueron concentrados a la Tesorería de la Federación, en cuyo caso quedan considerados en el Gobierno Federal

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México (Banxico) y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) 1988. SPP. SHCP.

Cantidades aproximadas por el redondeo.

Ingresos No Tributarios

Los ingresos no tributarios, ascendieron a 57,021.63 millones de pesos. De éstos destaca el incremento real observado por los siguientes Derechos: Amonedación, 270.2%, uso del agua, 134.2% y Minería 47.4%.

Los aprovechamientos registraron una captación de 11,668.49 millones de pesos, superando la prevista en el original en 457.7%.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.2.2 LAS REFORMAS FISCALES EN 1989

Dentro de las reformas fiscales aprobadas por el H. Congreso de la Unión, destacan⁶⁴:

- La eliminación de la deducción de dividendos de la base gravable de las empresas y el establecimiento de una tasa adicional al nivel de la persona física, con objeto de evitar la manipulación en la base contributiva. Esto permitió que las utilidades que no causaban ningún gravamen pagaran impuestos y se promovió una mayor reinversión de utilidades.
- La reducción de la tasa del gravamen a empresas de 39.2% el año anterior a 37.0% en 1989.
- Se autorizó la deducción inmediata de las inversiones fuera de las zonas conurbadas del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey.
- Se redujeron las tasas marginales del impuesto a las personas físicas, con el fin de alentar un mayor cumplimiento en sus obligaciones.
- Se redujo la tasa del ISAN.
- Surge el Impuesto al Activo de las Empresas (Impac).
- La sustitución de la deducción de un salario mínimo anual por el acreditamiento contra el ISR a pagar por las personas físicas del 10.0% del mismo.
- El ajuste por inflación de las cuotas aplicadas a los contribuyentes en bases especiales de tributación.
- La culminación del proceso de incorporación a la tasa general del 15.0% de los servicios, objeto del IVA, proporcionados en las zonas fronterizas.
- Se incorporó a la Ley del IVA la tasa cero aplicable a las medicinas y alimentos procesados.
- En el IEPS se dio un tratamiento más general a productos de consumo sustitutivo, al elevar la tasa aplicable a los vinos de mesa e incorporar como objeto del gravamen al gas L.P. utilizado como carburante de vehículos automotores. Para frenar prácticas de evasión y elusión fiscales, se gravó la importación de bebidas alcohólicas en su última etapa de comercialización. Además, se ajustaron a la baja las tasas de cigarros no populares.

⁶⁴ SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1989, SHCP, México 1990, Pág. 23-25

- La puesta en marcha de un estímulo al esfuerzo recaudatorio de las entidades federativas, al participarles el 80.0% de la recaudación de los contribuyentes menores que fueran trasladados al régimen general de la Ley.
- En el ISR, se eliminó el período de transición de las sociedades mercantiles y se corrió el plazo para efectuar sus pagos provisionales al día 17 de cada mes.

En la Ley Federal de Derechos, se realizaron algunas modificaciones para hacer más flexible la fijación de los precios y tarifas, destacando Caminos y Puentes Federales de Ingresos, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Correos y Telégrafos.

2.2.2.1 LOS INGRESOS EN 1989

Durante 1989 cuando se anunció el primer paquete de reducción de la deuda externa en México trajo consigo la caída de la tasa de interés interna con la reducción en los pagos de intereses internos por el gobierno.

En este año se observó mejoría por la reforma tributaria aplicada, esto se explica porque en la segunda mitad de 1990 los precios internacionales del petróleo favorecieron el ingreso de divisas del país.

Durante 1989, la recaudación del Gobierno Federal fue de 190,677.36 millones de pesos, cifra que traducida a precios constantes resultó superior en 18.0% a la prevista en la LIF. Merece destacar el importante cambio efectuado en la estructura tributaria, resultado de las modificaciones introducidas en las leyes fiscales, la ampliación del universo de contribuyentes y la puesta en marcha de programas de fiscalización y simplificación administrativa, que las han hecho cada vez menos dependientes de un solo producto.

Ingresos Tributarios

La recaudación ascendió a 125,102.59 millones de pesos, superando en 3.3% a lo esperado. Estos ingresos participan con el 65.6% del total federal, entre los que destacan por su dinamismo en relación a la estimación los impuestos al Activo de las Empresas, ISR, IVA y el IEPS.

Impuestos Sobre la Renta y al Activo de las Empresas

Éstos se analizan de manera conjunta, al ser gravámenes complementarios. La recaudación por estos conceptos fue de 54,040.21 millones de pesos, cifra superior en 5.1% a lo estimado. Las causas de esta recuperación en la imposición directa se encuentran en las modificaciones introducidas a la legislación.

Un gravamen complementario al ISR, es el impuesto al activo, que pretende incorporar a la recaudación a contribuyentes que no obtengan resultado fiscal en el primero mediante una carga a su patrimonio, lo que también puede señalarse como una incidencia tributaria sobre la capacidad ociosa de los activos de la empresa.

Impuesto al Valor Agregado

Por este concepto la Federación percibió 34,624.68 millones de pesos, con lo cual superó en 7.3%, en términos reales a lo captado un año antes y a lo estimado. Ello, a pesar del establecimiento de la tasa cero a medicinas y alimentos procesados y a que el precio de los productos sujetos al gravamen aumentaron menos que el índice nacional de precios al consumidor (INPC). Este comportamiento se explica en buena medida por los incentivos que promueven una mejor administración del IVA por parte de las Entidades Federativas.

Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

Este impuesto aportó 25,171.32 millones de pesos, con un crecimiento real de 7.4% respecto a la estimación. Dentro de su clasificación, destaca el Impuesto a los Servicios Telefónicos, con un incremento real de 26.9%, consecuencia de los ajustes a las tarifas por servicio local comercial y larga distancia nacional y del mayor número de líneas en operación. En términos reales, los ingresos del impuesto a la venta de aguas envasadas y bebidas alcohólicas⁶⁵ crecieron sólo 0.3 y 0.8%, respectivamente y el aplicado a los tabacos labrados disminuyó 9.6 %, como resultado de que sus precios no se modificaron en la misma proporción que el nivel general de precios.

Impuesto a la Importación

La recaudación por este concepto ascendió a 8,225.39 millones de pesos, cifra que en relación al año anterior significó un crecimiento real de 86.4%, que se explica por el aumento de las importaciones y el ajuste en el arancel mínimo que pasó de 5.0 a 10.0%. En relación a la cifra estimada, la recaudación fue menor en 28.0%, en virtud de que el programa original suponía la aplicación generalizada del arancel mínimo, sin embargo, en ciertos casos se hicieron excepciones.

Impuesto Sobre Automóviles Nuevos

Se recaudaron 887.9 millones de pesos, cifra que representó un decremento anual de 16.9% en términos reales. Este comportamiento se explica por la reducción de las tasas impositivas, aplicables a estos bienes, con el fin de acercarlas a los niveles internacionales

Capítulo II. Evolución de los Ingresos Públicos en México 1988-1994

y para apoyar a la industria automotriz; la desgravación, a partir de agosto, en los autos populares cuyo precio no fuera superior a 54.07 miles de pesos y el mantenimiento de los precios de los automóviles nuevos a lo largo del año. La recaudación rebasó en 38.8% la cifra prevista como consecuencia de un volumen de ventas mayor al estimado.

Tabla No 2

INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL				
(Millones de Pesos)				
1993= 100				
CONCEPTO	1989			
	RECAUDACION		VARIACIONES	
	Original	Ejercido	Respecto al Original	Como fuente de Ingreso
TOTAL	161,608.04	190,677.36	17.99	100.00
TRIBUTARIOS	121,121.81	125,102.59	3.29	65.61
Renta 1/	51,395.92	54,040.21	5.14	43.20
Valor Agregado	32,281.24	34,624.68	7.26	27.68
Producción y Servicios	23,431.57	25,171.32	7.42	20.12
Erogaciones	1,190.73	1,199.45	0.73	0.96
Tenencia o Uso de Vehículos	711.82	761.54	6.98	0.61
Automóviles Nuevos	639.73	887.90	38.79	0.71
Importación	11,418.10	8,225.39	-27.96	6.57
Exportación	48.72	183.01	275.61	0.15
Adquisición de Inmuebles	3.76	7.33	94.74	0.01
Azúcar	0.20	1.78	800.00	0.00
No Comprendidos	7.13	341.45	4688.89	0.27
NO TRIBUTARIOS	40,479.10	65,233.31	61.15	34.21
Derechos	29,225.00	40,262.82	37.77	61.72
Productos	820.95	6,917.01	742.56	10.60
Aprovechamientos	9,104.77	16,006.34	75.80	24.54
Accesorios	1,328.38	2,040.60	53.62	3.13
Contribuciones de Mejoras	-	6.54		0.01

Nota

1 Incluye el Impuesto al activo

Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico y la CHPF 1989. SPP. SHCP.

Cantidades aproximadas por el redondeo.

Ingresos No Tributarios

Los ingresos no tributarios del Gobierno Federal ascendieron a 65,233.3 millones de pesos. Esta variación se debe a la evolución favorable del precio internacional del petróleo, el cual alcanzó un promedio de 15.6 dls. por barril, frente a 10 dls. considerados en la previsión original. Adicionalmente, influyó el fuerte incremento que registró el consumo de gasolina, no previsto en la estimación de la LIF.

Los permitieron una captación de recursos por 40,262.82 millones de pesos, comportamiento que derivó del aumento en el precio internacional del petróleo crudo.

2.2.3 LAS REFORMAS FISCALES EN 1990

Durante este año se llevaron a cabo importantes cambios al sistema tributario que permitieron mejorar la eficiencia de recaudación y lograr una mayor equidad, entre ellos tenemos que⁶⁶:

- a) Se profundizó el combate contra la elusión y evasión fiscales, logrando así un mejor control y fiscalización de las obligaciones tributarias.
- b) Así como también se llevaron a cabo medidas que lograron simplificar algunos de los trámites administrativos, propiciando el cumplimiento de los contribuyentes en su mayor medida.
- c) Se estimuló el esfuerzo recaudatorio de las entidades federativas y se logró una más justa en cierta medida y equitativa distribución de las participaciones.

El H. Congreso de la Unión aprobó las siguientes modificaciones fiscales:

- a) Fortalecer el ahorro público y
 - b) Hacer más equitativo el sistema tributario.
- Se amplió el universo de contribuyentes por medio de la restricción del régimen de causantes menores y la eliminación de las bases especiales de tributación. Además, se evitó que actividades similares se gravaran en forma distinta, es decir, evitar la doble o triple tributación, se reformó el tratamiento fiscal de las sociedades y asociaciones civiles y las cooperativas de producción.
 - Para combatir la elusión y evasión fiscales se ampliaron y mejoraron los procesos de auditoría.
 - A partir de este año, los ejercicios fiscales de los contribuyentes deberán coincidir con el año calendario, restringiéndose el uso de declaraciones complementarias, además, se determinó que el causante tiene toda obligación de asegurarse de la veracidad del nombre y domicilio de sus clientes cuando no se trate de operaciones al público; se incorporó la responsabilidad subsidiaria de los socios y accionistas; se eliminó la deducibilidad de los consumos en restaurantes; se limitó la exención de los derechos de autor y la deducción de compras realizadas en el extranjero; y se eliminó la restricción en la deducción de automóviles y motocicletas. Asimismo, hay que señalar

⁶⁶ SPP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1990. SHCP, México 1991. Pág. 19

que la actualización de los créditos y devoluciones fiscales para evitar la erosión por inflación.⁶⁷

- El Impuesto Sobre la Renta. En el nuevo sistema de tributación utilizado durante este año consiste en una contabilidad de flujo de efectivo, es decir, que mientras los recursos o ganancias se mantengan dentro de las unidades productoras (empresas) no se causa el Impuesto Sobre la Renta. "El gravamen sólo se paga por el dinero que se extraiga o se destine a partidas no deducibles".⁶⁸
- El cambio en el sistema tributario se dio a lo largo de nueve meses con respecto al ISR, ofreciendo facilidades administrativas. Hay que señalar, que como todo contribuyente puede acreditar contra impuestos el 10.0% de su salario mínimo, los causantes del nuevo sistema no pagarán el ISR si su diferencia trimestral entre las salidas y entradas es inferior a 6.6 miles de pesos.
- Con lo que respecta a las asociaciones y sociedades civiles, a las cooperativas se les permitió deducir de la base del ISR, los anticipos y rendimientos distribuidos a sus integrantes, además de equiparar dichos anticipos a salarios para efectos del ISR de personas físicas.
- A fin de fomentar y aumentar la producción de las empresas en el territorio nacional y lograr la eficiencia en algunos sectores de la economía, el Poder Legislativo autorizó una exención en este impuesto para el sector primario, es decir, el agropecuario y las diversas sociedades cooperativas de producción, misma que equivale a 20 salarios mínimos elevados al año por cada uno de sus integrantes, sin que exceda a 200 veces dicho salario. Esta medida, junto con la exención otorgada a ciertas formas de asociaciones rurales, permitieron excluir del gravamen al 80.0% de los productores del campo y al 90.0% de las cooperativas. Además, se estableció un decremento del 50.0% en este impuesto para los contribuyentes del sector agropecuario.
- Con el fin de ser más competitivos internacionalmente, con nuestros principales socios comerciales de América del Norte, se buscó que se homologaran las tasas impositivas del ISR a personas físicas y morales se redujo de 40.0 a 35.0 y de 37.0 a 36.0%, respectivamente.
- Con relación a este impuesto se simplificó el cálculo de los pagos provisionales, buscando la neutralidad de éstos y de los definitivos en forma consolidada.

- El Impuesto al Activo. Hay que señalar que se aumentó el número de sujetos a este impuesto. Además, se estableció una reducción del 50.0% en este impuesto para los contribuyentes del sector agropecuario; además se creó un estímulo fiscal para fomentar la inversión en el sector, permitiendo de esta manera acreditar su monto contra dicho impuesto.
- Con respecto al IEPS, con el fin de apoyar a las finanzas de PEMEX se realizaron diversas modificaciones a su régimen fiscal, consistentes en la sustitución de la tasa del impuesto especial a las ventas de gasolina y diesel de 122.0% por una de 25.0% aplicada a todos los petrolíferos. De la misma forma, el aumento de la tasa efectiva del Derecho se compensó parcialmente con la reducción de 6.0% en la tasa equivalente.
- Con respecto al IVA, en este año se autorizó el pago de este impuesto a través de las sociedades de crédito, junto con el de otros gravámenes federales en un solo formato y el mismo día; además se permitió compensar los saldos a favor de este impuesto con el de otros actualizados por inflación.

2.2.3.1 LOS INGRESOS EN 1990

Una característica del país en este año fue el de su recuperación económica con estabilidad de precios. Dentro de la estrategia de estabilización el control de las finanzas públicas fue un elemento clave ya que fue de manejo estricto a lo propuesto en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), la LIF y al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) aprobado en este año por la Cámara de Diputados.

El PECE (Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico) ha sido un instrumento de acción para orientar a los sectores de acuerdo a lo señalado por el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y por los CGPE.

En este año la economía mexicana se desarrolló en un contexto internacional caracterizado, en gran medida, por condiciones de Incertidumbre. En particular, destaca la variabilidad de los precios del petróleo en el mercado mundial que, en la primera mitad del año, significaron una tendencia a la baja y, en la segunda, un rápido aumento como resultado de la situación en el Golfo Pérsico. Asimismo, cabe resaltar la pronunciada depreciación que registró el dólar estadounidense frente a otras monedas.

En materia de recaudación fiscal se buscó fortalecer al erario federal, así como garantizar la competitividad internacional del sistema tributario y mejorar su equidad. Es por ello que

a) se redujeron las tasas impositivas, b) se amplió la base tributaria; c) el número de contribuyentes y d) se avanzó en el proceso de modernización y simplificación.

Durante este año, la economía mexicana continuó avanzando gradualmente hacia la recuperación. El desempeño de los principales indicadores macroeconómicos fue alentador y permitió prever la continuada recuperación económica y la reanudación del descenso de la inflación. Propósitos que fueron sido refrendados en la extensión del PECE.

La economía internacional a lo largo de 1990 se caracterizó por una marcada incertidumbre. Desde la primera mitad del año, la actividad económica registró una moderada desaceleración.

Los ingresos del Gobierno Federal ascendieron a 191,815.79 millones de pesos, monto superior a lo proyectado en la LIF en 16.0%.

Ingresos Tributarios

Por lo que respecta a los Ingresos Tributarios se captaron 127,519.94 millones de pesos, cifra superior en 15.4% a la previsto en la LIF. Esto se explica por las reformas fiscales incorporadas en el ejercicio, que permitieron incrementar el número de contribuyentes inscritos en el padrón, el cual se situó en 2 millones 904 mil, significando un crecimiento de 51.3% en sólo dos años, de 1988 a 1990.

Los Impuestos Sobre la Renta y al Activo

Ambos conceptos recaudaron 56,299.61 millones de pesos, cifra que en términos reales aumentó en 4.1% en relación con lo obtenido en el año anterior y en 2.3% respecto a la estimación en la LIF. Este comportamiento se obtuvo a pesar de la reducción en las tasas aplicables a las empresas de 37.0 a 36.0% y la máxima de la tarifa de las personas físicas de 40.0 a 35.0%.

Impuesto al Valor Agregado

Éstos alcanzaron un total de 40,338.7 millones de pesos, que significó un aumento de lo proyectado en la LIF de 29.7%. El aumento en este impuesto fue provocado por las reformas en su administración, en el cual se unificó la fecha y el lugar de su pago con la de otros gravámenes y el cambio en el tratamiento de las devoluciones que tuvo como consecuencia el rechazo de una gran cantidad de solicitudes improcedentes.

Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios

Por este concepto se recaudaron 17,684.28 millones de pesos, cantidad mayor en 18.4% a la estimación. Dentro de este concepto destaca el Impuesto al Servicio Telefónico con

Capítulo II. Evolución de los Ingresos Públicos en México 1988-1994

un aumento anual de 8.5% real, resultado de la liquidación de adeudados de 1989, del aumento de las tarifas al servicio telefónico y del mayor número de líneas en operación. Por otra parte, los impuestos cubiertos por la venta de seguros, tabacos labrados y cerveza, se redujeron en relación con el año anterior en 25.3, 15.6 y 3.4% real, respectivamente⁶⁹.

Tabla N° 3

INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL				
(Millones de Pesos)				
1993= 100				
CONCEPTO	1990			
	RECAUDACIÓN		VARIACIONES	
	Original	Ejercido	Respecto al Original	Como fuente de Ingreso
TOTAL	165,410.01	191,815.79	15.96	100.00
TRIBUTARIOS	110,529.32	127,519.94	15.37	66.48
Renta 1/	55,013.60	56,299.61	2.34	44.15
Valor Agregado	31,089.29	40,338.70	29.75	31.63
Producción y Servicios 2/	14,942.92	17,684.28	18.35	13.87
Erogaciones	1,123.22	1,241.59	10.54	0.97
Tenencia o Uso de Vehículos	771.38	821.11	6.45	0.64
Automóviles Nuevos	725.72	872.40	20.21	0.68
Importación	6,727.44	10,103.67	50.19	7.92
Exportación	131.82	153.87	16.73	0.12
Adquisición de Inmuebles	3.91	4.69	20.00	0.00
No Comprendidos	13.60	691.63	4983.91	0.54
NO TRIBUTARIOS	54,867.08	63,604.22	15.92	33.16
Derechos	41,263.02	44,516.18	7.88	69.99
Productos	1,041.13	8,319.78	699.11	13.08
Aprovechamientos 3/	11,143.24	8,845.82	-20.62	13.91
Accesorios	1,419.70	1,920.41	35.27	3.02
Contribuciones de Mejoras	-	2.03		0.00

Nota:

1/ Incluye el Impuesto al activo

2/ Incluye el Impuesto por la Prestación de Servicios Telefónicos.

3/ Excluye devolución de impuestos de años anteriores.

Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico y la CHPF 1990, SHCP.

Cantidades aproximadas por el redondeo.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Impuesto a la Importación

Se aportó 10,103.67 millones de pesos, entre otros factores, este comportamiento se obtuvo por las medidas de modernización y simplificación aduanera adoptadas durante este ejercicio fiscal.

Ingresos No Tributarios

La recaudación ascendió a 63,604.22 millones de pesos, esto fue provocado por la favorable evolución, del precio del crudo de exportación, alcanzando en promedio 19.1 dólares por barril frente al estimado de 13.3 dólares.

Cifra que resultó ser menor en 2.5% a la captada el año pasado, esta disminución se puede explicar por los menores recursos derivados de los derechos por acuñación de moneda y por los ingresos provenientes del Banco de México, así como por la transformación del derecho de telecomunicaciones en tarifa.

En este año los ingresos por la venta de empresas públicas ascendieron a 4,161.6 millones de pesos, más que el doble, registrado en 1989.

2.2.4 LAS REFORMAS FISCALES EN 1991

Durante este año se aprobaron diversas reformas por el H. Congreso de la Unión entre las que sobresalen las siguientes⁷⁰:

- Se modificó la tasa del ISR aplicable a las empresas, la cual se redujo en un punto porcentual, quedando en 35.0%.
- Se disminuyó la tasa de descuento utilizada para las inversiones fuera de las zonas metropolitanas de 7.5 al 5.0%.
- Se aumentó el período de amortización de pérdidas de cinco a diez años;
- El impuesto a los intereses pagados por el sistema financiero se redujo de 2.5 a 1.4% y
- Se amplió la exención en Renta a los intereses provenientes de títulos colocados a un plazo mayor de un año.
- Se redujo la tasa general del IVA de 15.0 a 10.0% y su unificación en todo el país.
- La tasa aplicable a los tabacos se redujo en el IEPS de 160.0 a 139.0 % y se derogó el Impuesto Especial Sobre Aguas Envasadas y Refrescos.
- La tasa del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles a partir de este se disminuirá hasta alcanzar el 2.0% en un plazo de cuatro años.
- Se exentó del ISR la ganancia por la venta de casas habitación.
- La tasa del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos se redujo al 10.0%, ya que se ubicaba entre 15.0 y 50.0%.

SPP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1991. SHCP. México 1992. Pág. 19-20

- Con respecto al ISR se introdujo la actualización trimestral de la tarifa por la inflación transcurrida, asimismo, se realizó una desgravación en el ISR a trabajadores con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos.
- Se estableció un nuevo sistema de bases. A fin de combatir la evasión fiscal.
- En este año, la introducción del régimen simplificado durante 1990 permitió un tránsito de los contribuyentes menores y de bases especiales de tributación a un esquema más adecuado que facilita el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. El límite de ingresos para que las personas físicas con actividades empresariales puedan optar por el régimen simplificado se amplió a 600 mil pesos. Para las personas que no excedan los 300 mil pesos se autorizó una exención de tres salarios mínimos dentro del ISR; para estos contribuyentes no existen más requisitos que asentar sus entradas y salidas, sin necesidad de guardar y entregar comprobantes. Si estos causantes usan o poseen activos con un valor inferior a 15 salarios mínimos anuales, se les autorizó la exención del pago de los Impuestos al Valor Agregado y del Especial Sobre Producción y Servicios, siempre que enajenen o presten sus servicios al público en general.
- Se incorporaron medidas de estímulo para los causantes cumplidos, entre las que destacan la actualización por inflación de las devoluciones de impuestos a los contribuyentes; la extensión del plazo para garantizar el interés fiscal de 45 días a cinco meses; la reducción en el nivel de las multas y la tasa de recargos.
- Por otro lado, se reforzaron los instrumentos de apoyo jurídico para la administración tributaria.
- Con lo que respecta a la materia aduanera, se fortaleció el control de las operaciones de comercio exterior. Para ello se organizó por funciones la Dirección General de Aduanas; se introdujo la selección automatizada y aleatoria en la revisión de las mercancías; se creó un sistema de información de comercio exterior a partir de los registros magnéticos de los agentes aduanales; y se sistematizaron los procedimientos en un manual que los uniforma en todo el país. Las reformas en la Ley Aduanera introdujeron el marbete valorado y numerado para controlar las bebidas de importación y la obligación de marcar los envases o las mercancías destinadas a la zona fronteriza.

En el área de estímulos fiscales para los causantes cumplidos destacan:

- La actualización por inflación de las devoluciones de impuestos a los contribuyentes;

- La extensión del plazo para garantizar el interés fiscal de 45 días a cinco meses;
- Así como la reducción en el nivel de las multas y la tasa de recargos.

Por otro lado se reforzaron los instrumentos de apoyo jurídico para la administración tributaria, entre ellas tenemos:

- Se estableció la obligatoriedad del dictamen fiscal por contador público para las empresas con ingresos anuales superiores a 5 millones de pesos, activos por arriba de 10 millones de pesos o más de 300 trabajadores siempre y cuando hayan laborado todo el año;
- Se inició la eliminación gradual de los beneficios que otorgaba el artículo 64 del Código Fiscal, por ser utilizado como instrumento de planeación fiscal y de competencia desleal en contra de los contribuyentes cumplidos;
- Se igualaron las sanciones para los causantes que no presentaban declaración con la de aquellos que la elaboraban con falsedad.

2.2.4.1 LOS INGRESOS EN 1991

La política de ingresos públicos pretendió consolidar las reformas fiscales, por medio de: la elevación de la eficiencia del sistema tributario, el fortalecimiento de las finanzas públicas, hacer más equitativas las cargas fiscales y proteger el bienestar de la población de menores ingresos. Por ello se concibe como un instrumento importante para la obtención de recursos que favorezcan la estabilidad y el sano crecimiento de la economía, la mejor distribución del ingreso y el fomento de la eficiencia y la competitividad en el exterior.

Los objetivos en esta materia fueron⁷¹:

- o El fortalecimiento de los ingresos públicos y apoyo al crecimiento sano y sostenido de la actividad económica.
- o La continuación de la simplificación de las disposiciones fiscales
- o Promoción del cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales y la aplicación de medidas que permitan una recaudación y fiscalización más efectivas
- o Dar estabilidad y permanencia al sistema tributario mediante la consolidación de las reformas fiscales de años anteriores, y

⁷¹ SHCP. Criterios Generales de Política Económica 1991, México, 1991

- Apoyar a promover y estimular la repatriación de capitales con la finalidad de impulsar inversiones productivas, generar más empleos y robustecer la infraestructura productiva del país.

Ingresos Tributarios

Los ingresos tributarios ascendieron a 124,722.45 millones de pesos. Los ingresos tributarios descendieron en 2.2%, respecto a lo obtenido el año anterior.

Impuesto Sobre la Renta e Impuesto al Activo

Ambos impuestos generaron recursos por 54,928.61 millones de pesos, cifra que comparado con la proporción como fuente de ingreso fue de 44.04%. Todo esto se debió a la profundización de la reforma fiscal, a las acciones de fiscalización y el favorable desempeño de los principales indicadores económicos.

Impuesto al Valor Agregado

Por concepto de IVA en este año se percibieron 39,057.3 millones de pesos, esta recuperación se explica por el mejor manejo y control de los pagos del gravamen, al efectuarse éstos en el sistema bancario, así como por la evolución de los principales agregados macroeconómicos.

Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

Se recaudó 15,025.67 millones de pesos en este año, que resulta inferior a la obtenida el año pasado en 15.0%, lo anterior se le atribuye a la derogación del Impuesto Sobre Aguas Envasadas y Refrescos a partir de noviembre de 1990.

Impuesto a la Importación

Con él se obtuvieron ingresos por 11,832.16 millones de pesos, cifra que aumentó en términos reales en 41.6% con respecto al ejercicio anterior, y se debió al fortalecimiento de la actividad económica así como al dinamismo del comercio exterior.

Los ingresos presupuestales, los derivados de la venta del Telmex y las instituciones bancarias, ascendieron a 415,311.64 millones de pesos. Durante este año se vendieron AHMSA y SICARTSA.

Ingresos No Tributarios

La captación de estos ingresos ascendió a 90,871.67 millones de pesos, que fue superior en 60.0% a lo alcanzado en el año anterior, lo anterior se debió a los Ingresos provenientes de la desincorporación de Telmex y de 9 instituciones bancarias.

Tabla N° 4

INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL (Millones de Pesos) 1993= 100				
CONCEPTO	1991			
	RECAUDACIÓN		VARIACIONES	
	Original	Ejercido	Respecto al Original	Como fuente de Ingreso
TOTAL	169,871.19	215,686.16	26.97	100.00
TRIBUTARIOS	113,007.64	124,722.45	10.37	57.83
Renta 1/	52,408.02	54,928.61	4.81	44.04
Valor Agregado	35,470.93	39,057.30	10.11	31.32
Producción y Servicios 2/	14,014.32	15,025.67	7.22	12.05
Erogaciones	1,149.58	1,376.39	19.73	1.10
Tenencia o Uso de Vehículos	766.86	153.16	-80.03	0.12
Automóviles Nuevos	755.40	1,099.20	45.51	0.88
Importación	8,356.09	11,832.16	41.60	9.49
Exportación	79.03	48.94	-38.07	0.04
Otros	-	0.60		0.00
No Comprendidos	85.71	92.04	7.38	0.07
NO TRIBUTARIOS	56,777.84	90,871.67	60.05	42.13
Derechos	44,571.92	41,964.55	-5.85	46.18
Productos 3/	1,917.15	7,576.46	295.19	8.34
Aprovechamientos	8,563.69	38,863.20	353.81	42.77
Accesorios	1,725.08	2,467.35	43.03	2.72
Contribuciones de Mejoras	-	0.12		0.00

Nota

1 Incluye el Impuesto al activo

2 Incluye el Impuesto por la Prestación de Servicios Telefónicos.

3 Excluye devolución de impuestos de años anteriores por 2511.94, 488.20 y 2341.88 millones en original y ejercido.

Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico y la CHPF 1991, SPP, SHCP.

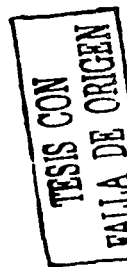
Cantidades aproximadas por el redondeo.

Derechos

Se captaron 41,964.55 millones de pesos, cifra que se explica por el descenso en el precio promedio del crudo de exportación, comparada con el año anterior es menor en 5.7%.

2.2.5 LAS REFORMAS FISCALES EN 1992

La política de ingresos para 1992 tuvo como objetivo apoyar la meta de una tasa de inflación de un solo dígito. Para ello se buscó una distribución más equitativa de la carga fiscal mediante menores tasas impositivas al tiempo que se amplía la base gravable. Asimismo, se propuso impulsar el crecimiento económico sano y sostenido, el fortalecimiento del cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales.



La reforma fiscal aprobada en este año por el H. Congreso de la Unión destacan⁷²:

- La reducción del nivel de las tasas impositivas: al respecto el IVA se generalizó la tasa en todo el país de 20.0, 15.0 y 6.0 a 10.0%, se mantiene la tasa cero a los alimentos procesados y medicinas, así también se eliminó el tratamiento preferencial a las zonas libres y franjas fronterizas del país, y la aplicación del gravamen a los intereses de créditos al consumo otorgados por el sistema financiero.
- El IEPS aplicable a vinos se redujo de 25.0 a 21.5%, y para las bebidas alcohólicas pasó de 50.0 a 30.0 ó 44.5%, dependiendo de su graduación alcohólica, con lo que respecta a la cerveza y bebidas refrescantes con bajo contenido alcohólico disminuirá paulatinamente hasta alcanzar 19.0% en 1996.
- La tasa del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles pasó de 8.0 a 6.0%.
- En el ISR se otorgó un subsidio fiscal de hasta 50.0% a los contribuyentes con ingresos inferiores a cinco salarios mínimos; se mantuvo la exención otorgada al diferencial de interés en préstamos de los patrones a los trabajadores, siempre y cuando los ingresos de estos últimos no excedan de 7 salarios mínimos y el crédito no sea mayor a un mes de salario y por un período de tres meses; con respecto al SAR se exentaron las aportaciones a las subcuentas y cuentas individuales, abiertas en los términos de las leyes del IMSS y del ISSSTE, así como a los intereses que se generen. Con respecto a este impuesto a las empresas se limitaron las deducciones por concepto de hospedaje en el extranjero, arrendamiento de automóviles y gastos de comedor, y se suprimieron en el caso de vehículos que no formen parte de las flotillas de las empresas.
- En ISR se efectuaron diversas modificaciones con el fin de adecuar la Ley a los tratados internacionales y evitar la doble tributación, la fusión y escisión de sociedades dejó de gravarse cuando se limite a la reorganización con motivos de eficiencia económica; se mantuvo la exención a los fondos de pensiones a extranjeros que están exentos en su país de origen y se realizaron modificaciones relacionadas con donativos de instituciones autorizadas para recibirlos, lo cual otorga mayor seguridad jurídica y certidumbre al inversionista, al armonizar la legislación con la de otros países. Además se modificó el esquema de consolidación fiscal, la transferencia de tecnología hacia el país se promovió mediante la exención del pago del ISR a las personas residentes en

SPP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1992. SHCP, México 1993. Pág. 21-22.

el extranjero que prestan servicios en el territorio nacional por menos de 183 días dentro de un lapso de 12 meses y obtengan ingresos de establecimientos situados en el exterior, cuando el período sea de 183 días o más, también se concederá la exención condicionada a que los recursos percibidos en el ejercicio anual por dicho concepto no superen los 32 mil nuevos pesos.

- Se extendió la fecha para el pago de las contribuciones del 11 al 17 de cada mes y se establecieron pagos trimestrales para quienes perciban ingresos por honorarios.
- Se eliminó la obligación de presentar declaración anual para los causantes que obtengan ingresos exclusivamente por salarios.
- Se modificó la periodicidad en los pagos provisionales de mensual a trimestral en los impuestos ISR, al Activo, IVA y Erogaciones, para las empresas y personas físicas que realizan actividades empresariales, con ingresos anuales menores a dos millones de nuevos pesos.
- Se ampliaron los medios de defensa para el contribuyente con la emisión de la Carta de los Derechos del Auditado y el establecimiento de programas de procuración y resolución de problemas a través de Síndicos, que los representan ante las autoridades fiscales en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y en el ejercicio de sus derechos.
- Se puso en marcha el Programa Nacional de Simplificación Tributaria, mediante el cual se redujo el número de declaraciones, trámites y documentos; se incrementó la capacitación y asistencia al contribuyente y se otorgaron facilidades para el cálculo de los gravámenes. Así mismo, se eximió a los causantes que efectúan ventas al menudeo y con local fijo, del costo de adquisición de las máquinas de comprobación fiscal.
- En el marco legal relacionado con prácticas inconvenientes fue reforzado.

En materia aduanera se presentaron diversas modificaciones y entre ellas sobresalen las siguientes:

- Se incorporó a la legislación interna de valoración del GATT, a efecto de uniformarla con la aplicada por los países adheridos al Acuerdo,
- Se consolidó la fusión de la administración de los impuestos internos con la administración aduanera;

- Se creó el Sistema Automatizado Aduanero Integral, mediante el cual se moderniza el procesamiento de la información,
- Se autorizó a particulares la prestación de servicios como el segundo reconocimiento aduanero de las mercancías, almacenaje, manejo y custodia de las mismas dentro de los recintos fiscales y el procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados.

2.2.5.1 LOS INGRESOS EN 1992

Ingresos Tributarios

Los ingresos del Gobierno Federal alcanzaron 229,032.71 millones de pesos, por su parte la recaudación tributaria observó un incremento anual en términos reales de 11.9%, mientras que la no tributaria se alcanzó el 97%. Esto fue por causa de las medidas orientadas a elevar la eficiencia recaudadora, la modernización en la administración tributaria y el aumento de la presencia fiscal, son los factores que, junto con la percepción de ingresos no recurrentes, dan cuenta de dinamismo observado.

Impuesto Sobre la Renta y al Activo

Ambos recaudaron 63,156.31 millones de pesos, cifra en 14.9% mayor que el año precedente, esta recaudación se debió en gran parte a las reformas incorporadas en la legislación de estos gravámenes, las medidas de simplificación administrativa y la mayor presencia fiscal. Así como también influyó el pago único efectuado durante el primer semestre de 1992 por los contribuyentes incorporados al régimen simplificado.

Impuesto al Valor Agregado

Por este concepto se recaudó 34,845.82 millones de pesos. Con respecto al año anterior disminuyó en 10.8%. Esta reducción se debió a la disminución y homologación de la tasa general al 10.0%, que permitió a su vez ampliar la base gravable, entre los que destacan la inclusión como objeto del gravamen de los intereses provenientes de créditos al consumo otorgado por el sistema financiero; los servicios de suministros, uso o aprovechamiento de agua y la enajenación de agua no gaseosa en envases de menos de 10 litros, así como también la eliminación de la exención que mantenían las tiendas sindicales y oficiales.

Impuesto a la Importación

Se captaron por este concepto 13,728.5 millones de pesos, esto es un crecimiento anual de 16.0% en términos reales, este comportamiento se debió a las adquisiciones de bienes

Capítulo II. Evolución de los Ingresos Públicos en México 1988-1994

de capital provenientes del extranjero, provocando un buen dinamismo en la inversión privada y en el avance de la reconversión del aparato productivo del país.

La evolución de los ingresos públicos en este año, es favorable. En el ámbito fiscal las acciones se encaminaron a elevar la eficiencia recaudadora, ampliar la base gravable y disminuir las tasas de algunos impuestos.

Tabla N° 5

INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL				
(Millones de Pesos)				
1993= 100				
CONCEPTO	1992			
	RECAUDACIÓN		VARIACIONES	
	Original	Ejercido	Respecto al Original	Como fuente de Ingreso
TOTAL	206,185.08	229,032.71	11.08	100.00
TRIBUTARIOS	125,660.10	140,683.32	11.96	61.42
Renta 1/	54,494.19	63,156.31	15.90	44.89
Valor Agregado	31,590.62	34,845.82	10.30	24.77
Producción y Servicios	17,795.63	19,386.36	8.94	13.78
Servicios Telefónicos	1,474.16	1,799.68	22.08	1.28
Erogaciones	1,575.28	1,578.16	0.18	1.12
Tenencia o Uso de Vehículos	2,190.30	2,132.77	-2.63	1.52
Automóviles Nuevos	1,149.39	1,171.87	1.96	0.83
Importación	12,829.52	13,728.50	7.01	9.76
Exportación	85.35	40.92	-52.06	0.03
Accesorios	2,300.48	2,304.95	0.19	1.64
Otros	175.17	537.99	207.12	0.38
NO TRIBUTARIOS	80,524.99	88,349.39	9.72	38.58
Derechos	42,798.51	41,219.50	-3.69	46.66
<i>Hidrocarburos</i>	<i>36,701.01</i>	<i>36,364.94</i>	<i>-0.92</i>	<i>88.22</i>
<i>Otros</i>	<i>6,097.50</i>	<i>4,854.56</i>	<i>-20.38</i>	<i>11.78</i>
Productos 2/	2,546.40	4,054.02	59.21	4.59
Aprovechamientos	35,175.92	43,075.87	22.46	48.76
Contribuciones de Mejoras	4.16	-	0.00	0.00

Nota:

1/ Incluye el Impuesto al activo

2/ Se excluyen 3,588.28 millones de pesos, respectivamente, por concepto de intereses compensados.

Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico y la CHPF 1992, SPP, SHCP. Cantidades aproximadas por el redondeo.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Ingresos No Tributarios

Estos ingresos recaudaron 88,349.39 millones de pesos, de los cuales provienen de los Derechos, principalmente hidrocarburos y por otra parte, el monto mayor fue captado por Aprovechamientos.

Derechos

Los recursos fueron por 41,219.5 millones de pesos, ingresos menores a lo previsto en la LIF, es decir, fue el resultado en gran de la disminución del derecho sobre hidrocarburos, que se vio afectado por tres factores:

- a) Una plataforma de exportación de crudo inferior en 0.1% a la de un año antes y en 1.3% a la prevista;
- b) La reducción en la producción de crudo de 0.3 y 0.4%, comparada con el año anterior y con la meta y
- c) La reestructuración de las tasas del derecho sobre hidrocarburos.⁷³

Aprovechamientos

Por este concepto se recaudaron 43,075.87 millones de pesos, que rebasa en 10.8% real a la recaudada un año antes.

2.2.6 LAS REFORMAS FISCALES EN 1993

En este año se aprobaron las siguientes reformas⁷⁴:

- Se derogó el Impuesto Sobre Erogaciones por Remuneración al Trabajo Personal Prestado Bajo la Dirección de un Patrón, que gravaba su nómina a una tasa de 1.0%, medida que se derivó de las modificaciones incorporadas en el año a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Se modificó el mecanismo de acreditamiento para las personas físicas en el Impuesto Sobre la Renta. De esta forma se aumentan los ingresos de los trabajadores que perciban menos de cuatro salarios mínimos, siendo proporcionalmente mayor el beneficio para los que se ubican en los estratos más bajo; así los perceptores de un salario mínimo recibirán un incremento en su ingreso disponible de entre 7.5 y 10.8%, en función de la proporción que representen las prestaciones sociales en su ingreso total; además se elevó a dos salarios mínimos el monto del ingreso exento del pago de este gravamen.
- Para que las empresas mejoren en el corto plazo su competitividad Internacional, se redujo la tasa del ISR por dos años, que debe retenerse en las operaciones de endeudamiento con bancos extranjeros y con establecimientos en el exterior de

⁷³ SPP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1992, página 25. México 1993.
⁷⁴ SPP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1993. Pág.30-31. México 1994

instituciones de créditos del país, al pasar de 15.0 a 4.9%; en tanto la tasa aplicable a personas físicas y morales con actividades empresariales, se redujo de 35.0 a 34.0%.

- Además, se otorgaron a todos los contribuyentes la posibilidad de efectuar el pago a plazos de sus impuestos federales adecuados, entre los que se encuentra el Impuesto al Activo.
- En este año se convino que los impuestos aplicables al diesel de uso industrial y para embarcaciones marinas sea acreditable con otros impuestos federales, este mecanismo se realizó con el fin de reducir los costos de los insumos utilizados en ciertas actividades.
- Además con el objetivo de armonizar el esquema de deducciones a las inversiones en vehículos con el utilizado en otros países, aumentó de 20.0 a 25.0% la tasa anual de depreciación.

2.2.6.1 LOS INGRESOS EN 1993

Se ha observado que las reformas fiscales que se aplicaron hasta estos momentos han sido un instrumento clave para la reforma del Estado debido a la disminución de las tasas impositivas, la ampliación de la base gravable y la estricta vigilancia del cumplimiento de las obligaciones fiscales.

En este año la captación de los ingresos ordinarios del sector público fue de 203,417.2 millones de pesos, en relación con 1992 se tiene una disminución de 11.2% real, este resultado se debió a los avances del proceso de redimensionamiento del sector paraestatal que al llegar a la última etapa se obtuvieron ingresos extraordinarios menores en relación con los ejercicios anteriores y con la disminución que ya se estaba presentando desde el año anterior del precio del crudo de exportación que fue de 13.2 dólares por barril, por otro lado, el crecimiento de los ingresos tributarios y los generados por los organismos y empresas distintos de Pemex.

Ingresos Tributarios

Impuesto a la Renta y al Activo

La recaudación de estos impuestos fue de 70,890.2 millones de pesos. Cifra que supera a lo previsto en 20% y a lo obtenido un año antes en 12.2%, debido a las reformas aplicadas en este año.

Tabla Nº 6

INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL (Millones de Pesos) 1993= 100				
CONCEPTO	1993			
	RECAUDACION		VARIACIONES	
	Original	Ejercido	Respecto al Original	Como fuente de Ingreso
TOTAL	189,275.60	203,417.20	7.47	100.00
TRIBUTARIOS	134,347.70	152,808.40	13.74	75.12
Renta 1/	59,078.10	70,890.20	19.99	46.39
Valor Agregado	33,420.60	38,832.30	16.19	25.41
Producción y Servicios	18,709.90	19,414.30	3.76	12.70
Servicios Telefónicos	1,785.20	2,176.60	21.92	1.42
Erogaciones	1,640.70	1,077.00	-34.36	0.70
Tenencia o Uso de Vehículos	2,017.70	2,554.20	26.59	1.67
Automóviles Nuevos	1,225.20	1,050.70	-14.24	0.69
Importación	13,470.20	12,683.50	-5.84	8.30
Exportación	58.60	31.10	-46.93	0.02
Accesorios	2,685.70	3,644.00	35.68	2.38
Otros	255.80	454.50	77.68	0.30
NO TRIBUTARIOS	54,927.90	50,608.80	-7.86	24.88
Derechos	43,948.60	39,413.30	-10.32	77.88
<i> Hidrocarburos</i>	<i>37,548.90</i>	<i>34,543.80</i>	<i>-8.00</i>	<i>87.65</i>
<i> Otros</i>	<i>6,399.70</i>	<i>4,869.50</i>	<i>-23.91</i>	<i>12.35</i>
Productos 2/	3,485.70	1,136.80	-67.39	2.25
Aprovechamientos	7,493.60	10,058.70	34.23	19.88

Nota:

1. Incluye el Impuesto al activo

2/ En ejercicio excluye 3 983.098 millones de pesos por concepto de intereses compensados.

Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico y la CHPF 1993, SPP, SHCP.

Cantidades aproximadas por el redondeo.

Impuesto al Valor Agregado

Por este concepto se registraron 38,832.3 millones de pesos, que representó un crecimiento anual de 11.4% real.

Impuesto a la Importación

Con respecto a éste se generaron 12,683.5 millones de pesos, cifra que significó la reducción anual de 7.6% en términos reales.

Ingresos No Tributarios

Los ingresos no tributarios captaron 50,608.8 millones de pesos; de éstos los Derechos generaron 39,413.3 millones de pesos y se debió básicamente a la reducción en el precio promedio de la mezcla del crudo, así como también a la menor plataforma de exportación. Otra vía fueron los Aprovechamientos que registraron 10,058.7 millones de pesos.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Con el fin de lograr un sistema fiscal integrado y con ámbito internacional en este año se trabajó en la celebración de tratados con países como: Canadá, Francia, Suecia, Estados Unidos, Alemania, España, Bélgica, Ecuador, Italia, Países Bajos y Suiza. A mediados del mismo se realizaron diversas modificaciones a la Ley Aduanera para continuar con el proceso de integración dentro del comercio internacional y de este modo lograr un dinamismo en el Intercambio comercial, además de la modernización del Sistema Aduanero Mexicano, entre los que destacan⁷⁵:

- a) La revisión de mercancías en origen que importen las empresas industriales y comercializadoras de bienes para la industria;
- b) La regularización de aquellas mercancías que fueron internadas al país sin cumplir con los requisitos necesarios, siempre y cuando se realicen los pagos espontáneos de las contribuciones y

El otorgamiento de facultades a la autoridad hacendaria respecto al establecimiento de los precios estimados con el fin de combatir la subvaluación de los bienes para efecto aduaneros.

2.2.7 LAS REFORMAS FISCALES EN 1994

Para concluir brevemente este capítulo, tenemos las siguientes reformas aprobadas por el H. Congreso de la Unión⁷⁶:

- La tasa de impuesto sobre personas físicas y morales se redujo de 35.0 a 34.0%, en apoyo a la competitividad de la planta productiva.
- A efecto de alentar a la inversión en equipo destinado a prevenir y controlar la contaminación ambiental, así como para la conversión a consumo de gas natural, la tasa de deducción se elevó de 35.0 a 50.0 %.
- Para un período de dos años, se redujo de 15.0 a 4.9 % el gravamen que deben retener las empresas por los intereses pagados en operaciones de endeudamiento con bancos extranjeros y establecimientos en el exterior de instituciones de créditos del país.
- Se sustituyó el mecanismo de acreditamiento del ISR para las personas físicas por un crédito fiscal en montos que disminuye conforme aumenta el salario. Con lo que respecta a trabajadores que obtiene un salario mínimo, la bonificación implicó un

aumento en su ingreso disponible entre 7.5 y 10.8 %. Por otra parte el nivel de percepciones por el cual no se paga el ISR se elevó a dos salarios mínimos. La referencia regional que servía de base para el cálculo del crédito al salario se eliminó, es decir que las personas físicas desde cualquier parte del país acreditaran una cantidad superior a lo que les correspondía anteriormente por su zona económica que eran gravadas.

2.2.7.1 LOS INGRESOS EN 1994

Con respecto a la política de precios y tarifas continuó con la reducción de los precios de los insumos industriales y de bienes y servicios de consumo general, como el diesel, servicio ferroviario de carga y energía eléctrica.

Ingresos Tributarios

Los ingresos del Gobierno Federal que incluye la venta de acciones de Telmex y bancos fue de 206,921.4 millones de pesos, es decir, un incremento anual de 11.9% real. Los ingresos tributarios aportaron 72.9% de la captación federal.

Los Impuestos Sobre la Renta y al Activo

Ambos recaudaron 63,879.67 millones de pesos, esto fue resultado de la reactivación de la actividad productiva, el aumento del número de contribuyentes y la mayor presencia fiscal.

Impuesto al Valor Agregado

La recaudación por este concepto fue de 38,828.99 millones de pesos, lo anterior se explica por los pagos efectuados por Pemex correspondientes al ejercicio de 1993.

Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

Por este concepto se captaron 26,279.97 millones de pesos, que en términos reales superó al ejercicio anterior en 35.4%.

El Impuesto a la Importación

Generó recursos por 11,947.07 millones de pesos, que en comparación con el año anterior se redujo en 5.8% real, ya que con la entrada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte se redujeron algunos aranceles.

Tabla N° 7

INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL (Millones de Pesos) 1993= 100				
CONCEPTO	1994			
	RECAUDACION		VARIACIONES	
	Original	Ejercido	Respecto al Original	Como fuente de Ingreso
TOTAL 1/	184,876.00	206,921.41	11.92	100.00
TRIBUTARIOS	141,269.06	150,764.69	6.72	72.86
Renta 2/	61,147.03	63,879.67	4.47	42.37
Valor Agregado	33,950.08	38,828.99	14.37	25.75
Producción y Servicios	26,376.23	26,279.97	-0.36	17.43
Servicios Telefónicos	2,072.01	2,253.55	8.76	1.49
Tenencia o Uso de Vehículos	2,531.92	2,888.88	14.10	1.92
Automóviles Nuevos	1,173.45	1,014.76	-13.52	0.67
Importación	10,613.99	11,947.07	12.56	7.92
Exportación	45.69	37.04	-18.93	0.02
Accesorios	3,047.38	3,473.44	13.98	2.30
Otros	311.27	161.32	-48.17	0.11
NO TRIBUTARIOS	43,606.94	56,156.72	28.78	27.14
Derechos	33,309.86	33,162.64	-0.44	59.05
Hidrocarburos	28,077.28	29,030.27	3.39	87.54
Otros	5,232.58	4,132.37	-21.03	12.46
Productos 3/	2,390.15	3,217.17	34.60	5.73
Aprovechamientos 4/	7,906.93	19,776.72	150.12	35.22
Contribución de Mejoras		0.19		

Nota.

1/ En ejercido excluye 10 388.8 millones de nuevos pesos, respectivamente, por concepto de compensaciones de impuestos.

2/ Incluye el Impuesto al Activo.

3/ En ejercido excluye 3 118.2 millones de nuevos pesos, respectivamente, por concepto de intereses compensados.

4/ En ejercido incluye 4 801.1 millones de nuevos pesos, respectivamente, por concepto de ingresos extraordinarios.

Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico y la CHPF 1994, SPP. SHCP. Cantidades aproximadas por el redondeo.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Ingresos No Tributarios

Los ingresos no tributarios recaudaron 56,156.72 millones de pesos, este comportamiento se debe a la elevada captación de recursos de los Aprovechamientos que fue de 19,776.72 millones de pesos, este comportamiento se explica por los pagos cubiertos por la Casa de Moneda derivados de la acuñación y desmonetización de moneda metálica; las utilidades reportadas por el Banco de México y los ingresos extraordinario generados por la venta de acciones de Telmex y bancos comerciales⁷⁷.

Derechos

Aunque el concepto de Derechos se percibieron 33,162.64 millones de pesos, cantidad que a precios constantes significa una caída de 0.44%, se explica por la reducción de la exportación de petróleo crudo y petrolíferos a tasas anuales de 2.2 y 56.4%, así como las modificaciones efectuadas al régimen fiscal aplicable a Pemex.

2.2.8 CAMBIOS FUNDAMENTALES DE LOS INGRESOS PÚBLICOS RESPECTO AL PIB Y AL GASTO PROGRAMABLE DEL PERIODO 1988-1994

En este apartado se muestran cuadros y gráficas de las comparaciones de los ingresos públicos y los gastos programables, así como con el producto, que se observa lo siguiente: A medida que se avanza en los años de estudio, se pueden observar que el gasto programable toma gran importancia dentro de la Política Económica Mexicana, es decir que en 1988 se tenía el 47.0% de la participación de los ingresos y llegar a 1994 con el 69.2% aproximadamente, es decir, dentro de los CGPE, el gasto público ha tenido gran importancia en atender programas prioritarios dentro de la política social, además, no ha dejado a lado los objetivos de crecimiento y desarrollo económico.

El gasto público se orientó en áreas con mayor incidencia social y productiva, así como también el control de la inflación. Una de las metas es que a partir de 1988 se redujo el gasto programable, luego al tener una estabilidad económica, se orientó a darle mayor énfasis a la política social.

Tabla N° 8

COMPARACIÓN INGRESO-GASTO 1993=100 (Millones de pesos)			
ANOS	INGRESO	GASTO	Var. %
1988	169.870	79.734	46.9
1989	190.677	86.207	45.2
1990	191.816	90.714	47.3
1991	215.686	91.914	42.6
1992	229.033	103.034	45.0
1993	203.417	119.930	59.0
1994	206.921	143.219	69.2

Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico y la CHPF varios años. SHCP.

Cantidades aproximadas por el redondeo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es importante mencionar que, el gasto no programable aumentó por el cambio de las variables macroeconómicas, tales como la inflación, los intereses de la deuda pública, que

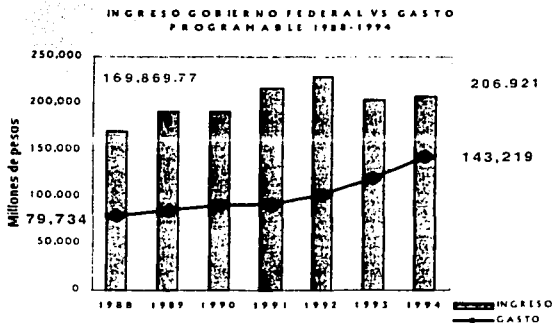
Capítulo II. Evolución de los Ingresos Públicos en México 1988-1994

presionaron a la economía nacional, reduciendo al gasto programable, para cumplir los compromisos adquiridos.

Este sexenio se identifica por la corrección estructural de desequilibrios fiscales y monetarios, logrando superávit respecto al ingreso-gasto que no incluyen los recursos provenientes de la privatización de las empresas públicas.

El fortalecimiento de los Ingresos públicos se debió a las reformas fiscales que se han aplicado en el transcurso de los años, en el cual tiene un menor número de impuestos y un mayor número de contribuyentes, así como el continuo combate a la elusión y evasión fiscal.

Gráfica N° 1



TESIS CON
FALLA DE ORIG

Fuente: Elaboración propia con datos del Banxico y la CHPF varios años, SHCP.

Nota: Cantidades aproximadas por el redondeo.

Se invirtió en más programas de bienestar social y en infraestructura básica.

No se ha tenido el crecimiento esperado, y eso muestra que las reformas fiscales aplicadas a lo largo de estos años no ha provocado un crecimiento continuo de los ingresos.

Con respecto al PIB, a medida que pasan los años, se puede observar que la recaudación va en aumento, pero lentamente, es decir, los ingresos no recauda más del 20% del producto, por tanto el desempeño fiscal, no ha sido del todo favorable. En tanto, el producto ha disminuido considerablemente, llegando a tener en 1994 la producción más baja en este sexenio, a pesar de las políticas de cambio estructural que se aplicaron.

Capítulo II. Evolución de los Ingresos Públicos en México 1988-1994

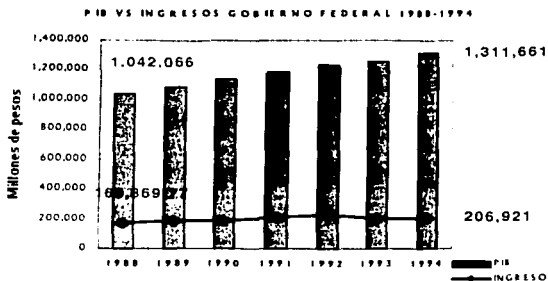
Tabla N° 9

COMPARACION PIB-INGRESO 1993=100 (Millones de pesos)			
ANOS	PIB	INGRESO	Var. %
1988	1,042,066	169,869.77	16.3
1989	1,085,815	190,677.36	17.6
1990	1,140,848	191,815.79	16.8
1991	1,189,017	215,686.16	18.1
1992	1,232,162	229,033	18.6
1993	1,256,196	203,417	16.2
1994	1,311,661	206,921	15.8

Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico, varios años y del INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cantidades aproximadas por el redondeo.

La reforma del Estado, trajo consigo la desincorporación de empresas no estratégicas y el aumento de los precios del petróleo, así como una mayor recaudación que logró que la economía mexicana se consolidara. Aunque una parte de los ingresos obtenidos se destinaron a cubrir la deuda externa, logrando una negociación "favorable" de aplazamiento en pagos en el largo plazo.

Gráfica N° 2



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Fuente: Elaboración propia con datos del Banxico y la CHPF varios años, SHCP.

Nota: Cantidades aproximadas por el redondeo.

CAPÍTULO III. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS EN MÉXICO 1995-2000

Objetivos de la política fiscal para este sexenio:

- ▲ Mantener las finanzas públicas sanas, por medio del financiamiento equilibrado del sector público, además de un manejo y control de los precios y tarifas del sector público para que éstos contribuyan al uso racional de bienes y servicios que presta el Estado y el sano financiamiento de las Entidades que los generan. Por otro lado, disminuir el costo de la deuda pública y poder así reducir la vulnerabilidad de la postura fiscal ante los cambios que puedan afectar al país.
- ▲ Aumentar el ahorro interno. Este objetivo se logra con mantener el ahorro público en niveles que permitan financiar inversiones en áreas prioritarias y estratégicas, pero no sólo ahorro público, sino también ahorro privado para lograr generar mayores empleos y cumplir otra meta dentro de los Criterios Generales de Política Económica, otra vía es por los impuestos, aumento de los impuestos al consumo ya que éstos inciden menos en las decisiones de ahorro e inversión.
- ▲ Promover el uso eficiente de los recursos privados y públicos para el desarrollo nacional. Este objetivo se cumple cuando el gasto público es orientado a las áreas de desarrollo social, entre ellas educación, salud y seguridad social y las áreas de inversión prioritarias para cubrir proyectos estratégicos que permiten aumentar la eficiencia del aparato productivo y los servicios de educación y salud.

3.1 LAS REFORMAS FISCALES EN 1995

La política tributaria en este año, se dirigió a promover la obtención de un nivel de ahorro público compatible con las metas macroeconómicas, al tiempo que permitió continuar con la definición de una reforma fiscal para el ahorro y la inversión.

De esta forma, tenemos que el H. Congreso de la Unión aprobó modificaciones a diversos ordenamientos fiscales, en el marco de la Ley de Ingresos de la Federación y del PARAUSEE. Entre las que destacan⁷⁸:

⁷⁸ SHC P. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995, Mexico 1996, Págs. 38-39.

REFORMAS FISCALES DE DICIEMBRE DE 1994

- Se amplió la bonificación fiscal para elevar hasta en 3.0% el ingreso disponible de los trabajadores que perciben hasta dos salarios mínimos, dependiendo del nivel de sus ingresos exentos.
- Se incrementó de 10.0 a 15.0% la tasa de deducción anual para las nuevas inversiones en patentes de invención o de mejoras, y en general por asistencia técnica o transferencia de tecnología.
- Se elevó de 50.0 a 100.0% la tasa de deducción de las nuevas inversiones en equipo para la conversión a consumo de gas natural, y en el destinado a prevenir y controlar la contaminación ambiental.
- Se amplió el monto máximo deducible de las aportaciones destinadas a los fondos de investigación y desarrollo tecnológico, de 1.0 a 1.5% de los ingresos que el contribuyente obtenga del ejercicio.
- Se estableció la deducción de las aportaciones para fondos destinados a programas de capacitación de los trabajadores, hasta en 1.0% de los ingresos que obtenga el contribuyente en el ejercicio.
- Se aumentó la tasa de deducción de 25.0 a 30.0% para equipo de cómputo y se amplió la del equipo periférico de 12.0 a 30%.
- Se redujo la tasa del Impac de 2.0 a 1.8% y se eximió a las nuevas empresas de su pago por el período preoperativo, el de inicio de operaciones y los dos siguientes; se puede determinar el impuesto considerando el del cuarto ejercicio inmediato anterior actualizado, con lo que las empresas que están en operación pueden diferir por cuatro años el correspondiente a sus nuevas inversiones; y se permite acreditar contra el impuesto del ejercicio, la cantidad actualizada por la inflación, en que el ISR excedió, en cada uno de los tres ejercicios inmediatos anteriores, al Impac, incluso lo pueden acreditar contra los pagos provisionales del mismo.
- Se permitió la deducción inmediata de las inversiones efectuadas por las pequeñas y medianas empresas en las zonas conurbadas del D.F. Guadalajara y Monterrey, siempre que los ingresos percibidos en el ejercicio inmediato anterior no hayan excedido de 4.0 millones de pesos, que el valor de sus activos no rebase la cantidad de 7.9 millones y que no hayan tenido más de 170 trabajadores mensualmente.

- Se amplió el umbral de ingresos brutos de 2.4 a 4.0 millones de pesos, para que los contribuyentes puedan efectuar sus pagos provisionales, tanto de impuestos federales a su cargo como en su carácter de retenedor, en forma trimestral.
- Se elevó el límite de ingresos de 900 mil a un millón de pesos para que las personas físicas con actividades empresariales puedan optar por tributar en el régimen simplificado.
- Se modificó el decreto que promueve la creación de empresas integradoras, eliminándose el monto máximo de ingresos para que éstas puedan tributar en el régimen simplificado, prestar servicios a terceros y obtener ingresos distintos a las cuotas o comisiones hasta en 10.0% de sus percepciones totales. Adicionalmente, se amplió el período de 5 a 10 años para ser sujeto de dicho régimen y se les autorizó realizar operaciones a nombre y por cuenta de sus integradas.
- Se redujo de 4 a dos veces al año la actualización por inflación de las tarifas y tablas de ISR de personas físicas, así como de las cantidades que se estipula la legislación fiscal.
- Se autorizó el pago en parcialidades de las contribuciones adeudadas que no correspondan a los últimos tres meses anteriores a aquél en el que se ejerce dicha opción.
- Se eliminó la obligación de conservar los cheques devueltos por las instituciones de crédito y de llevar los registros de acciones adquiridas y de utilidades de cada ejercicio.
- Se estableció la obligación para que la autoridad concluya una visita fiscal en un plazo máximo de nueve meses para los contribuyentes de reducida y mediana capacidad administrativa, dicho plazo podrá prorrogarse por períodos iguales hasta por dos ocasiones, siempre y cuando la notificación de emita por una autoridad competente.
- Se sustituyeron las multas que se establecían tomando como base los ingresos del contribuyente fijándose en montos mínimos y máximos y se disminuyeron algunas que se consideraban elevadas.
- Se incorporó a la Ley del ISR el esquema de transición, en apoyo de aquellos contribuyentes que abandonan el régimen simplificado para pasar al general de Ley.
- Se suprimió del ISR el gravamen a los dividendos fictos en los casos de erogaciones no deducibles, la omisión de ingresos, de compras no realizadas y de la utilidad fiscal determinada presuntivamente, conceptos éstos, que se consideraban como Ingreso

acumulable. Con ello se evita la doble tributación que se generaba al momento de la distribución de utilidades.

- Se otorgó el tratamiento de los ejidatarios a los comuneros, para exentarlos del ISR en la primera enajenación de sus parcelas.
- Se incorporaron como parte del sistema financiero, para efectos del ISR, a las Sociedades Financieras de Objeto Limitado.

REFORMAS FISCALES DE MARZO DE 1995

- Se ampliaron en el ISR los porcentajes de deducción inmediata de las inversiones realizadas durante 1995, al reducir la tasa de descuento con que se calculan de 5.0 a 3.0%.
- Se estableció que el IVA aplicable a los intereses derivados de créditos al consumo, de tarjetas de crédito y de servicios, así como de arrendamiento financiero, únicamente se cause por la parte del interés real.
- Se estableció en el Código Fiscal de la Federación, considerar como interés el ajuste que se hace a través de las UDIS, mediante la aplicación de índices o factores a los créditos, deudas, operaciones y pagos por contratos de arrendamiento financiero.
- Se modificó la Ley del ISR para personas morales y físicas con actividades empresariales para que, en el caso de créditos, deudas, operaciones o el importe de los pagos de los contratos de arrendamiento financiero que se encuentren denominados en UDIS, no se considere interés el ajuste que se realice al principal y no se calcule el componente inflacionario. Para los pagos provisionales del ISR, se consideran como ingresos nominales los intereses conforme se devenguen, incluyendo el ajuste por inflación del principal.
- Se determinó que las personas físicas que perciben ingresos por intereses derivados de títulos de deuda denominados en UDIS, estarán sujetas a la tasa de retención de 15.0% sobre los intereses reales. Cuando los títulos de créditos denominados en UDIS, se enajenen a través de casas de bolsa, éstas también retendrán 15.0%. Las retenciones serán sobre el total del interés real, sin deducción alguna y tendrán carácter de pago definitivo.
- Se estableció que las personas físicas que obtengan intereses por préstamos denominados en UDIS, otorgados a personas morales o a personas físicas con actividades empresariales, estarán sujetas a una retención de 35.0% sobre los

intereses reales, debiendo hacer pagos provisionales utilizando la tarifa de personas físicas, o si el ingreso es esporádico, se realizará un pago de 35.0%, acreditando, en ambos casos, el impuesto retenido contra los pagos provisionales.

- Se incrementó, a partir del 1 de abril de este año, la tasa general de IVA de 10.0 a 15.0%. Para no afectar la competitividad del comercio mexicano en la región fronteriza, se mantuvo la tasa general de 10.0 %.

Durante este año se prosiguió con la celebración de convenios internacionales en materia fiscal con los principales socios comerciales del país, a efecto de evitar la doble tributación y homologar, bajo el principio de reciprocidad, el tratamiento que se otorga a las compañías extranjeras que invierten en México, con el que se da a las firmas mexicanas en el exterior. Están vigentes los convenios suscritos con Alemania, Canadá, Corea, España, Estados Unidos, Francia, Noruega, Italia, Países Bajos, Reino Unido, Singapur, Suecia y Suiza. Asimismo, se encuentran en proceso los correspondientes con Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Dinamarca, Ecuador, Finlandia, India, Irlanda, Israel, Japón, Malasia, Nicaragua y Rumania.

3.1.1 LOS INGRESOS EN 1995

Ingresos Tributarios

En 1995 el Gobierno Federal obtuvo ingresos por 193,630.36 millones de pesos, que superó a lo estimado en 21.9%; sin embargo, respecto a lo recaudado el año anterior, dicho monto fue inferior en 6.4% real.

Los resultados anteriores reflejan que, a pesar de la contracción económica y las desgravaciones impositivas, el esfuerzo fiscal coadyuvó en forma importante al objetivo del programa de emergencia de fortalecer el ahorro público. La favorable evolución de las ventas externas de petróleo y el incremento de la tasa general del IVA, son los principales factores que permitieron contrarrestar tales eventos.

El análisis de la clasificación económica de los ingresos del Gobierno Federal muestra que, los tributarios aportaron el 60.8% del total. Lo anterior se atribuye principalmente a las reformas fiscales llevadas a cabo en el marco de la Ley de Ingresos y del PARAUSEE, así como a la contracción económica. Por su importancia dentro de los Ingresos tributarios sobresalen los impuestos Sobre la Renta, al Activo, al Valor Agregado, Especial sobre Producción y Servicios y a la Importación.

Capítulo III. Evolución de los Ingresos Públicos en México 1995-2000

Tabla N° 10

INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL				
(Millones de Pesos)				
1993= 100				
CONCEPTO	1995			
	RECAUDACION		VARIACIONES	
	Original	Ejercido	Respecto al Original	Como fuente de Ingreso
TOTAL	158,838.47	193,630.36	21.90	100.00
TRIBUTARIOS	118,876.49	117,711.99	-0.98	60.79
Renta 1/	52,197.88	48,799.97	-6.51	41.46
Valor Agregado	27,644.39	35,792.85	29.48	30.41
Producción y Servicios	20,922.86	17,079.07	-18.37	14.51
Servicios Telefónicos	1,886.58	2,143.77	13.63	1.82
Tenencia o Uso de Vehículos	2,257.67	2,128.77	-5.71	1.81
Automóviles Nuevos	799.63	461.99	-42.22	0.39
Importación	9,960.81	7,703.07	-22.67	6.54
Exportación	36.84	43.82	18.95	0.04
Accesorios	3,074.44	3,548.45	15.42	3.01
Otros	95.38	10.23	-89.28	0.01
NO TRIBUTARIOS	39,961.99	75,918.37	89.98	39.21
Derechos	26,411.60	48,182.13	82.43	63.47
<i> Hidrocarburos</i>	<i>22,368.26</i>	<i>44,563.52</i>	<i>99.23</i>	<i>92.19</i>
<i> Otros</i>	<i>4,043.34</i>	<i>3,618.61</i>	<i>-10.50</i>	<i>7.51</i>
Productos	2,196.02	6,085.78	177.13	8.02
Aprovechamientos	11,354.37	21,643.01	90.61	28.51
Contribución de Mejoras		7.46		

Nota:

1: Incluye el Impuesto al Activo.

Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico y la CHPF 1995, SHCP, 1996.

Cantidades aproximadas por el redondeo.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Impuesto Sobre la Renta y al Activo

Estos impuestos generaron recursos por 48,799.97 millones de pesos, cifra que en términos reales fue menor a la registrada el año anterior en 23.6% y comparada con la estimación se redujo en 6.5%. Esto se explica, por la caída de la actividad productiva, los menores niveles de empleo y salarios reales y las pérdidas cambiarias de las empresas con pasivos en moneda extranjera.

Impuesto al Valor Agregado

Por concepto de este impuesto se captaron 35,792.85 millones de pesos, monto inferior en 7.8% real a lo obtenido el año anterior. Este resultado se encuentra asociado con la importante baja registrada en las ventas, dada la contracción económica.

Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

Este impuesto aportó 17,079.07 millones de pesos, lo que representó una caída anual de 35.0% real y de 18.4% con relación a lo previsto originalmente. Esto se explica principalmente por la forma en que opera el régimen fiscal de Pemex, en donde una reducción en el precio de venta al público de las gasolinas y diesel, medido en dólares, genera una baja en el impuesto. Esto se compensa con un aumento al derecho de extracción de petróleo, de tal forma que la carga fiscal del organismo no se vea afectada en sentido alguno. Por otro lado, la reorientación hacia productos de menor precio en el consumo de bebidas alcohólicas, cervezas y tabacos, propició que la recaudación de los gravámenes especiales que se aplican a éstos, se redujeran.

El Impuesto a la Importación

Este impuesto generó recursos por 7,703.07 millones de pesos, nivel inferior en 35.5% real al de 1994 y en 22.7% a lo estimado. La disminución de las adquisiciones externas, que trajeron consigo tanto la depreciación cambiaria como la recesión de la economía, justifican la reducción observada.

Ingresos No Tributarios

Estos ingresos ascendieron a 75,918.37 millones de pesos, cantidad que superó en 90% lo programado y en 35.2% real lo alcanzado en el ejercicio precedente. Ello se debió, principalmente, al dinamismo de los derechos provenientes de la actividad petrolera y de los recursos derivados de inversiones en el rubro de Productos.

Derechos

Los Derechos generaron 48,182.13 millones de pesos, monto que rebasó en 82.4% lo estimado y en 45.3% real a lo registrado el año anterior. Lo anterior se atribuye, por un lado, a la forma en que opera el régimen fiscal de Pemex y por otro, a la favorable evolución de los ingresos por ventas externas de hidrocarburos, a que dio lugar el efecto combinado de la depreciación cambiaria y el aumento en el precio promedio del crudo, que pasó de 13.88 a 15.70 dls. por barril de 1994 a 1995.

Productos

Por concepto de Productos se captaron 6,085.78 millones de pesos, superior en 89.2% a lo recaudado un año antes y en 177.1% a la previsión original. Los mayores réditos percibidos por el Gobierno Federal, dado el incremento en las tasas de interés y la modificación al régimen cambiario, da cuenta del comportamiento observado.

Aprovechamientos

Éstos aportaron 21,643.01 millones de pesos, lo que representó un crecimiento anual de 9.4% real y de 90.6% respecto a lo proyectado. Este comportamiento se explica principalmente, por los enteros efectuados por el Banxico a la Tesofe por remanentes de operación, derivados a su vez, del efecto cambiario y del diferencial en las tasas de interés.

3.2 LAS REFORMAS FISCALES EN 1996

La política tributaria se apoyó en al concesión de incentivos fiscales a la inversión y a la creación de empleos, la simplificación fiscal y administrativa y el otorgamiento de mayor seguridad jurídica a los contribuyentes.

En este año, se hicieron modificaciones fiscales, aprobadas por el Honorable Congreso de la Unión, de las cuales destacan las siguientes⁷⁹:

REFORMAS DE NOVIEMBRE DE 1995

- Se eximió del pago del Impac, por el ejercicio de 1996, a los contribuyentes cuyos ingresos en 1995 no excedieran de 7 millones de pesos.
- Se estableció la opción para las empresas y otros contribuyentes de la Ley del ISR, de deducir el 100.0% el monto de las inversiones de bienes nuevos de activo fijo, excepto automóviles, que hayan excedido a las efectuadas durante los 10 primeros meses de 1995.
- Se autorizó el acreditamiento contra el ISR o el Impac de un monto equivalente a 20.0% del salario mínimo general elevado al año, por cada empleo adicional generado entre el 1 de noviembre de 1995 y el 31 de diciembre de 1996, por encima del promedio de los 10 primeros meses de 1995.
- Se eximió del pago del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, por el ejercicio de 1996, a las enajenaciones de vehículos que realicen los fabricantes o distribuidores de los mismos, así como a las importaciones.
- Se permitió a los contribuyentes del ISR que inviertan en la adquisición de automóviles nuevos, que destinen exclusivamente al transporte de bienes o prestación de servicios relacionados con su actividad, cuyo precio de compra no exceda de 224 mil pesos, deducir hasta 71.0% de dicho monto por unidad adquirida.

⁷⁹ SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1996. México, 1997. Pág. 42-45

- Se prorrogó hasta 1996 la vigencia del decreto que condona parcialmente el ISR de personas físicas, por concepto de ingresos derivados de créditos a tasas preferenciales y autoriza el pago en parcialidades del impuesto no condonado.

REFORMAS DE DICIEMBRE DE 1995

- Se dio permanencia a la deducción inmediata de las inversiones aplicando una tasa de descuento de 3.0%. Asimismo, se mantuvo la opción de la deducción inmediata de las inversiones para las empresas de mediana capacidad administrativa, sin la restricción de que los bienes deban utilizarse fuera de las áreas metropolitanas y de influencia en el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey. Además, se amplió el umbral de ingresos y activos a 7 y 14 millones de pesos, respectivamente y se eliminó el requisito del número de trabajadores.
- Se estableció un nuevo régimen tributario opcional para que las personas físicas que realizan actividades empresariales que enajenen bienes o presten servicios al público en general, y cuyos ingresos y activos no hayan excedido en el ejercicio inmediato anterior de 77 y 15 salarios mínimos anuales, respectivamente, paguen 2.5% sobre sus ingresos brutos por concepto del ISR.
- Se estableció en forma definitiva la disminución de las tasas de retención del ISR a 4.9 y 10.0%, sobre los intereses pagados a entidades financieras y a proveedores extranjeros, respectivamente, que residan en países con los cuales México haya celebrado tratados para evitar la doble tributación.
- Se otorgó el beneficio de la retención de 4.9% en el ISR para intereses pagados a sucursales de bancos mexicanos en el extranjero sin distinción alguna. Asimismo, se aprobó la aplicación de dicha tasa sobre los intereses pagados a residentes en el extranjero, siempre que los beneficiarios efectivos de los mismos residan en países miembros de la OCDE.
- Se estableció en el ISR que los intereses moratorios se deben acumular o deducir en términos reales hasta que efectivamente se cobren o paguen, cuando se trate de operaciones contratadas entre empresas y contribuyentes personas físicas con actividad empresarial.
- Se amplió de 5 a 10 años el período para la amortización de pérdidas fiscales sin restricción alguna. Esta regla aplica exclusivamente para las pérdidas fiscales ocurridas a partir del ejercicio de 1991.

Capítulo III. Evolución de los Ingresos Públicos en México 1995-2000

- Se estableció en forma permanente en la Ley del IVA, la aplicación de la tasa 0.0% para la enajenación de alimentos procesados y medicinas de patente, en todas las etapas de producción hasta su comercialización al consumidor final.
- Se redujo la tasa del IVA aplicable al servicio de suministro de agua potable de uso doméstico, de 15.0 a 0.0%.
- Se determinó que el IVA sobre intereses derivados de créditos al consumo y de tarjetas de crédito, sólo grave los intereses reales de dichos créditos. En cuanto a los intereses moratorios, se modificó el momento de causación para pagarse cuando se traslade el impuesto, o bien cuando éstos se paguen, lo que ocurra primero.
- Se autorizó que las cámaras de industria y comercio, así como las asociaciones empresariales, cuenten con la figura de apoderado aduanal para tramitar las operaciones de comercio exterior de sus agremiados. Adicionalmente, se reestructuró la figura de la cuenta aduanera para permitir pagar a través de ella, no sólo el Impuesto General de Importación sino también el IVA y las cuotas compensatorias.
- Se estableció la creación del Consejo de Clasificación Arancelaria, como órgano colegiado para la resolución expedita de las consultas formuladas sobre la correcta clasificación de las mercancías.
- Se incluyó la posibilidad de que las empresas puedan realizar diversas operaciones de exportación amparadas en un solo documento, denominado "Pedimento Consolidado".
- Se creó la figura de "Constancia de Exportación" como única formalidad para que las empresas micro, pequeñas y medianas que enajenen sus productos a maquiladoras y a empresas con programas de exportación autorizados por la SECOFI, puedan solicitar la devolución o compensación de saldos a favor por el IVA que les fue trasladado.
- Se establecieron, para los casos de escisión y fusión de sociedades, reformas relativas a los pagos provisionales y del ejercicio, tanto para el ISR como en el IVA.
- Se simplificó el mecanismo para determinar el costo fiscal de las acciones que se enajenen, mediante la utilización de la Cuenta de Utilidad Fiscal Neta -CUFIN- que adicionará, al costo de adquisición, el monto que resulte de la diferencia entre los saldos de la CUFIN a la fecha de adquisición y la de compra.
- Se permitió, con el reconocimiento de las pérdidas cambiarias, que aquéllas ocurridas en el ejercicio puedan ser compensadas contra utilidades cambiarias hasta en los cinco ejercicios siguientes, modificándose también los pagos provisionales.

Capítulo III. Evolución de los Ingresos Públicos en México 1995-2000

- Se redujo el plazo para la devolución de saldos a favor en el pago de contribuciones de 90 a 50 días.
- Se autorizó a los contribuyentes que dictaminen sus estados financieros, compensar cualquier saldo a favor derivado del pago de impuestos federales contra el ISR o IVA del ejercicio a su cargo, con excepción del IVA que se cause en operaciones de comercio exterior.
- Se extendió el plazo para efectuar el pago de adeudos fiscales de 36 a 48 meses y se definió el mecanismo para determinar el monto de cada parcialidad, así como el establecimiento de una nueva fórmula para el cálculo de recargos, tratándose de este tipo de pagos.
- Se estableció la obligación, por parte de la SHCP, de dar a conocer a los contribuyentes los criterios de carácter interno para la aplicación y cumplimiento de las disposiciones fiscales, salvo aquellos que, a juicio de la propia autoridad, tengan el carácter de confidenciales.
- Se habilitó un nuevo procedimiento denominado "Justicia de Ventanilla", a través del cual las autoridades resuelven en un plazo máximo de seis días hábiles, problemas relacionados con multas, requerimientos, declaraciones fiscales y de registro federal de contribuyentes.
- Se estableció una alternativa de carácter excepcional, mediante la cual los contribuyentes estarán en posibilidades de que las resoluciones que les hayan sido desfavorables, puedan ser modificadas o revocadas por las propias autoridades fiscales.
- Se fortalecieron las facultades del Tribunal Fiscal de la Federación como medio de defensa del contribuyente, a través de una nueva Ley Orgánica y reformas al Código Fiscal de la Federación.
- Se estableció que una vez levantada el acta final de la visita domiciliaria no se podrán formular actas complementarias.
- Se amplió el plazo de 15 a 45 días como máximo para que, derivado de las visitas de fiscalización, los contribuyentes presenten pruebas que desvirtúen los hechos u omisiones determinados por las autoridades fiscales.

- Se estableció que la autoridad fiscal no formulará ninguna acción siempre y cuando el contribuyente declare espontáneamente el monto de la contribución omitida, así como los recargos correspondientes, antes que la autoridad lo detecte.
- Se creó un órgano administrativo desconcentrado de la SHCP denominado Servicios de Administración Tributaria -SAT-, cuyas principales funciones son:
 - ❖ La aplicación correcta, eficaz y oportuna de la legislación fiscal y aduanera;
 - ❖ Mejorar la eficiencia en la administración tributaria; y
 - ❖ Promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales de parte del contribuyente.
- Se estableció, en la propia ley, el servicio Fiscal de carrera, cuya finalidad será dotar al SAT de un cuerpo de funcionarios fiscales calificado, profesional y especializado, el cual estará sujeto a un proceso permanente de capacitación y desarrollo integral.
- Se estableció que se realizará permanentemente una evaluación de la administración tributaria en función de los objetivos y metas aprobados. Para ello, el Ejecutivo Federal informará al Honorable Congreso de la Unión de los resultados obtenidos, dentro del Informe sobre la Situación Económica y las Finanzas Públicas que presenta trimestralmente.
- Se realizaron acciones, por parte de la Subsecretaría de Ingresos, dirigidas a la identificación y reingeniería de los procesos estratégicos dentro de su estructura organizacional, así como de las políticas y sistemas, que se reflejen en mejoras substanciales de calidad y servicio, para implantarse en la fase de rediseño a partir de enero de 1997.

REFORMAS DE MAYO DE 1996

- Se modificó, a partir de abril de 1996, la tabla de crédito al salario, con objeto de desgravar totalmente a los trabajadores con percepciones de hasta tres salarios mínimos. Con ello se incrementó en 3.0% adicional el ingreso disponible de aquellos que obtienen un salario mínimo.
- Se incorporaron como sujetos del Impac a las empresas que integran el sistema financiero, para que cumplieran con el principio de equidad que debe guardar el sistema impositivo.

Capítulo III. Evolución de los Ingresos Públicos en México 1995-2000

- Se determinó la base gravable del Impac para las personas físicas sin actividad empresarial que otorgan el uso o goce temporal de bienes a otros contribuyentes de este gravamen.
- Se publicó el Decreto de Apoyo a los Deudores del Fisco Federal

Se establecieron dos esquemas básicos:

- ❖ Para adeudos menores a \$5,000 pesos en cuyo caso se aplicó una condonación de 50.0% contra la liquidación total del adeudo, siempre que ésta se haya realizado a más tardar el 30 de diciembre de 1996.
- ❖ Para adeudos mayores de \$5,000 pesos y hasta \$500,000 pesos:
 - Se permitió la reestructuración de los pasivos hasta en 48 parcialidades mensuales, pudiendo optar por un esquema de pagos constantes en términos reales. La fecha límite para esta opción fue el 31 de octubre de 1996.
 - Adicionalmente, los contribuyentes tuvieron derecho a una condonación de 25.0% contar lo pagos de adeudos que realizaron en agosto, porcentaje que disminuyó mensualmente hasta ubicarse en 15.0% si el pago se realizó en diciembre de 1996.
- Se determinó que en el caso de los contribuyentes con adeudos mayores a \$500,000 pesos, éstos pudieran gozar de los mismos beneficios a que se refiere el segundo esquema, pero sólo los primeros \$500,000 pesos.
- Se dispuso la suspensión de los procedimientos administrativos de ejecución tendentes a la recuperación de los créditos fiscales referidos. Para los adeudos que excedieron los \$5,000 pesos, hasta el 31 de octubre; en los demás, hasta el 31 de diciembre de 1996.

Por medio de estas reformas se trató de incentivar la actividad económica, principalmente a la pequeña y mediana empresa, así como al sector exportador, mediante la ampliación permanente de los porcentajes de deducción inmediata, un régimen opcional de tributación para pequeños contribuyentes y un nuevo marco legal en materia aduanera.

La creación del Programa Único de Apoyo a Deudores del Fisco Federal -PROAFI-, formalizado el 3 de julio de este año, se condonaron parcialmente los adeudos por impuesto y multas derivados del incumplimiento de obligaciones fiscales generadas hasta el 31 de mayo de 1996 y se firmaron acuerdos para reestructurar el pago de dichos

pasivos. Al cierre del año, el número de contribuyentes apoyados por el PROAFI fue de poco más de 450 mil, tanto personas físicas como morales.

A fin de avanzar en el proceso de modernización de la administración tributaria, el 15 de diciembre de 1995, se expidió la Ley del Servicio de Administración Tributaria, misma que entrará en vigor en julio e 1997. A través de esta ley se creó un órgano administrativo desconcentrado de la SHCP, con autonomía de gestión y presupuestal, que asumirá las atribuciones que tenía anteriormente la Subsecretaría de Ingresos para la determinación y recaudación de las contribuciones federales.

3.2.1 LOS INGRESOS EN 1996

En el marco de la Alianza para la Recuperación Económica se acordaron, entre otras medidas, el otorgamiento de incentivos fiscales para alentar la inversión y la generación de empleos y las modificaciones a los precios de los energéticos, a fin de evitar rezagos que pudieran incidir en las finanzas paraestatales y provocar desabasto en el mercado interno.

El comportamiento de los ingresos estuvo influido, por la captación de recursos petroleros, mismo que superaron en 11.4% la meta y como consecuencia del mayor precio y volumen exportado de petróleo crudo. La cotización promedio de la mezcla mexicana se situó en 18.94 dls. por barril, que se compara con 15.70 y 13.25 del año anterior y la prevista.

Ingresos Tributarios

En este año el Gobierno Federal obtuvo ingresos por 205,027.42 millones de pesos, cifra que rebasó en 8.0% a lo estimado en la Ley de Ingresos. El comportamiento de la recaudación federal se explica, por la evolución del mercado petrolero internacional, el aumento en la tasa general del IVA aplicada a partir de abril de 1995 y la mayor eficiencia lograda en la administración tributaria, aunque no es un crecimiento muy notable, debido a la crisis de 1994.

El análisis de los recursos por su origen, refleja que las fuentes tributarias aportaron 57.6% del total. Lo anterior, se explica por dos aspectos; el costo de los incentivos fiscales y los efectos que el menor ritmo de actividad económica registrado durante 1995 tuvo sobre la recaudación de 1996.

Por su importancia recaudatoria sobresalen los gravámenes Sobre la Renta y al Activo, al Valor Agregado, Especial sobre Producción y Servicios y a la Importación.

Capítulo III. Evolución de los Ingresos Públicos en México 1995-2000

Tabla N° 11

INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL				
(Millones de Pesos)				
1993= 100				
CONCEPTO	1996			
	RECAUDACIÓN		VARIACIONES	
	Original	Ejercido	Respecto al Original	Como fuente de Ingreso
TOTAL	189,926.57	205,027.42	7.95	100.00
TRIBUTARIOS	123,566.72	118,037.39	-4.47	57.57
Renta 1/	48,361.68	50,745.29	4.93	42.99
Valor Agregado	41,097.77	37,661.04	-8.36	31.91
Producción y Servicios	21,493.50	15,509.06	-27.84	13.14
Tenencia o Uso de Vehículos	2,136.05	2,200.97	3.04	1.86
Automóviles Nuevos	-	5.54		0.01
Importación	7,421.53	8,280.51	11.57	7.02
Exportación	45.39	25.90	-42.92	0.02
Accesorios	2,858.05	3,960.99	38.59	3.36
Otros	152.77	170.37	11.52	0.14
NO TRIBUTARIOS	66,359.85	86,990.02	31.09	42.43
Derechos	46,447.64	59,173.24	27.40	68.02
<i> Hidrocarburos</i>	<i>42,653.00</i>	<i>55,415.68</i>	<i>29.92</i>	<i>93.65</i>
<i> Otros</i>	<i>3,794.64</i>	<i>3,757.56</i>	<i>-0.98</i>	<i>6.35</i>
Productos	3,128.17	3,732.91	19.33	4.29
Aprovechamientos	16,783.83	24,080.85	43.48	27.68
Contribución de Mejoras	0.21	3.03	1350.00	0.01

Nota

1/ Incluye el Impuesto al Activo.

Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico y la CHPF 1996. SHCP, 1997.

Cantidades aproximadas por el redondeo.

Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Activo

Estos impuestos generaron ingresos por 50,745.29 millones de pesos, monto que se redujo en 4.5% a la estimación original.

Impuesto al Valor Agregado

Por concepto de éste se capturaron 37,661.04 millones de pesos, cifra que rebasó en 5.2% real lo reportado en el año anterior, sin embargo, comparada con lo proyectado fue inferior en 8.4%. El dinamismo anual se debió al aumento de la tasa general del IVA de 10 a 15% y a la favorable evolución de la actividad económica. La diferencia con relación a la meta se explica por el alto nivel de evasión que se registró durante los primeros meses del año, ante lo cual la administración tributaria puso en marcha, a partir de abril, un amplio programa de fiscalización enfocado a detectar el incumplimiento de la obligación fiscal.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

Aportó 15,509.06 millones de pesos, lo que significó una caída anual de 9.2% real y una disminución de 27.8% con respecto a lo programado. Lo anterior se explica por la forma en que opera el régimen fiscal de Pemex, conforme al cual la reducción de la brecha entre el costo y el precio de venta al público de las gasolinas y diesel, genera una disminución de este gravamen, misma que se compensa con un aumento en el derecho de extracción de petróleo, de manera que la carga fiscal del organismo no se afecta y la contracción y reorientación hacia productos de menor precio en el consumo de bebidas alcohólicas, cervezas y tabacos.

Impuesto a la Importación

Se percibieron por este impuesto 8,280.51 millones de pesos, monto que representó un crecimiento anual de 7.5% y de 11.6% con relación a lo previsto. En dicho comportamiento se combinó la reducción de los aranceles acordada en el mercado del TLC y el incremento de las importaciones a que dio lugar a la reactivación productiva y la recuperación del consumo interno.

Ingresos No Tributarios

Ascendieron a 86,990.02 millones de pesos, cantidad que superó en 14.6% a lo recaudado un año antes y 31.1% a lo previsto en la LIF. El dinamismo de los Derechos aplicados a la actividad petrolera y los excedentes de operación del Banxico que se consignaron en el renglón de Aprovechamientos, son los principales factores que justifican su evolución.

Derechos

Por concepto de Derechos se capturaron 59,173.24 millones de pesos, cifra que rebasó en 27.4% lo previsto en la LIF. Esto se debió al notable desempeño de la exportación petrolera, que se vio favorecido por los incrementos registrados en la cotización promedio del crudo y en el volumen exportado. El precio de la mezcla mexicana se ubicó en 18.49 dls. por barril, nivel superior en 42.9% al esperado en la LIF y en 20.6% al del año anterior.

Por los derechos diferentes de hidrocarburos se obtuvieron 3,757.6 millones de pesos, con lo que se superó en 3.8% real a lo percibido en el ejercicio anterior. Ello se debió básicamente a los derechos provenientes de: trámite aduanero, uso de aeropuertos, servicios a la navegación en el espacio aéreo y expedición de pasaportes.

Productos

En este rubro se generaron 3,732.91 millones de pesos, monto inferior en 38.7% real al observado un año antes; sin embargo, frente a lo presupuestado fue mayor en 19.3%. La variación anual se explica, en gran medida, por la disminución de los intereses obtenidos por el Gobierno Federal a consecuencia de la reducción generalizada en 1996 de las tasas de mercado.

Aprovechamientos

Se percibieron ingresos por 24,080.85 millones de pesos, cifra que rebasó en 43.5% a la meta y en 11.3% real lo registrado en el ejercicio precedente. Los remanentes de operación del Banxico y el pago del aprovechamiento sobre los rendimientos excedentes realizados por Pemex, dan cuenta de dicho comportamiento.

3.3 LAS REFORMAS FISCALES EN 1997

El H. Congreso de la Unión aprobó reformas a diversos ordenamientos fiscales, las cuales se delimitaron bajo dos grandes directrices⁸⁰:

- Disposiciones para facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y estimular la actividad económica de los particulares, inclusive en el ámbito de las operaciones de comercio exterior y
- Disposiciones para fomentar el pago oportuno de las contribuciones y fortalecer la capacidad fiscalizadora de la autoridad.

Las reformas fiscales aprobadas destacan las siguientes⁸¹:

REFORMAS DICIEMBRE 1996

Estímulos Fiscales

- Se eximió del pago del Impac causado en el ejercicio de 1997, a los contribuyentes cuyos ingresos acumulables en 1996 no hayan excedido de 4.06 millones de pesos.
- Se permitió, en el ISR, efectuar opcionalmente la deducción total de hasta 62.5% del importe de las inversiones de bienes nuevos de activo fijo en 1997, excepto automóviles, que hayan excedido a las realizadas durante 1995, en lugar de las deducciones previstas en los artículos correspondientes de la Ley del ISR.

⁸⁰ SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1997, pag. 45 México, 1998.
⁸¹ Op. Cit. Pag. 46-49 México, 1998.

- Se otorgó un crédito fiscal equivalente a 20.0% del salario mínimo anual, acreditable contra el ISR o el Impac, por cada empleo adicional generado por arriba del promedio de trabajadores contratados en 1996.
- Se autorizó a los contribuyentes del ISR que hayan invertido en la adquisición de automóviles nuevos, destinados exclusivamente al transporte de bienes o prestación de servicios relacionados con su actividad, cuyo precio de venta no excediera de 102.4 mil pesos, deducir hasta 71.0% de dicho monto, sin que en ningún caso la deducción pudiera ser mayor a 57.03 mil pesos por unidad adquirida.

Impuesto Sobre la Renta

- Se permitió a las personas físicas compensar pérdidas cambiarias e inflacionarias generadas en un ejercicio contra los intereses o ganancias cambiarias del mismo ejercicio. Adicionalmente, se autorizó a las empresas y personas físicas con actividades empresariales amortizar pérdidas fiscales de ejercicios anteriores, actualizándolas hasta diciembre del ejercicio inmediato anterior al que se amortizan.
- Se otorgó mayor flexibilidad para que las empresas puedan invertir los recursos aportados a fondos destinados a la investigación y desarrollo de tecnología o a programas de capacitación, igual que en el caso de los fondos de pensiones. Asimismo, quedaron desgravadas tanto las aportaciones como los rendimientos que aquellas generen, siempre y cuando se apliquen a los fines señalados dentro de un plazo no mayor de dos años.
- Se autorizó la deducción de donativos efectuados a las asociaciones y sociedades civiles dedicadas a la preservación de la flora y fauna silvestre y acuática y a realizar investigaciones dentro de las áreas naturales protegidas.
- Se modificó el sistema de acreditamiento de impuestos pagados en el extranjero, para que pueda realizarse en un segundo nivel corporativo, condicionado a que el residente en México tenga una participación indirecta de cuando menos 5.0% del capital social de la sociedad residente en el extranjero.
- Se estableció un esquema de acreditamiento que permite a las sociedades controladoras acreditar los impuestos pagados en el extranjero por sus sociedades controladas, a efecto de evitar una doble tributación.

Capítulo III. Evolución de los Ingresos Públicos en México 1995-2000

- Se reformó el esquema de acreditamiento de los impuestos pagados en el extranjero, permitiendo separar las deducciones en tres componentes para determinar de manera más adecuada el límite del impuesto extranjero acreditable.
- Se permitió la transmisión del derecho de acreditar el Impuesto pagado en el extranjero en el caso de escisión de sociedades, independientemente de la existencia de un tratado fiscal.
- Se estableció la tasa de retención de 10.0% aplicable a los intereses pagados por aseguradoras nacionales a instituciones de seguros del extranjero, residentes de países con los que se tiene en vigor un tratado para evitar la doble tributación y se redujo de 35.0 a 21.0% cuando se paguen a residentes de otros países.
- Se modificó el régimen relativo a la adquisición o pérdida de la residencia fiscal, con objeto de que quienes la adquieran en un ejercicio determinado, únicamente acumulen los ingresos generados a partir de la fecha oficial en que se adquirió, eliminando con ello la doble imposición.
- Se simplificó el cálculo del régimen fiscal que permite estimar las deducciones por gastos futuros de manera correspondiente con la obtención de ingresos y se limitó su aplicación para aquellos contribuyentes que realicen desarrollos inmobiliarios, fraccionamientos de lotes, producción de activos fijos de largo proceso de fabricación y a los prestadores del servicio turístico de tiempo compartido. Además, se precisaron los conceptos que pueden incluirse en las estimaciones que permite este régimen y se acota el margen de error de las mismas a 5.0%.
- Se precisó que las sociedades de inversión de capitales podrán diferir el pago del ISR por los intereses y la ganancia inflacionaria, hasta el ejercicio en que los distribuyan, siempre que en los ejercicios de inicio de operaciones, el segundo, tercero y cuarto mantengan en promedio invertido cuando menos 20.0, 60.0, 70.0 y 80.0%, respectivamente, de sus activos en acciones de empresas promovidas.
- Se efectuaron cambios al régimen tributario aplicable a las operaciones internacionales para inhibir el uso de jurisdicciones de baja imposición fiscal.
- Se incorporaron los métodos tradicionales y alternativos aceptados por la OCDE para determinar los precios de transferencia.
- Se gravaron todas las actividades vinculadas a las prestaciones de artistas y deportistas extranjeros.

Capítulo III. Evolución de los Ingresos Públicos en México 1995-2000

- Se eliminó la tarifa que se aplica a los honorarios de los residentes en el extranjero y se estableció una tasa general de retención de 21.0 %.

Impuesto al Valor Agregado

- Se autorizó el acreditamiento del 100.0% del IVA pagado en la adquisición de bienes de inversión, por los que opten por la deducción inmediata, en lugar del porcentaje correspondiente, el cual siempre es menor a 100.0%.
- Se limitó la aplicación del régimen preferencial en el pago del IVA de transportación aérea, sólo a 25.0% del boleto de avión adquirido por la población mexicana ubicada en la franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país.
- Se estableció que tratándose de ventas de proveedores nacionales a empresas con Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación -PITEX-, maquiladoras y Empresas de Comercio Exterior -ECEX-, únicamente se podrá trasladar el IVA a tasa cero en la proporción que hayan representado las exportaciones de la empresa exportadora en el total de sus ventas del trimestre inmediato anterior.

Impuesto al Activo

- Se precisó que están sujetas al pago de este gravamen las personas que otorgan el uso o goce de bienes a contribuyentes del mismo, sólo por aquellos que sean utilizados en el desarrollo de actividades empresariales.
- Se estableció que las sociedades que tengan el carácter de controladoras y las sociedades controladas que se incorporen a la consolidación, no podrán gozar del beneficio del no pago del Impac por cuatro años, excepto por la proporción en que la sociedad controladora no participe, directa o indirectamente, en su capital social, o por los bienes nuevos o que se utilicen por primera vez en México, adquiridos por las sociedades controladas que se incorporen a la consolidación.

Código Fiscal de la Federación

- Se permitió que el contribuyente pueda autocorregir su situación fiscal no sólo al enfrentar una visita domiciliaria, sino también en las revisiones de gabinete.
- Se modificó el mecanismo para determinar la tasa de recargos, al reducir el factor que se aplica a la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio -TIIE- de 1.7 a 1.5%.

Capítulo III. Evolución de los Ingresos Públicos en México 1995-2000

- Se estableció que el pago a plazos de las contribuciones omitidas y sus accesorios se efectúe mediante el uso de Unidades de Inversión -UDI's-. Con ello el contribuyente tiene la certeza del monto de la parcialidad a pagar.
- Se otorgó una reducción de 10.0% en la tasa de recargos aplicable a los saldos de los créditos fiscales, para aquellos contribuyentes que cumplieron con las 12 primeras parcialidades de su adeudo. Adicionalmente, tendrán derecho a un bonificación de 5.0% sobre el saldo de su adeudo inicial actualizado, siempre que hayan cubierto puntualmente la totalidad de las parcialidades convenidas.
- Se facultó a la autoridad fiscal para resolver consultas relativas a la determinación de precios de transferencia en operaciones con partes relacionadas. Dichas resoluciones tendrán vigencia de hasta cuatro ejercicios posteriores a su emisión y, en algunos casos, hasta por los cuatro inmediatos anteriores.
- Se modificó el criterio de residencia aplicable a las personas morales, sustituyendo el de administración principal del negocio por el de lugar de constitución de la sociedad, el cual es aplicado internacionalmente.
- Se creó el delito de defraudación fiscal calificada, para dirigirlo sólo a los verdaderos defraudadores que incurren en maquinaciones.
- Se incorporó como supuesto separado en el delito de defraudación fiscal, la omisión del pago provisional de alguna contribución mediante el uso de engaños o aprovechamiento de errores.
- Se estableció que la autoridad fiscal podrá solicitar información adicional para efectos de devolución de impuesto a fin de constatar su procedencia, suspendiendo por una sola vez el plazo establecido en el Código Fiscal para efectuar devoluciones.
- Se estableció como un nuevo delito fiscal, el hecho de que un servidor público amenace de cualquier forma a un contribuyente con formular una denuncia, querrela o declaratoria al ministerio público a efecto de que se le ejercite acción penal, sin que exista fundamento para dicha denuncia o querrela. En estos casos, se aplicará una pena de prisión de uno a cinco años.
- Se redujo de 3 a 15 días para el pago sin multa de las contribuciones omitidas observadas en dictamen. Además, se eliminó el beneficio de disminuir las multas en 25.0% del monto de tales omisiones cuando hayan sido objeto de dictamen y descubiertas por la autoridad.

- Se unificaron los recursos procesales que las autoridades demandadas tiene a su alcance para impugnar las sentencias definitivas que dicten las salas del Tribunal Fiscal de la Federación y evitar que su resolución se centralice en la ciudad de México. Con ello se eliminó el recurso de apelación y se precisaron los supuestos de procedencia del recurso de revisión, el cual deberá presentarse ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva.
- Se incorporaron y definieron los conceptos de regalías y asistencia técnica, a efecto de que dichos términos puedan ser aplicados a otras disposiciones fiscales y aclarar el alcance de los mismos.

Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

- Se estableció que el adquirente de bienes y servicios gravados con este impuesto sólo podrá realizar el acreditamiento de éste por aquellos bienes y servicios de los que sea contribuyente.
- Se incorporó la obligación de llevar un control físico del volumen producido, envasado o fabricado de cerveza y tabacos labrados, mismo que deberá informar semestralmente.
- Se estableció un mecanismo de control de marbetes para los productores, envasadores o importadores de bebidas alcohólicas a granel.

Deudores del Fisco

Se condonaron parcialmente los adeudos por impuestos federales y multas derivadas del incumplimiento de disposiciones fiscales federales, así como por sus actualizaciones y accesorios generados al 31 de mayo de 1996.

- Para adeudos menores o iguales a cinco mil pesos, se condonó 50.0% del crédito al momento de su liquidación.
- Para adeudos mayores a cinco mil pesos y cuyos deudores no se hubieran adherido al decreto del 3 de julio de 1996, se les otorgó la reestructuración de la totalidad de sus adeudos para ser pagados hasta en 72 mensualidades, bajo un esquema de financiamiento que permitió a los contribuyentes realizar pagos constantes en términos reales.
- Para adeudos superiores a cinco mil pesos y en el caso de que los deudores se hubieran adherido al mencionado decreto, se les otorgó la reestructuración de la

Capítulo III. Evolución de los Ingresos Públicos en México 1995-2000

totalidad de sus adeudos, ampliando el número de parcialidades conforme al esquema del punto anterior, más otros beneficios.

- Para adeudos por concepto del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, se autorizó la condonación parcial de 35.0% del mismo, siempre y cuando se haya generado al 31 de marzo de 1997.

3.3.1 LOS INGRESOS EN 1997

Tabla N° 12

INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL (Millones de Pesos) 1993= 100				
CONCEPTO	1997			
	RECAUDACIÓN		VARIACIONES	
	Original	Ejercido	Respecto al Original	Como fuente de Ingreso
TOTAL	205,511.74	221,626.57	7.84	100.00
TRIBUTARIOS	123,123.15	136,186.93	10.61	61.45
Renta 1/	46,685.43	58,854.59	26.07	43.22
Valor Agregado	38,424.31	42,579.66	10.81	31.27
Producción y Servicios	23,383.79	19,756.52	-15.51	14.51
Tenencia o Uso de Vehículos	2,307.12	2,502.20	8.46	1.84
Automóviles Nuevos	174.25	369.90	112.28	0.27
Importación	7,143.54	7,886.13	10.40	5.79
Exportación	35.33	0.17	-99.51	0.00
Accesorios	4,965.11	4,010.06	-19.24	2.94
Otros	4.27	227.71	5233.67	0.17
NO TRIBUTARIOS	82,388.59	85,439.64	3.70	38.55
Derechos	55,534.83	57,325.11	3.22	67.09
<i> Hidrocarburos</i>	<i>51,659.51</i>	<i>53,250.93</i>	<i>3.08</i>	<i>92.89</i>
<i> Otros</i>	<i>3,875.32</i>	<i>4,074.19</i>	<i>5.13</i>	<i>7.11</i>
Productos	3,877.63	3,677.89	-5.15	4.30
Aprovechamientos	22,975.91	24,423.79	6.30	28.59
Contribución de Mejoras	0.22	12.85		

Nota:

1. Incluye el Impuesto al Activo.

Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico y la CHPF 1997, SHCP, 1998.

Cantidades aproximadas por el redondeo.

En 1997 entró en vigor el Servicio de Administración Tributaria (SAT) el cual se separa de la parte centralizada de la Administración Pública. Este órgano cuenta con autonomía presupuestal y de gestión para que las políticas que lo rijan y las personas que allí operen

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

estén apegados estrictamente a criterios técnicos y no se vinculen criterios políticos o de otra índole.⁶²

Los ingresos del Gobierno Federal ascendieron a 221,626.57 millones de pesos, monto que rebasó en 8.1% a lo obtenido en el ejercicio anterior y en 7.8% a lo previsto en la LIF.

El dinamismo anual se asocia, con la recuperación de la actividad económica a lo largo de 1996 y 1997 y a la eficacia de las reformas fiscales orientadas a mejorar el cumplimiento de las obligaciones impositivas, así como a elevar la eficiencia de la fiscalización y administración tributaria.

Ingresos Tributarios

Por este concepto se aportaron 136,186.93 millones de pesos que representa el 61.4% del total de los ingresos del gobierno federal; con respecto al ejercicio anterior se obtuvieron 15.4% y 10.6% respecto a lo programado. Lo anterior se atribuye a tres aspectos principales: a) el fortalecimiento económico; b) las acciones dirigidas a detener el deterioro mostrado en los ingresos tributarios y c) a la menor participación de los recursos provenientes de la actividad petrolera en los ingresos no tributarios.

Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Activo

Ambos impuestos aportaron 58,854.59 millones de pesos, con lo que se superó en 16.0% lo captado un año antes y en 26.1% lo previsto en la LIF. La variación anual se explica, por el favorable desempeño de la actividad económica en 1996, lo cual impactó positivamente en los pagos definitivos efectuados entre enero y abril de este año; los enteros provisionales de las empresas correspondientes a 1997 y cuyo cálculo se realizó con base en un mayor coeficiente de utilidad obtenido a partir de abril, mismo que consideró los resultados de 1996 y la consolidación del crecimiento económico a lo largo del año.

Impuesto al Valor Agregado

El IVA generó recursos por 42,579.66 millones de pesos, cifra que rebasó en 13.1% a la obtenida en 1996 y 10.8% a la estimada. El dinamismo se debió, al restablecimiento de los niveles de consumo y a las medidas adoptadas por el SAT para mejorar el cumplimiento del gravamen, mediante una vigilancia más estrecha de los pagos mensuales y la revisión exhaustiva de las solicitudes de devoluciones de saldos a favor de los contribuyentes.

⁶² BU DE BO, Mario Gabriel. *Panorama de la Política Fiscal en México*, en <http://www.cdhju.gob.mx> pág. 14. México.

Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

Por este concepto se percibieron 19,756.52 millones de pesos, monto que superó en 27.4% al registrado en el ejercicio precedente. Esta variación se asocia, básicamente, con la mayor recaudación generada por concepto de gasolinas automotrices y diesel, por los ajustes en sus precios y el aumento en su demanda de 3.5 y 7.4%, en cada caso.

También fue determinante el menor precio de dichos petrolíferos en el mercado internacional, lo que de acuerdo con la mecánica de operación del gravamen, se tradujo en una mayor tasa del impuesto, pero sin afectar los precios de venta al público. Por su parte, la captación proveniente de tabacos labrados, bebidas alcohólicas y cervezas, presentó una caída anual de 0.5% real. Lo anterior se explica por la contracción en los precios de los cigarrillos del orden de 15.0 con filtro y 11.0% real sin filtro⁸³.

Comparada con lo previsto en la LIF, la recaudación de este impuesto fue inferior en 15.5%, debido a que la estimación alineaba los precios de referencia de las gasolinas y diesel a la cotización de la mezcla del crudo mexicano de exportación, de 14.5 dls. por barril; sin embargo, al rebasarse el precio en casi dos dólares y en consecuencia elevarse las referencias para ambos combustibles, la tasa impositiva fue menor en función de la forma en que opera el gravamen.

Impuesto a la Importación

Se aportó por este concepto 7,886.13 millones de pesos, lo que representó un decremento anual de 4.8% y un aumento de 10.4% sobre lo programado. Esto se le atribuye a las mayores importaciones vinculadas a la recuperación económica, mismas que permitieron compensar la reducción gradual de los aranceles acordada en el marco de los Tratados de Libre Comercio, convenidos entre México y otras Naciones.

Ingresos No Tributarios

Éstos ascendieron a 85,439.64 millones de pesos, lo que significó una disminución anual de 1.8% a precios constantes; no obstante, respecto a lo previsto fueron superiores en 3.7%. El primer resultado se explica por el efecto que tuvieron los Derechos sobre hidrocarburos en la evolución del mercado internacional del petróleo; en tanto que la diferencia con lo presupuestado se justifica por los recursos adicionales provenientes de la desincorporación de empresas públicas, mismos que se registraron en los Aprovechamientos.

⁸³ SHC P. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1997, pág. 51. México, 1998.

Derechos

Por concepto de Derechos se captaron 57,325.11 millones de pesos, cifra inferior en 3.1% real a la obtenida en el ejercicio anterior; empero, comparada con lo estimado fue mayor en 3.2%. La caída anual se asocia, principalmente, a la contracción en los ingresos derivados de la extracción de hidrocarburos, del orden de 3.0% real, a que dio lugar el menor precio promedio del crudo mexicano, el cual pasó de 18.94 a 16.46 dls. por barril entre 1996 y 1997. Lo anterior se compensó parcialmente con los incrementos de 11.5% en el volumen de exportación de crudo comercializado y de 6.6% en las ventas internas de productos petrolíferos. La variación con lo programado fue consecuencia de una cotización del petróleo que rebasó en 1.96 dls. por barril a la contemplada en la LIF.

Productos

Éstos generaron 3,677.89 millones de pesos, lo que representó una disminución anual de 1.5% y de -5.2% con relación a lo esperado. Las operaciones por concepto de intereses justifican en gran medida el comportamiento observado.

Aprovechamientos

Éstos ascendieron a 24,423.79 millones de pesos, monto que superó en 6.3% a lo previsto y en 1.4% a lo captado un año antes. Esto fue resultado de la combinación de ingresos adicionales derivados de la desincorporación de empresas públicas y la reducción en los remanentes de operación enterados por el Banxico.

3.4 LAS REFORMAS FISCALES EN 1998

El H. Congreso de la Unión aprobó modificaciones tributarias, las cuales se agrupan en cuatro vertientes básicas, y son medidas para⁸⁴:

- a) Simplificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
- b) Otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes.
- c) Promover el ahorro y apoyar a contribuyentes pequeños y medianos.
- d) Combatir la informalidad y la evasión fiscal.

En el marco de la primera vertiente, se eliminaron algunos obstáculos que enfrentaba la realización de las actividades económicas y se redujo el costo administrativo que representaban ciertos trámites para el cumplimiento de las obligaciones fiscales. En este sentido, fue determinante el aprovechamiento de los avances tecnológicos e Informáticos

⁸⁴ SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1998, México, 1999, pág. 47

y la realización de cambios a los mecanismos y procedimientos de tipo operativo, mismo que apoyaron la disminución en los requerimientos de información, sin que ello implicara perder control por parte de la autoridad fiscal.

Conforme a la segunda, se incorporaron reglas más claras para la aplicación de los preceptos fiscales, logrando aminorar las ambigüedades y varios ordenamientos que provocaban indefensión e inseguridad jurídica al causante, al tiempo que se delimitó la actuación de la autoridad.

Para fomentar el ahorro de largo plazo, sobresalen las modificaciones que adecuan el régimen fiscal con la regulación aplicada a las aportaciones voluntarias a las cuentas individuales, constituidas en los términos del marco legal vigente en materia de seguridad social.

Por último se tienen, las medidas adoptadas que permitieron el establecimiento de nuevos mecanismos de tributación para sectores de contribuyentes irregulares y una fiscalización más adecuada. Destaca la creación de un régimen fiscal para pequeños contribuyentes, con el que se sustituyeron distintos tratamientos fiscales que se encontraban dispersos en la Ley del ISR.

Entre las reformas fiscales aprobadas por el H. Congreso de la Unión, sobresalen las siguientes:⁸⁵

- Se eliminó la obligatoriedad de un número importante de avisos, a través de los cuales el contribuyente informaba a la autoridad sobre diversos tipos de modificaciones en su actividad. Asimismo, se reestructuraron los formatos de declaración, reduciendo los requerimientos de información para simplificar su llenado.
- Se suprimió la obligación de contar con máquinas registradoras de comprobación fiscal, por resultar poco flexibles a los cambios tecnológicos y por su baja efectividad de materia de control.
- Se redujo el plazo máximo para la devolución de saldos a favor de los contribuyentes de 50 a 40 días; siempre que se realicen mediante depósito de la cuenta bancaria de éste. También disminuyó de diez a cinco años el plazo en el que el contribuyente debe conservar la contabilidad para ser revisada por la autoridad fiscal.
- Se estableció la obligación para los contribuyentes que efectúen pagos provisionales mensuales, de presentarlos a través de medios electrónicos del servicio de internet, a

⁸⁵ Op. Cit. Págs. 48-49

partir de marzo de 1998, utilizando programas proporcionados por el Servicio de Administración Tributaria -SAT-.

- Se autorizó el pago de contribuciones mediante transferencias electrónicas de fondos, para pagos iguales o superiores a un millón de pesos por cada formulario o declaración de impuestos.
- Se permitió a las personas físicas y morales residentes en el extranjero, su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) a fin de facilitar el cumplimiento de sus obligaciones, sin que puedan solicitar la devolución de contribuciones.
- Se precisó la calificación de delito en actos como el de rendir información falsa para efectos del RFC, o utilizar más de una clave del mismo.
- Se eximió del pago del Impac durante el ejercicio fiscal de 1998, a los contribuyentes de este gravamen cuyos ingresos para efectos de la Ley del ISR en 1997, no hayan excedido de 10.0 millones de pesos.
- Se eximió totalmente del pago del IVA que se cause por la prestación del servicio o suministro de agua para uso doméstico durante el ejercicio fiscal de 1998 y se estableció que los contribuyentes que presten estos servicios, puedan acreditar el impuesto que se les hubiere trasladado por la adquisición de bienes y servicios destinados a dichas actividades.
- Se autorizó un crédito fiscal de 20.0% de los gastos e inversiones adicionales que realicen las empresas en investigación y desarrollo de tecnología, por arriba del promedio registrado en los tres ejercicios anteriores.
- Se modificó el régimen fiscal aplicable a las aportaciones voluntarias de las cuentas individuales constituidas en los términos de las leyes de seguridad social y los rendimientos que generen, a efecto de que sean deducibles, tanto para los patrones como para los trabajadores y que al ser retiradas se consideren ingresos no acumulables, quedando total o parcialmente exentos del ISR al darse el supuesto de la pensión conforme al marco legal vigente, o en la medida en que las aportaciones mantengan años de permanencia.
- Se aprobó un nuevo régimen de pequeños contribuyentes, en sustitución de diversos esquemas de tributación contemplados en la Ley del ISR para personas físicas que realicen actividades empresariales con Ingresos anuales de hasta 2.2 millones de pesos, consistente en la aplicación de un impuesto equivalente a 2.5% del total de

ingresos que se cobren en efectivo. Este régimen se adecuó en marzo con un esquema progresivo que contempla diferentes tasas hasta un máximo de 2.5%, las cuales se aplican en función de los ingresos declarados conforme a una tabla de siete niveles. Además, se otorgó a los municipios el 70.0% de la recaudación que se obtenga de este régimen fiscal, tratándose de los contribuyentes que hubiesen sido incorporados al RFC por dichos niveles de gobierno.

- Se establecieron distintos controles en el IEPS aplicables a las bebidas alcohólicas, con objeto de proteger dicha industria y combatir el claudestinidad.
- En 1998 se llevó a cabo una reforma en la simplificación administrativa que consistió en la eliminación de la quinta parte de la información que se debe incorporar en las declaraciones anuales, así también, se eliminaron algunos avisos y se disminuyeron los plazos para la devolución de saldos.

3.4.1 LOS INGRESOS EN 1998

En este año, los ingresos del Gobierno Federal ascendieron a 204,760.83 millones de pesos, lo que implicó una recaudación menor en 3.4% a lo pronosticado en la LIF y en 7.6% a la registrada en el ejercicio anterior. Este comportamiento se explica por la fuerte caída de los precios de exportación del petróleo, lo cual se reflejó principalmente en la captación de los Derechos sobre hidrocarburos y por la disminución de los recursos extraordinarios, especialmente los provenientes de las privatizaciones.

Ingresos Tributarios

Éstos ascendieron a 151,821.67 millones de pesos, mostraron una evolución favorable, que permitió compensar parcialmente las pérdidas petroleras. Estos recursos presentaron un incremento anual de 11.5% y rebasaron la meta en 5.2%.

La primera variación se le atribuye al dinamismo de la actividad económica y a la generación de empleos a lo largo de 1997 y 1998. La diferencia respecto a lo proyectado se explica por la mayor eficacia de la administración tributaria, las medidas adoptadas para facilitar el pago voluntario de las obligaciones de los contribuyentes y el reforzamiento de los programas de fiscalización.

Los ingresos provenientes de la tributación aportaron el 74.2% de los recursos federales, frente al 61.5% del año anterior.

Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Activo

Éstos generaron 63,653.11 millones de pesos, monto superior en 7.7% a lo proyectado y en 8.2% a lo reportado un año antes. La diferencia respecto a la meta se explica por la mayor eficiencia de la administración tributaria. El incremento anual se expresa por el efecto que tuvo el notable crecimiento de la actividad económica durante 1997 sobre los pagos definitivos de los contribuyentes y a la dinámica productiva de este año, misma que se ve reflejada en los pagos provisionales.

Impuesto al Valor Agregado

Se obtuvo por este concepto 45,022.08 millones de pesos, lo que implicó rebasar en 5.7% real lo recaudado en el ejercicio anterior y en 4.0% lo esperado. Ello se asocia, principalmente, con la dinámica del pronóstico, impulsado fundamentalmente por el sector privado.

Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

Por este impuesto se recaudaron 28,769.31 millones de pesos, monto que representó un crecimiento anual de 45.6%; lo anterior se debió, a la captación proveniente del impuesto a las gasolinas y diesel, en razón de la forma en que opera el tributo, ya que a un menor precio de estos productos en el mercado internacional corresponde una mayor tasa de impuesto, sin que por ello se altere su precio de venta al público. Además, influyó el aumento del gravamen al consumo de bebidas alcohólicas y cervezas a partir de enero de 1998, cuya recaudación rebasó en 27.7 y 37.6% a la registrada un año antes, respectivamente. Con relación a lo estimado, se percibieron ingresos excedentes en 4.4%, como consecuencia del aumento en la tasa impositiva aplicable a las gasolinas y el diesel.

Impuesto a la Importación

Se recaudaron 8,070.76 millones de pesos, cifra superior en 2.3% real a lo reportada el año anterior y en 10.3% a lo proyectada. En los resultados observados se conjugó la reducción de los aranceles, que anualmente se realiza como parte de los acuerdos establecidos en los Tratados de Libre Comercio, el aumento de las importaciones de mercancías y un tipo de cambio nominal más elevado.

Tabla N° 13

INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL				
(Millones de Pesos)				
1993= 100				
CONCEPTO	1998			
	RECAUDACION		VARIACIONES	
	Original	Ejercido	Respecto al Original	Como fuente de Ingreso
TOTAL	212,039.66	204,760.83	-3.43	100.00
TRIBUTARIOS	144,365.71	151,821.67	5.16	74.15
Renta 1/	59,122.44	63,653.11	7.66	41.93
Valor Agregado	43,309.90	45,022.08	3.95	29.65
Producción y Servicios	27,554.22	28,769.31	4.41	18.95
Tenencia o Uso de Vehículos	2,422.54	2,513.77	3.77	1.66
Automóviles Nuevos	564.96	835.98	47.97	0.55
Importación	7,314.48	8,070.76	10.34	5.32
Exportación	-	0.41		0.00
Accesorios	4,056.08	2,851.42	-29.70	1.88
Otros	21.11	104.83	396.62	0.07
NO TRIBUTARIOS	67,673.95	52,939.15	-21.77	25.85
Derechos	48,598.50	39,438.42	-18.85	74.50
<i> </i> Hidrocarburos	44,787.98	33,343.85	-25.55	84.55
<i> </i> Otros	3,810.52	6,094.57	59.94	15.45
Productos	3,537.13	4,512.11	27.56	8.52
Aprovechamientos	15,538.14	8,981.48	-42.20	16.97
Contribución de Mejoras	0.19	7.14	3700.00	0.02

Nota:

1/ Incluye el Impuesto al Activo.

Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico y la CHPF 1998, SHCP, 1999.

Cantidades aproximadas por el redondeo.

Ingresos No Tributarios

Por estos ingresos se captaron 52,939.15 millones de pesos, cantidad inferior en 21.8% a la prevista y en menos 38.0% a la obtenida en el año anterior. Ambas contracciones se originaron, por el impacto de la baja del precio internacional del petróleo en la recaudación de los Derechos sobre hidrocarburos.

Derechos

En este rubro se registraron 33,343.85 millones de pesos, monto que significó una reducción de 18.8% frente a lo estimado y de 37.4% comparado con el año anterior. Esto se explica por la drástica caída de los Derechos sobre hidrocarburos a que dio lugar el desplome del precio promedio de exportación de la mezcla del crudo mexicano, que se ubicó en 10.16 dls. por barril, frente a 16.46 de 1997 y 15.5 dls. considerado en la LIF.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Productos

Por este concepto se obtuvieron 4,512.11 millones de pesos, con lo que se rebasó en 27.6% a lo proyectado y en 22.7% a lo captado un año antes. Esto fue resultado de los intereses generados por el saldo promedio que se mantuvo en el Fondo de Contingencia, el cual estuvo determinado, básicamente, por los depósitos de los recursos derivados de la desincorporación de Entidades Públicas en el transcurso del año.

Aprovechamientos

Estos ingresos ascendieron a 8,981.48 millones de pesos, cifra menor en 42.2% a la programada y en menos 63.4% a la obtenida un año antes. Lo anterior se asocia, con el hecho de que no se hayan concretado algunas licitaciones que inicialmente estaban presupuestadas. La caída anual se debió a que los ingresos no recurrentes por la venta de empresas públicas disminuyeron en poco más de 2,629.1 millones de pesos, con relación a lo reportado en 1997.

En 1998 se eliminó la deducción inmediata de las Inversiones, misma que permitía deducir la inversión en un solo ejercicio. También se acotó la consolidación fiscal, evitando que las empresas que pertenecen a un grupo sus utilidades las distribuyan en las pérdidas de otras empresas que pertenecían al mismo grupo.

Una de las reformas importantes que podemos señalar de los últimos años, en 1998 se introdujo el nuevo régimen de pequeños contribuyentes que es un esquema de tributación sencillo para los contribuyentes de poca o baja capacidad económica y administrativa, reduciendo los trámites administrativos y de contabilidad pero pagando sus impuestos como micro empresarios.

3.5 LAS REFORMAS FISCALES EN 1999

El H. Congreso de la Unión aprobó diversas reformas fiscales que se pueden agrupar en tres secciones⁸⁶:

- a) Fortalecer la capacidad recaudatoria del sistema tributario.
- b) Promover la inversión.
- c) Mejorar la equidad.

Entre las modificaciones de la primera sección, sobresalen las orientadas a enfrentar la evasión y elusión fiscales, así como a estimular el cumplimiento de las obligaciones

⁸⁶ SH. P. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1999. México, 2000. Pág. 47-49.

tributarias. De esta forma, se ampliaron las facultades de la autoridad fiscal para combatir la informalidad, se aumentaron las sanciones por la comisión de infracciones de índole fiscal, se calificó nuevamente de grave el delito de defraudación y se posibilitó la condonación de multas y la reducción de recargos a los contribuyentes cumplidos. También se estableció el esquema de retención y pago del IVA en casos específicos y el de causación del IEPS aplicable a bebidas alcohólicas, para mejorar el control de esta contribución. Además, se incrementaron los aranceles a la importación definitiva de mercancías provenientes de países con los que México no tiene suscritos tratados de libre comercio.

En el marco de la segunda vertiente, se adoptaron diferentes acciones dirigidas a incentivar la reinversión de utilidades, mantener la competitividad del sistema fiscal y eliminar tratamientos que sólo beneficiaban a un número reducido de empresas, primordialmente de gran tamaño.

- Destaca la prórroga de la exención del Impac otorgada a las empresas de menor tamaño y
- La reducción de la tasa del ISR empresarial, misma que únicamente aplica a las utilidades reinvertidas.
- Se buscó ampliar la base gravable mediante la reducción de los tratos preferenciales.
- Se eliminó la deducción inmediata de las inversiones y
- Se acotó el esquema que permite la consolidación fiscal, limitándolo básicamente a una determinada participación accionaria.

Para la tercera división se tuvo que:

- Mejorar la equidad tributaria, en el ISR personal se incorporaron dos nuevos rangos de tasa marginal para los niveles altos de ingresos y se amplió el umbral de éstos para ser gravados con la tasa de 35.0%.
- Se aprobó una retención sobre los dividendos distribuidos por personas morales a personas físicas y
- Se aumentó la tasa de retención a intereses correspondientes a depósitos y títulos valor con vigencia menor a un año, incluyéndose en igual régimen a los ingresos por intereses provenientes de colocaciones a plazo superior a un año.

3.5.1 LOS INGRESOS EN 1999

En 1999 se aprobó la reforma para gravar a las maquiladoras de una manera más adecuada, evitando la doble tributación.

La mejoría experimentada en las condiciones económicas y la recuperación del precio del petróleo, determinaron que la evolución de los ingresos ordinarios del sector público presupuestario superara las expectativas. Durante este ejercicio fiscal, los ingresos del Gobierno Federal alcanzaron un monto de 228,012.88 millones de pesos, cifra que al compararse con lo previsto en la Ley de Ingresos fue menor en 2.0%. La diferencia con relación a lo programado se atribuye a la menor captación de algunos ingresos no recurrentes, particularmente por concepto de Aprovechamientos en los rubros de remanente de operación del Banxico y por desincorporaciones, cuyo efecto en la recaudación representó 0.8% del producto; reducción que se compensó parcialmente con los ingresos petroleros adicionales obtenidos por la recuperación del precio internacional del petróleo.

Ingresos Tributarios

Éstos lograron un monto de 168,933.13 millones de pesos, es decir, un crecimiento anual de 11.3% en términos reales, determinada básicamente por el desempeño del ISR, IVA, IEPS e impuesto a la Importación que se explica por la efectividad de las modificaciones dirigidas a combatir la evasión fiscal, ampliar la base gravable y mejorar la eficiencia de la administración tributaria. Al compararse con lo previsto, fue menor en sólo 0.8%, como consecuencia de una recaudación inferior en el ISR, debido a que parte del efecto de la reforma fiscal de 1999 se refleja en los pagos definitivos de las empresas, cubiertos entre enero y abril de 2000 y en el IEPS, por la forma en que opera el régimen fiscal de Pemex. La clasificación de los ingresos por su origen muestra que las fuentes tributarias participaron con el 77.4% de total, frente a 76.4 y 74.1% de la estimación y lo observado un año antes.

Impuesto Sobre la Renta y al Activo

Por estos conceptos se obtuvieron 69,985.88 millones de pesos, cantidad inferior en sólo 0.8% a la proyectada; sin embargo, comparada con la reportada el año anterior fue superior en 9.9% real. El primer resultado se explica por el margen de desviación que conlleva el cálculo del impacto de la reforma fiscal autorizada para este año. La variación anual se explica, por el efecto favorable del paquete de reformas dirigidas a ampliar la

Capítulo III. Evolución de los Ingresos Públicos en México 1995-2000

base gravable, intensificar la lucha contra la evasión e imprimir una mayor equidad y una mejor distribución de la carga fiscal.

Impuesto al Valor Agregado

Este impuesto aportó 48,956.8 millones de pesos, monto que rebasó en 2.0% lo programado y en 8.7% lo obtenido en 1998. Dicho comportamiento descansó en el dinamismo del consumo privado, que registró una tasa anual de 4.3%, frente a 1.3% considerada en la elaboración de la LIF y en la efectividad de las reformas incorporadas al gravamen para que el pago del impuesto, en casos difíciles de fiscalizar, sea realizado por contribuyentes sujetos a un mejor control, y para eliminar la discrecionalidad que tenía el contribuyente en su determinación, al cambiar la mecánica de acreditamiento del gravamen.

Tabla N° 14

INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL				
(Millones de Pesos)				
1993= 100				
CONCEPTO	1999			
	RECAUDACIÓN		VARIACIONES	
	Original	Ejercido	Respecto al Original	Como fuente de Ingreso
TOTAL	222,942.97	218,369.90	-2.05	100.00
TRIBUTARIOS	170,236.84	168,933.13	-0.77	77.36
Renta 1/	70,541.60	69,985.88	-0.79	41.43
Valor Agregado	48,013.67	48,956.80	1.96	28.98
Producción y Servicios	35,772.35	34,553.19	-3.41	20.45
Tenencia o Uso de Vehículos	2,624.27	2,502.12	-4.65	1.48
Automóviles Nuevos	1,053.92	1,105.18	4.86	0.65
Importación	9,155.11	8,841.29	-3.43	5.23
Exportación	-	0.39		0.00
Accesorios	3,069.46	2,900.36	-5.51	1.72
Otros	6.48	87.92	1257.50	0.05
NO TRIBUTARIOS	52,706.13	49,436.77	-6.20	22.64
Derechos	29,554.39	34,446.13	16.55	69.68
<i>Hydrocarburos</i>	<i>25,819.40</i>	<i>29,294.71</i>	<i>13.46</i>	<i>85.04</i>
<i>Otros</i>	<i>3,734.98</i>	<i>5,151.42</i>	<i>37.92</i>	<i>14.96</i>
Productos	2,624.72	2,543.41	-3.10	5.14
Aprovechamientos	20,523.78	12,440.01	-39.39	25.16
Contribución de Mejoras	3.24	7.22	123.00	0.02

Nota.

1/ Incluye el Impuesto al Activo.

Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico y la CHPF 1999, SHCP, 2000.

Cantidades aproximadas por el redondeo.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

Se recaudaron 34,553.19 millones de pesos, cifra que excedió en 20.1% la registrada un año antes, comparada con la proyectada fue menor en 3.4%. Ambos resultados se asocian, con la mecánica de cálculo de la tasa del impuesto aplicable a las gasolinas y diesel, la cual se basa en el precio de referencia internacional de tales productos: a una mayor cotización corresponde una menor tasa y viceversa. La diferencia anual también estuvo determinada por el incremento al precio de estos combustibles, a saber: 15.0% en noviembre de 1998 y 5.0% adicional en enero, para el caso del diesel. Por su parte, la recaudación proveniente del resto de los productos objeto del gravamen observó un desempeño positivo, derivado de las mayores ventas de los mismos y, en particular de la reforma correspondiente al impuesto sobre bebidas alcohólicas, en razón de la modificación introducida para efectos de un mejor control, consistente en que a partir de abril del ejercicio que se informa el gravamen se aplicó a la primera enajenación.

Impuesto a la Importación

Este impuesto aportó 8,841.29 millones de pesos, monto inferior a la meta en 3.4%, debido al efecto que sobre las compras externas ejerció un tipo de cambio promedio menor en 14.2% a lo estimado. Con relación a lo recaudado en 1998, se obtuvo un crecimiento de 9.5% real, el cual se atribuye al aumento de los aranceles aplicables a las importaciones procedentes de países con los que México no tiene suscritos tratados de libre comercio.

Ingresos No Tributarios

Ascendieron a 49,436.77 millones de pesos, éstos fueron inferiores en 6.2% a lo programado y en menos 7.0% real respecto a lo registrado en el ejercicio anterior. La primera diferencia se atribuye a la menor captación por concepto de Aprovechamientos, en especial los derivados del remanente de operación del Banxico. La contracción anual se relaciona, sobre todo, con el comportamiento que presentaron los derechos a la extracción de petróleo, dada la reducción adicional en los volúmenes de exportación de crudo y el menor tipo de cambio real que incidió en el valor de las ventas externas y algunas internas, medidas en pesos. Sin embargo, se reconoce que aún resulta necesario un esfuerzo adicional para financiar en forma sana una demanda cada vez más creciente de gasto público, particularmente de carácter social.

Capítulo III. Evolución de los Ingresos Públicos en México 1995-2000

Derechos

Se percibieron 34,446.13 millones de pesos, con lo que se rebasó en 16.6% lo previsto; sin embargo, frente a lo captado en 1998 fue inferior en 12.7% real. La primera diferencia se relaciona, principalmente, con la recuperación del precio internacional del petróleo, cuya cotización promedio enero-diciembre fue superior en 68.9% a la considerada en la LIF. La caída anual obedeció, al menos, a dos factores: la contracción de la plataforma de exportación de petróleo en 10.4% y el efecto del menor tipo de cambio sobre las ventas de la mezcla mexicana.

En cuanto a los Derechos diferentes de hidrocarburos, éstos ascendieron a 5,151.42 millones de pesos, cifra que superó en 37.9% la estimada. Ello debido a la mayor obtención de ingresos provenientes de la prestación de servicios, entre los que destacan los proporcionados por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores y Gobernación, relativos a trámites y permisos aduaneros, migratorios y por expedición de pasaportes; así como los derivados del uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público. En contraste, se registró una caída anual de 15.5% real, atribuible a la menor captación por concesiones otorgadas para el uso y explotación de bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico; que pasó de 2,065.7 millones de pesos en 1998 a 874.3 millones en 1999.

Productos

Éstos alcanzaron 2,543.41 millones de pesos, monto que al compararse con lo programado y lo reportado en 1998 reflejó una reducción de 3.1% y de menos 43.6%, respectivamente. Dichas variaciones se vinculan, básicamente, con el finiquito del Fondo de Contingencia y la creación del Fondo de Desincorporaciones, para depositar en este último los ingresos no recurrentes que provengan de las desincorporaciones y que sean adicionales a las contempladas en la LIF.

Aprovechamientos

En este rubro se registraron ingresos por 12,440.01 millones de pesos, cifra menor a la estimada en 39.4%; no obstante, con relación a la captada el año anterior fue superior en 38.5%. Ello se debió, a un tipo de cambio inferior al considerado como referencia para la realización de la proyección y en menor medida, al diferimiento de la venta y colocación accionaria de la red de aeropuertos. El dinamismo anual se atribuye a que en 1998

prácticamente no se reportaron ingresos procedentes del remanente de operación del Instituto Central, ni rendimientos excedentes de Pemex.

3.6 LAS REFORMAS FISCALES EN 2000

Durante el año 2000, la política tributaria se encaminó a acotar y eliminar las excepciones y tratos especiales; simplificar y fortalecer la seguridad jurídica del contribuyente; combatir los delitos fiscales y mantener la competitividad internacional del sistema tributario.

Se celebraron tratados para evitar la doble tributación con otros países y se establecieron las bases jurídicas para suscribir convenios de asistencia en el cobro y recaudación de los impuestos y sus accesorios, a fin de combatir los ilícitos fiscales. Entre las Reformas Fiscales llevadas a cabo en el 2000 se encuentran las siguientes⁸⁷:

- Se adecuó la mecánica de acreditamiento del IVA para establecer la identificación y acreditamiento del gravamen que le sea trasladado a los contribuyentes. Asimismo, se precisó lo que debe considerarse como impuesto acreditable y las cantidades por las que proceda el acreditamiento.
- Se adicionó un título II a la Ley del IEPS con respecto a las bebidas alcohólicas, estableciéndose un nuevo esquema de cuota fija por litro y tipo de producto en la etapa de producción, envasamiento o importación.
- Se reformó y adicionó el mandato legal que obliga a los contribuyentes con locales y puestos fijos o semifijos en la vía pública, a tener en estos lugares la documentación que acredite la legal posesión o propiedad de las mercancías, estableciéndose que la misma sea exhibible también en otros locales o bodegas para almacenar dichas mercancías. Cuando el contribuyente presente copia de su cédula de inscripción en el RFC, así como el aviso de apertura del establecimiento, se releva de esta obligación.
- Se estableció la facultad para que las autoridades fiscales verifiquen que los envases o recipientes que contengan bebidas alcohólicas cuenten con el marbete o precinto correspondiente.
- Se precisó que los pequeños contribuyentes que ya están tributando en el régimen general, no puedan incorporarse al de pequeños contribuyentes, excepto cuando

⁸⁷ SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000, México, 2001, págs. 47-48

hayan tributado en el mismo hasta por los dos ejercicios inmediatos anteriores y sus ingresos en cada uno de esos ejercicios no hayan excedido a \$2,989,918 pesos.

- Se determinó la obligación para las personas morales de presentar declaración informativa anual de las operaciones realizadas con las partes relacionadas residentes en el extranjero.
- Se amplió el esquema de retención del IVA al servicio de auto- transporte terrestre de carga, así como a los comisionistas personas físicas por las comisiones que perciban de personas morales.
- Se facultó a la SChP o las oficinas que ésta autorice, a recaudar los impuestos y sus accesorios exigibles por los Estados extranjeros de conformidad con los tratados internacionales.
- Se redujo la tasa del ISR empresarial de 32.0 a 30.0 %.
- Se actualizaron los porcentajes de depreciación de bienes en diversas actividades, a efecto de que estos cambios guarden relación con la vida útil u obsolescencia tecnológica de los activos de que se trate. Con dicha medida algunos activos vieron incrementado su porcentaje de deducción, mientras que otros experimentaron reducciones.

3.6.1 LOS INGRESOS EN 2000

En el ejercicio de este año los ingresos del gobierno federal ascendieron a 256,967.53 millones de pesos, monto superior en 6.1% a lo programado y en 17.7% a lo recaudado un año antes. Estos resultados se atribuyen por el mayor dinamismo de la actividad económica; a la recuperación de los precios internacionales del petróleo y a las reformas fiscales aplicadas en los últimos años.

Los ingresos tributarios aportaron el 67.0% del total y el resto 33.0% corresponde a los ingresos no tributarios, esto se explica principalmente por el notable aumento de la cotización de la mezcla mexicana de petróleo en los mercados internacionales.

Por su importancia en el total de ingresos federales, sobresale la recaudación del ISR, IVA, IEPS e impuesto a la Importación, así como los derechos y aprovechamientos petroleros.

Ingresos Tributarios

Los ingresos tributarios fueron de 172,157.6 millones de pesos, que crecieron en 1.9% real a lo obtenido el año anterior, esto fue consecuencia de la contracción del IEPS, por la forma en que opera el cálculo del gravamen a la gasolina y diesel.

El IVA, ISR y el impuesto a la Importación, rebasaron en conjunto en 11.5% real lo recaudado en el ejercicio anterior, esto se explica por el crecimiento económico, un elevado nivel en las ventas y por la expansión en las actividades de comercio exterior.

Impuesto Sobre la Renta y al Activo

El ISR junto con el Impac generaron 76,579.42 millones de pesos, monto superior a lo programado en 6.7%. Esto se explica por el favorable desempeño productivo y del nivel de empleo que superaron las expectativas.

Tabla N° 15

INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL				
(Millones de Pesos)				
1993= 100				
CONCEPTO	2000			
	RECAUDACION		VARIACIONES	
	Original	Ejercido	Respecto al Original	Como fuente de Ingreso
TOTAL	242,260.97	256,967.53	6.07	100.00
TRIBUTARIOS	167,347.15	172,157.60	2.87	67.00
Renta 1/	71,780.08	76,579.42	6.69	44.48
Valor Agregado	50,034.89	56,114.68	12.15	32.59
Producción y Servicios	31,671.96	24,133.33	-23.80	14.02
Tenencia o Uso de Vehículos	2,591.64	2,497.08	-3.65	1.45
Automóviles Nuevos	1,075.82	1,366.92	27.06	0.79
Importación	7,660.75	9,725.47	26.95	5.65
Exportación	-	1.12		0.00
Accesorios	2,524.02	1,628.93	-35.46	0.95
Otros	7.99	110.63	1284.44	0.06
NO TRIBUTARIOS	74,913.82	84,809.94	13.21	33.00
Derechos	48,433.31	62,433.10	28.91	73.62
<i>Hidrocarburos</i>	<i>43,494.33</i>	<i>58,049.42</i>	<i>33.46</i>	<i>92.98</i>
<i>Otros</i>	<i>4,938.97</i>	<i>4,383.68</i>	<i>-11.24</i>	<i>7.02</i>
Productos	2,849.09	2,149.04	-24.57	2.53
Aprovechamientos	23,628.46	20,220.57	-14.42	23.84
Contribución de Mejoras	2.96	7.22	143.99	0.01

Nota

1 Incluye el Impuesto al Activo.

Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico y la CHPF 2000, SHCP, 2001.

Cantidades aproximadas por el redondeo.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Capítulo III. Evolución de los Ingresos Públicos en México 1995-2000

Estos impuestos registraron un incremento anual de 9.4% que se explica por el crecimiento de la actividad económica, el aumento en la generación de empleos y la recuperación gradual del salario real.

Impuesto al Valor Agregado

Con el IVA se captaron recursos por 56,114.68 millones de pesos, cifra mayor a lo programado en 12.2%. Esto se deriva del dinamismo en el consumo del orden de 8.7%, esencialmente el privado.

Con respecto al IVA, este impuesto superó en 14.6% real a lo obtenido el año anterior, debido al favorable comportamiento de las ventas y a las modificaciones establecidas en la Ley del IVA para este ejercicio fiscal.

Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

El IEPS recaudó 24,133.33 millones de pesos, cantidad inferior en 23.8% respecto a lo esperado. Esto se explica por la estructura de la variación que el 81.2% se refiere a las contribuciones provenientes del impuesto a la gasolina y diesel, que reflejaron la diferencia entre el precio internacional del petróleo observado durante el ejercicio y el contemplado en la estimación. El restante 18.8% se vincula con las devoluciones a contribuyentes derivadas de juicios entablados contra las autoridades fiscales.

La recaudación del IEPS se redujo en 30.2% respecto a 1999, esto se explica por los gravámenes aplicados a la gasolina y el diesel, es decir, ya que se aplica una cotización mayor a estos productos en el mercado spot genera una reducción del impuesto que se les aplica, a fin de mantener sin cambio su precio real de venta al público y a la enajenación de bebidas alcohólicas, es decir, se redujo por las demandas que los contribuyentes promovieron en contra de las autoridades fiscales, dónde éstos ganaron por resolución judicial y se les hizo el pago de sus devoluciones.

Impuesto a la Importación

Por este impuesto se captaron 9,725.47 millones de pesos, monto que superó en 27.0% lo previsto y en 10.0% a lo obtenido el año precedente. Las mayores compras externas asociadas a un nivel de actividad económica y tipo de cambio distintos a lo pronosticado, explican este resultado.

Ingresos No Tributarios

Estos ingresos obtuvieron 84,809.94 millones de pesos, que superaron en 13.2% a lo programado y 71.6% a lo obtenido un año antes, como consecuencia de los derechos y

TESIS CON

aprovechamientos petroleros de Pemex, debido al aumento en el precio promedio de exportación de petróleo, el cual llegó a ser de 8.62 dólares por barril, superior a lo programado para este año.

Derechos

Los Derechos ascendieron a 62,433.1 millones de pesos. De dicha cantidad el 93.0% correspondió a la extracción de hidrocarburos, obteniéndose 33.5% por encima de lo programado y el 98.2% a lo señalado el año anterior. El resto de los Derechos mostraron una contracción por los menos montos obtenidos por derechos de agua y de trámite aduanero, entre los más importantes.

Productos

Los Productos captaron 2,149.04 millones de pesos, lo que representó una reducción de 24.6% con relación a lo programado, esto se explica por la reducción de los productos financieros y la disminución de 15.5% a lo obtenido un año antes.

Aprovechamientos

Por este concepto se recibieron 20,220.57 millones de pesos, cifra inferior en 14.4% a la estimada. Este resultado se debió principalmente a las condiciones de volatilidad del mercado bursátil que impidieron la colocación en bolsa de la parte accionaria de los aeropuertos propiedad del gobierno federal.

3.7 CAMBIOS FUNDAMENTALES DE LOS INGRESOS PÚBLICOS RESPECTO AL PIB Y AL GASTO PROGRAMABLE DEL PERIODO 1995-2000

En relación al gasto, se presentaron tres recortes en el presupuesto por la baja del precio del petróleo la economía mexicana se vio afectada gravemente, se dieron dos recortes presupuestales con el fin de alcanzar el déficit público de 1.25% del PIB y de no afectar tanto a la reducción del gasto.

Durante 1995, la conducción de las finanzas públicas se orientó a incrementar el ahorro público con objeto de reducir en el menor tiempo posible los efectos inflacionarios de la devaluación y contribuir a la corrección del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos sin presionar los mercados de fondos prestables.

En 1995 la proporción del gasto programable con respecto al producto fue de 1.9% ubicándose en el nivel más bajo de los últimos años y para el 2000 fue de 2.2%, es decir, pasó de 23,191 millones de pesos a 35,494 millones de pesos. En este sexenio, se observa una caída drástica de los niveles del gasto programable.

Capítulo III. Evolución de los Ingresos Públicos en México 1995-2000

Asimismo, ante un menor nivel real de erogaciones, el gasto programable se asignó con mayor eficiencia y racionalidad, al privilegiar al sector social y a los grupos más afectados por la crisis. Además, se realizaron adecuaciones tributarias para mejorar el ingreso disponible de las familias y la liquidez de las empresas, al gravar sólo el componente real de los intereses por créditos al consumo y disminuir el periodo de las devoluciones de impuestos. Dichas medidas, junto con el Programa de Saneamiento Financiero del Sistema Bancario, contribuyeron a sentar las bases de una recuperación económica más sólida. Durante 1995, el gasto social se orientó a reforzar programas y acciones para el desarrollo social, con lo que los programas federales de apoyo educativo y de salud básica llegaron a la población más necesitada. Igualmente, sobre los programas temporales de empleo, cabe señalar que a pesar de ser de nueva creación se cumplió con las metas estimadas de ocupación en las regiones rurales de un elevado rezago económico. Por su parte, también se cumplieron las metas de los programas de nutrición familiar, abasto social y construcción de viviendas.

Tabla N° 16

COMPARACION INGRESO-GASTO 1993=100 (Millones de pesos)			
ANOS	INGRESO	GASTO	Var. %
1995	193.630	23.191	11.98
1996	205.027	22.732	11.09
1997	221.627	25.272	11.40
1998	204.761	28.919	14.12
1999	218.370	31.313	14.34
2000	256.968	35.494	13.81

Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico y la CHFP 1988. varios años. SHCP.

Cantidades aproximadas por el redondeo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En 1996, se mantuvo el gasto público en niveles congruentes con un sano financiamiento, eliminando presiones sobre el mercado de fondos prestables, lo que contribuyó a la reducción gradual de las tasas de interés y a generar espacios presupuestarios necesarios para cubrir los programas de desarrollo social y de saneamiento financiero.

Capítulo III. Evolución de los Ingresos Públicos en México 1995-2000

Ingresos Presupuestarios del sector público han mostrado un ligero deterioro, esto se debe a:

- La alta dependencia de los ingresos presupuestarios respecto a la actividad petrolera;
- La estructura tributaria, limitada con relación a su potencial, esto como consecuencia de las bases especiales de tributación y los tratamientos preferenciales, así como de los estímulos y subsidios fiscales vigentes;
- El uso de los ingresos no tributarios para corregir los límites de la recaudación tributaria.

Los ingresos presupuestarios en este periodo están estrechamente ligados al comportamiento del precio internacional del petróleo, el cual varía sustancialmente a través del tiempo, esto hace vulnerable el presupuesto público.

Esta situación se hizo más evidente durante 1998, ante la caída del precio de exportación del crudo mexicano, que provocó la reducción del gasto programable en casi un punto porcentual para mantener la meta del déficit público.

En 1998, se cubrió el costo adicional de la reforma al sistema de seguridad social y se creó el Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, con lo que se otorgó mayor certidumbre, tanto en el aspecto jurídico como en la disponibilidad de recursos federales para los estados y municipios, a la vez que se modificaron los tiempos en que se realizan las erogaciones para estos fines, con un calendario de ejecución más uniforme a lo largo del año.

El gasto ha sido controlado a pesar de tener un incremento de los ingresos públicos de 4.8% de 1995-2000. El gasto programable por otra parte, tiene un incremento en ese periodo de 7.3%.

La diferencia entre los ingresos y el gasto programable en este sexenio, fue que el gasto incrementa en 7.3% anual por arriba de los 4.8% de los ingresos públicos, a pesar de aplicar diversas reformas anuales, es decir, éstas muestran su falta de ineficiencia.

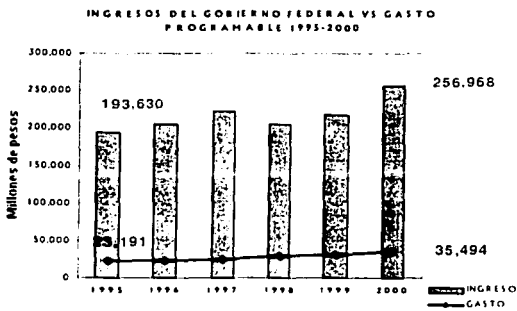
Los ingresos No Tributarios del Gobierno Federal muestra variaciones significativas a lo largo del tiempo, debido básicamente a:

- Las contribuciones por hidrocarburos, que dependen en buena medida de factores exógenos como el precio internacional del petróleo y
- Los ingresos derivados de operaciones no recurrentes y otras de carácter permanente que varían sustancialmente cada año, entre las que sobresalen los ingresos derivados

Capítulo III. Evolución de los Ingresos Públicos en México 1995-2000

de privatizaciones, el remanente de operación del Banxico y otras recuperaciones de capital.

Gráfica N° 3



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Fuente: Elaboración propia con datos del Banxico y la CHPF varios años, SHCP.

Nota: Cantidades aproximadas por el redondeo.

La reducción del gasto programable fue el resultado de aumentar la eficiencia del gasto público a través de su orientación hacia las áreas socialmente más productivas, la racionalización de los gastos corrientes y no prioritarios, la focalización de las ayudas y subsidios en los estratos de la población que en realidad los necesita y la redefinición de las responsabilidades y compromisos entre las tres órdenes de gobierno. Sin embargo, ante la creciente demanda de servicios y apoyos de la sociedad, así como el bajo nivel de gasto con relación a otros años, representan una primera rigidez para continuar disminuyendo el mismo.

El gasto en proporción del PIB en 1995 fue de 1.9% para el 2000 fue de 2.2%. Por otra parte, y en proporción de los ingresos fueron de 15.7 y 16.0% respectivamente.

Al reducirse el gasto público, se afecta directamente el bienestar social y el funcionamiento del aparato productivo, esto es una medida que ha implementado el gobierno federal, a pesar de los objetivos de política económica.

Durante este periodo es importante señalar que el gasto programable se destinó de la siguiente manera:

- El 60.7% a las funciones orientadas al desarrollo social, que destacan actividades de progesa.
- El 26.5% se destinó a funciones productivas, entre ellas sobresalen los gastos de operación e inversión física de Pemex, la CFE y la CNA.
- El resto 12.8% a funciones de gestión gubernamental, entre ellas, las actividades de funciones de gobierno y de soberanía del territorio nacional.

Tabla N° 17

COMPARACION PIB-INGRESO 1993=100 (Millones de pesos)			
ANOS	PIB	INGRESO	Var. %
1995	1,230,771	193,630	15.73
1996	1,294,197	205,027	15.84
1997	1,381,839	221,627	16.04
1998	1,451,351	204,761	14.11
1999	1,503,930	218,370	14.52
2000	1,603,751	256,968	16.02

Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico, varios años y del INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cantidades aproximadas por el redondeo.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El impacto de la crisis económica registrada a finales de 1994, se ve reflejada en la contracción de la actividad económica que produjo pérdidas entre las empresas, disminución del nivel de empleo, así como también reducción en el salario real y la caída del consumo, lo cual tuvo un impacto negativo sobre los ingresos públicos. Además de la reducción de aranceles por la entrada en vigor del TLC.

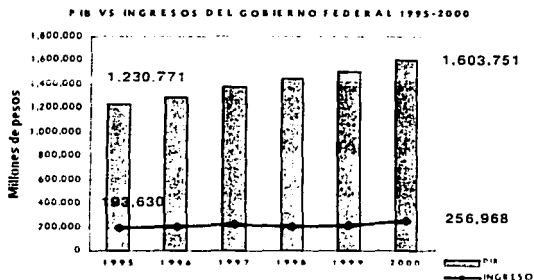
En 1998 el decremento de los ingresos se explica por el fuerte deterioro del precio del petróleo en el mercado internacional, aunque el desempeño favorable de la recaudación proveniente de los impuestos, registró un incremento real de 11.4%, que permitió de esta forma compensar la caída de los precios del petróleo.

En el año 2000 la participación del gasto programable sobre los ingresos totales fue de 13.81%, que en comparación con los dos años anteriores bajó en casi un punto porcentual, a pesar de ser una cifra mayor a lo obtenido en los años anteriores.

Capítulo III. Evolución de los Ingresos Públicos en México 1995-2000

Se puede observar que en el año 2000 la participación de los ingresos públicos subieron en casi dos puntos porcentuales con relación al Producto Interno Bruto, parte de ello se debe a la breve recuperación económica y al desempeño de las políticas aplicadas en este periodo.

Gráfica N° 4



Fuente: Elaboración propia con datos del Banxico y la CHPF varios años, SHCP.

Nota: Cantidades aproximadas por el redondeo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE REFORMA FISCAL

El sistema fiscal mexicano ha estado sujeto a un largo proceso de reformas tanto legales como administrativas durante los noventa. La necesidad de la reforma fiscal se hace por el bajo nivel de ingresos tributarios que recibe el gobierno mexicano.

Pero, ¿por qué tantas reformas fiscales? Precisamente porque es un proceso permanente, porque el proceso de captación tributaria, por la forma en que afecta el comportamiento de los agentes económicos, ahora incluso por la globalización, requiere y demanda adecuaciones al diseño.⁸⁸

La propuesta de reforma fiscal incluye tanto al ingreso como al gasto, por la aplicación del efecto multiplicador de la inversión que generaría mayor gasto de inversión, mayores beneficios a la sociedad, por tanto mayores ingresos y motivar a la sociedad en aportar más recursos, generando un ciclo multiplicador de los recursos. Es decir, toda reforma fiscal debe ser dirigida a privilegiar al gasto y principalmente al social en sus diferentes planes y programas.

Depender del petróleo hace del sistema fiscal débil, limitando la capacidad de respuesta del gobierno a las necesidades de la sociedad. Esta reforma es para cubrir los gastos públicos, para alcanzar sus objetivos de desarrollo, crecimiento y estabilidad económica del país. Además de que el gasto debe ser manejable para el sector público, para evitar déficit severos y no cubrirlos con deuda y con esto evitar las crisis fiscales.

Es necesario mencionar que las reformas aplicadas han sido importantes, pero no han logrado que la obtención de recursos sea suficiente para atender el financiamiento del crecimiento y desarrollo nacional. Por tanto, la reforma fiscal se hace de acuerdo al consenso de las partes interesadas (gobierno, sociedad, partidos políticos, empresarios, académicos, etc.).

Es importante mencionar que, México está pasando por constantes cambios económicos (internos y externos) que han provocado un continuo ajuste dentro de la política fiscal. Además, hay que reconocer que las reformas que se han aplicado no hay funcionado por la falta de aprobación y ejecución de las partes, así como del pronóstico del ambiente económico y político que vive el país, esta propuesta de reforma fiscal integral, retoma puntos de las autoridades, de los académicos y de la sociedad en general, así como mi opinión de lo que se debe mejorar en el sistema fiscal mexicano.

⁸⁸ ME ADE. Dionisio A y García de León. "La Política Fiscal y el Nuevo Milenio", en la Revista El Economista Mexicano. Num. 1. Nueva Época. 2000. Colegio Nacional de Economistas. S. C. México. Pág 96.

4.1 PROPUESTA DE REFORMA FISCAL INTEGRAL

La Reforma Fiscal se realiza para captar más recursos y de esta forma fomentar la inversión, el ahorro y el empleo, además de fortalecer los programas sociales; y generar un ambiente de estabilidad macroeconómica. Al mismo tiempo adecuarlo al entorno económico y político nacional e internacional que se vive actualmente.

La reforma fiscal debe cumplir con los siguientes objetivos:

- i) Debe ser equitativa y eficiente.
- ii) La forma de aplicación de la política tributaria debe facilitar el uso de la política fiscal para cumplir con los objetivos de estabilización y crecimiento económico
- iii) La administración tributaria debe ser eficiente, sencilla para que el contribuyente lo entienda y participe en el pago de sus impuestos.
- iv) Debe contribuir al desarrollo del país, así como también combatir los rezagos en materia de salud, educación, desarrollo rural y seguridad pública.
- v) Debe proporcionar recursos necesarios que permitan satisfacer la demanda de bienes y servicios públicos.

Para cumplir con los objetivos se proponen los siguientes cambios:

- (a) Los sistemas para administrar y operar la recaudación de impuestos no deben de ser costosos.
- (b) Por tanto, tiene que ser un sistema eficiente, sin muchos trámites administrativos. Agilizar los trámites vía internet, haciendo uso de la tecnología. Además de mejorar los servicios del pago de contribuciones de manera electrónica que ofrece la SHCP: i) en las declaraciones por medios magnéticos y ii) la simplificación administrativa y de procedimientos para el pago de impuestos.
- (c) Tener transparencia en la Información.
- (d) Ser equitativa.
- (e) Para las actividades de la economía que se consideren prioritarias y que resulta necesario promover e impulsar su desarrollo, se propone darles el tratamiento del régimen simplificado de manera temporal con el fin de que capitalicen y se consoliden en su crecimiento económico.
- (f) Otorgar estímulos fiscales para los contribuyentes que lleven a cabo nuevas inversiones, que permitan atraer capitales de trabajo a nuestro país. Otorgar créditos fiscales a las empresas que fomenten la generación de empleos, y de esta forma

permitan año con año aumentar su planta laboral. En este apartado es importante delimitar el tiempo, ya que son instrumentos de corto plazo y estar en continua evaluación de los contribuyentes para ver si funcionan los estímulos y los créditos, en su defecto lo que sucedería sería cambiarlos, o bien eliminarlos para que no generen gastos al gobierno federal.

- (g) Que los funcionarios fiscales promuevan y difundan toda la información disponible sobre imposición, además que el acceso a la información no esté limitado, para que todos los contribuyentes estén informados de los cambios.
- (h) Fomentar la participación de los tres órdenes de gobierno y que los Estados y Municipios participen con la Federación en los cobros de impuestos y darles mayores potestades que a su vez provoca que éstos tengan mayores responsabilidades y obligaciones tanto con los contribuyentes como con la Federación en el cobro de los recursos. Es decir, trasladarles impuestos en los que puedan ser más eficientes que el gobierno federal.
- (i) En el ISR se proponen cambios:
 - En la revisión de la base gravable y ajustes de las tasas hacia arriba de los ingresos más altos hacia los de menores ingresos, aplicando deducciones de artículos básicos como los alimentos.
 - Para el ahorro privado a largo plazo exentando el cobro de los ingresos que reciban mientras más tiempo permanezca el ahorro.
 - Tener transparencia dentro del sistema, por medio de la simplificación de tasas, disminución del número de categorías del ISR, expansión de la base tributaria.
- (j) Reducir la carga fiscal aplicada a Pemex, para fomentar la inversión, el ahorro y por tanto su eficiencia y capacidad de producción que generaría mayores beneficios para la empresa.
- (k) Hacer campañas para motivar al contribuyente moroso a pagar sus deudas, dándoles beneficios como: ampliar el plazo y reestructuración de sus pagos a mediano plazo de 3 a 5 años.
- (l) Motivar la investigación y desarrollo empresarial y no cobrar los recursos invertidos no sus rendimientos con el fin de apoyar la inversión en las empresas.
- (m) No modificar la tasa del IVA, ya que genera alrededor de la tercera parte de los ingresos tributarios, es decir, es un impuesto de gran trascendencia después del ISR-

IMPAC, por ello es inherente señalar que cualquier modificación en su tasa afectará a una proporción importante de los recursos del gobierno federal.

- (n) Reducir los gastos fiscales⁸⁹ para tener una mayor disponibilidad de ingresos, paulatinamente, es decir, planear que sea por procesos y en un tiempo determinado, para ajustar estos gastos. Este concepto se refiere a los montos que deja de recaudar el erario federal por concepto de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos especiales, tratamientos y regímenes especiales establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria aplican a nivel federal.

⁸⁹ SHCP. www.shcp.gob.mx, Informe Semanal del Srno. de Hacienda, Dr. Francisco Gil Díaz, del 18 al 24 de noviembre de 2002.

CONCLUSIONES

La experiencia de los últimos 12 años nos confirma que el debilitamiento en las finanzas públicas vulnera a la economía y conduce a severas crisis en la balanza de pagos. En este periodo se ha constatado que una política fiscal expansiva provoca un eventual estancamiento de la actividad productiva por sus efectos adversos: incremento de la inflación, deterioro de la cuenta corriente y mayor endeudamiento, entre otros.

Los rezagos sociales existentes y las rigideces para reducir el gasto y continuar con el proceso de reorientación de éste hacia programas sociales y prioritarios, aunados a la limitación de las estructuras tributarias para generar mayores ingresos públicos estables y permanentes, debilitan la postura fiscal.

Ante esta situación, es impostergable la revisión de las fuentes de ingreso del sector público en dos frentes básicos: uno, la recuperación de la capacidad recaudadora de los impuestos, otro, el fortalecimiento de una estructura tributaria neutral a las decisiones de ahorro, inversión y empleo. Para contribuir a mantener las condiciones necesarias de crecimiento de la actividad productiva y la generación de empleos mejor remunerados.

En 1980 se sustituyó el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) por el Impuesto al Valor Agregado (IVA), ya que le primero favorecía a las importaciones, gravando las diferentes etapas de la producción nacional dejando en desventaja los productos nacionales con relación a los extranjeros. El IVA permitió gravar por igual a las importaciones y a la producción nacional, independiente de las etapas de la producción.

En 1985 con la entrada al GATT y posteriormente con los diversos tratados que México ha tenido con los demás países, se modifica la estructura del sistema impositivo, creando nuevas necesidades de tributación y gravamen de los diversos productos tanto nacionales como extranjeros.

Aunque en este trabajo no se va a desarrollar como merece, en 1980 surgió el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, esquema que regula las diversas fuentes que puede gravar cada una de las órdenes de gobierno y cómo se distribuyen entre ellos los ingresos. Estableciendo entre las 32 Entidades Federativas que componen al país, eviten aplicar impuestos sobre las mismas bases que maneja la Federación, a cambio de que el Gobierno Federal distribuya los ingresos a cada una de éstas.

Hoy en día, inmersos en la globalización se plantea que las actividades productivas cada vez se gravan menos impulsando la inversión en cada uno de los países, por eso México

Conclusiones

necesita emplear nuevas estructuras fiscales para que fomente la inversión extranjera y logre aumentar fortalecer el crecimiento económico y la participación de capital extranjero de largo plazo en el país.

Entre ellos se puede evaluar el cambio de la tasa del IVA, aunque es un tema delicado, hay que implementar una reforma fiscal para este impuesto.

El tema de la equidad del sistema tributario es importante y no hay que dejarlo de lado, ya que debido a la existencias de privilegios y preferencias que se tienen para un determinado sector no ha ayudado a una mejor recaudación de los recursos fiscales, hay que atender este punto para mejorar el sistema fiscal mexicano.

Además, es importante señalar que la evasión fiscal contiene tres elementos que son necesarios eliminar para una eficiente recaudación fiscal, que son: la deficiencia administrativa, la idiosincrasia cultural y la estructura impositiva.

El sistema fiscal por lo que se ha estudiado es neutral y eficiente, aunque se requiere elevar el gasto en política social principalmente en las áreas de educación e infraestructura. México se ha sumergido en el intenso proceso de globalización que están viviendo actualmente las economías. Su incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a sí como la apertura económica a los mercados internacionales, incluyendo su participación en el Tratado de Libre Comercio (TLC), hace necesario que México sea cada vez más competitivo y que cuente con reglas claras y específicas que le permitan contar con los elementos que sus competidores comerciales tienen, como sería el caso de un régimen fiscal adecuado a la modernidad de los países desarrollados.

Como es de todos conocido, el pilar de la recaudación en nuestro país durante muchos años han sido los ingresos derivados del petróleo, los cuales en el pasado representaron un porcentaje significativo de las ventas de exportación, tendencia que se ha venido revirtiendo en los últimos tiempos como consecuencia de diversas medidas que se han implementado para desarrollar e incrementar la planta productiva del país en mercados globales cada vez más competitivos.

El crecimiento de las importaciones se refleja en la aceleración de la actividad industrial. Combatir la inflación provoca una pérdida de competitividad del peso, corriéndose el riesgo de una devaluación y el deterioro en la balanza comercial y de cuenta corriente. Por lo que es importante incrementar la producción y el consumo interno, para que el

Conclusiones

crecimiento económico del país se mantenga sustentado fundamentalmente en el PIB y el ahorro interno.

Las reformas fiscales que se han aplicado no han resuelto satisfactoriamente los problemas que enfrentan los sectores de nuestro país, como son el gubernamental o público, el privado y el laboral. Es importante mencionar que todos los mexicanos deben contribuir para sufragar el gasto público, ya que es un deber constitucional. Además, que la defraudación fiscal es un problema que hay que combatir, dentro de las economías subterránea e informal para incluirlos dentro de los contribuyentes y evitar la falta de pago de los impuestos y los problemas de carácter social y comercial.

Se ha discutido mucho sobre los actos o actividades que deben estar exentos o bien gravados con la tasa 0% para efectos del IVA, la cual ha generado grandes problemas de entendimientos entre los diversos sectores de la población.

En la reforma fiscal, se tiene que plantear soluciones fáciles, pues es claro que para solucionar los problemas habrá que hacer esfuerzos.

Los principales objetivos del pago de un impuesto implican el reconocer en primera instancia una obligación constitucional, mediante la cual los gobernados contribuyen a los gastos públicos, así de la Federación como el Estado y Municipios en que residen, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes; también, implica el reconocer que el sistema impositivo es un elemento incluyente que pretende buscar una mayor y mejor redistribución de la riqueza.

Considerando el entorno mundial de los mercados, en el que la economía mexicana está involucrada, es mi opinión que la legislación fiscal debe contener una reglamentación que la haga competitiva entre otras legislaciones, lo cual redundará no sólo en una mejora de la recaudación, sino también en una mayor base de contribuyentes. En este sentido se ha comentado en diversos tonos que la Ley del ISR considere, en todos sus apartados, tasas más competitivas, inclusive para personas físicas ya que actualmente dichas tasas son altamente gravosas inhibiendo el consumo, al producción y la generación de empleos.

Las personas morales que tiene una tasa única del ISR del 34.0%, aun cuando esta tasa sea competitiva a nivel internacional, es indispensable que exista una tarifa que permita una gradual aplicación, de tasas de manera que una empresa que obtenga utilidades importantes aplique la tasa máxima, pero que a otra con utilidades menores se le permita una carga porcentual menor y en consecuencia, promover un gravamen más justo y

Conclusiones

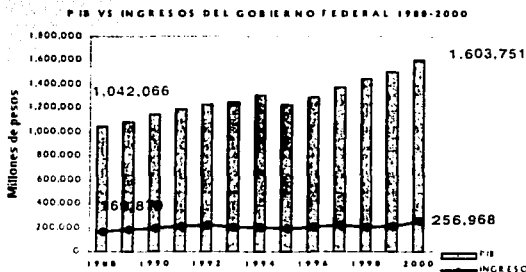
equitativo. Es decir, que esta medida se evitaría la descapitalización de algunas empresas, que tienen problemas de liquidez y por otro lado, el desarrollo de las mismas y se cumple el principio de equidad tributaria.

Un mal manejo de los gobiernos sobre los efectos generales de su gasto separando en bienes de interés público, financiación mediante el déficit presupuestario, pueden hallar que las condiciones empeoran en todo el país debido a la falta de cooperación entre los elementos constituyentes de una federación.

En materia de gasto público se ha realizado durante este periodo de análisis un importante esfuerzo hacia actividades socialmente productivas. Actualmente el gasto programable se encuentra en los niveles más bajos de los últimos años con relación al tamaño de la economía.

Se puede ver claramente en las gráficas siguientes las variaciones que se presentan entre el PIB y los ingresos públicos federales durante el periodo de estudio, el crecimiento del producto ha sido inestable, y se observa que los ingresos reales no presentan una mayor proporción del producto, sino hasta el 2000.

Gráfica N° 5



TESIS CON
FALLA DE CUBRIMIENTO

Fuente: Elaboración propia con datos del Banxico y la CHPF varios años, SHCP.

Nota: Cantidades aproximadas por el redondeo.

Lo que se observa en las gráficas es que los ingresos públicos han caído durante este periodo, es necesario señalar que los ingresos tributarios caen menos que los tributarios, es decir, que la diferencia entre ellos ha sido una serie de factores en estos años que han tenido determinadas características, entre ellas la desincorporación de las empresas

Conclusiones

públicas cuyos ingresos disminuyen o bien desaparecen al ser privatizadas éstas, se computa en el momento de su venta y es traducido como un aumento de los ingresos no tributarios pero sólo los años de privatización entre ellos están 1990, 1991, 1992, 1996 y 1997 y los demás se disminuyen o bien desaparecen posteriormente.

Se puede observar que del período 1990-1998 los ingresos tributarios se han estancado, pero sucede lo contrario en 1999 ya que se aplicaron diversas reformas en ese año produciendo un incremento en estos ingresos. Por lo que respecta a los ingresos no tributarios, éstos se han reducido en este período de manera importante, el concepto de aprovechamiento fue importante en los años 1990-1992 y 1994 debido a las privatizaciones de las empresas públicas y en 1995-1999 este concepto desciende significativamente.

Por lo que respecta a los ingresos del sector paraestatal su disminución en este periodo de estudio es el reflejo de la desincorporación de las empresas públicas, es decir, son ingresos corrientes de las empresas que al desincorporarse ya no generan ingresos públicos.

Los ingresos de Pemex en este periodo se han nivelado del 2 al 3 por ciento del PIB, estos ingresos han mantenido niveles bajos debido a la reducción del precio internacional del petróleo, que además influyen dentro de las finanzas públicas y los gastos programados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

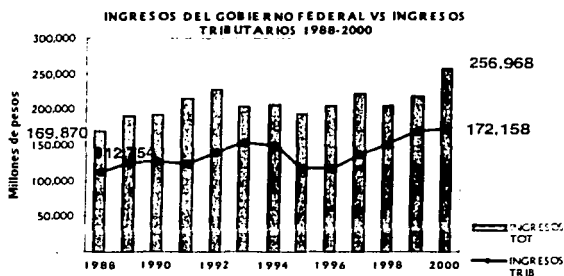
La subvaluación o sobrevaluación del peso, no es el factor determinante para la exportación, sino la competitividad de los productos mexicanos. El énfasis se debe poner en la calidad de lo que se produce y en la forma en que se hace, la relación entre ambas es fundamental para reducir costos y ofrecer precios competitivos.

En 1998 se presentó una reforma que es considerablemente ventajosa para la recaudación fiscal, ya que se introdujo el régimen de pequeños contribuyentes, es decir, es un esquema de tributación muy sencillo para los contribuyentes de baja capacidad económica y administrativa, mejorando así los trámites fiscales correspondientes.

La participación de los impuestos ha sido muy importante a través de los años, aunque después de las crisis que ha vivido el país, vemos una fuerte reducción, y con la aplicación de programas y reformas fiscales se ha obtenido en los últimos años, es decir a partir de 1997 un crecimiento de éstos.

Conclusiones

Gráfica N° 6



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Fuente: Elaboración propia con datos del Banxico y la CHPF varios años, SHCP.
Nota: Cantidades aproximadas por el redondeo.

La recaudación tributaria enfrenta límites para aumentar su tamaño con relación al de la economía. Esta fuente de ingresos, es la más estable para financiar el gasto público, se ha sacrificado para promover una recuperación más rápida de la actividad productiva y la generación de empleos, así como para mejorar la distribución del ingreso. Sin embargo, el contexto económico ha cambiado y las nuevas circunstancias obligan al Estado a fortalecer su capacidad recaudadora a través de los impuestos.

Una de las reformas que se implementaron en los últimos años fue el de incluir en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) a aquellas personas que después de realizarles una revisión no se encuentran en éste, incorporándose inmediatamente, si no lo hace se le ordena una auditoría por omisión de Ingreso.

También se eliminaron las máquinas de comprobación fiscal, se modernizó la presentación de las declaraciones de pago a través de medios electrónicos y se redujo de 10 a cinco años el plazo obligatorio para mantener la contabilidad, entre muchas otras medidas.

Con lo que respecta a la simplificación de trámites administrativos para cobrar los impuestos, se está reduciendo la frecuencia en que los contribuyentes presenten sus formularios, es decir que en vez de presentarlos cada seis meses, se haga de forma anual, y en su caso se está trabajando en la eliminación de dichos trámites.

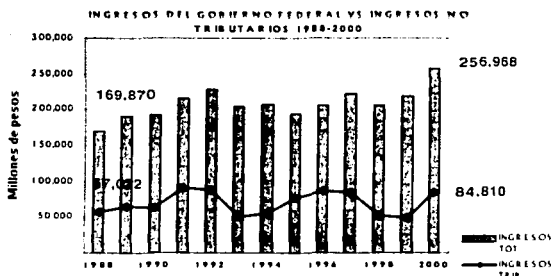
Conclusiones

Merece rescatarse la disminución obtenida en 1990 respecto al año anterior, a pesar del aumento en términos reales de los ingresos tributarios, lo que confirma la falta de solidez adquirida en la recaudación, a pesar de la diversificación de su origen.

En los tratados comerciales que México se ha negociado con los demás países se ha evitado la doble tributación, con el fin de que el país sea más atractivo a la inversión nacional y extranjera. La tendencia hacia la globalización, definida como el aumento en la integración de las economías a través de las fronteras, el libre flujo de bienes, servicios y capital, tiene la apariencia en estos días de inevitable.

Por otra parte, la variación en los precios internacionales del petróleo han influido en los ingresos no tributarios, tanto en los tributarios por la percepciones que recibe el gobierno federal, los ingresos no tributarios, no han sido constante, de hecho son los que menos han aportado a la economía, a pesar de las privatizaciones de las empresas paraestatales y los ingresos obtenidos por los aprovechamientos, rubro importante dentro de estos.

Gráfica N° 7



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Fuente: Elaboración propia con datos del Banxico y la CHPF varios años, SHCP.

Nota: Cantidades aproximadas por el redondeo.

Los ingresos no tributarios del Gobierno Federal han desempeñado un papel importante en el sano financiamiento del sector público. Pero en algunas fuentes de ingreso que se agrupan en este concepto muestran amplias variaciones en el tiempo, lo que representa una dificultad para financiar de manera permanente los programas públicos.

La Reforma Fiscal "Integral" en este contexto quiere significar "total", "definitiva", debe tomar en cuenta que el gasto público es un factor principal dentro de ella y hay que darle

Conclusiones

suficiencia a éste, logrando una mejor viabilidad administrativa y no afectar a los ahorradores, ni al consumo e inversión, esto es, una reforma tributaria que fomente la inversión privada y la creación de empleos permanentes, así como también, fortalezca la seguridad jurídica, facilite los trámites administrativos y simplifique la legislación fiscal, para evitar la evasión y elusión fiscal.

La reforma fiscal se necesita para cumplir objetivos de:

- a) elevar la recaudación fiscal,
- b) simplificar la administración y manejo de los impuestos
- c) establecer progresividad equitativas entre las cargas fiscales entre los diferentes impuestos
- d) y redistribuir conforme a los objetivos de crecimiento y desarrollo económico dichos ingresos.

Además de la despetrolización de los Ingresos fiscales mediante la reforma tributaria eficiente y el objetivo sería el de incrementar los ingresos sin el petróleo.

Es necesario tener transparencia dentro del sistema fiscal mediante la simplificación de tasas, además de la simplificación administrativa y de procedimientos para el pago de impuestos.

Es vital no depender del mercado externo, dado que presenta vaivenes peligrosos por las presiones recesivas a nivel mundial. Por tanto, se necesita una reforma fiscal que facilite la expansión del mercado interno con un sentido de justicia, con el fin de evitar problemas sociales graves.

Las reformas tributarias de las décadas de los 80 y 90 no tuvieron otro objetivo que el de adaptar el sistema tributario a las reformas vinculadas a la globalización, no para corregir problemas internos.

Las autoridades hacendarias encaran otros problemas estructurales. Entre ellos destaca el hecho de que la economía informal no tributa y que los costos de establecer los controles necesarios pueden resultar excesivamente onerosos. El combate a la evasión debe ser también una prioridad, pero sus resultados son a largo plazo.

Para 2000 la recaudación como porcentaje del PIB se ubicó por encima del 16.0%. Evidentemente, la recaudación tiene el objetivo de financiar el gasto público, y, de hecho, es la forma más sana de hacerlo.

Conclusiones

No hay duda de la necesidad de una reforma fiscal que permita recaudar más dinero para el erario, que combata la evasión y amplíe el universo de contribuyentes. Con todo, es razonable no hacer a un lado el principio de equidad y el imperativo de propiciar un sano fortalecimiento del mercado interno.

Además, habría que cobrar conciencia de que cambios en la legislación tributaria afectarán positiva o negativamente la capacidad de ahorro, no sólo de los individuos, las empresas, el propio gobierno, sino de toda la sociedad⁹⁰.

Por último, la implantación de un sistema tributario justo y eficiente es un objetivo que aún no se cumple plenamente. Los requisitos de un sistema tributario ideal mantienen su vigencia: eficiencia económica, sencillez administrativa, flexibilidad para adaptarse a un entorno cambiante, transparencia política y equidad, todos ellos son todavía los componentes esenciales de un sistema fiscal ideal⁹¹.

AYALA, Espino José. *Economía del Sector Público Mexicano*. FE-UNAM, México, 1999. pag. 223.
Op. Cit. Pag. 222

BIBLIOGRAFÍA

1. AHIJADO, Manuel. AGUER, Mario; Diccionario de Economía y Empresa; Ediciones Pirámide, 1996, Madrid, España.
2. AYALA, Espino José, Diccionario Moderno "Economía Pública", FE-UNAM, México 1994.
3. _____, Economía Pública, Una Guía para entender al Estado, FE-UNAM, México 1994.
4. _____, Economía del Sector Público Mexicano, FE-UNAM, México, 1999.
5. _____, ¡Ya nos saquearon! La Economía en el Primer Semestre de 1982, en Economía Informa N° 100, Enero 1983, FE-UNAM.
6. BANNOCK, G., BAXTER, R.E. REES R., Diccionario de Economía, Ed. Trillas, México, 1988.
7. BUDEBO, Mario Gabriel, Panorámica de la Política Fiscal en México, <http://www.cddhcu.gob.mx>
8. CASAR, José I. La Política Económica del Nuevo Gobierno en Economía Mexicana, CIDE, N° 5, 1983.
9. CHARLES M. Allan, La teoría de la Tributación, Alianza Editorial, Madrid 1974, España.
10. COLMENARES, Páramo David R. Ponencia presentada en la Intervención durante el seminario Académico Internacional "Hacia una Política Económica de Estado". Organizado por la Facultad de Economía de la UNAM y la ANIDIA. Ciudad Universitaria. 15 de enero de 1998.
11. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, IFE, México, 2000.
12. Cuaderno de Hacienda 1994. SHCP, México.
13. DE LA MADRID, Hurtado, Miguel, VI Informe de Gobierno, 1988, México. Páginas 23-38.
14. HEILBRONER, Robert L. Comprensión de la Macroeconomía, UTEHA, México, 1976.
15. _____, Economía, 7ª. Edición, Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A. 1987.
16. MEADE, Dionisio A y García de León, "La Política Fiscal y el Nuevo Milenio", en la Revista El Economista Mexicano, Núm. 1, Nueva Época, 2000, Colegio Nacional de Economistas, S. C., México, Pág.96.
17. MORENO, Razo, Alma Rosa, Alternativas de generación de ingresos propios y modernización fiscal; en El Economista Mexicano, Ene-Mzo 1992, CNE, México.
18. MUSGRAVE, Richard, MUSGRAVE Peggy. Hacienda Pública. Teórica y Aplicada, 5ª Edición, Mc Graw Hill, 1995, España.

Bibliografía

19. RETCHKIMAN K. Benjamín, Aspectos Estructurales de la Economía Pública, UNAM, México 1975.
20. _____, La Política Fiscal Mexicana, UNAM, México 1983.
21. RETCHKIMAN K. Benjamín, Teoría de las Finanzas Públicas, Tomo I, UNAM-IIEC, México, 1987.
22. Revista de Comercio Exterior, diciembre, 1990. Vol. 40 México.
23. _____, marzo, 1991. México.
24. _____, abril, 1991. México.
25. Revista Expansión, Nº 557, Enero 1991. Vol.23
26. _____, Nº 567, Junio 1991. Vol.23
27. SELDON Arthur y PENNANCE F.G. Diccionario de Economía, Oikos-Tau, S. A. Ediciones, Barcelona, España, 1986.
28. SHCP, Finanzas Públicas y Gestión Gubernamental 1995-2000, Febrero 7, 2000, SHCP, México.
29. _____, Criterios Generales de Política Económica 1991, México, 1991.
30. _____, Glosario de términos, www.shcp.gob.mx
31. _____, www.shcp.gob.mx, Informe Semanal del Srío. de Hacienda, Dr. Francisco Gil Díaz, del 18 al 24 de noviembre de 2002.
32. _____, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1994, SHCP, México, 1995.
33. _____, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995, SHCP, México, 1996.
34. _____, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1996, SHCP, México, 1997.
35. _____, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1997, SHCP, México, 1998.
36. _____, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1998, SHCP, México, 1999.
37. _____, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1999, SHCP, México, 2000.
38. _____, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000, SHCP, México, 2001.
39. SMITH, Adam, Investigación sobre la Naturaleza y causas de la Riqueza de las Naciones; FCE, México, 1958.
40. SOMERS, Harold Milton, Finanzas Públicas e Ingreso Nacional, FCE, 1967, México.
41. SPP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1989, SHCP, México, 1989.
42. _____, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1990, SHCP, México, 1991.
43. _____, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1991, SHCP, México, 1992.
44. _____, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1992, SHCP, México, 1993.
45. _____, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1993, SHCP, México, 1994.

Bibliografía

-
46. STUART M. J. Principios de Economía Política, 2da. Ed. Libro V, FCE, México.
47. TAMAMES, Ramón, GALLEGO Santiago. Diccionario de Economía y Finanzas, 11ª edición, Ciencias Sociales Alianza Editorial, 2000, Madrid, España.
48. VARGAS, Gustavo, Balace de la Economía en 1987 en Economía Informa 162, Marzo 1988, FE-UNAM.
49. ZEDILLO, Ponce de León, Ernesto, VI Informe de Gobierno, 2000, México.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**