

**UNIVERSIDAD DE OCCIDENTE
UNIDAD CULIACÁN**

**Departamento de Investigación y Posgrado
Maestría en Gestión y Política Pública**

**La Nueva Hacienda Pública Distributiva
En México, Año 2001, Rechazada por el Congreso de
la Unión.**

Presenta

Julio César Rodríguez Valdez

Asesor

MC Nicolás Zúñiga Espinoza

Culiacán, Sinaloa; 24 agosto de 2009.

**UNIVERSIDAD DE
OCCIDENTE**

Índice

	Pág.
Introducción.....	4
Capítulo I: Protocolo de Investigación.....	7
Capítulo II: La Reforma Fiscal En México.....	11
2.1 Antecedentes Tributarios en México.....	15
2.2 Qué es la Reforma Fiscal (Hacienda Pública), caso México.....	20
2.3 Las fuerzas políticas y la composición del Congreso.....	30
Capítulo III: Federalismo Fiscal.....	34
3.1 Antecedentes Constitucionales del Régimen de Concurrencia.....	35
3.2 Las Convenciones Nacionales Hacendarias.....	38
3.2.1 Primera Convención Nacional Hacendaria 1925.....	38
3.2.2 Segunda Convención Nacional Hacendaria 1933.....	40
3.2.3 Tercera Convención Nacional Hacendaria 1947.....	43
3.2.4 Cuarta Convención Nacional Hacendaria 2004.....	45
Capítulo IV: El Gasto Público, Los Ingresos Tributarios y la Deuda Pública.....	51
4.1 El Gasto Público en México.....	53
4.2 Los Ingresos Tributarios.....	57
4.3 La Deuda Pública en México.....	60
Capítulo V: La Propuesta De La Nueva Hacienda Pública Distributiva Año 2001, En México.....	65
5.1 Iniciativa De La Nueva Hacienda Pública Distributiva por Parte del Ejecutivo.....	67
5.2 Opiniones Legislativas Diario de Debates en la Cámara de Diputados.....	74

5.3	Opiniones Legislativas Diario de Debates en la Cámara de Senadores.....	81
	Capítulo VI: Propuestas Y Conclusiones.....	86
	Bibliografía.....	90

Introducción

En México es evidente que la economía ha sido vulnerable, no se han dado condiciones de estabilidad económica, y tampoco existe una distribución equitativa del ingreso. El sector público, como promotor de empleo e inversión, se ha visto limitado para llevar a cabo su cometido, por la falta de recursos públicos a raíz de la baja recaudación tributaria, de tal suerte que el gasto público no puede ser solventado debido a la insuficiencia de los ingresos públicos.

Una Hacienda Pública débil es un factor que detiene el crecimiento y el desarrollo de la economía, ya que no pone la atención debida a la inversión en infraestructura, el ahorro y el trabajo. Otros factores, como la desigualdad, el bajo nivel de ingreso, los tratos fiscales preferentes, el tamaño del sector informal, dan fe de la debilidad del sistema tributario en nuestro país. Todo lo anterior justifica la puesta en marcha de una Nueva Hacienda Pública Distributiva que aliente el trabajo, el ahorro, la inversión y la distribución equitativa del ingreso.

En el capítulo primero se explicó cómo la reforma fiscal es una condición necesaria para el desarrollo económico de México y de cualquier país. En nuestro Estado, en materia de presupuesto del gasto público, cada año se aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación, mediante el cual se establecen los recursos a ejercer; por su parte, la Ley de Ingresos de la Federación señala cuáles son los impuestos, los préstamos y la venta de recursos que van a ingresar al país para hacer frente al Presupuestos de Egresos Federal. De no aprobarse dichos ordenamientos, el gobierno en turno no podría exigir a los ciudadanos el pago de impuestos y, mucho menos, hacer frente a las necesidades del gasto público. Por ello, es necesario que los legisladores analicen la actual estructura económica y la insuficiencia de ingresos tributarios, debido a que difícilmente se podrá hacer frente al gasto público del país. Se requiere entonces, una alternativa para generar igualdad de oportunidades e incrementar la competitividad entre los diferentes actores económicos del país y así lograr el futuro que deseamos como nación.

Desde esta perspectiva se desarrolló el presente trabajo de investigación, a saber, cuáles fueron los motivos que movieron a los actores políticos de la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión para rechazar la propuesta de la Nueva Hacienda Pública Distributiva, planteada por el Ejecutivo en los primeros años de su mandato (año 2001), la cual fue sometida a análisis y discusión y, finalmente, ser rechazada por las fuerzas políticas de esa Legislatura.

Este trabajo también planteó una breve semblanza acerca de la composición política de los gobiernos y la problemática a que se han enfrentado los diversos titulares del Ejecutivo, donde hay un Congreso plural y sin mayoría, para la aprobación de las principales iniciativas. Asimismo, se hizo una investigación de los diarios de debates de las cámaras de Diputados y Senadores de la LVIII Legislatura (septiembre 2000 a agosto de 2003) de las diversas fracciones políticas.

En el capítulo dos se analizó el federalismo fiscal en México, ya que durante los últimos tiempos el tema ha ocupado el espacio de diversos expertos en la materia, debido a la fragilidad financiera de los Estados y de los Municipios, la falta de atribuciones, funciones y potestades que garanticen la obtención de recursos propios para solventar sus necesidades económicas.

En el capítulo tres se propuso hacer un análisis del gasto público, los ingresos tributarios y la deuda pública, ya que la función de recaudar impuestos adquiere importancia en la medida en que el gasto social llega a los más desprotegidos; es decir, de qué forma el Estado les devuelve a los ciudadanos los impuestos recaudados.

En el capítulo cuatro se abordó la propuesta del presidente Vicente Fox enviada al Congreso de la Unión para su estudio, análisis y, de ser posible, su aprobación, así como un análisis que indique si realmente es distributiva la propuesta de reforma, diversos puntos de vista de legisladores en los diarios de debates en las cámaras de Diputados y Senadores de la LVIII Legislatura.

Y, finalmente, en el capítulo cinco se plantearon las conclusiones del estudio de la reforma, a partir del análisis de las opiniones de los legisladores y de los integrantes de las comisiones de Hacienda y Crédito Público, así como el impacto en la economía.

CAPÍTULO I. PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN

Planteamiento del problema

Desde luego que es necesario que en México se den los inicios de los trabajos legislativos en materia de las reformas estructurales, para que se diseñen propuestas, que, una vez analizadas por los diferentes actores, políticos, sociales y económicos del país, se llegue a un acuerdo nacional, de cuáles serían los que el país requiere. La tesis lleva el nombre “La Nueva Hacienda Pública Distributiva en México, rechazada por el Congreso de la Unión”.

El planteamiento del problema de este trabajo de tesis es analizar cuáles fueron los argumentos de las decisiones tomadas por las diferentes fuerzas políticas del Congreso en los primeros años de su mandato presidencial para el rechazo de la propuesta de reforma fiscal integral, presentada para su análisis, estudio y discusión a la Cámara de Diputados. Desde luego, este trabajo tiene que ver con la ciencia política y la ciencia económica, pues los argumentos conocidos, más allá de gravar con el impuesto al valor agregado (IVA) a alimentos y medicinas, posiblemente obedezcan a connotaciones políticas, y esto causa al país un retraso considerable en materia de recaudación de impuestos, de eficiencia presupuestaria y de finanzas sólidas, lo que ocasiona, consecuentemente, menos recursos para dedicarlos al gasto social. Quizá la gran dependencia de los recursos petroleros obsequia la comodidad para los legisladores de no discutir de fondo el problema y postergarlo para otras épocas, razonamiento poco lógico si tomamos en cuenta que México se encuentra entre los países latinoamericanos con menos recaudación fiscal en relación con el producto interno bruto (PIB). (Sin tomar en cuenta la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, G-7, ASIA-PACÍFICO).

México registra apenas una carga fiscal del 10 por ciento de su producto interno bruto (PIB), cifra mucho menor al promedio del resto de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que es de 40.6 por ciento.

De acuerdo con información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los países de esta región registran una carga tributaria de casi 18 por ciento del PIB.

Señala que la carga fiscal en América Latina es similar a la de las naciones del sudeste asiático, con 15 por ciento en promedio en relación con su nivel de crecimiento económico¹.

Objetivo general

Investigar la actuación del Congreso de la Unión y de las diversas comisiones legislativas que dieron origen a la desaprobación de la iniciativa a la Nueva Hacienda Pública Distributiva, presentada por Ejecutivo Federal el 5 de abril de 2001.

Objetivos específicos

a).- A través de la investigación, determinar cuáles fueron los trabajos legislativos por parte de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, y la actuación asumida por los diversos actores políticos en el uso de la tribuna en los diarios de debates en el recinto de las cámaras de Diputados y Senadores.

b).- Encontrar los estudios y análisis económicos de alto impacto que hubiera traído la Nueva Hacienda Pública Distributiva para el país a través de un marco tributario eficiente, incluyendo los beneficios en materia financiera y presupuestaria.

Justificación

Las finanzas públicas de México tienen como finalidad contribuir al desarrollo económico; de ahí que el Estado debe preocuparse por que exista una distribución equitativa de la riqueza, interesar a los inversionistas y motivar la producción; crear un ambiente de confianza en las políticas económicas y su estabilización; reducir la inflación, incrementar el empleo etc. Todas estas variables dan certeza y provocan confianza entre la población, además de que incentivan el crecimiento del aparato productivo.

¹ La Jornada miércoles 4 de abril de 2007.

La puesta en marcha de una Hacienda Pública Distributiva que da valor a las finanzas públicas, apreciada al amparo de sus beneficios, debería ser motivo de análisis por parte de los congresistas para impulsar el progreso económico y social de México; por ello, la propuesta de reforma a la Nueva Hacienda Pública Distributiva presentada por el presidente Vicente Fox en el año 2001, debió, en su momento, haber sido estudiada a fondo para conocer sus implicaciones en el desarrollo económico del país o, en su defecto, hacer valer los resultados negativos de su implementación.

Hipótesis

Si el Congreso de la Unión hubiera aprobado la Reforma Hacendaria del presidente Fox, se podría haber dado un crecimiento económico sostenido a través de un marco tributario equitativo y eficiente, con finanzas saludables.

Variable independiente: Aprobación de la reforma hacendaria (indicadores de proceso).

Variables dependientes: Crecimiento económico sano en un marco tributario eficiente, finanzas públicas sanas y permitir el ahorro interno en el país (indicadores de producto).

Metodología

A diferencia de la investigación cuantitativa, cuyo proceso de investigación tiene un carácter secuencial y distributivo, la investigación cualitativa se caracteriza por una relación de diálogo paulatino con el objeto de estudio. Esto quiere decir, que el método se adapta en razón de las características particulares de aquello que se pretende estudiar. Se traduce entonces, en que la selección de la muestra, la recolección de los datos, el proceso de análisis y producción de resultados son simultáneas y mantienen una relación de reciprocidad entre ellos. Así el presente trabajo de investigación es descriptivo porque primeramente se trata de ir en la búsqueda de datos que existen en los archivos de las cámaras de Diputados y Senadores en materia de la entrega de la iniciativa presentada por el Ejecutivo, los diarios de debates, el trabajo de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, y

los dictámenes elaborados de la LXIII y LIX legislaturas. A través de la investigación bibliográfica y de los métodos deductivos y descriptivos se obtuvieron los elementos que nos conducen a la información deseada.

Delimitación del problema

El ámbito de estudio de la propuesta será del año 2001 al 2004.

Fuentes de información y bibliografía

Libros, revistas, artículos ensayo, páginas de Internet, periódicos y diversa información de campo.

CAPÍTULO II. LA REFORMA FISCAL EN MÉXICO

La nueva política económica es parte fundamental de la discusión sobre la reforma democrática del Estado. La reforma fiscal integral es esencial para el apoyo a la infraestructura productiva. Un manejo adecuado de la política económica debe permitir el crecimiento sostenido del producto interno bruto (PIB) y la redistribución de la riqueza nacional como eje estratégico del combate a la pobreza, para fortalecer el federalismo y la democracia, instrumentar una adecuada fiscalización de los recursos públicos, avanzar hasta las últimas consecuencias en el combate a la corrupción, y eliminar el uso discrecional de los recursos públicos. En consecuencia, la política económica y la política fiscal no deben limitarse a la simple recaudación de impuestos; debe ser, ante todo, promotora del desarrollo económico y social.

La reforma fiscal se ha considerado como una prioridad de país, por la cual se ha hecho poco, o en la que se han tomado medias aisladas, es decir, no de fondo, para progresar en una reforma integral que conjugue las necesidades del país y las fuentes de los ingresos públicos. El fortalecimiento de los ingresos tributarios se ha privilegiado con deuda pública y recursos petroleros, propiciando con ello pérdida de tiempo y de oportunidades, a pesar de que los presidentes de México en esas décadas pasadas tenían mayoría aplastante en el poder legislativo para aprobar iniciativas importantes en materia fiscal.

Pero, ¿qué es la reforma fiscal? Son los cambios económicos que necesita el país en materia de ingresos públicos, para ser estos aplicados en beneficio de los ciudadanos como gasto social y desarrollo del país.

La política fiscal sigue siendo el tema, porque todos sabemos que la verdadera reforma fiscal integral está pendiente, y ésta tiene que realizarse. O hacemos la reforma, o muy pronto nos encontraremos con un país sin salidas, sin recursos, sin estabilidad económica, ni política.

Todos estamos de acuerdo en que debemos de realizar una verdadera reforma fiscal integral, que nos permita dejar atrás la incertidumbre de lo que ocurrirá de no ser adoptado un nuevo modelo de política fiscal.

En estos últimos años hemos escuchado que ya se tiene la reforma fiscal que se presentará ante la Cámara de Diputados en turno para su análisis y discusión. Después de los debates y heroicas posiciones, finalmente se aprueba una miscelánea fiscal que no tenía otro objetivo, sino el de obtener los recursos indispensables para el próximo ejercicio fiscal.

Partiendo del supuesto de que cuando pretendemos corregir y resolver determinada problemática, ya sea de una empresa, de una institución, o, incluso, personal, se debe partir de un estudio para tener la claridad de qué se debe hacer y poder alcanzar el objetivo que se persigue. Hasta el momento, podría sugerirse que la actual política fiscal es insuficiente, inequitativa y desalienta la inversión. Sobarzo (2003).

Un diagnóstico general de una reforma fiscal partiría, por lo menos, del reconocimiento de las siguientes debilidades de nuestro sistema tributario: Contamos con una reducida base de contribuyentes activos; debilidad de los instrumentos de recaudación hacendaria; complejidad en los procesos de pago; excesivo centralismo fiscal; alto costo de los procesos de recaudación; inseguridad jurídica para el contribuyente; excesiva dependencia de los ingresos fiscales del petróleo y sus productos; desigualdad en el trato fiscal, que se reduce a la inequidad; incapacidad para ampliar la base de contribuyentes y, finalmente, podríamos agregar la falta de incentivos fiscales que promuevan la creación de empleos, la reinversión, la actualización tecnológica, la nueva inversión productiva y la inversión en investigación. Kalifa, Pérez, Tijerina (2000).

Durante mucho tiempo el gobierno, en su propósito de evitar al máximo las posibilidades de evasión, ha ido incorporando año tras año trámites, requisitos, procedimientos, medidas y continuos agregados en las diversas disposiciones fiscales, lo que ha propiciado que se pierda el rumbo, hasta parecer, más que un sistema de recaudación, un conjunto de obstáculos que dificultan la obligación contribuir.

La reforma fiscal se tiene que ver como una visión moderna y de largo plazo, que envíe a nacionales y a extranjeros un claro mensaje de estabilidad y de seguridad jurídica. No podemos, no debemos, seguir enmendando la política fiscal, sino crearla desde su origen. Ya hemos probado con demasiados cambios parciales o misceláneas anuales.

México debe comenzar desde el principio; tomar en cuenta que existe gran experiencia acumulada y que se requiere la participación, tanto de contribuyentes, como de especialistas en la materia, para que aporten sus conocimientos y podamos contar con una política fiscal no solamente recaudatoria, sino que ésta también propicie la inversión.

Por otro lado, una reforma fiscal que implique e inspire: simplificación integral; confianza en el contribuyente, de equidad, de incentivar la actividad económica; de dar seguridad jurídica al contribuyente, y de considerar la competitividad tan necesaria hoy en día por el entorno internacional, sería la base fundamental para la creación de una política fiscal acorde a las necesidades del país.

Aunque teóricamente se han establecido las características que debe reunir un buen sistema tributario, la estructura tributaria en México está alejada de los principios de equidad, neutralidad, justicia, eficiencia, mínimos costos administrativos y facilidad para ejecutar la política fiscal. La violación de estos principios básicos de la tributación ha llevado al sistema tributario mexicano a problemas estructurales casi endémicos que se han reflejado en incrementos sustantivos de la evasión fiscal.

El principio de proporcionalidad y equidad con que deben cumplirse las leyes fiscales conforme a la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política Mexicana, no deben confundirse, pues tiene naturalezas diversas, ya que el primer requisito significa que las contribuciones deben estar en proporción con la capacidad contributiva del sujeto pasivo, mientras que la equidad consiste en que estos reciban un trato igual, lo que se traduce en que las leyes tributarias deben tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.

La neutralidad es un principio impositivo básico inspirador de las reformas fiscales. Un impuesto neutral es aquel que no altera el comportamiento de los agentes económicos, es decir, de los contribuyentes.

En el campo empresarial se exigiría que las decisiones sobre las fuentes de financiación, el nivel y la composición de la inversión, el lugar de localización, la combinación de factores, la forma jurídica o el tamaño de la empresa no estuviesen afectadas por factores fiscales.

El concepto de neutralidad en la elección de la forma jurídica y la dimensión empresarial, según el cual la forma jurídica o la dimensión de una empresa, no debería estar condicionado por razones fiscales.

En el año 2002 la Cámara de Diputados discutió y aprobó la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; quedó claro que la actual estructura y las partidas de ingresos tributarios eran insuficientes para cubrir las necesidades de gasto público que requiere nuestro país, y precisamente esta insuficiencia de ingresos públicos es una asignatura pendiente en la agenda económica del país.

A finales de la década de los 70, el entonces secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena (secretario de Hacienda con Adolfo López Mateos de 1958-1964 y con Gustavo Díaz Ordaz de 1964-1970, 12 años), actor principal del “desarrollo estabilizador” lo definió de la siguiente manera:

“El esquema de crecimiento que conjuga la creación de un ahorro voluntario creciente y la adecuada asignación de los recursos de inversión con el fin de reforzar los efectos estabilizadores de la expansión económica, en vez de los desestabilizadores que conducen a ciclos recurrentes de inflación-devaluación.”

“Donde se dispone que para encarar las responsabilidades del Estado, se deberá contar con una proporción más alta de los recursos totales de la comunidad.”

2.1 Antecedentes Tributarios en México

Desde el principio de nuestra era, el hombre siempre ha vivido en la preocupación por la adquisición de bienes y satisfactores, en un inicio a través del intercambio o trueque y hoy, en nuestros días, por uso del papel moneda y las modernas transferencias electrónicas de fondos que impone el mundo globalizado. A esta actividad se le denominó: comercio. “Es el intercambio que realizan los hombres para obtener lo que les hace falta, a fin de satisfacer sus necesidades, dando en cambio algo que, si bien es útil, que si bien es necesario para ellos, lo es menos que aquello por lo que lo cambian”. Carreño (1942, p.11).

Datan en la historia cinco grandes periodos: el comercio antiguo, el comercio medieval, el comercio premoderno, la época del vapor y la época de la electricidad. Y dentro de cada una de ellas se desarrollaron imperios, monarquías y repúblicas, las cuales, para sustentarse, establecieron impuestos, donde en un inicio se entregaban piezas de oro, esclavos, tierras y, más tarde, se diseñaron disposiciones regulatorias donde se brindaba protección y se garantizaba el uso de tierra.

En la opinión de David Arturo Silva Castillo, Propuesta de un modelo de captación de impuestos del sector del comercio informal, de la Universidad de las Américas de Puebla: (2004), el crecimiento dio como resultado que fueran apareciendo comerciantes que no rendían el tributo, ocasionando con ello que las arcas de los gobiernos se vieran desmerecidas económicamente y, como hoy, en nuestros días eran penalizadas. Hoy día, en México la evasión fiscal está considerada como un delito penal, que implica desde retribuir lo omiso, hasta la pena corporal.

Las primeras líneas del tiempo en la historia de México del aspecto impositivo se remontan en la cultura Olmeca (1200-600 A.C.), en la que las tribus eran dirigidas por un jefe, se constituían en gobiernos teocráticos, a los pueblos conquistados se les imponían elevados gravámenes, así como la adquisición de esclavos para el sacrificio en alabanza a los dioses. Después, por su relevancia y desarrollo, se encuentran los mayas (300-1200 D.C.). Su base económica la constituyen con la agricultura, que era manejada por los nobles. Tenían estrecha relación con los guerreros, pues eran quienes defendían las líneas de comercio y la defensiva de

los pueblos. El uso de la tierra era comunal, pero los productos codiciados pertenecían a la nobleza (cacao), el cual fue en algún momento utilizado como moneda de cambio; se acentuaba la esclavitud, encargada de edificar las grandes pirámides.

El último eslabón antiguo en la historia de los tributos lo constituyen las aztecas o mexicas (1400-1600 D.C.). Existían dos clases sociales: los plebeyos y los nobles, y debajo de ellos las clases de trabajo asalariado. Había un estrato social en el que se encontraban los comerciantes y los artesanos; desde entonces ya existía la unidad más pequeña de unión: la familia, que al unirse con otras familias formaban un calpulli. (“Un grupo de varias familias componía el calpulli, unidad social compleja que se encargaba de funciones muy diversas. Un consejo formado por los cabezas de familia elegía al jefe del calpulli, que debía pertenecer a un linaje determinado. Cada familia perteneciente a un calpulli recibía un usufructo, una parte de las tierras comunales, la cual volvía al calpulli si dejaba de cultivarse”). La civilización Azteca. www.monografias.com/trabajos/civazteca/civazteca.shtml (6 de junio de 2009).

Manejaban ya una red compleja de comercio, la que incluía granos, pieles, trabajos de orfebrería; sin embargo, el ingreso más elevado del tributo lo representaban las conquistas de los pueblos. El nuevo rey de Azcapotzalco diseñó los primeros registros de pago de contribuciones; finalmente, esta cultura fue conquistada por los españoles en el año 1517.

En la época de la Conquista española se dieron los primeros pasos para introducir las reformas regulatorias del comercio. Al ser esta una forma de gobierno monárquica se establecieron virreyes con la intención de administrar las riquezas del rey.

La primera estructura hacendaria de la Real Hacienda se constituía de la siguiente manera:

- Contaduría General.
- Secretaría de Virreinato.
- Juzgado General de Indias.

- Contaduría General de Tributos.

Esta última pasó a ser la Contaduría General de Retasas en 1786, con el objeto de tasar un gran número de actividades que llevaban a cabo los indígenas.

La Real Hacienda se encargaba de recaudar los tributos para la Nueva España por medio de cajas reales, elaborando cédulas reales en las cuales se plasmaba lo recabado en los puertos, en la ciudad, en las minas. Su objetivo era administrar los gastos del gobierno virreinal y enterar a los virreyes y al rey de España lo finamente recaudado.

Existía una gran división de la población sujeta a gravamen: la gente común, los indígenas, particulares ajenos a la Corona. Primero, los ingresos más importantes lo representaban aquellas partidas que se utilizaban para el pago de los oficiales de guerra, gastos administrativos, defensa del reino, mantenimiento de las tropas etc. Para solventar todo lo anterior se establecieron los siguientes impuestos: tributos reales, servicio de lanzas (servicios que pagaban al rey los grandes y títulos), tres reales novenos, media anata secular, ensaye, quinto, diezmo, amonedación, vajilla, derechos sobre el oro y la plata, almojarifazgo, ancleje, buques, tintes y aguardientes, alcabalas, bienes confiscados, bienes mostrenco. Archivo histórico de hacienda. <http://censoarchivos.mcu.es/CensoGuia/fondoDetail.htm?id=559789>. (15 de junio de 2009). El 1 de marzo de 1934, la Secretaría dicta un acuerdo para organizar el Archivo Histórico de Hacienda, el cual se crea el 10 de junio de 1939.

Existía una segunda partida impositiva, la cual era destinada a la Iglesia (cristianización); la tercera eran impuestos con protección militar, bienes de difuntos, bebidas prohibidas, señoraje de minería, derecho de fábrica de pólvora, todos ellos destinados para mantenimiento de hospitales, salas donde impartía justicia, gastos municipales y fines piadosos particulares.

En 1807, Napoleón Bonaparte le arrebató la Corona a España. La noticia llega a la Nueva España; se empiezan a dar los primeros intentos insurgentes que más tarde lograría Miguel Hidalgo y Costilla en el año 1810. A partir de ese momento

los caudillos destruyen las alcabalas (la alcabala fue el impuesto más importante del antiguo régimen en la Corona de Castilla y, desde luego, el que más ingresos producía a la hacienda real, pues aunque el diezmo era aún más importante, su perceptor principal era la Iglesia, con participación del rey. Se utilizaba habitualmente en plural: las alcabalas. A pesar que aparentemente era un impuesto indirecto que gravaba las compra-ventas y todo tipo de transferencias), impuestas por los gobiernos pasados, se emiten las primeras cargas fiscales a través de publicaciones, en lo que se refiere al gobierno marítimo, bebidas embriagantes y el retiro de capitales al extranjero. (Silva, 2004, p.10).

El 8 de noviembre de 1821 se emite el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretaría de Estado, y con ello se da el nacimiento a la Secretaría de Estado y Despacho de Hacienda.

Siendo presidente Antonio López de Santa Anna se crean los impuestos más absurdos en la historia de México: impuestos por ventanas y puertas, caballos y perros, ante la debilidad de la obtención de ingresos públicos. Afortunadamente, Benito Juárez los abolió; se constituyó la Lotería Nacional, se incrementa al impuesto al tabaco y a las bebidas embriagantes, y se creó una contribución federal del 25 por ciento por cada pago efectuado a la Federación. En 1853, por primera vez se denomina Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo que era la Organización del Ministerio de Hacienda, en decreto publicado el día 27 de mayo de 1852.

En 1921, en la época posrevolucionaria, se expidió la Ley del Centenario; es decir, la Ley del Impuesto sobre la Renta. Nace el 20 de julio de ese año; se publicó en decreto promulgatorio de una ley que estableció un impuesto federal extraordinario y pagadero por una sola vez sobre los ingresos y ganancias particulares. No fue una ley de carácter permanente, sólo tuvo un mes de vigencia; la ley se dividía en cuatro capítulos denominados “cédulas”: (Silva, 2004).

- Del ejercicio del comercio o de la industria.
- Del ejercicio de una profesión liberal, literaria artística o innominada.
- Del trabajo a sueldo o salario.

- De la colocación de dinero o valores a rédito, participación y dividendos.
- Nótese que la agricultura y la ganadería no estaban contempladas.

El 21 de enero de 1924 se promulgó la ley para la recaudación de los impuestos establecidos en la ley de ingresos vigente sobre sueldos, salarios, emolumentos, honorarios y utilidades de las sociedades y empresas. Esta ley no fue de carácter transitorio como lo fue la Ley del Centenario; nace así el sistema cedular en México. El 27 de diciembre de 1939 nace la Ley del Impuesto sobre el Superprovecho; gravaba las ganancias excesivas que obtenían los contribuyentes de la cédula uno de la Ley de Impuesto Sobre la Renta; es decir, personas físicas y morales dedicadas a actividades comerciales, industriales y agrícolas. Esta ley estuvo vigente hasta el año 1941.

En la ley del 30 de diciembre de 1953 se permite por primera vez aplicar deducciones para determinar la utilidad gravable, lo cual constituyó un importante avance en la evolución tributaria del país. http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lcp/tellez_y_capitulo3.pdf. Antecedentes históricos de la Ley del Impuestos sobre la Renta en México. (13 de junio de 2009).

El 30 de diciembre de 1964 se abandonó el sistema cedular y se dividió en dos títulos solamente: uno para los ingresos globales de las empresas y otro para el impuesto al ingreso de las personas físicas.

En la ley de 1987 se amplió la base gravable de las sociedades mercantiles a través de incorporar en el procedimiento del cálculo de la utilidad gravable el efecto económico que la inflación origina en los créditos que conceden los contribuyentes y en las obligaciones que contraen; se permitió la deducción de inventarios.

En el año 2002 la nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta reestructura la anterior e incorpora disposiciones de reglas misceláneas, jurisprudencias y reglamentarias, e incluyen un título específico de empresas multinacionales.

2.2. Qué es la reforma fiscal (hacienda pública), caso México

En opinión de Ignacio Trigueros y Arturo M. Fernández, en su artículo Análisis, Evaluación y Propuesta para una Reforma Tributaria de la revista Una agenda para las finanzas publicas en México (2004), menciona que el sistema tributario mexicano está caracterizado por un sofisticado procedimiento para la determinación y el cálculo de los impuestos, y que a pesar de las altas tasas impositivas genera baja recaudación comparado con otros países, aun incluyendo los ingresos por los recursos petroleros, y con proporción al PIB mantiene bajo nivel de acuerdo con el registro de los países miembros de la OCDE, comparado, incluso, con países integrantes con menor grado de desarrollo, apenas de alrededor del 10 por ciento.

La baja carga fiscal en México se aprecia a la luz de un alto grado de evasión fiscal; la desigualdad en la distribución del ingreso puede ser otro factor. Los ingresos derivados de las exportaciones de petróleo generaron también los márgenes necesarios para atender las presiones que suelen satisfacerse con erogaciones del gobierno en un momento dado; así, durante los últimos 20 años, los ingresos tributarios del gobierno federal han fluctuado entre el 8.9 por ciento y el 11.5 por ciento.

Horacio Sobarzo, del Colegio de México, A.C., en Reforma Fiscal en México (2003), establece que el modelo mexicano tiene implícitas dos fuentes de ingresos: los ingresos tributarios petroleros y los ingresos tributarios no petroleros, lo que permite identificar el potencial de los ingresos petroleros y el tamaño de los cambios que requiere el sistema tributario para reducir la dependencia petrolera, lo que pudiera ser, en buena medida, el propósito de una reforma fiscal exitosa (2003, p.160).

El problema del sistema fiscal mexicano radica en el reducido grado de cumplimiento fiscal, y no al referirse a las exenciones del IVA a medicinas y alimentos, ya que esto generaría ingresos públicos suficientes para cubrir eventuales caídas del precio del hidrocarburo.

Para el doctor Salvador Kalifa Assad, para el licenciado Marco Antonio Pérez Valtier y para el doctor José Alfredo Tijerina Guajardo en Una Propuesta de Reforma Tributaria Para México, publicado por el CADE (Centro de Análisis y Difusión Económica), (2000.), México es un país con la más baja recaudación de sus ingresos tributarios, comparado con diversos países de América Latina y la OCDE. Esta baja recaudación implica un nivel de gasto público reducido, limitando la inversión en áreas de beneficio de alto impacto, como son: educación y salud. La baja capacidad de generar ingresos tributarios ha sido durante décadas compensada con los ingresos petroleros; sin embargo, la fluctuación de estos ingresos modifica el desempeño económico del país debido a su representación en el total de los ingresos públicos como lo muestra la tabla siguiente en razón de un tercera parte.

Ingresos públicos provenientes del petróleo, 1999-2000
(Porcentaje del PIB y del Total de ingresos públicos)

CONCEPTO	1999		2000	
	% PIB	% TOTAL	% PIB	% TOTAL
Tributarios	2.43	11.74	2.15	10.11
IVA (Pemex)	0.53	2.56	0.53	2.56
IEPS (gasolina)	1.89	9.13	1.61	7.50
Importación (Pemex)	0.01	0.05	0.01	0.05
No Tributarios	4.30	20.77	5.01	23.34
Derechos sobre hidrocarburos	1.96	9.47	2.81	13.09
Aprovechamientos	0.15	0.72	0.16	0.75
Organismos y Empresas (Pemex)	2.19	10.58	2.04	9.50
Total	6.73	32.51	7.16	33.45

Nota: en 2000 las cifras corresponden a la Ley de Ingresos de la Federación (LIF)

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La insuficiencia del ingreso para atender necesidades apremiantes, como educación, salud, seguridad social, incremento de la inversión pública en infraestructura, son apenas una parte de las necesidades de los recursos públicos del país, sin tomar en cuenta los sistemas de pensiones, los rescates carreteros y bancarios que el gobierno federal tendrá que enfrentar.

La experiencia internacional nos indica que la evaluación y el diseño de un buen sistema tributario deben aplicar principios económicos sanos y tener claros sus

objetivos. Entre los estudiosos de las finanzas públicas existe el consenso de que los principales objetivos de la reforma tributaria son:

- Proveer los ingresos necesarios para llevar a cabo los programas de gasto que la sociedad juzgue apropiados.
- Que sea eficiente; esto es: que se recaude sin distorsionar las decisiones de trabajo, ahorro e inversión de los contribuyentes (neutralidad).
- Que sea equitativo y la carga se distribuya equitativamente.
- Que sea simple, con un costo reducido de cumplimiento y administración.

En vista de lo anterior, gran parte de los especialistas en materia tributaria están de acuerdo en que México es un país con potencial económico, con las condiciones y los recursos necesarios, que en igualdad de circunstancias con gran parte de los países latinoamericanos y algunos europeos y asiáticos, posee la capacidad para el despegue hacia una era de modernidad en la que se privilegien la salud, la educación, se reduzcan los grados de marginación y de pobreza. La reforma fiscal que requiere México debe ser vista sin considerar como factor principal el petróleo; en coincidencia con los expertos en el tema, se deben emplear políticas públicas tributarias para evitar la evasión fiscal, elevando la recaudación, eficientando la misma y abatir la desigualdad en la distribución del ingreso.

Los países de América Latina se enfrentan en la última década ante la necesidad de superar el obstáculo del estancamiento social y económico, lo que ha provocado, incluso, la pérdida de nivel de desarrollo como factor de bienestar económico y social. Ruesga y Carbajo (2007).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) coincide en afirmar que una de las características más negativas y diferenciales del modelo económico latinoamericano es la existencia de grandes capas de la población, alrededor del 40 por ciento, por debajo del índice, con estándares internacionales

de pobreza. Los datos sobre la pobreza en América Latina no son nada halagadores en la última década sólo han descendido del 48 al 44 por ciento y, peor aún, la indigencia ha bajado del 22 al 19 por ciento; sin embargo, ha aumentado en la zona urbana. (Ruesga y Carbajo, 2007, p11).

Si a esto se agrega el grado de marginación, el desempleo, la economía informal, la falta de servicios básicos, se puede mostrar el grado de pesimismo económico; sin embargo, no se puede negar el crecimiento de las instituciones democráticas y la mejoría general en los grados de alfabetización y escolarización.

Si consideramos en primer término que América Latina conforma un área muy diversa, compleja y dinámica de naciones, cuya evolución hacia modelos de desarrollo sostenible, en un contexto creciente de globalización económica y social, supone una externalidad positiva para la humanidad en general y para sus propios habitantes, en particular. En segundo término, si reconocemos que los habitantes e instituciones en América Latina han demostrado en los últimos años un creciente dinamismo y una acelerada búsqueda de alternativas sociales, modelos institucionales y equilibrios políticos fundados en la democracia, por comprender que consolidar el proceso democrático era la premisa para asegurar la estabilidad y el bienestar para los ciudadanos latinoamericanos, resulta claro que tenemos que reflexionar, siquiera intelectualmente, cómo nuevos procesos de reforma, incluyendo la reforma fiscal, pueden coadyuvar a mantener y, sin duda, a impulsar estos cambios, en la opinión de Ruesga y Carbajo (2007).

Nadie puede poner en duda que factores como la seguridad jurídica, la ausencia de corrupción, la modernización del Estado y de las instituciones que componen la administración pública, para hacerlas más transparentes, eficaces y eficientes, potencian el funcionamiento de la economía, aumentan la productividad y, en general, favorecen el crecimiento económico. Con todas las limitantes que se han encontrado en el estudio los procesos de reforma, en nuestro caso, la reforma tributaria, puede coadyuvar a eliminar una situación general en América Latina, donde un crecimiento económico insuficiente, excesivamente basado en la demanda externa y en pocos productos, y una gran falta de cohesión social

interna, acrecientan la desigualdad social, lo que impide el crecimiento económico y el bienestar social de la población.

Estaremos de acuerdo que en América Latina el primer paso que debe seguirse para implementar una reforma tributaria es lograr un pacto político-social entre los gobiernos y los ciudadanos. En dicho acuerdo se debe mantener el crecimiento del PIB, logrando que los indicadores macroeconómicos sean estables, redistribución de la riqueza, alcance de mayores oportunidades, abatir la pobreza, la marginación social, elevar la calidad de las instituciones, propiciar el ahorro interno como base para un desarrollo económico sostenido, en términos de Ruesga et al (2007).

Se deben hacer valer dos claros principios para lograr el éxito del pacto fiscal. Primero, elevar los ingresos públicos, pues sólo con recursos se pueden enfrentar las carencias de los servicios por demás elementales en la sociedad; además, sin ellos no se pueden formar capitales, ni mucho menos enfrentar los desequilibrios que plantea el exterior. Segundo, la distribución equitativa de los ingresos como principio impositivo fundamental, pues sólo así se reforzará la confianza en las instituciones y en la propia democracia.

Ahora bien, para obtener la suficiencia recaudatoria no debe partirse de la base de incrementar los gravámenes sobre el padrón de sujetos y bases tributarias ya sometidos a presión fiscal, sino de:

- Ampliar el número de contribuyentes reales.
- Incrementar las bases tributarias.
- Integrar a la economía informal.
- Modificar la distribución de la carga tributaria.

Todo intento de reforma fiscal será “integral”, “estructural”, que no vaya acompañada de una campaña de convencimiento social de que la misma no pretende, exclusivamente, aumentar la recaudación, sino modificar la distribución y los contribuyentes, a la vez que destinar los nuevos recursos a políticas públicas diferentes, pues fracasará, ya que recaerá sobre obligados tributarios cautivos,

con fuertes apoyos en las propias administraciones tributarias y en el legislativo, reacios a pagar todavía más de lo que ya tributan.

El concepto de reforma fiscal no debe ser el tradicional, el que se ha entendido como las modificaciones jurídicas en la redacción de las diferentes normas legislativas o leyes, debido al denominado “principio de legalidad tributaria” bajo el cual funciona el diseño de los sistemas fiscales, sino en el marco de determinados principios tributarios de generalidad, progresividad, suficiencia, etc., cambios normativos aplicados por el gobierno en turno para obtener ciertos objetivos de política económica, social, etc. Identificar una reforma tributaria como alteración legislativa del sistema tributario es insuficiente y puede conllevar errores graves, pues lo relevante no es lo que dice la ley, sino cómo se aplica. Lo significativo no es que exista, por ejemplo, un impuesto sobre la renta de las personas físicas, sino el número de sujetos pasivos que lo declaran, las rentas declaradas, su distribución, etc.

En conclusión, en América Latina se tienen que conseguir mayores recursos tributarios, elevando, necesariamente, la presión fiscal, incrementando el número de actores, agentes pasivos, incorporando a sectores privilegiados, específicamente en México, disminuyendo la dependencia de los recursos por los hidrocarburos, introducir sistemas de simplificación y reforzar la administración de los recursos tributarios.

Archibald (2000) hace un análisis peculiar de Cuba. A pesar que en 1968 se nacionalizaron las medianas y pequeñas empresas, surgió un segmento de la población que se autoempleó en servicios personales, artesanías, transporte y diversos tipos de manufacturación, lo que ocasionó que desempeñaran su trabajo en la clandestinidad hasta el año de 1993. Archibald (2000).

Fue con el decreto de ley 141 y la resolución que lo acompañaba donde se liberó el trabajo por su propia cuenta, donde muchas personas migraron a la clandestinidad, y otros nuevos microempresarios se establecieron legalmente. La legislación de 1993 restringía el trabajo por cuenta propia a jubilados, a dueñas de casa y a trabajadores cesantes, pero excluía a profesionales y a gerentes. El

número de microempresas registradas aumentó rápidamente: llegó a 169 098 en diciembre de 1994, y a un máximo de 208 786 en diciembre de 1995, Archibal (2000, p146).

Cuba: Microempresas registradas

	Diciembre 1994	Diciembre 1995	Marzo 1996	Enero 1998
Aprobadas y registradas	169 098	208 786	206 824	159 506
Solicitudes de registro	248 552	390 759	439 268	(268 295)
Solicitudes rechazadas	10 675	11 519	12 665	(108 789)
Solicitudes retiradas	65 586	148 491	195 023	-
Solicitudes en proceso	4 193	21 963	8 789	-

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Cuba, y CEPAL, Sede Subregional de la CEPAL en México (1997).

El régimen impositivo para las microempresas estaba dado por políticas que el mismo entorno generaba. El principal marco de esas políticas lo detalla el tamaño y la operación del segmento y su regulación incluye:

- Prohibición de intermediarios, sin revendedores especializados, ni mayoristas.
- Prohibición de trabajar por su cuenta en todas las áreas profesionales.
- Prohibición de acceso a mercados estatales.
- No se puede hacer publicidad.
- No acceso a créditos, a divisas de tipo de cambio oficial y a insumos de importación directa.
- No se puede contratar mano de obra fuera de la familia.
- No a las asociaciones entre microempresarios.
- No ventas en la calle.
- Prohibición del desempeño de la actividad fuera de la casa.

La estructura del régimen impositivo consiste en pagar una suma mensual fija obligatoria a la Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT), junto con una corrección anualizada por cada microempresa, un máximo de deducción del 10 por ciento sobre los ingresos imponibles por concepto de compra de insumos;

la ley permite aumentos, pero no disminuciones a las tasas impositivas. Esto también se suma a la incertidumbre y anquilosa el sistema para el microempresario, quien debe pagar la cuota fija mensual completa, tanto en los meses buenos, como en los malos. No obstante, el microempresario puede abandonar la actividad al comienzo de cualquier mes, cesando inmediatamente los pagos mensuales. Archibald (2000, p 150).

El procedimiento al cierre del año es el siguiente:

- Las microempresas suman sus ingresos brutos.
- Restan el 10 por ciento de los ingresos brutos como deducción permisible por insumos comprados, para determinar el ingreso neto gravado.
- Calculan el impuesto mensual bajo un concepto de cuota fija; este es acumulativo.
- Deducen del impuesto calculado según la escala la suma de las cuotas fijas mensuales pagadas.
- Si el monto determinado según la escala excede del monto ya pagado en las cuotas fijas mensuales, el impuesto a pagar equivale a esta diferencia.
- Si el monto determinado es inferior a lo ya pagado, no reciben devolución.

En conclusión, el régimen impositivo en Cuba para la microempresa tiene varios defectos que lo hacen inequitativo, deterioran la eficiencia de la asignación de recursos en la economía y reducen su eficacia para recaudar impuestos. Los problemas derivan, principalmente, de la “regla del 10 por ciento” y del carácter y monto de los impuestos de cuota fija que deben pagarse cada mes, cualesquiera sean los ingresos. Este análisis ha mostrado que la incidencia real del impuesto es mucho más alta que la escala impositiva oficial cuando los costos de producción superan el 10 por ciento del costo máximo deducible.

Desde el punto de vista de la equidad, el régimen impositivo discrimina contra aquellas microempresas cuyas compras de insumos exceden el 10 por ciento de sus ingresos brutos. Es regresivo en cuanto las tasas de impuesto; son más altas para las microempresas de ingresos más bajos. Discrimina contra los potenciales contribuyentes frente a las empresas establecidas, porque aquellos deben pagar impuestos de cuota fija anticipados, aun antes de generar ingresos.

Gran parte del sector de la microempresa enfrenta, además, una carga tributaria más pesada que las empresas extranjeras en sociedades de participación. Desde el punto de vista de sus efectos sobre la eficiencia en el uso de recursos en la sociedad cubana, el régimen impositivo tiene resultados desafortunados.

Restringe la entrada de nuevas empresas al sector y lleva a otras a la quiebra; reduce la producción, eleva los precios para los ciudadanos cubanos, disminuye el empleo en el sector y, probablemente, contrae la generación de ingresos. Discrimina contra el valor agregado interno en el sector de la microempresa cuyos insumos son casi todos de origen local, frente al sector estatal, que paga menos impuestos, depende en alto grado de los insumos importados y puede repatriar utilidades.

Aunque el régimen impositivo recauda impuestos de las microempresas, hay diversos efectos que en realidad disminuyen el volumen de lo recaudado. Primero, la modalidad de pago de impuestos de cuota fija y las altas tasas impositivas que afectan a quienes compran insumos que exceden el 10 por ciento de sus ingresos brutos, empujan a las empresas a la clandestinidad o a abstenerse del registro formal. El tamaño de la economía clandestina es inmenso, como lo es la pérdida de recaudación. La naturaleza del régimen impositivo ha dado origen a una cultura de evasión y de incumplimiento de las obligaciones.

También se presentan algunas sugerencias encaminadas a mejorar el sistema impositivo para la microempresa.

Primero: debería establecerse una base impositiva normal, eliminando la “regla del 10 por ciento” y el ingreso imponible debería ser el ingreso bruto menos los

costos efectivos de producción. Segundo: debería abolirse el pago anticipado de impuestos de cuota fija. Tercero: debería desarrollarse, a largo plazo, el acatamiento el régimen impositivo, haciéndolo tan justo y razonable como sea posible. Y, cuarto: deberían eliminarse las barreras artificiales generadas por las políticas a la entrada de nuevas microempresas. También sería necesaria una administración tributaria más eficaz para prevenir abusos en una modalidad de “deducción y costos del ingreso imponible” y en ausencia de un pago de impuestos anticipados de cuota fija.

Los países centroamericanos recaudan, en promedio, el 13.5 por ciento del producto interno bruto (PIB), lo que provoca que gran parte del gasto público lo financien con deuda pública, ante la insuficiencia de Ingresos tributarios, para hacer frente a la inversión en infraestructura física y social, abatir la pobreza, que afecta a cerca del 40 por ciento de la población, lo que hace que sea necesaria una transformación que modernice los sistemas tributarios y se recaudan algunos puntos adicionales del producto interno bruto (PIB). Agosin, Barreix. Gómez, Machado (2005, p 79).

Países centroamericanos: Recaudación tributaria esperada y observada, fines del decenio de 1990
(Porcentaje del PIB)

	Esperada	Observada
Costa Rica	20.6	12.2
Honduras	12.8	10.0
Nicaragua	12.9	10.4
Guatemala	13.3	10.9
El Salvador	15.7	12.0

Fuente: Banco Mundial (2004); cifras oficiales nacionales y cálculos de los autores.

Es de destacar que los países centroamericanos son pequeños y sensibles para promover la gestión de bienes públicos que se requieren para elevar o potenciar el crecimiento económico, y con ello brindar a la sociedad un estado de bienestar que eleve su calidad de vida.

Con el nivel de recaudación de actualmente alcanzan esos países, difícilmente se podría mejorar en educación y salud, así como tampoco crear la infraestructura física necesaria que provoque el desarrollo hacia un crecimiento sostenido, y si a esto se suma que la mayoría mantiene altas cargas de deuda pública, ha contribuido que por espacio de varios años se acumulen déficits fiscales crónicos. Otro asunto que exigirá profundas reformas al sistema impositivo es que en el marco internacional no pueden quedar al margen de la inserción de los tratados internacionales de comercio, lo que implica profundas reformas a los sistemas tributarios. Agosin et al (2005, p 80).

En conclusión, para hacer frente al dinamismo del comercio internacional las tasas de impuesto sobre la renta deben ubicarse en un nivel competitivo. Por ejemplo: la Organización Mundial de Comercio (OMC) establece que las tasas impositivas deben ser iguales dentro y fuera de las zonas francas, lo que originaría una pérdida en la recaudación de las empresas que no están situadas en esas zonas. Como una medida compensatoria a la moderación de las tasas impositivas es que las bases de tributación deben ser ampliadas.

Un aspecto más vinculado a los sistemas tributarios es la descentralización de la actividad fiscal, retos que se han propuesto llevar a cabo sin el resultado esperado, ya que los gobiernos centrales estiman que al disminuirse los recursos también se reduce su desempeño; los impuestos locales deben fortalecerse para gravar con mayores bases o tasas, dado que las actuales niveles son considerados como bajos.

2.3. Las fuerzas políticas y la composición del congreso

El poder legislativo es una institución importante en la vida democrática del país. Por el proceso de la formulación de políticas públicas orientadas a la creación de satisfactores de la sociedad, las legislaturas representan las necesidades de los ciudadanos al momento de formular las políticas que identifiquen los problemas y la formulación de leyes para resolverlos.

Su funcionamiento en el proceso de formulación de políticas públicas es muy variado de un país a otro. En países como Estados Unidos, las legislaturas construyen sus propios proyectos legislativos, participando así, con el poder ejecutivo en la hechura de las políticas públicas que requiere el Estado. Por otro lado, puede haber legislaturas débiles que aprueben las iniciativas del Poder Ejecutivo debido a la poca capacidad y disposición de análisis. Una legislatura con estas características se concibe con un presidente dominante, o cuando el Ejecutivo y la legislatura del partido oficial se debaten en el análisis de iniciativas, sin que la legislatura en su conjunto tenga participación. Si las legislaturas tienen un poder secundario, el Ejecutivo tendrá libertad absoluta para imponer los cambios. Stein, Tomás, Echevarria, Lora, Payne (2006. p 43).

Tasas de aprobación de las iniciativas propuestas por el Poder Ejecutivo.
Stein et al 2006, p 45).

País	Porcentaje de aprobación
México (1982-1999)	96
Paraguay (1990-1999)	83
Honduras (1990-1996)	79
Brasil (1986-1998)	72
Chile (1990-2000)	69
Venezuela (1959-1988)	68
Perú (2001-2004)	65
Argentina (1983-2000)	64
Uruguay (1985-2000)	57
Colombia (1995-1999)	51
Perú (1996-1999)	50
Ecuador (1979-1996)	42

Fuente: Saiegh (2005).

En nuestra opinión, existe un área intermedia entre estas dos actuaciones de las legislaturas, en la que su función es, simplemente, bloquear gran parte de las propuestas del Poder Ejecutivo, reformulando o enmendando las propuestas. En

algunos países las legislaturas tienen un activo papel en la formulación de políticas públicas, como vetadores directos que pueden bloquear las leyes que propone el Ejecutivo.

La probabilidad de que el Ejecutivo salga adelante con su programa de gobierno, depende del tamaño del poder legislativo, su fragmentación y disciplina de los partidos políticos.

En México, antes de 1997, los presidentes tenían un amplio dominio en el proceso de formulación de políticas públicas en el Congreso, porque contaban con sólidas mayorías del partido oficial. En el caso de este trabajo de investigación el presidente Fox carece de una mayoría; las legislaturas adquieren fuerza participando activamente en la formulación de políticas, reduciendo en gran medida el índice de efectividad de las iniciativas que propone el Poder Ejecutivo. En el caso del presidente Fox en sus primeros años de gestión la Cámara de Diputados estaba compuesta de la siguiente manera. Stein et al (2006).

LVIII Legislatura (2000-2003)
No. de diputados por partido político

Partido	Diputados
Partido Revolucionario Institucional	208
Partido Acción Nacional	207
Partido de la Revolución Democrática	53
Partido Verde Ecologista de México	16
Convergencia	1
Partido del Trabajo	8
Partido de la Sociedad Nacionalista	3
Partido Alianza Social	2
Independientes	2

Fuente: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas_y_Resultados_Electorales/ (15 de julio de 2009)

En conclusión, implementar un modelo único de políticas técnicas, de manera correcta, como la privatización, la reducción de las tasas de tributarias y una

apertura irrestricta al comercio internacional, ponen en duda el acierto de un crecimiento y desarrollo del país. Creemos más que puede darse una combinación de políticas a seguir, que se adapten a los problemas, momentos y circunstancias de cada país.

CAPÍTULO III. EL FEDERALISMO FISCAL

El federalismo fiscal en México ha sido un tema importante en los últimos tiempos, ya que tiene implicaciones tanto en los ingresos como en el gasto público, y esto se debe esencialmente a la excesiva centralización de los recursos que administra el gobierno federal, aunado a la escasa recaudación fiscal que prevalece en los gobiernos estatales y municipales.

Así, la descentralización fiscal, una debida planeación del desarrollo regional en el marco de la cooperación y la participación ciudadana en la toma de decisiones a nivel local, ha tomado fuerza en las últimas décadas en México y, en general, en los países en desarrollo, debido a que es una exigencia de los gobiernos estatales y de los municipios por una mayor participación en la distribución de los recursos públicos y en una mayor recaudación. En la transferencia de recursos a los gobiernos estatales y municipales deben también estar dotados de responsabilidades para reconocer mecanismos eficientes de rendición de cuentas y procesos de transparencia. Igualmente, otra debilidad encontrada en este proceso es la escasa capacidad de los gobiernos locales en materia de planeación y de administración de los recursos, y, finalmente, una sociedad civil debidamente organizada que se encargue de fiscalizar la administración y la aplicación de los recursos es fundamental en el proceso de descentralización. Astudillo (2002).

Las relaciones entre los órdenes de gobierno para dotar de potestades a los gobiernos locales se deben dar cuando el nivel de dichas economías estén consolidadas, justifique y garantice que administrativa y financieramente serán eficientes.

Otro ejemplo es la interacción entre el objetivo de autonomía financiera de los gobiernos locales, frecuentemente reclamada, y su nivel de desarrollo económico. La transferencia de potestades tributarias a los gobiernos locales resultaría, sin duda, insuficiente e inadecuada como medida para resolver las limitaciones financieras de aquellos estados y municipios con economías muy pequeñas y, por lo tanto, financieramente inviables. En esos casos, la promoción del desarrollo

debe fundamentarse en un esquema de política regional que canalice inversión pública y transferencias federales, y sólo una vez que la base económica haya alcanzado cierto nivel de desarrollo, pensar en la transferencia de potestades tributarias. Tamayo, Hernández (2004).

En México ya existen propuestas adecuadas para reformar el actual proceso de participación a los gobiernos locales; una de ellas es incrementar el fondo general de participaciones. Es evidente que bajo esta propuesta no se establecen mecanismos para que los estados y los municipios incrementen sus recursos propios, sino que crea mayor dependencia del gobierno federal, vía participaciones. La coordinación hacendaria sería otra propuesta que, desde luego, tendría que ver con el incremento en las participaciones federales, pero también con mayores responsabilidades recaudatorias a efecto de fortalecer su independencia financiera

3.1 Antecedentes constitucionales del régimen de concurrencia en materia tributaria

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece con claridad la delimitación precisa de los poderes tributarios que le son propios a la Federación y a los estados, por lo que la jurisprudencia ha denominado la “concurrencia” entre ambos poderes.

Los constituyentes, al debatir sobre la fórmula de distribución de competencias, tuvieron entre sus manos dos opciones. Primero, establecer con precisión cuáles impuestos correspondía a la Federación y cuáles a los estados. El proyecto de Constitución de 1856, en su artículo 120, establece que los estados únicamente podían constituir impuestos directos y la Federación sólo contribuciones indirectas.

Contribuciones directas:- Aquellas que no pueden ser trasladadas, de modo que inciden en el patrimonio del sujeto pasivo de la obligación, puesto que no lo puede recuperar de otras personas.”

http://www.offixfiscal.com.mx/colaboraciones/las_contribuciones.htm
(07 de julio de 2009).

Contribuciones indirectas:- Las que sí pueden ser trasladadas, de modo que no inciden en el patrimonio del sujeto pasivo, sino en el de otras personas de quienes lo recupera el sujeto pasivo.
http://www.offixfiscal.com.mx/colaboraciones/las_contribuciones.htm
(07 julio de 2009).

Esta propuesta no prosperó, pues los diputados impugnaron el texto, alegando peligro en dicha reforma hacendaria, desechándose en votación el día 14 de noviembre de 1956.

La segunda opción se encontró en la Constitución Política de 1857, en su fracción VII del artículo 72, y que tampoco establece una clara delimitación del campo tributario de la Federación y los estados; sin embargo, facultó al Congreso para aprobar el presupuesto de gasto de la Federación que envía el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo. Serna (2004, p 6).

Este último modelo fue inspirado de la Constitución de Estados Unidos de América, en la que Alexander Hamilton (economista, político, escritor, abogado y soldado estadounidense, tomó parte en la redacción de la Constitución de los Estados Unidos, fue el creador del Partido Federal de Estados Unidos, primer partido político de la historia de Estados Unidos, el cual dirigió hasta su muerte. Elegido por Washington primer Secretario del Tesoro de la nación (1789-1795); desde ese cargo organizó la banca, estableciendo el Primer Banco de Estados Unidos, y realizó una política proteccionista, tuvo numerosos enfrentamientos con Thomas Jefferson y con James Madison, al apostar por dotar al Gobierno interestatal de mayores competencias, mientras que su rival se inclinaba a darle mayor poder a los gobiernos estatales.)
http://es.wikipedia.org/wiki/Alexander_Hamilton, (07 de junio de 2009).

Defendió esta fórmula en materia de distribución de potestades tributarias, y en México se desechó la propuesta del artículo 120 de la Constitución Política Mexicana, para dar inicio al régimen de concurrencia. Serna (2004).

El régimen de concurrencia no define límites para la obtención de los ingresos en materia fiscal para hacer frente a las necesidades del gasto público, se trate de los estados o de la Federación. Es preferible a la definición de los tributos que pudiera tener cada nivel de gobierno, con la consecuente limitación de los mismos para legislar en materia tributaria; sin embargo, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos queda debidamente establecido cuáles son los renglones sobre los cuales la Federación tiene uso exclusivo para la creación de impuestos y a saber: Serna (2004).

Artículo 73 de la Constitución Política.- El Congreso tiene facultad:

Fracción XXIX.- Para establecer contribuciones:

- Sobre el comercio exterior;
- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;
- Sobre instituciones de crédito y sociedades 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.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

Lo que da a entender que los estados, después de lo que se considera exclusivo de la Federación, puede recurrirlo, pues no está prohibido. (Art. 124 de la Constitución Política Mexicana: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.”)

3.2. Las convenciones nacionales hacendarias

El régimen de concurrencia trae como consecuencia que en algunos casos se pueda dar la doble carga fiscal a los contribuyentes, ocasionando con ello repercusiones a una actividad económica determinada al ser doble el tributo; por un lado la grabación de la Federación y, por otro, el nivel subnacional. En razón de ello se ha convocado a lo largo de la historia, a los estados, a cuatro convenciones nacionales fiscales: en 1925, 1933, 1947 y 2004. Serna (2004).

3.2.1. Primera convención nacional hacendaria 1925

Cuando Álvaro Obregón asume la presidencia, en diciembre de 1920, designa a Adolfo de la Huerta como secretario de Hacienda. Obregón empieza su mandato con dos objetivos en mente: reacreditar al país como sujeto de crédito mediante el restablecimiento de pagos al exterior, y obtener el reconocimiento de su gobierno ante Estados Unidos. Por lo mismo, manda a su secretario de Hacienda a renegociar la deuda externa con Thomas Lamont, presidente del Comité Internacional de Banqueros con Negocios en México. Adolfo de la Huerta logra un acuerdo (conocido como el Convenio De la Huerta-Lamont) en junio de 1922, en el cual el gobierno mexicano se comprometió a cubrir íntegramente el capital y los intereses de la deuda a partir del momento de su suspensión.

En 1923, Álvaro Obregón despide a Adolfo de la Huerta y nombra a Alberto J. Pani como secretario de Hacienda. Pani plantea una reorganización de las finanzas públicas, que estaban en una situación francamente deplorable, mediante un nuevo proyecto hacendario. Al año siguiente, cuando Plutarco Elías Calles (1924-1928) asume la presidencia, Obregón le recomienda a Elías Calles que mantenga a Pani en Hacienda para que pueda concluir su trabajo. Este

acepta, a pesar de no simpatizar con él, dado que reconoce el valor del proyecto, que puede concluir en una Hacienda sana y en un presupuesto balanceado.

Palabras de Alberto J. Pani en la convocatoria de la primera convención nacional fiscal: “Indispensable, por tanto, proceder desde luego a delimitar las competencias locales y la competencia federal en materia de impuestos, así como a determinar un plan nacional de árbitros para unificar el sistema fiscal en toda la república, desminuyendo los gastos de recaudación y administración, ampliando el producto del impuesto y haciéndolo recaer más equitativamente sobre los causantes”. Serna (2004, p 11).

La labor de Pani no era fácil. Para equilibrar las finanzas tuvo que imponer reducciones de sueldos en todas las secretarías, suprimir varios departamentos en la Secretaría de Hacienda y reformar los métodos para la elaboración de los presupuestos. Buscó ahorros en prácticamente todos los rubros, incluyendo hasta en los municipios más remotos. Canceló partidas y subsidios, redujo las compras oficiales y buscó diversificar las fuentes de ingreso por medio de la creación del impuesto sobre la renta (ISR).

Alberto J. Pani logró equilibrar el presupuesto, apretar el cinturón, administrar sabiamente los escasos recursos y financiar nuevas inversiones mediante ahorros, y no con créditos. Paralelamente, Pani se puso a rehabilitar el crédito externo mediante una nueva renegociación con Thomas Lamont; la “Enmienda Pani” se firmó en octubre de 1925. Para sanear las finanzas, se privatizó Ferrocarriles Mexicanos y se desincorporó la deuda ferrocarrilera que le costaba mucho dinero al gobierno. Fue tan buena la labor de Pani, que se logró un ahorro de 50 millones de pesos oro que se utilizaron para la fundación del Banco de México.

Para institucionalizar y formalizar sus esfuerzos, organizó la Primera Convención Nacional Fiscal, en agosto de 1925. En la Convención se llegó a muchos acuerdos y se propusieron varias iniciativas de ley. Sin embargo, no se logró que quedaran plasmadas en la Constitución, ya que prácticamente todo quedó congelado y pronto fue olvidado. Jonathan Heath. “Jonathan Heath.net” La primera convención hacendaria. 10 de febrero de 2004.

http://www.jonathanheath.net/index.php?option=com_content&task=view&id=581&Itemid=93 (01 de junio de 2009).

José María Serna de la Garza (2004) señala las siguientes conclusiones de esta primera convención nacional fiscal:

- Son exclusivos de los estados los impuestos sobre la tierra y los edificios.
- Los estados tienen potestad tributaria sobre las concesiones que otorguen las autoridades locales, sobre los actos no mercantiles y sobre los servicios públicos locales.
- La Federación tendrá poder tributario y exclusivo sobre el comercio y la industria; sin embargo, los estados tendrán participación sobre lo recaudado, sobre una tasas uniforme a todos las entidades federativas.
- Los impuestos sobre herencias y legados son propios de los estados, con participación a la Federación sobre bases uniformes.
- La grabación a la enajenación de bienes inmuebles son exclusivos de los estados, pero debe establecerse en la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- Se rescata un principio central del sistema tributario mexicano en esta primera convención nacional fiscal, en la que se hace partícipes a los estados en los impuestos que le son exclusivos a la Federación y viceversa.

3.2.2. Segunda convención nacional hacendaria 1933

En nuestra época, el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se debe a las convenciones nacionales fiscales de los años 1925, 1933 y 1947, que dieron origen a la primera Ley de Coordinación Fiscal, en 1953. El sistema quedó debidamente consolidado al establecer la coordinación con los estados, bajo la condición de que estos no gravarían fuentes que le estaban reservadas para el gobierno federal, para no generar una doble imposición del tributo al contribuyente, lo que al final se interpreta como la renuncia a la potestad tributaria; El uso de las participaciones por los estados y municipios, como forma de distribuir el ingreso por parte de gobierno central, ha provocado la pérdida de la autonomía local, y la incorporación del Ramo 33 en la figura de Aportaciones en

la Ley de Coordinación Fiscal, como fondos condicionados para los estados y municipios; lleva a una dependencia absoluta de los estados y municipios de las disposiciones del gobierno federal. En cada una, gradualmente los estados cedieron la soberanía tributaria a cambio de recibir parte de los ingresos del rendimiento de impuestos recaudados por el gobierno federal, que así centralizó la recaudación y el ingreso mientras los estados recibirían una participación. <http://ierd.prd.org.mx/coy112/cer1.htm>. “Es la hora de la convención nacional hacendaria”, Carmelo Enríquez Rosado. (Junio 18 de 2009).

La Segunda Convención Nacional Fiscal, que se celebró en 1933 siendo presidente de la Republica Mexicana Abelardo R. Rodríguez (1932-1934), restó las facultades a las entidades federativas al acordar que la convención podría autorizar la modificación a las leyes fiscales en lo referente a impuestos locales, pero en lo que tenía que ver con los impuestos federales, sólo tenía carácter de organismo de opinión. Sin embargo, en las decisiones acerca de las participaciones, el gobierno federal tenía un peso desproporcionado. No se necesitaba la concurrencia, bastaba la mayoría, pero resulta que el gobierno federal por sí solo tenía el 75 por ciento de los votos. <http://ierd.prd.org.mx/coy112/cer1.htm>. “Es la hora de la convención nacional hacendaria” Carmelo Enríquez Rosado. (Junio 18 de 2009).

En definición del Federalismo Fiscal, consultado en <http://ierd.prd.org.mx> (18 de junio de 2009), consiste en que dos ámbitos de gobierno poseen en un mismo territorio poder para establecer contribuciones. Así, la renuncia forzada, podría decirse, a ejercer ese poder ha ocurrido en una dependencia casi absoluta de los estados y municipios respecto de los recursos financieros provenientes del gobierno federal. El supuesto régimen federalista que rige en México se caracteriza por tener un gobierno federal con amplios poderes y concentración de recursos fiscales, en contraposición con las limitadas competencias de los gobiernos estatales y municipales. <http://ierd.prd.org.mx/coy112/cer1.htm>. “Es la hora de la convención nacional hacendaria” Carmelo Enríquez Rosado. (Junio 18 de 2009).

Según de Serna de la Garza (2004), las conclusiones a que se llegaron en la segunda Convención Nacional Hacendaria fueron las siguientes:

- La base de la tributación local debe ser la imposición territorial, en todos sus aspectos, por lo que el gobierno federal no debe establecer impuestos; el poder tributario debe ser ejercicio sobre toda la propiedad territorial dentro de sus respectivos territorios, excluyendo los inmuebles que pertenezcan a la Federación, debe gravarse tanto la propiedad urbana, como la rural, y la edificada, como lo no edificada.
- Los estados tendrán poder tributario sobre todos los actos no mercantiles que se den dentro sus respectivas jurisdicciones.
- Tendrán la potestad exclusiva sobre los servicios públicos municipales y sobre las concesiones que se otorguen dentro de su competencia.
- El gobierno federal tendrá poder tributario sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones), sobre las ganancias de sociedades y de personas físicas, y sobre la industria.
- El gobierno central tendrá poder tributario sobre la producción y explotación de los recursos naturales que pertenezcan a la nación y sobre los servicios públicos de concesión federal.
- Recae sobre los estados el poder tributario de los impuestos sobre herencias y donaciones; sin embargo, la Federación tendrá participación sobre dichos gravámenes. Serna (2004, p 13).

Quizá no se elevarían a rango constitucional todas las propuestas analizadas en esta segunda convención nacional fiscal; sin embargo, se logró el principio de la participación de los estados en los ingresos producidos por determinados impuestos que le eran exclusivos de la Federación.

La reforma del 18 de enero de 1934 al artículo 73 fracción X de la Constitución Política de México, atribuyó al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de energía eléctrica, quedando como sigue:

“En el rendimiento de los impuestos que el Congreso de la Unión establezca sobre energía eléctrica, en uso de las facultades que en materia

de legislación le concede esta fracción, participarán los estados y los municipios en la proporción que las autoridades federales locales respectivas acuerden. Serna (2004, p 14).

Se constitucionalizó por primera vez el principio de que a pesar de que el poder de crear un impuesto corresponde a un nivel de gobierno, los otros niveles tienen derecho a participar en los ingresos recaudados por este concepto.

3.2.3. Tercera convención nacional hacendaria 1947

El 4 de octubre de 1947 el presidente Miguel Alemán Valdez convocó a la Tercera Convención Nacional Fiscal, la cual se celebraría del 10 al 20 de noviembre de 1947, siendo el secretario de Hacienda Miguel Beteta.

José María Serna de la Garza, en su libro “Las convenciones Nacionales fiscales y el Federalismo Fiscal en México”, menciona que la segunda Convención Nacional Fiscal tuvo una característica de mayor importancia para la propuesta que se hace. En febrero de 1947, el secretario de Hacienda, Miguel Beteta, se dirigió a la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio para que los contribuyentes tuvieran una participación directa en las labores de la tercera Convención Nacional Fiscal, por lo que esta Cámara convocó a las demás organizaciones a la Convención Nacional de Causantes, que sesionó del 10 de junio al 4 de julio de 1947. Las propuestas que se llevaron a esa convención fueron las siguientes:

- Llegar a determinar bases de colaboración entre los tres niveles y fórmulas entendibles entre ellas y los particulares, para bajar los costos de recaudación y eficientar el control de las mismas, es la filosofía en que se inspiró el nuevo sistema de coordinación fiscal. El propósito fundamental es delimitar la actuación de la Federación, de los estados y de los municipios, en vías de atribuir a cada esfera fuentes de tributación en razón del control que ejerzan sobre los contribuyentes; con ello la administración consideró que el problema de la concurrencia tributaria debe asumirse partiendo de que las diversas esferas político-

económicas que coexisten en el país deben tener posibilidades de participar en el rendimiento del sistema tributario en la proporción de las necesidades del gasto público. La idea no es dividir categorías, sino asegurar la suficiencia conjunta del sistema tributario.

- Trazar un Plan Nacional de Árbitros, es decir, un sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos entre todos los contribuyentes.
- Cómo debían distribuirse el ingreso la federación, estados y municipios, en razón de los costos de servicios públicos y también en relación con su capacidad de control sobre el agente pasivo (contribuyente) y la facultad de administrar los tributos. Serna (2004, p 18).

Asimismo, Serna (2004) señala las conclusiones de esta Tercera Convención Nacional Fiscal:

- Suprimir los impuestos locales y municipales sobre las remuneraciones al trabajo y sobre el producto de las inversiones de capital, para que fueran gravadas solamente por la Federación, desde luego la recaudación sería participable.
- Establecer una legislación en materia de impuestos sobre herencias y legados.
- El impuesto predial debía ser local con participación única a los municipios.
- La estructura de la hacienda pública local debía estar compuesta con el producto de los impuestos sobre actividades locales y sobre los derechos por la prestación de los servicios públicos, y, además, con las participaciones en impuestos federales y estatales.
- Se considerarán locales los impuestos sobre diversiones y espectáculos públicos, los mercados, el comercio ambulante al menudeo.
- Los derechos municipales serían los de agua potable, panteones, cooperación de obras municipales de urbanización y la autorización y licencias que expidan las autoridades municipales.
- Se propuso se creara una legislación para gravar el comercio y que la Federación suprimiera todos los impuestos federales especiales al comercio como un paso previo para el establecimiento de un impuesto sobre ventas al consumo.

- En cuanto a los impuestos a la industria, su rendimiento debería ser entre los tres niveles de gobierno, sólo una parte se separaría para crear un fondo de reserva para hacer frente a algún déficit o desequilibrio presupuestario que impidiera el desarrollo de cualquier entidad.
- Se recomendó el diseño de un plan nacional de árbitros, entre Federación y municipios, sin dejar de lado a los municipios. Serna (2004, p 20).

Derivado de estas conclusiones, el Congreso de la Unión aprobó en 1948 la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, cuya tasa fue del 1.8 por ciento y estableció que las entidades federativas que adoptaran la misma medida y que además derogaran los impuestos sobre el comercio y la industria cobrarían una tasa que fijaría el estado que no podría exceder del 1.2 por ciento. La puesta en marcha de esta medida puso en práctica un acuerdo que por primera vez se llamó “Convenio de Coordinación”, el que establecía cuál de las partes y con qué facultades administraría el impuesto; esto fue el origen del Sistema de Coordinación Fiscal que actualmente rige en nuestro país. Serna (2004, p 21).

3.2.4. Cuarta convención nacional hacendaria 2004

Comisión Nacional de Gobernadores. Declaratoria a la nación y acuerdos de los trabajos de la primera convención nacional hacendaria. 17 de agosto de 2004. <http://www.conago.org.mx/reuniones/2004-08-17.aspx>. (03 de junio de 2009).

Construir una economía dinámica y competitiva, una red social capaz de ofrecer oportunidades a todos los mexicanos, y un estado de derecho efectivo y funcional, requiere de ajustes profundos e innovadores que respondan a las demandas de bienestar de la población, así como del compromiso de los tres órdenes de gobierno, de impulsar, en el ámbito de su competencia, cambios dirigidos a modernizar y a fortalecer integralmente el funcionamiento de sus administraciones públicas; el equilibrio de poderes; la representación siempre sujeta a rendición de cuentas; la distribución de facultades y recursos a los órdenes de gobierno acordes a la vocación y al potencial de cada uno de ellos; la promoción de la equidad y el desarrollo local y regional; la eficacia de la gestión pública, son todos ellos cambios que tienen que darse a través de la

reforma del Estado para transformar el sistema federal. En la construcción de este federalismo renovado se impone la necesidad de llevar a cabo una reforma hacendaria que genere una nueva corresponsabilidad política, económica y administrativa entre los gobiernos federal, de las entidades federativas y municipales, que se traduzca en más y mejores servicios para los ciudadanos; una reforma hacendaria que conlleve al fortalecimiento de sus haciendas públicas y a la solidez financiera del país, condición necesaria para impulsar en forma sostenida el crecimiento económico, la inversión y el empleo, así como el desarrollo equilibrado de la nación; una reforma hacendaria que garantice la total transparencia en la ejecución de los recursos aportados por los contribuyentes. <http://www.conago.org.mx/reuniones/2004-08-17.aspx>. (03 de junio de 2009, p 2)

En este sentido, el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios acuerdan convocar conjuntamente la celebración de la Primera Convención Nacional Hacendaria, que condujera a una reforma hacendaria fundamentada en una nueva corresponsabilidad política, económica y administrativa entre los órdenes de gobierno, orientada a incrementar la recaudación y la autonomía en esta materia.

En razón de ello, el 5 de febrero de 2004, en Juriquilla, Querétaro, se materializó el gran acuerdo nacional para llevar a cabo la Primera Convención Nacional Hacendaria, concebida como una reunión republicana, democrática y participativa, cuya convocatoria fue suscrita por el presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, los gobernadores constitucionales de los estados de la República y el jefe de gobierno del Distrito Federal, los presidentes de las organizaciones que conforman la Conferencia Nacional de Municipios de México; por el H. Congreso de la Unión, los presidentes de cada una de sus cámaras, así como los integrantes de las Juntas de Coordinación Política de ambas, y el presidente del Consejo Directivo de la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales. Ese mismo día se instalaron formalmente las mesas de análisis y propuestas, relativas a los siete temas de la Convención: <http://www.conago.org.mx/reuniones/2004-08-17.aspx>. (03 de junio de 2009, p 3).

- Gasto público
- Ingresos
- Deuda pública
- Patrimonio público
- Modernización y simplificación de la administración hacendaria
- Colaboración y coordinación intergubernamentales, y
- Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

Se advierte que el tamaño de la carga fiscal del país, en relación con el tamaño de su economía, es de las más bajas entre los países de desarrollo similar al nuestro, lo cual limita la atención de las grandes necesidades de la población. Por otra parte, el esquema actual de federalismo fiscal genera que la mayoría de las entidades federativas dependan, para su gasto anual, en más del 90 por ciento de los recursos federales, con un comportamiento semejante en el caso de los municipios.

Otras repercusiones de la estructura tributaria actual han llevado a una dependencia extrema de las finanzas públicas nacionales sobre los recursos petroleros del país, generando que la carga tributaria cobrada a PEMEX sea de tal magnitud, que impacta en la disponibilidad de recursos para su reinversión, el crecimiento propio y el mejor aprovechamiento del recurso naturales. La excesiva dependencia genera un ingrediente de inestabilidad e incertidumbre a las finanzas nacionales derivado de dos elementos: uno, lo poco estable de los mercados de hidrocarburos; y, otro, que se trata de recursos no renovables. A la estructura tributaria nacional le caracteriza también el alto nivel de evasión y elusión fiscal, así como algunos elementos que hacen compleja la administración y el cumplimiento de las obligaciones fiscales. No obstante que los recursos transferidos a las entidades federativas y municipios han crecido de manera importante en los últimos cinco años, el diagnóstico arroja que dichos recursos son insuficientes para cumplir sus mandatos constitucionales de gasto. Esta situación se agravará al no tener contribuciones propias de peso recaudatorio relevante, lo que también hace mínima su corresponsabilidad fiscal.

La Convención Nacional Hacendaria surge como un mecanismo privilegiado de diálogo y acuerdo, no sólo entre los poderes ejecutivos federales, estatales y municipales, sino también entre éstos, el H. Congreso de la Unión, los poderes legislativos de los estados y la sociedad civil. La CNH tiene como antecedente tres convenciones fiscales realizadas durante el siglo XX (1925, 1943, 1947). Sin embargo, a diferencia de sus predecesoras, la CNH tiene un objetivo más amplio en tanto que plantea que los tres órdenes de gobierno analicen el ingreso público (tema nodal en las tres convenciones fiscales previas), pero también aspectos vinculados con el gasto, el manejo de la deuda y el patrimonio públicos, los mecanismos tendientes a la modernización y simplificación administrativa de sus haciendas y procedimientos, la coordinación y la colaboración intergubernamentales, así como los mecanismos que refuercen la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas de las acciones de gobierno. <http://www.conago.org.mx/reuniones/2004-08-17.aspx>. (03 de junio de 2009, p 11)

La “Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria”, es un documento extenso; sin embargo, a manera de resumen, se pueden determinar las siguientes propuestas finales.

Gasto público

Reformular la distribución competencial de las principales funciones del gasto público entre ámbitos de gobierno, con el propósito de fortalecer el federalismo hacendario integral e identificar los mecanismos para su financiamiento, mejorando los procesos de asignación de recursos, así como la calidad y la eficiencia de los procesos de su realización, fortaleciendo la equidad, la transparencia y una mejor rendición de cuentas.

Ingresos

Dar solución a los siguientes resultados obtenidos del diagnóstico elaborado: insuficiencia de los ingresos fiscales del país; dependencia excesiva de los derechos de hidrocarburos y sobrecarga fiscal a PEMEX; centralización de la política fiscal; limitación extraconstitucional de las facultades de las entidades

federativas; evasión y elusión importantes; y sistema fiscal con elementos innecesariamente complejos y costosos.

Deuda pública

Mejorar el marco legal de la deuda pública, ampliar las fuentes de financiamiento disponibles a estados y municipios, y plantear soluciones definitivas a la problemática de los sistemas de pensiones de los servidores públicos.

Patrimonio público

Proponer estrategias y acciones con el objetivo de:

Optimizar el aprovechamiento del patrimonio público en beneficio de la sociedad mexicana en general; identificar y establecer criterios para el aprovechamiento, uso y disposición del patrimonio público, así como generar criterios técnico-jurídicos que posibiliten la uniformidad en el control patrimonial y el mejoramiento del régimen jurídico del patrimonio público, tanto federal, como estatal y municipal.

Modernización y simplificación de la administración hacendaria

Proponer estrategias y acciones con el objetivo de:

Modernizar y simplificar los sistemas y procesos para administrar los ingresos, el gasto, la deuda y el patrimonio públicos, bajo condiciones de eficiencia, eficacia, calidad y transparencia.

Colaboración y coordinación intergubernamentales

Proponer estrategias y acciones con el objetivo de:

Construir un nuevo modelo de colaboración y coordinación intergubernamental en el marco del renovado federalismo, que incluya los campos del ingreso, gasto, deuda y patrimonio; que coadyuve a las sinergias en los procesos de presupuesto, operación y ejecución de los programas federales con incidencia en las entidades federativas y municipios; a reducir los costos de transacción en el sistema de la hacienda pública en su conjunto, además de elevar la calidad del ejercicio del gasto público que permita maximizar el impacto económico y social.

Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas

Proponer estrategias y acciones con el objetivo de:

Configurar un Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas. Impulsar la homologación y armonización de la información hacendaria, así como también de los respectivos marcos jurídicos. <http://www.conago.org.mx/reuniones/2004-08-17.aspx>. (03 de junio de 2009, p 20-27)

Como conclusión de este capítulo, la Nueva Hacienda Pública distributiva, en su exposición de motivos, no contempla el tema del federalismo; debería ser una prioridad de país asignar a los gobiernos locales un incremento del fondo de participaciones, transfiriendo mayores responsabilidades recaudatorias para fortalecer la independencia financiera, además hacer notar que las convenciones nacionales hacendarias de los años 1925, 1933 y 1947, trajeron como consecuencia la creación un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en el que los estados están en condiciones de firmar convenios con la Federación para comprometerse a limitar sus potestades fiscales a favor de la Federación a cambio de obtener ingresos fiscales de orden federal.

CAPÍTULO IV. EL GASTO PÚBLICO, LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y DEUDA PÚBLICA

En términos de Santos y Carbajo (2007), la distribución del gasto público en el marco de la política de la reforma fiscal plantea, desde luego, ventajas de índole social, económicas y políticas. Las recaudaciones son siempre sistemáticas, se obtienen recursos al servicio de finalidades gubernamentales dictadas por políticas públicas; es decir, todo sistema tributario trae consigo una política pública de gasto, plasmada a través de sus presupuestos. Una reforma fiscal necesita de un consenso social; de dicho acuerdo se conocerá si los implicados en las cargas impositivas quedan convencidos de que, después de la implementación efectiva del nuevo modelo tributario, primero, habrá más impuestos en equidad, eficiencia etc., y, segundo, se dictarán las políticas públicas más efectivas para reducir los problemas sociales que afectan al país, pobreza, marginación, salud, educación, informalidad y desempleo, infraestructura pública.

En materia de ingresos tributarios (fiscal), la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligación a todos los gobernados de contribuir para los gastos públicos de la Federación, como del Distrito Federal o del estado y del municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes: Artículo 31 Fracción IV de la Constitución Política Mexicana. Es decir, la potestad tributaria la ejerce quien tiene facultad para legislar, basado en los artículos 73 fracción VII y 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En México, únicamente el Gobierno Federal y las Entidades Federativas poseen tal facultad; los municipios requieren de la aprobación del Congreso del Estado para que sus contribuciones tengan vigencia. El poder tributario de los municipios lo establece la Constitución Federal en el Artículo 115, fracción IV, en el que se establecen los recursos que percibirá dicho orden de gobierno, entre ellos, contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Respecto a la distribución tributaria, se puede inferir que en la mayoría de las fuentes de ingresos existe la concurrencia tributaria ilimitada, por lo que tanto los estados, como la Federación, pueden recurrir a tales fuentes. Lo anterior está contenido en el Artículo 73 fracción VII de nuestra Carta Magna, en el que se establece que dentro de las facultades que tiene el Congreso de la Unión está la de "imponer las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto", por lo que la Federación puede recurrir a las diferentes fuentes tributarias existentes para gravarlas. A su vez, en el Artículo 124 del mismo ordenamiento se indica que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados. El término "funcionarios federales" puede ser entendido como autoridades u órganos federales.

El gobierno federal tiene permitido contraer deuda pública interna y externa para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos. La deuda presupuestaria del sector público como porcentaje del producto interno bruto (PIB) ha mostrado una marcada tendencia a la baja en los últimos años. Adicionalmente a esta contracción del nivel de la deuda pública como proporción del tamaño de la economía, su composición se ha modificado de forma importante, disminuyendo así la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante perturbaciones económicas. Hernández y Villagómez (2000, p 46).

La contratación y el manejo de la deuda pública de estados y municipios se determinan por la regulación que se encuentra plasmada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 117, y en la Ley de Coordinación Fiscal.

Por ello es necesaria la reforma fiscal, para financiar el gasto público con recursos fiscales y no a través del crecimiento de la deuda.

4.1 El gasto público en México

En términos de Gómez (2004), el gasto público es uno de los elementos fundamentales de la hacienda pública; a partir de su monto y destino se relaciona de manera esencial con la descentralización política, debido a que entraña la atención de las competencias político-administrativas y responsabilidades constitucionales de los tres ámbitos de gobierno. Conforme a este criterio, se deben asignar los montos de recursos proporcionalmente al grado de descentralización competencial; es decir, de acuerdo con la distribución de responsabilidades y funciones. Dentro de los elementos del marco teórico, el diagnóstico establece la consideración teórica de la configuración de un sistema federal, asumiendo que el federalismo es un sistema político bajo el que puede constituirse un Estado, mismo que comprende un gobierno nacional y al menos un ámbito subnacional (estados, municipios). Este sistema permite a cada ámbito de gobierno tomar decisiones significativamente independientes de los otros ámbitos de gobierno.

La teoría moderna del federalismo lo define como el sistema de división de poderes en una comunidad nacional o conjunto de comunidades nacionales, de acuerdo con el cual los gobiernos federales y estatales se encuentran, cada uno, dentro de un ámbito o esfera de acción, coordinada e independiente. Definición de Federalismo. <http://www.wordreference.com/definicion/federalismo>.(16 de junio de 2009)

De igual manera se establece la condición esencial de coordinación entre ámbitos de gobierno en un sistema federal y algunos atributos formales del federalismo tales como: la división constitucional de poderes, la asignación constitucional de autonomía entre ámbitos de gobierno, la facultad de los ámbitos de gobierno de actuar directamente sobre el ciudadano del cual deriva la soberanía, así como la imposibilidad de romper la relación constitucional de manera unilateral por parte de alguno de los ámbitos de gobierno que componen el sistema federal. Gómez (2004).

Asimismo, lo expresado en el párrafo primero del Artículo 41 Constitucional, que en lo conducente dispone: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.” Fortalece la unidad del pacto federal, la autonomía de los ámbitos de gobierno y la necesidad de coordinación en el ejercicio de sus atribuciones.

La distribución de atribuciones en la Constitución Mexicana a través de lo dispuesto en el artículo 124 constitucional, que establece: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.” Este artículo, que recoge la fórmula de las facultades residuales, establece como principio competencial que las facultades no otorgadas de manera expresa a los funcionarios federales corresponden a los estados.

El capítulo dos del presente trabajo (2.1) aborda ampliamente el tema de la concurrencia, señalando que la existencia formal de la concurrencia en la distribución de atribuciones en materia de gasto público hace necesaria la coordinación intergubernamental, misma que en nuestro país se traduce en la existencia de un sinnúmero de instancias nacionales en las que los diferentes ámbitos de gobierno coordinan la ejecución de las políticas públicas a nivel nacional, distribuyendo responsabilidades por ámbito de gobierno y estableciendo criterios generales para el ejercicio del gasto público.

En nuestro país, las relaciones de coordinación hacendaria en materia de gasto público se encuentran normadas a través de las disposiciones del capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual regula lo referente a las transferencias en materia de gasto público que realiza el gobierno federal a favor de entidades federativas y municipios, y que están condicionadas a su aplicación en un fin específico. Estas transferencias reciben la denominación de Fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, mismos que

corresponden con los procesos de descentralización, que a su vez están regulados en leyes sustantivas y formalizados a través de convenios entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 116 fracción VII de la Constitución.

Tal es el caso del gasto federal reasignado del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y de las transferencias federales realizadas a las entidades federativas, a través de los programas sujetos a reglas de operación y convenios específicos, normados todos ellos por lo dispuesto en la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público del Gobierno Federal y su reglamento, así como por las disposiciones federales vigentes en materia de ejercicio del gasto público, todo ello previsto en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Finalmente, en lo que respecta al gasto realizado por el ámbito municipal, el diagnóstico muestra porcentajes de distribución del gasto total nacional muy por debajo de lo que presentan los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); sin embargo, referenciado con América Latina se encuentra por encima del promedio que presentan los países de la región. Gómez (2004, p 21).

El grado de autonomía del gasto público de los ámbitos subnacionales debe crecer con su correspondiente reforma en la gestión del gasto público, que contemple mayor eficiencia y eficacia en su manejo a través de un enfoque de resultados, la implementación de mecanismos que transparenten su ejercicio y una ostensible mejora de la rendición de cuentas y la evaluación del desempeño en los gobiernos de las entidades federativas y municipios.

En el caso de los procesos de educación y salud, se pone de manifiesto en el documento el que las entidades federativas han iniciado una serie de discusiones al interior del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, respecto de los impactos financieros de la descentralización de estos procesos y de las alternativas para sufragar los déficit que a su juicio se han generado por dichos procesos en las finanzas de entidades federativas.

En un estudio que se hizo de la reforma presupuestaria y la transparencia, desarrollado por un grupo de instituciones civiles y académicos, el cual fue financiado por la Fundación Ford en el año 2001, coordinado por Juan Carlos Guerrero Amparán, del Programa de Presupuesto y Gasto Público del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), y de Helena Hofbauer Ballmori de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, trabajo hecho en dos vertientes: primero, en una encuesta de percepción sobre la transparencia presupuestaria entre los usuarios de la información sobre finanzas públicas, y, segundo, sobre el marco legal presupuestario. Guerrero (2004, p 9).

Sobre las finanzas públicas es importante destacar que para diferenciar dos conceptos que definen con claridad la autonomía financiera y la autonomía tributaria del estado; la primera es la representación de los ingresos propios de los ingresos totales, mientras que la segunda considera únicamente los ingresos tributarios respecto de los ingresos totales. Zúñiga (2008, p. 33).

En el índice general de percepción, México se mueve a nivel de Argentina y de Brasil; sin embargo, México arroja datos interesantes que lo hace diferente a esos países, y adquiere una importancia relevante cuando se discute acerca de la Ley de Acceso a la Información Gubernamental, ya implementada en la actualidad.

El índice muestra que los elementos más críticos para México son:

- La participación ciudadana en el proceso de presupuestación.
- Control sobre los funcionarios federales.
- Del desempeño de la Contraloría Interna.
- La oportunidad y acceso a la información sobre el gasto público.
- La fiscalización sobre los recursos federales. Guerrero (2004, p 30).

En el caso de la participación, la percepción es la ausencia de mecanismos conocidos por los gobernados para incorporar su opinión en la formulación y aprobación del presupuesto de egresos.

En materia de información de la actuación de los funcionarios federales, no existen, o cuando menos no son creíbles, las sanciones que se aplican en los casos de desviación de recursos y corrupción, desconocimiento de los bienes patrimoniales, y la percepción de un alto grado de negligencia e irresponsabilidad de los que operan el gasto.

Finalmente, la percepción sobre el acceso a la información y la oportunidad con que esta es obtenida es negativa.

México obtuvo en el estudio buenas calificaciones en los criterios macroeconómicos, en la asignación presupuestaria, las transferencias que van de la Federación a los estados y municipios y, por último, las atribuciones del legislativo. Guerrero (2004, p 31).

4.2. Los Ingresos Tributarios

En México queda claro que es indispensable contar con mayores ingresos tributarios para financiar el gasto público. El problema radica en ¿cómo hacerlo? En México no es necesario decidir entre mayor gasto público o mayores distorsiones, sino que el gasto puede crecer al tiempo que se reducen las distorsiones económicas.

Ramírez Cedillo (2006), en su artículo Crítica a la estructura tributaria actual en México, opina que los ingresos tributarios del país para el periodo 1977-2003 representaron, en promedio, el 10.6 por ciento del producto interno bruto (PIB) del país, con una variación del 8.9 al 11.6 por ciento del producto interno bruto (PIB) en sus valores mínimos y máximos: Para este periodo el impuesto sobre la renta (ISR) representó, en promedio, el 44 por ciento del total de los impuestos esperados, mientras que el impuesto al valor agregado (IVA) representaba alrededor del 28 por ciento, y el impuesto sobre producción y servicios (IEPS) participaba, en promedio, con el 17 por ciento. Cerca del 89 por ciento representaban estos tres impuestos del total de los ingresos tributarios en ese periodo", Ramírez (2006, p 115).

El problema de un sistema financiero consiste no sólo de cómo obtienen recursos de los agentes económicos, sino que también se puede tener un efecto inverso si cambia la conducta de dichos agentes. En este sentido, se tienen dos tipos de impuestos: los distorsionadores y aquellos que no lo son. Un impuesto es no distorsionador sólo si los agentes económicos se impiden para alterar las obligaciones fiscales que conlleva dicho impuesto, son denominados impuestos de suma fija; no dependen de la renta, de la riqueza, ni del consumo; por lo tanto, no distorsionan la conducta del individuo.

En nuestra estructura tributaria gran parte de los impuestos son distorsionadores; con ello la economía no puede crecer, pareciera que si no hubiera impuestos al consumo las empresas tenderían más y los ciudadanos comprarían más satisfactores, si las empresas no vieran gravadas sus ganancias implicaría la generación de empleos y un crecimiento sostenible de la economía. La actuación del Estado en materia tributaria debería centrarse en la posibilidad de que recaudando la misma suma de ingresos se pudiera tener un perjuicio menor al crecimiento económico, incluso poder consolidar la estructura tributaria en vías de un crecimiento a largo plazo.

Es por ello que recobra vital importancia la conducta de los individuos en relación con la obtención del ingreso público, porque de ello depende la forma en que el Estado devuelve lo recaudado a través de un acertado estado de bienestar a la sociedad. A la política fiscal o de ingresos le toca el tema de cómo el gobierno federal financia el gasto público. Él tiene tres formas de hacerlo, Ramírez (2006, p 125):

- Recaudación de impuestos.
- Endeudamiento interno y externo.
- Emisión de papel moneda.

En mi opinión, los ingresos tributarios están consignados a financiar los gastos públicos; el país debe obtener recursos de los contribuyentes para atender el financiamiento del gasto.

Los recursos públicos son considerados como la riqueza que teniendo su origen en el sector privado se transfiere al sector público; es decir, se devenga a favor del estado y se acredita, financieramente hablando, como fondos de la Tesorería de la Federación. Estos ingresos tienen como propósito solventar los gastos públicos y provocar algunos efectos en la economía del país; o sea, contribuir a los fines del Estado. Cuando esta concepción pierde importancia en las finanzas públicas se acude al crédito público y a la emisión de papel moneda como mecanismo para proveerse de recursos para afrontar el gasto público. Ramírez (2006).

En opinión de Eduardo Gómez de la O (2004), los ingresos del gobierno federal provienen de cuatro fuentes fundamentales: los ingresos tributarios, los ingresos no tributarios petroleros, los no tributarios no petroleros y los resultados de organismos y empresas. Dentro de los tributarios existen tres fuentes fundamentales: el impuesto sobre la renta (ISR), el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS). Las primeras dos fuentes están directamente asociadas con la actividad económica y, por consecuencia, son relativamente estables. En el caso del impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) éste tiene un vínculo inverso con el precio del petróleo, que lo hace inestable.

A partir de 1990 estas fuentes de ingreso representaron el 10.7 por ciento del PIB, en promedio. El año en que esta cifra fue menor fue en 1996 y se derivó de la debacle económica de 1995, mientras que el año en que se alcanzó el nivel más alto como porcentaje del PIB fue en 2002, con el 11.8 por ciento. Los ingresos no tributarios no petroleros están integrados, fundamentalmente, por derechos, productos y aprovechamientos.

Esta parte de los ingresos ha permanecido relativamente constante. No obstante, se han presentado importantes variaciones por la desincorporación de diversas entidades públicas, lo cual ha ocasionado años atípicos de ingresos. Los ingresos por resultados de organismos y empresas, sin duda es un rubro que durante la década de los 90 presenta decrecimientos si no se considera Petróleos

Mexicanos (PEMEX) y que son derivados de las desincorporaciones mencionadas en el párrafo anterior.

Sin embargo, esta variación ha sido menor en términos relativos. Finalmente, los ingresos no tributarios petroleros y lo correspondiente a la parte de ingresos de organismos aportados por Petróleos Mexicanos (PEMEX), es sin duda la parte más variable de los ingresos. En promedio, los ingresos por estos conceptos han representado el 5.5 por ciento del producto interno bruto (PIB). Gómez (2004, p 29-30).

4.3. La deuda pública en México

La deuda pública es un rubro importante dentro de la economía y las finanzas del país. Para la clasificación de la deuda por sector interno y externo se utiliza el criterio de residencia del poseedor de deuda, el cual está en función de la ubicación y no de la nacionalidad del poseedor de la deuda.

Se entiende por deuda interna bruta a los financiamientos que obtiene el sector público en el mercado doméstico, a través de la colocación de valores gubernamentales y de créditos directos con otras instituciones, y que son pagaderos dentro del país y en moneda nacional, mientras que deuda externa bruta son los créditos contratados por el sector público en forma directa o a través de sus agentes financieros con entidades financieras del exterior y pagaderos en el extranjero en moneda diferente a la moneda nacional y deuda contingente, consideradas estas clasificaciones como deuda total y reconocida por el gobierno, incluyendo, las obligaciones por concepto del rescates bancarios (IPAB-Fobaproa), los proyectos de impacto difereridos en el registro del gasto (Pidiregas)², “financiamiento de particulares en la construcción de infraestructura para la CFE y Pemex”, el costo de fondos y fideicomisos, programas de apoyo a

² Pidiregas.-Son proyectos de infraestructura productiva de largo plazo; son un componente importante de la inversión en capital de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios. La diferencia entre Pidiregas y no-Pidiregas se establece en los términos que el primero garantiza la ejecución del proyecto y que está blindado contra recortes presupuestarios. Víctor Rodríguez Padilla, académico de la UNAM, y especialistas en temas de Pemex, establece que los Pidiregas son el punto de equilibrio entre recursos propios y endeudamiento; lo que sucedió en año 2000 fue que la inversión se inclinó al endeudamiento y ya no se usan recursos propios.

deudores, el rescate carretero de empresarios, expropiación de ingenios azucareros, deuda contingente de los sistemas de pensiones IMSS e ISSSTE, de las universidades públicas y de los estados.
http://es.wikipedia.org/wiki/Deuda_p%C3%BAblica (19 de junio de 2009).

Los intereses, las amortizaciones, nuevos préstamos para financiar el déficit de pagos, así como el déficit del gasto público, incrementan la deuda pública, más allá de la capacidad que tiene el gobierno para generar ingresos fiscales, restringe el crecimiento económico y consume los recursos que produce el país.
http://es.wikipedia.org/wiki/Deuda_p%C3%BAblica (19 de junio de 2009).

Se piensa que la escasez en los recursos aplicados al gasto público se ve seriamente afectada con motivo de la deuda pública. Esta origina que se tenga que pensar en las privatizaciones; el recorte de la burocracia dentro del gobierno es la causa del desempleo y la migración de mexicanos hacia Estados Unidos.

En los primeros años (2002) del mandato del presidente Fox la deuda externa se ubicaba en 350 000 millones de dólares; es decir, en los primeros tres años subió 150 000 millones de dólares (estaba situada en el año 2000 en 200 000 millones de dólares). Se debe partir del hecho de que a estos números económicos les falta incluir el incremento de la deuda y de los intereses, de tal suerte que el costo financiero de la deuda en el año 2004 ascendió a un billón 50 mil millones de pesos, sólo por este concepto.
<http://www.monografias.com/trabajos15/deuda/deuda.shtml> (19 de junio de 2009).

El gobierno debería de reducir la deuda pública para que esos recursos se inviertan en el desarrollo del país, generar empleos, construir viviendas, hospitales, escuelas, clínicas, asilos, hacer obra pública, dotar de los servicios elementales a la sociedad, agua, drenaje, alcantarillado y demás servicios que demandan los ciudadanos.

Esta comparación nos sirve para valorar el impacto que tiene en la economía el alto costo financiero de la deuda pública, ya que, desgraciadamente, el endeudamiento no

se usa como una inversión crediticia productiva, sino, más bien, se destina para cubrir los subsidios como el caso del Fobaproa-IPAB, que ha sido el caso más absurdo en la historia de la banca y las finanzas en el país. Con todo este costo-gasto la deuda pública nunca se reduce un sólo centavo. Por el contrario, crece inexorablemente. <http://www.monografias.com/trabajos15/deuda/deuda.shtml>(19 de junio de 2009).

El problema de la deuda pública mexicana no inicia en el año 2000, data de mucho tiempo atrás; sin embargo, en la década de los 80, siendo presidente José López Portillo, hizo crisis, llegando a convertirse y a considerarse de alto riesgo, pues ascendió alrededor de 80 000 millones de dólares, lo que provocó un gran problema de liquidez al no contar el país con los recursos para cubrir las obligaciones del servicio de la deuda. Jiménez (2004, p 2).

Con Miguel de la Madrid (1982-1988) se renegoció la deuda, buscando adquirir nuevos créditos para cumplir con los compromisos de la deuda externa. En el sexenio se dejaron venir situaciones económicas serias, debido a que la deuda llegó a representar el 60 por ciento del presupuesto total de la Federación, ya que ésta ascendió a 105 000 millones de dólares al final del periodo. En 1982 el pago anual de intereses de la deuda externa ascendió a 14 000 millones de dólares. En este sexenio se destinó casi el 7 por ciento del producto interno bruto (PIB) para su pago, importe equivalente a lo destinado al presupuesto de salud y educación del país. http://es.wikipedia.org/wiki/Carlos_Salinas_de_Gortari (19 de junio de 2009.).

Tan sólo con el presidente Carlos Salinas de Gortari, al inicio de su mandato presidencial, la deuda representaba el 45 por ciento del producto interno bruto (PIB). Manejó la deuda como una política prioritaria de país. En el periodo se renegoció la deuda con los acreedores: Fondo Monetario Internacional (FMI), políticos de Estados Unidos, con países como Francia, Alemania, Canadá, Japón, Gran Bretaña, utilizando diversos mecanismos: reducción de intereses, descuentos al capital, ingreso a recursos nuevos etc. La economía mantuvo un mejor desarrollo, ya que existían los recursos para la inversión y el gasto social y la deuda llegaron a representar de la inversión total de este último sólo el 24 por ciento al servicio de la misma. Con todas estas negociaciones la deuda se disminuyó a 20 000 millones de dólares. http://es.wikipedia.org/wiki/Carlos_Salinas_de_Gortari. (19 de junio de 2009.).

El monto más elevado de la deuda externa se alcanzó en julio de 1996, cuando llegó a 91 297 millones de dólares, que dejara como secuela el impacto devaluatorio de diciembre de 1994, prácticamente heredado por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari al de Ernesto Zedillo. Precisamente, el impacto devaluatorio sobre el nivel de la deuda pública externa llevó a las autoridades mexicanas, prácticamente, a cancelar desde 1996 la contratación de endeudamiento en los mercados internacionales como vía de financiamiento, y en forma paralela se impulsó una política permanente de acumulación de divisas en la reserva internacional del país.

Así, durante el gobierno del expresidente Ernesto Zedillo el saldo del endeudamiento externo pasó de 91 000 millones, a 70 000 millones de dólares. <http://www.jornada.unam.mx/2005/07/20/020n1eco.php> (19 de junio de 2009).

En el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) la deuda externa pública neta del gobierno federal pasó de 70 000 millones de dólares en el año 2000, a 49 900 millones de dólares para fines del 2006; es decir, hablamos de una importante reducción de la deuda externa pública. Desde 1942, en que se firmaron los acuerdos Suárez-Lamont, la deuda externa subió y subió sexenio tras sexenio, excepto en los dos últimos, el de Ernesto Zedillo y el de Vicente Fox. <http://www.mexicomaxico.org/Voto/4A/fox4a.htm#deuda>. (19 de junio de 2009).

Con el actual gobierno de Felipe Calderón la deuda pública registra hasta el mes de abril de 2009, 195 000 millones de dólares de deuda interna, y 39 000 millones de dólares de deuda externa; sumando ambos conceptos 234 000 millones de dólares. Fuente: www.shcp.gob.mx. (19 de junio de 2009).

La historia de México demuestra que los mexicanos no han aprendido a vivir de manera independiente, lo que equivale a decir que México nunca ha podido vivir sin deuda. En este sexenio de Felipe Calderón (finales de 2008) la deuda publica, en términos porcentuales del producto interno bruto (PIB), está representado por: deuda interna del 19.2 por ciento, mientras que la deuda externa representa el 4.2 por ciento. [http:// www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx). Indicadores económicos (20 de junio de 2009).

En conclusión, el gasto público en México se da a través de la coordinación intergubernamental entre la Federación, los estados y los municipios, y con la aplicación de políticas públicas orientadas al gasto a nivel nacional, en las que se asumen criterios generales para su ejercicio. El punto importante en materia del gasto público en México son los procesos en materia de transparencia, la eficacia y la eficiencia en su aplicación y en la rendición de cuentas. Los ingresos públicos en México se obtienen por medio de los impuestos, adquiriendo deuda interna y externa, o emitiendo papel moneda; deben ser suficientes para financiar el gasto público y cumplir con las necesidades de la población, que provoquen el ahorro y la inversión.

En el estudio de este trabajo de tesis se investigó si la Reforma Fiscal presentada por el presidente Fox en el año 2001 al Congreso, le otorgaba al país los mecanismos fiscales suficientes para garantizar la obtención de ingresos tributarios. No cabe duda que la propuesta de incremento a los impuestos indirectos proporcionaba una recaudación importante. El asunto consistía en considerar qué agentes serían los afectados.

Según las discusiones en las cámaras de Diputados y Senadores, serían las clases más empobrecidas del país; de ahí el rechazo absoluto a su modificación. La deuda pública es un renglón importante dentro de las finanzas en México. Con ella se crece en infraestructura cuando los ingresos propios del país son insuficientes; lo interesante de la deuda pública es su composición y la responsabilidad que se tiene ante ella, ya que ante una deuda pública alta, no existen ingresos públicos que alcancen para enfrentarla. En México, actualmente, por fuentes del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda, la deuda pública asciende a 195 000 millones de dólares de deuda interna, y 39 000 millones de dólares de deuda externa.

CAPÍTULO V. LA PROPUESTA DE LA NUEVA HACIENDA PÚBLICA DISTRIBUTIVA AÑO 2001, EN MÉXICO.

Como bien lo comenta Trigueros y Fernández (2004), en su artículo Análisis, Evaluación y Propuesta para una Reforma Tributaria, de la revista Una agenda para las finanzas públicas en México, el sistema tributario mexicano se caracteriza por un sofisticado procedimiento para el cálculo de impuestos, se mantienen altas tasas impositivas, baja recaudación comparado con otros países, gran dependencia de recursos petroleros, y con proporción al PIB mantiene bajo nivel, apenas de alrededor del 10 por ciento.

La baja carga fiscal deriva en un alto grado de evasión fiscal; la desigualdad en la distribución del ingreso, los ingresos derivados de las exportaciones de petróleo generaron también los márgenes necesarios para atender las presiones que suelen satisfacerse con erogaciones del gobierno en un momento dado. Así, durante los últimos 20 años los ingresos tributarios del gobierno federal han fluctuado entre el 8.9 por ciento y el 11.5 por ciento. Trigueros y Fernández (2004).

Sobarzo (2004), del Colegio de México, A.C. en Reforma Fiscal en México, comenta que el modelo mexicano tiene implícitas dos fuentes de ingresos: los ingresos tributarios petroleros y los ingresos tributarios no petroleros; permite identificar el potencial de los ingresos en el hidrocarburo y el tamaño de la dependencia petrolera, lo que también provoca evasión fiscal. Conociendo las fortalezas, pudiera ser el detonante de la creación de reforma fiscal integral.

Para Kalifa, Pérez y Tijerina (2000), en Una Propuesta de Reforma Tributaria Para México, publicado por el CADE (Centro de Análisis y Difusión Económica) (diciembre 2000.), la baja recaudación de sus ingresos tributarios comparado con diversos países de América Latina y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), esta baja recaudación implica un nivel de gasto público reducido, limitando la inversión en áreas de beneficio de alto impacto

como son: educación y salud. La incapacidad de crear ingresos fiscales es compensada con los ingresos petroleros.

Todos estos autores coinciden en que las deficiencias del sistema tributario mexicano son: baja recaudación, gran dependencia de los recursos petroleros, evasión fiscal, desigualdad en la distribución del ingreso y, de paso, ineficiente administración del mismo, lo que nos da la pauta para pensar que en el país, más allá de conformar leyes impositivas, se debieran crear las condiciones para que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones fiscales, de manera correcta, sencilla y con base en una real capacidad contributiva. Todas estas coincidencias se dan a la luz de la comparación con países desarrollados, y es, precisamente, la falta de ingresos lo que impide que se estructure un programa de gasto que impulse el crecimiento económico, el desarrollo de la infraestructura y la inversión tanto en capital físico, como humano.

El objetivo del presente estudio consistió en analizar la propuesta de la Nueva Hacienda Pública Distributiva enviada por Vicente Fox el 5 de abril de 2001 al Congreso de Unión, para ser discutida por los diversos actores políticos en ese momento, específicamente la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados (2000-2003) y la LVIII Legislatura de la Cámara de Senadores (2000-2003).

Asimismo, con la investigación en los doscientos veintiuno y doscientos dieciocho intervenciones en tribuna en las cámaras de Diputados y de Senadores, respectivamente, en los diarios de debates, [http://www.cddhcu.gob.mx/organos de difusión/diario de debates](http://www.cddhcu.gob.mx/organos%20de%20difusion/diario%20de%20debates) (22 junio 2009), se recaba información que permita saber cuáles son los puntos de vista en relación con la Nueva Hacienda Pública Distributiva.

Es importante destacar que no en todos los diarios de los debates se tocó el tema de la iniciativa; sin embargo, se tuvieron que analizar uno a uno para determinar cuál de ellos abordaba la iniciativa de esta investigación y recoger las impresiones de los diferentes representantes políticos de las diversas fuerzas partidistas en ese momento. De igual forma, el proceso de investigación va encaminado a la búsqueda de los valores económicos que los analistas en finanzas públicas otorgaban en pro y en contra

de la reforma propuesta, y concluir con la comparación de esas cifras con el impacto en beneficio de la sociedad; es decir, dar más a los que menos tienen.

5.1 Iniciativa de la Nueva Hacienda Pública Distributiva por parte del Ejecutivo.

En este periodo (2001-2006), México atraviesa por un momento crucial en su historia política, primero por el cambio de partido en el gobierno y, por otro lado, por la madurez que ha alcanzado en materia de democracia.

La iniciativa de la Nueva Hacienda Pública Distributiva presentada por el Ejecutivo al Congreso de la Unión es bastante amplia, por lo que sólo se elabora una síntesis estructural de la misma, quedando en el apéndice, al final del trabajo, la obra original.

Envío de la Reforma Fiscal al Congreso, proceso de observación.

Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados <http://www.cddhcu.gob.mx/>.(01 de julio de 2009)

De los grandes objetivos del país son: el crecimiento económico y el progreso social; a esto se le denomina justicia social. Para alcanzar el crecimiento económico se requiere mayor flexibilidad a la macroeconomía, un marco tributario, equitativo, competitivo y eficiente, y un sistema financiero sano que garantice el ahorro son clave en los objetivos. Se debe aprovechar el apalancamiento de los pasivos públicos; con ello se elimina uno de los impuestos crónicos y ocultos en el país: la inflación. En materia de progreso social se debe abatir la pobreza y democratizar las oportunidades en materia de educación y salud; crear una plataforma de desarrollo adecuada, eliminar la complejidad en el cumplimiento de las obligaciones fiscales y diseñar una administración tributaria eficiente son los retos. Gaceta parlamentaria de la cámara de diputados <http://www.cddhcu.gob.mx/>.(01 de julio de 2009)

En cuanto a la normatividad, en materia de la Ley del Impuesto Sobre la Renta los individuos con un mismo nivel de ingresos deberían cubrir una contribución

similar; no hay equidad. En materia del impuesto al consumo, impuesto al valor agregado, existe una base con excesivas exenciones; obsequia cuantiosos subsidios fiscales a sectores que no los requieren. Los sistemas presupuestarios del país carecen de transparencia, los tiempos en que estos son presentados al Congreso limitan su trabajo y discusión legislativa.

Del sector financiero no existe una satisfacción para el desarrollo económico: se incentiva poco el ahorro, el crédito es escaso y caro, y la pequeña y mediana empresa no se siente protegida contra la contracción financiera.

La Nueva Hacienda Pública Distributiva abarca tres aspectos a considerar: Gaceta parlamentaria de la cámara de diputados <http://www.cddhcu.gob.mx/>. (01 de julio de 2009)

- Nuevo marco tributario
- Reforma presupuestal
- Reforma financiera

Una marco tributario que garantice la equidad en la distribución de la carga fiscal, reducir los costos del cumplimiento y garantizar la seguridad jurídica del contribuyente; la búsqueda de la ampliación de los ingresos públicos sostenidos para diseñar la plataforma que garantice el crecimiento ordenado.

La modernización del sistema presupuestario para hacerlo más eficiente, pero, sobre todo, más transparente en materia de gasto público. Se requiere de la adopción del criterio de la reconducción presupuestal, que, en términos de Aguilar, Medrano, Ávila, Macías, Rodríguez (2001) se define:

“Es la estrategia a seguir a efecto de garantizar certidumbre presupuestal; la reconducción presupuestaria es una figura jurídica consistente en la prórroga de la vigencia de los ordenamientos anuales sobre ingresos y egresos aprobados para el ejercicio fiscal anterior, respecto de conceptos de ingreso y gasto determinados. Propiamente es una medida transitoria por la que se da cumplimiento al principio de legalidad en la obtención de

los ingresos por contribuciones y la aplicación de recursos públicos, a través del establecimiento de una excepción al principio de anualidad de los ordenamientos que establecen los ingresos y egresos autorizados para el sector público. Como medida de certidumbre financiera ha sido establecida por diversos países como España (artículo 134 apartado 4º de la Constitución de 1978), Honduras, Uruguay, Panamá, Venezuela, Colombia, etc. Aguilar et al (2001).

Acceso a la información de calidad por parte del público en general, adelanto en la fecha de la entrega del paquete económico al Congreso para que se destine mayor tiempo al análisis y se permita hacer las modificaciones que se consideren pertinentes.

La reforma financiera, por sí misma, no es considerada como el detonador del crecimiento económico cuando aún existen en el país grandes desequilibrios, pero, sobre todo, cuando una parte importante del ahorro nacional se destina al sector público. Por ello, la reforma tributaria y la reforma presupuestal se complementan para sentar las bases que garanticen que las necesidades del sector público no sean financiadas por las actividades productivas y del sector social. Aguilar et al (2001).

La propuesta propone un programa integral para compensar a las familias que menos tienen, para que reciban directamente y sin intermediarios más de lo que hubieran pagado por el impuesto al valor agregado en alimentos y medicinas.

Las líneas que sigue la propuesta de reforma fiscal son: Gaceta parlamentaria de la cámara de diputados <http://www.cddhcu.gob.mx/>.(01 de julio de 2009)

- Ampliar la base del impuesto al valor agregado, compensando con medidas distributivas.
- Apoyar a la inversión, el ahorro y el empleo.
- Facilidad en el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
- Mayor seguridad jurídica al contribuyente

- Atacar la economía informal.

a).-Ampliar la base de contribuyentes del impuesto al valor agregado.

En el país, las familias con menores ingresos destinan gran parte del mismo a la adquisición de productos sujetos a la tasa cero por ciento o exentos de la Ley de Impuesto al Valor Agregado. Esta norma tributaria resulta un mecanismo ineficiente para apoyar a las familias más desprotegidas, ya que el subsidio de aplicación se da en forma generalizada y beneficia más a la población que tiene mayores ingresos. En términos de recaudación, provoca una baja captación de recursos derivado de la generalidad.

BENEFICIO	POBLACIÓN
3.1%	Beneficio de la tasa cero por ciento o exentos lo tienen el 20 por ciento de las familias más pobres del país (5 millones).
49.0%	Beneficio de la tasa cero por ciento o exentos lo tienen el 20 por ciento de las familias con mayores ingresos.

Fuente: Gaceta parlamentaria de la cámara de diputados <http://www.cddhcu.gob.mx/>.(01 de julio de 2009)

Estimaciones con base en la ENIGH 2000.Encuesta Nacional de Ingresos y Gasto de los Hogares.

Deciles de ingreso	General	Cero	Exentos	Total
I	45.24	39.84	14.91	100
II	43.92	39.38	16.70	100
III	47.33	33.96	18.71	100
IV	48.22	30.66	21.12	100
V	50.47	27.72	21.82	100
VI	52.57	25.83	21.60	100
VII	55.88	24.70	19.42	100
VII	57.65	22.46	19.89	100
IX	58.20	17.27	24.54	100
X	66.27	12.28	21.45	100

Promedio	58.35	20.32	21.33	100
----------	-------	-------	-------	-----

Fuente: http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos_distribucion_pago/03_art_31_lif_2003.pdf.(30 de junio de 2009)

La relación es inversa entre el gasto gravado con la tasa general y el gravado con tasa cero; es decir, las familias gastan más en productos gravados con la tasa general conforme su ingreso es mayor, mientras que el gasto a tasa cero es mayor en los primeros deciles, en ambos casos como proporción del gasto total. En lo que se refiere al gasto en bienes y servicios exentos, el comportamiento es el mismo que en el caso de la tasa general; el gasto en estos bienes es mayor en los últimos deciles como proporción del gasto total. http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos_distribucion_pago/03_art_31_lif_2003.pdf.(30 de junio de 2009).

En la reforma fiscal se reconoce que las personas con menores ingresos destinan gran parte de su ingreso a alimentos y medicinas; sin embargo, la recaudación que aportan es del sólo el 3.1 por ciento, por lo que se pretende compensar por encima del gravamen mediante mecanismos de carácter fiscal, cuyo costo representará aproximadamente el 6 por ciento de la recaudación que se obtenga del gravamen a dichos productos. Adicionalmente, es a este grupo al que se le destina una parte importante del gasto social, el cual se incrementará al aprobarse esta iniciativa. Uno de los pilares fundamentales de la reforma lo constituye el impuesto al valor agregado, dado que las diversas tasas complican la administración del impuesto, provocan la evasión y elusión fiscal, además que limita la capacidad recaudatoria. [http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos_distribucion_pago/03_art_31_lif_2003.p](http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos_distribucion_pago/03_art_31_lif_2003.pdf)df.(30 de junio de 2009).

La vía que propone la iniciativa es que se compensará a las familias que menos tienen con programas sociales de transferencias directas, más allá del gasto social que actualmente se les destina por gravar con la tasa del 15 por ciento alimentos y medicinas. Al 20 por ciento de la población más pobre se le compensará con el programa de Progresá y los programas de la Secretaría de Desarrollo Social; además se incrementará el crédito al salario. Gaceta parlamentaria de la cámara de diputados <http://www.cddhcu.gob.mx/>.(01 de julio de 2009).

En este periodo la seguridad social y los estados atienden cerca del 83 millones de habitantes, a los cuales se les otorgan de manera gratuita las medicinas, pero, de igual forma, se propone el diseño de una canasta básica de medicamentos. En materia de educación, salud y prestaciones sociales se propone otorgar créditos fiscales a las personas físicas por concepto de colegiaturas, hacer deducibles los gastos médicos, exentar las prestaciones sociales de ayuda para la maternidad, para la enfermedad, pensiones, servicios deportivos y el transporte colectivo.

b).-Inversión, ahorro y empleo.

Se propone que las aportaciones y rendimientos de fondos de retiro sean exentas del impuesto sobre la renta, siempre que permanezcan por cuatro años invertidos por un periodo sin posibilidad de retiro; de igual manera se propone que, sin la limitante del plazo, dichos fondos se destinen para el pago inicial para adquirir una vivienda con Infonavit, o para saldar adeudos con dicho instituto de vivienda; así se privilegia el ahorro. Gaceta parlamentaria de la cámara de diputados <http://www.cddhcu.gob.mx/>.(01 de julio de 2009).

Se propone que los intereses que pague el sistema financiero mexicano sean gravados sobre los intereses reales; es decir, la sobretasa respecto a la inflación y aquellos intereses pagados igual o menores que la inflación permanezcan exentos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Las sociedades mercantiles pagan sobre una tasa del 35 por ciento, lo que se propone que se reduzca al 32 por ciento, situación que provocaría una reinversión de utilidades con la reducción de tasa. Sobre las sociedades recae también el 10 por ciento de reparto de utilidades; con la reforma se propone que sea deducible. Con estos dos mecanismos de reducción de tasa y deducción de las utilidades el país se vuelve atractivo a inversionistas nacionales y extranjeros. Gaceta parlamentaria de la cámara de diputados <http://www.cddhcu.gob.mx/>.(01 de julio de 2009)

Con estos esquemas se permite el ahorro, mayor inversión; con ello mayores empleos y mejor remunerados.

La propuesta de apoyo a las pequeñas y medianas empresas en materia de impuesto al valor agregado diseña el sistema de acusación y acreditamiento a flujos en lugar de devengados; esto se propone hacerlo neutral a todos los contribuyentes.

c).- Facilidad en el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

A mayor simplicidad, mayor actitud en el cumplimiento de las obligaciones fiscales, seguridad al agente pasivo y menores costos de recaudación; el impuesto al valor agregado se considere a flujos de efectivo. En materia de impuesto sobre la renta, se propone que las personas físicas causen el impuesto con base en efectivo, y, de igual manera, las actividades de autotransporte, agropecuarias y silvicultura y pesca.

Para las personas físicas plantea eliminar el gran número de tarifas para el cálculo del impuesto para dejar una sola con menos carga por tramos, y que además la tasa marginal no exceda el 32 por ciento. Para las personas morales con actividad empresarial se proponen varios cambios: se eliminan los intereses deducibles y acumulables, pérdidas y ganancias inflacionarias, por un sólo ajuste anual por inflación acumulable y deducible; se elimina el cálculo de la cuenta de utilidad fiscal neta reinvertida (CUFINRE), eliminar el ajuste semestral del impuesto; además se propone pagar los impuestos vía transferencia electrónica de fondos y presentación de las declaraciones por internet y diversos trámites por el mismo medio. Gaceta parlamentaria de la cámara de diputados <http://www.cddhcu.gob.mx/>.(01 de julio de 2009).

d).-Seguridad jurídica al contribuyente.

Se propone incorporar al texto de ley algunas interpretaciones que las autoridades hacían valer a favor del contribuyente, para crear el ambiente de la seguridad

jurídica; asimismo, en la iniciativa se eliminan requisitos y condiciones para que los contribuyentes puedan acogerse a determinados beneficios.

e).-Atacar la economía informal.

Se envía al Congreso la iniciativa para dar entrada a la economía formal a quienes se mantienen en la informalidad a través de un régimen de flujos de efectivo; con ello se incrementaría la base de contribuyentes. Algunas medidas para atacar al informal serían el decomiso de mercancía sin legal estancia en el país. Gaceta parlamentaria de la cámara de diputados <http://www.cddhcu.gob.mx/>.(01 de julio de 2009)

La iniciativa enviada al Congreso propone cambios al marco tributario; Gaceta parlamentaria de la cámara de diputados <http://www.cddhcu.gob.mx/>.(01 de julio de 2009).

- Una nueva ley del impuesto sobre la renta.
- Una nueva ley del impuesto al valor agregado.
- Reforma al código fiscal de la federación.
- Reformas a la ley del impuesto sobre producción y servicios.
- Reformas a la ley del impuesto sobre automóviles nuevos.
- Reformas a la ley del servicio de administración tributaria.

Esto es, a manera de resumen, puntualizar la Nueva Hacienda Pública Distributiva propuesta por el Ejecutivo en 2001 al Congreso de la Unión, y en los próximos años materia de debate y discusión nacional su implementación o rechazo. Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados <http://www.cddhcu.gob.mx/>.(01 de julio de 2009)

5.2. Opiniones legislativas diario de debates en la Cámara de Diputados

Observación y medición de los hechos planteados a través de la opinión en el diario de debates de los actores políticos:

Cámara de Diputados.

Para conocer las opiniones de los diputados en torno a la Nueva Hacienda Pública Distributiva y avanzar en este trabajo de investigación, se tuvieron que analizar las comparecencias de los diversos representantes populares de las también diversas clases políticas en el Congreso, en la página <http://cronica.diputados.gob.mx/> (julio 04 2009). Se analizaron uno a uno los diarios de debates para extractar la información objeto de este estudio.

LVIII Legislatura (2000-20003)
Diario de debates Cámara de Diputados

Primer año		No. de debates
Primer periodo ordinario agosto-diciembre 2001		44
Comisión Permanente diciembre 2000-marzo 2001		12
Segundo periodo ordinario de marzo-abril 2001		18
Total		74
Segundo año		
Primer periodo ordinario agosto-diciembre 2001		37
Comisión Permanente diciembre 2001-marzo 2002		14
Periodo extraordinario diciembre 2001		6
Segundo periodo ordinario marzo-abril 2002		18
Total		75
Tercer año		
Primer periodo ordinario agosto-diciembre 2002		40
Comisión Permanente diciembre 2002-marzo 2003		14
Segundo periodo ordinario marzo-abril 2003		18
Total		72
Gran Total		221

Fuente: elaboración propia con base en información de: <http://cronica.diputados.gob.mx/>. (Julio 05 de 2009)

José Narro Céspedes, del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, lunes 9 de abril de 2001, en su opinión, la Nueva Hacienda Pública Distributiva no grava a los que más tienen, sino a las clases medias y a las más pobres. Comenta que va a oprimir más a los contribuyentes cautivos, poniendo un gravamen del 15 por ciento a bienes de primera necesidad que hasta ahora estaban exentos. Asiste que el fondo de la reforma es cumplir con los

compromisos que el presidente asumió con los que financiaron su campaña política, los “Amigos de Fox”, que conforman el nuevo bloque del poder político en México para que paguen un impuesto del 32 por ciento en lugar del 40 por ciento que se paga actualmente, reduciendo el efecto impositivo en 8 puntos. En materia del impuesto al valor agregado, la propuesta de regresarles a los pobres lo que se les cobraba de dicho impuesto es una mentira, sigue diciendo, es profundizar la desigualdad social en nuestro país. La propuesta de este partido es no impuesto al valor agregado a alimentos, salud, educación y transporte; gravación al capital especulativo, impulso al federalismo fiscal, combate a la evasión y elusión fiscal, desaparición del régimen simplificado, incremento al impuesto sobre la renta de acuerdo con el nivel de ingresos. <http://cronica.diputados.gob.mx/> (julio 04 2009).

Eric Eber Villanueva Mukul, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, lunes 9 de abril de 2001, comenta que la propuesta del presidente Fox es que las cosas vayan mejor, excepto para el 95 por ciento de la población, porque el eje es reducir los impuestos a los ricos y aumentarlos a los pobres y a las clases medias; si no se va gravar la riqueza, se tendrá que gravar a los individuos al momento de consumir. Atinadamente comenta este diputado que el problema de las finanzas públicas no únicamente es provocado por la falta de ingresos, sino por el gasto y la deuda pública. Ese estancamiento se debe a la falta de crecimiento ordenado, al alto grado de privilegios y exenciones fiscales, al crecimiento de la evasión fiscal, a la economía informal, al costo de los rescates carreteros y bancarios.

Se requiere un sistema hacendario no sólo basado en el aspecto tributario, sino que tome en cuenta el gasto, la deuda pública, la rendición de cuentas, la fiscalización y el federalismo fiscal. “Estamos de acuerdo en fortalecer las finanzas públicas, pero el fortalecimiento no puede hacerse gravando los alimentos y las medicinas porque eso afectará a más del 90% de la población. En nuestro país, más del 60% de la población recibe ingresos menores a los dos salarios mínimos. Es decir, 24 mil pesos anuales; el 30% hasta 240 mil y solamente el último decil de ingresos se sale de este esquema.”.

Las propuestas de este partido son mantener las tasas de impuesto sobre la renta actuales, revisar el régimen de consolidación fiscal, revisar el régimen simplificado, ampliar la base y revisión de la economía informal, combatir la evasión y elusión fiscal,

y llevarlas a título de delito penal; revisar las tasas de impuesto al valor agregado de productos no básicos y gravarlos con tasas mayores. <http://cronica.diputados.gob.mx/> (julio 04 2009).

Miroslava García Juárez, grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, 28 e abril de 2001, propone punto de acuerdo en relación con el análisis y la aprobación de la reforma fiscal y financiera. El paquete con las 21 iniciativas llegó a la Cámara de Diputados, y desde el gobierno federal ha presionado para que sean aprobadas en el actual periodo de sesiones (segundo); sin embargo, existen dos hechos que impiden la pretensión del Ejecutivo. Primero, para realizar el análisis a través de las comisiones respectivas donde se deriven cambios cualitativos y consensuados se requiere más tiempo del que se dispone al 27 de abril.

El segundo es de carácter legal, puesto que aprobar reformas que tengan que ver con los ingresos públicos en el actual periodo de sesiones (segundo) es violatorio al artículo 73 fracción VII y 74 constitucional, dado los tiempos en que tienen que aprobarse los ingresos y los gastos públicos. Esta fracción parlamentaria tampoco está de acuerdo en las reformas al artículo 75 constitucional, el cual le otorgaría un poder de veto al presidente de la república que hoy no tiene y el cual le daría facultades para asignar el presupuesto de egresos.

De aprobarse las iniciativas, tal como se presentan al Legislativo, la Secretaría de Hacienda estima que se obtendrían 130 millones de pesos adicionales, gracias al gravamen al consumo de alimentos y medicinas. Este monto equivale al 2 por ciento del producto interno bruto (PIB), el cual no podría ser auditable por la Cámara de Diputados en la revisión anual de la cuenta pública, con lo que el Ejecutivo lo podrá destinar discrecionalmente al costo de la deuda, según la diputada, haciendo contraste con el discurso oficial de canalizarlos a los sectores sociales más desprotegidos.

Punto de acuerdo, la iniciativa recibida en el seno de la Cámara de Diputados se debatirá y se turnará a las diferentes comisiones legislativas, pero hasta el próximo periodo de sesiones del 1 de septiembre al 31 de diciembre 2001. La

Cámara de Diputados emita la convocatoria para la IV Convención Nacional Fiscal. <http://cronica.diputados.gob.mx/> (julio 04 2009).

Francisco Gil Díaz, secretario de Hacienda y Crédito Público, comparecencia en la Cámara de Diputados, 22 de noviembre de 2001. Los cambios al impuestos sobre la renta en la disminución de tasas es con el objetivo de motivar la inversión el ahorro y el trabajo; sin embargo, la economía mundial privilegia propuestas de incremento al impuesto al consumo y reducir las tasas de impuestos sobre la renta. Por ejemplo: en Polonia y en Rusia el impuesto sobre la renta personal en los últimos cuatro años ha pasado del 36 al 45 por ciento y del 28 al 35 por ciento, respectivamente.

Es conveniente analizar porque en las economías de gobiernos socialistas, como la República Popular China, los esquemas fiscales se alejan del impuesto sobre la renta y apoyan el impuesto al valor agregado. En materia del impuesto al valor agregado se propone una alivio para las pequeñas y medianas empresas al manejar el gravamen con base en efectivo, mientras que en el impuesto sobre la renta para las personas físicas empresarias se propone un procedimiento con base en efectivo, sencillo y simple en sus cálculos. De igual manera, se propone facilidad en el procedimiento y trámites fiscales, aprovechar las comunicaciones y la informática a favor de los contribuyentes. <http://cronica.diputados.gob.mx/> (julio 04 2009).

Añade: “Tengo la confianza de que las iniciativas de carácter tributario y presupuestario que ahora están bajo su consideración, también serán objeto de un estudio responsable y cuidadoso, <http://cronica.diputados.gob.mx/> (julio 04 2009, inspirados siempre en el interés de nuestra nación, como lo serán también las propuestas del Ejecutivo, orientadas a promover directamente el crecimiento. <http://cronica.diputados.gob.mx/> (julio 04 2009).). Año II, jueves 22 de noviembre de 2001, diario No. 29.

Jorge Alejandro Chávez Presa, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en respuesta al secretario de Hacienda y Crédito Público, el Ejecutivo Federal se ha limitado a incrementar su popularidad, a dictar

propuestas que aún no se concretan, como la energética y la Hacienda Pública Distributiva, en la que dicha reforma no contempla una reforma integral en las finanzas públicas del país porque privilegia aumentos a las tasas de los impuestos en el país, que afectan a las familias con más bajos ingresos. Seamos francos y directos, no hay reforma fiscal porque no se ha propuesto lo que nuestro país necesita para aumentar los ingresos en los tres niveles de gobierno que permitan superar los problemas que padecemos. Los consensos mínimos requieren, cuando menos, no gravar más a los que menos tienen, abatir la evasión fiscal, aumentar la seguridad jurídica del contribuyente, facilitar el pago de contribuciones y reducir el costo de la administración tributaria.

Las finanzas públicas se entienden cuando se incrementa la recaudación con la ampliación de la base de contribuyentes, la protección de la base gravable, equidad en la distribución de la carga tributaria, un mejor ejercicio del gasto y el federalismo, si se insiste que la Nueva Hacienda Pública Distributiva es la reforma fiscal que necesita México, la cual sólo tiene fines recaudatorios y en la cual su eje principal es gravar con el impuesto al valor agregado medicinas y alimentos. <http://cronica.diputados.gob.mx/> (julio 04 2009).

Beatriz Patricia Lorenzo Juárez, Partido Alianza Social, en respuesta al secretario de Hacienda y Crédito Público, la opinión pública deber ser el punto de partida en cuanto a las acciones de gobierno, la propuesta en la Nueva Hacienda Pública Distributiva, de eliminar la tasa cero en alimentos, medicinas y alimentos, es incrementar más la situación precaria que vive la población.

Una reforma hacendaria justa y un paquete económico acorde con las necesidades de la sociedad se logra cuando el Ejecutivo y el Legislativo miran hacia abajo, hacia las mayorías, y con base en lo advertido se tomen las decisiones moralmente aceptables para todos y se asuma el costo de dichas decisiones. Actitudes adoptadas como la reducción de las cargas fiscales al contribuyente, aumento del gasto público en la creación de empleos, disminución de las tasas de interés en el crédito, rentabilidad en las inversiones a plazo fijo; todo esto reactiva la dinámica económica y con ello el nivel de productividad. <http://cronica.diputados.gob.mx/> (julio 04 2009).

Creo que es importante destacar que la mayor parte de los participantes en las comparecencias en tribuna de los diarios de debates estaban en contra de la Nueva Hacienda Pública Distributiva, en lo relativo a gravar con impuesto al valor agregado (IVA) alimentos y medicinas, la reducción de las tasas del impuesto sobre la renta (ISR), para bajarlas del 40 al 32 por ciento, aduciendo que privilegiaba a grupos de empresarios prominentes, una crítica muy severa del mecanismo de cómo habría el gobierno de regresar a los más pobres lo cobrado de IVA.

En la actualidad el presidente de la república, Felipe Calderón, de extracción panista, no contará con mayoría en el Senado para llevar a cabo las iniciativas, debido a que el 5 de julio de 2009 se realizaron las votaciones para elegir a los integrantes de la sexagésima primera Legislatura de la Cámara de Diputados por el periodo 2009-2012, quedando integrada por las diversas fuerzas políticas del país de la siguiente manera:

LXI Legislatura (2009-2012)
No. de diputados por partido político

Partido	Diputados
Partido Revolucionario Institucional	237
Partido Acción Nacional	143
Partido de la Revolución Democrática	71
Partido Verde Ecologista de México	22
Convergencia	6
Partido del Trabajo	13
Partido Alianza Social	8

Fuente: [http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas_y_Resultados_Electorales/\(15 de julio de 2009\)](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas_y_Resultados_Electorales/(15 de julio de 2009))

El presidente de México tendrá que gobernar por consensos con el Legislativo, ya que la integración y la composición del Congreso no le favorecen.

5.3 Opiniones Legislativas diario de debates en la Cámara de Senadores

Observación y medición de los hechos planteados a través de la opinión en el diario de debates de los actores políticos:

Cámara de Senadores

Para que el trabajo de investigación tuviera un soporte integral, también se analizaron las comparecencias de los senadores de la LVIII legislatura (2000-2003), en <http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=lista&legislatura=LVIII&a=I> (julio 04 2009).

De la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión fueron en total 218 debates de la Legislatura aludida, los cuales fueron revisados uno a uno para conocer en cuál de ellos se retomaba el tema de la Nueva Hacienda Pública Distributiva.

LVIII Legislatura (2000-20003)
Diario de debates Cámara de Senadores

Primer año	No. de debates
Primer periodo ordinario agosto-diciembre 2000	38
Segundo periodo ordinario de marzo-abril 2001	16
Comisión Permanente abril-agosto 2001.	19
Total	73
Segundo año	
Primer periodo extraordinario diciembre 2001	01
Primer periodo ordinario agosto-diciembre 2001	37
Segundo periodo extraordinario febrero 2002	01
Segundo periodo ordinario marzo-abril 2002	16
Comisión permanente abril-agosto 2002	18
Total	73
Tercer año	
Primer periodo ordinario agosto-diciembre 2002	36
Segundo periodo ordinario marzo-agosto 2003	18
Comisión Permanente abril-agosto 2003	18

Total		72
	Gran total	218

Fuente: elaboración propia con base en: <http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=lista&legislatura=LX&a=III> (junio 12 de 2009)

Laura Alicia García Galindo, 9 de mayo del 2001, en la comparecencia de la senadora en relación con la salida del presidente Fox a Estados Unidos a reunirse con George Bush, presidente de ese país, comenta que la reforma fiscal propuesta la ve perversa y alarmista, porque causa inquietud y desolación entre la sociedad y, por otro lado, siente hostilidad hacia las fuerzas políticas del Congreso, donde se advierte, a todas luces, que la reforma fiscal propuesta no es la indicada.

La reforma fiscal propuesta no puede ser concedida con el propósito de agrandar el tamaño del gobierno, sin conocer los esquemas tributarios de PEMEX, la Ley de Coordinación Fiscal, la modernización del aparato de administración tributaria y el destino de los recursos. El presidente arriesga su popularidad, cobrar impuesto al valor agregado (IVA) a una base social empobrecida. <http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=lista&legislatura=LVIII&a=I> (julio 04 2009).

David Penchyna Grub. En relación con el informe sobre la situación económica de las finanzas públicas y la deuda pública del primer trimestre del 2001, sería muy preocupante e irresponsable ver en los siguientes días que estas cifras a la baja sean utilizadas en una malévola maniobra para sustentar una campaña de la llamada "Reforma de la Nueva Hacienda Pública Distributiva", que la sabiduría popular ha calificado como regresiva. <http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=lista&legislatura=LVIII&a=I> (julio 04 2009).

Martí Batre Guadarrama, del grupo parlamentario de la Revolución Democrática. Parece que al presidente sólo le interesa una iniciativa: la reforma fiscal. Esa es la que ha defendido y para ello ha dispuesto millones de pesos del erario en spots para su difusión.

No promueve las reformas constitucionales en materia de cultura y de derechos de los pueblos indios; faltan recursos para el gasto social, pero no para difundir en

campañas publicitarias para aumentar o imponer el impuesto al valor agregado (IVA) a productos que consumen los más pobres del país. Continúa diciendo en su comparecencia: Nosotros del PRD, los de PRI, los del PAN y de otras fuerzas políticas han debatido la reforma fiscal del presidente Fox, y existe un debate nacional sobre ella. Debatirla no quiere decir que debamos aprobarla, no tenemos ninguna obligación de aprobar las iniciativas que envíe el Ejecutivo Federal. Él está en su derecho de enviar las iniciativas que quiera, y el Congreso de la Unión está en el derecho de aceptarlas o rechazarlas. Quizá alguien puede decir que deben aprobarse.

Mi punto de vista es que debe rechazarse (diputado) y ahí están los puntos centrales de la iniciativa, incluso de puntos que no han salido. No todo es el impuesto al valor agregado (IVA) en los rubros mencionados, también se propone bajar las tasas de impuestos sobre la renta (ISR) a favor de los más ricos del país. <http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=lista&legislatura=LVIII&a=I> (julio 04 2009.)

Georgina Trujillo Zentella, grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, senadora, 4 de julio de 2001. Es inadmisibile que en el primer trimestre del 2001 se presente un subejercicio del 10 por ciento en el gasto social en la Secretaría de Desarrollo Social, como si no fuera una prioridad la política social del país. ¿Qué avance tiene la aprobación que hizo el Congreso para que se incorporaran 750 familias al programa Progresas? ¿Por qué se aumenta el precio de la leche Liconsa? ¿Que acaso la política social no debe considerar el deterioro económico de las familias más necesitadas? ¿Cómo debe entenderse la propuesta de la Nueva Hacienda Pública Distributiva que pretende cobrar el 15 por ciento a alimentos y medicinas, y convencer a millones de mexicanos en pobreza extrema con el engaño de una compensación de 108 pesos mensuales para amortiguar el golpe del pago del impuesto al valor agregado (IVA)? No hay respuesta a estas interrogantes; una política social debe establecer un programa integral para los tres niveles de gobierno para el combate a la pobreza. <http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=lista&legislatura=LVIII&a=I> (julio 04 2009).

Jesús Ortega Martínez, senador, julio 4 de 2001. Hablando acerca de un pacto entre las fuerzas políticas nacionales. Nuestra percepción de la reforma fiscal es que no atiende a un problema estructural de las finanzas públicas, no atiende a un problema de fondo de la política fiscal del gobierno, sino atiende a resolver un problema de liquidez y un problema de coyuntura. Necesita recursos inmediatos para los próximos meses para cumplir compromisos de campaña y, por lo tanto, el eje de la reforma hacendaria que de manera grandilocuente el presidente dice es el aumento al impuesto al valor agregado (IVA). <http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=lista&legislatura=LVIII&a=I> (julio 04 2009).

David Penchyna Grub. Tratándose el tema de los subejercicios en el presupuesto, la opinión que hemos dado en torno a la reforma fiscal es muy sencilla, no la hemos recibido, recibimos un aumento de impuestos; si no aprobamos el impuesto al valor agregado (IVA), no hay reforma. No sé si en los grupos de trabajo lo vieron así, pero si no hay impuesto al valor agregado (IVA) no hay reforma fiscal. Con mucho gusto, en tiempo y forma, le entregaremos una propuesta a las demás fracciones parlamentarias, pero le doy cuatro ejes fundamentales para construir una verdadera reforma fiscal, federalismo hacendario, reglas de transparencia, el gasto y el ingreso. <http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=lista&legislatura=LVIII&a=I> (julio 04 2009).

Elías Miguel Moreno Brizuela, senador. Hace nueve meses Vicente Fox asumió la presidencia de la república. Encontró 40 millones de ciudadanos en una situación de pobreza; 26 millones en la extrema pobreza. En materia de salud existen 55 millones de habitantes que no tienen acceso a ninguna institución, en este sentido el papel del Progres a ha sido lamentable, pues su cobertura es apenas 13 millones de habitantes, lo que deja fuera del programa a 42 millones. Dentro de la propuesta de la Nueva Hacienda Pública no están contemplados 3 millones de pensionados, y todos ellos se encuentran dentro de la pobreza.

Los efectos del incremento al impuesto al valor agregado (IVA) afectarían a este sector de la población que apenas subsiste, y la Sedesol no ha generado ninguna propuesta que contemple a este grupo de la población que se encuentra fuera de los programas de apoyo a la pobreza

<http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=lista&legislatura=LVIII&a=l> (julio 04 2009).

De la discusión en el Senado pareciera que la mayoría de los participantes están en contra de la Nueva Hacienda Pública Distributiva, justificando que no es la indicada debido a que existe una base social empobrecida que no es tomada en cuenta, y que, lejos de beneficiarse con un apoyo de 108 pesos al mes como compensación por pagar IVA en alimentos y medicinas, se afectarán debido a que la mayor parte del ingreso lo destinan al consumo de alimentos y sólo una pequeña parte a la adquisición de satisfactores gravados a la tasa del 15 por ciento. Además, algunos senadores manifiestan que la pretensión del presidente Fox es poner en marcha una Reforma Fiscal con carácter recaudatoria para hacer frente a los compromisos de campaña; otros opinan que no se recibió en el Congreso una Reforma Fiscal, sino una propuesta de aumentos a los impuestos del país.

El año 2001-2002 no le fue favorable al presidente de México en cuanto a la integración de la Cámara de Senadores debido a que contaba con 59 integrantes del Partido Revolucionario Institucional y sólo 47 del Partido Acción Nacional. Independientemente de la composición de la Cámara y de lo adverso de las decisiones, la Nueva Hacienda Pública, en la mayor parte de su contenido, fue aprobada, salvo lo relativo a gravar con IVA alimentos y medicinas. Actualmente una de las grandes propuestas por los organismos empresariales es que esta medida impositiva nuevamente esta discusión, incluso el jefe de la Unidad Política de Ingresos de la SHyCP, Juan Manuel Pérez Porrúa, advierte que no es un tema olvidado, ni sepultado.

CAPÍTULO VI. PROPUESTAS Y CONCLUSIONES

Si tomamos en cuenta el significado de la Nueva Hacienda Pública Distributiva, encontramos que hacienda pública es el estudio de las leyes y el marco normativo en la cual los hombres satisfacen sus necesidades; es decir, desde que existe sociedad se tendrán que atender necesidades colectivas, el estado tiene, además de la asignación, la función de la distribución de la renta y la riqueza de manera justa y equitativa, entendiendo que el estado es quien vigila la política económica para estabilizar los indicadores y generar el crecimiento del país. Con esta explicación de la Nueva Hacienda Pública, la propuesta del Ejecutivo de reforma fiscal, carecía de tales atributos, toda vez que en materia de asignación de recursos no contaba con los mecanismos adecuados para hacer llegar los medios económicos a la sociedad; asimismo, la distribución del ingreso no era el eje fundamental del marco tributario, sino que trataba más de una política recaudatoria, que distributiva.

El Estado, para poder cumplir con la asignación en beneficio de la población debe determinar qué nivel de ingresos tributarios necesita para satisfacer dicha función, y es precisamente en la distribución donde se encuentra uno de los grandes problemas, independientemente de lo justo y lo equitativo, del bajo porcentaje que representa los ingresos tributarios del producto interno bruto (PIB); nos referimos a la evasión fiscal, la cual es alarmante. El artículo 29 de Ley de Servicio de Administración Tributaria establece que para conocer el nivel de evasión anual en el país se deberán publicar anualmente sus resultados; en la última línea de la reforma fiscal se maneja el combate a la economía informal mediante la aplicación de un mecanismo de flujos de efectivo, que en la actualidad es aplicable, tanto en impuesto al valor agregado (IVA), como en impuesto sobre la renta (ISR). Son de las propuestas que fueron aprobadas; sin embargo, falta mucho por hacer en materia de fiscalización.

Con la información obtenida del estudio, no estamos ante una Nueva Hacienda Pública. Lo que propone son ciertos cambios a los impuestos; se requiere abatir la informalidad y así disminuir la evasión, simplificación de las leyes para el mejor cumplimiento de las obligaciones y transparentar el gasto público. Por otro lado,

no es distributiva; por el contrario, es regresiva, ya que propone aumentar los impuestos al consumo, perjudicando a los sectores que menos ingresos tienen.

En cuanto a impuestos directos, impuesto sobre la renta (ISR), no tienen porqué disminuir, ni su tasa perder progresividad; por el contrario, deberán pagar más impuesto quien más capacidad tenga. Adams Smith, en su libro *La riqueza de las naciones*, establece que los gobernados de un país deben contribuir al sostenimiento del Estado en la medida de sus capacidades, en la proporción que su riqueza goza de la protección del Estado.

Algunos autores en materia fiscal recomiendan que la tendencia internacional sea aumentar los indirectos y disminuir los directos; depende de cada país y de sus factores económicos endógenos, decidir cuál es el camino adecuado. Dentro de los tres aspectos fundamentales de la reforma y el fundamento de las cinco líneas a seguir, no se encontró el tema del federalismo, en el que los gobiernos locales debieran tener mayores facultades recaudatorias para evitar la alta dependencia de los recursos federales.

En México, en el último año (2008), entraron en vigor dos nuevos impuestos; el impuesto empresarial a tasa única (IETU) a partir del 1 de enero de 2008, el cual es un impuesto complementario del impuesto sobre la renta (ISR), de tasa mínima, que grava base amplia sobre los flujos de efectivo remanentes y, por otro lado, el impuesto sobre depósitos en efectivo (IDE) a partir del 1 de julio de 2008, impuesto complementario de control del impuesto sobre la renta (ISR), que grava los flujos de efectivo depositados en las instituciones bancarias sobre el excedente de 25 mil pesos a la tasa del 2 por ciento. Desde mi punto de vista, estos impuestos vienen a reforzar y a buscar el control de los impuestos directos del país (ISR), y a desincentivar la evasión fiscal.

La reforma fiscal que propuso al Congreso el Ejecutivo en el año 2001 se componía de varias iniciativas, la mayoría de las cuales fue aprobada. La reforma al impuesto al valor agregado (IVA) que gravaba alimentos y medicinas fue rechazada por el Congreso en la Cámara de Senadores, en votación económica el martes 29 de abril de 2003, “devuelto el expediente a la Cámara de Diputados

para los efectos del inciso d) del artículo 72 de la Constitución, dictaminada en sentido negativo, se archiva el expediente como asunto totalmente concluido el jueves 29 de abril de 2004”, contenido en la Gaceta Parlamentaria No. 723 I, 723 II, 723 III, 723 IV.

Con los datos obtenidos en los diarios de debates de los diputados y senadores, queda demostrado que el Congreso, en sus diferentes cámaras, no estaba de acuerdo en que la reforma fiscal presentada por el Ejecutivo fuera la ideal, simplemente era recaudatoria, aunque se pretendían generar ingresos anuales por encima de los 130 mil millones de pesos, para después regresarlos a los más empobrecidos del país. El gran problema consistía en los mecanismos de distribución, técnicamente, estaban en duda; de ahí que la hipótesis maneja que de haberse aprobado los cambios a la Ley del Impuesto al Valor agregado (IVA), efectivamente se tendrían ingresos extraordinarios, la incertidumbre es cómo sería la asignación del recurso para lograr un estado de bienestar en la sociedad. No cabe duda que bien orientados los ingresos sí se hubiera dado un crecimiento económico en México. Por otro lado, la exposición de motivos señala que la población con menores ingresos no adquiere medicamentos del cuadro básico porque está incorporado al sector salud; los usuarios manifiestan que la falta de medicamentos es condición para no demandar nuevamente los servicios ofrecidos, y si agregamos a la población de bajos recursos con padecimiento, de cáncer, VIH-sida, hipertensión, se cae la tesis de que los más pobres no invierten en medicamentos en México.

Se propone que en las iniciativas de Reforma Fiscal que se diseñen en el futuro, no quede inadvertido el aspecto social; es decir, medir el impacto de su aplicación a la población de más bajos recursos y, de paso, sea integral, distributiva, equitativa, y con políticas de ataque frontal a la evasión fiscal.

Asimismo, el problema a que se enfrentó el Ejecutivo en el año 2001 fue a la composición de un Congreso plural partidista, en el que el partido que lo llevó al poder no tenía mayoría absoluta para aprobar las iniciativas propuestas.

LVIII Legislatura (2000-2003)
No. de diputados por partido político

Partido	Diputados
Partido Revolucionario Institucional	208
Partido Acción Nacional	207
Partido de la Revolución Democrática	53
Partido Verde Ecologista de México	16
Convergencia	1
Partido del Trabajo	8
Partido de la Sociedad Nacionalista	3
Partido Alianza Social	2
Independientes	2

Fuente: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas_y_Resultados_Electorales/ (12 de junio de 2009)

LVIII Legislatura (2000-2003)
No. de senadores por partido político

Partido	Senadores
Partido revolucionario institucional	59
Partido acción nacional	47
Partido de la revolución democrática	18
Partido verde ecologista de México	5
Independientes	1

Fuente: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas_y_Resultados_Electorales/ (12 de junio de 2009)

BIBLIOGRAFÍA

- AGOSIN, M., Barreix, A., Gómez, J., Machado, R. (2005). Reforma tributaria para el desarrollo humano en Centroamérica. Revista de la CEPAL. (87) 79-96.
- AGUILAR, J., Medrano, M., Ávila, R., Macias, J., Rodríguez, J. (2001). La reconducción presupuestal como medio de sustentabilidad financiera en el estado de Guanajuato. México. Gobierno del estado e Guanajuato.
- ARCHIBALD, R.M. (2000). El régimen impositivo para la microempresa en Cuba. Revista de la CEPAL. (71) 145-162
- ASTUDILLO, M. (2002). Federalismo fiscal: el caso del estado de Guerrero. México. Porrúa.
- CARREÑO, A.M. (1942). Breve historia del comercio. México. Porrúa.
- Código Fiscal de la Federación. Ediciones fiscales isef, S.A. (2009).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones Delma S.A. de C.V.
- GÓMEZ, E. (2004). El gasto publico. Federalismo y reforma fiscal en México INDETEC. XVI seminario de política fiscal. 16-25
- GUERRERO, J. (2004). Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria. México, Porrúa.
- HERNÁNDEZ, F., Villagomez, A. (2000). La estructura de la deuda publica en México: lecciones y perspectivas. México. Centro de investigación y docencia económica, (CIDE)
- JIMÉNEZ, G. (2004). Análisis de la deuda publica en México. México. Instituto Tecnológico de Tehuacan, Puebla.
- KALIFA, S., Pérez, M.A., Tijerina, J.A. (2000). Una propuesta de reforma tributaria para México. (20) 1-100, México. Centro de análisis y difusión económica.
- Ley del Impuesto al Valor Agregado. Dofiscal, S.A de C.V. (2009).
- Ley del Impuesto Sobre la Renta. Dofiscal S.A. de C.V. (2009).
- RAMÍREZ, E. (2006). Critica a la estructura tributaria actual en México. México. Universidad tecnológica de México.
- RUESGA, S. Carbajo, D. (2007). Retos para la reforma fiscal en América latina. Notas para el análisis de la situación actual y algunas propuestas de actuación. Proyectos y producciones editoriales, S.A.

- SERNA, J. M. (2004). Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México. México. Castellanos impresión, S.A. de C.V.
- SILVA, D. (2004). Propuesta de un modelo de captación de impuestos del sector del comercio informal. México, Universidad de las América de Puebla.
- SOBARZO, H. (2003). Reforma fiscal en México. México. Colegio de México, A.C.
- STEIN, E., Tommaisi, M., Echebarria, K., Payne, M. (2006). La política de las políticas publicas. Washington, D.C. Editorial planeta.
- TAMAYO, R., Hernández, F. (2004). Descentralización, federalismo y planeacion del desarrollo regional en México: ¿Cómo y hacia donde vamos? México. Porrúa.
- TRIGUEROS, I., Fernández, A. (2004). Análisis, evolución y propuesta para una reforma tributaria. México. Publicación ITAM.
- ZÚÑIGA. N. (2008). Agenda pública e impuesto predial. México. Once ríos editores.

Sitios web consultados

- <http://censoarchivos.mcu.es/CensoGuia/fondoDetail.htm?id=559789>. (15 de junio de 2009).
- http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lcp/tellez_y_capitulo3.pdf
Antecedentes históricos de la Ley del Impuestos sobre la Renta en México.
(13 de junio de 2009)
- http://www.offixfiscal.com.mx/colaboraciones/las_contribuciones.htm (07 de julio de 2009).
- http://www.offixfiscal.com.mx/colaboraciones/las_contribuciones.htm (07 de julio de 2009)
- http://es.wikipedia.org/wiki/Alexander_Hamilton, (07 de junio de 2009)
- http://www.jonathanheath.net/index.php?option=com_content&task=view&id=581&Itemid=93 (01 de junio de 2009).
- <http://ierd.prd.org.mx/coy112/cer1.htm>. “Es la hora de la convención nacional hacendaria” Carmelo Enríquez Rosado. (junio 18 de 2009)
- <http://ierd.prd.org.mx> (18 de junio de 2009)
- <http://www.conago.org.mx/reuniones/2004-08-17.aspx>. (03 de junio de 2009).

<http://www.wordreference.com/definicion/federalismo>.(16 de junio de 2009)

http://es.wikipedia.org/wiki/Deuda_p%C3%BAblica(19 de junio de 2009).

<http://www.monografias.com/trabajos15/deuda/deuda.shtml> (19 de junio de 2009)

http://es.wikipedia.org/wiki/Carlos_Salinas_de_Gortari. (19 de junio de 2009.)

<http://www.jornada.unam.mx/2005/07/20/020n1eco.php>(19 de junio de 2009)

<http://www.mexicomaxico.org/Voto/4A/fox4a.htm#deuda>.(19 de junio de 2009)

[http:// www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx). Indicadores económicos. (20 de junio de 2009)

[http://www.cddhcu.gob.mx/organos de difusión/diario de debates](http://www.cddhcu.gob.mx/organos_de_difusion/diario_de_debates) (22 junio 2009)

<http://www.cddhcu.gob.mx/>.(01 de julio de 2009)

http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos_distribucion_pago/03_art_31_lif_2003.pdf.(30 de junio de 2009)

<http://cronica.diputados.gob.mx/> (julio 04 2009)

<http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=lista&legislatura=LVIII&a=I> (julio 04 2009)

http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas_y_Resultados_Electorales/ (12 de junio de 2009)