



CON RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS DE  
LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, SEGÚN ACUERDO  
2025317 DE FECHA 20 DE DICIEMBRE DE 2002.

**“EL IMPACTO TRIBUTARIO DE LA  
ECONOMÍA INFORMAL EN MÉXICO. EN  
BUSCA DE UNA PROPUESTA  
ESTRUCTURAL”**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
**DOCTOR EN CIENCIAS DE LO  
FISCAL**

**P R E S E N T A:**  
**MTRO. EMIGDIO ARCHUNDIA  
FERNÁNDEZ**

**MÉXICO, D.F.**

**NOVIEMBRE 2009**

---

## DEDICATORIA

**A mis hijos a quienes amo:**

**Israel:** Gracias hijo por tu paciencia, el apoyo, la entrega que siempre he recibido de ti, por ese amor que nos ha unido, tu sinceridad que te caracteriza así como por tu enorme convicción hacia la vida, además del gran orgullo por tu capacidad y conocimientos e integridad.

**Alberto:** A mi gran orgullo ejemplo de pasión, lealtad, amistad, amor fraterno, gracias por todo lo que he recibido de ti hijo, además por tu gran entereza hacia la vida, el amor que no une y tu liderazgo que siempre has mostrado, por ser como eres mil gracias.

**Daniela:** Para ti mi hija quien adoro con toda mi alma y a quien dedico este trabajo por su ternura e ingenuidad, gracias por esperarme y tu paciencia a que papá terminara.

**Valeria:** Por su pureza y sinceridad, te dedico mi tesis Valerita, mi chiquita a quien amo, gracias por tu paciencia dedicada a papá.

**A mi esposa:**

**Rocío:** por su apoyo, paciencia, cariño y compañía que durante la elaboración de la tesis recibí la cual valoro y te agradezco.

**A mi madre, Conchita Fernández Vda. de Archundia** a quien le debo todo lo que soy así como a la memoria de mi padre (†) Luciano Archundia Hernández, de quien aprendí la filosofía de la vida. Los amo por siempre.

**A mis entrañables amigos y compañeros de siempre a quienes respeto:**

**Margarita, Claudia Susana, Gabriela, José Luis, Gustavo, Roberto.**

**A mi distinguido H. Jurado de tesis doctoral por su apoyo incondicional.**

**A la Coordinadora del doctorado: Patricia Ledesma Guerrero por su apoyo, e impulso para lograr mi titulación.**

**A mi hermano y amigo de toda la vida: Lic. Arturo Archundia Fernández, gracias por sus consejos, apoyo y cariño.**

**Y en Especial:**

**A mi poder superior; Al gran Arquitecto del Universo**

**DIOS TODO PODEROSO**

## AGRADECIMIENTOS

Durante el proceso de formación de todo ser humano, existe sin lugar a duda un sin número de personas que intervienen en nuestra formación, como lo describió Quevedo en su frase “El agradecimiento es la parte principal de un hombre de bien”, ello me lleva a recordar y mencionar a todas las personas que han intervenido en mi formación, pero quizás no deba mencionarlas para evitar omisiones, pero aún así, deseo aventurarme a hacerlo a pesar de ser susceptible de omitir injustamente alguna de ellas. En primer término mi gratitud inmensa a la Dra. Regina Jiménez Ottalengo por su humanismo, conocimiento, talento y experiencia aportada a la presente tesis; al Dr. Armando Hernández Cruz quien con su experiencia en el campo fiscal apoyó la investigación científica en esta materia; de igual forma, al Dr. Miguel Covián Andrade jurista de época formador de generaciones y gran amigo que me ha inspirado a seguir investigando; Al Dr. Fernando Vizcaíno, con su apoyo y enseñanza imperecedera; así mismo no quiero dejar pasar agradecer a mi entrañable amiga la Dra. Cecilia Porras Morales quien me impulsó a mi formación como investigador y compartió conmigo momentos hermosos; a la Dra. Angélica Reyna Bernal, por tu talento, visión y apoyo en mi proyecto; Al Dr. Edmundo Flores (q.e.p.d.), Economista visionario, gracias por formarme como doctor con un sentido crítico y analítico; al Dr. Jorge Sierra Acosta, amigo e impulsor en mi doctorado. Todos ellos del IEE sin olvidar claro a la distinguida Lic. Celia Orozco alentadora de la continuidad del gran proyecto educativo legado de Don Carlos Orozco Felgueres (†) maestro idealista quien al fundar el IEE permitió que quienes pasamos por sus aulas, lográsemos una formación generacional y finalmente del IEE a todos mis compañeros de generación. Un reconocimiento especial a mi entrañable maestro, gracias por haber sido el último de sus discípulos, al Doctor y Científico mi gran amigo y sabio José Agustín Lanuza Escobar quien con su sabiduría, confianza y esperanza que siempre tuvo en mi persona, forjó en mi el reto de ser el discípulo sucesor de grandes líderes que él formó en Guanajuato y en especial a los dos últimos Gobernadores de Estado, gracias Maestro donde quiera que este, algún día llegaré a la meta, ¡no le fallaré!; A Eduardo González Campos, amigo entrañable quien me brindó su apoyo, confianza y respaldo a mi persona en los momentos más difíciles, gracias por haberme seleccionado como candidato a Diputado Federal; a la Contadora Guadalupe Vázquez de quien recibí el máximo apoyo incondicional en mi vida; a Wintilo Vega Murillo, Amigo verdadero a quien dedico este proyecto que ojalá podamos vincularlo para un México sin carencias; a mis alumnos de Licenciatura y Maestría y a todos quienes fundamos la maestría en Fiscal de la UG en Celaya; a Don Enrique de Miguel Fernández Decano de la UPV de Valencia por su apoyo y consejos; a mi amigo personal Don Jorge Pérez Barbeito Decano de la USACH de Santiago de Chile quien me permitió fortalecer la presente investigación; a Don Alejandro Chirino Sierra, amigo visionario quien con su apoyo y el de OLA Internacional, formamos juntos el proyecto Latinoamericano para la Universidad de Guanajuato y a quien debo grandes logros obtenidos; a Glenda Gómez de Olascoaga, del ministerio de Cultura de Uruguay a quien debo el apoyo, los consejos, las ilusiones de ver una Latinoamérica libre y desarrollada; a mi amigo personal Mtro. Sergio Gómez Castanedo del ministerio de educación de la Habana Cuba, siempre recibí enorme respaldo, amistad y vinculación hacia el campo de la investigación; como olvidarme de Miguel Sánchez Pradas

docente de la Politécnica de Valencia quien siempre confió en mi persona y a quien debo las metas alcanzadas en Europa; al Mtro. (q.e.p.d.) Sebastián Sanzberro Lastiri (†) ex Rector de la Universidad de Guanajuato de quien recibí respeto y a quien le debo mis estudios de doctorado donde quiera que este maestro, Gracias. De igual forma al Distinguido Jurista y Ex Rector de la Universidad de Guanajuato el Mtro. Cuauhtémoc Ojeda Rodríguez quien me impulsó a lograr grandes proyectos como académico y alentador del presente doctorado, gracias por confiar en mí; a la Dra. Patricia Catalina Ex directora de COSUPERA de quien recibí el apoyo total para Doctorarme; A Erna Helsen Doctora de la Universidad de HAN University de Arnhem Holanda académica e investigadora amiga e impulsora de mi tesis; al Mtro. Y amigo Werner Müller-Pelzer de la Universidad de Dortmund Alemania forjador de talentos y apoyo en mi formación; a Marco Robledo De la Universidad de las Islas Baleares amigo, hermano, gracias por darme el apoyo y estímulo fraterno; cómo no recordar y mencionar al Mtro. Lino Rodríguez, de quien obtuve amistad, enseñanza, liderazgo y proyección; de igual forma a Don Arturo Díaz Alonso, amigo de ANFECA quien respaldó todo el proyecto desde su inicio publicándome; al Mtro. Arnulfo Sánchez Miranda entrañable amigo, escritor y ejemplo para mí; a Jorge Ríos Salay y Dr. Ricardo Varela ambos investigadores de la UNAM de quien aprendí su empeño y dedicación; a Don Roberto Navarro González Rector de la Universidad Lasallista Benavente de quien obtuve confianza, apoyo, consejo, amistad fraterna además del respaldo en mi trayectoria; a Norberto Rivas amigo y director del Magister en Impuestos de la USACH; a José Rivera Carranza, amigo personal y Ex Presidente Municipal de Celaya de quien recibí apoyo, vinculación y amistad en los trabajos de desarrollo de Celaya, que con su apoyo pudimos lograrlos trabajos y el sueño de tener el Campus Celaya-Salvatierra, herencia de los jóvenes Celayenses.

A una persona en especial, de quien recibí lealtad, sinceridad, apoyo, respaldo y solidaridad ante la adversidad a Lucia Margarita, siempre te agradeceré Mar.

A mi socia y amiga, la Distinguida Sra. Claudia Susana por su apoyo y confianza en el gran proyecto DOMOV mi agradecimiento eterno.

A mi equipo de trabajo de la Firma Archundia Consultores de quienes recibí respaldo, solidaridad y lealtad en culminar este gran reto; a los hermanos de la fraternidad; a mis amigos del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, en especial a Don Jorge Resa Monroy, a Juan Antonio Echenique a Don Javier de los Santos Fraga; al Los Maestros y colegas Dra. María Antonieta Martín Presidenta de ANFECA y al C.P.C. Nicolás Humberto Cuéllar Romo Vicepresidente de ANFECA a ambos por su apoyo incondicional en toda mi carrera académica; a mis amigos del despacho Alvares & Puga y Asociados, a quienes agradezco su confianza; a la memoria de Don Onésimo Salas amigo y compañero; a Cesar Davis Académico del ITESM por su confianza y amistad; al Abogado Mario Contreras del Tribunal Fiscal; a los compañeros de la Universidad de Guanajuato y particularmente a quienes confiaron en mí con lealtad, transparencia, amistad y cariño y en especial al Dr. José Jesús Peña Rodríguez, Francisco Goñi F. y a Gilberto Serrano (†), gracias Gil donde quiera que estés.

**Emigdio Archundia Fernández**

**“El Impacto Tributario de la Economía Informal en México.  
En busca de una Propuesta Estructural”.**

**RESUMEN**

La economía informal en México, es un tema por demás profundo, data de la época prehispánica, es referenciada como un legado cultural de la conquista, es uno de los problemas tributarios anquilosados en la economía del país el cual inhibe el crecimiento toda vez que en ella, se encuentran ubicados casi la mitad de la población económicamente activa sin que contribuyan al Gasto Público como lo prescribe la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, orillando al Estado, a incursionar en una constante modificación fiscal en términos de la Ley para buscar recaudar, mediante los contribuyentes cautivos, el gasto público ineludible para cubrir las necesidades de la sociedad, tal es el caso de la educación, salud, seguridad, pobreza, empleo entre otras.

En la presente tesis, se atienden los conceptos básicos de sistema tributario analizando desde diferentes ópticas, las condiciones ancestrales y actuales del tributo, en los ámbitos político, jurídico y social, además de incursionar en el análisis teórico de la economía informal como un fenómeno que analizado desde el estado del arte, nos permite sensibilizar las condiciones donde debe partir el legislador y/o la autoridad para comprender la problemática social del informalismo desde el punto de vista tributario de frente a una posible reforma estructural.

El transportar la economía informal al campo de la propuesta, nos orilla a establecer la plataforma de investigación a temas que tienen que ver con la corrupción, las crisis económicas del país -inclusive la actual de carácter mundial-, educación y la incipiente democracia; el actual sistema y estructura política así como los grandes retos de una futura reforma estructural en materia fiscal, desde el contexto internacional, aspecto que es inexcusable.

El conocer el impacto tributario de la economía informal investigado por más de diez años desde diferentes enfoques, se concluye en determinar la necesidad que ostenta el Estado por la falta de liquidez en sus finanzas públicas producto de la inequidad tributaria, derivada de la elevada proporción de quienes no contribuyen al Gasto Público cobijados por la economía informal, con ello,

partiendo de la hipótesis de que la economía informal representa un factor fundamental en la recaudación del Estado para satisfacer las necesidades de la población como recurso necesario en las Finanzas Públicas Federales, esto llevó a generar, partiendo de constructos, una investigación propositiva, a determinar las cifras impactantes de evasión que consume la economía informal al actuar, el ciudadano, en el oscurantismo económico determinando en la presente tesis doctoral su magnitud, y de igual manera, a llevar a cabo tres propuestas fundamentales donde pudiesen operar en el sistema tributario mexicano de inmediato o bien en un futuro toda vez que en la presente legislatura se observa que han declinado nuevamente a abordar el tema de los informales o la ampliación de la base de contribuyentes siendo solo autorizado para el presupuesto 2010 el incremento al IVA del 16% y 11% en zonas fronterizas; el incremento a la tasa del 30% del ISR y al 3% a depósitos en efectivo además de los incrementos en el IEPS entre otros.

Considerando los cambios recientes para el 2010, la tesis doctoral enfoca, mediante estas propuestas, la investigación fiscal como objetivo fundamental de la tesis, determina tres grandes sectores que es deseable atender; en primera instancia establecer el nivel de evasión fiscal del informal al no contribuir llegando a una cifra alarmante, producto del cálculo correcto en materia de Impuesto Sobre la Renta y donde se presenta una impactante cantidad de recursos que no se declaran por el contribuyente informal, con ello, nos lleva a proponer la posible incorporación del individuo informal mediante un régimen de transición, buscando una amnistía jurídica, un nuevo título de Renta, bajo un soporte Constitucional de exigencia la cual nos lleva a determinar la fundamentación legal para exigir la incorporación; así mismo, como segunda propuesta, la atención a los impuestos indirectos toda vez que han quedado desfasados por los regímenes preferenciales de la tasa cero y exentos el cual nos lleva a proponer la generalización de la tasa del IVA a todos los productos subsidiados aplicando un crédito al salario a las personas que menos ganan buscando incorporar a una gran cantidad de asalariados inclusive al régimen de seguridad social; finalmente, uno de los impuestos municipales con mayor impacto en las finanzas públicas de los ayuntamientos es el impuesto predial donde en la presente tesis se aborda desde un punto de vista cualitativo

diseñando una estrategia práctica para optimizar la recaudación de las contribuciones de los Municipios del País.

Es inminente buscar la gran cruzada nacional con miras a una reforma fiscal estructurada ahora para el año 2010 que permita posicionar a México en un contexto competitivo en el ámbito internacional y en los países miembros de la OCDE.

Finalmente, en la tesis se sostiene el concepto de que la materia fiscal representa para el país, una oportunidad de organización, con un Estado de Derecho y Justicia Distributiva, con equidad social y proporcionalidad tributaria todo ello en busca de un Estado fortalecido, responsable con la sociedad, digno, en una Nación rica en historia como lo es nuestro querido...México.

**“El Impacto Tributario de la Economía Informal en México.  
En busca de una Propuesta Estructural”.**

**ÍNDICE**

Introducción	16
<b>1. <u>EL SISTEMA TRIBUTARIO Y SU ENTORNO SOCIOPOLÍTICO.</u></b>	
1.1. Antecedentes de los Impuestos.	34
1.2. Las Contribuciones y su entorno.	36
Definición de Contribuciones.	36
Impuestos y su definición.	42
Características de los Impuestos.	44
Que son los Impuestos.	44
Tipos de Impuestos.	52
Los impuestos Directos.	54
Los Impuestos Indirectos.	54
1.3. Principios tributarios constitucionales.	
La Proporcionalidad. La Equidad. La Reserva de Ley	61
1.4. El Sistema Tributario Mexicano.	62
1.5. La Estructura del Estado.	62
1.6. El Sistema Político Mexicano y su entorno democrático.	65
1.7. Los Tres Poderes de Gobierno.	67
1.8. Una democracia incipiente.	72
1.9. Principios Fundamentales y Estructura Política.	75
1.10. Los grandes retos de la reforma fiscal y su desfasamiento.	86
1.11. El porqué del nacimiento del IETU y del IDE y su derogación.	102
<b>2. <u>LA ECONOMÍA INFORMAL Y SUS MODALIDADES.</u></b>	
2.1. Origen de la economía informal.	107

2.2.	Definición de economía informal.	109
2.3.	Métodos para calcular la economía informal y cifras de evasión.109 Método Indirecto. Método de insumo físico. Método de enfoque monetario. Método directo. Estimación del sector informal y su potencial recaudador con el Método de Insumo Físico. El tamaño de la economía informal por el Método Monetario. El tamaño de la economía informal por el Método Directo. Estimación de la recaudación potencial del sector informal por concepto de ISR. Estimación de la recaudación potencial del sector informal por concepto del IVA. Caso del Impuesto Predial, recaudación de Municipios como fuente de financiamiento.	
2.4.	La economía informal, un problema socio cultural.	144
2.5.	Las grandes crisis económicas del país; 1982 al derrumbe económico de 1995 y la Crisis Mundial Económica del 2009.	145
2.6.	La problemática económica – política de México, situación entrampada.	151
2.7.	El problema de la corrupción que conlleva al informalismo.	153
2.8.	México, no se preparó para hacer frente a los retos de la sociedad del conocimiento.	173
2.9.	Actividades económicas y empresariales marginadas de la formalidad económica en el país.	178
2.10.	Actividades simuladas dentro de la economía que se tipifican informales.	188
2.11.	Características de operación que tipifican a la E.I.	189
2.12.	Impacto, indicadores y cifras de lo que se deja de recaudar en la economía informal en el país y sus principales giros.	190
3.	<b><u>ESTUDIO FISCAL DE GENERALIDAD DE LA TASA DEL IVA Y LA INCORPORACIÓN DE LA INFORMALIDAD A LA FORMALIDAD.</u></b>	
3.1.	El IVA y la Informalidad.	192
3.2.	Propuesta Fiscal de Generalización De la tasa del IVA.	207
3.3.	Análisis de la Reforma Fiscal 2010.	222

<b>4.</b>	<b><u>ACERCAMIENTO A LA ECONOMÍA INFORMAL.</u></b>	
4.1.	Estudio mercados itinerantes en Celaya.	227
4.2.	Otras variantes de informalidad.	238
	Formalidad Simulada. Mercado Negro. La contraeconomía.	
4.3.	Análisis crítico de las propuestas fiscales en el entorno.	241
<b>5.</b>	<b><u>PROPUESTA FISCAL DE INCORPORACIÓN AL RÉGIMEN TRIBUTARIO.</u></b>	
	Propuesta Fiscal de Captación del informal en México.	246
	Propuesta Fiscal del Impuesto Predial en México.	267
	Propuesta de generalidad de tasas del IVA en el país.	274
<b>6.</b>	<b><u>REFLEXIONES FINALES.</u></b>	
	Apéndices	291
	Mapas	319
	Fuentes consultadas.	325
	Glosario de Abreviaturas.	335

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1	A la cola. Lugar de México en el contexto Latinoamericano en el PIB.
Tabla 2	Cuadro Sinóptico. Clasificación de las Contribuciones.
Tabla 3	Economía Subterránea en México. Estimación por el Método de Insumo Físico. Consumo Eléctrico.
Tabla 4	Economía Subterránea en México. Estimación por el método de Insumo Físico. Dinero Ajustado.
Tabla 5	De la población ocupada en el país, por posición en la Ocupación.
Tabla 6	Tarifa del Artículo 177 de la Ley de ISR.
Tabla 7	Distribución del ingreso de acuerdo a los indicadores de los ingresos Per-cápita del país para el año 2009.
Tabla 8	Distribución del ingreso y cálculo estimado del impuesto a recaudar considerando una media del ingreso para efecto de la tarifa ISR.
Tabla 9	Número de contribuyentes que percibe el promedio de ingresos estimado con base en el ingreso per cápita del país.
Tabla 10	Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas.
Tabla 11	Tabla comparativa de los recursos evasión – CONADE.
Tabla 12	Programa de desarrollo humano oportunidades.
Tabla 13	Gasto Neto Total de la Federación 2009.
Tabla 14	Gasto No Programable 2009.
Tabla 15	Gasto Neto Total y proporción frente a evasión estimada.

Tabla 16	Población Económicamente Activa.
Tabla 17	Nivel de ingreso.
Tabla 18	Población por nivel de ingreso.
Tabla 19	Ingresos Públicos.
Tabla 20	Marco Macroeconómico sin y con reforma hacendaria 2007-2008.
Tabla 21	Total de ingresos adicionales 2008.
Tabla 22	Reparto de Ingresos adicionales.
Tabla 23	Ingresos derivados de Financiamientos.
Estimación del balance económico 2008.	
Tabla 24	Ingresos de Organismos y Empresas.
Ingresos petroleros y no petroleros 2008.	
Tabla 25	PEMEX, Aportaciones al Gobierno Federal 2000-2006
Ingresos petroleros 2008.	
Tabla 26	Presupuesto de Gastos Fiscales 2002-2009
Gobierno Federal ingresos tributarios 2008.	
Tabla 27	Gobierno Federal ingresos no tributarios y de organismos y de empresas 2008.

Tabla 28	Ingresos petroleros y no petroleros 2008 (iniciativa – ajuste-dictamen).
Tabla 29	Ramo 28 Participaciones Federales para Estados y Municipios.
Tabla 30	Ramo 33 Aportaciones Federales para Estados y Municipios.
Tabla 31	Ley de Ingresos 2007 contra iniciativa 2008.
Tabla 32	Ingresos derivados de financiamiento.
Tabla 33	Ingresos de organismos y empresas.
Tabla 34	PEMEX Aportaciones al Gobierno Federal 2000-2006.
Tabla 35	Presupuesto de Gastos Fiscales 2002-2007.
Tabla 36	Cuadro del Impuesto al Valor Agregado.
Tabla 37	Tabla propuesta de aplicación de los impuestos a los informales 2010.
Tabla 38	Tabla de prospectiva de impuestos a recaudar a informales incorporados.
Tabla 39	Tabla comparativa con porcentaje por renglón de la Ley de Ingresos para el 2009 determinando el porcentaje de lo asignado frente a lo omitido por los informales.
Tabla 40	Ley de Ingresos propuesta para 2010.

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

- Mapa 1: Retos para el Sistema Tributario Mexicano.
- Mapa 1: Evolución de la pobreza moderada 1992-2006.
- Mapa 2: Incidencia municipal en la población en situación de pobreza alimentaria 2005.
- Mapa 3: Pobreza reflejada por municipio en el país.
- Mapa 4: Pobreza de Patrimonio Nacional y Urbana 1992-2006.
- Mapa 5: Evolución de la pobreza nacional 1992-2006-incidencia de la pobreza-
- Mapa 6: Grado de rezago municipal 2005.
- Mapa 7: Grafica de rezago social en el país según el Consejo Nacional de Evaluación.
- Mapa 8: I.V.A. TASA DE RECAUDACIÓN (2004)

## **INTRODUCCIÓN**

Si supiera que el mundo se acaba mañana,  
Yo, hoy todavía, plantaría un árbol.

Martin Luther King.

## INTRODUCCIÓN

En la presente tesis doctoral, la importancia de atender la problemática de la economía informal, adquiere una vigencia sin precedente toda vez que el estado mexicano, apremiado de depurar la Finanzas Públicas, afectadas por la crisis económica mundial, la baja en la producción petrolera y de los precios internacionales de hidrocarburos, y del mas del 46% -dato determinado en la presente tesis-, de personas que no contribuyen al gasto público y que operan en la economía informal, requiere de propuestas inteligentes que permitan, que las instituciones y centro de estudio en materia fiscal, y de quienes nos desarrollamos en el tema, realicemos, como lo muestra la presente tesis doctoral que atiende la economía informal, proponer que el Estado mexicano cuente con un documento lo suficientemente completo y versátil que de pauta a una reforma fiscal integral producto de la investigación.

Haciendo una semblanza desde el siglo XIX, desde final del año 1820, el Ministro y Guanajuatense Lucas Alamán y *Escalada* ([www.biografiasyvidas.com/biografia/a/alaman.htm](http://www.biografiasyvidas.com/biografia/a/alaman.htm)) *señalaba* la necesidad de contar con una reforma fiscal eficiente, que permitiera lograr la recuperación del Estado en sus Finanzas Públicas con el propósito de alcanzar la modernización, así como de contar con un cambio en las costumbres de vida de los propios mexicanos siendo estos dos acontecimientos los que él consideraba como limitantes para lograr un país industrializado y siendo que su ideología era conservadora, siempre dedicó grandes esfuerzos al progreso económico y social del país; por lo anterior, se considera que es un tema por demás vigente y así se refleja en la presente tesis doctoral toda vez que en el inicio de este tan estrepitoso siglo XXI, sigue siendo tan actual, el enfoque del prestigiado y notable historiador y político Mexicano del siglo XVIII-XIX.

Durante la mayor parte del siglo XX, el País se vio inmerso en un estancamiento político producto de la supremacía de la clase tecnócrata liderada por la clase política y cobijada por un sistema presidencialista singular en el mundo, producto de la permanencia de un partido político, que por más de seis décadas, ostentara tal cargo, que si bien es cierto, se elegía durante un proceso “transparente” democráticamente hablando, por otro lado también es

cierto que se prefería, mediante la intervención del Presidente saliente, la designación del sucesor Presidencial, es decir, una elección de Estado. Esto nos ha llevado a una falta de continuidad, cobijada por el cambio político que se implementó a partir del año 2000 y que auspiciado en ello, inhabilita la concentración de los grupos parlamentarios los cuales son quienes propician el análisis y discusión de las iniciativas de Ley además de la aprobación de la Ley de Ingresos (*Fr. VII del Art. 73*) como lo señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y donde emana la Reforma Fiscal Integral, tema que tiene que ver con las propuestas realizadas en la tesis que nos ocupa.

El País, por décadas, ha transitado por un camino sinuoso en materia tributaria por la gran cantidad de gravámenes vigentes que obliga al particular, desde la aparición del Impuesto al Valor Agregado –vigente en los años 80's (Diario Oficial de la Federación 1978:29)-, -sustituyendo al impuesto sobre ingresos mercantiles-, de igual forma la puesta en vigor de nuevos gravámenes tal como el Impuesto Empresarial a Tasa Única IETU (Diario Oficial de la Federación, 2007: 1º de octubre de 2007 y vigente D.O.F. 2008: 1 de enero), Impuesto a los Depósitos en Efectivo IDE(Vigente desde el 1º de julio del 2008:portada), y el Impuesto Cedular entre otros, la materia tributaria ha representado para el particular un aspecto difícil de cumplir y con un coste alto de Ley tanto en la determinación de los impuestos como en la forma de cumplir con la obligación enmarcada en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 31 Fracción IV.

Todo ello, propicia que la materia fiscal aleje al futuro contribuyente a incorporarse al régimen formal con el pago de sus impuestos, provocando un elevado índice de ciudadanos que realizan actividades lícitas utilizando medios ilícitos para la obtención de sus ingresos y no pago de sus contribuciones fiscales obligación de todos los mexicanos personas físicas y morales en el país; por ello, la inquietud de abordar el estado del arte del tema tributario desde la óptica de la economía informada.

De igual forma se ha permitido que el 46% de la población económicamente activa del país no contribuya al Gasto Público por la informalidad y que el 9.4% del Producto Interno Bruto (PIB) de México a julio del 2009 datos visión (CEPAL, 2009:portada), sean los ingresos tributarios apenas la recaudación

fiscal conjuntamente con países con marcado rezago social en el continente, tal es el caso de El Salvador, Paraguay, Guatemala y Haití, teniendo los indicadores más bajos en América Latina impactando en el desarrollo social y más aún, siendo la 15va economía del mundo, representa un nivel recaudación alarmante como se presenta en la gráfica “a la cola” (El Reforma, 2009:Primera plana), mientras que otras economías como la de Brasil, recauda un 35.5% del Producto Interno Bruto mucho menor a países de la Organización para La Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 2009:portada) generando con ello una suficiencia en el país para cubrir las necesidades sociales tales como la seguridad, salud, educación, pobreza alimentaria y de patrimonio, servicios públicos, empleo, entre otros. Más aún, en busca de soluciones viables como señala el objetivo del Doctorado en Ciencias de lo Fiscal, se pretende lograr una propuesta estructural en esta tesis que coadyuve con el fortalecimiento de investigación fiscal que soporte una reforma autentica donde la pugna política quede de lado y surja desde la investigación, un trabajo serio con alcance sólido.

**Tabla 1**

## “A la cola”

La carga y composición de los ingresos tributarios del gobierno mexicano están “a la cola” de otros países de América Latina, por la deficiencia recaudatoria y sus regímenes especiales.

(% DE INGRESOS TRIBUTARIOS EQUIVALENTES AL PIB)

PAÍS	2007	2008
 América Latina y el Caribe (sin Cuba)	<b>17.9</b>	<b>17.8</b>
 Brasil	<b>34.7</b>	<b>35.5</b>
 Argentina	<b>29.1</b>	<b>30.6</b>
 Nicaragua	<b>22.1</b>	<b>21.7</b>
 Chile	<b>20.2</b>	<b>20.1</b>
 Ecuador	<b>14.3</b>	<b>16.5</b>
 Honduras	<b>17.5</b>	<b>15.9</b>
 Costa Rica	<b>15.2</b>	<b>15.6</b>
 Colombia	<b>15.6</b>	<b>15.5</b>
 El Salvador	<b>15.0</b>	<b>14.6</b>
 Paraguay	<b>12.6</b>	<b>13.7</b>
 Guatemala	<b>12.3</b>	<b>11.6</b>
 Haití	<b>10.3</b>	<b>9.5</b>
 México	<b>10.3</b>	<b>9.4</b>

FUENTE: CEPAL.

Es así, como se muestra dentro de la presente introducción, la presente tabla de impacto por el lugar donde nos encontramos en recaudación.

Durante el mes de abril del año 2002, dada las necesidades detectadas durante el cierre de la década de los noventas, posteriores al impacto ocasionado por la crisis económica, producto del desequilibrio financiero del derrumbe bancario y de la economía mexicana en el año 1995, es puesta sobre la mesa del análisis de los expertos, pero sobre todo, del Congreso quienes analizarían la reforma presentada por en el Sexenio 2000 – 2006 del Presidente Vicente Fox Quezada, se propuso abordar las grandes problemáticas observadas en dos sexenios anteriores y que muy de cerca se analizaron ya que quienes participaron de frente a esta propuesta fueron funcionarios de primer nivel dentro de la estructura del Servicio de Administración Tributaria (SAT), se ofrecía el ataque a la economía informal, la ampliación de la base de contribuyentes, el propiciar la seguridad jurídica y la limitación a las grandes brechas trabajadas desde la zona de exención de las contribuciones o en el mejor de los casos, desde la tasa 0% de productos que si bien beneficiaban a la clase trabajadora de menores ingresos, por otro lado propicia el desfasamiento de la progresividad y equidad tributaria de la clase socioeconómicamente alta del país.

Esta propuesta atendía de manera clara y directa la limitante y por ende, gravamen de medicinas y alimentos, mientras que en la República de Chile, se aplica a los actos o actividades la tasa del 19% genérica, en México se goza de la tasa del 0%, -como en el caso de los alimentos en estado natural como puede ser productos lácteos, la carne y el huevo, los vegetales entre otros además de las medicinas de patente, entre otros, para los que ganan el salario mínimo general pero también los que ganan cantidades importantes mensualmente como empresarios o de la clase solvente del país. Estos contrastes fueron observados en dicha propuesta pero sin embargo no tuvieron impacto debido al antagonismo reflejado por los grupos de poder en el Congreso de la Unión. Qué hubiese pasado si la propuesta de dotar de crédito al salario a trabajadores de salario hasta 10 o 15 mil pesos progresivamente permitiendo con ello la incorporación al régimen del seguro social con cuotas obrero patronales más bajas y que trabajadores de salarios más altos tuviesen

que cubrir el importe del IVA a la tasa que se hubiese autorizado –que para la propuesta fiscal reciente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) en el 2009 pretende la tasa del 12%- generalizado, y que desde nuestra óptica debería atender un 17% de impuesto indirecto global, la recaudación sin lugar a dudas hubiera tenido un incremento directo toda vez que la base de contribuyentes que en este caso es el sujeto pasivo de la relación jurídico tributaria se ampliaría ya que en ella se incluiría tanto a los que se encontraran en una situación formal como aquellos que permanecían bajo el amparo de la economía informal.

Finalmente la propuesta fue desechada, se implemento a partir del 2002 una nueva Ley de Impuesto Sobre la Renta la cual ha propiciado no solo, la baja recaudación – que a juicio del propio SAT una disminución en un 2.5% a lo reflejado hace apenas diez años-, sino también una brecha enorme en la atención del cálculo de los impuestos, es decir, de la determinación de la base del impuesto que orilla a determinar, según datos de la Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo (OCDE), ocupar el lugar 29 en la lista de los países con el peor sistema para determinar los impuestos; leído de otra formas, México ocupa el lugar número 171 dentro de 200 naciones con el sistema impositivo más rezagado según CEPAL (2009:portada).

Lo anterior refleja una problemática real en términos de recaudación del Estado Mexicano, mientras que en la República de Chile se recauda por arriba del 90% de la Población Económicamente Activa (PEA), en México se tiene solo el 54% -según se refleja dentro de la tesis doctoral páginas más adelante-, de la población económicamente activa, como contribuyentes de impuestos dejando a cargo del Gobierno, cumplir con su cometido como Estado.

De tal suerte que con esa baja recaudación nos lleva a analizar la problemática, el que goza de los servicios públicos que sustenta un Estado con los costes consecuentes siendo aprovechado por los miembros de la sociedad que no contribuyen al gasto público.

Dicho de otra manera, en promedio, el 46% de la población que es la que no contribuye, goza de los servicios que otorga el Estado tales como – salud, alumbrado, carreteras, calles, seguridad, agua potable, drenaje, educación, alcantarillado, servicios, becas, entre otras-, no habiendo contribuido para ello,

el caso más reciente el problema de la Ciudad de México con un grave problema del agua y no contar con recursos suficientes para lograr el abasto. Quizás sea cuestionada la aseveración por aquello de que al no contribuir con el pago del impuesto sobre la renta, el contribuyente informal paga de alguna manera el impuesto indirecto del Impuesto al Valor Agregado (IVA) al adquirir sus artículos. Lo anterior resulta ciertamente riesgoso por la gran evasión que se da en nuestro país, como consecuencia de la corrupción y obsolescencia del aparato recaudador vigente. Esto no es difícil de entender, los informales adquieren en gran parte bienes y servicios a contribuyentes formales –muchas de ellos dictaminados para efectos fiscales los cuales buscan no omitir ingresos para el SAT como en el caso de las tiendas departamentales que ofrecen los productos de primera necesidad-, de ahí la importancia de generalizar la tasa del IVA para provocar que el informal pague los impuestos de manera permanente en forma directa cuando consuma.

Considerando lo anterior, es importante analizar la problemática que representa la determinación del Impuesto Sobre la Renta (ISR), este gravamen constituye la fuente más importante de ingresos tributarios que percibe el país por encima incluso del IVA. Sin embargo, a pesar de las reformas y esfuerzos realizados tanto por el Poder Legislativo como por la administración tributaria, la Ley en cuestión conserva un alto grado de complejidad legal y contable.

La complejidad atiende a diferentes razones entre ellas la diferencia conceptual entre el objeto y la base del ISR dificultan la mecánica de pago, lo anterior se debe, en gran medida a que el ISR es una contribución en donde se gravan los ingresos, pero se establece como base del impuesto el resultado fiscal (utilidad fiscal menos la amortización de pérdidas), a diferencia de los impuestos indirectos, en donde los elementos del tributo y la mecánica de pago son relativamente sencillos de aplicar, de ahí, la propuesta del Congreso de incorporar un punto porcentual, propuesta genial de la Cámara de Diputados.

Resulta complicado determinar la base del impuesto y en particular, una de las dificultades del cálculo del ISR es la determinación de la propia base, pues para ello es necesario especificar los ingresos acumulables, las deducciones autorizadas, la deducción de inversiones, la amortización de pérdidas fiscales

de ejercicios anteriores, la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas (PTU), entre otras cosas más para los distintos sujetos del impuesto.

En el estudio realizado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) en relación a la evasión, se detectó que en los últimos años, la complejidad en las deducciones aumentó la carga administrativa del tributo, pues se han venido dando cambios en cuanto a los requisitos y las formas para realizar ciertas deducciones e incluso respecto de innumerables conceptos deducibles. En los cuatro últimos ejercicios fiscales, la mecánica cambió hacia el costo de lo vendido.

Una de las partes para lograr optimizar el sistema recaudatorio, es si en un futuro se combina, con un padrón de contribuyentes universal que sea confiable y eficiente en su funcionamiento.

Con ello, podría optimizarse los avances en materia de simplificación tributaria para diseñar esquemas de deducciones e incentivos fiscales que motiven al contribuyente, por una parte, a presentar su declaración de impuestos, y por otra parte, indirectamente incentiven a los demás contribuyentes con los que éste celebra operaciones a hacer lo propio.

La importancia del estudio del impacto tributario de la economía informal, como tópico central de la presente tesis doctoral, radica en el tema que tiene que ver con el ámbito en materia de lo fiscal, en específico, con el tema tributario.

Analizando los aspectos relacionados en materia social en esta tesis, se explica que el sistema tributario es parte del sistema fiscal, ya que este comprende la dinámica del ingreso como la del Gasto Público, entonces se puede determinar que lo tributario se identifica especialmente con los impuestos en una relación estrecha, es decir, que los impuestos son parte de los tributos, siendo éstos el género y aquéllos la especie.

Por lo anterior, la necesidad de analizar el contexto específico de la tesis, radica especialmente en la precisión con que se determine la diferencia entre lo fiscal y lo tributario que, para efecto de la justificación del tema central de la tesis doctoral, debe dejarse claro que el estudio se realizará con el enfoque de

lo tributario, vínculo estrecho con los impuestos dejando el marco fiscal, genero amplio de estudio, como un todo y lo tributario como parte.

Bajo el punto específico del marco normativo y dando seguimiento al razonamiento lógico del tema, se aborda el análisis de los sujetos de la obligación tributaria y en particular la relación jurídica que existe entre ambos, de donde exige en correspondencia a ello, por una parte, la existencia de un sujeto activo titular del Poder Jurídico habilitado para exigir –que para el caso podemos denominar a la autoridad fiscal-, y por otra la del obligado tributario, es decir, frente al sujeto activo deberá darse la presencia de una diversidad de sujetos obligados que, como tal, adquieren la posición de sujetos pasivos, es decir, quien finalmente tenga que cubrir el tributo derivado de una relación jurídica tributaria.

Este razonamiento es fundamental en la tesis para determinar que la importancia de la relación jurídica tributaria radica en la necesidad de comprender el contexto que existe, en un Estado de Derecho, en donde la positividad del mismo, permita implementar normas de carácter jurídico de observancia general que no solamente sean cumplidas por el sujeto, que de manera particular desea cumplir las obligaciones fiscales, sino también de quien se sitúa en la condición jurídica o de hecho y que sea sujeto de cumplir con el pago del tributo; en este contexto se estima que están los sujetos que se encuentran en la economía informal, tema de la presente tesis doctoral.

Tomando como referencia lo anterior, la secuencia lógica del tema lleva de la mano a analizar cada punto que permite desentrañar lo que es la economía informal como parte estructural de la presente tesis doctoral, ya que comprendiendo de manera clara, por un lado el marco en donde se determina el enfoque tributario y por otro lado el que tiene que ver con la economía informal, lo cual, permitirá realizar un vínculo entre estos dos enfoques; lo tributario y la economía informal.

De inicio se pudiere tener dificultad para comprender la relación de estos dos conceptos ya que la pregunta sería ¿qué tiene que ver la economía informal con los impuestos?; pues bien, tiene que ver que es una relación determinante en la vida de un país, en las Finanzas Públicas, en el hacer y en el quehacer de una Nación como la nuestra, toda vez que la base y el sustento de gran parte

del desarrollo de un país radica de manera estructural, en la obtención de ingresos por la vía de las contribuciones, aspecto que representa una obligación señalada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 31 Fracción IV y que durante la existencia del ser humano, el contribuir al gasto público es una obligación de toda sociedad civilizada, de toda nación culta, donde las autoridades tienen la obligación de exigir a los ciudadanos, aportar parte de sus utilidades al Gasto Público para atender las necesidades de la sociedad.

Así las cosas, de los conceptos anteriores, se desprenden la necesidad de conocer el impacto que tiene esta práctica en el aspecto tributario en nuestro País. Por un lado es necesario delimitar y explicar los conceptos fundamentales de lo que significa la economía informal; el término pudiese sonar como un concepto relacionado más que con el área fiscal, con el tema en materia de microeconomía, pues es cierto, redundante en el campo de la microeconomía con efectos en la macroeconomía, pero, el análisis de la definición será el tema que se plantea para su correcta ubicación.

Por una parte existe una diversidad de conceptos empíricos, tipificando la economía informal como un vínculo estrictamente relacionado con las actividades que realiza el particular desde el punto de vista ilícito, refiriendo este concepto a la ilegalidad Constitucional que limita al particular a realizar ciertas actividades que abandonan los conceptos básicos de formalidad, citando por ejemplo diversas actividades tales como el comercio de productos de procedencia ilegal, como son el contrabando, la siembra y producción de productos ilegales, lavado de dinero, tráfico de órganos, comercio y explotación de especies en vías de extinción además de tráfico de armas, por citar algunos., por otra parte, la limitada visión de considerar solamente las actividades destinadas a la construcción de vivienda irregular y al ambulante, como fenómeno que existe no solo en México sino en toda América Latina como legado de la época colonial, herencia social de una cultura del mestizaje con vicios arraigados en lo entrañable de la sociedad mexicana (Paz, 2008:47).

El concepto de economía informal tiene un fondo diferente, es un tema que tiene que ver con el crecimiento de la población y la imposibilidad que ha tenido el Estado como tal, para satisfacer sus demandas, de las ciudades que se han

poblado como producto de la concentración social atrayendo a las masas a las áreas de oportunidad, como consecuencia de ello, su espacio urbano se fue informalizando, otras actividades económicas comenzaron a sufrir una transformación equivalente, entre ellas fue el comercio que empezó a ser realizado masivamente al margen y hasta en contra de las normas del Estado, fue así como surgió el comercio informal y en consecuencia gran parte de la economía informal de nuestros días.

En este fenómeno, se puede entender desde dos modalidades, la primera que tiene que ver con el comercio semifijo que prolifera en las calles y avenidas obstaculizando la vía pública, inclusive frente a los comercios legalmente establecidos, muchos de ellos propiedad del comerciante establecido que ha tomado la calle como única solución a la negligencia de las autoridades para atender la deslealtad en el comercio y la corrupción en los permisos y la segunda, con los mercados informales que, denominados tianguis o mercados itinerantes comentados en el estudio exploratorio de los mercados itinerantes en Celaya, Gto\*.

La lógica de los mercados (Soto, 2008:35), se establecen como opción de mercadeo a la población; el primero es aquel que se desarrolla en actividades comerciales en la calle al margen de las disposiciones legales y el segundo es aquel que se desarrolla desde mercados construidos informalmente que en nuestro País se equipara a la construcción legal de mercados públicos en espacios libres con estructuras improvisadas, pero que el control y registro de los comerciantes donde se desarrollan, se disfrazan en la informalidad amparados por los gremios y partidos políticos, ávidos de poder que aprovechan las uniones de comerciantes para lograr apoyos electorales, clientelismo político con proteccionismo partidista.

En estudios del autor anteriormente citado (Jiménez, 1998), en América Latina la evolución histórica del comercio informal, el sindicalismo y el trabajo decente, al igual que la de la vivienda, está llena de vaivenes, movimientos de masas, juegos de intereses, conflictos y hasta enfrentamientos violentos. En nuestro país, las vivencias no distan de la realidad genérica, el comercio informal por años ha existido en la sociedad mexicana, síntoma que ha trascendido patológicamente enquistado con el crecimiento formal de la población; la

diferencia radica en la situación geográfica que el país tiene al ser vecino que de la primera economía en el mundo que es la estadounidense aun en la crisis en que se encuentra inmersa recientemente y más al norte, por el país con el mejor nivel de vida en el planeta que es Canadá, por un lado se tiene una ventaja por la inercia del crecimiento económico y por el otro la invasión comercial y el éxodo de compatriotas que abandonan las actividades productivas tan necesarias en un País en vías de desarrollo como es el nuestro provocando con ello el abandono en los aspectos formales incurriendo en un impacto de la economía informal en México.

De lo anterior, se puede determinar en la presente tesis y, en específico, del paso del comercio informal como tal, a lo que representa la problemática de la economía informal en México y por ende el desfasamiento del pago tributario al Estado con las consecuencias sociales de distribución del Gasto Público.

Existen diferentes acepciones acerca de las actividades subterráneas de la economía informal, conceptualmente se puede determinar una definición muy simple de este fenómeno: las actividades que conforman la economía informal son aquellas que se realizan mediante actividades con fines lícitos pero además se basan en medios ilícitos para llevarse a cabo, es decir, son actividades que no tienen intrínsecamente una actividad delictiva, pero que, a pesar de ser actividades finalmente lícitas y convenientes deseables en un país, tienen que servirse de medios ilícitos para llevarse a cabo.

Quizás sea necesario mencionar que para la población la característica económica más notable de las actividades informales es que, tanto la gente directamente involucrada en ellas como la sociedad en general, encuentran un estado de confort si se alejan de la Ley, toda vez que les permite transitar por un corredor sencillo, sin obligaciones y restricciones que cumpliendo las disposiciones legales de manera positiva.

En nuestro País es un factor común ya que actualmente se encuentra un 46% de actividades económicas activas que no están de manera formal según lo establece el Banco Mundial (*El Reforma*, 2009:1, primera plana), citando como ejemplo, que tanto en México como en América Latina el ambulante invade las ciudades más importantes del país, así como aquellas de mediana dimensión donde el informalismo ha crecido y no tan solo en el país sino en las

grandes ciudades del Continente, tal es el caso de Lima, Río de Janeiro y las ciudades de países de Centro América, las cuales se encuentran entre las ciudades más pobladas de América y de gran tamaño no solo de Occidente sino del mundo, siendo la característica fundamental la existencia de miles de vendedores ambulantes.

También existe una clasificación dentro de la economía informal que son las actividades en los diferentes sectores tal es el caso del sector primario en las actividades agropecuarias, en el sector secundario con las actividades industriales y en el sector terciario en los comerciales y de servicio en donde se informaliza parte de las actividades, como consecuencia del alto coste de los impuestos, teniendo así que abandonar la formalidad para ocultarse total o parcialmente en el mercado subterráneo de la economía. Lo anterior se produce siempre que existe un alza de precios o siempre que aumenta la inflación que es una forma indirecta de subir los impuestos. También existen otras actividades tales como las artesanales, textiles, entre otras, generando una actividad micro-empresarial significativa a nivel nacional las cuales analizamos en la presente tesis doctoral.

En México, han existido propuestas fiscales donde se incluye el combate a la economía informal, como lo señala el documento del decreto presentado el 5 de abril del 2001 por el Presidente Fox Proyecto de Ley para el sexenio pasado donde el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, Francisco Gil Días, presentó al Congreso de la Unión la propuesta y la exposición de motivos en el Diario Oficial de la Federación, (Fox, 2002: Proyecto de Ley), donde se atiende a la prioridad de la nueva hacienda pública que combate a la informalidad de la economía en nuestro país.

El documento que fue rechazado por el Congreso de la Unión politizando la parte sustantiva del proyecto alejándose una posible Reforma Fiscal Integral y dando paso a una nueva Ley de Impuesto Sobre la Renta aprobada de manera superficial en el sentido de ser solamente adiciones, reformas y derogaciones de aspectos normativos dejando de lado el verdadero cambio estructural referente a la incorporación de los informales ampliando la base tributaria; la generalización de la tasa del IVA, la eliminación de los regímenes preferenciales, la eliminación de la tasa cero y exentos en el caso del IVA

apoyando a los de menor ingreso mediante un crédito al salario y como prueba de ellos es la escasa recaudación desde el 2005 –según indicadores del SAT-, está muy por debajo de lo presupuestado y posteriormente el nacimiento para el 2008 del Impuesto Empresarial a Tasa Única y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo, gravámenes que vinieron a afectar la productividad de las empresas Mexicanas así como de otras actividades, además de las empresariales, los ingresos por honorarios y los ingresos por arrendamiento.

En el actual sistema, que entró en vigor referente al nuevo régimen fiscal de Petróleos Mexicanos (PEMEX) comentado en el Centro de Análisis e Investigación (*FUNDAR: 2009*), la urgencia de contribuir al gasto público es apremiante, toda vez que estará limitada la recaudación para la Hacienda Pública por ingresos petroleros vía contribuciones. Considerando que los ingresos provenientes de las operaciones y venta de hidrocarburos han jugado un papel central en el financiamiento del Estado mexicano durante las últimas dos décadas.

Durante este periodo, los ingresos petroleros han representado una tercera parte de las finanzas públicas y al haber sufrido una baja en la obtención de petróleo en 2009, aunado a la baja del precio internacional, se ha generado un déficit financiero que asciende a 300 MMP. Esta dependencia implica diversos problemas significativos. En primer lugar, el régimen fiscal al que se encuentra sujeto PEMEX permite que la compañía se quede con únicamente una tercer parte de sus ingresos, ocasionando que esta no pueda reinvertir para garantizar el uso óptimo de los recursos no renovables, y en segundo lugar, debido a la dependencia de ingresos provenientes de recursos naturales, el sector público depende en gran medida del mercado internacional de petróleo, lo cual hace difícil estimar el ingreso y planear el gasto futuro.

A pesar de los avances que México ha realizado en materia de transparencia y de rendición de cuentas, estos no son significativos en materia de ingresos petroleros y en el manejo del fondo de estabilización de ingresos petroleros.

Finalmente en el análisis realizado en la presente Introducción, es evidente que la existencia de la economía informal en Latinoamérica y en específico en México, todo ello tiene que ver con la propia existencia de los pueblos Latinoamericanos en donde cansados de la política y de la pobreza, han

decidido buscar el desarrollo mediante la responsabilidad individual y la confianza de que solamente con las fuerzas propias se puede crear una situación de progreso y de responsabilidad. Esa confianza de las fuerzas propias del individuo latinoamericano, esa convicción de que no existe en su pasado nada que los aplaste, permite sostener con convicción de que la emergencia de la economía informal es, tal vez, el hecho social y económico más notable de la historia desde el descubrimiento de América.

Es pues importante implementar los aspectos necesarios para analizar el impacto de la economía informal en México, de tal manera que permita generar una propuesta que ayude a resolver la problemática que tiene el Estado y las consecuencias hacia la población por el elevado indicador de informales que operan en el País ya que éstos dejan de contribuir a las Finanzas Públicas desistiendo de percibir los tributos legalmente instituidos.

Considerando que en nuestro país sigue prevaleciendo el gran respaldo de la economía petrolizada, siendo ésta la que se basa en la venta del petróleo – riqueza geográfica-, que hasta la fecha ha sido considerada como alternativa económica para aliviar el déficit que continuamente presenta el Estado mexicano- aun con las condiciones contingentes prevalecientes en el mercado internacional del petróleo-, dentro del contexto económico de la Nación siendo lo anterior un hecho permanente, podrá ser considerado como alternativa buscar la manera –propuesta-, de generar acciones tales como: La de generalizar la tasa del IVA eliminando los productos gravados a tasa cero y los exentos mismos que permitirían una recaudación inmediata del informal en el momento del consumo reduciendo al máximo los actos o actividades exentos de este impuesto resarcido a la clase de menores ingresos vía crédito al salario u otras modalidades para los ingresos diferentes de sueldos.

De igual forma incorporando un nuevo título de ISR que permita integrar paulatinamente a los contribuyentes del sector informal siendo la meta lograr un 95% de recaudación de la población económicamente activa satisfaciendo con ello los ingresos del Estado, la distribución de la riqueza y el saneamiento de las Finanzas Públicas para cumplir las necesidades sociales insatisfechas que por años, con presupuestos reducidos, ha transcurrido la economía Mexicana y que finalmente se logre por medio de esta investigación solucionar

gran parte del problema tributario en México. Dentro del primer capítulo y dada la complejidad del tema, el presente estudio está estructurado de la siguiente manera, en primer término, encontraremos el estudio del sistema tributario y su entorno sociopolítico, el cual nos deja ver el universo del sistema que en México consideramos en el campo fiscal; de igual manera en el capítulo dos se atiende la parte del estudio de la economía informal y sus modalidades, es decir, las formas en que se presenta este fenómeno en México, sus métodos medibles, el tamaño de la evasión y la recaudación potencial de ISR y del impuesto predial; así mismo, se incorpora el estudio fiscal de generalidad de la tasa del IVA y el análisis de la reforma 2010. En el cuarto capítulo, se encontrará el acercamiento a la economía informal y finalmente el capítulo 5 enumerar las propuestas producto del trabajo de la presente tesis.

De ahí que el objetivo de la tesis sea conocer el **impacto de la economía informal** en la parte tributaria y el efecto en la falta de liquidez del Estado, a fin de generar una la propuesta que de manera estructural contribuya a mejorar el sistema tributario mexicano generalizando la tasa del IVA e incorporando a los informales al régimen de Ley además de observar los aspectos relacionados con un gravamen municipal que es el impuesto predial.

Para ello, se ha partido de la **hipótesis** de que la economía informal representa un factor fundamental en la recaudación del Estado para satisfacer el Gasto Público el cual, permite lograr delinear la propuesta estructural que podrá atender los diferentes órganos de la estructura política del país del tal suerte que sea una proposición de nuestro Instituto de Especialización para Ejecutivos en el campo de la investigación fiscal.

Para acercarnos al problema, se partió de una serie de constructos que permitirán realizar un tipo de **investigación propositiva** siendo la inclusión del nuevo título de la Ley de Impuesto Sobre la Renta la parte central además de buscar la posible ampliación de la tasa del IVA generalizando este gravamen y el impuesto predial.

Dentro de la metodología se hizo uso tanto de la observación documental como la observación sobre el terreno del informalismo en mercados públicos. Para la observación documental se analizaron los estudios realizados hasta la fecha propuestos al Servicio de Administración Tributaria (SAT) tales como el estudio

del mercado informal realizado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM, 2007: Medición de la evasión fiscal en México) así como por del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) Universidad de Guadalajara.

Se partió de un análisis determinando un universo de contribuyentes de los sectores considerados por el Servicio de Administración Tributaria, los cuales han sido detectados y son nichos potenciales de evasión. Para hacer la investigación mediante la observación, sobre el terreno participante, se realizó en los años 2003 y 2004 los estudios relacionados con los mercados públicos en el Mercado Morelos de Celaya, Gto., y el Mercado Espíritu Santo de la Ciudad de León, Gto., mediante una ingeniería social la cual nos llevó a comentar aspectos relacionados con los locatarios y la problemática del capítulo 4.1 de la presente tesis.

Por último, es de interés comentar, que se ha realizado un esfuerzo importante para diseñar tres propuestas estructurales las cuales permitan atender el desfasamiento fiscal toda vez que el país ocupa el último lugar en recaudación de la OCDE con un 9.4% del PIB en obtención de recursos para el Estado y donde el estudio científico en las Ciencias de lo Fiscal permite presentar una propuesta donde **se determina el universo de contribuyentes que no contribuyen al gasto público y que se encuentran en la economía informal** presentando la tabla donde **se demuestra la omisión de impuestos, y la cantidad que se deja de pagar realizando comparativamente una relación de lo que cubriría recaudando una vez ampliada la base**, así mismo, se pretende lograr que de manera paulatina se incorpore al contribuyente a la formalidad mediante **la creación de un nuevo título denominado “de la incorporación a la formalidad”** siendo este de transición dando paso en un lapso de tres años la total incorporación con facilidades y apoyos incluyendo a quienes si han cumplido. En segundo término **la propuesta estructural de atención desde el punto de vista cualitativo del impuesto predial que apoya de manera estructural a los municipio del país** y que es necesario incorporar como fuente de ingreso para el estado y finalmente **la generalidad del IVA a una tasa del 17% apoyando a los de menor ingresos con crédito**

**al salario otorgado por los patrones y resarcido a estos por el Estrado una vez cubierto los impuesto federales de la empresa.**

Finalmente deseo expresar mi esperanza para poder ver un sistema fiscal transparente, efectivo, eficiente que permita lograr un México solvente, con recursos aportados por todos, y manejados de manera correcta logrando con ello atender las necesidades sociales en busca de ver algún día a nuestro país como una nación justa, libre y desarrollada ya que la prospectiva tributaria, de acuerdo a las recientes aprobaciones del H. Congreso de la Unión fueron nuevamente enfocadas a elevar los impuestos sin considerar la incorporación de los informales y solamente implementar incrementos en IVA al 16 y 6 por ciento en la tasa general y fronteriza respectivamente, además del incremento a la tasa del ISR representa entre otras, las aportaciones sin sustento y solamente cobijadas por los acuerdos políticos de frente a los intereses de los partidos y no del país.

Quizás para el año 2010 represente una nueva oportunidad de que la presente tesis logre servir de directriz e incentivo para lograr un trabajo metodológico, serio y con todo un proyecto de Nación como lo merece México.

Emigdio Archundia Fernández.

# **CAPÍTULO 1**

## **EL SISTEMA TRIBUTARIO Y SU ENTORNO SOCIO POLÍTICO**

Muchos habrían podido llegar a la sabiduría,  
si no se hubiesen creído ya suficiente sabios.

Juan Luis Vives.

## **CAPÍTULO 1. EL SISTEMA TRIBUTARIO Y SU ENTORNO SOCIOPOLÍTICO**

### **1.1 Antecedentes de los Impuestos.**

La primera manifestación de la tributación en México aparece en el Códice Azteca, con el Rey Azcapotzalco que les pedía tributo a cambio de beneficios en su comunidad, dejando el inicio de los registros del tributo llamados Tequiamal (papeles o registro de tributo), fue un género de esos códices relacionados con la propia administración pública dentro del Imperio Mexica (Gregorio, Sánchez: 1998). De esa forma el verbo tributar cobro fuerza, los primeros recaudadores eran llamados Calpixque y se identificaban por llevar una vara en una mano y un abanico en la otra. Había varios tipos de tributos que se daban según la ocasión, los había de guerra, religiosos de tiempo, etc. Los pueblos sometidos tenían que pagar dos tipos de tributos, los que eran en especie o mercancía y tributos en servicios especiales, en el primero el sujeto, objeto y la base estaba enfocada en provincia, población riqueza o industria.

El Conquistador Hernán Cortés se sorprende al ver la forma en que eran determinados los tributos, aún en desacuerdo, valora la forma tan efectiva de recaudar del pueblo Azteca y que estaba enfocada a la obtención de flores y animales que después fue sustituida por objetos valiosos como las joyas, el oro y alimentos; en relación a los códices postcortesianos (Armando, Porras: 2000), se mencionaba que los Aztecas imponían a los pueblos vecinos obligación de tributar fuertes tributos al poderoso imperio y consistía en telas de algodón, varias especies de fibras, productos naturales y hasta metales preciosos.

Al llevar a cabo el rescate de las tierras de la Conquista para la Corona Española, se establece el “Quinto Real”, que era una quinta parte de la riqueza de las minas, las cuales eran enviadas a la Corona, el mismo conquistador, enviaba una relación a la Monarquía Española, que fue el primer documento fiscal de la Nueva España como fue llamada, donde se nombra un Ministro, un Tesorero y Contadores encargados de la administración y el cuidado del “Quinto Real”, para el Rey de España.

Una vez que la colonia quedó establecida, los indígenas pagaban sus tributos mediante trabajo en las minas, haciendas y granjas. En 1573 se implanta la Alcabala que es equivalente al IVA en la actualidad por el tráfico de mercancías de un estado a otro, después el peaje por derecho de paso, creando un sistema jurídico fiscal llamado Diezmo Minero en el que los indígenas pagaban con trabajo en minas y los aprovechamientos de las minas eran para el Estado.

El gran tributo obtenido en la Conquista fue en las minas y lo que en ellas se producía, siendo el sistema fiscal un enorme aparato de recaudación con beneficio para la colonia, siendo saqueado en su momento por la gran cantidad de oro y minerales preciosos los cuales fueron recaudados por los colonizadores con beneficio hasta la Independencia de México.

A partir de 1810, el sistema fiscal se complementa con el arancel para el gobierno de las aduanas marítimas, siendo estas las primeras tarifas de importación publicadas en México.

La debilidad fiscal del Gobierno Federal de Antonio López de Santa Anna, estableció el cobro del tributo de un Real por cada puerta, cuatro centavos por cada ventana, dos pesos por cada caballo robusto, un peso por los caballos flacos y un peso por cada perro.

Creó la corresponsabilidad en las finanzas públicas entre Federación y Estado, estableciendo que parte de lo recaudado se quedaría en manos de la Entidad Federativa y una parte pasaría a integrarse a los ingresos de la Federación.

Con la llegada de Porfirio Díaz al poder, se llevó a cabo un proceso de fortalecimiento y centralización de la hegemonía en manos del Gobierno Federal. En ese período se recaudaron impuestos por 30 millones de pesos, pero se gastaron 44 millones de ellos generando así la deuda externa.

La guerra provocó que los mexicanos no pagaran impuestos. Después de esta, hubo la necesidad de reorganizar la administración y retomar las finanzas

públicas aplicando reformas y acciones para impulsar las actividades tributarias.

En 1917 y 1935 se implantan diversos impuestos, como los servicios por el uso del ferrocarril, especiales sobre exportación de petróleo y derivados, por consumo de luz, teléfono, timbres, botellas cerradas, avisos y anuncios. Simultáneamente se incrementa el impuesto sobre la renta y el de consumo de gasolina. Sin embargo, tales medidas causaron beneficios sociales, con la implantación de servicios como el civil, el retiro por edad avanzada con pensión y en general; incrementando también los impuestos a los artículos nocivos para la salud y al gravar los artículos de lujo.

Ya han transcurrido muchos años para que el Gobierno tenga hoy leyes fiscales, que le permitan disponer de recursos con los que se construyan obras públicas y presten servicios a la sociedad.

Los impuestos son ahora una colaboración para que México cuente con escuelas, hospitales, carreteras, educación, seguridad, tecnología y servicios públicos. El gran reto es que éstos sean equitativos y que su destino sea transparente para la sociedad que es quien aporta los recursos.

## **1.2 Las Contribuciones y su entorno.**

### **Definición de Contribuciones.**

Dentro del concepto de contribuciones que se extrae desde el ámbito fiscal se encuentra -no propiamente como definición-, las señaladas en el Artículo 2º. del Código Fiscal de la Federación, el cual establece la clasificación que para efectos fiscales se debe entender como contribución. Este concepto técnico, atiende a los aspectos abstractos que contiene cada elemento de la contribución.

Una definición genérica podría señalarse como una cuota o cantidad que se paga para algún fin y principalmente la que se impone para la carga del Estado hacia los contribuyentes.

Desde el punto de vista fiscal, las contribuciones son:

Gravamen que establece la ley a cargo de las personas que tienen el perfil de contribuyentes o sujetos pasivos, de conformidad con las disposiciones legales y se clasifican en: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos además de los accesorios (C.F.F.:2009). Desde el análisis de las transferencias, son los recursos que específicamente se otorgan a instituciones de seguridad social como el IMSS y el ISSSTE.

De acuerdo al diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la definición de contribución es la siguiente:

La palabra contribuir quiere decir pagar cada uno de la cuota que le corresponde por un impuesto, también se puede entender el aportar voluntariamente una cantidad de dinero u otra ayuda para determinado fin; o bien, ayudar a otras personas o cosas al logro de un fin común.

**Tabla 2: Cuadro Sinóptico. Clasificación de las Contribuciones.**

Clasificación de contribuciones Según el Código Fiscal de La Federación en su Artículo 2° (C.F.F.:2009)	Impuestos
	Aportaciones de Seguridad Social
	Contribuciones de Mejoras
	Derechos
	Recargos, Sanciones, Gastos de Ejecución
	Otros

**Fuente:** Artículo 2°. Código Fiscal de la Federación.

El tributo, contribución o ingreso tributario es el vínculo jurídico en virtud del cuál el Estado, actuando como sujeto activo, exige al particular - denominado sujeto pasivo-, el cumplimiento de una prestación pecuniaria, excepcionalmente en especie o de alguna otra forma de extinción de obligaciones.

A continuación se llevará a cabo un análisis del contenido de la definición de contribuciones, en los diversos elementos que la integran:

1.- La existencia de un vínculo jurídico: Todo tributo debe para su validez y eficacia estar debidamente previsto en una norma jurídica expedida con anterioridad a los hechos o situaciones a los que va a ser aplicado. De otra forma, el mismo carecerá de toda validez ya que recordando el célebre aforismo formulado en los remotos días del Derecho Romano: "Nullum tributum sine lege" (no puede existir ningún tributo válido sin una ley que los establezca).

2.- El Estado como sujeto activo: Toda obligación presupone la existencia de un sujeto activo que, por regla general, es aquel en cuyo favor se establece el crédito o el deber de dar, hacer o prestar que dicha obligación trae aparejado. La entidad estatal es la encargada de la determinación, recaudación y administración de las contribuciones (FISNET: 2000).

3.- Los particulares como sujetos pasivos: Son los particulares, ciudadanos, gobernados, administradores o mandantes los que, agrupados bajo la denominación común de contribuyentes, tienen a cargo el cumplimiento de la obligación, o el deber de dar, hacer o prestar, por lo que deben de contribuir, en los casos señalados por las leyes aplicables, al sostenimiento de los gastos públicos.

4.- El pago o cumplimiento de una prestación pecuniaria, excepcionalmente en especie: El propósito fundamental perseguido por la relación jurídica tributaria es de dotar al Estado de los medios y recursos para sufragar los gastos públicos y poder atender así atender las necesidades colectivas de interés general. Por consiguiente, los tributos que de ella derivan poseen un contenido eminentemente económico, sin embargo, en ocasiones verdaderamente

excepcionales, se admite por la legislación aplicable que ese contenido económico se traduzca en prestaciones en especie, es decir, en la entrega de bienes que poseen un valor económico indiscutible.

Es importante hacer notar que jurídicamente el pago, equivale al cumplimiento de una obligación.

En conclusión se determina que el tributo viene a constituir, esencialmente la manifestación económica de la relación jurídico-tributaria, representada por el derecho de cobro a favor del fisco y la correlativa obligación de pago a cargo del contribuyente.

La definición que se encuentra en el Código Fiscal de la Federación, establece textualmente que "Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales durante el lapso en que ocurran".

Esta definición lo que nos proporciona es un señalamiento sumamente vago e impreciso, de "cuando se causa una contribución" pero no nos indica "en qué consiste" y cuáles son los "elementos que le dan origen", analizando la definición se concluyen los siguientes aspectos:

- a) En primer término omite mencionar quienes asumen el carácter de sujeto activo y de sujeto pasivo.
- b) En segundo lugar, el precepto de referencia olvida aclarar que el contenido económico de las contribuciones debe determinarse preferentemente en numerario y excepcionalmente en especie.

El Artículo 1º. del Código Fiscal de la Federación, se expresa quienes poseen el carácter de sujetos pasivos de la obligación tributaria al señalar que:

"Las personas físicas y morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas..."(C.F.F.: 2009)

De lo anterior vemos la existencia de dos sujetos pasivos; las personas físicas y las personas morales, sean nacionales o extranjeras.

El nacimiento del tributo de acuerdo al principio fundamental de la Ciencia Jurídica, establece que toda norma legal debe redactarse conteniendo una hipótesis o supuesto, de tal manera que su aplicación dependa de la realización por parte de los sujetos pasivos de la propia hipótesis o supuesto.

Esté método de redacción es escrupulosamente seguido por el Derecho Fiscal, cuyas normas jurídicas parten siempre de la hipótesis o supuestos.

Con base en lo anterior, tenemos que el nacimiento del tributo o contribución, tiene lugar cuando el o los sujetos pasivos realizan el supuesto aplicable. En el Código Fiscal en su Artículo 6º. establece que:

"Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídico o de hecho previstas en las leyes fiscales vigentes en el lapso en que ocurran"(C.F.F.: 2009).

Algunos autores, denominan al momento de nacimiento de los tributos o contribuciones, indistintamente "hecho generador" o "hecho imponible".

Se entiende al hecho imponible, como el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la Ley, para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria. En cuanto a la definición de hecho imponible, se acoge la formulada por el propio Sainz de Bujanda que nos dice que es "el hecho hipotéticamente previsto en la norma, que genera al realizarse, la obligación tributaria", o bien, "el conjunto de circunstancias, hipotéticamente previstas en la norma, cuya realización provoca el nacimiento de una obligación tributaria concreta".

En los tributos, los hechos imponibles son muy diversos, pueden ser simples hechos materiales, como el paso de una mercancía por la línea aduanera, o hechos económicos, como la percepción de una renta, o incluso la obtención de ingresos. Todos los presupuestos mencionados, aunque distintos entre sí, originan una obligación; el motivo radica en que la norma tributaria no ve en ellos sino simples hechos capaces para constituir el presupuesto de la

obligación, no considera la distinta naturaleza del hecho, sino que los agrupa todos bajo la denominación genérica de presupuesto de hecho.

Es importante aclarar que el nacimiento y la determinación en cantidad líquida, constituyen dos momentos o etapas diferentes y hay ocasiones que sucede en forma simultánea.

A manera de conclusión, se puede afirmar que, el tributo nace cuando el sujeto pasivo realiza la hipótesis normativa o el hecho generador previsto en la Ley tributaria aplicable, independientemente de que en su momento existan o no las bases para su determinación en cantidad líquida.

La determinación en cantidad líquida debe llevarse a cabo, aplicando matemáticamente al hecho generador del tributo la tasa contributiva prevista en la Ley. De las cuales se hace la siguiente relación comparativa:

**a) Cuota Fija.** Consiste en el establecimiento de un porcentaje específico sobre el hecho generador de la obligación fiscal.

**b) Tarifa Progresiva.** Tiene por objeto establecer porcentajes diferentes de impuestos cuyo impacto económico se va acrecentando en la medida en que el monto del hecho generador es mayor y decreciendo por el contrario, cuando dicho monto resulta menor, es decir, quién más obtiene incremento en su patrimonio, más contribuye al gasto público.

**c) Cantidad Fija.** En este caso la tasa se determina aplicando al hecho generador del tributo, una cantidad exacta expresada en moneda del curso legal y no como sucede con las cuotas fijas y las tarifas progresivas que se expresan en porcentajes.

Una vez que un tributo ha nacido y se encuentra determinado en cantidad líquida, surge la obligación de pagarlo o enterarlo al Fisco Federal, se utiliza la palabra "enterarlo", en virtud de que en la terminología tributaria "enterar" significa pagar.

El plazo para el pago representa una tercera etapa o momento dentro del proceso de configuración de los tributos, inmediatamente posterior al nacimiento y liquidación, cuya temporalidad variará según lo disponga la Ley aplicable. La regla general que se menciona en el Artículo 6º. del Código Fiscal de la Federación, indica que el crédito fiscal debe pagarse en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas, pero algo muy importante que se debe hacer notar es lo siguiente.

Que a falta de disposición expresa deberá hacerse:

Para conocer el plazo de pago de un tributo en particular, deberá acudir en primer lugar a la Ley tributaria aplicable al problema de que se trate y solamente cuando está no contenga ninguna disposición al respecto, será necesario observar las reglas contenidas en las dos fracciones del Artículo 6º. del citado Código Fiscal de la Federación.

Un tributo o contribución se vuelve exigible cuando después de haber nacido y de encontrarse determinado, el sujeto pasivo deja transcurrir el plazo que la ley establezca para su pago sin efectuar el entero correspondiente.

### **Impuestos y su definición.**

En lo relativo a impuestos, el Artículo 2º. del Código Fiscal de la Federación dice que los impuestos son las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho previstas por la misma y que sean distintas de las señaladas en las Fracciones II, III y IV de este Artículo. Como puede apreciarse este concepto señala claramente la definición para efectos fiscales que reconoce el Derecho Fiscal Mexicano, nace de la palabra *imponer* que significa determinar un gravamen. En exclusión, este Artículo señala que no son impuestos las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos que se mencionan en el propio Artículo 2º. del Código Fiscal de la Federación.

De acuerdo con el Diccionario Mexicano, los impuestos es la obligación coactiva y sin contraprestaciones de efectuar una transmisión de valores económicos -casi siempre en dinero-, a favor del Estado y de las instituciones autorizadas jurídicamente por él mismo, debidamente sustentado en Ley.

Otra definición es, son prestaciones en dinero o en especie que fija la Ley con carácter general y obligatorio a cargo de las personas físicas y morales para contribuir con el gasto público.

Se puede definir también, como que son la parte de la renta nacional que el Estado se apropia, satisfacción de las necesidades públicas, además, se puede concebir que los impuestos son una reducción de la riqueza privada, adquirida por el Estado o por sus entidades menores, destinada para el cumplimiento de los fines generales de la vida pública.

La diversidad de definiciones se muestra como lo señala Donato Giannini (1957:134) “una prestación pecuniaria que un ente público tiene derecho a exigir en virtud de su potestad de imperio originaria o derivada, en los casos, en la medida y según los modos establecidos en la Ley, con el fin de conseguir un ingreso”. En el caso de Jarach (1983:232), el especifica la definición de los impuestos en que, llámese impuesto al tributo que se establece sobre los sujetos en razón de la valorización política de una manifestación de la riqueza objetiva o subjetiva teniendo en cuenta las circunstancias personales de los sujetos pasivos, tales como estado civil, cargas de familia, monto total de ingresos y fortunas. De igual forma, Sergio Francisco de la Garza (1992:873), donde define magistralmente que el impuesto es una prestación en dinero o en especie de naturaleza tributaria, ex lege, cuyo presupuesto es un hecho o una situación jurídica que no constituye una actividad del Estado referida al obligado y destinada a cubrir los gastos públicos.

## **Características de los Impuestos.**

Los impuestos tienen las siguientes características:

- a) Es la cantidad que constituye una obligación.
- b) Deben ser establecidos por la Ley.
- c) Debe ser proporcional y equitativo.
- d) Está a cargo de personas físicas y morales.
- e) Que se encuentran en la situación jurídica prevista por la Ley.
- f) Debe destinarse a cubrir los gastos públicos.

En los elementos de los impuestos encontramos al sujeto, al objeto, la unidad fiscal, la cuota o tasa, la base y la tarifa.

Regresando un poco, se puede concretar lo siguiente referente a otra definición de los impuestos.

## **Qué son los Impuestos.**

Un impuesto o tributo es un pago al Estado, de carácter obligatorio, que consiste en el retiro monetario que realiza el Gobierno sobre los recursos de las personas y empresas.

La forma de gravar ha evolucionado a lo largo del tiempo y los sistemas fiscales se han hecho cada vez más complejos. En parte, esto se explica porque los impuestos cambian la asignación de recursos, lo cual genera efectos sociales y económicos importantes. Por ejemplo, los impuestos reducen el nivel de ingresos de las personas y aumentan los precios de los bienes y servicios. Su existencia se justifica porque en principio, el Estado le devuelve a la sociedad esa extracción impositiva a través de bienes públicos, como la educación pública, los servicios como la energía eléctrica, la impartición de justicia y la seguridad. Sin embargo, obligados por la necesidad de tener recursos, el reto para los Gobiernos ha sido afinar sus políticas de

impuestos, con objeto de no castigar demasiado el ingreso y la marcha de la economía.

Por ejemplo, para no perjudicar a los que menos ganan, el impuesto se retira en forma proporcional a la capacidad económica de quien paga dicho impuesto.

Esto se logra con un sistema de impuestos conocido como **progresivo**, donde quien más gana, paga proporcionalmente más impuestos.

Por el contrario, se dice que un sistema impositivo es **regresivo** si extrae proporcionalmente mayores recursos a quien menos ingresos generan.

Obviamente, un sistema regresivo no es deseable porque es desproporcional y genera injusticia. Además de proveer bienes y servicios, el Gobierno debe procurar igualdad de oportunidades (de educación, vivienda, cultura, etc.) entre los miembros de una sociedad.

Ahora bien, la progresividad o regresividad puede medirse no sólo en función de la existencia de una tarifa. Esas características atienden, de igual forma, al sistema de un impuesto o al sistema impositivo en su conjunto. Al pensar en una reforma fiscal, por ejemplo, hay que analizar y evaluar la progresividad o regresividad de un sistema impositivo como un todo, para saber qué tan justo, proporcional y equitativo resulta y hacia dónde deben dirigirse los cambios. En primera instancia, se puede apreciar la regresividad en ciertos impuestos, tal es el caso del IVA, actualmente la tasa del impuesto en el país es del 15%, en zonas fronterizas es del 10%, existe una tasa que atiende los actos o actividades señalados en el Artículo 2-A de la Ley del IVA, que aplica la tasa del 0% además de los exentos, todo ello deja ver que los sujetos que mayores ingresos obtienen, en ciertos productos básicos se les aplica la tasa del 0% que de igual forma se aplica a quien recibe un salario mínimo, este aspecto, en una reforma fiscal de fondo debe ser atendido de manera precisa y equitativa, buscando la progresividad mencionada.

Dentro de las probables sugerencias a los cambios fiscales pueden ser elevar las tasas en uno o dos por ciento prevaleciendo las condiciones actuales, otra prospectiva de cambio que puede resultar y lograr una supuesta mayor progresividad, es la eliminación de la tasa 0%, pasando estos productos a exentos, esto agrava el problema actual ya que la regresividad del IVA resulta es mayor, ya que el contribuyente que tenga ingresos por actos o actividades exentos, será quien resulte directamente afectado, toda vez que, no podrá acreditar el IVA y deberá enviarlo a resultados con un impacto de ahorro fiscal solamente del 28 %, siendo que cuando estaba en tasa 0% podía acreditar el impuesto pagado o bien solicitar la devolución impacto esta posible reforma que dentro de la prospectiva que en el H. Congreso de la Unión pudiese darse como se comenta en los círculos fiscales, generando con ello un impacto inflacionario producto de incorporar el IVA al costo.

Por otro lado, una de las principales funciones del Estado en las sociedades modernas, es la de procurar el bienestar entre el conjunto de sus ciudadanos mediante los impuestos y, sobre todo, mediante el gasto, los Gobiernos pueden hacer transferencias entre los grupos de mayores ingresos y los grupos pobres, en aras de fomentar la igualdad de oportunidades entre los miembros de la sociedad.

En México, las condiciones para lograr un desarrollo armónico dentro de la sociedad, es ciertamente cuestionado, la captación de recursos vía impuestos ha ido mermando derivado de la presencia de la economía informal, la corrupción y la evasión de impuestos, éstos, han ido decayendo por la constante presencia de sujetos que omiten la obligación de contribuir al gasto público y el Estado no ha sido capaz de incorporarlos, toda vez que, una reforma fiscal de fondo no ha operado como consecuencia de falta- a nuestro juicio-, de un estudio debidamente soportado con argumentos suficientes que alejen el riesgo de ser politizado por falta de sentido social y una justificación de sustento, ya que hasta ahora, ha sido una propuesta unilateral del Estado, dejando ver que solo es con el fin de lograr captar recursos de quienes han contribuido hasta la fecha para alcanzar unas finanzas sanas del Gobierno y no una urgente necesidad de atender equitativamente el desarrollo del país de

manera responsable, justa, progresiva y con una base de contribuyentes no suficientemente amplia que permita salir del rezago económico que en términos tributarios se encuentra el país.

Una reforma fiscal verdadera se verá manejada de manera amplia al momento de que la propuesta fiscal que genere el resultado de la presente tesis doctoral, permita posicionar en términos de propuesta, un diseño inicial de trabajo en pro de una reforma fiscal integral, es decir, que dentro de los trabajos que se puedan realizar en torno a una innovadora propuesta debe de reunir los siguientes elementos básicos pero sencillos:

1. Debe de reconocerse el problema grave de desfase fiscal del país.
2. Debe dejarse de lado los intereses políticos partidistas toda vez que, el Gobierno incluye a los Diputados y Senadores; es por ello que el interés es de todos, ya que el manejo del Gobierno lo realizan todos; al quedar al frente del mismo el partido que sea –ya se vio en la práctica con el PAN-, se opuso siempre a las reformas estructurales de impuestos generalizados como oposición, ahora, es él quien propone lo mismo y se opone el entonces partido en el poder PRI - un círculo vicioso-.
3. Realizar los trabajos con rigor científico, es decir, mediante el aporte de investigaciones metodológicamente soportadas, que sustenten las propuestas, los datos, las referencias, las encuestas, los estudios, diagnósticos, estadísticas y sensibilidad social, entre otros.
4. Una gran cruzada nacional que permita reunir los grandes líderes del tema tributario, los Gremios, Colegios, Autoridades, Centros de Estudios e Investigación y Universidades. En este evento, el objetivo es determinar una meta única que arroje un trabajo serio, compacto, con estudios que argumenten fehacientemente la realidad del país, con estadísticas científicamente comprobadas donde se reflejen los aspectos fundamentales de alcances, soportes, sectores, regiones, tasas, exenciones y cualquier otro elemento que coadyuve a determinar un modelo fiscal sustentable.
5. La temporalidad a realizar el trabajo deberá definirse en conjunto, con todos los elementos, recursos, honorarios, presupuestos y en un año

deberá entregarse al H. Congreso de la Unión, un documento único en el mundo, fundamentado y motivado con respaldo jurídico.

6. La oposición realizada por intereses partidistas deberá argumentar de manera sólida el rechazo y de igual manera la consecuencia de los mandantes –en este caso son los ciudadanos-, quienes postularon a los políticos quienes deben llevar los intereses de la sociedad y para la sociedad.

### **Clasificación de los Impuestos.**

Como resultado del análisis en la presente tesis y de igual forma, marco que permita abordar el contexto de una posible propuesta de impacto, a continuación se presenta una clasificación abordada desde diferentes enfoques tales como:

*Si los impuestos son reales o son impuestos personales.*

Se consideran impuestos reales aquellos en que se prescinde de las condiciones personales del contribuyente y del total de su patrimonio o renta, aplicándose el impuesto solo sobre una manifestación objetiva y aislada de riqueza o capacidad contributiva; como ejemplo podemos mencionar el impuesto predial, la tenencia o traslado de dominio en caso de impuestos municipales.

En contrasentido, los impuestos personales, el impacto tributario recaen, sobre el total de la capacidad tributaria del sujeto, teniendo en consideración su especial situación, como ejemplo preciso podemos mencionar el impuesto sobre la renta que grava el incremento de patrimonio de la persona en particular.

*Impuestos Generales e Impuestos Especiales.*

Esta clasificación está fundada en enfrentar los impuestos que recaen sobre un valor determinado o una situación estimada globalmente a los que, por el

contrario, no gravan más que un elemento de la misma. Los primeros se llaman sintéticos, impuestos generales o impuestos universales; los segundos se llaman analíticos, particulares o especiales.

El caso del Impuesto al Valor Agregado es un claro ejemplo de impuesto general, ya que grava genéricamente los actos o actividades en la enajenación de bienes y servicios, es un impuesto universal en el contexto mexicano, en contraparte un impuesto especial, analítico o particular resulta como ejemplo el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios ya que grava entre otros productos, la enajenación de gasolina, tabaco, bebidas alcohólicas y de igual forma, el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, todos ellos son impuestos especiales, analíticos o particulares en nuestra legislación.

#### *Impuesto sobre el Capital, la Renta y el Consumo.*

Los recursos económicos gravados por el Impuesto, son la base fundamental como criterio general distinguiendo tres clases, entre ellas podemos mencionar al Impuesto Sobre la Renta, Impuesto Sobre el Capital y el Impuesto sobre el gasto o consumo.

#### *El Impuesto Sobre la Renta.*

El ISR como mejor se conoce, se propone gravar la riqueza generada, la renta está constituida esencialmente por los ingresos del contribuyente, el incremento de su patrimonio, ya sea que provenga de su trabajo, del rendimiento de su capital o de la conjunción de ambos.

Existen diferentes clases de renta, la primera que se considera pertinente citar es la **renta bruta**, que es aquella que se razona sin deducciones de las erogaciones que requiere la producción de esa renta, por citar algún ejemplo es el caso de los sujetos del Régimen de Pequeños Contribuyentes (Título IV, Capítulo II Secc. II de la LISR), donde el ingreso que perciben sirve de base para el cálculo del Impuesto Sobre la Renta, sin considerar las deducciones estrictamente indispensables para la obtención del ingreso o bien el ejemplo de

las personas que obtienen sus ingresos por sueldos y salarios, quienes contribuyen al gasto público aplicando la tarifa de impuestos directamente a su salario (Título IV Capítulo I de la LISR:2009).

**La renta neta** como se llama, es aquella que resulta de que a la renta bruta se le deduzcan los gastos y costos respectivos de esa renta. A este tipo de renta se aproxima el ingreso gravable del impuesto sobre la renta de las personas morales con fines lucrativos gravados por el Título II de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y de las personas físicas con actividad empresarial señalados en el Título IV Capítulo II Sección I y II, del mencionado ordenamiento llamada también utilidad fiscal.

En el caso de la **renta libre**, es la que resulta al contribuyente después de deducir no solo los gastos y costos originados por la renta, sino también las cargas de toda clase que pudiesen recaer sobre ella. Como ejemplo se señala la renta obtenida por las personas físicas cuando realizan las llamadas deducciones personales que se efectúan al término del ejercicio y que tienen la función de enfrentar las deducciones de carácter estricto en la vida de la persona física que no tiene relación directa con la renta, como ejemplo de ellas podemos mencionar los gastos médicos y hospitalarios, los gastos funerales, entre otros.

#### *Impuesto sobre el Capital.*

El impuesto sobre el capital es aquel que grava la riqueza ya adquirida por los contribuyentes; será necesario distinguir entre el capital como materia imponible y el capital como base y fuente de impuestos, siendo el primero la materia de algunos impuestos tal es el caso del impuesto predial y el impuesto sobre la tenencia o uso de automóviles.

El capital puede ser la base de un impuesto que puede tener como fuente el propio capital o la renta que produce éste. Esto se puede apreciar en la potestad que tiene el fisco federal al determinar la base del impuesto, basando su presunción en las rentas cobradas por los arrendadores de inmuebles.

*Impuesto sobre el Gasto o Consumo.*

En este rubro se perciben los impuestos indirectos sobre el consumo, como es el caso del impuesto al valor agregado y el impuesto especial sobre producción y servicios.

*Impuestos según los sujetos del gravamen.*

1. Sujeto Activo

De acuerdo a esta clasificación el sujeto activo de los impuestos puede ser federal, estatal o municipal, en función a que el acreedor de la prestación tributaria sea cualquiera de los tres niveles de gobierno de acuerdo a la exigencia según el sujeto y objeto del impuesto.

2. Clasificación de acuerdo al sujeto pasivo.

El sujeto pasivo en los impuestos son aquellos determinados por la Ley tributaria donde el sujeto obligado al pago de las contribuciones está debidamente determinado por su condición y su situación jurídica o de hecho.

*Clasificación según el período de tiempo en que se desarrollan.*

Comúnmente se les llama impuestos periódicos a aquellos cuyo presupuesto es un estado de cosas que se repite en el tiempo, un estado permanente o de cierta duración. En contrario, los impuestos instantáneos son aquellos cuyo presupuesto de hecho es una acción, es decir, un acto aislado y único que se agota en sí mismo como puede ser el Impuesto Estatal sobre adquisición de bienes muebles no afectos al pago del Impuesto al Valor Agregado o bien el impuesto por honorarios esporádicos.

*Clasificación según la elasticidad y estabilidad del impuesto.*

El impuesto es estable si no sigue éste los vaivenes de la articulación, su rendimiento no aumenta cuando la renta o producción aumente o en períodos de auge, y de igual manera no cambia cuando existe déficit. Un caso preciso es el impuesto predial que es asignado al valor catastral del bien base del impuesto Predial.

El impuesto es elástico cuando una elevación de la alícuota impositiva no provoca una contracción de la materia imponible que anule los efectos del aumento producido, tal es el caso del impuesto que grava la producción de tabaco.

*Clasificación según la proporción con la base.*

En esta clasificación se señala que los impuestos pueden ser proporcionales o progresivos, según que la tasa del impuesto sea proporcional o progresiva existiendo varias clases de progresividad.

En el caso de la proporcionalidad es aquel en el que se mantiene una relación entre su cuantía y el valor de la riqueza gravada, es el caso del Impuesto Sobre la Renta, donde una tasa permanente afecta de manera fija la riqueza o aumento de patrimonio obtenido siendo un 28% actualmente. En el caso del impuesto progresivo, es aquel en que la relación de la cuantía del impuesto con relación al valor de la riqueza gravada, aumenta a medida que aumenta el valor de ésta, como es el caso del impuesto sobre la renta para las personas físicas donde quien más gana, más paga impuesto.

**Tipos de Impuestos.**

El Gobierno cuenta con dos tipos de Impuestos: los Directos y los Indirectos.

De las diferentes concepciones para clasificar los impuestos en directos e indirectos encontramos las siguientes apreciaciones:

1) Aquella que indica que son directos los impuestos que se aplican sobre la renta y el patrimonio, y son indirectos aquellos que gravan el consumo.

2) Aquella que indica que son directos los impuestos en los que el contribuyente de *iure* (aquel que la ley designa como responsable del ingreso del tributo al fisco), es el mismo que el contribuyente de *facto* (quien soporta la carga impositiva), al tiempo que considera indirectos a aquellos impuestos que presentan una traslación de la carga impositiva del contribuyente de *iure* al contribuyente de *facto*. Si bien esta traslación puede presentarse en distintos sentidos (hacia adelante si se la traslada a los clientes; hacia atrás, si se la traslada a los factores de la producción; lateral, si se traslada a otras empresas), debe considerarse, a los fines de esta concepción de impuesto indirecto, sólo la traslación hacia adelante. Esta posición es ampliamente difundida, pero presenta asimismo aspectos muy discutidos, en el sentido de que es muy difícil determinar quién soporta verdaderamente la carga tributaria y en qué medida. No obstante, esta definición suscita las más interesantes discusiones sobre los efectos económicos de los impuestos.

Dentro de los impuestos directos se pueden encontrar dos tipos:

- **Impuestos de producto:** Aquellos que se aplican sobre rentas, productos o elementos patrimoniales y cuyo gravamen depende de las características de esos bienes y no del titular de los mismos.
- **Impuestos personales:** Aquellos que se aplican sobre rentas o patrimonios pertenecientes a personas físicas o jurídicas y cuyo gravamen está graduado en función de la capacidad de pago de las mismas.

Los impuestos directos más usuales en los distintos sistemas tributarios son el Impuesto a la Renta o a las ganancias de personas físicas y sociedades, los Impuestos al Patrimonio (en Argentina, Bienes Personales y Ganancia Mínima Presunta), Derechos de Exportación, Impuesto a la transferencia de bienes a título gratuito. Como impuestos indirectos típicos puede mencionarse al IVA,

impuestos a los consumos específicos (denominados Impuestos Internos en muchos países) y Derechos de Importación.

### **Los Impuestos Directos.**

Se aplican de forma directa a la riqueza de las personas, principalmente a sus ingresos o signos de riqueza como la propiedad de autos o casas. El impuesto directo más importante es el Impuesto Sobre la Renta (ISR). Debe observarse que este impuesto es una extracción a los ingresos de las empresas y de los particulares.

### **Los impuestos Indirectos.**

Afectan patrimonialmente a personas distintas del contribuyente (aquél que le paga al fisco). En otros términos, el contribuyente que enajena bienes o presta servicios, traslada la carga del impuesto a quienes los adquieren o reciben. Dentro de éstos se encuentran el Impuesto al Valor Agregado (IVA, impuesto al consumo de las personas y empresas) y el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS, impuesto a gasolinas, alcoholes y tabacos). Por ejemplo, el IVA grava el valor que se le agrega a la mercancía en su proceso de producción y se genera cada vez que se compra algún producto.

Si bien la principal función de los impuestos es proveer de ingresos al Gobierno, pueden tener también otras finalidades por su impacto en los precios de los productos vrg. se pueden aplicar aranceles a las mercancías importadas para proteger a los productores nacionales, o para disminuir el consumo de algún producto, como las bebidas alcohólicas o el tabaco.

Una pregunta natural es porqué el Gobierno necesita de diversos tipos de impuestos para cubrir sus gastos. Aunque en la mayoría de los casos los impuestos directos representan la principal fuente de recaudación, el fisco utiliza una extensa variedad de impuestos directos e indirectos para aumentar su capacidad recaudadora y para evitar la evasión de las obligaciones fiscales por parte de los particulares.

*Antecedentes de los impuestos indirectos en el país.*

En México existen antecedentes interesantes de los impuestos Indirectos los cuales datan desde el año 1947 con el “Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles” que nace en el Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1947.

*El objeto del impuesto.*

- I. Sobre los ingresos por ventas realizadas por los comerciantes e industriales.
- II. Sobre los ingresos por la prestación de servicios mercantiles.
- III. Sobre los ingresos por comisiones, consignaciones, agencias, agencias de turismo, representaciones, corretajes o distribuciones.
- IV. Sobre los ingresos de los cabarets, pulquerías, cantinas, piqueras y demás expendios de bebidas embriagantes.

Es de observarse que todos los actos que contemplaba el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles que son materia del impuesto son de carácter mercantil excluyendo los actos o actividades de naturaleza civil.

*Sujeto del Impuesto.*

El sujeto de este impuesto es la persona moral o física que obtenga el ingreso, tiene responsabilidad solidaria las personas a quienes esta Ley o su Reglamento imponga la obligación de retener el impuesto a cargo de los sujetos causantes.

Los sujetos de este impuesto podrán trasladarlo expresamente al comprador o usuario del servicio.

### *Tasa del Impuesto.*

El impuesto se causa a razón de 18 al millar sobre el monto total de los ingresos gravados.

Por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 28 de diciembre de 1972, la tasa se modificó al 4% a partir del 1º de enero de 1973. Con vigencia a partir del 19 de noviembre de 1974 se adicionaron tasas especiales de impuesto a razón de 5, 10, 15 y 30% para gravar fundamentalmente automóviles, artículos y servicios suntuarios.

Este impuesto manejaba las siguientes:

#### **Exenciones** (*Luis Manuel Cano y Cano Meza: 2008*)

No causan el impuesto los ingresos que procedan de:

- I. Venta de productos alimenticios.
- II. Ventas hechas en puestos ubicados en el interior de los mercados públicos.
- III. Venta de productos agropecuarios y aves de corral.
- IV. De la producción, distribución y venta de leche.
- V. De la venta de primera mano de mercancías gravadas con impuestos especiales sobre la producción.
- VI. De la venta de primera mano de alcoholes, aguardientes y mieles industrializables.
- VII. De las ventas de libros, revistas y periódicos.
- VIII. De las ventas que hagan los establecimientos penitenciarios o de beneficencia.
- IX. De las ventas de bienes inmuebles.
- X. De espectáculos, diversiones públicas o juegos permitidos.
- XI. De operaciones de compraventa hechas por sociedades cooperativas de consumo a sus socios.
- XII. De cuotas escolares en establecimientos públicos o privados de educación.

- XIII. De los portes y pasajes de las empresas que presten servicios públicos de transporte de personas o cosas.
- XIV. De estacionamiento o guarda de cosas.
- XV. De las operaciones hechas por instituciones de crédito, de seguros y fianzas.
- XVI. De comisiones o remuneraciones obtenidos por los agentes de bolsa, agentes y corredores de valores y agentes de bancos, seguros y fianzas.
- XVII. De las casas de huéspedes que no tengan más de tres cuartos destinados para ese fin.
- XVIII. De las prestaciones de servicios personales, siempre que no impliquen la venta de mercancía.
- XIX. De las operaciones exceptuadas del impuesto por Ley especial.

La anterior Ley estuvo vigente hasta el 31 de diciembre del año 1979.

A partir de entonces, en México, dentro de los nuevos impuestos nace el Impuesto al Valor Agregado, gravamen al consumo clasificado dentro de las cargas indirectas, mismo que ha regido las actividades a partir del año 1980 donde ha sido considerado el segundo impuesto más importante en cobro en el país, por la importancia que reviste la figura del Impuesto al Valor Agregado en la estructura.

#### *Estructura de la Ley del IVA.*

Con el propósito de analizar la estructura de la ley del Impuesto al Valor Agregado, importante impuesto, toda vez que reviste especial interés que de manera estructural soportará la tesis doctoral que se presenta de la tal suerte que el análisis, investigación, propuesta y proyección de la generalización de la tasa del Impuesto al Valor Agregado permita dilucidar una nueva expectativa que aborde la mejor manera del tratamiento, recaudación y mejora del tributo y el desfasamiento fiscal que actualmente vive el país.

*Exposición de Motivos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.*

Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1979, misma que entró en vigor el 1º de enero de 1980, el cual permitió que por espacio de un año se analizara, estudiara, propusiera aplicaciones y se implementara un impuesto de este nivel, impuesto que posicionaría a México dentro de los países que junto con Francia y España, lograran pertenecer a los países con mejor sistema de recaudación en el mundo, en principio logró ser un importante avance que durante el tiempo de aplicación se ha ido rezagando por la creciente presencia de la economía informal y donde resulta gravoso paga el Impuesto al Valor Agregado y más aún, por la aplicación mediante la base efectiva el aspecto del cálculo que actualmente opera para este gravamen.

Para abordar el tema de manera integral, se inicia con el análisis de la exposición de motivos:

1. La nueva Ley vino a sustituir a la Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles.
2. Pretendiendo corregir la deficiencia del impuesto en cascada que producía el ISIM, toda vez que este impuesto se pagaba en cada etapa del proceso de producción y comercialización, produciendo ese efecto acumulativo que afectaba al último consumidor y en mayor medida al perteneciente a los sectores de más bajos ingresos por adquirir éste en negocios que recorrían a un mayor número de etapas del proceso de distribución.
3. Con el nuevo impuesto, se abate la problemática de la cascada, ya que si bien es cierto, que el impuesto se paga en cada etapa, del proceso, también es cierto que se acredita lo pagado.
4. Como objeto del nuevo impuesto se señala:
  - a. La enajenación de bienes.
  - b. La prestación de servicios independientes.
  - c. El otorgamiento del uso o goce temporal de bienes.
  - d. La importación de bienes y servicios.

5. La nueva Ley requiere un amplio período entre el momento en que sea aprobada, el día en que entra en vigor, el cual se proponía que sería el 1° de enero de 1980. Este plazo es indispensable para informar y difundir las nuevas disposiciones entre el público consumidor y los comerciantes e industriales, a fin de que fueran comprendidas y evitar que el desconocimiento del sistema de lugar a una elevación injustificada de los precios. El plazo citado también es necesario para capacitar ampliamente al personal de la federación y de las entidades que se encargarán de recaudarlo, comprobar y demás tareas de administración del impuesto.
6. Se propone la derogación de un conjunto de impuestos que ya no son necesarios, porque las actividades que gravan quedarían adecuadamente tratadas con el Impuesto al Valor Agregado. Así se logra adicionalmente, realizar una importante simplificación del sistema tributario, al desaparecer 19 impuestos federales.

*Principales modificaciones que se introducen con la nueva Ley del Impuesto al Valor Agregado (Cano Melesio: 2008).*

1. El objeto de la nueva Ley del Impuesto al Valor Agregado, a los actos o actividades mercantiles se adicionan las de naturaleza civil, con lo cual se amplía el universo de los contribuyentes.
2. Se introduce a la importación de bienes y servicios como objeto del impuesto.
3. Para evitar el impuesto en cascada, se introduce el concepto de Acreditamiento, consistente en que en la cadena de distribución que inicia a partir del fabricante, al mayorista, al intermediario, al detallista y al último consumidor, si bien es cierto que el impuesto se traslada al adquirente, quien recibe el traslado puede acreditar o recuperar el citado impuesto, con lo cual no se convierte en un costo y únicamente para el último consumidor, quien no podrá ya acreditarlo, significa un decremento a su patrimonio.
4. Las entidades públicas centralizadas, sin importar que corresponda a nivel federal, estatal o municipal, causarán también el impuesto por los

- actos que realicen que no correspondan a sus funciones de Derecho Público.
5. Las entidades públicas centralizadas y descentralizadas, sin importar que correspondan a nivel federal, estatal o municipal estarán obligadas a pagar el Impuesto al Valor Agregado que les trasladen.
  6. Se crean tres tipos de contribuyentes: a) los que perciben únicamente ingresos gravados, en cuyo caso podrán acreditar el impuesto que les haya sido trasladado, convirtiéndose este en un gasto, y c) aquellos que obtienen tanto ingresos gravados como ingresos exentos y que podrán acreditar el impuesto en la proporción que los ingresos por actos gravados representen respecto del total de ingresos obtenidos.
  7. Se simplifica el sistema tributario al derogar 19 impuestos federales especiales.
  8. Se introduce una tasa general del 10% y una especial del 6% aplicable a las operaciones realizadas en la franja fronteriza, con el propósito de otorgar a los residentes en esas zonas una posición competitiva respecto a los comerciantes del vecino país.
  9. Se establece el procedimiento para la devolución, descuentos y bonificaciones respecto de las operaciones celebradas.
  10. Se define la mecánica para la recuperación de saldos a favor en el Impuesto al Valor Agregado.
  11. Se contempla un apartado especial para los contribuyentes menores del Impuesto Sobre la Renta.
  12. Se reestructura y de alguna forma se reducen las exenciones contempladas en la abrogada "Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles".
  13. Se eliminan los ingresos semigravados.
  14. También se eliminan algunas facultades de las autoridades fiscales, así como las disposiciones que regulaban las infracciones y sanciones, mismas que se incorporan al Código Fiscal de la Federación.

### **1.3 Principios Tributarios Constitucionales.**

Artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los Gastos Públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal, o del Estado y Municipio que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

El párrafo anterior, habla acerca de las contribuciones, para ser consideradas como tales, deben contener los tres principios jurídicos fundamentales que son: La Proporcionalidad, la Equidad y la Reserva de Ley.

#### *La Proporcionalidad:*

En este principio, los sujetos del impuesto (contribuyentes), deben pagar la contribución de acuerdo con sus posibilidades económicas, es decir, proporcionalmente a la renta que reciben bajo la protección del Estado, consecuentemente pagará más impuesto quien recibe más renta y menos quien recibe menos renta.

#### *La Equidad:*

La contribución impuesta a los ciudadanos debe ser fijada por el Estado de modo cierto, no arbitrario, la cuota, la época, el modo de pago, etc., deben ser establecidos con claridad y precisión para que el contribuyente esté en condiciones de conocerlas, evitando de esta manera que el Estado se convierta en un dictador en materia tributaria.

#### *La Reserva de Ley:*

Este principio marca que solo podrán ser cobradas las contribuciones que estén establecidas en una Ley vigente.

Eduardo García de Enterría advierte, refiriéndose de manera general y sintética a la Reserva de Ley, que ésta “es un principio según el cual solo por Ley pueden adoptarse determinadas regulaciones” (García de Enterría y Fernández: 1997).

#### **1.4 El Sistema Tributario Mexicano.**

En este esquema se reflejan todos los aspectos por un lado, emanados del Artículo 31 Fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por otro, la teoría de las contribuciones donde representa actualmente la esencia en materia fiscal incluyendo la normatividad, los aspectos reglamentarios del Servicio de Administración Tributaria (SAT) y de los órganos impositivos nacionales reflejando su estructura, su entorno, su forma de operar.

#### **1.5 La Estructura del Estado.**

La forma de gobierno de nuestro país, prevista por la Constitución, políticamente auspicia la coexistencia de la Federación, de los Estados Federados (incluyendo el Distrito Federal) y de los Municipios, como se desprende de los siguientes artículos de la misma:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental.

Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas,

Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.

República, en términos generales, es la forma de gobierno en la cual los ciudadanos eligen periódicamente al jefe de Estado quien de manera temporal desempeña ese cargo.

Democracia, es una palabra que, según su origen, significa gobierno del pueblo, es decir, es el gobierno de todos o la posibilidad para todos de participar directa o indirectamente en el gobierno.

En sentido estricto la democracia es una forma de gobierno, de organización del Estado, en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que le confieren legitimidad a los representantes. En sentido amplio, democracia es una forma de convivencia social en la que todos sus habitantes son libres e iguales ante la Ley y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales.

Una democracia es representativa cuando las Leyes se elaboran por medio de representantes electos por los ciudadanos. La representación popular se realiza también a través de los Ayuntamientos.

Federal, es la forma de Estado opuesta o diferente al Central. En ambos existen los tres poderes tradicionales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero mientras en el Estado Centralista operan en forma directa e indirecta sobre la totalidad de territorio y del pueblo, en las federaciones, además de actuar en el plano nacional o general, existen al mismo tiempo y se limitan mutuamente con el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial de cada entidad, cuya competencia se reduce a su propio territorio.

Los Estados, en el sistema Federal son libres y soberanos, porque sus ciudadanos a través de las respectivas Legislaturas, tienen facultad para elaborar su propio régimen jurídico y su constitución, siempre que se sujeten a las disposiciones de la Constitución Federal, disfrutan de libertad para gobernarse a si mismos, dentro de las bases generales señaladas por el Título V de la Carta Magna y poseen patrimonio y personalidad jurídica distintos al de los demás Estados miembros y a los del Estado Federal, pero carecen de personalidad y representación en el plano internacional. La Constitución, por esto recibe el nombre de Pacto Federal, une a esas entidades libres en un todo común; la Federación.

El Poder Tributario del Estado o Poder Fiscal, se puede definir como aquella facultad legal que tiene el Estado para poder determinar y recabar tributos a cargo de las personas sujetas a su competencia territorial para estar en condiciones de cumplir con los tributos que les están encomendados.

El origen del Poder Tributario del Estado, nace con la postura actual del Estado actuando con poder soberano que presenta al sujeto pasivo de la relación tributaria colocándose en una posición de superioridad ante los particulares.

Este hecho manifiesta el Poder Tributario del Estado y se cristaliza a través de la actuación del Poder Legislativo, el cual mediante las Leyes que promulga, establece los hechos o situaciones, es decir, las hipótesis normativas que en caso de producirse en la realidad, hacen que los particulares se encuentren ante la obligación de efectuar el pago de sus contribuciones, según lo siguiente:

- Momento del ejercicio del Poder Tributario
- El campo de acción del sistema jurídico del Poder Tributario
- Competencia del Poder Legislativo en materia fiscal.

## **1.6 El Sistema Político Mexicano y su Entorno Democrático.**

El estado de derecho, bajo la existencia de un orden jurídico, que legitima y regula la estructura del poder político, resulta necesario para el desarrollo de la presente tesis, el análisis de las instituciones y la forma de organización estatal de los sistemas políticos democráticos, todo ello como base del desarrollo del presente tema.

El propósito es el de abordar dentro del marco teórico de la economía informal en México, los aspectos de nuestro sistema político mexicano, todo ello, en la búsqueda de observar la aplicación del estado de derecho en un entorno de orden jurídico.

Se comentarán las dos formas de gobierno contemporáneo para efecto de visualizar el caso propio de México, para ello se menciona el sistema parlamentario y el presidencialismo bajo los siguientes puntos:

Primeramente la forma de organización constitucional que está enfocada al estado de derecho, además, considerando que el país es democrático, dentro de los estados en donde su estructura y organización y el ejercicio del poder es horizontal, México lo tiene al dividir sus poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial como lo señala la CPEUM.

Considerando la intervención del electorado como bien lo menciona Miguel Covián Andrade en su obra "El Sistema Político Mexicano" en la conformación y en el ejercicio del poder ya sea democracia representativa, democracia directa o semidirecta, es importante considerarlos para efecto de determinar el tipo de sistema político que México tiene (Covián: 2004).

Considerando la estructura actual, el sistema político mexicano se puede definir como un sistema presidencialista más que un sistema federal o democracia representativa. Es deseable que para efecto de la tesis doctoral, el estudio que se podrá realizar es con el enfoque al presidencialismo, que es el modelo de sistema que prevalece en México.

Presidencialista por el hecho de depender exclusivamente de las decisiones del Presidente de la República, aún en el caso de contar con la estructura de gobierno de los tres Poderes que predominan en México, es decir, en el Presidente de la República es en quien recae el poder de la Nación.

La definición de sistema político como “conjunto de elementos de orden ideológico institucional y sociológico interrelacionado en mayor o menor grado, que confluyen en los procesos de formación y ejercicio del poder en un país determinado” por ello, se concluye que México tiene un sistema político presidencialista.

La democracia en México es definida sobre la base de sistema de partidos, los cuales junto con un sistema electoral representan las dos variables esenciales para establecer una democracia que aunque limitada, cuenta con los elementos de base para fincarla. Ciertamente la democracia en México es sin lugar a dudas incipiente, pero finalmente basada en la elección de sus gobernantes mediante un modelo establecido reconocido por el derecho.

Dentro del entorno democrático, ciertamente se tuvo la experiencia de participar como Candidato a Diputado Federal por el Distrito XII del Estado de Guanajuato, siendo una apreciación personal y considerando en el campo de la práctica, un muestreo suficientemente soportado, la cual deja ver con claridad la realidad del entorno democrático dentro del sistema político mexicano. Es innegable que el país ha sufrido una transformación dentro de su estructura electoral, el Instituto Federal Electoral realiza la función de proteger las elecciones y llevar a cabo el proceso limpio y transparente que de manera democrática haga sentir la voluntad del electorado, por los resultados obtenidos apreciamos un desfase entre la base del electorado y la cantidad de ciudadanos que sufragaron la cual representó un 45% del universo, todo ello, propició que los candidatos electos hayan sido votados por porcentajes de mayoría que en el mejor de los casos no rebasó el 30% de mayoría relativa.

Aunado a la intervención que de manera directa realizó el Gobierno en turno, en todos los Estados de la República, dejó claramente que el incipiente avance

de la democracia, es todavía un riesgo, ya que desde la intervención del Presidente de la República en las campañas políticas, la participación de Ex Presidentes en apoyo a sus partidos políticos y aunado al manejo de los recursos de programas sociales y el permitir la intervención desmedida de los medios de comunicación, generó con ello que la democracia en el país, no reflejase una realidad de la situación de voluntad del pueblo de México, esto se soporta con la evidente muestra de inconformismo social en los diferentes sectores en un estado conflictivo y con baja atención del Gobierno.

Se considera que los cambios democráticos esperarán todavía un buen tiempo, ya que el avance de los partidos políticos pareciese ser que no ha sido tal, en el caso del PRI, del PRD o del Partido Verde Ecologista, que si bien ha sido un resultado favorable para ellos entorno a la mayor cantidad de Diputados y Gubernaturas ganadas, así como Alcaldías en estas elecciones intermedias, sino más bien la decreciente participación del partido en el poder como resultado del desencantamiento del electorado, al ver un Gobierno corrupto, de extrema derecha, de liga con el clero y del uso del tráfico de influencias para lograr sus fines, así como una desmedida arrogancia y codicia por el poder y el dinero. El entorno democrático pues, es quizás más enrarecido, mas aún que el que se vivió al lograr el poder el PAN en las elecciones ganadas en el año 2000.

### **1.7 Los Tres Poderes de Gobierno.**

Los **Estados Unidos Mexicanos** son una República representativa, democrática federal, cuyo gobierno está basado en un sistema presidencial o congresual en el que el Presidente de México es tanto el Jefe de Estado como el Jefe de Gobierno, en un sistema pluripartidista. El Gobierno Federal representa a los Estados Unidos Mexicanos y está dividido en tres Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de acuerdo a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en 1917. Los Estados constituyentes de la Federación, también deben tener una forma republicana de Gobierno, basada en un sistema congresual de acuerdo a lo establecido por sus respectivas constituciones.

El Poder Ejecutivo es independiente del Legislativo y es dirigido por el Presidente, aconsejado por el gabinete de ministros, a los cuales se les llama oficialmente *Secretarios de Estado*. El Poder Legislativo recae en el *H. Congreso de la Unión*, un cuerpo legislativo bicameral compuesto por el Senado de la República y la Cámara de Diputados. El Poder Judicial recae sobre la *Judicatura*, conformada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y los Tribunales Colegiales Unitarios y de Distrito.

Claramente en el Código Electoral de México, establece que solo los partidos políticos pueden presentar el registro de las candidaturas a nivel municipal, estatal y federal; excluyendo por completo las candidaturas ciudadanas independientes; aunado a que no existen representantes de distritos o barrios municipales electos por votación. También establece explícitamente el Código Electoral Mexicano, que toda asociación política no puede participar en los procesos electorales, así como también, queda excluida toda asociación civil o ciudadana, prohibiendo explícitamente en dicho Código que las asociaciones políticas no podrán coaligarse, unirse o fusionarse, para participar en los procesos electorales, dejando entre dicho el derecho inalienable de los ciudadanos para votar o ser votados y el derecho de asociarse para intervenir en los asuntos políticos.

No existe ningún artículo Constitucional que establezca explícitamente el derecho al acceso a cargos de representación en condiciones iguales por parte de los ciudadanos. Esto ha resultado en una demanda por violaciones de derechos ciudadanos en la corte interamericana de justicia, declarándose como competente y aún está en análisis la demanda.

El Gobierno Federal, denominado constitucionalmente el **Supremo Poder de la Federación**, está constituido por los tres Poderes de la Unión: El Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. La ciudad de México, como capital de la Federación, es el Distrito Federal y la sede de los Poderes de la Unión. Los tres Poderes son independientes entre sí; dos poderes no pueden vestirse sobre una sola

persona o institución, y el Poder Legislativo nunca podrá ser vestido sobre un solo individuo.

### *Poder Legislativo.*

El Poder Legislativo recae sobre el H. Congreso de la Unión, un congreso bicameral constituido por el Senado de la República y la Cámara de Diputados.

Palacio de San Lázaro, Cámara de Diputados.

Las cinco circunscripciones nacionales para la elección de los diputados plurinominales.

Entre las prerrogativas del H. Congreso de la Unión, se encuentran el aprobar leyes e impuestos, declarar la guerra, aprobar el presupuesto nacional, aprobar o rechazar los tratados y convenciones con otras naciones, y ratificar las designaciones diplomáticas. El Senado, se encarga de todo lo relacionado con la política exterior, aprueba los acuerdos internacionales y confirma las designaciones de los servidores públicos que realiza el Presidente de la República. La Cámara de Diputados se encarga de todo lo relacionado con el presupuesto y los gastos federales.

Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados está formada por 500 representantes de los ciudadanos de la Nación. Todos los diputados se eligen a través del sufragio libre, universal y secreto cada tres años, en un sistema de voto paralelo: 300 diputados se eligen por medio del escrutinio uninominal mayoritario o mayoría relativa (llamados diputados uninominales) en cada uno de los distritos de tamaño poblacional similar, mientras que los otros 200 se eligen por medio de la representación proporcional (llamados diputados plurinominales) con listas de partido abiertas a partir de cinco grandes circunscripciones en las que se divide el país. Los diputados no pueden reelegirse para el siguiente período inmediato.

Dado que el sistema de elección de los diputados es un sistema complementario de voto paralelo, la proporcionalidad de los votos del partido queda confinada exclusivamente a la sección de los diputados plurinominales. Sin embargo, para evitar que un partido quede sobre-representado o sub-representado, la asignación de los diputados plurinominales se sujeta a las siguientes restricciones:

- Un partido debe obtener al menos 2 por ciento de los votos nacionales para que le sea asignado un diputado plurinomial.
- Ningún partido puede tener más de 300 diputados (uninominales y plurinominales), aún si el partido recibe más del 52 % de los votos.
- Ningún partido puede tener más diputados (uninominales y plurinominales) cuya proporción en la Cámara sea más que 8 puntos porcentuales que el porcentaje de votos obtenido en las elecciones.

Cámara de Senadores.

El Senado está integrado por 128 representantes de los *Estados* de la Federación. Todos los senadores se eligen por medio del sufragio libre, universal y secreto cada seis años sin posibilidad de reelección inmediata en un sistema de voto paralelo también:

- 64 senadores se eligen por mayoría relativa, dos por cada Estado y dos por el Distrito Federal, los cuales compiten en "fórmulas" es decir, cada partido presenta dos candidatos, y el elector vota por el partido y no por los candidatos de manera individual.
- 32 senadores se asignan según el principio de la primera minoría; es decir, se asigna un senador por Estado y uno por el Distrito Federal al partido que haya obtenido el segundo lugar en las elecciones de dicha entidad federativa.
- 32 senadores se asignan según el principio de representación proporcional con listas de partido abiertas y para lo cual el país forma una sola circunscripción.

### *Poder Ejecutivo.*

El Poder Ejecutivo recae sobre un solo individuo, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, electo por mayoría relativa (sin segunda vuelta) para un período de 6 años, denominado *sexenio*, sin la posibilidad de reelección. No existe el puesto de vicepresidente; en caso de ausencia absoluta o incapacidad del Presidente, el H. Congreso de la Unión, con un quórum de al menos dos tercios, se constituirá como Colegio Electoral y elegirá por mayoría absoluta, un Presidente Interino. Si la ausencia absoluta ocurre durante los primeros dos años del sexenio, el H. Congreso deberá convocar a elecciones en no menos de 14 y no más de 18 meses después de la toma de protesta del Presidente Interino. Si la ausencia absoluta del Presidente ocurre durante los últimos cuatro años del sexenio, el Presidente Interino ejercerá sus funciones hasta terminar el sexenio del Presidente en ausencia.

El Presidente también nombra, con la aprobación del Senado, los miembros del Gabinete, así como otros funcionarios públicos (como los embajadores). El Presidente es responsable de ejecutar y hacer valer la Ley y tiene la autoridad de sancionar o vetar las propuestas de Ley.

### *Poder Judicial.*

La Judicatura está formada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, integrada por once ministros nominados por el Presidente y aprobados por el Senado, los cuales interpretan las Leyes y juzgan casos de competencia federal. Otras instituciones de la Judicatura son el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados, Unitarios y de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ejercen sus funciones por un período de 15 años y no pueden ser reasignados como tales, una vez terminado su período.

### **1.8 Una Democracia incipiente.**

El incluir el presente tema relacionado con lo joven de la democracia en México, resulta interesante cuestionar sobre la realidad democrática que actualmente se vive, la tesis doctoral que atiende a la propuesta fiscal, reviste una importancia sin precedente el conocer que tan democrático es México, que tan maduro es su sistema político, que se pueda comprender e intentar cambios estructurales que permitan conjugar el esfuerzo de la clase política, para lograr concebir que dentro de la vida democrática de un país deben de existir acuerdos, convergencias intrínsecamente en el campo de las ideas, fortalecer los puntos en donde se está en acuerdo y lograr el análisis de los espacios en desacuerdo para consensar las divergencias planteando soluciones viables, es decir, conjugar lo que si se comparte y trabajar sobre las grandes diferencias para conseguir una idea común en busca del mejoramiento de la sociedad en general.

En este intento, se analiza desde su historia, la semblanza de la democracia en busca de comprender el estado en que se encuentra y derivado de la alternancia en el poder de diferentes partidos, la madurez como se ha tomado y ejercido durante estos últimos años. En la democracia en México, se deben de considerar todos los principios, reflexiones y datos históricos para apreciar y valorar la vida política del país, abordando la perspectiva filosófico-política, en la que se puedan juzgar objetivamente los hechos ajenos a toda posición partidarista.

Durante la época del Porfiriato, se institucionalizó en México un fenómeno político: El de los Gobiernos personalistas de los Presidentes en nombre de la Constitución, pero al margen de la misma. El jurista mexicano Emilio Rabasa le llamó "la Constitución y la Dictadura".

El estado mexicano parecía definitivamente configurado en estos años como un típico estado de derecho liberal-burgués por llamarle de una forma, pero había una inmensa distancia entre el formalismo jurídico que aparecía en la letra de la constitución y la realidad política y socio-económica del pueblo

mexicano. Esta realidad, desbordante en sus exigencias de justicia social, chocó con el formalismo liberal y rompió sus moldes con la revolución de 1910. Durante muchos años se dio en México una sangrienta lucha armada entre diversos grupos que ya no buscaban tanto la forma de gobierno, sino como dar cauce legal a las aspiraciones de justicia y bienestar económico de los grandes grupos de la clase trabajadora urbana y del campo, además de los grupos socialmente vulnerables.

Durante la Revolución que fueron años de violentas pugnas, se reunió al fin un Congreso Constituyente en Querétaro que, bajo la égida de Venustiano Carranza, promulgó al fin una nueva Constitución el 5 de febrero de 1917. Esta Ley fundamental reconocía, por vez primera en el mundo, los derechos de los trabajadores como clase social, en sus Artículos 27 y 123.

Con esta nueva constitución, el Estado mexicano, sin dejar de ser un estado de derecho, asumía la forma de un estado social de derecho y ya no liberal. Parecía abrirse para el pueblo mexicano una fundada esperanza de que al fin habría coherencia entre los textos constitucionales y las aspiraciones de libertad política y de equitativo reparto de la riqueza. Por desgracia, las viejas prácticas de dictadura constitucional siguieron adelante con los gobiernos revolucionarios y se ha ido consolidando, en las últimas décadas, un presidencialismo de gran intensidad, que aprovechando la Constitución va más allá de ella y la transforma según los planes y requerimientos de la política del Presidente en turno, como se observa actualmente en el país, la cual no dista demasiado del modelo porfirista donde la voluntad omnipotente del dictador se asemeja a la voluntad y poder del Presidente de la República.

Cuando declinó el General Porfirio Díaz (su renuncia fue en mayo de 1911), sobrevino en México un corto período, casi único en su historia, de verdadera democracia. Fue el período Maderista, de 1911 a 1913. En ese período el pueblo mexicano pudo expresar libremente su voluntad y llevar a las Cámaras del H. Congreso de la Unión a genuinos representantes suyos.

Contra Huerta se levantó Venustiano Carranza, en nombre de la legalidad. Otros caudillos revolucionarios surgieron por diversas partes: Francisco Villa, Emiliano Zapata y Álvaro Obregón. La lucha armada se generalizó en casi todo el territorio mexicano. Al fin se impuso la facción de Carranza y convocó al Congreso Constituyente de 1916. En 1917 se promulgó la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con la promulgación de la Constitución de 1917 y la presidencia de Carranza hubo un cierto intento de orden constitucional y de vida democrática. En realidad siguió el predominio de los caudillos, primero fueron los del grupo sonorense, Huerta, Obregón y Calles; después, el de Michoacán, con Lázaro Cárdenas. Calles, hábilmente, unificó a los diversos grupos políticos revolucionarios y les dio, en 1929, un partido oficial a partir del Gobierno del General Manuel Ávila Camacho, la Revolución Mexicana entró en una etapa de mayor tranquilidad e institucionalización, que ha perdurado hasta nuestros días.

En esta agitada vida política de México durante el siglo XX, los intentos democráticos del pueblo mexicano han sido numerosos, pero no siempre han tenido el éxito que esperaban, ya que el presidencialismo basado dentro de el ejercicio del poder del mayor partido en la República, opacó el avance democrático prevaleciendo la forma de elegir a los gobernantes que no era otra más que la decisión del gobernante saliente del Partido Revolucionario Institucional.

La realidad de nuestra Nación, es que la verdadera y auténtica democracia, la que no se confunde ni se vitupera, la real, la que no tiene disfraces, ha sido y seguirá siendo el ideal por el que ha luchado el pueblo mexicano desde que obtuvo su independencia. No queremos los mexicanos ni dictaduras militares llegadas al poder por golpe de estado –actualmente el caso de Honduras en centro América con el Presidente Zelaya-, ni dictaduras de partido –caso Venezuela-; ni oligarquías ni socialismos autoritarios o formas más o menos larvadas de totalitarismo. Quieren una sana, genuina y firme democracia.

Y la pregunta sería, ¿Cómo lograr esta democracia en México? Hay que rechazar, ante todo, los caminos violentos para obtenerla. La violencia engendra violencia y no llega a ningún resultado positivo. Los métodos violentos podrán ser útiles e incluso necesarios para obtener un resultado inmediato en situaciones desesperadas, pero no para lograr efectos permanentes y valiosos.

La democracia, como se comentó, no es nada más una forma de gobierno, sino un estilo de vida. Una forma de vivir y comportarse a la que sólo se llega por un proceso de maduración y autoconciencia. Implica un gran sentido de responsabilidad y una decisión, constantemente renovada, de sacrificarse por el bien común.

Por estas razones, la democracia es un ideal difícil de alcanzar. Pero no una utopía imposible. Si hay decisión firme de lograrlo y se aprovechan al máximo los recursos humanos --de la mente, de la voluntad, del afecto, del esfuerzo cotidiano en el trabajo--, puede muy bien realizarse. Hay que partir de una base innegable: La educación de la población del país para que llegue a ser un auténtico pueblo.

Ya lo había sostenido Platón en su gran diálogo de *La República (Politeia: 2008)* para llegar a un óptimo régimen político hay que educar a los ciudadanos. Sin educación, los hombres y mujeres de un país no pasan de ser eternos niños, sujetos siempre a los mandatos despóticos de los gobernantes.

La educación para la democracia --que en el fondo es la educación para la libertad-- comienza desde la niñez, al llegar a la adolescencia y a la juventud, el ser humano debe ir desarrollando un profundo sentido social. Se le debe fomentar su conciencia crítica, su responsabilidad, su compromiso frente a los valores individuales y sociales, su decisión de luchar siempre por la justicia y el derecho, siendo ya un ciudadano, por haber alcanzado la edad señalada en la ley fundamental del país, el joven debe participar activamente en todos los procesos electorales, debe sentirse comprometido con el bien público nacional y solidario con los demás miembros de la comunidad en la lucha, por alcanzarlo.

Y si siente con mayor intensidad la vocación política, debe escoger el partido político que mejor responda a sus intereses y represente sus ideales (González: 2008).

La lucha cívica y política en la democracia tiene que ser permanente. No se agota con los actos de un determinado proceso electoral como el que acaba de terminar en las elecciones intermedias, ni se manifiesta, esporádicamente, cada determinado número de años. Es una actitud de espíritu que acompaña al hombre en todos los momentos de su vida cotidiana, así se aprecia en las culturas europeas que han madurado después de los grandes impactos de las dos guerras mundiales y que a tal grado, han logrado unificar hasta sus propias economías en una comunidad europea en busca de una mejor calidad de vida para sus pueblos.

Los peores enemigos de la democracia no son los partidos totalitarios, sino los vicios y defectos internos que corroen el espíritu cívico del hombre: la pereza, la cobardía, el egoísmo, la codicia, la corrupción. La transmutación de los valores de la vida social, el cambiar por valores pragmáticos y de conveniencia inmediata los valores morales y jurídicos más profundos de la convivencia humana.

Cuando en México exista una verdadera educación y cultura democrática, cuando los integrantes del pueblo mexicano busquen ejercitar, madura y responsablemente los derechos cívicos y políticos, cuando estén dispuestos a perderlo todo y aún a dar la vida por la defensa de la libertad, la justicia y los derechos públicos, cuando utilicen todos los medios pacíficos y legítimos para luchar contra las arbitrariedades y despotismos, cuando no dejen pasar por alto ningún abuso de poder, ni ningún intento por restringir las genuinas libertades populares; entonces, sin duda alguna, habrán conquistado la democracia y sabrán mantenerse en ella. Aunque sea una lucha de años. Serán el pueblo democrático que han querido ser desde el principio de la vida independiente.

## 1.9 Principios Fundamentales y Estructura Política.

Desde hace dos siglos aproximadamente, los conceptos de “Democracia”, “Estado de Derecho”, “Constitución” y “Constitucionalismo”, están de tal suerte vinculados entre sí, que resulta indispensable su tratamiento simultáneo en todo macro análisis contemporáneo de los fenómenos y de las estructuras del poder.

En forma aislada discurrir sobre la “Democracia”, cualquiera que sea el sentido o el contenido que se atribuya al vocablo, puede conducir lo más lejos que se proponga remontarse en el tiempo. No así, en cambio, cuando el propósito de una investigación consiste por ejemplo, en examinar las formas de organización y ejercicio del poder en los “Estados Democráticos de Derecho”.

Como se sabe el “Derecho” concebido como normatividad coercitiva ha existido prácticamente desde siempre, junto a versiones variadísimas de organización política y a formas distintas de estructuras “estatales”. Sin embargo, el “Estado de Derecho”, al que se asocia con la idea de Democracia y que aspira desde su nacimiento a regular en la praxis el ejercicio del poder, ve la luz con las dos Revoluciones de finales del siglo XVIII, teniendo como antecedentes inmediatos a las Revoluciones Inglesas del siglo anterior.

“Constituciones” desde luego, ha habido diversidad como Estados o estructuras de poder institucionalizadas. Al estudiar la “Constitución Política” de una organización social puede transportar al pasado, tan lejos como antigua sea la sociedad de que se trate. Cuando se refiere en cambio, a la “Constitución del Estado de Derecho”, se remonta tan solo a dos siglos, a una época en la que “Constitución” y “Estado de Derecho”, inauguran conceptualmente lo que los estudiosos de la ciencia jurídica denominan “Constitucionalismo Moderno”.

En suma, desde las Revoluciones Norteamericana y Francesa, el origen del poder político, su estructura, su ejercicio, sus límites, sus fines y su justificación, así como sus detentadores, sus destinatarios y las condiciones en que unos a otros actúan, son analizados tomando en cuenta junto a otros, los cuatro elementos teóricos señalados, de manera independiente e interrelacionada, sea

para juzgar sobre el grado de aproximación entre la reglamentación normativa del poder político y su ejercicio real, o para concluir que entre teoría y norma por un lado y praxis por el otro, hay distancias o abismos insalvables.

Consecuentemente, el estudio de los sistemas políticos contemporáneos y la discusión sobre sus posibles modificaciones estructurales no pueden sustraerse a la concepción, ni al análisis sistemático de los fenómenos del poder en el Estado de Derecho descrito normativamente en Leyes supremas o constitucionales, cuyo *télos* o *desiderátum* común, a pesar de su variabilidad orgánica, es la democracia. Desde luego, no se pretende sugerir que con el tipo de Estado y las estructuras normativas del poder descrito en forma paradigmática por el “Estado Constitucional de Derecho” del Siglo XVIII, se deba hacer coincidir el inicio del fenómeno estatal, aparezca el poder político como componente social o los sistemas políticos existan por vez primera y se conviertan así, en posibles objetos de estudio teórico.

Es obvio que el poder que se ejerce en un ámbito social, independientemente de sus bases materiales o de sus fuentes de legitimación, es tan antiguo como las sociedades mismas, las incipientes, las organizadas en formas simples o las muy complejas estructuralmente.

Ahora bien, ¿Cuál es entonces, la esencia y la importancia del concepto “Estado de Derecho” y cómo justificar que el punto de partida históricamente más o menos preciso que se ha tomado para iniciar el tratamiento de estos temas, sea el del nacimiento del “Constitucionalismo Moderno”?

La existencia de una Constitución como texto único, que reúne las reglas concernientes a la atribución y al ejercicio del poder político en determinada sociedad, es un fenómeno relativamente reciente: En la forma que se le conoce actualmente, no es anterior al Siglo XVIII. Esto no significa que antes de esta época las sociedades no hayan tenido una organización política; simplemente, no habían tenido necesidad de una Constitución. Esta técnica jurídica resultó necesaria en el momento en que la burguesía, políticamente minoritaria frente a

la aristocracia, busco el medio de limitar el poder real en el cual, teóricamente no participaba.

La vieja teoría del contrato social, ya presente en la Edad Media, fue retomada por los filósofos de las Luces y encontró una encarnación precisa: el texto de la Constitución no es otra cosa que el resumen de las afirmaciones de los derechos de los ciudadanos y de las modalidades de ejercicio del poder por ellos mismos y por sus representantes. La Constitución representa por lo tanto, la Ley suprema en la organización de la sociedad que confiere al Estado sus fundamentos y sus límites.

La esencia del *cosiddetto* “Constitucionalismo Moderno” consiste en la limitación del ejercicio del poder político, objetivo primario de la nueva estructura estatal, que surge como una aplicación y una consecución práctica de la aceptación filosófico-política de estos tres principios:

- a) El poder no se justifica más en función de la herencia, ni tiene origen divino, sino radica en la *volonté générale*, la Nación, el pueblo, o en términos actuales en los ciudadanos.
- b) Estos requieren de una esfera jurídica protectora de su persona o de su individualidad y de sus derechos, que “garantice” su invulnerabilidad y represente por ende, un freno y un límite a la acción del Estado. Los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano, las garantías individuales o los derechos humanos son, sin perder de vista las diferencias conceptuales entre ellos, la primera limitación institucional al ejercicio del poder político.
- c) El otro instrumento básico por medio del cual se intenta conjurar, dentro de éste modelo, el peligro de un poder excesivo y no constreñido a límite alguno, es la distribución de las funciones del Estado en órganos distintos que deben actuar sólo en el ámbito de su competencia y que se controlan entre sí. La “división de poderes” limita el ejercicio del poder político que al no estar concentrado, deja de ser absoluto y que al tener

frente a sí marcos referenciales de actuación concretos y definidos (competencias fijadas normativamente), adquiere un carácter relativo delimitado por las atribuciones y de los deberes que sólo competen a un órgano o a la concurrencia de uno y otro.

A estos principios e instrumentos esenciales del nuevo tipo de Estado corresponderían medios para concretarlos y fines u objetos que justificarán y dieran sentido al modelo de organización y de ejercicio al poder que generó.

El medio por el que se optó fue “el Derecho”; el fin último que se pretendía alcanzar era la “Democracia”.

Derecho y Democracia, conceptos cargados desde siempre y hasta hoy de sentidos y significados equívocos, completaron el modelo “Constitucionalista”, dentro del cual representan forma o estructura el uno y *télos* el otro.

Según el esquema clásico que se examina, el derecho constituye el marco referencial del ejercicio del poder político. Este no puede penetrar en el ámbito de los derechos del hombre (primer límite), ni puede ser utilizado por un órgano o por una autoridad para actuar fuera del ámbito competencial que le asigna la ley (segundo límite).

Como se sabe, tanto los derechos del hombre, después garantías individuales y hoy derechos humanos, como la división de poderes, principios básicos del nuevo modelo estatal, son recogidos por normas jurídicas, a través de las cuales transitan del nivel ético-declarativo y al de la observancia obligatoria. El derecho en tal virtud, formalizando estos principios, regula y limita el poder dándole certidumbre, objetividad y fundamento a su ejercicio, es decir, lo institucionaliza y lo convierte en práctica admitida y admisible para todos, por estar basado en la Ley y *non piú* en la voluntad del monarca.

La norma jurídica superior que jerárquicamente recoge los principios y las instituciones referidas, dando “nacimiento” al nuevo Estado y fundamentando la

validez de todas las leyes o normas jurídicas en general, que serán base de todo acto de autoridad, recibe el nombre de Ley Suprema o Constitución.

Si se observa con cuidado, dentro de este esquema hoy en muchos sentidos modificado, inclusive con relación a algunos de sus contenidos fundamentales, la Constitución se identifica con la consagración jurídica de los derechos del hombre (parte “dogmática”) y con la distribución del poder en órganos del Estado (parte “orgánica”).

Entonces, su origen histórico, las razones por las que las constituciones suelen definirse así y el significado en muchos casos hasta sacramental, que se atribuye a la expresión “Ley Suprema”, aparece con claridad para su mejor comprensión y con ella también, lo cual es tan importante o más, para su desmitificación.

En suma, la Constitución enmarca, define, organiza y delimita el ejercicio del poder, que según este paradigma, será un poder político legal y legítimo desde sus orígenes, durante su aplicación y hasta el cumplimiento de sus fines.

El “nuevo Estado” (Poder), en el cual la base de su actuación será la Ley (Derecho), se diferencia de su predecesor esencialmente, por qué en el “Estado de Derecho”, todo acto de poder público es objetivo e impersonal, rasgos típicos de toda norma jurídica, frente a la subjetividad y parcialidad que caracterizan la actuación de un monarca.

Ahora bien, el “Estado de Derecho” se sustenta en un principio superior y aspira a alcanzar un fin último. El paradigma del “Estado Constitucional” no puede tener como génesis otro principio que no sea el de la voluntad común, en torno a la conformación estatal y el de la aceptación consecuente de la única fuente legítima del poder, es decir, su origen popular. El pueblo se da a sí mismo estructuras e instituciones políticas descritas por la Ley, bajo cuya regulación actuarán los gobernantes, “sus representantes”, orientando el ejercicio de su función hacia la consecución de los valores sociales supremos: “Libertad, Seguridad, Propiedad, y Democracia”.

Soberanía popular y democracia quedan inmersas en un proceso único, el del origen, ejercicio, límites y fines del poder del Estado, que se fundamenta en el pueblo por qué tiene que ser democrático y que se instituye para su beneficio, por que solo en función de las aspiraciones del pueblo se concibe al poder político legítimo.

Es de advertirse que una vez reunidos en un esquema aparentemente acabado de nuevo Estado los elementos “Soberanía Popular”, “Derecho del hombre y del ciudadano”, “División de Poderes”, “Constitución” y “Democracia”, es decir, descrito y estructurado en forma completa el “Estado de Derecho”, inaugurado con el “El Constitucionalismo Moderno”, se crea un auténtico paradigma teórico al que además pretende darse hasta la fecha un valor práctico absoluto.

Conviene detenerse en el estudio de las instituciones fundamentales del “Estado de Derecho” clásico. Es decir, antes de examinar las relaciones dinámicas entre derecho y poder, resulta muy útil hacer una referencia aunque sea esquemática, de las estructuras del “Estado Constitucional” estáticamente consideradas.

Estás son en síntesis:

- La titularidad de la soberanía recaen en el pueblo.
- El origen del poder coactivo del Estado no es divino ni hereditario, sino popular.
- Los Órganos del Estado están integrados por representantes populares.
- El hombre y el ciudadano poseen derechos fundamentales que la Ley tutela y garantiza.
- El ejercicio del poder se distribuye entre órganos jurídicamente estructurados y dotados de competencias limitadas.
- El poder del Estado se ejerce por definición de manera limitada.
- Es precisamente el derecho el que fija los límites del poder, esencialmente por medio de dos instituciones, a saber: 1.- Los derechos del hombre y el poder ciudadano; y 2.- la división de poderes.

- Toda esta estructura se consagra en una Constitución, Ley fundamental del Estado y marco de referencia de la validez y de la legalidad del orden jurídico, así como del ejercicio del poder público.
- La Constitución determina la génesis, el ejercicio y los límites del poder del Estado.
- Los Órganos del poder público y los ciudadanos están sometidos a ella.
- Todos los actos de autoridad deben representar los términos constitucionales de forma (estructura de los poderes), de fondo (competencia de cada órgano) y de legalidad (respeto del contenido de las normas).
- Las transformaciones del orden constitucional son reguladas previamente por la propia constitución.

En suma, las estructuras que caracterizan al “Estado de Derecho” presentes en tipos de Estados anteriores en forma sea incipiente o bien en proceso de desarrollo, no formaban parte de un esquema completo, diferenciado de los anteriores, señaladamente por que en adelante:

- La Ley no limitará el poder del monarca, sino lo excluirá.
- El Derecho limitará el poder político, quien quiera que lo detente, por que el origen del poder en todos los casos será la Ley.

Una vez descritos los elementos formal-constitucionales del “Estado de Derecho”, es necesario elegir algún punto de partida para adentrarse en el análisis de sus aspectos dinámico-funcionales más importantes.

Parece conveniente examinar de manera inicial estas tres cuestiones, a saber:

- Los efectos y las consecuencias del tratamiento jurídico y de la incorporación al texto de las constituciones, del principio político de la “soberanía popular”.

- Las relaciones concretas en el mundo del “ser” y no del “deber ser”, entre la descripción formal-normativa del poder político y su ejercicio en la realidad.
- La distinción entre liberalismo y democracia que, aunque suficientemente explorada, sigue siendo desatendida por algunos estudiosos e ignorada para efectos prácticos, persistiendo por ende, la asimilación de uno y otro concepto.

Así pues, el análisis de estos tres aspectos del “Estado de Derecho” se situará al final de ésta sección, en una posición suficientemente sólida para iniciar el estudio pormenorizado de las instituciones y formas de organización política, que presentan entre sí grados importantes de variabilidad, pero que responden a un origen común, desde hace dos siglos identificado como el “Estado Constitucional de Derecho”.

La negación de la soberanía popular y su traslado a la Constitución y a los Órganos del Estado.

Se dice y con razón, que quien ejerce poder político pretende acrecentarlo, asegurarlo y conservarlo. No importa cual haya sido la vía para alcanzarlo legal o ilegal, pacífica o violenta, el detentador del poder tiende por definición a tratar de mantenerse en la posición de quien ordena, preferible a la de quien recibe órdenes. La perspectiva desde el poder es, salvo muy pocas excepciones, por naturaleza conservadora.

A esta regla no necesariamente puede oponérsele la expedición de la “vía revolucionaria” para tomar el poder, que pudiera hacer suponer que un cuestionamiento radical y progresista desde fuera o frente del poder político que aún no se detenta, tendrá correspondencia con una actitud de signo coincidente, una vez que el poder se ha alcanzado.

La experiencia demuestra lo contrario. Los “revolucionarios” que tienen éxito en su intento por modificar el “desorden existente” se tornan, se insiste, con escasas excepciones, en los más fieles “promotores del orden establecido” y en

muchas ocasiones, inclusive, en los más furiosos detractores de los medios que alguna vez emplearon para lograr sus objetivos. No es extraño encontrar en la “Historia de las Revoluciones” los mismos nombres de quienes “lucharon por el poder animados por las ideas más progresistas en su momento”, convertidos en partidarios a ultranza de posturas reaccionarias desde el Gobierno, o en el mejor de los casos, en defensores convencidos de instituciones similares a las que poco tiempo antes repudiaban ferozmente.

Bajo esta perspectiva, parece útil, analizar el profundo, amplio y complejo tema de la soberanía, en cuanto a su papel fundacional del “Estado de Derecho” y a su “legalización” dentro de la estructura que lo caracteriza.

Sin duda, la modificación radical del concepto de soberanía regia de Bodin o de Hobbes consumada en el Siglo XVIII, trastocó los cimientos político-jurídicos a partir de los cuales había sido construido el Estado Monárquico.

La sustitución de la celeberrima definición de la soberanía de Bodin, entendida como *puissance absolue et perpétuelle d’ une République que les latins appellent **majestatem***, por la *souveraineté nationale* de Siéyès, proveniente de la *volonté générale rousseauniana*, sencillamente elimina toda forma posible de identificación del Rey con el Estado o viceversa y legitima además la toma del poder contra el Rey y la destrucción de su Estado.

La violencia constructiva, que es violencia revolucionaria, es solo admisible cuando proviene de la Nación, colectividad indivisible y perpetua que va más allá del pueblo existente en un momento dado.

Ahora bien, conviene plantear una interrogante ¿Cuáles son los efectos de la soberanía concebida “jurídicamente” y no solo con fuerza política? o mejor, ¿Qué ocurre cuando la soberanía pasa de ser fundamento de una revolución a precepto de una Constitución?

El principio de “soberanía popular” constituye en la actualidad, el único fundamento aceptable de legitimidad del poder político. La inmersa mayoría de los Estados del mundo contemporáneo, por no decir que todos, independientemente de las diversas formas de gobierno que adopten y de la variabilidad de sus instituciones políticas, toman este principio como base de su estructura constitucional.

#### **1.10 Los grandes retos de la Reforma Fiscal Integral y su desfasamiento.**

Una vez analizado el aspecto de la democracia incipiente y de estructura política donde seguramente servirá de plataforma para la discusión y debate en la implementación hacia una reforma fiscal integral y que de alguna forma la investigación científica, en el campo de lo fiscal proponga siendo las Instituciones Educativas y Centros de Investigación quienes analicen los grandes retos de frente al cambio estructural en materia fiscal en México.

Dentro de la reforma fiscal en el país, existe una expectativa real ya que en los análisis fiscales, la Nación se encuentra dentro de los que menos recaudan en el contexto internacional –página VI de esta tesis manejada por la CEPAL-, con la consecuencia lógica de problemas al interior del Gobierno, por ello, la presente tesis doctoral es el resultado de la investigación de años de quienes nos dedicamos al estudio y a la práctica tributaria, no tan solo desde el punto de vista instrumental o académico sino desde la óptica de la economía, de la sociología, de la administración o la política como resultado de la investigación permanente en el Departamento de Entorno Jurídico de las Organizaciones de la Universidad de Guanajuato.

Existen aspectos importantes que se deben considerar como antesala a los grandes cambios que se avecinan en el contexto nacional referente a lo que se espera o se necesita en cuanto a la reforma estructural en el ámbito de la materia tributaria como lo señala las graficas en el apéndice de la presente tesis emitidas por el CONEVAL(2005:Pobreza).

Analizado el contexto conceptual y del estado del arte en materia tributaria, en el presente Capítulo, se abordará la expectativa fiscal no solo partiendo del ambiente nacional sino desde el mismo panorama internacional toda vez que es un tema global donde los países emergentes lo han abordado con toda la seriedad.

Primeramente se razonarán las tendencias fiscales que dentro de las Naciones integrantes de la Organización para la Cooperación Económica (OCDE) tienen, las cuales dejan ver la cantidad de Estados que han consumado este importante tema de la presente tesis, por un lado, describir las directrices de las reformas fiscales en los países de la OCDE, basándose en las ópticas recientes y en la experiencia de las Naciones que ya han asumido reformas estructurales en ese sentido y de igual forma presentar las trascendentales características comunes de las reformas fiscales que han obtenido éxito además de los retos que enfrenta el sistema tributario mexicano para implementarlo.

Existe expectación de cómo han conseguido lograr otros países este tema sin llegar al extremo de politizarlo a costa de posicionar al Estado en una grave crisis financiera como la mencionó recientemente el Secretario de Hacienda en cuanto a que la economía estaba en “shock”, lo cual lleva a ver lo urgente y necesario de la reforma fiscal; por lo anterior resulta significativo ver cuáles serán los objetivos de la reforma fiscal integral de México y así mismo como han hecho esos cambios estructurales otras Naciones; de igual forma, qué ha impulsado la agenda de reforma tributaria en los países de la OCDE, observando los resultados del Secretario de este organismo, se encuentran las repuestas mismas que se analizarán en este contexto en la presente tesis.

En primer término, los Gobiernos deben garantizar que reciben suficientes ingresos para permitirles cumplir sus obligaciones jurídicas y sus compromisos políticos ante sus electores que no es otra cosa que, la obtención de

contribuciones para el gasto público, exigencia Constitucional\* dentro de un marco fiscal sólido.

Los Gobiernos buscan contar con sistemas tributarios más justos y progresivos, siendo que la justicia es un tema complejo ya que no es fácil determinar cuándo se decide que los contribuyentes se encuentran en circunstancias similares para buscar con ello la equidad. El análisis para determinar cómo se contabilizan las diferencias en el ingreso o en el caso del incumplimiento, o más aún, a pesar de las dificultades, la equidad es la parte fundamental de cualquier cambio que se desee hacer en materia tributaria y en su diseño en la reforma fiscal integral, pues las percepciones de equidad influyen sobre las actitudes de los contribuyentes hacia el cumplimiento de sus obligaciones.

Las reformas también se han visto motivadas por la necesidad de proporcionar un entorno fiscal competitivo, esto es, que fomente la toma de riesgos, la inversión y los incentivos laborales adecuados.

Por otro lado, los Gobiernos reconocen que, en el entorno globalizado de nuestros tiempos, el capital y el trabajo calificado están más preparados para reubicarse como respuesta a los diferenciales impositivos, aunque éste sea sólo uno de los muchos factores que influyen en las decisiones de relocalización. Los Gobiernos también están motivados por el deseo de lograr un sistema tributario más práctico, menos complicado y fácil en determinación del impuesto siendo más sencillo.

Nadie puede negar la necesidad de que las cosas sean más sencillas, aunque la cuestión sigue centrándose en cómo lograrlo en un entorno económico ininteligible, con una democracia incipiente como se menciona en temas anteriores y dentro de un inexplicable ambiente macroeconómico de la crisis financiera mundial, aunado a la amenaza de la reactivación de la pandemia nacida en México y de posibles fatales consecuencias, la gripe A(H1N1) influenza que ataca los indicadores financieros por las restricciones al gasto

---

\* Artículo 31 Fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

público para la atención que se le debe dar así como por la amenaza internacional del brote nuevo y de las limitantes de otros países de viajar a México.

Asimismo, cabe cuestionarse cómo lograrlo sin poner en riesgo la equidad del sistema fiscal mexicano, por un lado la problemática financiera y por otro la simplificación administrativa, esto llevará a que el país y los Gobiernos que integral la OCDE, reduzcan las exigencias que le plantean a sus propios sistemas tributarios.

Como antecedente de los aspectos que han impulsado las reformas en otros países, ha sido la necesidad de construir un sistema tributario que garantice flujos futuros de ingreso susceptibles para que el Gobierno enfrente las necesidades que surjan tal es el caso de la implementación de nuevos programas sociales para la población –sobre todo la de menor ingreso-, la decadencia de la población, las pensiones y jubilaciones, el sector salud y educativo, el empleo, la vivienda entre otros y reconociendo la inestabilidad o la dificultad para predecir el comportamiento de algunas fuentes de ingreso, como es los precios del petróleo y otras materias primas, la baja de 800,000 barriles diarios de producción del hidrocarburo –actualmente la producción más baja en los últimos veinte años-, el bajo precio del oro negro, así como la crisis financiera mundial actual o bien los descubrimientos de tungsteno en las minas de enormes yacimientos recientemente en México, que posicionaría al país como uno de los productores minerales más importantes como en el caso Chile.

En el caso de los países europeos, por mencionar algunos puntos, las reformas tributarias también han intentado fomentar un medio ambiente más limpio. Las reformas tributarias verdes tienen la capacidad de lograr un mejor medio ambiente y una base tributaria más diversificada atendiendo no solo la captación de recursos sino la responsabilidad de atenuar y reducir los impactos del calentamiento global que tanto afecta a los países y a su población.

Por mencionar la reciente propuesta fiscal de José Luis Rodríguez Zapatero, Presidente Español quien argumenta el ataque a la crisis financiera y el apoyo a los de menor ingreso mencionado en el país.com que dice:

El Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, ha abierto el primer debate del actual curso político con el reconocimiento de que la próxima reforma impositiva que ultima el Ejecutivo para atajar el creciente déficit público y poder financiar las medidas anti crisis elevará la presión fiscal que soportan los españoles hasta una recaudación extra de entre 15.000 y 16.000 millones de euros. "Voy a pedir una parte de los ingresos a los ciudadanos por solidaridad y para cumplir con los más desfavorecidos. Y lo digo con claridad", ha asegurado Zapatero sin ambages.

Esta reforma apoya la emergente necesidad de recaudar y por otro lado apoya la equidad y proporcionalidad.

Para lograr estas metas, es interesante tomar como antecedente de los países que integran la OCDE, de ver que han hecho ellos para alcanzar las metas de la reforma fiscal, entre los logros más relevantes, destaca la reducción de las tasas del Impuesto Sobre la Renta, tanto de empresas como de personas físicas, algunas veces incluso a la mitad y, al mismo tiempo, la ampliación de las bases tributarias mediante la eliminación de regímenes especiales, elusión fiscal y subsidios con fin específico.

En el caso francés desde 2005, se ha trabajado desde un punto de vista de largo plazo, una reforma permanente que permita lograr finanzas públicas sanas y una mayor captación. El diario el país menciona lo siguiente:

El primer ministro, Dominique de Villepin, ha anunciado hoy una "gran reforma fiscal" que reducirá y simplificará el Impuesto Sobre la Renta a partir de 2006. "La rebaja significativa de los impuestos que gravan a las clases medias es la prioridad", explicó el jefe del Ejecutivo, que ha cifrado en 3.500 millones de euros la cantidad que dejará de embolsar el Estado galo.

La reforma supondrá una reducción de los tramos del impuesto, de los siete actuales a sólo cuatro. El Gobierno pretende acabar con nichos fiscales y excepciones de las que se benefician ciertos colectivos profesionales. También rebajará el tipo máximo impositivo, que ahora es del 48%. De Villepin ha apuntado

que Francia "necesita" dicha reforma fiscal "para un mejor reconocimiento del trabajo, para la competitividad económica y el poder adquisitivo". Sin embargo, el nuevo sistema fiscal no verá la luz al menos hasta dentro de un año y "será efectivo el 1 de enero de 2007".

La reducción de tipos de impuesto ha generado a 4 años una captación mayor dentro de los países europeos.

De igual forma América económica.com enuncia el tema desde el 2005 manifestando lo siguiente:

### **Francia desvela su "mayor reforma fiscal"**

El ministro de Economía francés, Thierry Bretón, ha sido el encargado de presentar los detalles de la considerada como la mayor reforma fiscal realizada en el país galo.

Una de las mayores novedades será la reducción de los tramos fiscales del Impuesto Sobre la Renta a cuatro. Estas modificaciones incluyen una rebaja en la tasa impositiva máxima, que pasará del 48% actual al 40%.

"La reducción de tramos y del tipo máximo al 40% nos coloca en la media de los países europeos", ha afirmado Thierry Bretón, quien también ha añadido que con esta reforma, que entrará en vigor en enero de 2007, ningún contribuyente pagará más de un 60% de sus ingresos provenientes del trabajo al Estado. El ministro ha apuntado que en 2006 no habrá rebaja de impuestos "por falta de medios", para evitar un mayor deterioro del déficit público. Con la reforma planteada se prevé que el Estado dejará de ingresar a sus arcas la cantidad de 3.500 millones de euros.

Para 2006, el Gobierno Francés previó un crecimiento económico "por encima del 2%".

Todo ello se ha manejado en países donde el nivel educativo, social, empresarial ha dejado frutos; ¿porqué en México no?, sería la pregunta.

En el país, un Impuesto Sobre la Renta con tasas bajas y base amplia es más sencillo, más justo y presenta menos distorsiones, otra característica común de las reformas más recientes, ha sido el cambio hacia impuestos al ingreso más horizontales, es decir, con menor cantidad de rangos en la progresividad de las tarifas de impuesto, esto se ha logrado mediante la reducción en el número de niveles de gravamen en el Impuesto Sobre la Renta. De hecho, la mayoría de

los países de la OCDE tienen cuando mucho cuatro o menos niveles tarifarios en la actualidad.

Tomando en cuenta el país de Eslovaquia sólo tiene dos, una tasa cero y una sola tasa positiva. Las tarifas impositivas más “planas” no necesariamente implican menos progresividad, ya que esta característica también depende de cómo se defina la base tributaria ya que en ella, se encuentra gran parte de elementos que abaten, atenúan o difieren cargas impositivas y no tan solo en la aplicación directa de la tarifa a la base de impuestos, además de las medidas de fiscalización.

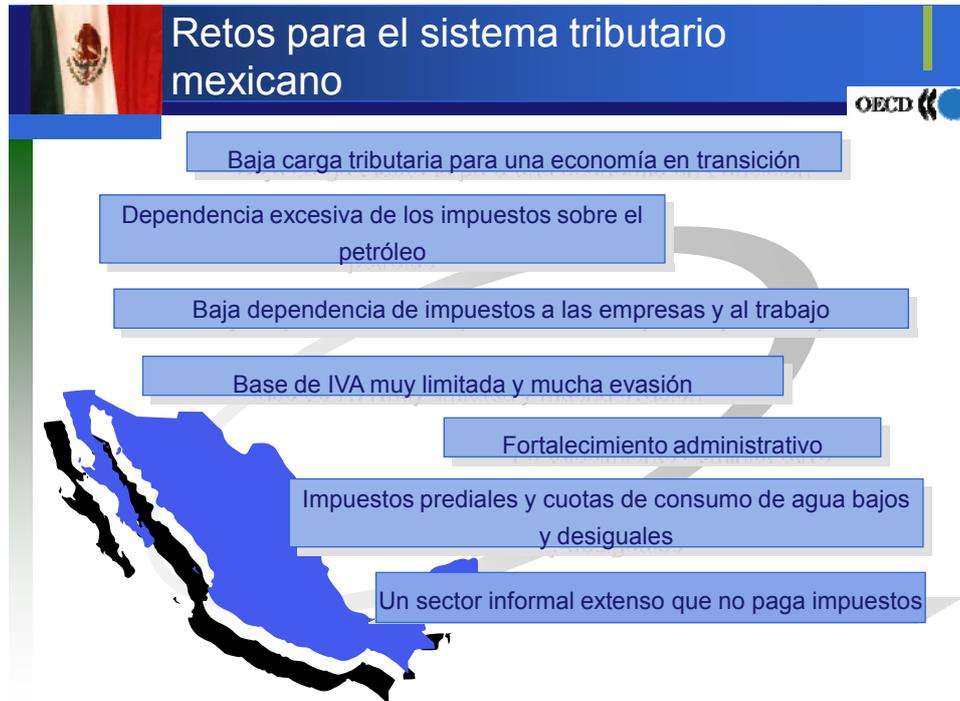
Los países nórdicos de la OCDE, han desarrollado un enfoque dual para el impuesto al ingreso de las personas, en el que los salarios se gravan a tasas progresivas y los dividendos, los intereses y otros ingresos no salariales se gravan a una sola tasa -generalmente más baja-, reconociendo que el capital tiene en la mayoría de los casos, mayor movilidad que el trabajo.

Otra tendencia entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, es el cambio hacia sistemas que integren los impuestos con los subsidios al ingreso u otras prestaciones, generalmente con el propósito de fomentar que las personas de menores ingresos se incorporen al sector formal y que para el caso mexicano atenuaría la posibilidad de un impacto regresivo en la reforma fiscal al manejar un crédito al salario que apunte a resarcir el impacto del gravamen a los productos alimenticios y de medicinas a quienes menos ganan, esto es, que los empleadores entreguen este crédito compensando la erogación con los impuestos federales, permitiendo incorporar a más personas al régimen de seguridad social formalizando el empleo y logrando con ello, una mayor captación de los contribuyentes cautivos en nómina, por otro lado, con estas medidas se tiene la sospecha de que se potencialice la complejidad del sistema tributario e ilustrar las dificultades de optar entre simplificación y equidad siendo este un grave error, ya que permitiría con la generalidad de la tasa del IVA a todos los actos o actividades a recaudar inmediatamente, a atender la equidad y la proporcionalidad desde el ámbito del subsidio a quienes menos ganan y tienen gravado de manera directa a los que perciben mayores ingresos y pueden

contribuir de mejor forma absorbiendo en este caso a los informales que no contribuyen por ningún motivo a las finanzas públicas del Estado.

Dentro de la perspectiva internacional, la reforma fiscal se aprecia así:

### Mapa 1: Retos para el Sistema Tributario Mexicano.



Fuente: OCDE

Otro cambio estructural ha sido la mayor dependencia en los impuestos generales al consumo, en especial el IVA; mientras que en 1980 el IVA generaba menos del 5% del PIB en los países de la OCDE, en 2004 generaba ya poco más de 9%. Es preciso comentar que la reforma fiscal es necesaria ya que un sistema fiscal requiere atención, un proceso continuo de revisión, los sistemas tributarios en el mundo se analizan constantemente, su administración requiere de ajustes periódicos para reflejar los cambios económicos y sociales. Sin embargo, un sistema tributario en permanente cambio, tampoco resulta conveniente como hasta 2007 en México con reformas anuales totales y una cantidad enorme de ajustes durante el año, además de las misceláneas y las supuestas facilidades administrativas que no llevan a nada solamente a una mayor confusión y falta de praxisidad para la determinación del gravamen, todo ello genera incertidumbre y desconfianza y

por lo tanto una reserva del inversionista –sobre todo el extranjero-, de invertir en un país donde no existe seguridad jurídica por el sistema cambiante y poco atractivo para la inversión como es el sistema fiscal, más aún, con las recientes propuestas del H. Congreso de la Unión en torno a aumentar el Impuesto Sobre la Renta del 28 al 30%, lo cual representa un 7% en términos reales y no un 2% como se deja ver a la sociedad.

De aquí que los sistemas tributarios deban cambiar en el tiempo, pero no todo el tiempo.\*

Evidentemente, como se reconoce en el caso de México, en donde no se ha podido avanzar en una reforma fiscal integral, esta agenda es difícil de lograr en cualquier país, pero en México, sorprendentemente teniendo un sistema y experiencia fiscal amplia, la reforma no haya sido consensada y aprobada, tal es el caso de la iniciativa del Presidente Vicente Fox Quezada en el documento presentado al H. Congreso de la Unión en su recién ingreso como Presidente del país en el año 2001; lo anterior como resultado del sistema político donde el Poder Legislativo más que atender la iniciativa fiscal, atiende a los intereses partidistas con fines electorales.

Tal es el caso de la manifestación actual del Partido Revolucionario Institucional, que recientemente logró resultados importantes en las elecciones estatales y federales, donde su presidente de partido manifestó que no presentaría reforma fiscal en los siguientes tres años dejando la carga solamente al Presidente de la República, siendo este punto un caso claro de politización del tema, cuando durante toda la campaña política de este partido manifestó la reforma fiscal como bandera, más aún, en el de los partidos de izquierda tal es el caso del PRD , PT y Convergencia, la manifestación clara a no atender la reforma fiscal generalizando la tasa del IVA, siendo esta una tendencia en los países integrantes de la OCDE que se menciona en la presente tesis doctoral con elementos suficientes que permiten ver que esa

---

\* **Cfr.** La Reforma Fiscal en México: Perspectiva Internacional. José Ángel Gurría Treviño. Secretario General Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Septuagésimo Aniversario del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. México, 2006.

tendencia lejos de afectar a la población que menos tiene y quien menos gana, con recursos del Estado el apoyo federal en las necesidades apremiantes se vería atendido.

Por ello, es interesante rescatar algunos elementos de reformas exitosas en los países miembros de la OCDE.

*Elementos clave para el éxito de las reformas tributarias.*

Al analizar los países de la OCDE que han tenido éxito en la reforma de sus sistemas tributarios, se podrían identificar el acogimiento de ocho principios o mejores prácticas.

- Reunir a los expertos fiscalistas del país con el perfil de investigación y académicos además de los líderes de las principales firmas de contadores, así como los expertos miembros del SAT y centros de investigaciones, para conformar un equipo de trabajo que presente la propuesta integral preparada metodológicamente con rigor científico lo suficientemente sólida para evitar ataques infundados que desequilibren la propuesta.
- Se debe llevar a cabo una campaña política que promueva la reforma y genere los consensos necesarios para su aprobación.
- La reforma debe centrarse en principios claros y bien articulados, de forma que los contribuyentes comprendan lo que el Gobierno está tratando de conseguir tanto por el lado tributario como por el del gasto público, recordando que en el caso de impuestos, la sociedad generalmente se opone por ver afectado su ingreso familiar.
- Debe aplicarse un enfoque de paquete: La reforma debe incluir impuestos al ingreso con tasa de ISR con un incremento moderado gravando sectores que no pagan impuestos; IVA con generalización de tasas – con la obvia eliminación de los exentos y tasa cero-, incluyendo el crédito al salario para el rango de cero hasta doce mil pesos mensuales, otros impuestos presentando las ganancias y los costos como parte de un mismo proceso integral.

También es crucial la transparencia y el impacto de la aplicación propuesta de los nuevos ingresos. Con ello se dificulta que los grupos de interés bloqueen ciertos aspectos de la propuesta y permite que los beneficiarios se organicen y defiendan la reforma.

- La reforma de políticas debe ir acompañada de una reforma administrativa. En última instancia, las políticas tributarias funcionan o fracasan dependiendo de la eficacia de su administración. Aún así, en muchos países, la administración tributaria tiende a ser la oscuridad de la reforma fiscal.
- No permitir que pase demasiado tiempo entre el anuncio inicial de la reforma tributaria y su puesta en marcha. Ello daría tiempo a los grupos de interés para boicotear las reformas. Para una reforma integral el tiempo prudente es de 6 a 12 meses deseable.
- Las reglas de transición, en caso de haberlas, deben ser objeto de meditación concienzuda a fin de evitar que las reformas sean interrumpidas por grupos de interés a medio camino.
- Se debe desarrollar un paquete de información, comunicación y educación para facilitar el cumplimiento a los contribuyentes.

Dentro de los retos que enfrenta el sistema tributario mexicano, el primero consiste en que el país tiene una carga fiscal muy baja frente a otras Naciones, otros países de la OCDE y algunos de sus vecinos de América Latina. La relación de impuestos al PIB en México se encuentra entre las más bajas de los países de la Organización (9.4% en México, contra un promedio de la OCDE de 32.3%). Los ingresos petroleros, los derechos y los ingresos de empresas públicas llevan el ingreso total del gobierno a 23% del PIB, cifra que sigue siendo baja. La relación de impuestos al PIB en México ha crecido en sólo un poco más de un punto porcentual desde 1980, mientras que ha crecido hasta en 12 puntos porcentuales en países como España. Otro reto, es la creciente dependencia fiscal de México en los ingresos petroleros.

Esta dependencia se ha acentuado en los últimos años (de 29% a cerca de 40%), en detrimento del sistema tributario normal ya que posiciona al país como una economía petrolizada.

Por mencionar un ejemplo, si se quitasen los ingresos petroleros de lo recaudo en renglón de impuesto para el presupuesto 2010, - 1,328'258 menos 366'983-, un 27.6% representa lo recaudado por nuestra economía petrolizada y si se realizase un ejercicio estimado del alcance de lo contribuido en términos de la población económicamente activa, se encuentra que solamente el 38.98% de ésta, contribuye al gasto público, en otras palabras, si se quitase del 53.87% que es la población económicamente que contribuye al gasto público según estudios de la presente tesis, la cantidad de dinero recaudado proveniente del petróleo, representado como si fuese recaudación de la población económicamente activa, nos da como resultado en términos reales que solamente el 38.98% se recauda en México de contribuyentes formales.

**El dato anterior, es sin lugar a dudas, escalofriante toda vez que en México solo casi el 39% de la PEA contribuye al gasto público.**

Es claro que esta es una tendencia insostenible y que genera un gran nivel de vulnerabilidad; lo que es más, no sólo resulta negativo para el propio sistema fiscal, sino también para la viabilidad de largo plazo de la empresa petrolera nacional, la cual no cuenta con recursos suficientes de inversión para su mejor funcionamiento y modernización, esto es un círculo vicioso que es necesario terminar.

Otro reto de la reforma fiscal resultaría en la dependencia relativamente baja en los impuestos al ingreso. En México, sólo 26% del ingreso proviene del Impuesto Sobre la Renta (a las personas físicas y a las empresas), en comparación con un promedio de la OCDE de 34%. La tasa máxima de impuesto al ingreso de las personas en México es de 28% es menor que el promedio de los países de la OCDE (muchos de los cuales tienen tasas máximas de más del 40%), se está proponiendo una tasa del 30% para el 2010. Esto podría deberse más a problemas de la administración tributaria y a la evasión o elusión fiscal que a la estructura impositiva misma.

México también depende poco de las aportaciones a la seguridad social (17% contra un promedio de 26% en la OCDE).

Otro reto importante es el IVA, que tiene una base muy limitada y está subutilizado. México tiene la base de IVA más limitada de la OCDE, debiéndose pagar nominalmente sólo sobre 50% del consumo, lo que se traduce en un IVA efectivamente pagado, equivalente a que sólo se gravara 30% del consumo. Esto es debido tanto al actual diseño del impuesto como a la pérdida de ingreso por incumplimiento y si se compara con casos como el de Nueva Zelanda que cobra sobre el 96% del consumo. Muchos países, con tasas nominales más bajas, muestran una recaudación mucho mayor, pues tienen menos exenciones, menos productos y regiones con tasas cero o diferenciadas.

Los impuestos prediales y las cuotas por uso de agua son un reto adicional. Sus niveles se ubican entre los más bajos del mundo. Ambos gravámenes son establecidos, recaudados y erogados por los municipios. Existe una gran variación entre municipios en cuanto a los impuestos prediales y las cuotas por consumo de agua, que pueden ir desde cero, hasta una recuperación total de los costos. Normalmente, cuanto más pobre es la región, más bajo es el impuesto o la cuota.

Un último reto es el de la necesidad de fortalecer la administración tributaria. La recaudación de ingresos tributarios en México enfrenta grandes retos, entre otros, la existencia de un gran y creciente sector informal motivo de la presente tesis donde las estimaciones del Servicio de Administración Tributaria (SAT) sobre el incumplimiento en el pago de impuestos sugieren una pérdida de recaudación equivalente a casi la mitad de la base oficial. El número de personas registradas ante el SAT equivale a menos del 20% de la fuerza laboral. Las actividades de auditoría son todavía limitadas en su escala por la complejidad de las disposiciones fiscales además de que la actualización y preparación de los funcionarios que integran el área de auditoría del SAT no cuentan en mucho de los casos con perfiles y preparación acorde a los niveles que manejan las empresas propiciando que exista una desigualdad entre quien audita y las firmas que determinan las contribuciones.

En el caso de los juicios que llegan al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en 2003, por la cantidad de 8272 juicios fiscales, el SAT pierde 5089 litigios, con ello se puede apreciar, que los créditos determinados en las revisiones de gabinete y auditorías directas, en muchos de los casos, no son correctamente determinados el SAT.

Como lo demuestra la publicación del Universal en renglones siguientes, el Fisco tiene una pérdida elevada de casos en juicios fiscales, producto en primera instancia, por la ineficiente labor de auditoría del SAT, la cual, es resultado del bajo perfil en los auditores quienes reclutan contadores o profesionistas con carreras afines sin experiencia práctica que se acercan al SAT como última alternativa de empleo, además del desfasamiento en los ejercicios de revisión ya que derivado de lo cambiante de las Leyes fiscales, los auditores estudian ordenamientos pasados y muchos de ellos ya son obsoletos; de igual forma se da el caso que los auditores, en específico los contadores, rara vez se observa que se encuentren colegiados y cumplan con las normas de educación profesional continua, constancia que permite validar por medio de la profesión organizada, de profesiones y del propio SAT, el nivel de preparación del auditor al cumplir con sus puntos.

Más aún, las programaciones de auditoría están o muchas veces no son realizadas con el debido cuidado argumentando la motivación de manera incorrecta orillando a la autoridad a realizar una revisión –con el desgaste pertinente-, sin obtener recaudación alguna.

Se presenta la redacción del artículo de la periodista Orquídea Soto (El Universal: 2003). Lo anterior es recurrente en los juicios actuales.

### **Pierde el fisco batallas contra contribuyentes.**

Los juicios que Hacienda pierde afectan la eficiencia recaudatoria, los impuestos que debe devolver y los créditos incobrables o en disputa

El esfuerzo de fiscalización y de auditoría del Servicio de Administración Tributaria (SAT) se pulveriza por los juicios que pierden, las devoluciones que realiza, y los créditos fiscales que definitivamente no podrá cobrar.

Tan sólo en el primer trimestre del año, el SAT perdió 5 mil 89 juicios y ganó 3 mil 173; devolvió 25 mil 463 millones de pesos, y reportó 90 mil 239 millones de pesos de créditos incobrables, así como 92 mil 97 millones, cuyo cobro depende de una sentencia judicial.

Mientras que por aplicación de multas obtuvo ingresos por un valor de 14 mil 613.1 millones de pesos, y recuperó apenas mil 193.9 millones de pesos de la cartera de créditos fiscales.

En el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, correspondiente al primer trimestre de 2003, la Secretaría de Hacienda dio a conocer que del total de créditos fiscales, poco más de 30 por ciento es incobrable.

Asimismo, informó que los estímulos fiscales le cuestan al gobierno 2 mil 200 millones de pesos, y benefician, principalmente, a los sectores de transporte, comunicaciones y agencias de viajes.

Además, este año, por una deficiencia en la redacción del artículo 105 del reglamento interior de la Secretaría, el fisco perdió 300 juicios en materia de ISR, fundamentalmente en lo que se refiere al Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario, lo que tendrá un impacto en las finanzas públicas de al menos 600 millones de pesos.

Durante el periodo enero - marzo de 2003, de cada peso invertido en actos de fiscalización, se multiplicó por 38.9, por medio de la recuperación de cifras cobradas, destacó la Secretaría de Hacienda.

Además, de cada 10 casos de fiscalización, en casi nueve se identificaron evasiones u omisiones del contribuyente.

Según datos de la dependencia, existen 7 millones 600 mil 591 contribuyentes activos que están obligados a presentar una declaración de impuestos.

En el periodo enero-marzo se realizaron 20 mil 896 actos de fiscalización, soportando esto con una rentabilidad de 38.9 y una efectividad de 88 por ciento, dice la dependencia.

Cabe recordar que en 2003, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cada peso adicional que recaude le costará 50 centavos.

De acuerdo con el proyecto de presupuesto del próximo ejercicio fiscal, mientras la dependencia considera gastar 8 mil 386 millones en aumentar la recaudación tributaria, espera obtener 16 mil millones de pesos extras, por el esfuerzo recaudatorio; esto es 0.25 por ciento del PIB.

Otro reto es el considerable nivel de deudas tributarias sin pago, muy alto en comparación con la mayoría de los países de la OCDE.

Todo lo anterior demuestra que México requiere aumentar su recaudación tributaria por las siguientes exigencias:

- La inaplazable necesidad de mejorar el suministro de infraestructura pública (salud, educación, agua, vivienda, seguridad, pobreza) y otros servicios sociales esenciales para acercarse al nivel de los de otros países de la OCDE.
- La urgencia de reducir su dependencia de los ingresos petroleros, a fin de asegurar la sostenibilidad de largo plazo de sus finanzas públicas.

En este momento particular de cambio en México, es necesario continuar con las reformas necesarias para hacer de esta economía una de las más dinámicas y atractivas en el mundo. En este sentido, se considera que entre todas las reformas pendientes, la fiscal continúa siendo por mucho la columna vertebral que puede apuntalar todas las demás, y dotar al Estado Mexicano de los recursos para enfrentar sus retos más importantes. Sólo así se puede pensar en un desarrollo sostenido y de largo plazo en este país.

Es un reto para el actual Presidente de la República, que si bien es cierto, ha sido un pilar en el ataque al crimen organizado, también es cierto que tiene en sus manos el gran reto de la reforma fiscal integral, con ello tiene la oportunidad histórica de hablar de frente a la sociedad, de explicar el estado actual del país, de olvidarse de la posición política y de la visión de las elecciones del 2012, donde le queda exactamente el tiempo para proponer una reforma de esta magnitud, defenderla y lograr que México recaude una gran cantidad de recursos provenientes de más del 46% de la población económicamente activa que no contribuye al gasto público y que puede hacerlo y que además goza –esa población–, de los beneficios que otorga el Estado al ofrecer los servicios que muchas veces la población no contribuye pero si se recrea de ellos, es necesario que logre ese gran reto, que se comprometa a llevar a cabo la propuesta y que permita que el país crezca, con ello logrará confirmar su partido y su liderazgo en el poder, si no se maneja de esa forma, por lógica, ningún partido propondría la reforma ya que el costo político resultaría alto, de frente a las elecciones presidenciales del 2012, es ahora o nunca...is now or never.

Finalmente, la SHCP manifiesta que es necesario la reforma para abatir el rezago, la baja producción de petróleo para los cinco siguientes años, los efectos de la crisis económica mundial, mediante la ampliación de la tasa del IVA a alimentos y medicinas, con ello lograr optimizar las finanzas públicas del Estado provocando el crecimiento esperado de nuestra economía.

Es pues, la expectativa de que la reforma fiscal tiene de frente a un nuevo Congreso, un año de recortes presupuestales, de crisis mundial y de un panorama oscuro dentro del campo tributario, lo cual lleva a la conclusión que no se realizará la tan anhelada reforma fiscal al menos para el 2010 por el ambiente hostil del nuevo Congreso entre otros indicadores.

Un poco más, en este capítulo, el entorno fiscal en relación a la propuesta motivo de la presente tesis doctoral, permite lograr la base de investigación para llevar a cabo la propuesta de exploración a turnar al H. Congreso de la Unión.

### **1.11 El porqué del nacimiento del IETU y del IDE y su posible derogación.**

La Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) fue aprobada en el H. Congreso de la Unión una vez que se analizaron los principios constitucionales de proporcionalidad, equidad y legalidad que deben reunir las contribuciones para su validez, y se determinó, dando los motivos y razonamientos para ello, que ésta ley no violaba tales principios.

El esfuerzo de los legisladores es sin lugar a duda una loable aportación pero desde esta óptica es insuficiente, ya que no resuelve la grave situación fiscal que atraviesa México en su sistema tributario colmado de evasión, así como de una enorme economía informal que afecta a las finanzas públicas, todo lo anterior, en un sano ejercicio por parte de los legisladores tendiente a evitar el que los contribuyentes pudieran ejercer su derecho al amparo en contra de la Ley respectiva y que esto pudiera repercutir en los planes de recaudación

esperada con éste nuevo impuesto, ya que evidentemente si la Ley publicada no viola tales principios pues no habría manera de que los contribuyentes pudiesen ganar un posible amparo en contra de ella.

Sin embargo, sucede que a pesar de las buenas intenciones de los legisladores la cuestión es que la Ley finalmente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10. de Octubre del 2007 viola dichos principios constitucionales no en una, sino en varias de sus disposiciones, lo cual lleva a concluir que una de dos: o los congresistas no han entendido en qué consisten dichos principios constitucionales, o bien, hubo negligencia, falta de profundidad en el tema y exceso de confianza a la hora de analizar tales situaciones.

En el Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados del 11 de Septiembre del 2007, se señala que para esa Comisión no habían pasado desapercibido las críticas y comentarios de diversos sectores de la población en el sentido de que las disposiciones que regulaban al IETU eran violatorias del Artículo 31 Fracción IV Constitucional, por lo que se estimaba conveniente manifestar los considerandos por los cuales la Ley del IETU no violaba tales principios.

De esta manera, reconocen que las contribuciones deben cumplir con los principios de proporcionalidad, equidad y legalidad, manifestando los diversos puntos de vista por los cuales se considera que se cumple con ellos, más sin embargo, se señala que tal limitante a la facultad del legislador para imponer contribuciones encuentra su excepción en los fines **extra fiscales** de las contribuciones.

Dicho de otra forma, que de acuerdo al criterio de los legisladores, cuando una contribución tiene un fin extra fiscal ya no tiene que cumplir forzosamente con los citados principios de proporcionalidad, equidad y legalidad que emanan del Artículo 31 Fracción IV de la Constitución Política Mexicana.

Para ello argumentan que el IETU tiene además del fin de elevar la recaudación tributaria en nuestro país, diversos fines de carácter extra fiscal, tales como:

- a) Sustituir los ingresos petroleros.
- b) Lograr una mejor distribución de la riqueza.
- c) Contribuir al desarrollo sostenido del país.

De ésta forma se señala que “*se refuerza la constitucionalidad*” del IETU y se justifica el que no se permita la deducción de ciertas partidas en la mecánica de cálculo respectivo.

Entonces, gran parte del argumento o justificación manejado en el H. Congreso de la Unión para concluir que la Ley del IETU cumple con los principios constitucionales del Artículo 31 Fracción IV de la Constitución, descansa en la afirmación e idea de que por tener un supuesto fin extra fiscal, ya no tiene porque cumplir con tales principios.

En relación a los fines extra fiscales de las contribuciones, es decir, aquellos fines ajenos al de recaudar para cubrir los gastos públicos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha emitido jurisprudencia, señalando que tales fines tienen su fundamento en el Artículo 25 Constitucional y que su aplicación debe reflejarse en la Ley, en su exposición de motivos o en cualquier etapa de formación de la Ley respectiva, ya que en caso de problemas de constitucionalidad de la Ley deberá atenderse a las justificaciones expresadas por los órganos encargados de crearla.

Más aún, en la jurisprudencia, No.46/2005 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en Mayo de 2005, se reconoce de manera indirecta que tales dispositivos legales, aunque tengan un fin extra fiscal, deben cumplir con los principios constitucionales y por ello se señala que los razonamientos o fines extra fiscales deben expresarse en alguna de las etapas de formación de la Ley, para así poder estar en condiciones de determinar la

validez constitucional de tal contribución ya que los fines extra fiscales sólo serán un elemento más a considerar para determinarlo.

Esto es así, ya que no basta con que se le asigne un **fin extra fiscal** a una Ley para que sea constitucional de facto, ya que de ser así se estaría entonces sujetos a que se pudiera establecer cualquier cantidad de contribuciones con ese fin tan genérico y amplio como lo es la **redistribución de la riqueza**, y que es uno de los fines que se manejan en la creación del IETU.

Por otra parte, se comenta la siguiente tesis de la SCJN:

CONTRIBUCIONES. LOS FINES EXTRAFISCALES NO PUEDEN JUSTIFICAR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La existencia de un fin extra fiscal, entendido éste como un objetivo distinto al recaudatorio que se pretende alcanzar con el establecimiento de una determinada contribución no puede convertirse en un elemento aislado que justifique la violación a los principios de legalidad, proporcionalidad, equidad y destino al gasto público consagrados por el artículo 31, fracción IV de la Ley Fundamental.

Los fines extra fiscales son exclusivamente otros elementos que debe analizar el órgano de control para determinar la constitucionalidad o no de un determinado precepto.

Por lo tanto, se cree que es evidente que a los legisladores les faltó profundizar en el tema y que, bajo las situaciones de posible o real inconstitucionalidad con que se publicó la Ley del IETU, puede ocasionar el que una gran cantidad de contribuyentes no cumplan o minimicen sus pagos con el riesgo de cometer infracciones a la autoridad fiscal. (Regalado: 2007).

Cabe señalar que en la iniciativa de Ley presentada el pasado día 7 de septiembre del 2009, por el Secretario de Hacienda se propone modificaciones al IETU más no su derogación.

## **CAPÍTULO 2**

# **LA ECONOMÍA INFORMAL Y SUS MODALIDADES**

Para investigar la verdad es preciso dudar,  
en cuanto sea posible, de todas las cosas.

René Descartes.

## CAPÍTULO 2. LA ECONOMÍA INFORMAL Y SUS MODALIDADES

### 2.1 Origen de la Economía Informal.

De acuerdo con los datos de la (OCDE: 2002), existen diferentes terminologías para describir el fenómeno socioeconómico de quienes están al margen de la Ley desarrollen actividades económicas, esa terminología es de uso coloquial el argot económico enfocado a actividades empresariales o bien de otra índole, tales como asalariados, arrendadores, prestadores de servicios entre otros, en la terminología empleada por el manual de organización de la OCDE se pueden encontrar términos como economía subterránea, economía oculta, economía paralela o bien el propio término de economía informal, para efectos de la presente tesis se utilizará este último término considerando que la formalidad en la economía es aquella que encaja en la norma y en *contrario sensu* el término informal es que se encuentra al margen de la Ley.

En este Capítulo se puede establecer que la economía informal tiene su origen, delimitando aspectos relacionados con el país, desde la Colonia, esta herencia sociocultural adoptada por la influencia española inicia con los grandes mercados públicos donde se comercializaban productos agrícolas, minerales y otros bienes, que muchos de ellos eran comercializados en el mercado negro. Desde la etapa de la Conquista hasta la Independencia el constante crecimiento poblacional originó un incremento permanente en el manejo de la economía al margen de la Ley.

A partir del año 1910 cuando se llevó a cabo la Revolución, México detona una diversidad de actividades económicas y a partir de 1917 se implementan diversos impuestos que afectaban el crecimiento de las empresas formales, inhibiendo su desarrollo e incrementando la proliferación de negocios en la vía pública, además de la comercialización en el mercado negro de productos de diversas partes del mundo.

Para llegar a comprender la dimensión del problema, así como la medición de la economía informal se clasifica en dos grupos según lo señala en su obra (Chapa Cantú: 2009) que son indirectos y directos.

El primero de ellos no se parte de una definición concreta, simplemente se atribuye su magnitud al comportamiento de indicadores asociados con la informalidad; de igual forma los directos miden la economía informal a partir de diagnósticos, encuestas y otros elementos estadísticos a personas y organizaciones llegando a determinar de manera precisa las características que deben de tener los sujetos de estudio para pertenecer al sector informal.

*Otras causas de la informalidad pueden dividirse en:*

*Estructurales:*

Son aquellas que derivan del funcionamiento y dinámica de los mercados laborales, del desempeño general de la economía y de los rezagos característicos que puedan asumir la política del desarrollo. Adicionalmente están también los enormes rezagos sociales y económicos que exhibe el país, los que no ha sido posible remontar en las últimas tres décadas y que impone límites absolutos a la capacidad de crecimiento económico, de absorción de la fuerza laboral marginada y de correspondencia en los compromisos supuestos entre empleadores y trabajadores, entre sociedad y Gobierno.

*Institucionales:*

Son reglas y procedimientos excesivamente rígidos y costosos que obligan a los actores económicos frente al Gobierno, en el entendido de que, a su vez el Estado les garantizara seguridad laboral y servicios públicos básicos tales como seguridad, salud o educación entre otros. Los numerosos trámites, pagos y reglas resultan invariablemente costosos si no garantizan al trabajador la seguridad laboral y las prestaciones inherentes; el efecto destructor de una gran parte de esas regulaciones obedece no únicamente a elaboraciones

legales deficientemente sustanciadas, sino también a la rigidez de acuerdos políticos incompatibles con la dinámica económica actual.

Como esencia de este trabajo de tesis doctoral es necesario contar con la definición precisa de economía informal y que se describe como sigue:

## **2.2 Definición de Economía Informal.**

Es aquella que se realiza con actividades productivas que deberían de estar incluidas en el producto nacional (Smith y Mirus: 1997).

De igual forma se señala como definición de economía informal, cómo aquellas actividades económicas que realizan las personas que al cobijo de la Ley realizan actividades fuera del alcance ([www.alafec.unam.mx/asam](http://www.alafec.unam.mx/asam)).

## **2.3 Métodos para calcular la Economía Informal y cifras de evasión.**

### **Método Indirecto.**

Estos métodos permiten analizar el comportamiento de variables que sirven como indicadores de las actividades informales, se menciona el método de insumo físico y enfoque monetario.

### **Método de Insumo Físico.**

Este método está enfocado con el consumo de energía, este aspecto es analizando la utilización de la energía eléctrica que no está explicada por la actividad de la economía formal.

Incluye actividades domésticas, actividades realizadas por uno mismo y servicios no registrados.

### **Método de Enfoque Monetario.**

La variante del enfoque monetario que consiste en estimar una demanda de dinero, es el método más empleado, ya que tiene menos limitaciones que la variante de denominación de billetes y la variante del coeficiente fijo. Esta metodología se basa en la hipótesis de que las actividades de la economía informal son efectuadas en efectivo. En este sentido, se estima una demanda de dinero donde el porcentaje que las monedas y billetes representan del agregado monetario, es función de la carga tributaria, medida por la variable ingresos tributarios como porcentaje del PIB. Los supuestos que sustentan esta teoría son los siguientes: el dinero sirve para acumular riqueza y la economía informal es causada por la excesiva carga fiscal.

### **Método Directo.**

Este método se utiliza para la medición de la economía informal para datos estadísticos para empleos o empresas.

Para diferenciar el sector formal del informal se puede basar en la definición, tomando en consideración la información de la ONU\* donde se conceptualiza como sector informal a un grupo de empresas familiares o empresas no incorporadas de propiedad familiar que cuentan con las siguientes características que entre otras las empresas informales, por cuenta propia, que pueden emplear trabajadores familiares o empleados ocasionales y empresas de empleadores informales que contratan uno o más trabajadores estas últimas empresas deben presentar al menos uno de los siguientes requisitos: tamaño de unidad por debajo de un determinado nivel de empleo, y el no registro de la empresa y/o sus empleados, finalmente podemos determinar dos categorías en el sector informal de acuerdo con las normas internacionales: La empresa familiar y las microempresas.

---

\* **Cfr** Organización de las Naciones Unidas, Manual del Sistema de Cuentas Nacionales.

En el primer rubro, son dueños independientes o dueños por cuenta propia trabajadores, familiares, aprendices y trabajadores transitorios sin una permanencia laboral, en el segundo que comprende unidades entre un número bajo de empleados que no están registradas o que no registran a sus trabajadores.

Se puede partir también de una definición establecida en nuestro país, clasificándolas por gran división económica se incluyen solamente empresas con actividad de manufactura, comercio, construcción, servicios, transporte, etc., por número de trabajadores donde se incluyen a los que trabajan por su cuenta no más de cinco personas en el comercio, no más de 15 personas en la construcción, en el servicio y en el transporte.

No se consideran actividades propias del sector formal como son ferrocarriles, el aspecto internacional y el gobierno, de igual forma no se considera el sector transporte de carga y de pasajeros.

### **Estimación del Sector Informal y su potencial de recaudación con el Método de Insumo Físico.**

Para estimar la economía informal, la metodología del sistema insumo físico, atribuye a la economía informal el consumo de energía eléctrica aparentemente no aplicado la actividad formal y de esa manera estima su tamaño en el periodo, considerando al Sexenio 1995-2001 como período estable. La última columna de la tabla 1.1 es el tamaño estimado de la economía escondida. Los cálculos arrojan una estimación del 26% del producto interno bruto como economía subterránea para el año 2008. Los resultados en general resultan interesantes porque replican el comportamiento de la dimensión de la economía subterránea que podría esperarse dada la conducta de la economía mexicana. Una caída de la economía subterránea en los años 2001-2002 por el auge económico y una aceleración a partir de 2008 como resultado de la crisis económica de ese año.

**Tabla 3. Economía Subterránea en México. Estimaciones por el Método de Insumo Físico. Consumo Eléctrico.**

<b>Año</b>	<b>Consumo Eléctrico Gigawatts*</b>	<b>PIB Miles de pesos de 2000**</b>	<b>CE/PIB</b>	<b>PIB Teórico año 2008</b>	<b>PIB Teórico</b>	<b>Economía Informal % del PIB</b>
1995	105098	1042981	0.1007669	1023350	-19632	-1.9
1996	113091	1085801	0.1041545	1101178	15377	1.4
1997	117664	1141999	0.1030333	1145706	3707	.03
1998	121974	1190132	0.1024878	1187673	-2459	-0.2
1999	125559	1232276	0.1018920	1222580	-9695	-0.8
2000	130762	1256196	1.1040936	1273242	17046	1.4
2001	141063	1312200	0.1075011	1373544	61344	4.7
2002	146184	1230608	0.1187901	1423408	192800	15.7
2003	155747	1293859	0.1203740	1516524	222665	17.2
2004	165436	1381525	0.1197488	1610867	229341	16.6
2005	178850	1449310	0.1234035	1741480	292170	20.2
2006	184654	1503500	0.1228161	1797994	294495	19.6
2007	197073	1602251	0.1229976	1918919	316668	19.8
2008	206637	1597233	0.1293718	2012045	414812	26.0

**Fuente:** \*Chapa, Flores y Valero. La Economía Informal: UANL: 2007.

Estos resultados son consistentes con una de las principales conjeturas del tema de tesis, la relación negativa entre el tamaño de la economía informal y el desempeño económico. Cuando la economía se desacelera, las personas tienden a desplazarse hacia la economía subterránea. Sin embargo a pesar de que el método parece captar adecuadamente los movimientos, resulta una aproximación aceptable el resultado del indicador.

\*\* PIB Miles de pesos de 2000

### El tamaño de la economía informal por el Método Monetario.

Para poder llevar a cabo de la economía informal se tiene que partir de la estimación de una demanda de dinero, se emplean los resultados de una de las dos estimaciones satisfactorias de la demanda de dinero, en la última columna de la siguiente tabla se reportan las estimaciones de la economía informal.

**Tabla 4. Economía Subterránea en México. Estimaciones por el Método de Insumo Físico. Dinero Ajustado.**

Año	Dinero Ajustado en Millones	Dinero sin Impuestos (Millones de pesos)	Dinero Ilegal (Millones de Pesos)	Velocidad De (Ingreso de Dinero)	Economía Informal (Millones de Pesos)	% del PIB
1971	23	5	18	8.9	161	32.76
1972	27	6	21	8.4	180	31.86
1973	33	7	26	8.2	213	30.84
1974	43	9	35	8.8	306	34.02
1975	57	10	46	8.9	418	37.97
1976	64	12	52	8.3	429	31.30
1977	92	16	76	8.8	668	36.10
1978	114	19	95	8.4	801	34.29
1979	163	27	136	8.3	1132	36.89
1980	206	32	173	9.1	1573	32.63
1981	284	45	239	9.3	2235	41.05
1982	412	83	330	9.7	3197	40.60
1983	730	143	287	12.5	7339	40.02
1984	1175	232	942	12.7	11965	38.19
1985	1724	345	1380	13.7	18966	46.09
1986	1768	327	1441	21	30242	47.80
1987	4396	823	3573	24.9	89106	43.34
1988	9454	1706	7749	25.7	199010	39.23
1989	11587	2076	9511	25	237876	29.92

1990	16654	3136	13518	21.4	289900	21.73
1991	23962	4517	19446	14.6	283988	22.55
1992	29430	5353	24077	10.2	244544	23.18
1993	36321	6553	29769	9.5	283285	28.01
1994	42091	7645	34447	9.6	329162	25.26
1995	48905	10202	38702	13.3	514640	23.67
1996	61006	13048	47958	13.3	637918	24.19
1997	79032	15819	63213	11.9	751226	26.75
1998	98297	18774	79523	11.7	930290	22.41
1999	128915	23315	105600	11.6	1228970	24.60
2000	132770	25217	107552	11.4	1230467	25.87
2001	166185	30283	135902	10.5	1433653	25.46
2002	167412	32348	137875	11.9	1546589	25.89
2003	169584	34785	139645	11.8	1589652	25.97
2004	170145	36896	141634	12.7	1605478	26.45
2005	171562	39784	143763	12.9	1607896	25.17
2006	172896	41968	145123	13.5	1609784	25.70
2007	174842	43768	147974	12.8	1611035	25.23
2008	175893	45741	149856	14.1	1613402	25.17
2009	176150	46892	151243	14.3	1615489	25.01

**Fuente:** Chapa, Flores y Valero. La Economía Informal: UANL: 2007.

La economía informal estuvo creciendo hasta el año 1988 para después sufrir una caída en los cuatro años consecutivos pasando de 47.8% en 1988 a 21.73% del PIB en 1992. A partir de ese año la economía informal ha permanecido dentro del rango del 25% del Producto Interno Bruto (PIB). Es importante resaltar que mientras que en el método de insumo físico se estima un crecimiento conglomerado en su crecimiento de la economía informal, en relación al PIB, durante la crisis del 1995, el presente método monetario estima un crecimiento moderado de la economía informa. Este método es más complicado que el método anteriormente expuesto que es el de insumos físicos, pues toma en cuenta cambios que pueden afectar la demanda de dinero, como la tasa de interés mientras que el otro método, no hace lo propio.

El método monetario es más confiable para determinar la economía informal, sin embargo, es preciso apuntar que las estimaciones de la economía informal no son adecuadas para estimar un potencial recaudatorio porque se incluyen actividades ilegales que no podrían ser gravadas en caso de ser descubiertas por el SAT.

### El tamaño de la economía informal por el Método Directo.

Este método permite medir el tamaño del sector informal en términos del personal que se ocupa, así como su importancia económica y potencial recaudatorio como sigue; la encuesta nacional de empleo ofrece las siguientes cifras referentes a la ocupación de los trabajadores.

**Tabla 5. De la población ocupada en el país, por posición en la ocupación.\***

Indicador	2008		2009	
	III	IV	I	II
<b>I. Población total</b>	<b>106.794.362</b>	<b>107.012.819</b>	<b>107.229.677</b>	<b>107.443.499</b>
<b>2. Población de 14 años y más</b>	<b>77.396.311</b>	<b>77.750.619</b>	<b>78.171.076</b>	<b>78.718.334</b>
Población económicamente activa (PEA)	45.535.466	45.178.213	45.204.274	45.709.355
Ocupada	43.625.738	43.255.617	42.915.615	43.344.281
Desocupada	1.909.728	1.922.596	2.288.659	2.365.074
Población no económicamente activa (PNEA)	31.860.845	32.572.406	32.966.802	33.008.979
Disponible	5.132.479	5.343.724	5.656.258	5.864.619
No disponible	26.728.366	27.228.682	27.310.544	27.144.360
<b>3. Población ocupada por:</b>				
<b>3.1 Posición en la ocupación</b>	<b>43.625.738</b>	<b>43.255.617</b>	<b>42.915.615</b>	<b>43.344.281</b>
Trabajadores subordinados y remunerados	28.654.347	29.471.521	28.779.312	28.639.156
Asalariados	26.655.269	27.383.669	26.764.893	26.592.226
Con percepciones no salariales <sup>1</sup>	1.999.078	2.087.852	2.014.419	2.046.930
Empleadores	2.110.294	1.753.594	1.866.990	1.937.182
Trabajadores por cuenta propia	9.832.737	9.114.111	9.652.731	9.966.596
Trabajadores no remunerados	3.028.360	2.916.391	2.616.582	2.801.347
No especificado	0	0	0	0

**Fuente:** Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. STPS-INEGI.

\* Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

Los datos proporcionados por la encuesta nacional de empleo para el segundo trimestre del 2009, estima que en México hay una población económicamente activa de 45'709,355 habitantes de los cuales, 2'365,074 se encuentran desocupadas, de igual forma, los trabajadores informales que en México se desempeñan son 15.491.795, es decir, en términos globales, un 47.16% se encuentra en la economía informal.

La encuesta reporta un total de 43'344,281 de personas ocupadas en el país, número que se reduce a 32'842,904 una vez que se quita el sector agropecuario, adultos mayores de 80 años, personas con impedimento para trabajar; personas que manifiestan no haber trabajado habitualmente, así como, la desocupada dentro de la misma PEA según la Tabla 5. Encuesta nacional de Ocupación y Empleo, (Citado por Chapa, Flores, Valero, *et al.* 2007:48)

Finalmente es conveniente resaltar que existe la sospecha que dentro de los informales existen contribuyentes enanos que están dentro de una figura jurídica pero realizan actividades informales, esa diferencia atiende al 2.83% de la población, cantidad que redondea la propuesta en la presente tesis doctoral del 50% de la población económicamente activa en estado de informalismo.

#### **Estimación de la recaudación potencial del sector informal por concepto de ISR.**

Haciendo el análisis de los trabajadores informales que de manera potencial pudiesen incorporarse a la formalidad, es necesario eliminar a los trabajadores no remunerados por su trabajo por la cantidad de 2'801,347 y a los trabajadores que declaran desconocer su ingreso 264,371.

Estimar un ingreso potencial para estos trabajadores pudiese generar una sobreestimación de la recaudación, así pues, en el análisis de la presente estimación, se considera a los trabajadores informales restantes, cantidad que asciende a 29'777,186 todo ello de acuerdo a la información al segundo trimestre del 2009, calculando el impuesto al ingreso con base a la tarifa del

Artículo 177 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta para el ejercicio 2009, de tal manera que se permita calcular el potencial recaudatorio con la información disponible que se presenta en esta tesis doctoral. Se decidió proyectar el ingreso mensual de los trabajadores en la muestra otorgando un nivel medio de ingreso proporcional al que normalmente percibe una persona física en las diferentes zonas del país quedando la proyección como sigue:

**Tabla 6. Tarifa del Artículo 177 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta 2009.**

Ingreso Mínimo	Ingreso Máximo	Cuota Fija	Porcentaje aplicables S/ el excedente al L.I.
0.01	5,952.84	0.00	1.92
5952.85	50,524.92	114.24	6.40
50,524.93	88,793.04	2,966.76	10.88
88,793.05	103,218.00	7,130.88	16.00
103,218.01	123,580.20	9,438.60	17.92
123,580.21	249,243.48	13,087.44	19.94
249,243.49	392,841.96	38,139.60	21.95
392,841.97	Arriba	69,662.40	28.00

Fuente: Tarifa Artículo 177 de la LISR 2009.

**Tabla 7. Distribución del ingreso de acuerdo a los indicadores del ingreso per cápita del país para el año 2009.**

Ingreso Mínimo	Ingreso Máximo	Número de personas	Porcentaje
0.01	5,952.84	1'369,750	4.6
5952.85	50,524.92	893,315	3.0
50,524.93	88,793.04	3'603,039	12.1
88,793.05	103,218.00	22'273,335	74.8
103,218.01	123,580.20	506,212	1.7
123,580.21	249,243.48	446,665	1.5
249,243.49	392,841.96	387103	1.3
392,841.97	Arriba	297,771	1.0

Fuente: Tarifa Rangos Art.177 de la LISR. Porcentajes propios de tesis.

**Tabla 8. Distribución del ingreso y cálculo estimado del impuesto a recaudar considerando una media del ingreso para efecto de la tarifa de ISR.**

Ingreso Mínimo	Ingreso Máximo	Número de personas	Porcentaje
0.01	5,952.84	1'369,750	4.6
5952.85	50,524.92	893,315	3.0
50,524.93	88,793.04	3'603,039	12.1
88,793.05	103,218.00	22'273,335	74.8
103,218.01	123,580.20	506,212	1.7
123,580.21	249,243.48	446,665	1.5
249,243.49	392,841.96	387103	1.3
392,841.97	Arriba	297,771	1.0

Fuente: Tarifa Rangos Art. 177 de la LISR; Porcentajes propios de tesis.

**Tabla 9. Número de contribuyentes que percibe el promedio de ingresos estimado con base en el ingreso per cápita del país.** Se calcula el impuesto anual estimado para 2009, expresando la cantidad no recaudada por el fisco federal toda vez que han sido ingresos obtenidos por los particulares que operan en la economía informal en el país, considerando lo anterior, tenemos:

Número de personas	ingreso promedio anual	Ingresos estimados según el rango (En Miles de Pesos)	Impuesto causado y no declarado al SAT (En Miles de Pesos)	Porcentaje estimado en la obtención del ingreso 2009
1'369,750	5,000	7,533'625	131'496	4.6
893,315	28,237.38	25,226'219	1,376'107	3.0
3'603,039	69,658.98	250,984'039	18,190'104	12.1
22'273,335	96,005.25	2.138'363,220	184,530'838	74.8
506,212	113,399.10	57,403'985	5,701'491	1.7
446,665	186,411.84	83,263'646	11,441'800	1.5
//387,103	321,042.72	124,276'601	20,864'669	1.3
297,771	392,841.97	116,976'946	32,753'545	1.0

Fuente: Calculo propio de tesis producto de la propuesta.

Como se puede observar en la Tabla 9 el ingreso promedio estimado anual en la segunda columna, representa lo que una persona obtuvo u obtendrá promedio anual durante el ejercicio 2009 dentro de la economía informal, es decir, dentro de las personas que realizan actividades económicas al margen de la Ley, que no estén registradas, que se desenvuelven en tianguis, comercio en la vía pública en puestos fijos o semifijos, que si bien pagan una “plaza” como pago de permiso para operar, pero no contribuyen al gasto público por las ganancias obtenidas como lo señala el Art. 1º Fracción I de la Ley de Impuesto sobre la Renta el cual señala textualmente....Las personas físicas y morales, están obligados al pago del impuesto sobre la renta en los siguientes casos:

**Fracción. I.** Los residentes en México, respecto de todos sus ingresos cualesquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan.

Lo anterior, demuestra que en México, los informales, deja de pagar impuesto del ISR por la cantidad de: **\$ 274,990´050,000 pesos**, y considerando que la cantidad estimada de impuestos no contribuidos, el total representa un 46.13% del total de ISR proyectado en la Ley de Ingresos para el 2009 que es la cantidad de 596,053.9 (en millones de pesos).

Como se puede apreciar, la cifra enunciada en el párrafo anterior, es sumamente alarmante toda vez que, es conocido el dato del multicitado boquete financiero que actualmente se encuentra en la SHCP referente al déficit erogado por la baja del precio del petróleo entre otros indicadores y de donde, ese boquete financiero asciende a 300 MMDP, lo cual casi quedan cubiertos si se ampliara la base de contribuyentes, es decir, con el ahorro financiero del adelgazamiento del gasto público, la generalización de la tasa del IVA y la ampliación de la base tributaria permitirían tener un incremento sobre 500 MMDP para el año 2010 teniendo la posibilidad de la derogación del IETU y del IDE, impuestos que atacan la parte productiva de las Pymes generando una crisis económica regresiva, ya que son impuestos que debilitan la capitalización, la generación de empleos, la inversión considerando que en México el 98.5% de las empresas se ubican como Pymes.

Lo anterior representa una cantidad que pudiese apoyar el presupuesto de las siguientes áreas de atención:

1. Tan solo en erogaciones de las dependencias y entidades destinadas al Programa de Ciencia y Tecnología, lo no recaudado representa 6.3 veces más de este presupuesto.
2. Para el Ramo 33:

**Tabla10. Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (pesos).**

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	220,332,600,000
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	48,617,763,600
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se distribuye en:	39,880,697,500
Estatal	4,833,540,537
Municipal	35,047,156,963
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	40,874,524,482
Fondo de Aportaciones Múltiples, que se distribuye para erogaciones de:	12,985,155,106
Asistencia Social	5,922,597,477
Infraestructura Educativa	7,062,557,629
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, que se distribuye para erogaciones de:	4,321,600,000
Educación Tecnológica	2,557,190,226
Educación de Adultos	1,764,409,774
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	6,916,800,000
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	22,333,190,600
<b>Total</b>	<b>396,262,331,288</b>

**Fuente:** Anexo 14, tercera sección. Diario Oficial de la Federación. 28 de noviembre del 2008. p56.

En este apartado, la cantidad evadida de impuesto en la economía informal en el renglón del ramo 33 para aportaciones Federales para las Entidades Federativas y los municipios, casi el 70% de este presupuesto cubre con la cantidad no recaudada, es decir, que los estados y municipios pudiesen contar con un 70% más de recursos para apoyo en los programas de educación básica, servicios de salud, infraestructura educativa, educación tecnológica, desarrollo social entre otros.

3. Comparativamente, para el deporte, los recursos que sabemos han sido escasos y por ende los resultados deportivos en las justas internacionales –no hablar de la baja cultura deportiva del

país-, refleja un deterioro ya que representa lo no recaudado, la proporción preocupante de 79.5 veces el presupuesto anual de la CONADE como se muestra en la tabla siguiente:

**Tabla 11. Tabla comparativa de los recursos evasión-CONADE.**

<b>PRESUPUESTO TOTAL CONADE</b>	<b>3,457,076,828.0</b>
INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA DE LOS JUEGOS DEPORTIVOS PANAMERICANOS GUADALAJARA 2011	700,000,000.0
CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO CENTRO PARALIMPICO NACIONAL EN JALISCO	300,000,000.0
FONDO DE INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA MUNICIPAL	640,500,000.0
JUEGOS DEPORTIVOS CENTROAMERICANOS Y DEL CARIBE VERACRUZ 2014	100,000,000.0
PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS DE CONADE	1,716,576,828.0

**Fuente:** Tercera Sección. Diario Oficial de la Federación. 28 de Noviembre del 2008. p56.

4. Considerando el nivel de no recaudación por la economía informal, el impacto que en ella se refleja, encontramos que para el programa de desarrollo humano de oportunidades, 5.7 veces de su presupuesto anual, representa lo no recaudado como se muestra a continuación:

**Tabla 12. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**

Desarrollo Social	25,909.6
Educación Pública	18,460.8
Salud	3,475.0
<b>Total</b>	<b>47,845.4</b>

**Fuente:** Anexo 19, tercera sección. Diario Oficial de la Federación. 28 de noviembre del 2008.p60.

5. Finalmente, en la tabla siguiente, se expresa la tabla total de egresos del país durante el año 2009 y donde es importante resaltar que la cantidad no contribuida por la economía informal, el impacto tributario en las finanzas públicas del país, es total, por mencionar un caso, en el sector educativo, el presupuesto representa 1.3 veces más de su presupuesto.

Tabla 13. Gasto Neto Total de la Federación 2009.

<b>A: RAMOS AUTÓNOMOS</b>		<b>54,938,018,738</b>
<b>Gasto Programable</b>		
01	Poder Legislativo	9,304,951,608
	Cámara de Senadores	2,992,716,860
	Cámara de Diputados	5,284,534,748
	Auditoría Superior de la Federación	1,027,700,000
03	Poder Judicial	32,539,820,490
	Suprema Corte de Justicia de la Nación	3,563,970,828
	Consejo de la Judicatura Federal	26,977,964,862
	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	1,997,884,800
22	Instituto Federal Electoral	12,180,746,640
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	912,500,000
<b>B: RAMOS ADMINISTRATIVOS</b>		<b>792,536,480,051</b>
<b>Gasto Programable</b>		
02	Presidencia de la República	1,798,061,366
04	Gobernación	9,594,007,041
05	Relaciones Exteriores	5,347,708,810
06	Hacienda y Crédito Público	36,683,345,053
07	Defensa Nacional	43,623,321,860
08	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	70,705,385,277
09	Comunicaciones y Transportes	72,484,915,633
10	Economía	14,153,375,103
11	Educación Pública	200,930,557,665
12	Salud	85,036,468,164
13	Marina	16,059,281,110
14	Trabajo y Previsión Social	4,090,680,109
15	Reforma Agraria	5,804,348,633
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	45,059,843,382
17	Procuraduría General de la República	12,309,857,565
18	Energía	43,816,036,778
20	Desarrollo Social	68,146,568,105
21	Turismo	4,001,271,236
27	Función Pública	1,568,055,793
31	Tribunales Agrarios	926,048,766
32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1,505,655,423
36	Seguridad Pública	32,916,838,380
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	500,116,073
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	15,474,732,726
<b>RAMO: 40 INFORMACIÓN NACIONAL ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA</b>		
	Instituto Nacional de Estadística y Geografía	7,648,600,000
<b>C: RAMOS GENERALES</b>		<b>1,434,591,539,744</b>
<b>Gasto Programable</b>		
19	Aportaciones a Seguridad Social	226,142,493,531
23	Provisiones Salariales y Económicas	82,935,278,145
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	49,036,374,000
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	396,262,331,288

Fuente: Ley de Ingresos de la Federación 2009.

Tabla 14. Gasto No Programable 2009.

<b>Gasto No Programable</b>		
24	Deuda Pública	214,040,425,245
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	430,182,090,535
29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	0
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	5,000,000,000
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	30,992,547,000
<b>D: ENTIDADES SUJETAS A CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO</b>		<b>1,014,411,472,248</b>
<b>Gasto Programable</b>		
GYN	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	88,358,000,000
GYR	Instituto Mexicano del Seguro Social	299,000,000,000
TOQ	Comisión Federal de Electricidad	199,040,000,000
T10	Luz y Fuerza del Centro	33,712,000,000
TZZ	Petróleos Mexicanos (Consolidado)	349,390,300,000
<b>Gasto No Programable</b>		
Costo Financiero, que se distribuye para erogaciones de:		44,911,172,248
TOQ	Comisión Federal de Electricidad	4,894,900,000
TZZ	Petróleos Mexicanos (Consolidado)	40,016,272,248
<b>Neteo:</b> Resta de: a) aportaciones ISSSTE de Gobierno Federal y de los Poderes y Ramos Autónomos; b) subsidios y transferencias a las entidades de control directo en la Administración Pública Federal		<b>258,647,510,781</b>
<b>GASTO NETO TOTAL</b>		<b>3,045,478,600,000</b>

Fuente: Ley de Ingresos de la Federación 2009.

Lo anterior lleva a comprender el gran impacto tributario de la economía informal en México, tema de la presente tesis doctoral. Como ejemplo de este impacto, el sector educativo contaría con 130% más de su presupuesto en un año para el desarrollo de los mexicanos. El adelanto del país sería diferente, con mayor cantidad de sueldos para los profesores, presupuesto para infraestructura, abatimiento del rezago social en mediano plazo, y una gran cantidad de beneficios disminuyendo el rezago social producto del bajo nivel educativo. Más aún, representaría la evasión 14.28% del presupuesto que se otorgaba a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro por el Estado, misma que se vería optimizada una vez implementado el decreto de liquidación y por ende desaparición de esta paraestatal.

Lo anterior, sin lugar a duda, permitirá el adelgazamiento del gasto realizado por el Estado, en una compañía que por años permaneció en liquidación y que la situación sindical representaba una enorme dependencia económica del gobierno con indicadores económicos deficitarios en todos sus rubros financieros

**Tabla 15. Gasto Neto Total y proporción frente a evasión estimada.**

<b>A: RAMOS AUTÓNOMOS</b>	<b>54,938,018,738</b>	<b>19.98 %</b>
<b>Gasto Programable</b>		
01 Poder Legislativo	9,304,951,608	3.38%
Cámara de Senadores	2,992,716,860	1.09%
Cámara de Diputados	5,284,534,748	1.92%
Auditoría Superior de la Federación	1,027,700,000	.3%
03 Poder Judicial	32,539,820,490	11.83%
Suprema Corte de Justicia de la Nación	3,563,970,828	1.3%
Consejo de la Judicatura Federal	26,977,964,862	9.81%
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	1,997,884,800	.7%
22 Instituto Federal Electoral	12,180,746,640	4.43%
35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos	912,500,000	.33%
<b>B: RAMOS ADMINISTRATIVOS</b>	<b>792,536,480,051</b>	<b>288%</b>
<b>Gasto Programable</b>		
02 Presidencia de la República	1,798,061,366	.65%
04 Gobernación	9,594,007,041	3.49%
05 Relaciones Exteriores	5,347,708,810	1.94%
06 Hacienda y Crédito Público	36,683,345,053	13.34%
07 Defensa Nacional	43,623,321,860	15.86%
08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	70,705,385,277	25.71%
09 Comunicaciones y Transportes	72,484,915,633	26.36%
10 Economía	14,153,375,103	5.15%
11 Educación Pública	200,930,557,665	73.07%
12 Salud	85,036,468,164	30.92%
13 Marina	16,059,281,110	5.84%
14 Trabajo y Previsión Social	4,090,680,109	1.49%
15 Reforma Agraria	5,804,348,633	2.11%
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	45,059,843,382	16.39%
17 Procuraduría General de la República	12,309,857,565	4.48%
18 Energía	43,816,036,778	15.93%
20 Desarrollo Social	68,146,568,105	24.78%
21 Turismo	4,001,271,236	1.46%
27 Función Pública	1,568,055,793	.57%
31 Tribunales Agrarios	926,048,766	.3%
32 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1,505,655,423	.5%
36 Seguridad Pública	32,916,838,380	11.97%
37 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	500,116,073	.18%
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	15,474,732,726	5.63%
<b>RAMO: 40 INFORMACIÓN NACIONAL ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA</b>		
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	7,648,600,000	2.78%
<b>C: RAMOS GENERALES</b>	<b>1,434,591,539,744</b>	<b>521%</b>
<b>Gasto Programable</b>		
19 Aportaciones a Seguridad Social	226,142,493,531	82.24%
23 Provisiones Salariales y Económicas	82,935,278,145	30.16%
25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	49,036,374,000	17.83%
33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	396,262,331,288	144%
<b>Gasto No Programable</b>		
24 Deuda Pública	214,040,425,245	77.8%
28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	430,182,090,535	156%
29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	0	
30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	5,000,000,000	1.82%
34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	30,992,547,000	11.27%
<b>D: ENTIDADES SUJETAS A CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO</b>	<b>1,014,411,472,248</b>	<b>368%</b>

<b>Gasto Programable</b>			
GYN	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	88,358,000,000	32.13%
GYR	Instituto Mexicano del Seguro Social	299,000,000,000	108%
TOQ	Comisión Federal de Electricidad	199,040,000,000	72.38%
T10	Luz y Fuerza del Centro	33,712,000,000	12.26%
TZZ	Petróleos Mexicanos (Consolidado)	349,390,300,000	127%
<b>Gasto No Programable</b>			
Costo Financiero, que se distribuye para erogaciones de:		44,911,172,248	16.3%
TOQ	Comisión Federal de Electricidad	4,894,900,000	1.78%
TZZ	Petróleos Mexicanos (Consolidado)	40,016,272,248	14.55%
<b>Neteo:</b> Resta de: a) aportaciones ISSSTE de Gobierno Federal y de los Poderes y Ramos Autónomos; b) subsidios y transferencias a las entidades de control directo en la Administración Pública Federal		<b>258,647,510,781</b>	<b>94.06%</b>
<b>GASTO NETO TOTAL</b>		<b>3,045,478,600,000</b>	<b>1107%</b>

**Fuente:** Anexo 19, Gastos Netos Totales. Tercera sección. Diario Oficial de la Federación. 28 de noviembre del 2008. p41 y Cálculo propio de tesis.

Por la anterior, como se puede apreciar en la tabla 15 donde se lleva a cabo el análisis comparativo de lo presupuestado contra las cifras de cada programa del presupuesto de egresos de la federación, con ello, en esta óptica, se observa que lo no recaudado representa un importante porcentaje de limitante en el ejercicio del gasto público producto de la baja recaudación.

Cabe señalar que esta tabla demuestra que el porcentaje comparativo tan bajo refleja lo inoperante del presupuesto y de la captación fiscal de las finanzas públicas. Por ello, permitirá analizar que la economía informal es factor fundamental en los trabajos de reestructura fiscal en la reforma para ampliar la base de contribuyentes, donde, no solo la captación del IVA generalizado ayudará a las finanzas públicas, sino la recaudación del Impuesto Sobre la Renta ya que es una Ley independiente, genérica y de observancia obligatoria toda vez que el IVA es un impuesto al consumo y el ISR es un impuesto a la renta, es decir, es un impuesto que grava el incremento de patrimonio de los particulares llámese persona física o persona moral y que por mandato de Ley no queda potestativo al sujeto pasivo determinar si paga o no, aún considerando que la Ley de ISR es un impuesto auto determinable no exime que se deba pagar lo exigible en ese ordenamiento ya que la forma de pago, los elementos de los impuesto que en este caso es el de renta, el contribuyente informal se ubica en supuestos jurídicos o de hecho que le hacen acreedor a un pago de esa contribución.

El determinar que el ISR alcance la sorprendente cantidad de 274 mil millones de pesos de lo no recaudado, deja ver el estado de inseguridad jurídica existente en el país ya que es evidente que no existe el principio fundamental del trato igual a iguales, siendo este cobijado por el artículo 1º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y considerando que si no existe el respeto por la carta magna desde el artículo primero, no existirá respeto al estado de derecho en el país que debe prevalecer en el México; con ello, los contribuyentes que pagan -como es el caso de los cautivos o de los contribuyentes que son responsables del cumplimiento de sus obligaciones-, el trato no sería de igualdad toda vez que el 44% de los potencialmente contribuyentes pagadores de impuesto no lo hacen.

Es pues, el soporte de la presente tesis doctoral el que la economía informal se incorpore y se logre la reforma fiscal tan importante, ya que esta tesis no sostiene solamente, el caso de que se plantee una reforma de manera estructural donde se generalice la tasa del IVA sino una verdadera reforma que coadyuve además a la incorporación al régimen formal de quienes no pagan ampliando la base de contribuyentes siendo esta una exigencia generalizada.

La propuesta de los legisladores, del Ejecutivo y de los investigadores deberá empatar en la reforma estructural articulada entre renta e IVA derogando impuestos poco útiles pero sí lacerantes e inconstitucionales como es el caso del IETU que por cierto, representa en la Ley de Ingresos de la Federación para el 2009, solo el 12% de lo recaudado por el IVA erosionando la planta productiva ya que solo lo pagan las empresas como son las sociedades mercantiles, las personas físicas con actividad empresarial y quienes reciben ingresos por honorarios y arrendamiento, teniendo todos ellos, quienes ofrecen inversión y desarrollo y paradójicamente son a quienes se les cobra más ya que hay veces que pagan hasta un 50% de impuesto entre los dos gravámenes.

Esto representaría la posibilidad de que de una manera creativa, articulada, inteligente y versátil, dejen de pagar impuesto como el IETU y la recaudación fiscal sea directa a quienes no pagan y no a quienes producen e invierten como es el caso de empresarios, comerciantes, profesionistas y arrendadores.

### **Estimación de la recaudación potencial del sector informal por concepto de IVA.**

El país de México está obligado a impulsar una reforma fiscal a fondo si quiere evitar el colapso de sus finanzas públicas en medio de la crisis global, avivando la propuesta de extender los impuestos al consumo e incluyendo a la enorme economía informal en los tributos como se ha planteado en la presente tesis doctoral.

Es importante señalar que la posible propuesta ha resultado ser políticamente dificultosa, como se ha mencionado, la clase política impide seriamente proponer aspectos con costo político que afecte la imagen de los partidos políticos, aún se esta inmerso en la peor recesión en más de 15 años, toda vez que el futuro político está en juego, de tal suerte que quien proponga aspectos que minen los ingresos de los ciudadanos, es probable que deteriore su imagen de frente a las elecciones para la presidencia de la república y 20 gubernaturas en el año 2012, esto es, increíble que el aspecto político permee el bienestar de la población. Cabe señalar que, el hecho de que se comente que existiría un incremento de impuestos y por ende una disminución en el ingreso de los ciudadanos, sería seriamente cuestionable ya que, el hecho de pagar una mayor cantidad de IVA, que lo pagarían quien más gana inclusive el informal subsidiando a los menos favorecidos, representaría un menor daño toda vez que, paralelamente se propondría la derogación del IETU y el IDE que representan una captación muy por debajo de las expectativas de unos impuestos tan lacerantes toda vez que quien paga este tributo son las empresas, los profesionistas y los arrendadores.

Por otro lado, las empresas recortan personal y los cientos de miles de desempleados recurren cada vez más a vías informales de ganarse la vida. Las opciones para rescatar las finanzas son bajar el gasto, algo que el Gobierno no quiere hacer para no deprimir más a la economía en contracción, endeudarse o subir los impuestos.

Y es específicamente el caso del tema de tesis, quizás más oportuno no ha podido ser ya que este tema fiscal que México tiene, es una asignatura pendiente: su recaudación es la más baja de América Latina –con tan solo 9.4% del Producto Interno Bruto (PIB), y por debajo de Guatemala y Haití para 2008-, siendo calamitosa la situación y el futuro incierto en medio de una pugna política de la segunda fuerza política del país, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) donde manifestó su negativa a analizar la evidente propuesta del IVA, generalizado a todos los actos o actividades realizados, aprobando solo el incremento de un punto en la tasa general y fronteriza, aspecto que resulta muy pobre para el tamaño de la problemática nacional.

La coyuntura internacional muestra que ya es hora de resolver ese problema y llevar a las finanzas a no depender tanto de las exportaciones petroleras, que son un tercio de los ingresos totales de México, pero sufren por la caída en la producción y los precios bajos del crudo, aunado a la baja representativa de la producción del yacimiento de CANTAREL que ha disminuido en un 21% (El Reforma, agosto 2008.portada). Siendo este un impacto enorme tan solo con la comparación de lo producido apenas en el mes de mayo del 2009.

No cabe duda que el tema petrolero vinculado con la reforma fiscal ha dejado las finanzas públicas menoscabadas, el déficit fiscal que prevé el gobierno del país para el cierre del año 2009 como se mencionó es de 300,000 Millones de pesos, los cuales apremia y es necesario reponer toda vez que el impacto global no pudo ser más inoportuno y desastroso para México.

De manera preliminar, en el tema anterior, se presenta la propuesta del potencial de recaudación de los informales, los cuales podría aportar una gran cantidad de ingresos, y de igual forma la posible recaudación de un IVA generalizado aunado a la exclusión del subsidio a la gasolina, pudiere dar a las finanzas públicas una enorme recaudación inclusive un repunte con beneficios sociales y empresariales sin precedentes.

En el caso del IVA, las propuestas políticas más acercadas a una realidad, es sin lugar a duda las realizadas por el Lic. Pablo Trejo Pérez investigador de la

UNAM (2009: Publicación del Congreso) quien es militante del PRD y donde sustenta que es necesaria la reforma estructural con IVA generalizado siendo esta propuesta la más sorprendente ya que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ha sido el principal opositor a la generalización de la tasa del IVA y es aquí donde vemos una apertura a encontrar un empate en los diferentes enfoques que beneficiarían el desarrollo del país.

Más aun, solamente la limitante del análisis de Pablo Trejo Pérez es lo restrictivo a medicinas y alimentos y al no comentar aspectos tan importantes del cómo ayudar a resarcir la política de apoyo a los que menos ganan mediante el apoyo al crédito al salario, genera un estigma hacia el hecho de que solo se maneje los aspectos de IVA a medicinas y alimentos.

Este punto es sin lugar a dudas, la hipótesis de que el freno a la estrategia de generalización de la tasa del IVA es de tintes políticos, toda vez que nunca se menciona el término del “pobre”; el que “menos gana”; la forma del “cómo se le apoyaría” y de paso como se involucraría al empleador a cumplir con su obligación de integrar a la formalidad a sus empleados, que por un lado exige el contribuyente que es formal que se abata la informalidad y la competencia desleal y por otro, releva de cumplir su obligación de asegurar a su trabajador no cubriendo el aspecto de salud, vivienda y recaudación al empleado dependiente de él.

Parecería que esto es un juego de doble lectura, por un lado exigir la formalización de todos los que participan en la economía informal y por otro, el no involucrarse en un problema nacional de seguridad social en el sector salud y en la cobertura en el tema de pensiones y jubilaciones además del aspecto de retiro al no registrar a los trabajadores dependientes de él en la nómina formal de las empresas llámese Mi pymes o grandes corporaciones.

Con lo anterior, se resolvería la situación actual del IMSS, toda vez que con la recaudación del informal y la incorporación de las de 17 millones de trabajadores informales, se reuniría una suma importante para responder al problema de seguridad social y de pensiones que aqueja al gobierno en una

sociedad que si bien es cierto, es joven en promedio, también es cierto que no contamos con una estructura que garantice el retiro de millones de mexicanos que en un lapso de 20 o 30 años pasaran a la jubilación sin respaldo alguno ya que el modelo chileno -como benchmarking-, que se estableció en México en la década de los noventas, ha sido un fracaso del Estado en el tema de Ahorro y Retiro de los trabajadores.

#### *Problema Estructural.*

México, siendo uno de los diez mayores productores y exportadores de crudo del mundo, no alcanzaría este año la meta de producción de petróleo, al menos, el país contrató una cobertura petrolera para este año que le dejará 70 dólares por cada barril exportado, a pesar de que el precio de su canasta de exportaciones ha cotizado entre 40 y 60 dólares por barril durante el 2009.

Sin esa cobertura, cuyo beneficio entrará en las arcas en noviembre, el hueco fiscal seguramente sería de 300,000 millones de pesos (22,600 millones de dólares), como lo señaló el Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda, Dionisio Pérez (Universal: 2009). De igual forma se reconoció que México enfrenta serias dificultades al tener un problema estructural en materia de recaudación.

Ahora, lo que es conveniente para llevar lo más rápido posible la recaudación hasta niveles cercanos al 20% del PIB, desde el 9.4% actual, es, ampliar la base gravable para ISR y de igual forma para Impuesto al Valor Agregado (IVA) sin lugar a dudas ya que al cobrar el IVA generalizado, contribuye de igual forma el informal.

El IVA, hoy es el 15%, tiene exenciones y para artículos como los alimentos y las medicinas a la tasa es cero, Ley del IVA. Art.2-A generalizar el IVA en materia de consumo indudablemente representaría un alivio para la recaudación, y de igual forma hacer que el comercio informal contribuya, ya que ese sector va a seguir creciendo por la crisis. Considerando que el crecimiento del sector informal, la captación del IVA al generalizar la tasa del

impuesto crecería de manera exponencial ya que al considerar el IVA en medicinas y alimentos y además disfrutar los que más ganan, de esa tasa, una cantidad enorme de contribuyentes de este impuesto, aún estando en la formalidad, no pagarían el IVA siendo que es para las clases desprotegidas toda vez que es un subsidio el estar a tasa cero determinados bienes o servicios.

De igual manera, el IVA para los informales, se vería recaudado toda vez que éstos, adquieren sus productos en su mayoría en centros comerciales donde el precio pactado incluye el IVA en los productos y los contribuyentes de ese sector, generalmente se dictaminan para efectos fiscales.

Quizás esto genere de manera inicial inflación, como en todo cambio, el impacto de la implementación de un mayor nivel de contribuciones, a comparación del daño enorme que ocasiona no contar con recursos públicos para todas las demandas de la sociedad, es y resultaría mínimo.

Por mencionar un caso, cuando la Unión Europea (UE), implementó el Euro en España, el cambio de pesetas a euros representó un brinco enorme en el manejo de la economía Española, de tal suerte, que convertir al tipo de cambio de las tradicionales pesetas a Euro representaba adherirse a un nuevo sistema monetario que infló los precios de todos los productos al grado de dejar en la mitad de recursos a la población por la paridad cambiaria. Ese ejemplo que en su momento vivió la llamada “Madre Patria”, dio inicio a hacer frente a los grandes retos de atender sus sectores de pobreza, de educación, de desarrollo, siendo que España, desde el año 1982, sus niveles de desarrollo eran por debajo de los de México, con ello, nos damos cuenta que todo cambio estructural requiere impactos en ciertos sectores, seguramente se verán afectados los más desprotegidos como ha sido siempre, pero deberá asumir el Gobierno el gran reto de promover un cambio gigante con impacto a los menos favorecidos.

Este aspecto, se considera que es una oportunidad que tiene el Gobierno en turno de correr el gran riesgo electoral a tres años, de luchar por una reforma

fiscal integral con base en el abatimiento del sector informal y el de generalizar la tasa del IVA en todos los actos o actividades que realizan las personas físicas y morales residentes en México, con ello, la consolidación de lograr un cambio estructural en las finanzas públicas dejaría al partido en el poder, el tiempo suficiente para implementarlo, derramar la riqueza interna de apoyos financieros que un Estado debe otorgar a su ciudadanía contando con finanzas públicas sanas y por otro, abatir los rezagos sociales que han generado más de cuarenta millones de pobres en nuestro país, tan solo en este año 2009, se incremento en seis millones de pobres extremos en México.

El costo beneficio o el costo de oportunidad habrá que valorarse pero de entrada, sería increíble la captación. En el estudio mencionado recientemente en esta tesis realizado por el Diputado (Pablo Trejo Pérez: 2008), es importante señalar que se pretende con ello recaudar 200 mil millones de pesos implementándolo, el cual pudiésemos considerar el siguiente cálculo estimativo.

Datos generales de población en el país, los cuales se encuentran en el rango de consumo toda vez que son los que contribuyen con el pago del IVA.

**Tabla 16. Población Económicamente Activa.**

<b>1. Población total</b>	<b>107.443.499</b>
<b>2. Población de 14 años y más</b>	<b>78.718.334</b>
Población económicamente activa (PEA)	45.709.355
Ocupada	43.344.281
Desocupada	2.365.074
Población no económicamente activa (PNEA)	33.008.979
Disponible	5.864.619
No disponible	27.144.360

**Fuente:** Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. STPS-INEGI.

En este nivel se presenta la población con los diferentes niveles de ingreso en México, los cuales consumen día con día bienes y servicios gravados a la tasa del 15% o tasa 0% además de los exentos.

**Tabla 17. Nivel de Ingreso.**

<b>3.3 Nivel de ingresos</b>	<b>43.344.281</b>
Hasta un salario mínimo	5.622.317
Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	9.623.854
Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	8.560.797
Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	7.709.365
Más de 5 salarios mínimos	4.616.580
No recibe ingresos <sup>2</sup>	3.608.910
No especificado	3.602.458

**Fuente:** Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. STPS-INEGI.

**Tabla 18. Población por Nivel de Ingreso.**

<b>POBLACIÓN POR NIVEL DE INGRESOS</b>	<b>TOTAL</b>	<b>IVA PROMEDIO</b>	<b>SIN IVA</b>	<b>IVA A RECAUDAR</b>
<b>NIVEL DE INGRESOS</b>	<b>43.344.281</b>			
Hasta un salario mínimo	5.622.317		0	0
Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	9.623.854		0	0
Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	8.560.797		0	0
Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	7.709.365	300		2,312
Más de 5 salarios mínimos	4.616.580	600		2,769
No recibe ingresos <sup>2</sup>	3.608.910	0	0	
No especificado	3.602.458	300		1,080

**Fuente:** Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. STPS-INEGI.

En los primeros cuatro meses del año, los ingresos fiscales cayeron un 14 por ciento a tasa anual, en medio de la recesión que llevaría al PIB a caer hasta un 10.5 por ciento este año, lo cual representaría una caída sin precedente en tan solo un año.

Los ingresos tributarios siguen siendo muy bajos, a pesar de que el año pasado el Gobierno aumentó impuestos empresariales de 16.5% a 17% (IETU:2009) e hizo una reforma para incrementar la recaudación del IVA teniendo la aplicación sobre base efectivo lo cual orillo a los contribuyentes a cubrir el IVA hasta el momento de su cobro o pago, esto produjo a las empresas a exigir mayor control y a planear sus pagos a costa de aspectos financieros de planeación del capital neto de trabajo de las organizaciones, impacto financiero

que ha ayudado poco a las empresas, ahora, para 2010, se espera el incremento a la tasa del 3% y la reducción del límite de depósitos en efectivo que realicen los empresarios que venden al público en general.

Pero las cosas tampoco pintan color de rosa a nivel político, en el pasado mes de julio, hubo elecciones legislativas para definir la estructura de la Cámara de Diputados la cual fue conformada en su mayoría por diputados de partidos de oposición lo que complicaría la posibilidad de implementar la generalización del IVA como solución al conflicto de impuestos y a la emergencia de cubrir el “boquete fiscal” señalado por el secretario en turno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De concretarse nueva reforma fiscal deberá pasar por la generalización del Impuesto al Valor Agregado (IVA), la desaparición del Impuesto Especial a Tasa Única (IETU), una flexibilización de la política tributaria y una mejor administración del gasto, todo ello como consenso de las diferentes apreciaciones profesionales entre ellos, fiscalistas, economistas y el sector privado.

La apreciación de la profesión organizada del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF) (El Semanario. 2009:20 Agosto. Portada) ve con el mismo lente la generalización del IVA, es el primer paso de una reforma fiscal profunda además de los organismos gremiales tal es el caso de la Confederación Patronal Mexicana (COPARMEX) (Jesús Silva Herzog, Centro de Documentación e Información, 2009: Abril), así mismo, el área de Contaduría Pública, quienes han sido por años, los expertos que manejan la parte instrumental de los impuestos, toda vez que es esa profesión son quien aplican y determinan las contribuciones, el aspecto fiscal, tema de derecho administrativo que el Contador Público ha manejado por años, y que dentro de la profesión organizada tienen un ganado espacio a considerar dentro de la opinión calificada de tan compleja materia y que el Instituto Mexicano de Contadores Públicos ha expresado en reiteradas ponencias tal es caso de la opinión de Alberto Verduco (Milenio: 2009) donde considera que la reforma fiscal no es un tema que sólo involucre IVA en alimentos y medicinas

solamente, hay muchos rubros donde se tiene que trabajar, pero lo que era una necesidad, ahora es un imperativo, al país le urge mejorar los esquemas de recaudación sobre impuestos indirectos, la nación requiere alcanzar niveles de recaudación de 18 a 20% como proporción del producto interno bruto (PIB) para enfrentar las obligaciones que hay en materia de gasto público.

Dicho organismo se ha expresado en que mientras que los países de América Latina recaudan 15% como proporción del PIB y los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos 25 %, en México sólo se alcanza un nivel de 12%.

La reforma fiscal no es un tema que sólo involucre IVA en alimentos y medicinas, hay muchos rubros donde se tiene que trabajar, lo que era una necesidad, ahora es un imperativo, tal es el caso de el análisis de las deducciones de colegiaturas, de gastos personales como renta y gasolina entre otros, el caso de los contribuyentes de los regímenes especiales en el caso de instituciones educativas quienes por años se han enriquecido cobijados con figuras fiscales disfrazadas como no lucrativas. Existen otros aspectos que no se han considerados tal es el caso, como en el caso de Europa, cobran impuestos ecológicos, los cuales han mostrado eficiencias y bondades.

La profesión organizada se ha expresado en reiteradas ocasiones en eliminar el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y dejar sólo el gravamen sobre la renta, además de que éste último debe reducirse con la finalidad de hacerlo más competitivo.

Siguiendo el tema, los cambios en materia fiscal que se necesitan deben partir de la generalización del IVA sin excepciones, lo que ampliaría la base de contribuyentes, la experiencia mundial demuestra que el fortalecimiento de la recaudación se da cuando se pasa de impuestos directos a la consolidación de gravámenes indirectos.

En el caso del IETU fue diseñado para una etapa de franco crecimiento y desarrollo de las empresas y no para un escenario de una economía con una

fuerte contracción, como la que estamos pasando ya que este impuesto desalienta la inversión y genera poca capacidad de financiamiento al interior de las empresas, este impuesto pudiera acabar con la inversión de las empresas.

Alfredo Coutiño, Moody's, (Economy.com:2009) afirmó que las bases de un crecimiento en México pasa por generar una política fiscal que dé mayores márgenes de flexibilidad para responder a cambios en el ciclo económico.

La redefinición en materia fiscal es indispensable y más cuando es evidente que los estímulos fiscales implementados por el Gobierno para afrontar la crisis fueron insuficientes, tardados y sin margen de flexibilidad para darle batalla a la ráfaga externa que cayó sobre la economía mexicana.

José María Marín: 2009, investigador de presupuesto y políticas públicas de Fundar (Centro de Análisis e Investigación) argumentó que es recomendable hacer más flexible el cumplimiento de las obligaciones fiscales, el actual proceso para hacerlo resulta complejo y burocrático, esto nos deja ver que la gran cantidad de personas, expertos, instituciones y sociedad en general, opinan sobre la gran necesidad de reestructurar el sistema fiscal y los niveles de recaudación enfocados sobre todo al abatimiento de la economía informal, la generalización de la tasa del IVA, el recorte del gasto público innecesario y la eficiencia en la determinación de los impuestos además de una gran cantidad de aspectos que dejan en estado de indefensión a los particulares quienes pagan de manera desproporcional e inequitativa las contribuciones y que solo algunos contribuyen y cumplen con la obligación constitucional que señala el Artículo 31 Fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### *Análisis de la sensibilidad*

Con el propósito de estudiar la variabilidad de los resultados anteriores, se realizaron estudios de análisis de sensibilidad. El análisis consta de tres partes, la primera aborda la recaudación potencial que se genera al modificar la definición de informalidad en relación con el tamaño de la empresa, la segunda

trata otro aspecto de la definición relacionado con el registro ante la SHCP y el IMSS.

### **Caso del Impuesto Predial, recaudación de Municipios como fuente de financiamiento.**

Para efecto de la presente tesis Doctoral, existe una gran duda referente a los impuestos Municipales y uno de ellos es el más rentable para derivación de recaudación pero paradójicamente uno de los menos recaudables, por ello, se incluye en esta propuesta doctoral la parte cualitativa donde posibilite a los Municipios del país reorganizar la recaudación de este impuesto real y al mencionar que es real porque se consideran impuestos reales aquellos que en que se prescindir de las condiciones personales del contribuyente y del total de su patrimonio o renta, aplicándose el impuesto solo sobre una manifestación objetiva y aislada de riqueza o capacidad contributiva; como ejemplo se puede mencionar el impuesto predial tema de esta sección.

En contrasentido, en los impuestos personales el impacto tributario recae sobre el total de la capacidad tributaria del sujeto, teniendo en consideración su especial situación, como ejemplo preciso se menciona el impuesto sobre la renta que grava el incremento de patrimonio de la persona en particular. Por ello, el impuesto predial grava la propiedad que posee el particular independientemente de su condición. Lo que es cierto, el valor de la vivienda no del bien en cuestión, habla sobre el patrimonio y solvencia (no liquidez) del particular.

La pregunta referente a este impuesto Municipal es:

¿La recaudación del Impuesto Predial depende de la calidad de la administración municipal?

Se sabe que algunos de los problemas que enfrentan actualmente los municipios en el país, son semejantes a los que se tienen en la mayoría de los estados de la república, es por ello que se considera de gran interés presentar

el análisis cualitativo en la investigación del impuesto predial, su estudio, mencionar la problemática y al mismo tiempo, sugerir estrategias con el objeto de proyectar el potencial económico para los Municipios del país a través de mejoras en materia de registro, control, facilidades en trámites, formas y centros de pago, lo cual se reflejará en una mayor recaudación.

Los problemas administrativos que se presentan en los municipios en general y que desde luego impactan negativamente en la recaudación, se muestran por la calidad insuficiente de la administración pública porque evita que los ciudadanos tengan credibilidad en el Gobierno, además que inhiben evitar que los ciudadanos identifiquen las consecuencias positivas y negativas de contribuir.

Los factores que originan el incumplimiento de pago del impuesto predial, entre otros, se consideran los más importantes, según las encuestas realizadas en materia del impuesto predial a los funcionarios municipales de tesorería, el 100% manifestó que existe una brecha importante entre la cantidad de predios no registrados, el alejamiento del valor catastral base del impuesto, en la asignación y determinación de impuesto a pagar, por ello, se mencionan los siguientes factores de incumplimiento:

- a) Escasa cultura tributaria y desconocimiento de sus obligaciones fiscales. Todo impuesto, es imposición y por tanto genera una resistencia natural a pagar el impuesto, porque el ciudadano siente que no se le da nada a cambio.

La decisión de contribuir depende de convicciones y de consecuencias. Las primeras serían los valores y virtudes individuales, las razones patrióticas y prácticas, el análisis lógico: si no ayudo, no puedo tener y exigir servicios públicos. Las segundas positivas serían la eficiencia y el beneficio y las negativas serían lo que sucede si no soy omiso o remiso.

De los tres niveles de Gobierno Federal, Estatal y Municipal, es en éste último en donde menos se difunde la obligación constitucional de

contribuir al gasto público, falta dar a conocer a la ciudadanía en que se ejercen sus impuestos.

b) Escasa o nula capacidad de pago de los contribuyentes.

El Artículo 31, Fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los mexicanos debemos contribuir al gasto público de manera proporcional y equitativa, el contribuyente debe tener capacidad económica para hacer esa aportación y al existir crisis económica no hay probabilidad de cobro del impuesto.

c) Poca presencia fiscal.

Significa el no tener un adecuado programa de gestión de cobro a los contribuyentes omisos, la falta de actuación de la autoridad fiscal se convierte en uno de los principales factores de incumplimiento.

Lo que origina la escasa presencia fiscal, sería:

1) Un padrón de contribuyentes desactualizado.

El padrón es el elemento primordial de control y administración de impuestos predial y su desactualización afecta al no contar con información estadística confiable, cobro coactivo infructuoso porque se parte de datos no confiables.

2) El recurso humano, es decir, existe poco personal, considerando el nivel de incumplimiento que se tiene, por otro lado, el cobro coactivo es complejo y requiere personal de cierto perfil del que muchas veces se carece.

3) La poca inversión en infraestructura tecnológica, ya que existen equipos y sistemas antiguos que redundan en una deficiente atención a los contribuyentes. Ante la escasez de recursos y el corto tiempo que dura la administración municipal no se ha dado la debida importancia a este rubro.

- d) Las políticas tributarias inadecuadas, se incluyen en ellas los programas de condonación y los factores socio-políticos en la determinación de los valores unitarios.
- e) La excesiva rotación de servidores públicos, ya que cada tres años se da el cambio de los mandos directivos y en algunos casos operativos, con el consecuente tiempo de aprendizaje.

*Recaudación por impuesto predial en México, 10 veces menor que en países de la OCDE.*

Según el Diario la Jornada (Ferrer y León: 2009), la recaudación fiscal por concepto de impuesto predial en México y en el Estado es 10 veces menor que el promedio que manejan los países afiliados a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); esta deficiencia impacta negativamente en las participaciones federales y coloca a la Nación por debajo de países como Zambia, Nigeria, El Salvador o Costa Rica.

De igual forma, se comentó que la capacidad financiera del Gobierno Federal seguramente repercutirá para que el Presupuesto de Egresos 2009 no sufriera modificaciones o bien promueva cómo absorber el “boquete financiero” que propone el Gobierno Federal con el decálogo del Presidente Felipe Calderón.

Bajo este contexto, se menciona que uno de los problemas fundamentales del país es que el Estado mexicano no ha sabido desarrollar adecuadamente sus facultades tributarias. De acuerdo con el indicador de captación fiscal de la Organización para la Cooperación Económica (OCDE), el 2% del Producto Interno Bruto (PIB) Nacional podría obtenerse si el impuesto predial fuera recaudado adecuadamente, no teniendo la apremiante necesidad de no recaudar con ingresos vía tenencia entre otros aspectos.

Pero hay que reconocer que Michoacán, como ejemplo, está por debajo de la media nacional que es del 10%. El Estado recauda alrededor del 5% de lo que sería el potencial del impuesto predial.

*Estrategias para la solución de la problemática planteada.*

Con objeto de disminuir el incumplimiento se pueden establecer las siguientes estrategias cualitativas:

*En materia de atención al contribuyente:*

Acercamiento del servicio a través de cajas móviles de cobro. Diversificación del servicio a través de internet, tarjetas de crédito, Municipio Express, etc.

*En materia de cobro:*

- Cartas invitación de carácter persuasivo.
- Determinación y notificación de adeudos antes de sancionar.
- Aplicación del Procedimiento Administrativo de Ejecución a los créditos más representativos.
- Programa de condonación de recargos a ejercicios anteriores.

*En materia de depuración del padrón:*

- Inspecciones de campo de predios sin movimiento.
- Revisión de valores de predios con cuota mínima (2 salarios) y los de mayor extensión y/o valor.
- Coordinación con áreas internas y externas de los ayuntamientos; Desarrollo Urbano, tenencia de la tierra, corett, catastro, etc.

*En materia de Infraestructura Tecnológica:*

Con el apoyo de los Gobiernos de los Estados, se puede trabajar con un primer Módulo de "Municipio Express".

Se plantea la necesidad de modernizar los equipos y sistemas, que permitan una adecuada administración de la base tributaria.

## **Propuesta.**

El objetivo de la administración tributaria es percibir las contribuciones, cabal y oportunamente, cumpliendo con las disposiciones aplicables y promoviendo ante todo, el cumplimiento voluntario; esto nos debe llevar a reflexionar en cómo se están administrando las contribuciones, revisar los esquemas de atención, leyes que la rigen, sistemas, procesos, valores y particularmente las gestiones de cobro coactivo, de tal manera que la presencia fiscal se dé y represente una medida de apremio para quienes no cumplan.

Se requiere además, trabajo coordinado con las áreas internas y externas que tienen que ver con la actividad catastral; inversión en tecnología, capacitación, difusión, etc., pero sobretodo de voluntad política.

En virtud de lo anterior se propone:

En el largo plazo, reformar el marco legal federal y operativo y procurar una política fiscal distributiva y no recaudatoria frente a los Municipios, esto es, una política de contribución al Gobierno con base en privilegios.

En el corto plazo, configurar un equipo de funcionarios públicos municipales comprometidos con la función pública, con habilidades y conocimientos suficientes, para entender los problemas de la administración municipal y desde ahí pensar en soluciones adecuadas basando su proyección en datos precisos con soporte que permitan lograr que el contribuyente coadyuve con el gasto público mediante la regularización de su predio. Se debe rescatar la cultura de contribución que existía en la generaciones pasadas, donde los primeros días del año las personas pagaban sus contribuciones de manera disciplinada para tener cubierto su compromiso con el municipio de sus propiedades patrimoniales, esa cultura se ha ido perdiendo poco a poco.

Se debe caracterizar la problemática organizacional específica del catastro y de las áreas de ingresos. Un mecanismo complementario puede ser, realizar talleres regionales de análisis estratégico.

Definir entre los involucrados la formulación del diagnóstico por área de especialidad: legislación, administración, valuación y tecnología; diseñar estrategias de acción para avanzar en la instrumentación de programas de optimización de la recaudación.

Las necesidades apremiantes que tienen los municipios impone a las autoridades la obligación de planear el desarrollo de su comunidad para el bienestar de sus habitantes; para esto se requieren dos elementos fundamentales: información confiable y disponibilidad económica.

No se trata de cobrar más; se busca que exista mayor certidumbre en materia de registro, ser más equitativo entre los que cumplen, que son la mayoría y los que están pendientes de regularizarse, es decir, los informales del predial, que son los menos.

La planeación y el financiamiento tienen en el catastro a un importante instrumento.

El catastro forma un inventario de datos, que contiene valiosa información para un municipio y su población, además con la actualización y modernización del catastro por la vía de la recaudación del impuesto predial, se obtienen en forma equitativa recursos económicos indispensables para el desarrollo sano del municipio.

Además es necesario que hoy en día los municipios se preocupen por formar conciencia en los ciudadanos mediante las facilidades en trámites y certeza de la información, para que estos participen de manera activa en la actualización del catastro municipal, para fomentar la desaparición de la cultura del no pago.

Alentar al ciudadano a través del pago oportuno de sus impuestos para contribuir al desarrollo de los municipios y entender que el pago que realiza es necesario para dotar a las ciudades de los servicios públicos y el no pagarlos, implica problemas para otorgar dichos servicios. Para tales efectos, es muy

importante dar facilidad tanto en la forma de pagar como para regularizar los que tengan adeudos y en el último de los casos efectuar los procedimientos coactivos de recuperación que la ley señala.

Por lo anterior, el catastro presenta un medio compartido de alta excelencia técnica para lograr que la comunidad tenga un mayor bienestar individual y social.

#### **2.4 La Economía Informal, un problema socio cultural.**

En México se ha tenido la visión de pugnar por una vida mejor y una educación para nuestra gente que la lleve a tener una verdadera democracia\* no solamente como una estructura jurídica y un régimen político sino como un sistema de vida fundada en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, por ello, la democracia reviste un soporte importante en la estructura de gobierno para alcanzar un desarrollo continuo en Estados y Municipios.

Dentro de la historia de América Latina, uno de los aspectos importantes que se consideran pertinente mencionar es sin lugar a dudas la ascendencia cultural en la mezcla de las razas desde la llegada de los españoles y en Sudamérica las culturas portuguesa, italiana, francesa, alemana, entre otras, así como la africana en Centro América, nos ha llevado a una configuración especial limitada con aspectos teológicos, por las religiones entre otras la católica; en lo relacionado con la fusión de las grandes culturas como son los mayas y la cultura inca que han generado un perfil de habitante, que si bien es cierto desarrolla habilidades mentales con una alta configuración, también es cierto que la mezcla de raza conlleva a conjugar una composición de perfiles y por obvia razón una serie de conductas por la mixtura de usos y costumbres de diferentes culturas europeas y africanas.

---

\* Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 3º. Fracción II (a)

Todo ello se ha propiciado una configuración más estricta que manejan los anglosajones donde prevalece el respeto a la norma en su cultura occidental, por ello, la dependencia en las creencias religiosas y la alta incidencia multicultural de los pueblos latinoamericanos en especial México, este aspecto deja ver que el hecho de estar en una economía flexible cuesta menos trabajo actuar al margen de la Ley en lugar de cumplir estrictamente con la norma.

De ahí que la incidencia sociocultural lleve al individuo a permanecer en gran parte de las actividades económicas realizadas en el ámbito informal. La cultura tributaria en Norte América y Europa es parte del sistema de vida de la sociedad, no se concibe sin contribuir con su Gobierno fortaleciendo las finanzas públicas para beneficio de su sociedad.

En la medida en que la cultura tributaria este inmersa en los programas educativos desde pequeños se abandonará de manera paulatina la informalidad en el proceso económico de la sociedad.

## **2.5 Las grandes Crisis Económicas del país; 1982 al derrumbe económico de 1995 y la Crisis Económica Mundial del 2009.**

Para conocer y delimitar el entorno al tratamiento de la presente tesis doctoral, es necesario conocer también la presencia en la historia de las crisis y los eventos económicos más sobresalientes que han sucedido en el país, no se puede partir del hecho aislado de solamente observar el contexto actual el cual ha sido un error, toda vez que, se desconoce o se analiza de manera superficial el caso fiscal mexicano, y no debe ser de esa manera, el abordar la problemática dentro de un contexto histórico en el México moderno, nos permite transparentar que ha sucedido, como se han manejado las condiciones pasadas en el contexto fiscal, desde donde se observa la problemática en un país multifacético como lo es México, como puede operar una reforma fiscal de fondo si no se conoce el problema de las crisis económicas, es como querer desconocer que la irresponsabilidad en el manejo de las finanzas públicas al término del sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari y del inicio del

sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, donde el derrumbe financiero provocado por la fuga de capitales y el desequilibrio de las finanzas públicas, orillaron a la creación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro FOBAPROA siendo este solo caso, un hecho histórico que endeudó internamente al país y provocó el endoso de la deuda de manera generacional.

Este solo hecho deja ver la importancia de que en la presente tesis doctoral, se analice la parte histórica y se propongan medidas que abandonen las tendencias paternalistas y genéricas cuando la necesidad es estructural dentro del desarrollo del país y sobre todo la situación que está en “juego” en relación a las demandas de la sociedad en un país del 50% de pobres y un gran porcentaje de pobreza extrema.

Partiendo de lo anterior, se analizará el contexto análisis de lo que ha sucedido en el país entorno a sus grandes crisis, como plataforma del análisis hacia el interior de frente a una reforma estructural de tal magnitud.

Los Estados Unidos Mexicanos dentro del Sistema Presidencialista que con base a la estructura del Gobierno establecida en la Constitución de 1917 y con un enfoque de la estructura constitucional reproducida del modelo norteamericano, la institución presidencial y la figura del Presidente, han tenido un lugar predominante en el constitucionalismo mexicano, todos los presidentes a lo largo de 70 años desde la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR)\* fueron postulados por el actual Partido Revolucionario Institucional (PRI)\*\* hasta el año 2000, manejando una simbiosis entre partido y Gobierno, es decir, el partido pone al Presidente y éste cuida al partido, todo ello al margen una democracia, lo cual orillo un desgaste en el sistema de Gobierno en el país. A manera de análisis en las crisis económicas donde a finales del año 1982 se nacionaliza la banca dentro de una galopante inflación, da paso a una transformación con impactos económicos sin precedentes por la llegada al poder, que si bien es cierto, respaldados por el PRI también es cierto que, respaldados por toda la política neoliberal identificada con el PAN, de ahí

---

\*Fundado el 4 de marzo de 1929 por Plutarco Elías Calles.

\*\* Reconfigurado a partir de 1946 dando vida al actual PRI.

que en el período 1982-1988, al frente de este Gobierno Miguel de la Madrid preparara un proyecto de transformación económica basado en políticas antirrevolucionarias como lo señala en su obra Miguel Covián (2004:273) proyecto que estaría diseñado a 30 años contrario al que prescribía la Constitución Mexicana, en este período se llevó a cabo la verdadera transformación política, aclarando que no es lo mismo que una transición democrática.

Bajo una galopante inflación, el Gobierno de Miguel de la Madrid, es el encargado de llevar al primer Presidente con tintes neoliberales bajo la estructura y el cobijo del PRI, en esta administración se llevó a cabo el nuevo proyecto político económico financiero además del social contrarrevolucionario, creando las condiciones favorables para que el Secretario de Programación y Presupuesto con fines neoliberales llegara al poder.

Como se comenta en párrafos anteriores, la estatización de la banca realizada por López Portillo, no pudo concretarse en el Sexenio 1982-1988 por razones jurídicas y sobretodo políticas, por eso una de las decisiones inmediatas del Presidente Carlos Salinas de Gortari, fue la privatización de la banca con el desenlace catastrófico financiero por una deficiente asignación de los bancos, corrupción de los funcionarios públicos y de capitalistas involucrados con bancos en pésimas condiciones, llegando a realizarse uno de los más penosos escándalos financieros al crear el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) para el rescate de los bancos quebrados, generando un daño a la Nación, desde el punto de vista económico y social sin precedentes.

En ese mismo Sexenio, se dio el cambio del poder del PRI al PAN poniendo en marcha el proyecto contrario de la Constitución Mexicana y del PRI. A partir del año 1994 específicamente en el mes de Diciembre, asume el poder el Presidente Ernesto Zedillo, generando con el poco cuidado en la transición el multi mencionado error de diciembre, el cual provocó la fuga de capitales, así como la depreciación del peso, provocado por el impacto político de magnicidios que conmocionaron a la sociedad mexicana, con ello se escribió una de las historias más negras de la economía mexicana de repercusiones

mundiales por el impacto financiero internacional. El blindaje financiero\* otorgado por los Estados Unidos y el Banco Mundial permitió que México subsistiera a la crisis financiera, al no suspender el pago de la deuda y adherirse a las políticas pre escritas por el Gobierno Norteamericano, no así el caso argentino que a principios del milenio, su economía se vio colapsada de manera total.

A partir del Gobierno Zedillista con tintes neoliberales, se dio paso a la alternancia política, la cual ha generado una supuesta armonía económica pero con los indicadores de pobreza que oscilan entre un 50% y 55% manteniendo dentro de la población al rico número uno del mundo, en una población de 18 millones de pobres (CONEVAL: 2008).

La presente tesis necesita de un análisis de fondo en cada uno de los actuales temas, de tal suerte que permita observar el argumento completo como marco de la reforma fiscal, por ello, como antecedente de la actual situación económica y a escasos nueve años de tomar el poder el PAN ,México se enfrenta a una nueva crisis económica producto del deterioro y economía de derroche así como los fraudes financieros en los Estados Unidos del año 1991, como fue el caso de la empresa ENRON donde una serie de técnicas contables fraudulentas, apoyadas por su empresa auditora, la entonces prestigiosa firma Arthur Andersen, permitieron a esta empresa estar considerada como la séptima empresa de los Estados Unidos y se esperaba que siguiera siendo la empresa dominante en sus áreas de negocio, en lugar de ello, se convirtió en el más grande fraude empresarial de la historia y en el arquetipo de fraude empresarial planificado.

Enron solicitó protección por bancarrota en Europa el 30 de noviembre y en Estados Unidos el 2 de diciembre del 2001; de igual forma, la declaración de quiebra de la empresa WorldCom, siendo la mayor suspensión de pagos de la historia de EEUU -la operadora de larga distancia tenía una deuda de 32.000 millones de dólares.

---

\*Término acuñado por la decisión del Presidente Bill Clinton al solicitar al Congreso de su país, una línea de crédito por 20MDD para el rescate financiero mexicano en el año de 1995.

Los directivos WorldCom, el segundo operador de llamadas de larga distancia y responsable del 50% del tráfico de Internet en Estados Unidos, se declaró en quiebra, la suspensión de pagos fue la mayor de la historia empresarial norteamericana, porque sus 103.000 millones de dólares en activos superan con creces los 63.000 MMD de la eléctrica Enron. WorldCom culminó así la crisis que estalló con el escándalo contable, el mayor también hasta la fecha.

Cabe señalar que la compañía que levantó un imperio con agresivas adquisiciones en apenas un decenio, ocultó 3.900 millones de dólares en gastos y 1.200 en pérdidas y permitió el rápido enriquecimiento de sus altos ejecutivos, antes de que su valor bursátil se precipitase en caída libre, la suspensión de pagos no afectó a las numerosas filiales de la compañía en el extranjero, siendo que la operadora tenía presencia en 65 países y es muy fuerte en Europa.

La medida le permite seguir funcionando sin tener que hacer frente a sus numerosos acreedores, a los que adeuda unos 32.000 millones de dólares. La decisión se ha tomado tras lograr un crédito de emergencia de 2.000 millones de dólares, negociado con Citigroup, JP Morgan y General Electric Capital. A WorldCom le quedaban apenas unos 700 millones de dólares en la caja para seguir funcionando durante dos meses más, pero la mitad de esta cantidad es propiedad de sus filiales foráneas. La compañía pudo pedir permiso a la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) para cerrar parte de sus operaciones.

Este caso fue igualmente grave con lo que sucedió en México en el problema del FOBAPROA, en el caso de EUA afectó de manera grave ya que 20 millones de estadounidenses utilizan su filial MCI para las llamadas de larga distancia. Aunque los principales competidores de WorldCom, Sprint y AT&T, se lanzaron a atraer a sus clientes, es imposible que estas compañías absorban tal cantidad de usuarios en un tiempo récord.

La presentación de la suspensión de pagos también se produjo tras el fracaso de las negociaciones con los tenedores de los 30.000 millones de dólares en

bonos -que ahora tienen categoría de basura-. Estos reclamaban un swap de la deuda en títulos de la compañía para tener voto y participación una vez reflotada.

Pero WorldCom se convirtió en una papa demasiado caliente para una sola mano. Además de sus problemas financieros, la empresa afrontó las indagaciones de la SEC (Comisión del Mercado de Valores) y la investigación criminal del Departamento de Justicia, que pudieron desembocar en una revisión a la baja de las últimas cuentas en otros 5.000 millones de dólares.

De igual forma, los acontecimientos de los ataques del 11 de septiembre al Centro Financiero Norteamericano World Trade Center (WTC) de las Torres Gemelas en New York y los grandes fraudes económicos de las empresas mencionadas entre otras y posteriormente los fraudes financieros de los operadores de las casas de bolsa norteamericanas, así como de las empresas del sector inmobiliario norteamericano en el 2008, todo ello ha orillado no tan solo a los Estados Unidos sino al mundo entero, a una recesión mundial solamente comparable con la gran depresión ocurrida el jueves negro del 24 de octubre de 1929, producto del desplome de la bolsa de Nueva York por la especulación bursátil.

La economía mexicana, que ciertamente se posicionaba dentro de las economías emergentes como de las más fuertes producto de las reservas internacionales, de la política cambiaria emitida por el Banco de México, así como las condiciones macroeconómicas del país en el campo internacional y el sobreprecio del petróleo logrado en el año 2008, permitieron atenuar el impacto mundial de la crisis financiera actual, más aún y para redondear los aspectos que han afectado la economía mexicana, nace por desgracia, el virus de la influenza con la cepa A(H1N1), la cual genera una recesión y aislamiento de nuestro país con impactos en la caída de la economía en el 9.5 % de decremento del PIB, decremento y con más de 800,000 desempleados más el impacto en el ramo del turismo y de la inversión extranjera. No hay que olvidar que México después de los ingresos petroleros percibe anualmente más de 18 MMDD, los cuales se han disminuido a más de la mitad por la recesión

económica, por la crisis económica mundial y la baja en 800,000 barriles de petróleo mexicano, producto del impacto de la caída de extracción del yacimiento Cantarell, todo ello como resultado de una deficiente administración pública y de Petróleos Mexicanos (PEMEX), toda vez que la reactivación microeconómica no ha surtido efecto en la economía mexicana resultado de la falta de acuerdos y reformas estructurales, tal es el caso de la reforma fiscal integral, motivo de esta tesis y de la cual dentro del contexto enmarcado en el estudio, da como resultado un marco referencial de la necesidad de lograr la reforma fiscal estructural con los elementos ya planteados y que se han desarrollado en la tesis fiscal.

Considerando de prioridad uno el tema fiscal en el contexto nacional, el Centro de Inteligencia del Instituto de Especialización para Ejecutivos, A.C., Institución que cobija la presente tesis, pudiese dar vida a la propuesta fiscal que los Centros Educativos deben realizar, toda vez que, el ambiente político es considerado poco fértil para una reforma de esa envergadura. Será esta la reforma fiscal esperada que seguramente se enriquecería con los trabajos de diferentes contextos nacionales de tal suerte que, efectivamente se considere y no se deje pasar esta enorme posibilidad de dar un gran salto de México hacia la modernidad fiscal y desarrollo como Nación.

## **2.6 La Problemática Económico – Política de México, situación entrampada.**

La reciente democracia por la alternancia en el poder de los principales partidos políticos en México –PRI y PAN-, ha llevado al campo de lo económico los constantes aspectos politizados que no ha sido capaz el Gobierno ni los partidos de solventarlos, de sacarlos adelante, por un lado, los supuestos fraudes electorales producto del surgimiento de la izquierda extrema, donde las condiciones radicales llevaron a un conflicto post electoral a conteos extraordinarios por la escasa diferencia en los votos obtenidos por los dos partidos mayoritarios, por un lado el PRD y por otro el PAN, ambos proyectos políticos polarizados manejando los aspectos sociales como bandera por el rezago social y por otro lado la propuesta neoliberal de negociar con el

petróleo, consideramos que ambas posturas reflejan la inmadurez de nuestro proceso político electoral, sin llegar a acuerdos importantes, el desgaste político de la sociedad llevo a un abstencionismo en las elecciones intermedias del 5 de julio del año 2009, seguramente provocando entrampamiento económico producto de las diferencias partidistas y del poco estado de derecho de respetar la norma electoral.

Este impacto ha generado una situación entrampada en el contexto económico, por una parte, los grandes acuerdos nacionales han quedado rezagados entre ellos la reforma fiscal de fondo, tendido solamente una propuesta fiscal ligera con el surgimiento de nuevos impuestos y por otra, las reformas estructurales enfocadas a la reforma del Estado, la reforma laboral y la reforma energética aprobada parcialmente, todo ello ha provocado un estancamiento en los acuerdos nacionales que si bien es cierto, es parte del proceso democrático, una sociedad no se puede pasar pensando solamente en las discusiones de las ideas sin llegar a un acuerdo.

A nadie beneficia este problema. Por ello las condiciones actuales de la política mexicana, impactan severamente en la economía del país.

Es necesario tomar acuerdos y lograr que la economía mexicana rebase los procesos políticos y se ordenen las condiciones de crecimiento.

Cabe señalar que las diferencias políticas de Gobierno, una vez logrado el poder, se manejan como diferencias permanentes sin emitir trabajo alguno, las propuestas son continuamente censuradas por los partidos de oposición, sin buscar acuerdos democráticos donde empaten las convergencias y se discutan las diferencias, esa parte terminaría cuando inicien los aspectos de debate político dados los tiempos de campaña, donde los partidos políticos resalten los logros alcanzados y no así los defectos e irregularidades de quien ostenta el poder en el momento.

## **2.7 El Problema de la Corrupción que conlleva al informalismo en México.**

La corrupción no inició ayer ni terminará mañana (Archundia: 1998), uno de los grandes lastres en México es la corrupción, cuando pensamos en este tema, de inmediato se habla de ilegalidad y enfocado al tema de la presente tesis en relación a los que no pagan tributo al Estado, es precisamente que se denomina informal al sector de la economía que se caracteriza por el desarrollo de actividades ilegales, teniendo que ver de manera directa con la corrupción. Esto no se traduce a un problema de carácter fiscal -donde tiene implicación significativa- sino de institucionalidad en un país.

Al hablar de economía informal se hace referencia a actividades tales como el ambulante, la piratería, el contrabando, el narcotráfico, la evasión de impuestos, prostitución, aborto y otras tantas actividades que por su carga punitiva se hacen de forma clandestina y aprecian de forma gravosa.

Lo más preocupante de este problema es el desarrollo económico del país, como en casi toda Latinoamérica, el sector informal cada día va generando oportunidades económicas que salen del marco del derecho y que figuran como ilegales aún realizando actividades de comercio lícitas como la venta de ropa, electrónica, zapatería y otros.

En 1990 el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) expuso que la llamada economía subterránea en México generó el 44% del ingreso nacional, para el año 2000 el mismo organismo estima que su participación ha crecido el 49% y para 2008 el 52%. Es claro que para los mexicanos la mitad de nuestros ingresos provienen de una actividad ilegal.

En el estudio para América Latina, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), plantea que el empleo en el sector informal aumentó de 1995 al 2005 de 51.6% a 56%. Por lo que es posible que en el 2008, se esté hablando de un empleo aproximado a un 60%.

Más preocupante aún, es el hecho de que este sector es más prominente, rentable y eficiente que el formal. Por decir, como un ejemplo de caso, el comercio establecido tiene una estrategia de distribución que es significativamente más onerosa que la de un ambulante. Mientras el establecido comercio formal gasta en renta del local, sueldos de empleados, seguro social, honorarios contables, gastos fijos y otras prestaciones, gastos de administración, paga impuestos, entre otras erogaciones, el comercio ambulante informal no incurre en ellos, por lo que sus precios son significativamente más bajos y competitivos que los que presenta el comercio establecido, además de que sus compras también se realizan en el sector informal las cuales no llevan impuestos tal es el caso del Impuesto al Valor Agregado entre otros, en pocas palabras es más eficiente.

A su vez el comercio ambulante es más prominente porque se accede de forma más fácil a él por la movilidad que presenta, aparte de tender a ser itinerante a través de tianguis y otras plazas. La mayoría de actividades de la economía subterránea por ser ilegales y por tener una carga punitiva se vuelven más rentables, digamos como ejemplo: el narcotráfico.

Si se observa, es precisamente su carácter de ilegalidad lo que las hace, en su mayoría, más rentables. Obviamente la solución viable para controlar estas actividades que escapan del control de las autoridades es legalizarlas, pero no es tan simple; la cuestión está en que en México las instituciones se rigen bajo un marco de derecho normativo; esto es, que procura legalizar solo aquello donde se garantice la justicia. Así la legalidad y la justicia son un binomio que se expresa como una auténtica identidad. Sin embargo, el desarrollo capitalista explora nuevas actividades que en muchos casos por su carácter se enfrentan a las instituciones prevalecientes y con tiempo llegan a ser tan prominentes que logran una beligerancia política que incluso llega a cuestionar la legitimidad de las propias instituciones, o como caso extremo las aniquilan.

Por ejemplo se tiene la desaparición del ejido como tal, el cual se venía enajenando y fraccionando de forma ilegal ante el inminente desarrollo urbano y periurbano, al grado que trastocó en lo sustantivo al ordenamiento territorial.

Es por ello que el ejido como figura jurisprudencial desaparece pasando a ser pequeña propiedad, nueva institución que es clave para la modernización del campo, toda vez que el apoyo a los pequeños productores con garantía hipotecaria y otras ventajas que se tienen para lograr financiamientos, mediante la pequeña propiedad se logra.

En virtud de lo anterior, lo primero que se deduce es que la proliferación de actividades ilegales y el crecimiento desmesurado del sector informal (esto es, la corrupción) se explica por efecto inminente del cambio de estructura económica y grado de desarrollo capitalista que cuestiona precisamente la legitimidad de las instituciones del país. La obsolescencia que estas presentan se explica por partir de juicios de valor ante los parámetros de la justicia con fuerte atavismo a la moral (justicia) feudal o incluso de un orden más antiguo (por caso el derecho romano que se funda en una sociedad esclavista) que cuestiona la validez de nuestras Leyes ante el ascenso del capitalismo.

El desarrollo capitalista engendra nuevas mentalidades y con ello cambia la moral que establecen los juicios y criterios de valor (parámetros) de la justicia. A manera de ejemplificar lo anterior, así pasó durante el Siglo XVII con el surgimiento del capitalismo comercial que se sostenía y reproducía a través de la usura. Las instituciones morales de aquel entonces representadas por la Iglesia Católica, no admitían como justo el lucro y lo calificaban como pecado. (No obstante esta Iglesia lucraba prestando recursos financieros a Reyes y otros señores feudales para supuestas obras pías, donde iba desde luego implicado su respectivo interés).

Mientras el capitalismo paulatinamente se volvía prominente ante el anterior orden feudal, al parejo la moral católica presentaba cada vez más su obsolescencia ante el nuevo orden estructural; hubo que cambiar las instituciones: Nace con ello el Luteranismo y el Calvinismo que más que inconformarse por la supuesta virginidad de María, la verdad es que ofrecían una nueva moral iconoclasta que legitimaba la usura, base detonante de la acumulación capitalista.

Así la moral cambió de tal forma que incluso hoy día, existen diferentes científicos sociales que afirman que la discrepancia en el grado de desarrollo que existe entre las naciones cristianas en mucho se explica por ser las protestantes las más avanzadas y las católicas las atrasadas, tal es el caso de México y los países centroamericanos.

Rescatando la propuesta Neo Institucionalista de Douglas Cecil North, la base del éxito o la razón del fracaso de un esquema económico nacional se explica en relación a su orden institucional, de que tan eficaces o inoperantes son sus Leyes en relación al tipo de relaciones sociales de producción que caracteriza la formación social, que define la estructura económica que en su momento se implementa.

La dinámica actual de desarrollo económico, cuestiona la operabilidad del derecho puesto que comienzan a tomar prominencia actividades que por ahora son ilegales por su carga moral (justicia) que llevan implicadas. Resulta entonces que mientras las instituciones se mantengan atávicas a la justicia el capitalismo se limita a las esferas que el derecho le permite como legales (por considerárseles apegadas a la justicia).

Sin embargo el prohibir no erradica una práctica, a veces hasta la fomenta pues por su riesgo punitivo la hace más rentable y atractiva, muchas veces lo más prohibido es lo más deseado. Ante la creciente inoperancia de las instituciones actuales en una realidad capitalista pragmática, se cuestionan los contenidos de las Leyes del país, la corrupción se presenta ante la cada día mayor obsolescencia de las instituciones.

Así, la crisis económica de México como la que vemos en nuestros días donde el desplome económico del 10.3% del Producto Interno Bruto (PIB) en los meses de Abril a Junio del 2009, refleja una inoperancia total del sistema económico y de sus Leyes, ya que el estado de derecho ha quedado de lado al mantener una política de derecha radical por encima de la justicia, todo ello se representa en que no es una causa sino un efecto, la realidad es que en el país se vive una crisis de conducción, donde las instituciones ya no controlan la

mitad de la economía real mexicana y que cada día siguen perdiendo las riendas de la economía nacional. La obsolescencia de las instituciones se traslada a una crisis de administración pública, la realidad es evidente y ante la evidencia no hay contundencia.

La crisis de México además de ser económica, es de conducción, de administración pública, de actitud y esto se explica por la obsolescencia de las instituciones ante el nuevo contexto económico lo que da pie a la corrupción.

En el orden económico lo que está en crisis es el sector formal de la economía ante la prominencia del informal.

El Instituto del Banco Mundial (WBI) define a la corrupción como el procedimiento “en que uno o más funcionarios requerirán de pagos adicionales por ofrecer un servicio”. Pero además sabemos que la corrupción por el hecho de cobrar cantidades adicionales –y no solo en efectivo-, sino en servicio, en especie o en crédito, tal es el caso de la corrupción académica, que es la de cobrar y no realizar tu trabajo de enseñanza, o la corrupción de entrega de plazas en los municipios, estados o en la federación, los permisos de alcoholes, de centros nocturnos, de guarderías, de taxis piratas, la corrupción de un médico que opera sin razón a su paciente, la corrupción de un banco al otorgar un crédito al amigo o al compadre, la corrupción de los medios de comunicación en las elecciones al manejar tendenciosamente la información, los espacios o los tiempos, hacia una determinada corriente política en agradecimiento a favores de pago de publicidad, respaldo financiero o canonjías por el hecho del preferencialismo electorero.

De acuerdo con Transparencia Internacional, siete de cada diez países tienen menos de 5 de calificación (sobre 10 puntos). México obtuvo 3.6, ocupando la posición número 64 de 131 países. Lo más preocupante del dato, es que Naciones como Colombia y Brasil tienen mejores cifras. En los primeros lugares de esta lista (menos corruptos) aparecen: Finlandia, Reino Unido, Estados Unidos, Chile y Japón.

Respaldado con los datos del Banco Mundial, los actos de corrupción le cuestan a México 60 mil millones de dólares anuales o el equivalente a cuatro veces los ingresos por exportaciones petroleras, lo que representa el 9% del Producto Interno Bruto (PIB). Esta cifra, además de impactante es más importante, si consideramos que en el primer tercio del Gobierno Foxista sólo se ha crecido 0.6% en promedio anualmente y que el porcentaje del PIB destinado a educación es mucho menor.

La corrupción en el Gobierno, en las empresas y en cualquier organización social, es una actividad que generalmente se mantiene oculta y en muchos casos la complicidad, el miedo a presentar una denuncia y la habitual discreción de los involucrados consiguen cubrir los rastros del perjuicio. Ese es uno de los motivos por los que los instrumentos utilizados para medir los niveles de corrupción son índices de percepciones o bien, de cómo la población de un país advierte o estima la gravedad del problema de corrupción en su entorno social.

Se sabe que en los países en los que se perciben altos niveles de corrupción, el ingreso per cápita es menor; la distribución del ingreso es más injusta; hay bajos niveles de inversión extranjera y nacional, así como bajos niveles de crecimiento económico.

El grado de desarrollo de un país está relacionado negativamente con los niveles de percepción de la corrupción, por lo que podemos decir que ésta es una de las características del subdesarrollo.

La corrupción hace que se destinen recursos públicos a proyectos en los que hay más probabilidades de obtener un beneficio personal, mejor conocidos como "elefantes blancos", a costa de las prioridades del desarrollo del municipio, del estado o del país. Estos "paquidermos" no solamente alejan recursos de las necesidades reales de inversión, sino que con el afán de lucro, sus promotores suelen transgredir normas de seguridad y de protección al ambiente, causando pérdidas adicionales para la sociedad y para el ecosistema.

El relajamiento en las normas jurídicas promueve la corrupción, favorece el fraude, la evasión fiscal y el crecimiento de economías informales. La corrupción también lastima a los sistemas de procuración e impartición de justicia y reduce en general la calidad de los servicios públicos. La corrupción no solamente genera más corrupción, sino que promueve la impunidad y limita la capacidad de los Gobiernos para combatirla, creando un círculo vicioso que de no detenerse, puede crecer y volverse incontrolable.

Todo lo anterior y ante este problema no se trata de prohibir -porque va contra el propio desarrollo capitalista-, sino de legalizar. Implica un nuevo orden institucional que conlleve a su vez un nuevo orden institucional; es decir, un nuevo orden moral ante los parámetros de la justicia y la legalidad.

Para combatir la corrupción se requiere un cambio de instituciones, de transitar de un derecho normativo a uno positivo (hay quien le llama derecho económico). Pero la implicancia es sustantiva pues involucra separar el binomio de legalidad y justicia, que cada día la legalidad se distancie más de la justicia. Implica legalizar el narcotráfico, el contrabando, la piratería, la prostitución, el ambulante, el aborto y otras tantas cuestiones que llevan una fuerte carga moral (no se olvide que la moral es otra institución y que su origen es feudal o incluso esclavista).

El primer atavismo que se afronta ante la paulatina pérdida de legitimidad de las instituciones es la moral, que otorga la razón y legitimidad social a la justicia. Es por ello, que cada día oímos hablar más de la ética pragmática que de la moral dogmática, lo que significa que a cada quien sus reglas según sus conveniencias y no tanto el interés que prevé el bienestar de todos (moral). Donde se traslada la responsabilidad de la conciencia de un contexto social a uno individual; la ética que es una categoría individual por la moral de fuerte carga comunitaria.

Pero la corrupción tiene un doble sentido, comentando de piratería, por decir, se prohíbe (al menos de forma aparente), pero la otra cara es que mientras se combate la piratería (instancia popular) no se combate (interviene) el monopolio

de dos o tres disqueras que inundan el mercado y que venden a precios realmente inflacionarios. Si usted compra música en CD, ésta según su contenido anda entre los \$120 y los \$260 pesos, mientras que la disquera sólo invierte en el plástico \$11.50 y en pago de regalías por derechos de autor y otros gastos de operación menos de un peso por unidad (según se prorratee en el número del tiraje de edición). El intermediario gana una comisión que deambula en un 10% o un 15% neto y el enorme diferencial se lo queda la disquera, otro ejemplo, podemos ver los zapatos deportivos, mientras que en una tienda de franquicia, la marca se vende en un par de tenis en \$1,600.00, el tianguis ambulante se compra el mismo producto en \$600.00, esto arroja la gran cantidad de costo de publicidad de la fábrica además de los costos de franquicia y otros.

Finalmente la respuesta de la gente ante tal situación monopólica-inflacionaria es el recurso de la piratería, que siendo ilegal no obstante, presenta cierta justificación ante la miopía ex profesa de las instituciones y su parcialidad en la procuración de justicia.

Por citar otra forma en que se expresa la corrupción es el caso del narcotráfico, es bien sabido que prohibir no es erradicar y que en el caso del narcotráfico su prohibición resulta en el fomento de la actividad al hacerla más lucrativa por su carga punitiva y el riesgo que implica proveerla a quien consume.

La mejor solución es aplicar lo que el Senado de la República ha autorizado en relación con el consumo mínimo de droga para los que son dependientes, tipificando el narcomenudeo y el tráfico de drogas por separado dando una dimensión correcta al problema de salud de los dependientes y al mercado negro de los carteles de la droga, con ello se desarma el monopolio de las organizaciones delictivas que operan y causan un grave daño al país.

Por otro lado, es el caso de los cigarrillos o el alcohol, obligar a las marcas a comunicar a los consumidores sobre los riesgos que existen en su consumo. Ello explicaría que quienes dicen combatirlo y tienen el poder para legalizarlo sean renuentes a hacerlo, todo ello por intereses ocultos.

Esta es una de las tantas formas en que se expresa la corrupción en nuestro país. Mientras no haya una reforma institucional la corrupción irá adquiriendo mayores dimensiones y expresiones, puesto que son actividades económicas eficientes capitalistas muy lucrativas.

El ambulante es una actividad tan difundida y es bastante representativa, respecto a la población que vive y se beneficia de esta actividad, al grado que los H. Ayuntamientos ahora ven la ventaja de legalizarla por su carga política y contenido social, no obstante que esto sea desleal con el comercio establecido que paga impuestos y que implique con ello darles al traste. Ni modo, en el mercado una estrategia de mercadeo más eficiente acaba por liquidar a las menos competitivas.

Con el tiempo se verá crecer la prominencia de las actividades que ahora forman parte de la economía subterránea y clandestina y a su vez la urgencia de cambiar el clima institucional a un marco de derecho positivo, a una moral distinta que ahora bien puede ser tachada de inmoral, como es el caso del aborto, la eutanasia, la renta de madres anfitrionas de embriones huéspedes ajenos, de la venta de óvulos para madres en imposibilidad de procrear y con fines eugenésicos, de venta de órganos y otros tantos tópicos que ahora preocupan a los bioéticos, quienes no pueden resolver el principio más básico del que parte la ética, que es que esta es amoral y práctica y ellos traen una fuerte carga moral para calificar este tipo de prácticas.\*

La cuestión aquí es que la administración pública, si quiere resolver la actual crisis de conducción -y con ello erradicar la corrupción-, tiene que afrontar que es necesario e imprescindible el cambio de las actuales instituciones a formas más legítimas ante el estilo de vida que están desarrollando los países como México. De no hacerlo la situación acabará por salirse totalmente de su control e imperará la anarquía (si no es que la vorágine) o bien, un estallido social

---

\*Como ejemplo, por bioética se sabe que metástasis implica eutanasia. Ellos no lo aceptan. Deberán leer a F. Nietzsche en "Humano, demasiado humano".

como ya se ha mencionado por autoridades con alto grado de credibilidad como es el Rector de la Universidad Autónoma de México en fechas recientes.

Esto implica el cambio de moral pues concibe aceptar como normales, cotidianas y legales actividades que ahora nos alteran y atemorizan, las que vemos a través de las vísceras de la moral caduca de las instituciones obsoletas, y les guste o no, se tendrán que aceptar, tolerar o adaptar con gran versatilidad. La pregunta sería si se está preparado para una nueva moral que legalice la venta de órganos, la eutanasia, el aborto, la prostitución, el narcotráfico, el contrabando, la piratería, el ambulante entre otras o bien admitir que se puede renunciar a la moral feudal y que es necesario cambiar de esquema económico para sostener los valores obsoletos ante un capitalismo rampante que se presenta como rapaz. Los supuestos regímenes socialistas ya lo intentaron y por lo que se observa han fracasado. Decía Carlos Marx que en última instancia "el que no vive como piensa, termina pensando cómo vive".

El problema con Marx es que él tampoco pudo escapar de la enajenación en la que queda cautivo el hombre por su realidad concreto-real-material (como el mismo lo afirmó) y que hizo un meticuloso y consistente análisis del capitalismo, pero calificándolo en materia de justicia (economía política) con su carga moral de carácter judaíta -sin ser judaíta pues se decía ateo, pero sí por su origen étnico y formación ideológica judía- y atábica en valores a una moral de orden antiguo.

Más bien el tipo de mentalidad que se irá implementando conforme siga madurando el capitalismo, es aquella a la que se refirió Federico Nietzsche en su "Ecce Homo" y en "Así hablaba Zaratustra" y que calificó como amoral y nihilista. No olvidemos de él que ante la terrible crítica de su tiempo de la que fue sujeto consideró para sí y su filosofía lo siguiente: "hay quien nace póstumo".

Una de las vicisitudes que más llaman la atención es la proliferación de actividades económicas propias de la economía informal.

Se consideran informales todas las actividades que no se notifican ante Hacienda, las razones no siempre son fiscales (evasión), sino de tipo legal (narcotráfico, contrabando, ambulante, entre las principales).

El crecimiento industrial procura localizarse cerca de los principales centros de población. Las causas que explican esto es que obtiene de forma más eficiente como tiene accesibilidad a los insumos que le son necesarios, así como se ubica cerca de los principales mercados tanto de sus factores productivos como del producto o productos de su vocación.

Así, el desarrollo industrial viene aparejado con el desarrollo urbano. Ambos se nutren y reproducen mutuamente. El crecimiento demográfico local es efecto de estos dos. El desarrollo desarticulado de la industrial y su cada vez mayor distanciamiento en materia de rentabilidad entre las actividades primarias (agropecuarias, minería y extracción), respecto a las actividades de la transformación son en parte la causa de que las pequeñas localidades menores a los 100 habitantes presenten un éxodo creciente a núcleos poblacionales mayores tales como son las ciudades medias.

El creciente ejército industrial de reserva (que presenta un crecimiento sostenido tanto por causa natural como social) presiona a la baja los salarios industriales y de prestadores de servicios sujetos a contribuciones fijas (asalariados). Para la población migrante (como para parte de la residente) implica la búsqueda de actividades económicas alternativas. Estas normalmente se sujetan a labores que o bien son legales pero no se cumple con las condiciones que el municipio exige para su desarrollo, o bien el cargo fiscal y otros gastos es bastante oneroso. Así también, se tienen actividades sancionadas por las autoridades tales como la prostitución, el narcotráfico, contrabando, maquila, contrataciones verbales y convenios no formalizados para no inscribir a los empleados en el IMSS, entre otras más.

Las instituciones en nuestro país, muestran una obsolescencia cada día más marcada, la situación económica de crisis mundial actual, el desarrollo desarticulado y asimétrico de la industria, imponen una realidad que dista

mucho a lo que norman las instituciones. La miopía en los ordenamientos resta previsión a la planeación económica, urbana e industrial, es por ello que, la realidad siempre supera lo pretendido y las autoridades se ven modestas en sus iniciativas al tratar de incidir correctivamente en los problemas. Sobre todo porque se apegan a la institucionalidad. Resulta necesario cambiar las instituciones de este país para que su acción sea más efectiva. Mientras esto no suceda, los programas de trabajo de las administraciones públicas serán cada día menos efectivos en cuanto al logro de sus objetivos y lo que es peor, ante las urgencias sociales de la Nación.

Por dar un ejemplo, el ambulante supera en efectividad comercial al comercio establecido puesto que al ahorrarse plaza, impuestos, sueldos y tener la movilidad deseada para procurar una mejor venta, restando desde luego mercado al comercio establecido, las autoridades sólo pueden cobrar algunos permisos a los ambulantes, pero inhibir este tipo de actividades puede ser contraproducente para la administración pública, puesto que esto bien se puede traducir en otros problemas sociales más cruciales tales como el desempleo, la delincuencia, violencia, migración, desintegración familiar, entre los principales a citar.

De tal modo que según proliferare este tipo de actividad económica informal, irá matando al comercio establecido como institución de mercado, supliéndola. El desarrollo de nuevas formas de distribución mercantil. Lo propio es legalizar el ambulante y dejar que las leyes del mercado dejen a los más eficientes en la vanguardia de la competencia, eso es parte del desarrollo de una economía capitalista, la que busca a ultranza su reproducción y abatir la tendencia descendente de la tasa general de ganancia.

En conclusión, la corrupción le cuesta a una sociedad en recursos económicos, en bienestar, en seguridad y en calidad de vida. Los costos sociales que representan la pérdida de oportunidades de crecimiento y desarrollo, el deterioro del medio ambiente y de la seguridad pública, tener servicios públicos deficientes y una injusta distribución del ingreso son muy altos e imposibles de medir. Por desgracia, el avance democrático no garantiza la eliminación de

este mal y se requiere de acciones radicales que modifiquen de manera profunda este marco institucional, ya que se está minando la credibilidad que la sociedad tiene en sus dirigentes y en sus políticas públicas y que puede condenar a un persistente bajo crecimiento, menor bienestar y mayores desigualdades.

Para que un país goce de altos índices de crecimiento económico, es necesario que exista una justicia fiable, expedita, eficiente, barata y predecible; en México, lamentablemente la justicia es selectiva, ineficiente, cara y poco confiable, por lo que se debe, además de lo anterior, combatir el lavado de dinero y que la sociedad civil participe más activamente en la lucha contra la corrupción, para vigilar y exigir tribunales que verdaderamente sean independientes. Mientras se pierda el tiempo en escándalos de corrupción, otros países se dedican a mejorar en capacitación y en su competitividad.

#### *Causales estructurales de la migración en México.*

A finales del siglo pasado, la humanidad ha emprendido grandes cambios dentro del orden socioeconómico internacional. Han caído viejos dogmas y en su lugar se erigen nuevos bastiones ideológicos que buscan alternativas viables al desarrollo, sostenibles y sustentables. Corrientes de pensamiento que va desde la revisión ortodoxa de tesis del Siglo XVII como son los llamados neoliberales, así también aquellos que se apegan a la revisión de los legajos del socialismo científico del Siglo XIX.

También los hay eclécticos tales como la relativamente novedosa tesis de la tercera vía. La cuestión, con base a la experiencia histórica del siglo que termina, emprender una conducción económica internacional que venga a resolver los grandes paradigmas que afronta el futuro de la humanidad tales como son la sobrepoblación, la energía, los alimentos, la ecología y el medio ambiente, la tecnología y el cambio de mentalidades, por citar los principales.

Ante este marasmo de ideologías, unas tantas incluyentes, otras más excluyentes, el orden institucional mundial ha emprendido radicales cambios en

la estructura económica internacional. Se reformula el concepto de desarrollo, de aquella caduca acepción de la autosuficiencia y la independencia entre las Naciones, ahora se procura la integración, es así como ante los esquemas autárquicos se impone el principio del comercio internacional como la vía a la cooperación entre las naciones para garantizar con él el carácter sostenible y sustentable del desarrollo.

Los regionalismos son fórmulas nuevas, que bloques de Naciones con intimidad geográfica establecen como principal estrategia para procurar aprovechar las oportunidades y ventajas competitivas que diferentes factores productivos representan en las diferentes geografías mundiales. Como casos más consolidados se tienen a la Unión Europea, la Cuenca del Pacífico y el Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

México, desde 1982 ha emprendido un cambio institucional sustantivo, para reconvertir el viejo esquema de sustitución de importaciones (proteccionismo que procuraba en grado la autarquía) a uno nuevo de integración internacional (sustitución de exportaciones). Esto es patente en la desregulación económica que emprende el Estado Mexicano como nuevo estilo de conducción económica, el reordenamiento del marco institucional, especialmente en materia de competencia y regulación económica, la desincorporación de paraestatales vía privatización, descentralización o desconcentración, como de la implementación del federalismo que confiere al municipio un juego más preponderante en la administración pública.

Ante este nuevo esquema con apertura y dentro de un marco institucional menos intervencionista, la reorientación de la planta productiva de la empresa nacional a mercados internacionales, implica una nueva geografía de oportunidades comerciales, así como una nueva distribución espacial de los negocios. La vinculación que tengan las empresas y sectores industriales con los mercados tanto internos como internacionales, dan pauta a una profunda reestructuración económica que presenta patrones de conducta diferenciados a los tradicionales.

Las empresas que tienen un mayor vínculo con los mercados foráneos, se relocalizan en ciudades fronterizas y puertos que son lugares que les representan una ventaja en materia de la cercanía a sus mercados de destino. Otras tantas, con mayor integración a los mercados nacionales procurarán estar cerca de los principales centros de población del país.

Es a través de lo anterior, que se observan reacomodos de la población dentro de la geografía nacional e incluso fuera de ella. La migración se explica tanto por los componentes de expulsión de las áreas de origen como por los factores de atracción en los lugares de destino, que les impulsa a buscar nuevas oportunidades laborales y una mejor calidad de vida.

Las asimetrías sociales y económicas existentes entre las Naciones e incluso aún las existentes en la geografía nacional, la nueva lógica de reproducción capitalista en su proceso de acumulación, como los cambios institucionales aplican una nueva Ley de población, que en materia de migración trae consigo cambios en la distribución espacial de la misma y en los patrones del desarrollo urbano y periurbano, así como rural.

El ascenso industrial-urbano bajo la óptica de la oportunidad económica que un esquema con apertura representa, así como el paulatino depauperio del nivel de vida en el campo mexicano, la modernización y rotación de cultivos de tradicionales a comerciales, los cambios en la tenencia de la tierra causados por una nueva reglamentación relativa a la propiedad, tenencia y uso de suelo agrícola, entre otros elementos, son causa de que se agraven las asimetrías existentes en las regiones del país. Por decir, la región del norte manifiesta una gradual y creciente integración a la economía norteamericana, las ciudades como Tijuana, Cd. Juárez, Nuevo Laredo, presentan tasas de crecimiento demográfico superiores a la media nacional e incluso de las más altas.

Las empresas que mantienen un mayor vínculo con los mercados locales, se ubican en los principales polos de población tales como el área metropolitana de la Ciudad de México y el área metropolitana de la Ciudad de Guadalajara. En el Bajío ya es una realidad la metropolización de las ciudades que integran

el cinturón industrial que va desde San Juan del Río y Querétaro hasta León y los llamados pueblos del Rincón (San Francisco y Purísima) área por cierto que gravita entre dos subsistemas de ciudades, el de la ciudad de México y el de Guadalajara.

En este contexto de reordenamiento territorial, como efecto del nuevo esquema del desarrollo industrial-urbano, la apertura comercial, la desregulación económica y un nuevo clima institucional más positivo, los fenómenos demográficos presentan conductas distintas a las que tradicionalmente venían comportando. En específico, la migración y la distribución espacial de la población.

Los economistas comúnmente desarrollan indicadores que no obstante reflejen lo que pasa a un nivel específico de una economía, en muchas ocasiones estos indicadores son insensibles a causales sociales que llegan a influir en la variable económica que explican. O bien, los datos elaborados sí son sensibles a tales causales más, como no fueron creados de *ex profeso* para tal fin, quien los elabora se ve limitado a una interpretación más modesta.

Como ejemplo, resulta bastante ilustrativo exponer como en Guanajuato se maneja por fuentes oficiales que el índice de desempleo es de los más bajos del país, paralelo a que seguimos siendo una de las 4 entidades federativas donde la emigración de trabajadores a los Estados Unidos es muy representativa.

Años atrás, un Gobernador de Michoacán se jactaba de algo similar para su Estado, desde luego la crítica no se hizo esperar puesto que los “*michoacas*” de 12 años o más, en cuanto se veían posibilitados para trabajar emprendían el penoso rumbo de la emigración al tan afamado “norte”.

México, tiene una tradición de migrantes de este tipo de trabajadores de ya más de 50 años. Especialmente Guanajuato, donde precisamente en la estación de ferrocarriles de Irapuato, todavía en los años 50 estaba la Oficina

de Contratación de Trabajadores que partían a laboral en los campos estadounidenses (parte del Programa Bracero).

Muchos guanajuatenses acabaron por residir en la Unión Americana y han sido el contacto con sus connacionales, a quienes apoyan para su ingreso legal o ilegal, así como su residencia, en dicha Nación.

No se cuenta con cifras precisas de cuántos guanajuatenses ahora radican en alguna parte de los Estados Unidos de Norte América. Algunos investigadores dan números modestos de apenas unos 600 mil, otros se van en grande con aproximadamente 2 millones. Más lo que sí es de interés es que los guanajuatenses siguen migrando “al Norte” de forma bastante significativa. Seguramente porque en Guanajuato los empleos que encuentran no son tan lucrativos como el costo de oportunidad que significa trabajar en la Unión Americana, o bien porque ya es parte de una cultura laboral a nivel popular el migrar a los Estados Unidos para trabajar, o simplemente porque en la entidad no hay empleo y este está saturado más aún con la crisis de empleo actual.

Dado lo anterior, cabe preguntarse si para el caso, en Guanajuato realmente tenemos un índice de desempleo bajo, o los indicadores nos engañan y no vemos que más bien esto es un reflejo de la enorme emigración que existe en el mercado laboral local.

La globalización imprime cambios en la movilidad de la población en todos los orbes. Nuestra nación no escapa de la integración económica que supone la apertura comercial que desde inicios de los años 90's ha sido inminente como parte del desarrollo del país. Así, el nuevo esquema económico supone un cambio en la movilidad y residencia de la población. La gestación de nuevos polos de desarrollo en puertos y ciudades fronterizas, así como el crecimiento de las ciudades medias ante la inclusión de la inversión extranjera directa en los sectores económicos de la economía mexicana, son causal directo de un reordenamiento en la distribución espacial de la población.

La migración de los habitantes no solo incluye el territorio nacional sino que se manifiesta ultra fronteras. En el caso de México, el mercado del norte del continente supone oportunidades laborales que representan abiertas ventajas y retos al trabajador mexicano. La ya arraigada tradición de migrantes “braceros” a la Nación vecina de Estados Unidos de Norte América y las ventajas remunerativas que representa el mercado laboral estadounidense, alientan a muchos a emprender su colocación en trabajos en el extranjero. Las oportunidades y ventajas de dicha Nación, aunado a la insuficiencia local de absorber la fuerza de trabajo, el desarrollo industrial incipiente y desarticulado, el depauperado del salario real por causa de la inflación y la evidente pobreza, motivan que muchos paisanos emprendan la búsqueda de un mejor nivel de vida.

El Gobierno de Guanajuato, consciente del problema que lo anterior implica, suma su esfuerzo en procurar retener a la población residente en la entidad con la creación de nuevos empleos, coadyuvando en el desarrollo de nuevas industrias, especialmente maquiladoras, así como procura orientar a quienes deciden trabajar en el mercado estadounidense para que se organicen y como grupo unido participen en la actividades creativas que dicha Nación les otorga.

Para lo anterior, es importante que los trabajadores mexicanos y en especial los guanajuatenses, conozcan de sus derechos, se les oriente en las oportunidades que se les presentan en Norte América, así como se les asesore para su normalización en cuanto su tipo de residencia en dicha Nación. Otro aspecto de interés es su conocimiento de los derechos humanos, de las autoridades mexicanas a las que pueden acudir en auxilio y apoyo en las avenencias legales que su residencia y actividad económica les implica.

Desarrollo humano y liderazgo ¿para qué?

Se calcula que en América del Norte residen al menos 10 millones de mexicanos. Personas emprendedoras y trabajadoras, con un enorme potencial de desarrollo y talento. Su inclusión en las actividades económicas de los Estados Unidos les brinda la oportunidad de desarrollarse. No obstante, su

situación minoritaria y en muchos casos irregular (por su tipo de residencia indocumentada) les limita en la realización de sus anhelos. Se trata de trabajadores mexicanos alentados por contribuir con la Nación en el desarrollo de sus locales, allá en el “terruño”.

Las remesas familiares (que son la tercer fuente generadora de divisas del país) suman montos equiparables a las partidas que deja el turismo, o el petróleo, con la diferencia de que estas tienen una mayor derrama en las clases humildes y sus montos contribuyen vía bancaria al financiamiento del desarrollo de su localidades, especialmente en el caso de las ciudades medias.

Por ello, es importante que adquieran una cultura que les concientice de su situación y les brinde elementos para que de manera legal se integren a las actividades creadoras de la Nación del Norte y que con tiempo puedan albergar aún el anhelo de reintegrarse a sus comunidades de origen, pero ahora como emprendedores, empresarios que puedan dar cabida a proyectos de desarrollo empresarial de tipo micro y pequeño, así como de organizaciones que se materialicen en la gestación de empresas medias en el país, sería algo así como “El sueño Mexicano”. Así que los trabajadores mexicanos se organicen tiene diversas bondades, entre las que destaca la lucha por hacer valer sus derechos, su integración a las labores creativas de la Nación receptora, su organización e identidad cultural y comunitaria, la gestación de iniciativas en su Nación de origen en la creación de empresas que se sumen al desarrollo de sus comunidades de origen.

*Estados Unidos ha condenado la corrupción e impunidad de México.*

El vecino del Norte, los Estados Unidos ha condenado la impunidad y corrupción en todos los niveles del Gobierno de México, aunque ha reconocido que también se han tomado medidas para castigar a funcionarios y miembros de las fuerzas de seguridad deshonestos. Así se concluye (*Informes de países sobre prácticas de derechos humanos: 2008*), que el Departamento de Estado entregó al Congreso Estadunidense.

Las autoridades de EU destacan que aunque la Ley mexicana penaliza la corrupción, éste es un problema persistente, pues algunos servidores públicos aún cometen “abusos burocráticos y algunos actos criminales con toda impunidad”.

Citan como ejemplo el pago de sobornos a funcionarios administrativos y a las fuerzas de seguridad para servicios rutinarios o para librar multas.

Agregan que hubo casos de corrupción más sofisticados y menos obvios, incluyendo la sobrepaga de bienes y servicios para proveer un pago a funcionarios electos y partidos políticos.

El Departamento de Estado reconoce, sin embargo, que el Gobierno mexicano, en general, ha promovido el procesamiento judicial y la sentencia de funcionarios y miembros de las fuerzas de seguridad implicados en actos de corrupción.

Sobre los derechos humanos en México, las autoridades estadounidenses admiten que existe un esfuerzo del Gobierno por respetarlos e investigarlos, pero subrayan que persisten problemas como asesinatos a manos de las fuerzas de seguridad, secuestros y abuso físico; aglomeración en las cárceles; arrestos y detenciones arbitrarios e intimidación “criminal” de periodistas. También, hubo actos de violencia e incluso asesinatos, contra las mujeres, muchas veces perpetrados con impunidad.

En Estados Unidos destaca el problema del tráfico de personas, “algunas veces presuntamente con involucramiento” de funcionarios, la discriminación social y económica contra algunos miembros de la población indígena y el trabajo infantil.

Sin embargo, también reconocen el compromiso del Presidente Felipe Calderón por dismantelar los cárteles de la droga, principalmente mediante la movilización de más de 27 mil miembros del Ejército y de la Policía Federal en operaciones conjuntas en 10 Estados del territorio nacional.

El informe donde se resume todo esto, es divulgado en momentos en que, ha aumentado la preocupación dentro y fuera de EU sobre el incremento de la violencia en México derivada por el narcotráfico y de los llamados del Gobierno mexicano a EU para evitar el contrabando de armas. Todo ello, ha generado un ambiente poco propicio para el desarrollo de los grandes acuerdos, por ello, es deseable que, dentro de la presente tesis doctoral, no se deje de lado tocar tan importante tema que jurídicamente ataca el estado de derecho, toda vez que, la inseguridad ha llegado hasta los niveles de Gobierno los cuales tienen que ceder, en algunos casos, a las exigencias de las grandes mafias delictivas las cuales frenan el desarrollo pacífico de la sociedad mexicana y por qué no, de los grandes cambios estructurales tal es el caso de la reforma en materia tributaria. Un Estado libre de corrupción e impunidad, es un estado de derecho legítimamente instituido, fértil para desarrollar los cambios necesarios para el país.

## **2.8 México no se preparó para hacer frente a los retos de la sociedad del conocimiento.**

Reconociendo las necesidades actuales, el concepto actual de la sociedad del conocimiento no está centrado en el progreso tecnológico, sino que lo considera como un factor del cambio social entre otros, como, por ejemplo, la expansión de la educación. Según este enfoque, **el conocimiento será cada vez más la base de los procesos sociales en diversos ámbitos funcionales de las sociedades.** Crece la importancia del conocimiento como recurso económico, lo que conlleva la necesidad de aprender a lo largo de toda la vida. Pero igualmente crece la conciencia del no-saber y la conciencia de los riesgos de la sociedad moderna.

Estas consideraciones implican la necesidad de preguntarse por los fundamentos del concepto. Un punto de partida debe ser la pregunta: ¿Qué es conocimiento?

Por un lado, (Heidenreich: 2008), en el artículo anteriormente mencionado, propone partir de las teorías de Kant, James, Dewey y Luhmann para

responder a esta cuestión. Ya Kant indicó que conocimiento no es una representación objetiva del mundo. Sin embargo, tampoco es una representación meramente subjetiva y discrecional. El ser humano es capaz de distinguir entre “sueños” y “realidad”, independientemente de que se entienda por ésta. Algunas representaciones se confirman en la práctica, otras no.

Lo que hace falta es conseguir un equilibrio entre lo subjetivo y lo objetivo de la noción conocimiento, para lo cual se puede recurrir a las propuestas conceptuales del pragmatismo norteamericano de James y Dewey y a la teoría de sistemas desarrollada por el sociólogo Luhmann.

Este último, define conocimiento como un esquema cognitivo que se considera verdadero, pero que, al mismo tiempo, es variable. Estos esquemas regulan la relación de sistemas sociales y físicos con su entorno. A diferencia de las expectativas normativas, que no se revisan ni siquiera en caso de decepción, las expectativas cognitivas si se revisan y se corrigen en caso de que será necesario a base de las experiencias adquiridas.

A pesar de que el conocimiento no representa el mundo de forma objetiva, hay un criterio de su adecuación (su verdad), que reside en su convalidación en la experiencia (James 2001 y Dewey, 1960) aunque estos efectos prácticos no están dados de forma objetiva, sino que a su vez, se constituyen a través de las interrelaciones entre las personas perceptoras y actuantes por un lado y la realidad por otro lado. De esta forma se construye socialmente una certeza de la realidad (Realitätsgewißheit – Luhmann, 1995: 166) que es condición imprescindible para cualquier formar de pensar y de actuar. En este sentido, conocimiento implica la “capacidad de acción social” (Stehr, 1994: 208).

La utilización de esta definición del conocimiento implica que no se puede hablar de la sociedad del conocimiento, refiriéndose solo al hecho de que se está produciendo cada vez más conocimiento tomando como indicador, por ejemplo, que el 90% de todos los científicos de todos los tiempos están viviendo ahora. No se trata de un indicador de la “sociedad del conocimiento”,

sino, como mucho, de un indicador de la constitución de un sistema autónomo de la producción de conocimiento.

Basándose en la definición expuesta, la sociedad actual no dispone de más conocimiento que otras sociedades, sino que la definición de conocimiento como variable y verificable en cuanto al no cumplimiento de expectativas hace pensar, que la “sociedad del conocimiento” está caracterizada por la decreciente importancia de los rituales, de las tradiciones y de las normas aceptadas sin más.

Al contrario, la “sociedad del conocimiento” está marcada por la disposición de poner en cuestión las percepciones, suposiciones y expectativas tradicionales socialmente aceptadas. La tesis implícita es que las sociedades actuales consideran cada vez más la expectativas basada en conocimiento en lugar de normas. Es decir, las expectativas son cada vez más variables y revisables.

#### *Indicadores de una sociedad del conocimiento.*

En el ámbito económico se observa que los sectores de producción de bienes pierden importancia en la estructura económica a favor del sector servicios. Más concretamente, crece la importancia de los mercados globalizados de divisas, de finanzas y de capitales frente a los mercados de productos.

Además, la estructura ocupacional cambia radicalmente a través del crecimiento de las categorías profesionales altamente cualificadas y la disminución de las categorías menos cualificadas. Y dentro de las empresas, crece la relevancia de tener sistemas adecuados de gestión del conocimiento y adaptar las estructuras organizativas y de gestión a un entorno cambiante.

También se observan cambios profundos en el ámbito político en el sentido de que las decisiones políticas dependen cada vez más de una legitimación científica, lo que causa que los actores políticos están en manos de más de expertos y asesores. Además parece que están disminuyendo los márgenes de decisión y de la capacidad de gestionar procesos sociales por parte del sistema

político, lo que es más evidente frente al sistema económico que depende cada vez menos de las decisiones políticas a causa de la globalización de los procesos económicos.

Relacionado con los cambios en las estructuras ocupacionales, se observa una creciente importancia de la educación, que queda reflejada en el nivel de educación más alto de la población. Un indicador es la transformación de las Universidades como Instituciones de Elite en Instituciones de Educación superior masificada.

No obstante, en el debate alrededor de la sociedad del conocimiento no está resuelta aún la cuestión de si el progreso tecnológico es el causante del incremento de nivel educativo o si el incremento del nivel formativo ha impulsado la innovación tecnológica y por consiguiente, la transición hacia la sociedad del conocimiento.

También en el ámbito cultural se han producido cambios profundos. A pesar de que apenas se debaten estos cambios en el ámbito cultural relacionado con la transición hacia la sociedad del conocimiento, se ha producido un intenso debate en torno a la globalización y al uso de Internet, que indica un profundo cambio en los procesos culturales y las interacciones sociales relacionadas con el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación, así como los avances en las tecnologías de tráfico.

El sociólogo N. Stehr (2000) resalta, por ejemplo, la fragilidad de la sociedad del conocimiento moderno cuando subraya que los avances tecnológicos y científicos son una de las causas de la incertidumbre actual. Así, por ejemplo, los avances en las tecnologías de información y comunicación han aumentado la fragilidad de los mercados financieros y comerciales, lo cual obliga a las organizaciones a aumentar su flexibilidad para poder adaptarse a los cambios en los mercados.

También el aumento del conocimiento científico y su amplia difusión causan más incertidumbre, fragilidad y contingencia (Stehr: 1996). En este sentido se

considera que el mayor conocimiento produce también más desconocimiento. Mientras los conocimientos aumentan con gran rapidez, el saber de lo que no sabemos aumenta con velocidad aún más vertiginosa. (H. D. Evers 2000: p. 8). Por lo tanto, uno de los rasgos de la “sociedad del conocimiento” es el aumento de las zonas de incertidumbre, convirtiendo la ignorancia - entendida como el desconocimiento del no-conocimiento – en incertidumbre – entendido como el conocimiento del no-conocimiento (sé, que no sé).

En el concepto de “sociedad del conocimiento” se proyecta la visión de que se puede alcanzar una mayor igualdad social a través de esfuerzos educativos y formativos. Sin embargo, hay varios argumentos de peso que inducen más bien a una versión pesimista. Hay, por ejemplo, el argumento de que un aumento general del nivel de cualificación de la población y un aumento de las titulaciones académicas causarían una devaluación de estos títulos. En otras palabras, una alta cualificación no serviría ya para conseguir subir escalones sociales sin solamente evitaría bajarlos.

*Características de la Sociedad del Conocimiento:*

Una de las características de la “sociedad del conocimiento” es la transformación radical de la estructura económica de la ‘sociedad industrial’, de un sistema productivo basado en factores materiales hacia un sistema económico, en que los factores simbólicos y basados en conocimiento son dominantes. Factores cognitivos, creatividad, conocimiento e información contribuyen cada vez más a la riqueza de las empresas.

*Otra característica es la cientificidad de áreas esenciales de la sociedad de acuerdo a las tendencias:*

- Sustitución de otras formas de conocimiento por la ciencia.
- Tendencias hacia la constitución de la ciencia como fuerza productiva directa.
- Constitución de un sector político específico (política de educación y ciencia).

- Constitución de un nuevo sector productivo (producción del conocimiento).
- Transformación de las estructuras de poder (debate de la tecnocracia).
- Transformación de la base legitimadora del poder hacia el conocimiento especial (poder de expertos).
- Tendencia hacia que el conocimiento se constituya como factor básico de la desigualdad social y de la solidaridad social.
- Transformación de las fuentes dominantes de conflictos sociales.

Como puede apreciarse, el país no se ha preparado para lograr atender los cambios representativos de la sociedad del conocimiento, el desarrollo está basado en esta tendencia, México se caracteriza por ser un país donde los aspectos cualitativos se han dejado de lado, provocando con ello un deterioro generacional por el poco interés por apoyar la ciencia y la tecnología, el conocimiento científico, es un país maquilador, lleno de informales y con crisis económicas recurrentes polarizando con ello, los niveles de desarrollo social basado solamente en el desarrollo de un sector económico de extrema derecha donde unos cuantos solamente obtienen un beneficio y no una sociedad en su conjunto.

Es pues evidente que México dejó de lado este importante tema, al no prepararse de manera formal a desarrollar una transformación con tendencia hacia el conocimiento y no tan solo no atendió lo que representa el conocimiento en sí, sino en la posibilidad de atender el desarrollo del no conocimiento.

## **2.9 Actividades económicas y empresariales marginadas de la formalidad económica del país.**

En la presente tesis doctoral, es necesario observar las actividades que han sido consideradas fuera de la actividad formal y considerando lo que señala la Organización Internacional de Empleadores, considera que la economía informal está integrada por las siguientes actividades entre otras:

- Los empleadores y trabajadores que no pueden encontrar oportunidades de empleo o de negocio en la economía formal – en cuyo caso se trata de una estrategia de supervivencia – así como aquellos que escogen mantenerse en la informalidad, en México, las actividades de esta naturaleza cada día son más los involucrados derivado de las crisis económicas y los niveles de rezago del país, con la mitad de pobres en la Nación; en este rubro caen los que ponen sus propios negocios de comida, ropa, venta por catalogo entre otras.
- Otra actividad que esta marginada de la formalidad son las personas que consideran que los costos que entraña el cumplimiento de la legislación y la reglamentación para realizar actividades económicas en el marco de la economía formal a menudo sobrepasan los beneficios, es decir, no ponen un negocio porque gastarían mas registrándolo.
- Las personas que atienden con frecuencia a consumidores relativamente pobres y que exigen bienes y servicios a precios factibles. Estos informales son los que les prestan servicios a los pobres-pobres como son la venta de ropa por paca, los que venden objetos usados, los bazares, etc.
- Las personas que han tenido que elaborar sus propias reglas o normas para suplir las que el Estado no ha sido capaz de proporcionar, o por carecer de acceso a ellas, en este rubro encontramos a quien vende en camioneta, en triciclos, los fruteros, paletteros, vendedores de comida chatarra y los fayuqueros.

La Organización Internacional de Empleadores (OIE) considera que la economía informal abarca tanto actividades empresariales como trabajadores. La expresión "economía informal" resulta más apropiada que la de "sector informal", puesto que se aplica a numerosos sectores de actividad económica.

Existen empresas que por ejemplo, las microempresas que realizan trabajos con acuerdos laborales (por ejemplo el trabajo en régimen de subcontratación, a tiempo parcial, independiente o temporal) no son exclusivos de la economía informal y no deberían definirse como tales.

En la mayoría de los casos, estas empresas y acuerdos laborales están reglamentados y constituyen una parte productiva de la economía formal pero que en gran escala incluyen actividades informales tales como los areneros, tabiqueros, los que venden material de construcción, sobre todo en provincia quienes manejan los materiales de venta de piedra, arcilla, hormigón entre otros materiales.

De igual forma aquellos trabajadores o comúnmente llamados peones que se ocupan por días y no son incluidos en las nóminas. En el campo de mercados públicos como son los de abastos, los cargadores, estibadores, etc.

En otro rubro se encuentran principalmente trabajadores independientes, que comercian con productos básicos como son los alimentos o prestan servicios de transporte elementales y que surten de productos naturales entre otros a los establecidos.

En el nivel intermedio se encuentran aquellos que se dedican a un comercio más organizado y a la transformación simple en talleres dentro de casa y a pequeña escala de bienes básicos para los consumidores de la economía informal dando empleo a muchos familiares. En regiones del país, estos pequeños talleres son en muchos casos, verdaderos proyectos de emprendeduría los cuales se podrían potencializar para lograr producción conjunta logrando ser autosuficiente.

En la práctica, también se encuentran los que se dedican a la fabricación a pequeña escala con bajo nivel tecnológico, o que prestan servicios tales como la reparación de maquinaria y vehículos, dan empleo a familiares y a otras personas y que suelen constituir microempresas que en muchos de los casos se encuentran en lotes rústicos en colonias proletarias.

Otra de las actividades que no está incluidas son las que se realizan en los tianguis o las llamadas “pulgas” en el norte del país, donde se comercializan los productos que entran de contrabando. La venta de refacciones asiáticas,

herramientas, equipo eléctrico como taladros, esmeriles, seguetas, cortadoras, compresores portátiles, juegos de llaves, etc.

La venta de equipo electrónico en casas, la venta de software pirata, de aparatos, discos duros y una enorme variedad de equipo electrónico de vanguardia. Se dice que, cuando salen las innovaciones tecnológicas en los Estados Unidos, en México tienen una semana vendiéndose en el Barrio de Tepito y en los 20,000 tianguis en toda la República Mexicana, todo ello, solapado por los funcionarios de las aduanas, tal es el caso del despido de mil doscientos empleados aduanales por corrupción recientemente.

La venta de autos usados, equipo mecánico en el sector agrícola, la venta de equipo de bombeo usado, reconstruido, chino, taiwanés, coreanos, etc. En la industria del perfume, la venta de aromas de marca, la ropa de diseñador, los zapatos deportivos, la joyería de fantasía y cuantas actividades más las cuales se comercializan por debajo de la Ley.

Es pertinente observar que si es posible la inclusión de la economía informal a la formalidad en México, toda vez que el caso chileno lo demuestra ya que en ese país, han reducido, como lo demostró el estudio realizado por Pablo Serrat y Michael Jorrat, el porcentaje de evasión en Chile es del 18.2%. Cifra muy superior al estándar de países desarrollados, cuyos niveles de evasión bordean el 10%. Por su parte, el Servicio de Impuestos Internos de Chile concluyó que la tasa de evasión del IVA aumentó en cinco puntos porcentuales durante la crisis asiática.

En su conjunto, ambos hechos configuran una situación preocupante. Sin embargo, ésta se agrava si se considera lo baja que es la tasa de impuestos a las utilidades de Chile, comparada con la de países miembros de la OCDE y la gran evasión tributaria de la minería del cobre.

Se considera que la economía informal no es consecuencia de la mundialización porque los orígenes de la economía informal son anteriores a la actual fase de este fenómeno. Son las carencias políticas e institucionales las

que siguen contribuyendo a la informalidad y así dan lugar a la economía informal, que representa un refugio para aquellos que, de otro modo, carecerían de empleo, de oportunidades de negocio o de fuentes de ingresos.

Dentro de las opiniones realizadas por la Organización Internacional de empleadores (OIE), reconoce que la economía informal tiene características positivas y negativas, tales como las que a continuación se enumeran:

Positivas:

- Su gran potencial empresarial, que podría fructificar si se ayuda a quienes están en la economía informal a pasar a la economía formal.
- Su capacidad para absorber la mano de obra excedentaria (como empresarios, trabajadores independientes o trabajadores asalariados) que, de otro modo, carecería de empleo o de ingresos.

Negativas:

- Actividades al margen del marco reglamentario y administrativo general, que desembocan en el incumplimiento de la legislación y la evasión fiscal, creando de este modo una carga injusta para los empleadores de la economía formal y causando una pérdida de ingresos al Gobierno; la falta de protección social, de seguridad y de derechos laborales; la competencia desleal con la economía formal; las remuneraciones relativamente bajas, malas condiciones de trabajo, de seguridad y salud, escasa productividad y empleo relativamente inestable, pese a que muchos trabajadores independientes y empresarios obtienen ingresos superiores a los de los trabajadores no calificados de la economía formal.

### *Cuestiones políticas y objetivos.*

Las principales cuestiones y objetivos políticos no deberían orientarse a la expansión de esta economía para tratar de aprovechar su potencial de creación de empleo, sino a prestar asistencia para que la misma acabe por incorporarse a la economía formal, por lo que se propone la incorporación para lograr un nuevo título de la Ley del ISR y se beneficie de la transición.

En este sentido, las cuestiones y objetivos específicos son los siguientes:

Debe concederse prioridad a la identificación de las causas fundamentales que explican la existencia de la economía informal, sus giros así como las barreras a la formalización; posteriormente, hay que dismantelar los obstáculos a la formalización y ayudar al crecimiento de los empresarios informales, de modo que sus actividades, unidades o empresas puedan acogerse con más facilidad a la legislación y a la normativa social y de otro tipo. Con lo anterior, se lograría el beneficio del aseguramiento patrimonial toda vez que se le reconocería jurídicamente sus derechos sobre su patrimonio construido.

Si no se dispone de los recursos necesarios, la ampliación automática de los actuales regímenes de protección y seguridad social pueden repercutir negativamente sobre la sociedad y la economía. Los trabajadores de la economía formal serían quienes pagaran las consecuencias como hasta ahora ha sido.

### *Los derechos laborales y la economía informal.*

Aunque la OIE apoya la mejora de las condiciones de trabajo y de los derechos laborales de los trabajadores de la economía informal, no considera que este objetivo vaya a resolver los principales problemas que explican la existencia y la persistencia de la economía informal.

La insuficiencia de las condiciones y los derechos laborales son consecuencia y no la causa de la existencia de esta economía; para lograr una mejora de las

condiciones de trabajo es preciso acatarse a las causas de la informalidad, esta economía no está integrada únicamente por empresas y trabajadores sometidos a una gestión directiva, sino que incluye también a una amplia categoría de trabajadores independientes, de empresas y trabajadores familiares.

*Causas y consecuencias de la informalidad y barreras a la entrada en la economía formal.*

Según la Organización Internacional de Empleo –OIE-, (2002: 163) se enumeran a continuación las principales barreras de acceso a la economía formal y causas de la informalidad, muchas o la mayoría de las cuales se relacionan con la falta de un entorno propicio para las empresas:

- La falta o la debilidad de las instituciones de apoyo y refuerzo del mercado, que resultan esenciales para el adecuado funcionamiento de una economía de mercado. Estas instituciones pueden ser tanto formales como informales, adaptadas a la situación y a la cultura de cada sociedad.
- En los casos en que estas instituciones existen, no actúan con imparcialidad, de modo que el acceso a las mismas queda reservado a una minoría; unos costos de transacción (aquellos que vienen determinados por las normas y reglamentos que inciden sobre las actividades económicas) exagerados y una regulación excesiva, que resultan a menudo de normativas mal elaboradas y entorpecedoras, que erigen obstáculos para los negocios y desembocan en unos sistemas de administración pública ineficaces y corruptos.
- La falta de un régimen adecuado de derechos de propiedad, que impide la creación del capital nacional necesario para el desarrollo de las empresas.

- La falta de acceso al crédito, debida a la falta de derechos de propiedad y a la incapacidad del sistema del mercado financiero para prestar servicio a los empresarios de la economía informal, lo cual obliga a las empresas informales a desarrollar sus propios sistemas de crédito o a endeudarse con tasas de interés más elevadas.
- La falta de un régimen legal propicio que esté al alcance de los pobres (por ejemplo para el cumplimiento de los contratos) y permita las transacciones comerciales, así como del respeto al estado de derecho.
- La falta de acceso a los seguros, la información del mercado y la tecnología.
- La incapacidad y el fracaso de los Gobiernos a la hora de desarrollar las políticas e instituciones necesarias para que la economía formal sea capaz de absorber a las personas que se incorporan al mercado de trabajo y a la migración del sector rural al urbano, a menudo en busca de unos empleos que no existen.
- La falta de educación y de calificaciones para integrarse en la economía formal, así como las elevadas tasas de analfabetismo del país en muchas de las zonas. Esta carencia hace que muchos trabajadores no puedan acceder a los empleos disponibles, y puede impedir la creación de nuevos puestos de trabajo para los que se requiere una fuerza de trabajo educada y calificada.
- Las rigideces del mercado de trabajo.
- La incapacidad para obtener crecimiento demostrado durante varios sexenios por distintos modelos de desarrollo, así como las importantes crisis que han sucedido en México.

La informalidad desemboca en:

- El acceso restringido o la falta de acceso a organizaciones que representen adecuadamente los intereses de los empresarios y de los trabajadores.
- La perpetuación de la pobreza.
- La corrupción endémica.
- La pérdida de ingresos por parte del gobierno y de las autoridades locales.

El uso ineficaz de los recursos, que converge en menores ganancias económicas, con consumaciones negativas sobre las tasas de crecimiento nacional y los resultados económicos y sociales globales.

Condiciones de trabajo relativamente insuficientes:

- Falta de acceso al capital, al crédito y a la tecnología.
- Bajos niveles de productividad.

Las políticas de desarrollo, económicas y sociales no están teniendo en cuenta las necesidades de las personas que se encuentran en la economía informal, ya se trate de los propietarios de las actividades o de los trabajadores. Puesto que se trata a menudo de la mayor parte de la economía, son muchas las políticas de desarrollo que no consiguen sus objetivos.

Por lo anterior, existen **posibles soluciones** que son:

- Identificar las causas de la informalidad y las barreras a la formalización, y eliminar tales barreras.

- Simplificar las normas y procedimientos; promover gobiernos eficaces, efectivos y exentos de corrupción; reducir los costos de transacción innecesarios y crear o reformar las instituciones del mercado.
- Ayudar a las empresas informales para que logren el acceso a los derechos económicos y sociales, o crear y desarrollar organizaciones a través de las cuales estas empresas puedan presionar para obtenerlos.
- Promover cooperativas basadas en principios empresariales, de igual forma promover las integradoras para producción conjunta.
- Instaurar un régimen de derechos de la propiedad que permita a las empresas informales crear capital y obtener créditos.
- Facilitar a los trabajadores unas prestaciones sociales que sean económicamente viables.
- Asegurarse de que los esfuerzos con miras a la formalización no crean nuevos problemas socioeconómicos eliminando a las microempresas, incrementando el desempleo y ocasionando una pérdida de ingresos para los pobres.
- Reducir los elevados costes de formalización, y proporcionar incentivos a corto plazo y concesiones para alentar la formalización a fin de compensar los costos iniciales de la misma.
- Desarrollar políticas, procedimientos e instituciones que puedan contribuir al acceso de las empresas informales a las condiciones que les permitan desarrollar su actividad en una economía de mercado, como son la información sobre los mercados, el crédito y el capital, los seguros, la tecnología, los servicios para la mejora de la productividad, la formación y las calificaciones básicas para la gestión y el cumplimiento de los contratos.

- Incitar al Gobierno a que estudien cuáles son las características fundamentales de un entorno favorable para las empresas, las inversiones y la absorción de la tecnología, para que, cuando sea necesario, cambien las políticas y las instituciones a fin de lograr un entorno empresarial propicio.
- Adoptar unas normativas flexibles, que reconozcan las modalidades de empleo nuevas o atípicas no como un síntoma de informalidad, sino como mecanismos para hacer negocios que han existido durante generaciones en muchos países, aunque no se adapten a los rígidos conceptos de las legislaciones laborales.
- Reformar los sistemas legales y garantizar la igualdad de acceso a los mismos.
- Desarrollar normativas que se apliquen a todo tipo de actividades económicas – por ejemplo las normativas en materia de seguridad y salud –, de modo que las empresas no sientan la tentación de pasar de la economía formal a la informal.

#### **2.10 Actividades simuladas dentro de la economía que se tipifican informales.**

En este renglón, las actividades simuladas que se considera operan en México, son las siguientes:

- Existe en la economía mexicana un sinnúmero de contribuyentes que realizan actividades dentro del enanismo tributario que operan bajo el sistema fiscal y que en verdad realizan meros mega negocios, tal es el caso de las actividades realizadas en los mercados de alimentos y productos bienes muebles, tal es el caso de la venta de mercancía en el sector alimenticio en los mercados como el de la merced donde se disfraza de negocio en pequeño y surten de producto a toda la provincia.

- En las ventas de servicios inmobiliarios, los cuales manejan comisiones altas por los corredores de bienes raíces y no se declaran formalmente porque se cobra en efectivo.
- Las comisiones y utilidades en ventas de autos usados, así como la venta de autos de los llamados “chocolates”.
- Las actividades relacionadas con giros que permanecen en la oscuridad en los diferentes sectores, tal es el caso del agrícola quien en grandes cantidades no expiden facturas ya que el campesino no le interesa aparecer ni contribuir.
- El entorno refaccionario de piezas robadas en el mercado negro.
- Los autos robados y la comercialización de autopartes.

En fin todos y cada uno de los giros que aparecen en la economía formal y derraman una gran cantidad de recursos por su comercialización informal.

### **2.11 Características de operación que tipifican a la economía informal.**

Operan al margen de la Ley, esta es una característica principal, no se registra, prefiere actuar en el oscurantismo económico, contrata a eventuales y al subempleo, no paga impuestos, paga solo su plaza, trabaja para sí, no cuenta con cuenta bancaria, trabaja con ingresos en efectivo, viola las Leyes de propiedad intelectual y de permisos para su explotación; carece de plan de negocio, prefiere trabajar a salto de mata a arriesgarse a aparecer en los registros del SAT, prefiere y valora además de enorgullecerse de evadir al fisco y trabajar sin alta en Hacienda.

Todo ello lo maneja el informal y basa su cultura empresarial bajo el soborno, el que no transa no avanza y prefiero pagar multas a pagar impuestos. Es cultural el problema por lo que de raíz se tiene que abatir.

### **2.12 Impacto, indicadores y cifras de lo que se deja de recaudar en la economía informal en el país y sus principales giros.**

El ingreso público es de vital importancia para la gestión gubernamental al ser fuente de recursos que va financiar el gasto para la ejecución del plan de los programas. El ingreso público se constituye de los recursos que recaudará el sector central y de los que proceden del sector paraestatal; en un sentido más amplio y siguiendo el criterio de la Ley de Ingresos de la Federación, también se pueden considerar como tal, los que tiene como origen el endeudamiento o empréstito.

La evolución del ingreso público es correspondiente con el desenvolvimiento del gasto público y esto es consecuente con el papel del Estado ante la sociedad. Los volúmenes requeridos cada vez son mayores para poder enfrentar las crecientes demandas de la población y de esta manera el Estado pueda cumplir con sus responsabilidades de favorecer el desarrollo mediante la creación de obras de infraestructura y gastos en política social.

En México, el manejo de la política de ingresos públicos de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## **CAPÍTULO 3**

# **ESTUDIO FISCAL DE GENERALIDAD DE LA TASA DEL IVA Y LA INCORPORACIÓN DE LA INFORMALIDAD A LA FORMALIDAD**

Los solteros ricos deberían pagar más impuestos.  
No es justo que unos sean más felices que otros.

Oscar Wilde.

## **CAPÍTULO 3. ESTUDIO FISCAL DE GENERALIDAD DE LA TASA DEL IVA Y LA INCORPORACIÓN DE LA INFORMALIDAD A LA FORMALIDAD**

### **3.1 El IVA y la Informalidad.**

El H. Congreso de la Unión tiene en su poder la propuesta de la iniciativa presentada por el Presidente de la República y tiene a bien revisar y aprobar la Ley de Ingresos de la Federación que propone el Ejecutivo Federal según lo señala la Fracción IV Segundo Párrafo del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Ingresos de la Federación es la norma que establece anualmente los recursos que podrá disponer el Gobierno Federal y que deberán recaudarse por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos e ingresos derivados de financiamientos. Es un catálogo de ingresos públicos contributivos y no contributivos que la Federación establece en la Ley, cuantificándolos en lo que se estima aproximadamente percibir en un ejercicio fiscal.

La transformación del ingreso público va de acuerdo al avance del gasto público que aplica año con año el Gobierno Federal y refleja la tarea importante de asignar los recursos públicos del Estado recaudados para satisfacer las demandas sociales de la población.

En los últimos años la Ley de Ingresos ha ido creciendo en relación a su captación de los diferentes renglones que en ella concurren, en el último lustro, la captación de ingresos del Gobierno se ha ido incrementado hasta llegar a un 9.5% de captación en relación al PIB.

Cada día son mayores las necesidades para cubrir aspectos relacionados con seguridad, salud, alumbrado, educación, entre otras, los importes requeridos son mayores en relación al crecimiento de la población y a la problemática prevaeciente, por ello, el Estado necesita captación mayor de recursos para cubrir las demandas sociales del gasto público para la creación de obras de infraestructura y gastos en política social.

La Iniciativa de la Ley de Ingresos la elabora el Poder Ejecutivo Federal, con la finalidad de cubrir los gastos anunciados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y se presenta a la H Cámara de Diputados para su aprobación o modificación en su caso de acuerdo a lo señalado en la Fracción IV del Artículo 74 de la CPEUM.

En el país, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la política de manejo de los ingresos le corresponde a la SHCP por medio del SAT, la Ley de Ingresos de la Federación establece cada año los ingresos del Gobierno, recaudado por medio de las contribuciones para satisfacer las demandas del pueblo.

El Presidente de la República al presentar la propuesta de ingresos, basa su estudio en los siguientes aspectos:

*I. Conocimiento del Entorno Económico del país.*

En este rubro, hace una exposición del entorno económico que prevaleció en el ámbito internacional en el año anterior, es decir, en la macroeconomía y su repercusión en la economía nacional, es decir, en la microeconomía y con base a ese entorno, efectúa una estimación de la situación de la economía interna que se espera para el año siguiente.

*II. Política del Crédito Público.*

En este renglón, se efectúa un análisis de la política de deuda pública y las acciones en materia de crédito público que propicie satisfacer las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal al menor costo posible y contribuir a la evolución de las finanzas públicas y al desarrollo de los mercados financieros nacionales.

### III. Diferentes Medidas.

En este rubro, se hace mención a diversas medidas para vigilar el cumplimiento a los compromisos y a diversas opciones en materia de incentivos y de ingresos que obtengan las dependencias de la Administración.\*

Analizando desde el 8 de septiembre de 2007 el Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad que le confiere el Artículo 71, Fracción y el Artículo 74, Fracción IV de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos, presento por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (LIF) para el ejercicio fiscal de 2008 a la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El proyecto se elaboro con base en las proyecciones económicas y las estrategias señaladas en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) para 2008.

Según los CGPE de 2008, se estima que la economía mexicana crecerá a una tasa anual de 3.0% durante 2007, siendo que en los CGPE de 2007 se había estima un crecimiento del 3.6%.

En la LIF de 2007 se presupuestó una captación total de ingresos por 2 billones 260,412.5 millones de pesos (mdp). No obstante, se concluyó el año con una recaudación de 2 billones 336,730.8 mdp, es decir, se obtuvieron recursos excedentes por 76318.3 mdp (un 3.3% de aumento respecto a lo autorizado).

#### *Marco utilizado ingresos de 2008.*

La estimación de ingresos de 2008 fue elaborada con base en los siguientes parámetros macroeconómicos:

---

\* Dentro de las facultades del Ejecutivo se emite la Ley de Ingresos de la Federación 2008 y se presenta para ver el impacto de ingresos sin reforma del IETU y con el nuevo impuesto, para el caso de la presente tesis, se menciona el ejercicio 2008 y se presenta en el apéndice la propuesta del paquete económico en específico la Ley de Ingresos de la Federación para el 2010, que si bien es cierto todavía el H. Congreso de la Unión no lo autoriza, también es cierto que de manera enunciativa, se presenta la propuesta del presupuesto de ingresos.

- Crecimiento del PIB: 3.5%. (Hoy se han bajado las estimaciones a 3% o 2.9%).
- Inflación: (intervalo 2% - 4%).
- Tipo de cambio nominal: (13.3 pesos por dólar).
- Tasa de CETES a 28 días: 7.2% (nominal) y 4.3% (real).
- Déficit público: 0% del PIB (presupuesto equilibrado).
- Crecimiento del PIB de Estados Unidos: 2.8%.
- Tasa de interés internacional: 4.6% (livor) y 4.5 (fed).
- Precio del petróleo: 46.6 dólares por barril (dl/b). (El congreso lo dejó en 49 dólares).
- Plataforma de explotación de petróleo: 1.678 miles de barriles diarios (mbd).

En la siguiente tabla se muestra la estimación de ingresos que se incluyó en la iniciativa de LIF de 2008 no tomó en cuenta la reforma hacendaria la captación de ingresos para 2008 sería menor en 1.1% real respecto a lo que se obtendrá en 2007, motivo por el cual el gasto público será menor en 1.1%, en contrapartida:

Tabla. 19 Ingresos Públicos.

Estimación de las Finanzas Publicas sin reforma Hacendaría para 2007.2008						
	mil. De pesos corrientes/		% del PIB		Crec real	
	2007	2008	2007	2008		
La estimación de	<b>Balance no presupuestario</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>n.s</b>
ingresos que se	Balance económico	0.0	0.0	0.0	0.0	n.s
incluyó en la	Balance presupuestario	0.0	0.0	0.0	0.0	n.s
iniciativa de LIF	ingresos presupuestarios	2,336,730.8	2,392,917.6	23.8	22.8	-1.1
de 2008 no tomó	Petroleros	863,084.4	839,325.5	8.8	8.0	-6.0
en cuenta la	Gobierno Federal	515,304.8	529,961.1	5.3	5.0	-0.6
reforma	PEMEX	347,779.6	309,364.4	3.5	2.9	-14.1
hacendaría la	No petroleros	1,473,646.4	1,553,592.1	15.0	14.8	1.9
captación de	Gobierno Federal	1,083,384.2	1,131,150.3	11.0	10.8	0.9
ingresos para	Tributarios	1,009,235.5	1,073,730.5	10.3	10.2	2.8
2008 sería menor	No tributarios	74,148.7	57,419.8	0.8	0.5	-25.2
en 1.1% real	organismos y empresas	390,262.2	422,441.8	4.0	4.0	4.6
respecto a lo que	Gasto neto pagado	2,336,730.8	2,392,917.6	23.8	22.8	-1.1
se obtendrá en	Programable pagado	1,741,657.5	1,753,179.6	17.7	16.7	-2.7
2007, motivo por	Diferimiento de pagos	-22,000.0	-24,000.0	-0.2	-0.2	5.4
el cual el gasto	Programable devengado	1,763,657.5	1,777,179.6	18.0	16.9	-2.6
público será	No programable	595,073.3	639,738.0	6.1	6.1	3.9
menor en 1.1%,	Costo financiero	253,142.5	271,086.6	2.6	2.6	3.5
en contrapartida:	Participaciones	325,930.8	357,651.4	3.3	3.4	6.0
	Adefas	16,000.0	11,000.0	0.2	0.1	-33.6
	<b>costo financiero del sector</b>					
	<b>público</b>	<b>253,642.5</b>	<b>271,586.6</b>	<b>2.6</b>	<b>2.6</b>	<b>3.5</b>
	<b>Superávit económico primario</b>	<b>253,642.5</b>	<b>271,586.6</b>	<b>2.6</b>	<b>2.6</b>	<b>3.5</b>

Fuente: Propuesta Fiscal de la Universidad de Guanajuato. Cano Meza, M y Trejo P. Pablo (2008).

No se omite señalar que la principal causa de disminución prevista para 2008 proviene de una reducción de los ingresos Petroleros; dicha reducción se explica por dos razones:

- Por un menor precio del petróleo: En 2007 el petróleo mexicano cerrará en 53.2 dl/b pero se está presupuestando en 42.5 dl/b para 2008. Cabe aclarar que el precio presupuestado corresponde siempre a un valor conservador por disposición de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

- Por una reducción de la plataforma de exportación de petróleo: En 2007 se exportaron 1,731 mbd y se espera que disminuyan las exportaciones a 1,678 mbd en 2008.

*Cambios que se realizaron en la Cámara a la Iniciativa de Ley para el 2008.*

Las modificaciones generaron ingresos superiores a la iniciativa por 152 mil 532.6 millones de pesos, distribuidos de la siguiente manera:

- Los ingresos por 98 mil 657.7 millones de pesos generados por la reforma fiscal.
- Incremento en el monto de ISR e IVA por un monto de 21 mil 048 millones de pesos por concepto de eficiencia recaudatoria.
- Ingresos adicionales por 15 mil 102.5 millones de pesos a causa de modificaciones en el marco macroeconómico.
- Derivado en el cambio en el precio del barril del petróleo de 46.61 a 49.00 dólares por barril, se obtiene ingresos adicionales por 17 mil 844.6 millones de pesos.
- Con la inclusión de dos centavos al precio de las gasolinas y el diesel, se estima que se generarían 8 mil 388.9 millones de pesos.
- Pérdidas en recaudación en ingresos no tributarios por 1 mil 085.2 millones de pesos, por menores enteros de LOTENAL y pronósticos deportivos.
- Producción neta de 7 mil 421.6 millones de pesos en los ingresos de organismos y empresas de control directo presupuestario, generados por la reducción de las tarifas eléctricas en CFE.

Con estas modificaciones el monto de ingresos establecidos en el dictamen ascienden a 2 billones 545 mil 450.2 millones de pesos, más 24 mil millones por concepto de financiamiento. Lo que da en total 2 billones 569 mil 450.2 millones de pesos.

Se estima que la Recaudación Federal participable alcanza 1 billón 531 mil 883.7 millones de pesos. Con ello, los recursos adicionales a los Estados y Municipios se incrementan en 51 mil 073.7 millones de pesos.

**Tabla. 20 Marco Macroeconómico sin y con Reforma Hacendaria 2007-2008.**

		2007	2008
		Iniciativa (Enviada antes de ser aprobada la Reforma Hacendari a)	LIF Dictamen (Incluye Reforma Hacendaría)
<b>Oferta (variación % real)</b>	<b>4.00</b>	<b>4.70</b>	<b>4.90</b>
<b>PIB</b>	<b>3.00</b>	<b>3.50</b>	<b>3.70</b>
Importaciones	6.20	7.40	7.50
Demanda (variación % real)	4.00	4.70	4.90
Consumo	3.20	3.40	3.49
Formación de Capital	5.30	5.30	5.80
Exportaciones	5.10	7.00	7.00
PIB (miles de millones de pesos)	9,813.20	10,504.50	10,524.30
Inflación anual % (dic -dic)	3.50	3.00	3.00
Tipo de cambio nominal promedio (p/dls)	11.00	11.30	11.20
Tasa de interés (CETES 28 días)			
Nominal promedio	7.20	7.20	7.00
Real acumulada	3.80	4.30	4.10
Cuenta Corriente (MMD)	-		
	7,398.30	-8,779.20	-8,959.80
CC % del PIB	-0.80	-1.00	-1.00
Petróleo canasta mexicana			
Precio Promedio (dls/barril)	54.60	49.60	49.00
Plataforma de Producción promedio (MBD)	3,162.00	3,129.00	3,134.00
Plataforma de Exportación promedio (MBD)	1,731.00	1,678.00	1,678.00

**Fuente:** Elaborado por el CEFP con cifras de Criterios Generales de Políticas Económicas para 2008 de los cambios acordados entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo.

Tabla. 21 Total de Ingresos Adicionales 2008.

(millones de pesos)

Ingresos totales en la Inflación de Ley de	
<b>Ingresos</b>	<b>2,392,917.6</b>
<b>I. Ingresos petroleros adicionales por reforma</b>	<b>8,388.9</b>
IEPS fracción II	8,388.9
Derechos	-29,232.3
PEMEX	29,232.3
<b>II. Ingresos petroleros adicionales por precio</b>	<b>17,844.6</b>
IEPS fracción II	-6,394.0
Derechos	18,192.4
PEMEX	6,046.2
<b>III. Ingresos tributarios adicionales por reforma</b>	<b>98,654.7</b>
IETU	69,687.5
ISR	40,927.6
IMPAC	-16,472.7
IDE	2,906.3
Juegos y Sorteos	1,609.0
<b>IV. Ingresos adicionales por subestimaciones</b>	<b>15,102.5</b>
ISR	9,579.2
IVA	4,478.3
IEPS	80.6
Importaciones	45.8
Otros	918.6
<b>V. Ingresos por eficiencia recaudatoria</b>	<b>21,048.7</b>
ISR	14,032.4
IVA	7,016.3
<b>VI. Ingresos no tributarios adicionales</b>	<b>-1,085.2</b>
Menores enteros de LOTERIA y pronósticos	-1,168.6
Por subestimación en aprovechamientos	891.5
Por reforma en derechos	-808.1
<b>VII. Ingresos de Org. Y Emp. Adicionales</b>	<b>-7,421.6</b>
Tarifas eléctricas	-7,421.6
<b>Total de Ingresos Adicionales (suma de I a VII)</b>	<b>152,532.6</b>
<b>Total de Ingresos de Dictamen de LIF</b>	<b>2,545,450.2</b>

**Fuente:** Elaborado por el CEFP con cifras Iniciativas de Ley de Ingresos y el Dictamen correspondiente para 2008.

**Tabla. 22 Reparto de Ingreso Adicionales  
(millones de pesos)**

<b>Ingresos adicionales 1/</b>	<b>134,688.00</b>
Ingresos por incremento en precios	17,844.60
<b>Total de Ingresos Adicionales</b>	<b>152,532.60</b>
(-) Ingresos a las entidades federativas y municipio	51,073.70
Ramo 28	41,110.30
Ramo 33	9,963.40
(-) Ingresos a PEMEX 2/	35,278.50
<b>Ingresos Neto distribuible</b>	<b>66,180.40</b>

1/ Considera la reducción por tarifas eléctricas, por un monto de 7 mil 421.6 millones de pesos.

2/ Considera en incremento en el precio del petróleo de 46.61<sup>a</sup> 49.00 dls.

**Nota:** No se incluyen los 5 mil millones de pesos que serán reasignados del fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros.

**Fuente:** Elaborado por CEFEP con cifras de Iniciativa de Ley de Ingresos y el Dictamen aprobado por Diputados para 2008.

**Nota:** Las diferentes tablas se encuentran en el Apéndice 1.

*Consideraciones futuras a tomar en cuenta de la Ley de Ingresos de la Federación.*

1. Se debe revisar en los términos de los ingresos la corresponsabilidad de las entidades federativas para estimar con los funcionarios fiscales los impuestos federales que se recauden a nivel local, porque no existe una regulación que establezca el ¿por qué? y el ¿cómo? deben hacerse los cálculos de estimación en común de acuerdo de las contribuciones a recaudar.

2. Dejar muy claro las estimaciones de ingresos y su responsabilidad de los servicios públicos de no hacerlo o excederlo, para que den una explicación de porque no logró la recaudación estimada o se excedió, con vertientes de carácter técnico, administrativo, etc. Porque por ejemplo, la recaudación ha estado excediendo las estimaciones año con año y como estos montos no se presupuestaron, la recaudación excedente, la signa discrecionalmente el Ejecutivo y no se dan explicaciones al respecto.
3. Que los estímulos fiscales estén vinculados al Plan Nacional de Desarrollo (el cual debería ser autorizado por el Congreso de la Unión), porque no queda claro el impacto económico que justifican estos estímulos, a fin de que también sean evaluados al siguiente ejercicio fiscal, garantizando el fin que los creo y sean renovados sólo si cumplen las metas.
4. Hacer una evaluación de la deuda pública no sólo en términos contable sino de político económico y de soberanía, traspasando quien opera y administra la deuda. Ya que el incremento de la deuda interna está encareciendo el crédito de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) que compiten por recursos porque los bancos CETES que papel comercial. Esto también por los bonos del IPAB.
5. México es el único país que se endeuda año con año y dice que tiene superávit, imponiendo superávit a sus organismos y empresas de control directo como los muestran los ingresos derivados de financiamiento.

**Tabla: 1.30** Ingresos derivados de financiamientos

<b>C. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS</b>	24,000.0
<b>IX. Ingresos derivados de financiamientos:</b>	24,000.0
1. Endeudamiento neto del Gobierno Federal:	181,690.4
A. Interno	181,690.4
B. Externo	0.0
2. Otros financiamientos	24,000.0
A. Diferimiento de pagos	24,000.0
B. Otros	0.0
3. Superávit de organismos y empresa de control directo (se renta)	181,690.4

**Fuente:** Nueva ley DOF 07-12-2007: **Ley de ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008.**

Por tal motivo lo mínimo es que deben especificar el superávit por cada organismo y empresa de control directo que se impone. Pero lo correcto es que las cuentas de organismos y empresas públicas salgan de las cuentas nacionales sin que esto implique lo que enteran a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se ve reflejado en el IEPS y los derechos a los hidrocarburos, si no sólo lo que les corresponde a ellos para su propia operación más lo asignados en el Presupuesto de Egresos y de esta manera adquiriría criterios de prestación en la ley de Ingresos como los de la OCDE.

**Tabla: 1.31** Ingreso de Organismos y Empresas

<b>B. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS</b>	759,663.1
VII. Ingresos de organismos y empresa:	612,585.1
1. Ingresos propios de Organismos y Empresas	612,585.1
A. Petróleos mexicanos	344,642.9
B. Comisión Federal de Electricidad	225,434.2
C. Luz y Fuerza del Centro.	-2,479.5
D. Instituto Mexicano del Seguro Social.	16,389.0
E. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales Para los Trabajadores del Estado.	28,598.5
2. Otros Ingresos de empresas de participación estatal.	0.0

Fuente: Nueva Ley DOF 07-12-2007: Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008.

Los Superávits impuestos hasta ahora en el caso de PEMEX, se espera lleguen a 457 mil millones de pesos que tiene depositados en diferentes instrumentos financieros y se espera den a 2008, intereses por 12 mil millones de pesos. Este dinero está congelado y pareciera correcto que de tantos intereses. Pero por otro lado se obliga a endeudarse a PEMEX, pagando por estas deudas mayor cantidad de interese y poniendo en riesgo su viabilidad.

**Tabla: 1.32** PEMEX, Aportaciones al Gobierno Federal 2000-2006

PEMEX, APORTACIONES AL GOBIERNO FEDERAL 2000- 2006						
(miles de millones de pesos de 2006)						
Año	Total	Impuestos	Superávit primario	Superávit primario/ Aportaciones	Aportaciones / ventas	Aportaciones /utilidad operativa
2000	456	427	29	6.4	74.9	107
2001	424	409	15	3.5	71.5	111
2002	414	361	53	12.8	73.1	106
2003	527	469	57	10.8	75.6	104
2004	629	550	79	12.6	78.4	104
2005	720	361	89	12.4	80.4	116
2006	851	653	198	23.3	80.8	95

**Fuente:** Víctor Rodríguez Padilla, panorama del sector energético en México. Grandes Problemas, complejas soluciones. Mineo / CEPAL. Enero 2007.

*El proyecto del cobro de Impuesto al Valor Agregado Generalizado.*

El presupuesto de gastos fiscales, es el documento que estima los montos que se dejan de recaudar por exenciones, tasa cero o regímenes especiales. En el caso del IVA los montos que se han estimado año con año, han ido aumentando como porcentaje respecto al PIB, sin que exista claridad sobre los incrementos o las memorias de cálculo utilizadas, hasta llegar a un 20.14 % del PIB para 2007 y 2008, que van en una tendencia de ir posicionando el tema en la agenda pública tributaria.

**Tabla: 1.33** Presupuesto de Gatos Fiscales 2002-2007

Año	Millones de pesos	% del PIB
2002	104,875.60	1.6960
2003	124,304.90	1.8910
2004	142,517.70	2.0112
2005	158,624.60	1.9992
2006	174,764.60	1.9436
2007	210,859.60	2.1496
2008	226,057.20	2.1496
2009	246,125.30	2.1689

**Fuente:** Presupuesto de Gastos Fiscales 2002 al 2008, publicados en la SHCP.

Tabla: 1.34 Cuadro del Impuesto al Valor Agregado

Concepto	PEMEX, APORTACIONES AL GOBIERNO FEDERAL 2000- 2006			
	MDP		%del PIB	
	2007	2008	2007	2008
B. Impuesto al Valor Agregado (53+54+55)	210,859.0	226,057.2	2.1496	2.1496
<b>53. Tasa cero</b>	<b>155,476.9</b>	<b>166,682.8</b>	<b>1.5850</b>	<b>1.5850</b>
a. Alimentos	127,662.5	137,099.7	1.3037	1.3037
b. Medicinas	11,702.4	12,545.8	0.1193	0.1193
c. Libros, Periódicos y revistas.	7,338.3	7,868.2	0.0748	0.0748
d. servicio o suministro de agua potable para uso doméstico	4,894.8	5,247.6	0.0499	0.0499
e. Otros productos	3,148.8	3,375.7	0.0321	0.0321
f. Régimen de maquiladoras	ND.	ND.	ND.	ND.
g. Servicios de Hotelería y conexos a Extranjeros para congresos, convenciones, exposiciones o ferial.	510.1	546.8	0.0052	0.0052
<b>54. Exentos</b>	<b>41,335.9</b>	<b>44,315.2</b>	<b>0.4214</b>	<b>0.4214</b>
a. Servicios médicos	2,727.0	2,523.5	0.0278	0.0278
b. Servicios de enseñanza	16,685.4	17,888.1	0.1701	0.1701
c. Servicios de transporte público terrestre de personas	11,231.5	120,410.0	0.1145	0.1145
d. Espectáculos públicos.	794.5	851.8	0.0081	0.0081
e. Vivienda	9,097.5	10,610.6	0.1009	0.1009
<b>55. Tasa del 10% en la región Fronteriza</b>	<b>14,046.8</b>	<b>15,059.2</b>	<b>0.1432</b>	<b>0.1432</b>
a. Baja California	4,257.2	4,564.0	0.0434	0.0434
b. Baja California Sur	539.5	570.4	0.0055	0.0055
c. Quintana Roo	1,442.0	1,545.9	0.0147	0.0147
d. El resto	7,808.1	8,370.9	0.0796	0.0796

Aunque se pudiera considerar que la lista de productos de tasa cero y exentos es muy amplia. También se puede observar que no transparentan los datos sobre la exportación, que también en tasa cero y que además es la que mas devoluciones de IVA provoca ( Tampoco lo referente a las maquiladoras)

Fuente: Presupuesto de Gastos Fiscales 2002 al 2007, publicados en la SHCP.

Un estudio del ITAM, indica que el IVA en las regiones fronterizas ya no es necesario por las diferencias de precios entre México y Estados Unidos, lo que implica que se pudiera Homologar la tasa en estas zonas.

Sin embargo aunque siempre se ha argumentado que quien más gana, más gasta, también se debe tomar en cuenta que quienes menos ganan, más gastan en medicinas y alimentos. Además que siempre que se propone la generalización de la tasa del IVA se propone a la vez una disminución de la máxima tasa del ISR, siendo que la actual tasa del 28% es competitiva y para el 2010 se propone aumentarla a 30% lo cual generará inflación además de alejar la inversión provocando el desempleo.

Posiblemente se podría revisar la lista de artículos exentos y tasa cero para llegar a una canasta básica exenta y no tan generalizada como ahora. Pero eso no es fácil en su viabilidad política.\*

Una de las modalidades de la informalidad es la forma en que actualmente se maneja el IVA en México toda vez que existe cada vez una mayor evasión fiscal y sobre todo una disminución en la captación del IVA provocado por la economía informal quienes adquieren sus productos y se manejan en la economía subterránea.

Como lo menciona en su artículo Jesús Silva Herzog: (2009), tan sólo en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) el País sufrió la peor caída en América Latina y El Caribe en el primer trimestre del año, comparado con el mismo período del 2008, revela un estudio del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).

De acuerdo al Observatorio de la Recaudación Tributaria del CIAT, la recaudación del IVA en México registró en los primeros 3 meses del año 2009 una reducción del 21.2 por ciento real, respecto al mismo período del 2008.

---

**Cfr.\***Estudio conjunto de la Universidad de Guanajuato en el Área Fiscal y el H. Congreso de la Unión. Propuesta inicial del que suscribe, coordinado por el Dr. Luis Manuel Cano Melesio; Marcela Cano Meza; Noé Mosqueda y Diputado Pablo Trejo.

Economías como las de Argentina, Ecuador y Perú apenas tuvieron una caída de 0.2, 1 y 1.1 (SAT: 2009) por ciento, respectivamente, en ese mismo período.

Según el estudio, la recaudación del IVA para México representa el 41.8 por ciento del total de los ingresos tributarios del Gobierno federal, y su recaudación viene empeorando desde el cuarto trimestre del 2008, cuando registró una disminución del 4.6 por ciento.

Ecuador es el país que mayor dependencia tiene del IVA, al significar un 52.7 por ciento de sus ingresos tributarios totales, le sigue Guatemala con 47.3 por ciento y Chile con 42.8 por ciento. Brasil es el que registra la menor dependencia con un 29.9 por ciento.

El CIAT es un organismo internacional público, sin fines de lucro, creado con el objetivo de proveer un servicio integral a la modernización de las administraciones tributarias de sus países miembros y promover su evolución, aceptación social y fortalecimiento institucional.

Actualmente el CIAT agrupa a 38 países miembros en cuatro continentes: 29 americanos; 6 europeos; 2 africanos y 1 asiático.

El Gobierno Federal en México ha advertido que la caída en los ingresos tributarios así como en los petroleros, puede derivar el próximo año en un alza en impuestos, endeudamiento o recorte del gasto.

Al respecto, la iniciativa privada del País se considera que es lo más saludable para la economía que la federación reduzca su gasto corriente, para no perjudicar al sector productivo nacional, con más impuestos, y con ello al crecimiento económico.

De acuerdo al reporte del CIAT, otros de los países con mayor impacto en la recaudación del IVA durante los primeros tres meses del año, pero menor que México, fueron Costa Rica, Guatemala y República Dominicana.

Por su parte, Brasil y Chile registraron en ese mismo período disminuciones de 6.2 y 6 por ciento, respectivamente, en sus recaudaciones de IVA.

Por ello, en la manera en que siga impactando la economía informal a la sociedad y al estado, la captación del IVA referente al informalismo se verá reducido la captación de este impuesto.

### **3.2 Propuesta Fiscal de Generalización de la tasa del IVA.**

Una oportunidad histórica para el Estado, en este caso para el H. Congreso de la Unión en la Sexagésima Primera Legislatura es llevar a cabo una propuesta fiscal que permita generalizar la tasa del IVA que en términos reales propicie una recaudación importante para las arcas públicas, con ellos, el sector público gozará de los recursos significativos para llevar a cabo las funciones del Estado en cuanto a cubrir las prioridades de un país tal es el caso de las insuficiencias sociales y una de ellas para enmarcar el presente tema de la tesis doctoral antepone el tema de la **Educación**.

Considerando necesario para el desarrollo de la presente tesis doctoral, de manera argumentativa se estima importante tomar como referencia el tema de educación, en él, se plasma que la educación, como es entendible, es el pilar de toda sociedad desarrollada, como lo comenta Álvarez Gutiérrez, (2009: CNN Expansión Opinión) quien – en su análisis sugiere que para lograr el progreso que el país requiere son necesarios los cimientos de una buena educación; las carencias de los alumnos de todos los niveles conducen a un estancamiento económico y social.

Lo anterior permite ver que, si se analiza el desarrollo de muchos países del mundo, se puede determinar que todos ellos han manejado como base de su desarrollo la educación, desde la primaria hasta la profesional, la enseñanza de los niños a leer y escribir correctamente, planear el desarrollo de la secundaria, la preparatoria, las escuelas técnicas y la universidad, con ello se contaría con los recursos humanos lo suficientemente preparados para enfrentar el desarrollo del país en cada uno de los sectores.

México es el país más atrasado en educación según datos de la OCDE, la prueba del Programa de Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA) nos demuestra el rezago educativo el cual provoca desigualdad y pobreza. A nivel país la atención en educación representa en cada uno de los 2,438 municipios, que los horizontes educativos señalados en los indicadores de pobreza proporcionados por CONEVAL (2005: Excel), nos deja ver el rezago mismo que minimiza la posibilidad de desarrollo, claramente, el problema está ubicado en los cimientos de esa educación.

El proceso educativo ha sufrido un rezago importante. En México, la educación básica y la escuela pública viven un grave y prolongado deterioro. Algunos de los síntomas más evidentes son el poco y mal aprendizaje de los alumnos, el creciente malestar de los maestros y los lamentables lugares que el país ocupa en los rankings educativos internacionales. Van más de dos años de la administración federal sin que hasta ahora se vislumbre un diagnóstico serio, y una propuesta de atención consistente que permita al país atender este rezago social sin precedente en el mundo.

Este grave problema que se resalta en la presente tesis doctoral, no es con la intención de dar un enfoque que se aleje del tema central de la economía informal sino más bien, enmarcar el problema financiero del impacto de la economía informal en México que genera rezago, con ello, el tema educativo sirve de parámetro ideal para visualizar la necesidad de contar con una reforma fiscal de fondo responsabilidad de todos toda vez que no existiendo recursos, no hay posibilidad de cubrir los costes que genera el sector educativo o cualquier cambio estructural que se debe hacer en este sector.

Con ello, es descifrable que por ende, al no existir un nivel educativo de excelencia, el atraso social y la pobreza aparecen como cáncer por consecuencia, por tal motivo, dentro de la propuesta fiscal de la generalización de los impuestos indirectos permitirá al Estado allegarse de recursos suficientes para lograr la meta educativa, por ello es de suma importancia lograr la reforma fiscal estructural y es que de otro modo, se cancelaría por generaciones la justicia educativa comprometiendo el futuro del país.

La Alianza para la Calidad Educativa (ACE), el instrumento que el gobierno federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) han pactado, no ha mostrado hasta ahora ni por su contenido ni por su inicial ejecución suficientes posibilidades transformadoras. Por ello, desde la firma del documento (ACE) por el Gobierno Federal, el de los Estados y el SNTE, donde se introdujo el concepto de educación básica, ha sido desde mi juicio un fracaso toda vez que la desarticulación de los currículos desde el preescolar, la primaria y la secundaria carecen de articulación, existiendo un desfase desde los contenidos hasta la forma de ejercer la docencia de calidad.

Por ello y al tener la obligación moral de poner en la mesa de la discusión el tema educativo toda vez que la carrera donde he desarrollado investigación, paralelamente a mi profesión ha sido el campo educativo al estar al frente de la Facultad de Ciencias Administrativas de la Universidad de Guanajuato y a su vez a cargo de la Zona Centro Occidente de la ANFECA Nacional, el transcurrir por más de 15 años en diferentes procesos educativos, desde la creación de planes de estudio, homologación de programas educativos con las universidades del extranjero, el participar en las acreditación y certificaciones así como en los procesos formativos avanzados de la educación además de participar como aspirante a la Rectoría de la Universidad de Guanajuato, me han permitido valorar la importancia de este sector donde se considera necesario mencionar toda vez que representa la posibilidad de atender el rezago social y vincularlo con el tema de finanzas públicas en cuanto a la recaudación y siendo que la economía informal provoca un impacto económico con tintes sociales, es necesario abordar la problemática desde el aspecto de articular el rezago con la falta de recursos económicos y por ende un nivel educativo precario.

Para darle respaldo a la justificación científica de la propuesta, el Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deja ver la importancia y la responsabilidad del sector educativo, tema ejemplo que se postula en la presente tesis que refleja la carencia de recursos públicos por la escasa recaudación del Estado de las contribuciones de la sociedad.

Por ello, se considera de suma importancia transcribir el artículo 3º tercero de nuestra Carta Magna que a la letra señala:

Artículo 3o.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. **El Estado - Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios-**, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria. (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 12 de noviembre del 2002)

La educación que imparta el estado tendra a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentara en el, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 05 de marzo de 1993)

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa; (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 05 de marzo de 1993)

II. El criterio que orientara a esa educación se basara en los resultados del progreso científico, luchara contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 05 de marzo de 1993)

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 05 de marzo de 1993)

b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 05 de marzo de 1993)

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos; (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 05 de marzo de 1993)

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, **el ejecutivo federal determinara** los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la república. Para tales efectos, el ejecutivo federal considerara la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del distrito federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.

(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 12 de noviembre del 2002)

IV. Toda la educación que el estado imparta será gratuita; (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 05 de marzo de 1993)

Por lo anterior, se puede apreciar que existe una clara obligatoriedad del Estado, en específico del **Poder Ejecutivo**, para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II del mismo ordenamiento, donde se menciona que el Presidente de la República determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para todo el País. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerara la opinión de los Gobiernos de las Entidades Federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la Ley señale.

Con lo anterior, es claro que la obligación inicial de elevar y mantener un nivel educativo nacional corresponde al Presidente quien es responsable del desarrollo educativo desde sus cimientos. Al articular el tema educativo, como muestra del caso fiscal en desatención por falta de presupuesto, se puede visualizar el impacto de la baja recaudación por un lado, no se cobra impuesto a los informales, por otro lado, se obtiene una baja recaudación, en seguida, por la baja recaudación no hay presupuesto de impacto para (en este caso) el sector educativo y por consecuencia, la sociedad mexicana inmersa en un grave problema de rezago social producto del bajo nivel educativo, un difícil problema de inseguridad, un país dividido, sin cultura y una esperanza de lograr ser una nación desarrollada con atención a la sociedad.

Antes de dar inicio a la propuesta en forma, se considera pertinente plantear los aspectos que tiene en cuenta el gravar con el impuesto indirecto con el IVA a la generalidad de los productos. Por un lado, la proporcionalidad de los impuestos como principio Constitucional toda vez que el artículo 31 fracción IV de la Constitución establece la equidad y proporcionalidad de los impuestos, esto quiere decir que deben pagar quienes más ganan, y en el caso actual del IVA no es así ya que si una familia gasta 100 pesos diarios en alimentos, paga tasa cero de IVA pero de igual forma, la familia que gana más obtiene el mismo

beneficio es decir no paga IVA si gastase 1000 en alimentos; en el primer caso, la familia que gasta 100 pesos de alimentos pagaría un IVA de 15 pesos actualmente y el segundo de 150 pesos, esto nos lleva a pensar en otorgar al menos favorecido un crédito al salario para resarcir el impacto del IVA quedando el que más gana, el que se encuentra como informal, es decir, al no registrado, quienes cubran el IVA en todos los productos.

Al establecer el impuesto al valor agregado del 15% en bienes y servicios incluido alimentos y medicinas, constituyéndolo como una reforma integral para las Finanzas Públicas toda vez que el Estado recibiría el ingreso del impuesto inclusive del informal que lo pagaría vía impuesto indirecto en su consumo. Más de 29 millones de informales contribuirían en su consumo directamente.

La factibilidad de generalizar el IVA, es real y es posible tomarlo con responsabilidad histórica con la que hay que ver hoy el proyecto de nuestro País donde hay que evitar que a través de este impuesto estemos privilegiando a los de mayores ingresos al mantenerlos en la tasa cero siendo que perciben mayor ingreso y los que menos tienen o los menos favorecidos pagan la misma tasa amen de cuantificar la cantidad de impuesto devuelto por los saldos a favor de quienes manejan la tasa cero del 2 A de la Ley del IVA.

El Impuesto al Valor Agregado (IVA), es un impuesto al consumo y los que más consumen son los que menos pagan impuestos a la hora de comprar alimentos y medicina ya que proporcionalmente al impuesto de acuerdo a la compra, los alimentos no reflejan la mayor cantidad de adquisición, es decir, si una familia compra su despensa de 1000 en el súper mercado, probablemente el 50% sea de alimento pagando la mitad de su presupuesto sin IVA mientras quien más consume en otros renglones teniendo la capacidad de compra mayor, paga IVA subsidiado toda vez que contribuye exactamente igual que el que menos tiene. Por otro lado, en otros países como China, se invierte 40 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), cada año, en tanto Corea invierte un treinta y tantos por ciento, al igual que la India; En tanto México invierte alrededor del 20%.

Por lo anterior, la captación del IVA a tasa generalizada representa atraer el impuesto del informal al cobrar el IVA abatiendo los regímenes preferenciales tal es el caso de la Tasa Cero y de los exentos; con ello, los informales quienes negocian en el oscurantismo al no declarar sus ingresos, al encubrirse con regímenes “enanos”, es decir, quienes se registran con un giro pequeño pero en realidad son enormes comercializadores o bien los del Régimen de Pequeños contribuyentes (REPECOS), evitan manejar el IVA en sus operaciones afectando al fisco federal, por ello al generalizarlo, el informal pagaría en IVA en su consumo directamente en los establecimientos donde adquiere sus bienes y servicios que en la generalidad los realiza en centros comerciales, tiendas departamentales y grandes cadenas de farmacias y supermercados que proliferan en todo el país, de ahí que al captarse el IVA de quienes están en la informalidad, se vería recuperado en parte la gran cantidad de recursos que el informal deja de pagar, con ello, homologaría el manejo que tiene Estados Unidos al cobrar el IVA en diversas tasa al consumo en toda la Unión Americana captando el IVA de los indocumentados quienes consumen sin ni siquiera formar parte de la sociedad ordenada ya que se encuentran como indocumentado.

Esto, en otras palabras, quiere decir que se captaría el IVA de los tianguistas, piratas, lotes de autos usados y autos de los llamados chocolates, ventas de ropa, discos, refacciones, comida, aparatos eléctricos, venta de perfumes, joyas, oro, plata, bisutería china, regalos, taqueros, fruteros, comida rápida, lava coches, entre otros muchísimos giros donde está invadido el país ya que todos ellos consumen bienes que hasta ahora son tasa cero.

Considerando el impacto que existiera a los que menos ganan, en la presente propuesta se maneja la posibilidad de otorgar a los de menor ingreso –hasta 12,000 pesos-, un crédito al salario que cubra el IVA pagado en medicinas y alimentos, esto nos llevaría a resarcir de manera proporcional, la cantidad de gasto que afecta a las finanzas del hogar a quienes menos ganan en sus actividades.

Con ello, los que obtienen mayor ingreso, de manera directa se cubriría el IVA a la tasa deseable en el estudio formal metodológico que la federación realice.

Así es entonces, al igual se pudiese incorporar además a la gran cantidad de asalariados informales que en aras –el patrón-, de no pagar el IMSS, no registra a sus trabajadores evitando darles seguridad social y generando un problema sin precedentes, con ello, se cubriría el problema ya que es deseable que los trabajadores exigiesen a los patrones su incorporación para gozar del crédito al salario como apoyo para el IVA, además con cuotas obrero patronales accesibles, los patrones incorporarían a sus trabajadores al IMSS toda vez que las cuotas les permitirían cubrirse de posibles accidentes de sus trabajadores y además estarían en posibilidad de proporcionar esa prestación a los empleados generando un ambiente más justas hacia el interior de las empresas y no afectando los apoyos y beneficios que se otorgan a los trabajadores tales como la seguridad, el derecho a la vivienda, y demás prestaciones que en derecho social señala nuestra legislación; un oportunidad única de regularizar aspectos olvidados por años.

Más aún, dentro de la generalización de la tasa del IVA y canalizarla de manera ejemplificativa hacia las necesidades de la educación, la presente tesis doctoral supone y sostiene que el IVA representa una gran esperanza de recaudación para cubrir las necesidades que para el presente caso, la educación permitiría logra a mediano plazo un avance que acceda elevar el nivel educativo de la sociedad y con ello la esperanza de contar con un país culto, educado con conocimiento contributivo además más apegado a la justicia y a la equidad como base de desarrollo de una sociedad; una sociedad educada, es una sociedad rica.

En la presente propuesta se desprende la aplicación de la tasa generalizada del IVA a todos los productos que señala el Artículo 2-A de la Ley del IVA –que no solamente son medicinas y alimentos como solamente se deja ver-, toda vez que al permitir que la gran cantidad de actos o actividades que se desarrollan en la comercialización, prestación de servicios y exportación, se

deje de pagar el impuesto y se beneficia de manera desproporcional a los que menos ganan, es decir, a todos los particulares de menor ingreso que adquieren bienes y servicios gravados a tasa cero, conllevan un beneficio toda vez que no pagan el IVA de esos productos pero de igual manera a los que obtienen mayor ingreso, se les aplica la tasa del cero por ciento otorgándoles un beneficio indebido siendo además aprovechado inclusive por quienes no están registrados en la base de contribuyentes y no realizan contribución alguna como ya se comentó anteriormente.

Con esta propuesta se pretende captar el recurso de los particulares que se encuentran en la economía informal y que al menos debieran pagar impuesto indirecto al consumo como es el caso que nos ocupa, donde el consumo realizado de medicinas y alimentos en tiendas departamentales y farmacias en el país, pagan el IVA por esos productos.

A las personas de menores ingresos, el diseño establece el otorgamiento de un crédito al salario que oscila entre 1000 o 1500 pesos proporcional hasta un ingreso de no más de 12 mil pesos de ingreso mensual, todo ello permitirá que solamente aproveche el IVA quienes son menos favorecidos estimulando al empleador a registrar a sus trabajadores con el beneficio consecuente de seguridad social, propiciando fortalecimiento de las finanzas del IMSS entre otras dependencias que apoyan a los trabajadores en su seguridad, esto se propone porque no solo se corregiría el aspecto de ampliar la base de contribuyentes para el ISR, sino también para otro tipo de contribuciones como lo es el pago de las cuotas obrero patronales para el seguro de salud, por ello, se considera un aspecto por lo más importante ya que el modelo permitiría alcanzar un modelo único en Latinoamérica producto del trabajo del Ejecutivo y el Legislativo; resultados de impacto.

Más aún, el incorporar a los trabajadores al régimen de seguridad, propiciará que el IMSS atenúe el pago de cuotas obrero patronales y con ello propicie que las dependencias tengan liquidez para cubrir el seguro de todos sus trabajadores ya que el pago no resultaría gravoso y obtendrían en contraparte la garantía de seguridad de sus empleados otorgándoles el beneficio de la

seguridad, medicina familiar, atención médica, vivienda, retiro entre otras; el apoyo por parte de la federación en la relación tripartita, se vería apuntalada por la fortaleza de la Federación al obtener los beneficios de la ampliación de la base de contribuyentes. Recordando que no solo ampliar la base de contribuyentes representa cobrar ISR a quienes obtienen una mejora patrimonial, sino para efecto del impuesto al consumo representaría el incorporarlos vía generalización de la tasa del IVA y más aún, la captación por una contribución no considerada que es las contribuciones de seguridad social que señala el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación.

Más del tema del IVA generalizado.

El Impacto Recaudatorio y la Evidencia Empírica.

La propuesta de uniformar la tasa del IVA ha sido una constante en las propuestas gubernamentales en México desde mediados de la administración del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, cabe recordar que esto representó un viraje respecto de los proyectos iniciales de reforma fiscal durante aquella administración. Baste recordar que dentro del programa para enfrentar la crisis económica que aquejó al país al comienzo de ese sexenio por el multicitado error de diciembre, la tasa general del IVA fue aumentada de 10 a 15 por ciento, al tiempo que se mantuvieron la tasa cero a alimentos y medicinas, y la exención del impuesto a diversas actividades, en especial las agropecuarias.

En su momento, se discutió dentro del equipo de gobierno la conveniencia relativa de uniformar el IVA en una tasa de 10 por ciento para todos los bienes y servicios, *versus* el aumento de la tasa general. Finalmente se impuso la idea de considerar aumentar la tasa general, conservando la tasa cero para alimentos y medicinas.

Los argumentos de entonces son relevantes para el análisis acerca de un IVA uniforme, idea retomada por la administración de Vicente Fox en el estudio mencionado en la presente tesis, y rechazada por diversos grupos y actores

políticos y sociales que dentro de los más fuertes se encuentran los de extrema izquierda que es el Partido de la Revolución Democrática (PRD) quien de manera desmedida y absurda, se opone a la propuesta como si se considerara que fuese el manejo como un caso aislado sin apoyos a quienes menos tienen, que la reforma incurriera solamente a gravar ahora de manera contraria a todos sin excepciones siendo que esa no es la intencionalidad, toda vez, que quienes conocemos del tema sabemos que la reforma debe contemplar el principio de proporcionalidad para evitar caer en el estado actual del gravamen resultando lamentable que en una decisión tan importante para efectos de recaudación, sea politizada con fines clientelistas siendo contradictorio la justificación cuando la política de ese partido ha sido ayudar a los más pobres dejando al Estado sin captación fiscal y por ende sin apoyos en los sectores educativos, de salud, de seguridad entre otros; resulta fácil comprender el porqué de la oposición a la generalidad del IVA y es la siguiente: Si el ejecutivo logra implementar la reforma fiscal generando recursos vía contribuciones para el desarrollo de la sociedad, es casi seguro que la oposición pierda la oportunidad de alcanzar la meta de posicionamiento, por un lado, el PRI en recuperar la Presidencia de la República y por otro, la de posicionar al Partido Verde Ecologista como tercer fuerza política y la recuperación política del PRD finalmente, con ello, lograr triunfos en una sociedad donde solo vota el 35% del electorado dejando en manos de la clase política las decisiones tan delicadas en la vida del país.

Regresando al tema de la modificación de la tasa del IVA en periodos anteriores, quizá lo que más influyó en la decisión de aumentar la Tasa General, en vez de uniformarla, fue la posible irritación social que causaría la adopción de un impuesto que aumentaría relativamente el precio de los bienes de primera necesidad, justo cuando la crisis pegaba sobre los niveles de subsistencia de la población más pobre del país. Pero también influyó la percepción de la capacidad recaudatoria de la propuesta, quienes argumentaban por la uniformidad del IVA, afirmaban que aumentar la tasa general se reflejaría más en una mayor evasión que en una mayor recaudación.

Mientras que, argumentaban también, la uniformidad del IVA cerraría resquicios para la evasión, aumentando el control fiscal. Pero no pudieron rebatir la evidencia empírica de quienes preferían el aumento de la tasa general.

En efecto, siempre que se había aumentado o disminuido la tasa general, la recaudación del impuesto había tendido a aumentar o a disminuir en la misma proporción en que se modificaba la tasa. Por otro lado, cuando se había modificado la tasa aplicable a productos ahora sujetos a tasa cero, el efecto sobre la recaudación había sido imperceptible.

Como la discusión sigue, es conveniente insistir en esta evidencia. Cuando nació el IVA en 1980 como se mencionó anteriormente en la presente tesis, la tasa general era de 10 por ciento, al igual que ahora algunos productos, como los del sector agrícola, estaban exentos, lo que significa que no pagan IVA, pero quienes los venden no pueden acreditar el impuesto que les es trasladado en la compra de insumos; de igual forma, la mayor parte de los alimentos procesados y las medicinas estaba sujeta a una tasa del seis por ciento.

En 1983, la tasa general fue aumentada de 10 a 15 por ciento, y como resultado, la recaudación del IVA pasó de 2.08 por ciento del PIB en 1982, a 3.05 en 1984. Para 1990, cuando aún estaba vigente esa tasa general de 15 por ciento, la recaudación del IVA alcanzó su máximo histórico de 3.62 por ciento del PIB pero cuando en 1991, como parte de la concertación en el marco del Pacto de Solidaridad Económica (PSE), la tasa general se redujo a su nivel anterior de 10 por ciento, la recaudación disminuyó a los niveles de antes del aumento a 15 por ciento de la tasa en 1983 (a 2.71 y a 2.64 por ciento del PIB en 1992 y 1993, respectivamente) la recaudación no se recuperó sino hasta después de que en 1995 la tasa volvió incrementarse a 15 por ciento.

Cabe resaltar que en esta ocasión el aumento de la recaudación no fue inmediato, como en la vez anterior, quizá debido a la profundidad de la crisis económica de ese año, pues en sí las recesiones tienen un efecto depresivo sobre la recaudación de impuestos.

En la actualidad, con una tasa de 15 por ciento, la recaudación del IVA, como porcentaje del PIB es cercana a su máximo histórico de 3.62 por ciento, alcanzado antes de su reducción en 1991 a 10 por ciento. Nunca la recaudación se ha acercado siquiera al tres por ciento del PIB en periodos en que la tasa general ha sido 10 por ciento.

El nivel de la tasa general tiene un impacto claro y evidente sobre la recaudación, no así la tasa aplicable a los productos hoy sujetos a la tasa cero del Artículo 2-A de la Ley del IVA siendo en efecto, cuando también como parte de las concertaciones en el marco del Pacto de Solidaridad Económica, la tasa del seis por ciento a alimentos procesados y medicinas se redujo en 1988 a la tasa cero, la recaudación del IVA como porcentaje del PIB no mostró ninguna baja notable, de hecho, mostró incrementos apreciables a partir de 1990, alcanzando, como señalamos antes, su máximo histórico en ese año.

De ninguna manera la evidencia histórica apoya la idea de los proponentes del IVA de que el aumento de la actual tasa cero al nivel de la tasa general se reflejarían en aumentos muy sustanciales en la recaudación. Ante la amplia oposición social a la homologación han propuesto incluso bajar la tasa general a 10 por ciento, a cambio de dicha generalización. La evidencia empírica sugiere que tales ajustes, lejos de aumentar la recaudación, podrían reducirla hasta en cerca de un punto porcentual del PIB.

Una de las posibles razones por las que la recaudación global del IVA es más sensible a las variaciones de la tasa general que a las de la tasa preferencial (ahora cero, pero de seis por ciento para alimentos procesados y medicinas en otras épocas), es precisamente el tipo de bienes a los que se aplica esa tasa.

Es de resaltar que en buena proporción de los bienes sujetos a tasa cero, es producida en la informalidad, en especial con los productos destinados a la alimentación y el sector informal no paga impuestos, independientemente de las tasas.

Más recientemente, el aumento del contrabando y de la piratería, también ha afectado la evasión, en este caso tanto de los bienes con tasa cero, como con tasa general; La ilegalidad de estas operaciones, hace difícil pensar que comenzarían a pagar IVA sólo porque supuestamente una tasa uniforme permite un mayor control fiscal (lo que podría ser cierto para el sector formal, pero no para el informal), en contra parte, la posibilidad de pagar la generalidad del IVA por parte de los informales es mediante el cobro de medicinas y alimentos ya que son adquiridos directamente en tiendas de autoservicio dictaminadas y grandes cadenas de farmacias inclusive las de genéricos.

Lo que si se considera cierto es que el informal contribuiría invariablemente al adquirir bienes ahora sujetos a tasa generalizada toda vez que su consumo lo realiza en negocios establecidos como por ejemplo las tiendas de auto servicios donde casi es posible que adquiriera sus alimentos y medicinas en ese tipo de locales y no ciertamente a otro informal como es el caso de los lácteos, carnes, verduras y frutas entre otros. Solo por experiencia se podría determinar que tan real es que la idea de que la uniformidad del IVA, provoque una disminución de la evasión y aumente la recaudación con la generalización de tasas.

#### La evidencia internacional.

La relativamente baja recaudación del IVA en México se debe no tanto a que se disponga de una estructura diferenciada de tasas, que carga una tasa cero a los alimentos y medicinas, sino a que en general existe una gran ineficiencia en todo el sistema recaudador de impuestos, por un lado la ineficiencia del SAT como así lo describe la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) quien recomendó la desaparición del Sistema de Administración Tributaria (SAT), bajo el argumento de que tiene números rojos por 980 mil millones de pesos a causa de la ineficiencia en su operación, por la evasión, elusión y devoluciones fiscales. La recaudación es baja, dadas las tasas de impuestos, no sólo para el IVA, sino para todos los impuestos, sea el IVA, el Impuesto Sobre la Renta a empresas, el Impuesto Sobre la Renta a personas físicas o el predial; se recauda el 10.3% del PIB.

Los primeros estudios de evasión del IVA se estimaba que la evasión del IVA era de alrededor de 30 por ciento de la recaudación teórica o potencial (la que se produciría en ausencia de evasión), aun que se estimaba con detalle la evasión del IVA, se calculaba con propósitos de comparación, que la evasión en el caso del Impuesto Sobre la Renta podía llegar (para personas físicas) a niveles cercanos al ochenta por ciento.

Dentro de los estudios recientes, ponen la evasión en niveles parecidos (aunque de forma sorpresiva, un tanto mayores en la actualidad), un estudio realizado por investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), ubica la evasión del IVA en 35.3 por ciento de la recaudación potencia, es decir, un porcentaje mayor en la actualidad que lo que se había estimado para 1980-1981 (30%). Para el caso del Impuesto Sobre la Renta de las empresas, y por encargo de la Secretaría de Hacienda, otros investigadores del CIDE calcularon una evasión prácticamente igual a la del IVA (entre 32.6 y 39.5 por ciento), en cambio, para el Impuesto Sobre la Renta a personas físicas, la evasión es mucho mayor (parecida a la calculada hace más de veinte años en el estudio mencionado en el párrafo anterior).

También por encargo de la Secretaría de Hacienda, investigadores del Colegio de México, estimaron la evasión del Impuesto Sobre la Renta de personas físicas con actividad empresarial y profesional, llegando a la conclusión de que es de setenta y siete por ciento. Las estimaciones anteriores significan que la recaudación del IVA y del Impuesto sobre la renta de empresas debiera ser un 50% mayor que lo observado, mientras que para el de la Renta de personas físicas con actividad empresarial y profesional, la recaudación debiera ser casi cinco veces la recaudación registrada.

El país podría estar perdiendo cerca de diez puntos porcentuales del PIB en recaudación (casi otro tanto del total de la recaudación de Impuestos del Gobierno Federal), sólo por concepto de evasión de impuesto sobre la renta e IVA.

### **3.3. Análisis de la Reforma Fiscal 2010.**

Como un importante renglón de la presente tesis, el paquete económico presentado por el C. Presidente de la República el pasado mes de septiembre, resulta necesario analizar la reforma fiscal mostrada como iniciativa en el paquete económico resultando, la reforma fiscal enviada por el Ejecutivo para el 2010 donde se contempla el incremento del 2% de IVA para combatir a la pobreza, se pretende pasar del 28% al 30% de gravamen al Impuesto Sobre la Renta y la disminución del monto exento del impuesto a los depósitos en efectivo de \$25,000 a \$15,000 al mes, mismo que se le aplicara una tasa del 3%; el incremento de los impuestos a la cerveza, telecomunicaciones, entre otros, además de la propuesta de no considerar algunas deducciones para efecto del IETU, entre otras.

En términos generales estos son los cambios más importantes que se discutieron en la Cámara de Diputados para su aprobación o rechazo y una vez analizados, el resultado enviado al Senado ha sido lamentable a considerando que finalmente desaprobaron el posible incremento a la recaudación al desaprobar el 2% para combate a la pobreza, de igual forma, dejaron los incrementos al ISR del 28% al 30% incrementando un 7% de impuesto toda vez que ese dos por ciento representa un 7% en relación a la tasa anterior,; de igual forma a los incrementos al 16% del IVA en la tasa general y al 11% en la tasa fronteriza, todo ello representa un incremento del 7% superior a la inflación lo que significa un retroceso toda vez que dejan sin atención a la ampliación de la base de contribuyentes quienes no contribuyen al Gasto Público, asunto de la presente tesis doctoral.

Sin embargo, especialistas coinciden en que aumentar los impuestos a los contribuyentes registrados no atacara el problema de fondo y piensan que puede empeorar debido a que se prefiera trabajar en la informalidad y darse de baja del registro federal contribuyentes o bien en suspensión de actividades.

Se sugiere que se incremente la base de los contribuyentes –como ya se ha comentado-, para aumentar la recaudación, es decir, que se ataque a los que

realizan actividades de manera irregular. De igual forma, el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) calificó como decepcionante la propuesta que presentó el Ejecutivo del paquete económico para el 2010, al señalar que solo se refugia en medidas parciales que contribuyen al desequilibrio fiscal.

La mecánica de impuestos que pretende imponer el Ejecutivo, es una miscelánea fiscal que afectará principalmente a los causantes cautivos, pero no se tocan los regímenes especiales, los cuales representan 500 mil millones de pesos que el gobierno deja de recibir, expone en su publicación semanal Análisis económico ejecutivo.

Luego de que el Ejecutivo insistiera en la necesidad de realizar cambios de fondo para lograr un fortalecimiento de la economía en el mediano y largo plazos, se esperaba que el paquete tuviera una propuesta que reflejara mejoras reales en materia de crecimiento económico, empleo y reducción de la pobreza lo que no sucedió y el rechazo a los nuevos impuestos finalmente fueron los que prevalecieron.

Sin embargo, la propuesta que entregó al Congreso resultó decepcionante y fallida toda vez que no cumplió las expectativas al no hacer evidente un proyecto de país ni tampoco de largo plazo, refugiándose en medidas parciales que simplemente contribuyen a moderar los desequilibrios fiscales, todo ello, producto de la improvisación y desconocimiento de fondo del sistema impositivo mexicano.

En este entorno, era de esperar que la Ley de Ingresos propuesta resaltara su sentido recaudatorio, pero lo es más la necesidad de cambios de fondo que contribuyan a ampliar la base gravable por lo que al observar el resultado de la evaluación del H. Congreso de la Unión, prevaleció el acuerdo de partidos más que las necesidades sociales como se ha mencionado en la presente tesis doctoral; sin duda lamentable.

Más aún, el autorizar el aumento en la tasa de ISR incidirá en los contribuyentes que ya pagan impuestos, pero no afecta a aquellos grupos informales, y que igual representan un costo importante para el Gobierno cuando tiene que satisfacer sus necesidades mediante servicios de salud, educación, seguridad, empleo y servicios entre otros.

Los regímenes especiales no se tocan en la propuesta fiscal aunque siguen siendo una carga que rebasa los 500 mil millones de pesos (3.98 por ciento del PIB), según el Presupuesto de Gastos Fiscales que registra todo lo que el Gobierno deja de percibir por las exenciones y tratamientos especiales existentes.

En materia de gasto, se intentan ajustes importantes, aunque la propuesta del Ejecutivo no refleja un esfuerzo claro. "Aun cuando se prevé la desaparición de algunas Secretarías y medidas para generar ahorros, esto no es suficiente".

Para 2010 se propone un total de gasto equivalente al 24.6 por ciento del PIB, porcentaje igual al esperado para cierre de 2009 y superior al presupuesto aprobado también para este año, lo que en términos absolutos lo vuelve a ubicar como el gasto históricamente más alto.

Ejemplifica que en medio de esta búsqueda de racionalidad del gasto público, los poderes Legislativo y Judicial y la Comisión Nacional de Derechos Humanos verían incrementados sus recursos respecto a lo aprobado para 2009.

En tanto, Dependencias como Educación Pública y Comunicaciones y Transportes tendrían una reducción de 18.9 y 6.7 por ciento reales, respectivamente. "Esto implica claramente una asignación ineficiente de recursos", ya que, argumenta, que aumentaría la de los Poderes Legislativo y Judicial, entre otros.

De acuerdo con el organismo, no hay recurso que alcance cuando no hay transparencia y rendición de cuentas, temas que brillaron por su ausencia en la propuesta del Ejecutivo.

La parte de lograr la reforma ideal, se aprecia lejos, toda vez que seguramente el Senado de la República avalará, sin duda, las propuestas autorizadas por el Congreso de la Unión la madrugada del pasado 20 de octubre del 2009. Cabe señalar que nuestro cuerpo Legislativo, en la oportunidad que tuvo al proponer una reforma de fondo, dejó pasar la ocasión histórica que se comenta en esta tesis a la no aprobar cambios sino solo la participación de los congresistas con solo el interés partidista ya que a todas luces, las reformas no resolvieron lo que se esperaba, un verdadero cambio fiscal, inteligente, congruente, generador de recursos, era el tiempo adecuado ya que dista el 2012 donde pueden suceder muchas cosas, entre ellas la típica forma de gobernar demostrada por el partido en el poder la cual no podrá abandonar ya que es su estilo está ya definido; para otra ocasión será el cambio; **Laissez faire, laissez passer**, completa libertad dentro de la economía, y en específico los bajos o nulos impuestos que en este caso representa la fallida posibilidad de incorporar a los informales al régimen fiscal mexicano.

## **CAPÍTULO 4**

# **ACERCAMIENTO A LA ECONOMÍA INFORMAL**

La Ciencia es una tentativa en el sentido de lograr que la caótica diversidad de nuestras experiencias sensoriales corresponda a un sistema de pensamiento lógicamente ordenado.

A. Einstein.

## CAPÍTULO 4. ACERCAMIENTO A LA ECONOMÍA INFORMAL

### 4.1. Estudio de mercados itinerantes en la Ciudad de Celaya.

Por las condiciones de provincia, Celaya representa una zona muestra interesante para apreciar la forma de trabajar los tianguis (mercados urbanos itinerantes) de los barrios y las colonias: de los miércoles de la colonia Emiliano Zapata, de los viernes de la colonia Valle hermoso, nocturno de la colonia San Juanico, de los lunes de la zona centro, de los sábados de la colonia Insurgentes, de los domingos de la Central, nocturno de la colonia el Fovissste, de los domingos en Cañitos, de la colonia Valle de los Naranjos, todo ello con la finalidad de entender las lógicas de los mercados.

La investigación se basó en el estudio realizado por estudiantes de la Universidad de Guanajuato conjuntamente con el Dr. Ricardo Contreras Soto de las áreas de afluencia de las colonias aledañas, observaciones etnográficas, entrevistas a comerciantes y a consumidores de acuerdo a la teoría de mercado central urbano y a la teoría del capital social. El enfoque conjunto es una aproximación de antropología económica, los resultados nos permiten entender las diversas modalidades de los tianguis y los procesos sociales que hay en ellos.

Esta investigación es un aporte más de los estudios de socioeconómicos que realiza el Área de Investigación conjuntamente con compañeros y alumnos de la Facultad de Ciencias Administrativas de la Universidad de Guanajuato Campus Celaya-Salvatierra y de otras Instituciones de Educación.

Estudiar los mercados itinerantes urbanos, también llamados mercados sobre ruedas, pulgas, rastros, tianguis, mercados populares, mercados informales, son objetos de atención interesantes por el complejo cultural, social, histórico y económico que los configuran.

Desde las modalidades históricas distintas como por ejemplo las ferias en Europa, hasta otras modalidades de comercio han sufrido transformaciones en

los procesos de intercambio, negociación y consumos, aunados a circuitos integrados en territorios y sistemas productivos determinados.

Se había planteado teóricamente, que este tipo de comercio (el tianguis) como comercio tradicional poco a poco se iría extinguiéndose, para ser sustituido por mercados más modernos como son los centros comerciales. Cuestión que está en duda, ya que en muchos de los países están consientes del papel que realiza o que potencializa este espacio social:

1. Al impulsar la economía regional este tipo de comercio en la distribución de los productos en los consumos locales.
2. Evita y debilita los arbitrios de los casi monopolios mercantiles “Centros Comerciales” y de algunos productores trasnacionales.
3. Por las demandas de calidad de los productos que se ofertan, como son los productos tradicionales, ya que tienen en muchos casos una calidad artesanal muy buena, no industrial que solo busca abaratar los costes y maximizar ganancias.
4. Se ha impulsado este espacio por ciertos movimientos ecológicos y ligas de consumidores, por ejemplo: en el repudio a la comida chatarra y a productos compuestos por transgénicos, y/o químicos, propios de la producción masiva en el capitalismo. Donde se pretende reorientar y conservar sobre todo los cultivos tradicionales, evitando así la privatización o exterminio de la diversidad genética de los productos agrícolas tradicionales. Aunque es de reconocer que en México, algunos de los productores trasnacionales son los grandes beneficiarios de la economía informal, ya que en dichas transacciones se evade impuestos.
5. Su carácter potencial es el de reforzar estas modalidades para impulsar el comercio más justo con los pequeños productores directos sin abandonar el estado de derecho que priva para ser contribuyente del ISR e IVA cumpliendo con las disposiciones fiscales.

6. También ha sido motivo de atención como mercados laborales, donde en algunos países posibilitan tener una forma de empleo y ciertas derramas económicas sociales a un mayor número de participantes. Ante un trasfondo económico de poco empleo y bajos salarios. El sector informal en México es el 46% recientemente calculado en la presente tesis.
7. En los países periféricos los mercados itinerantes juegan un papel importante en las formas de abastecimiento material de las unidades familiares para su subsistencia.
8. Los mercados itinerantes también son espacios de socialización en donde se dan relaciones no solo económicas sino vinculadas a un amplio tejido de redes de capital social y de la cultura popular.
9. Por todo esto y sobre todo por la potencialidad estratégica regional y local que prometen como respuesta ante la globalización y el intercambio desigual los mercados itinerantes son objeto de atención.

Todo ello representa una gran oportunidad de desarrollo pero sin abandonar el estado de derecho fiscal obligación de todo ciudadano.

Los problemas dados en el fenómeno de la rápida tercerización de la economía en los países periféricos, donde poco a poco se han desplazado y aniquilado las actividades. Nuevamente es sobre la ciudad de Celaya, aunque la problemática de los tianguis no se circunscribe a ella, pero, permite redimensionar a este objeto de estudio de la presente tesis con algunas características encontradas en estos estudios de casos.

El interés de la tesis es apoyar la posible reestructura del sistema impositivo y que mejor conociendo los mercados itinerantes mostrando a la par las condiciones sociales, culturales y los procesos económicos, para poder sugerir y reorientar en lo posible las acciones y los compromisos por parte de la ciudadanía, también compartir preocupaciones con los responsables de los

sectores productivos, así como de los Sectores Gubernamentales (Federal, Estatal y Municipal) y contribuir, se encontró que los tianguis son formas dinámicas de comercio, muy apegadas a las condiciones y posibilidades de las personas de los países en la periferia y a ciertos elementos culturales principalmente de las clases medias y bajas, así como de los excluidos.

Así mismo, los mercados itinerantes participan como actores económicos de muchas maneras: como locatarios formales, locatarios itinerantes eventuales, gente que pide limosna, vendedores ambulantes sin espacio determinado (itinerantes de los itinerantes o rotativos - móviles de los tianguis), empleados de algún comerciante y otros prestadores de servicios generalmente des cualificados. Permitiendo tener con ello, algún ingreso económico. La estructura informal facilita el ingreso de los participantes, resulta interesante la reordenación.

Por otro lado, queda claro también que la problemática depende de cuestiones macro y meso económicas como el desempleo, la pobreza, los bajos salarios, que no se reduce a las personas que participan. También la tendencia a la tercerización de la economía en la periferia, no responde a un gusto, sino a la exclusión de actores sociales en los sistemas productivos económicos, dominados principalmente por las grandes industrias del centro. A nivel micro, las configuraciones productivas y de servicio de la región. Por eso se consideran estratégicos estos espacios públicos para fortalecer la economía regional.

En Celaya, así como en el resto del país, se presenta el comercio informal o ambulante, en el cual las personas parte de ellas, se dedican a hacer actos de comercio en vías públicas recorriéndolas o apareciendo en los tianguis determinados días y volviendo cíclicamente a poner sus puestos de venta en partes donde, ocupando muchas de las veces calles enteras, otras se sitúan en parques y jardines, los cuales obviamente no fueron diseñados ni pensados para tales actividades. Así en Celaya se ven diariamente tianguis en alguna parte de la ciudad.

Los tianguis tienen formas diferentes de servicios comerciales, están compuestos por una masa amorfa de vendedores independientes, pero el espacio en su conjunto, se va especializando y adquiriendo una lógica propia dentro de procesos sociales de aceptación de los productos, dinámica de necesidades materiales y simbólicas de las personas y de las ofertas de los comerciantes. De esta manera se van distinguiendo: nocturnos, de segundas, de suministros familiares de comida o de ropa, electrónicos, artesanales, etcétera.

Es decir, la dinámica se da cuando la demanda y la oferta de productos es para dar suministros de alimentos: frutas, verduras, carnes, etcétera el mercado es local, es decir atiende solo a el área de afluencia local, cuando son de alimentos preparados participan las personas del área de afluencia local principalmente.

Pero, cuando empieza haber una diferenciación en la oferta como una forma de especialización, las personas de otras colonias y lugares más alejadas del área de afluencia empiezan a visitar y consumir generándose un circuito de consumo especial. De acuerdo al tipo de características o especialización es la Cobertura del consumo, si es un tianguis de abastecimiento de comida, generalmente su área de afluencia es local, es decir muy circunscrita a las colonias o barrios, mientras que si tienen características de cierta especialización se abre la cobertura v.gr: como se ve en los tianguis nocturnos de colonias obreras, han sido una demanda de acuerdo a las posibilidades de tiempo libre y disponible de los trabajadores (as) para suministrarse o recrearse.

Estas modalidades de tianguis que son relativamente jóvenes han tenido buena aceptación. El tianguis del jueves de Tonalá en Guadalajara México por ejemplo, es un tianguis muy interesante, principalmente sus productos son artesanales con gran creatividad, y los consumos simbólicos de este mercado cuestionan esa idea retomada de una formulación de la Pirámide de Maslow donde se deben de satisfacer primero las necesidades fisiológicas, es por ello que consideraban algunos teóricos sociales que el gusto por las dimensiones

simbólicas estéticas de los objetos decorativos, del arte y las artesanías, su consumo no eran comunes para las clases subalternas (por la situación de crisis permanente que existe en los países periféricos, donde supuestamente hay que comer primero y luego apreciar las cuestiones estéticas), sin embargo, este tianguis popular que es muy concurrido por muchas personas, principalmente de clases medias a bajas y turistas, donde se vende artesanía popular, no tanto, re funcionalizaciones de la cultura de masas, sino símbolos más populares, con criterios completamente diferentes de la distinción de las clases dominantes, es lo que lo hace muy interesante.

Dentro de la tipología de servicios encontrada en los tianguis, señalamos que el del lunes y domingo están más orientada a un sector de consumidores jóvenes donde se vende ropa, componentes electrónicos de novedad, música. La comida preparada para consumo directo que se vende ahí (sobre todo la del tianguis del domingo) refuerza la visita acompañada que hacen los clientes con comida popular (gorditas, tacos, pacharelas, que sus aromas principalmente generan un efecto sensitivo) en un área común asignada. No son mercados de abastecimiento de comida familiar. Y son los dos tianguis más transclasistas de Celaya. En las orillas de estos mercados y en algunos de los puestos establecidos venden ropa y artículos de segunda, haciendo un circuito paralelo o conjunto de consumo.

Se puede decir que hay una redistribución del ingreso local, por las actividades económicas en los tianguis, ya que algunos de los comerciantes son de esta comunidad. Los tianguis por lo tanto tienen una derrama local que debe verse y estudiarse, así como sus impactos sociales y culturales, de ahí la importancia de ver el aspecto resonado de la economía informal como tal.

El prestigio de los mercados es simbólico y no se construye de la noche a la mañana, más aún cuando la forma de transmitirlo principalmente es de comunicación frente a frente, el arraigo de los participantes va generando identidad.

También es importante identificar en algunos otros casos de la procedencia de gremios de manera geográfica - barrial. Posiblemente como tenemos entendido en la ciudad de León en el barrio de los zapateros toda una tradición generacional de labores en la división técnica de trabajo y en las subculturas laborales. Este caso se presenta como una red de distribución geográfica de ropa de segunda en una comunidad migrante laboral de Guanajuato donde se hizo una red de comerciantes con miembros de la comunidad y con distribuidores de Estados Unidos.

Lo visitan de diferentes clases sociales, a diferencia de los otros tianguis, que son por ejemplo los nocturnos para trabajadores y sus familias, el de las insurgentes y el de Emiliano Zapata para personas de muy bajos recursos.

Hay que recordar que el conflicto que hubo con los desalojos de vecindades en Tepito, Ciudad de México en el 2007 donde supuestamente eran las fábricas reproductoras de discos atractivo turístico. La fuerza creativa que hay en la dinámica de los tianguis, en el ambulante y en los mercados con la gente que participa se puede potencializar bastante el capital social.

Los tianguis no solo son espacios de interacciones económicas, son también espacios de socialización y recreación para la mayoría de las personas que van: a ver los puestos, ver a que personas se puede encontrar, desenfadarse, ver múltiples colores y productos, escuchar sonidos y ruidos, diversos olores, visitar museos vivientes de los objetos y de las tecnologías todo esto hace especial el recorrido que rompe con la rutina y la alienación de la vida cotidiana. No hay que olvidar los márgenes de acción y representación de los agentes que la visitan. En contraste con los centros mercantiles que también el espacio de compra y de distracción los efectos subjetivos son diferentes, ya que hay un conjunto de dispositivos seductores marcados en la distinción social en los actos de consumo en los centros comerciales, por otra parte, hay elementos identitarios en los tianguis.

El gusto de temas que más gustan a las personas en los tianguis, llama la atención la importancia de los consumos culturales como son los discos y las

películas principalmente, que están dentro las necesidades principales piratas, puntos de distribución de drogas y lugares donde se falsifica ropa. Tuvo que entrar la fuerza pública primero por la resistencia de los inquilinos de las zonas afectadas con esta decisión, pero también hubo solidaridad de otros comerciantes y vecinos del barrio. Ante esas formas de solidaridad y/o complicidad como capital social, vemos ese complejo de actividades comerciales arraigadas en la comunidad del barrio receptor y aceptado.

También se puede suponer lo mismo en barrios comerciales como el de Santo Domingo en el D.F. donde era el lugar de producción de documentos apócrifos: títulos falsos, notas para facturarse para ser adulteradas, fabricas de títulos entre otras. De la misma manera en la ciudad de León la identidad barrial está muy identificada con los gremios de los zapateros y los comerciantes de calzado. Por ejemplo los rastros, el de Madrid España, las “pulgas” de la frontera México o Estados Unidos, el mismo Tepito son lugares obligados a visitar.

En el periódico de la Jornada de Jalisco del día 25 de mayo del 2007 en su página 39 señala la experiencia de los indios Mazahua en el centro de la ciudad de México donde en la forma de trabajo comunitario que es el Tequio se está organizando la autoconstrucción de vivienda, después de vivir en casuchas de cartón y cuartos de lamina, gestión dada por los mismos indios y por el gobierno de Distrito Federal. Quien aporta sobre el estudio del Tequio como preocupación en la organización del trabajo en las ciencias administrativas es (Jorge Ríos Salay: 2009).

Sorprende la importancia que hay en la vida cotidiana de las personas, estos productos, cuando se supone que debe estar más orientado el gasto a la comida y a las necesidades inmediatas, marcado por el dicho “primero es comer que ser cristiano” en un país periférico, sobre todo cuando hay crisis recurrentes como la que se está viviendo actualmente, por ejemplo, poner música en la casa o en el taller para amenizar las actividades a realizar e imaginar lo connotado o asociado es importante, esto nos da idea relativa del

papel que juega las prácticas simbólicas y su potencialidad social en estas condiciones.

La discusión existente sobre las mercancías “legítimas” y el pirateo o mercancías “ilegítimas” se ha quedado en una gazmoñería fabricada, en la que no se considera lo inmoral de la pobreza de las mayorías de las personas en las periferias, no considera lo penoso que hay en la falta de empleo, así como no les genera incomodidad las cosas que tiene que hacer las personas para satisfacer sus aspiraciones personales. Heat (2000:6) hace un estudio sobre las crisis en México desde la década de los 70 hasta 1998 con reportes mensuales. Utiliza como modelo el de Eichengreen / Kaminsky, con umbrales de severidad (desviación estándar) en tres escalas de intensidad de la crisis: moderada, aguda, severa.

La clasificación en tiempo es **crisis moderada** es menor a 3 meses, con desviación estándar mayor igual a 2 y menor a 3; **crisis aguda** cuando es igual o mayor a 3 meses y menor a 6 meses, con desviación estándar mayor e igual a 3 y menor a cuatro; **crisis severa** es mayor o igual a 6 meses, con desviación estándar mayor e igual a 4 de acuerdo a Heath han existido en este periodo 10 crisis, 4 crisis severas, 5 moderadas, 1 aguda.

Observamos que en 25 años aproximados de crisis continuas, ubicamos en 8 años claves con diversa magnitud en que se intercalan en el periodo ya mencionado.

Los medios masivos, las industrias de la televisión, de discos, la gran industria de cine han querido implementar una moral sancionadora, poco propositiva a las personas que compran y producen productos piratas, todo ello como resultado del neoliberalismo donde solo las 100 familias más ricas del país pueden ostentar riqueza.

Las necesidades físicas y simbólicas (desde una economía moral), esta discusión parcial se debe de llevar a un nivel más amplio y profundo que solo los intereses de los productores y distribuidores mayoritarios.

Los centros comerciales no son una forma desarrollada a la que evolucionan de manera “natural” los centros mercantiles. Los centros comerciales tienen que ver más con las tendencias de concentración y centralización del capital en las actividades mercantiles.

Existen tianguis que fortalecen al mercado establecido, como es el de los lunes en Celaya, diferencia de lo que creen muchos planeadores, donde supuestamente el comercio establecido se debilita por el comercio informal de los tianguis, quizás sea fortaleza ya que la competencia genera creatividad y desarrollo.

Se pueden encontrar fenómenos interesantes como es el caso del tianguis del mercado urbano denominado “Cañitos”, es un tianguis en un mercado (aunque parezca redundante) este mercado se nutre de puestos y de clientelas diferentes, ensamblándose un conjunto de servicios en un día a la semana.

La potencialidad socio económico que tienen los tianguis para volver a entretejer y reactivar las redes sociales entre los productores locales y los consumidores, cuestión actual que está fracturada por los centros comerciales, ya que ellos se proveen de otras regiones y de otros países, afectando a la producción regional y local.

Sobre todo en los productos agrícolas de la producción local. Estimular el tianguis de productores directos permitiría hacer llegar recursos financieros a los campesinos, ganaderos, apicultores, avicultores, micro y pequeñas hortalizas, pequeños industriales, nos daría mayor sustentabilidad productiva en la región, no fabricando más mano de obra barata des cualificada y excluida. Sería una medida adecuada que permitiría tener recursos para la sobrevivencia para seguir realizando actividades económicas y posteriormente estrategias de desarrollo.

Existe también una diferenciación de consumos en los tianguis, por un lado hay consumos familiares es una compra grupal pero que es llevado por algunos de los miembros, generalmente en esta cultura son mujeres (no es privativo), ya

que ellas están vinculadas con un capital cultural con referencia a los alimentos y a su preparación, en la selección de frutas, verduras, etcétera, hay compras de mandaderos que son algún miembro de la familia que compra en proporciones pequeñas algún producto necesario, pero estos se hacen bajo encargo.

Hay compradores individuales que compran para sí productos, también hay decisores de compras son quienes aportan el dinero como los jefes o jefas de familia y los cargadores quienes apoyan a sus familiares a cargar las mercancías familiares.

A los comerciantes de los tianguis les pide la gente mayor responsabilidad social en cuanto aseo, cierto orden, responsabilidad económica, madurez en el trato, cuidado en el medio, higiene en los alimentos, solidaridad amplia y estética en este espacio social. El acuerdo con las responsabilidades de los comerciantes de los tianguis debe ser amplio para que puedan trabajar.

En cuanto a los mercados de segunda el reciclaje de productos alargan la vida en su uso, pudiendo acceder las clases subalternas a productos necesarios, ya que estos son caros, por ejemplo: la ropa, algunos aparatos eléctricos, algunos objetos de cocina, etcétera. También, muchos de los productos se reciclan, en otros términos de funcionalidad a la que fueron diseñadas. Como es el caso de objetos viejos: espuelas, planchas de carbón, espadas, quinqués etcétera, que pasan hacer objetos indumentarios con cierta re funcionalidad (pisa papeles, apoyadores de libros, maceteros, etcétera) y ornamentales (como son los resinificados, connotativos de la estética del campo, de lo rural, de lo antiguo, de los abuelos, de la revolución, etcétera), de ciertas clases sociales con cierto nivel de estudio, generalmente.

Vemos en los mercados de segunda aparece una amplia posibilidad creativa y conservativa de la naturaleza con los productos que dejaron de utilizarse (para reintegrarse dentro de estrategias de reciclaje), aunada a las iniciativas de creatividad para revalorar los consumos sociales. Los mercados de segunda

son auténticos museos de objetos y de tecnología, la creatividad aunadas a las actividades lúdicas pudieran alimentar el espíritu científico.

Todo ello se encontró como riqueza cultural en los tianguis itinerantes de Celaya, por un lado una riqueza cultural en su contexto de interacción social y por otro, el abandono del estado de derecho lo cual propicia ciertamente el comercio ilegal de productos, afectando las finanzas públicas de un estado, y por ende de su población. Es de pensarse que quizás sea sano mantener la tradición de los tianguis y comerciantes semifijos en los mercados itinerantes pero por otro lado, pensar que un sociedad creciente y responsable, debe llevar un orden en lo que respecta a las obligaciones en un estado de derecho, en otras palabras, el pertenecer a un tianguis o pulga o cualquier otro concepto de mercado ambulante, no limita a la obligación de cumplir contribuyendo al gasto público.

El análisis se realizo observando desde la óptica del consumidor, pero es necesario observarla desde la visión del que lucra y obtiene un beneficio y no contribuye al gasto público. De ahí de la importancia de ordenar, rediseñar e implementar un sistema fiscal lo suficientemente versátil que permita, por un lado, no perder la identidad como pueblo latinoamericano y por otro, de frente a la modernidad, no perder la riqueza de ser un estado jurídicamente maduro, educado y justo mediante el cobijo de la Ley como principio fundamente de organización.

#### **4.2 Otras variantes de informalidad.**

##### **Formalidad Simulada.**

En este renglón existe en México un alto nivel de evasión por parte de los particulares en relación de las actividades que se han manejado por años en el sector formal y que encubiertos por registros diversos a los que deben manejar dentro del estructura tributaria del país, se cobijan bajo realidades diferentes tal es el caso de:

- Actividades en mercados de abastos donde se comercializan enormes cantidades de productos del sector agropecuario registrando sus actividades bajo el régimen de pequeños contribuyentes ubicados en el Título IV, Capítulo II Sección III de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y donde amparados con los gremios de sus organizaciones de comerciantes, declaran solo una mínima parte siendo que en ocasiones sus utilidades son enormes en la venta de frutas, legumbres, granos, hortalizas y donde se adquieren producciones completas del campo del interior de la república generando un inmenso comercio informal sobre todo en los mercados más grandes de las ciudades tales como la merced en el D.F.; los mercados de abastos de Monterrey y Guadalajara.
- La venta de productos con actividades ocultas en casa, negocios donde se comercializa una cosa y potencialmente se vende otra; empresas de comida donde a diario se obtienen utilidades jugosas en taquerías, negocios de hamburguesas, cenadurías, etc.
- El mercado de refacciones orientales las cuales se manejan simuladamente en mercados ambulantes y donde tolerantemente los municipios ocultan el problema por miedo a los disturbios con su población local.

### **Mercado Negro.**

El fenómeno del mercado negro surge en tiempos de crisis o en periodos de control gubernamental de la economía, usualmente cuando la escasez de bienes de primera necesidad obliga a los gobiernos a imponer controles de precios o racionamiento de bienes. En estas circunstancias, los vendedores estarían dispuestos a saltarse las leyes con tal de conseguir mayores ganancias, en tanto que los compradores estarían dispuestos a pagar precios más elevados (a veces no les quedaría más remedio) para conseguir un activo que les es prohibido o limitado, es decir, que exista más demanda que oferta, pero que la oferta exista pero no se venda por estas prohibiciones o porque simplemente los comerciantes pueden vender a un mejor precio en un mercado no establecido, como lo es un **mercado negro**.

El mercado negro no se aplica exclusivamente a productos de primera necesidad: países que prohíben, restringen o permiten la venta ha elevado precio de tabaco, alcohol, azúcar, maíz, etc., propician la aparición de personas que introducen estos productos ilegalmente. Igualmente, la compraventa de drogas, armas y otras sustancias no permitidas por la ley forman mercados negros de enormes dimensiones.

Los cambios ilícitos de moneda también suelen ser considerados como operaciones de mercado negro. En este caso, la causa es la fijación de un tipo de cambio oficial a niveles que no reflejan su tipo de cambio real. De este modo, los poseedores de moneda extranjera fuerte (usualmente dólares, pero recientemente también euros) las vende fuera de los mercados oficiales, para no tener que cambiarlas a tipos de cambio menos ventajosos.

### **La Contraeconomía.**

La Contraeconomía es un método empresarial y revolucionario consistente en la acción directa realizada a través del mercado negro y/o mercado gris. El término fue originalmente acuñado por Samuel Konkin, un activista y teórico anarquista, quien la definió como "el estudio y/o la práctica pacífica de todas las acciones humanas que estén prohibidas por el Estado." El término es la abreviatura de "economía contraestablecida". La Contraeconomía es fundamental para la que sería la doctrina del agorismo de Konkin, una variante explícitamente revolucionaria de anarquismo de mercado.

Este término que es el de contraeconomía también se utiliza en un contexto separado, pero argumentativamente compatible al principal, para referirse a abordar la justicia social y la sostenibilidad en un contexto de mercado, aunque en general contra el establecimiento económico-político no sería explícitamente ilegal. En este segundo sentido la contraeconomía sería descrita como "dinero al servicio de la gente, en lugar de lo contrario."

Según quienes usan este término, esta incluye el comercio justo, la transparencia informativa de las empresas hacia sus clientes, asumir los costos y responsabilidad ambiental, trabajadores con una relación directa con la empresa, relacionarse con proveedores con las mismas prácticas o el desarrollo de economías locales en la medida de lo posible.

Es este contexto se considera entonces que en México sería la contraeconomía como la suma de toda acción humana no agresiva, que esté prohibida por el Estado siendo el estudio y práctica de la contraeconomía que incluye el mercado libre, el mercado "negro", la "economía subterránea", todos los actos de desobediencia civil y social, todos los actos de asociación prohibida (sexual, racial, interreligiosa), y cualquier otra cosa que el Estado, en cualquier tiempo y lugar, opta por prohibir, controlar, regular, gravar o tarifar.

La contraeconomía excluye toda acción aprobada por el Estado, como el mercado blanco y otras formas de hacer negocio de manera aislada por el Estado.

#### **4.3. Análisis crítico de las propuestas fiscales en el entorno.**

La creación de nuevos impuestos no es una solución para impulsar el crecimiento económico de México sobre todo cuando aún se encuentra en recesión, comentó el premio Nobel de Economía 2003, Robert Engle. (CNN Expansión.com. Septiembre: 2009).

Otros países que se han enfrentado a la misma inestabilidad financiera han reaccionado contrariamente, es decir conservan sus gastos altos pero con los gravámenes bajos.

Por lo que dijo "es una solución equivocada", ya que se cuentan con otras acciones para reactivar la economía mexicana, como flexibilizar y minimizar la reglamentación para la creación de pequeñas empresas en México hay muchas cosas que se pueden hacer para impulsar la economía y no considera que sea el momento indicado para aumentar los impuestos.

Siendo que el pasado 8 de septiembre, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentó su paquete económico 2010, donde se prevé la creación de un impuesto al consumo con una tasa de 2%; el incremento del 28% al 30% de la tasa del ISR; un gravamen 4% a las telecomunicaciones, y una mayor tasa en impuesto al tabaco, cerveza, bebidas alcohólicas y juegos de apuestas y un incremento de 2 a 3% el impuesto a depósitos en efectivo además de bajar la base a \$15,000.00 depositados en efectivo.

El Gobierno mexicano incluye en su propuesta una reducción en el gasto público superior a los 200,000 millones de pesos, un déficit presupuestal de 0.5% respecto al PIB y algunas modificaciones fiscales.

Robert Engle se manifestó en favor de implementar reformas que permitan a los gobiernos ahorrar dinero, pero en este momento no considera que sea la mejor idea de aumentar los impuestos, sino hasta que exista una recuperación financiera.

Sobre la recuperación de la economía estadounidense, se considera que es altamente probable que se presente a principios del próximo año, aunque al finalizar este tercer trimestre se podría observar una leve mejoría, todo esto permitirá que la economía mexicana se regularice.

Se va a tener una recuperación muy moderada en los próximos dos años, y una de las razones es que la industria estadounidense ha logrado enfrentar el peor de los desenlaces mediante la reducción de la fuerza de trabajo, es decir, su mano de obra.

Otro de las críticas a la propuesta de reforma fiscal para 2010 también la argumentaron la parte política la cual es un contrapeso en las decisiones del Congreso actual como la que sigue:

Tal es el caso del Partido del Trabajo en la Cámara de Diputados presentó su iniciativa de reforma para eliminar los llamados "paraísos fiscales" en México y

obligar a las empresas y consorcios a pagar los impuestos y no evadirlos por medio de regímenes de consolidación fiscal.

La iniciativa presentada en el marco de la sesión ordinaria en San Lázaro, expone que actualmente la Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR) se establecen regímenes de privilegio para determinados sectores empresariales de nuestro país, que los benefician de manera indebida en detrimento de una mejor recaudación federal.

Se argumenta que esa gama de privilegios, instituidos en diferentes tiempos por el Congreso Federal, han impedido que las finanzas públicas tengan un verdadero sentido redistributivo de la riqueza, en perjuicio de los sectores de mayor rezago social de México.

Como prueba es que en México mientras que las empresas aportan entre 55 y 60 por ciento del ingreso nacional, su contribución al pago del Impuesto sobre la Renta como porcentaje del PIB ha sido de 2.6 por ciento en promedio durante los últimos 7 años.

En tanto, la contribución fiscal de los asalariados que generan el 25 por ciento del ingreso nacional, ha sido en promedio de 2.20 por ciento, en ese mismo lapso, se añade en la iniciativa publicada en la Gaceta Parlamentaria.

Cabe señalar que de acuerdo con los informes presentados a la Bolsa Mexicana de Valores (BMV), se observa que en 2008, 13 grandes empresas y 6 instituciones bancarias, a pesar de registrar ventas o ingresos que en conjunto ascendieron a 1 billón 830 mil millones de pesos, su pago de impuestos apenas ascendió a 55 mil 780 millones de pesos, lo que representó en promedio sólo el 4.9 por ciento de sus ingresos".

Sin embargo, los impuestos diferidos alcanzaron 114 mil millones de pesos, que significa que debido a la existencia de tratamientos fiscales especiales, por cada peso que estas empresas le entregaron al fisco, este último les permitió diferir en promedio 4.2 pesos.

Un ejemplo de estos beneficios fue la devolución de 23 mil 562 millones de pesos en créditos fiscales a Cemex, lo que le permitió reportar utilidades por 2 mil 323 millones de pesos.

Mientras tanto, Pemex que tuvo ventas por 1 billón 328 mil 950 millones de pesos, tuvo que entregar al fisco 771 mil 701 millones de pesos y reportó una pérdida en su operación.

La iniciativa del Partido del Trabajo pretende suprimir estos beneficios para unos cuantos, y que son los que tienen un mayor impacto en las finanzas públicas, como es el caso del régimen de consolidación fiscal, de la ganancia de personas físicas por enajenación de acciones en bolsas de valores reconocidas, la deducción del costo de adquisición de terrenos.

En este orden se ubica la propuesta para modificar, el impuesto definitivo y del 35 por ciento sobre dividendos o utilidades considerando el porcentaje vigente del ISR corporativo, así como las deducciones de los donativos y reglas de control de las campañas de redondeo.

Todo esto dentro de las propuestas, por un lado la poca probabilidad de apoyar la reforma que enuncia nuevos impuestos a los particulares y en especial a las pymes y por otro los regímenes especiales a empresas grandes, bancos y grupos corporativos quienes por años se han hecho millonarios en un paraíso fiscal que es México.

**CAPÍTULO 5**

**PROPUESTA FISCAL DE INCORPORACIÓN  
AL RÉGIMEN TRIBUTARIO**

La filosofía es un silencioso diálogo del  
alma consigo misma en torno al ser.

Platón.

## CAPÍTULO 5. PROPUESTA FISCAL DE INCORPORACIÓN AL RÉGIMEN TRIBUTARIO

### 1ª. Propuesta: Incorporación a la formalidad de los informales.

*Estimación de la recaudación potencial del sector informal por concepto de ISR.*

Como propuesta estructural en la presente tesis doctoral dentro del sector informal, se considera que el potencial recaudador del Estado como prioridad Constitucional para satisfacer las demandas de los residentes del país, es necesario cuantificar en **primer término**, el parámetro del sector informal magnitud de quienes no pagan impuesto y la cantidad evadida de ISR; en **segundo término**, enunciar la base jurídica que determina la obligatoriedad de contribuir al gasto público, aspecto que debe ser considerado como fundamento legal para plantear, en primera instancia, a los legisladores de la Sexagésima Primera Legislatura del H. Congreso de la Unión -recién renovada- una propuesta fiscal que sea congruente, justa y con soporte metodológico debido al potencial recaudador que en México existe y la forma de cómo lograrlo dadas las condiciones y exigencias prevaletientes en el país y en **tercer término**, los caminos viables que de manera sugerida, puedan ser tomas en cuenta en busca de resultados concretos y efectivos en busca de una propuesta estructural tema de la presente tesis doctoral.

Tomando en cuenta los términos anteriormente descritos, dentro del **primero término** se pretende:

*Cuantificar el sector informal:*

En la presente tesis doctoral, se plantea que los trabajadores informales que de manera potencial pudiesen incorporarse a la formalidad, de los datos presentados en el tema “Estimación de la Recaudación potencial del sector informal por ISR dentro del subtema 2.3” analizado en la presente tesis, se eliminaron a los trabajadores no remunerados por su trabajo que representan la

cantidad de 2'801,347 además a los trabajadores que declaran desconocer su ingreso que son 264,371 todo ello considerando los datos exactos de la encuesta nacional de ocupación y empleo y STPS e INEGI; en el análisis de la presente propuesta concreta, se considera a los trabajadores informales restantes de la PEA, cantidad que asciende a **29'777,190** datos presentados hasta el segundo trimestre del 2009 y analizados en esta tesis; calculando el impuesto al ingreso con base a la tarifa del artículo **177 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta** vigente para el ejercicio 2009, proyectando el ingreso de los informales para todo el año 2009 a una media proporcional, cantidad que normalmente percibe una persona física en las diferentes zonas del país y de acuerdo al estudio realizado en esta tesis, quedando el planteamiento siguiente:

**Tabla: 1.4.** Tarifa del Artículo 177 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta 2009.

Ingreso Mínimo	Ingreso Máximo	Cuota Fija	Porcentaje aplicables S/ el excedente al L.I.
\$ 0.01	\$ 5,952.84	\$ 0.00	1.92
5952.85	50,524.92	114.24	6.40
50,524.93	88,793.04	2,966.76	10.88
88,793.05	103,218.00	7,130.88	16.00
103,218.01	123,580.20	9,438.60	17.92
123,580.21	249,243.48	13,087.44	19.94
249,243.49	392,841.96	38,139.60	21.95
392,841.97	Arriba	69,662.40	28.00

Fuente: Artículo 177 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta 2009.

**Tabla 1.5.** Distribución del ingreso de acuerdo a los indicadores del ingreso per cápita del país para el año 2009.

Ingreso Mínimo	Ingreso Máximo	Número de personas Informales determinadas en el estudio de la tesis
\$ 0.01	\$ 5,952.84	\$ 1'369,750
5,952.85	50,524.92	893,315
50,524.93	88,793.04	3'603,039
88,793.05	103,218.00	22'273,335
103,218.01	123,580.20	506,212
123,580.21	249,243.48	446,665
249,243.49	392,841.96	387,103
392,841.97	Arriba	297,771

**Tabla: 1.6.** Distribución del ingreso y cálculo estimado del impuesto a recaudar considerando una media del ingreso para efecto de la tarifa de ISR y su porcentaje.

Ingreso Mínimo	Ingreso Máximo	Número de personas	Porcentaje %
\$ 0.01	\$ 5,952.84	\$ 1'369,750	4.6
5952.85	50,524.92	893,315	3.0
50,524.93	88,793.04	3'603,039	12.1
88,793.05	103,218.00	22'273,335	74.8
103,218.01	123,580.20	506,212	1.7
123,580.21	249,243.48	446,665	1.5
249,243.49	392,841.96	387103	1.3
392,841.97	Arriba	297,771	1.0

En esta tabla se presenta el número de contribuyentes que percibe el promedio de ingresos estimados con base en el ingreso per cápita del país, se calcula el impuesto anual estimado para 2009, expresando la cantidad no calculada por el fisco federal toda vez que han sido ingresos obtenidos por los particulares

que operan en la economía informal en el país, considerando lo anterior, se tiene:

**Tabla: 1.7.** Número de Contribuyentes y captación de ingresos estimados.

Número de personas	ingreso promedio anual	Ingresos estimados según el rango (En Miles de Pesos)	Impuesto causado y no declarado al SAT (En Miles de Pesos)	Porcentaje estimado en la obtención del ingreso 2009
\$ 1'369,750	\$ 5,000	\$ 7,533'625	\$ 131'496	4.6
893,315	28,237.38	25,226'219	1,376'107	3.0
3'603,039	69,658.98	250,984'039	18,190'104	12.1
22'273,335	96,005.25	2.138'363,220	184,530'838	74.8
506,212	113,399.10	57,403'985	5,701'491	1.7
446,665	186,411.84	83,263'646	11,441'800	1.5
387,103	321,042.72	124,276'601	20,864'669	1.3
297,771	392,841.97	116,976'946	32,753'545	1.0
<b>TOTAL DE</b>	<b>IMPUESTOS</b>	<b>EVADIDOS</b>	<b>\$274,990'050</b>	<b>100</b>

Como análisis de la tabla anterior, en la **primera columna** se consideran a los ciudadanos que operan en la economía informal, es decir, los que están dentro de la Población Económicamente Activa y no contribuyen al gasto público.

En la **segunda columna** se indica el ingreso promedio anual, es decir, lo que una persona obtuvo u obtendrá promedio anual durante el ejercicio 2009 dentro de la economía informal, en otras palabras, dentro de las personas que realizan actividades económicas al margen de la Ley, que no estén registradas, que se desenvuelven en tianguis, comercio en la vía pública, piratería, ventas de electrónicos, autoempleo sin registro, vendedores comisionistas de autos usados, bienes raíces, domésticos, ambulantes, fayuqueros, agropecuarios sin registro, vendedores en puestos fijos o semifijos y otros muchos giros más que si bien pagan una cuota de permanencia como pago de permiso para operar, pero no contribuyen al gasto público por las ganancias obtenidas.

Dentro de la **columna tres**, se tiene el importe de ingresos estimados anuales de las personas que se encuentran en la economía informal.

El impuesto determinado en la **columna cuatro**, se obtiene de aplicar a los ingresos estimados promedio anual de los informales calculando de manera exacta con la tarifa del artículo 177 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, es decir, la impactante cantidad evadida calculada directamente sobre la tarifa autorizada por la S.H.C.P. y aplicada sobre los ingresos evadidos por los informales en el país.

Lo anterior demuestra que en México, los informales, dejan de pagar impuesto del ISR por la cantidad de: **\$ 274,990'050,000 pesos**, esto resulta grave ya que lo no pagado o no contribuido representa un 46.13% de evasión, siendo lo proyectado en la Ley de Ingresos 2009 que asciende a 596,053'900,000 de pesos significando esta cantidad un 46% en relación a lo presupuestado en la ley de Ingresos de la Federación 2009 o bien un 42% de evasión en relación con lo que se pretende recaudar según el paquete económico en la Ley de Ingresos para el año 2010 que asciende a 651,108'120,000 millones de pesos.

Para tener una mejor perspectiva de lo no recaudado, tan solo en erogaciones de las dependencias y entidades destinadas al Programa de Ciencia y Tecnología, lo no recaudado representa 6.3 veces más de este presupuesto. Comparativamente, para el deporte, los recursos que sabemos han sido escasos y por ende los resultados deportivos nacionales en las justas nacionales e internacionales no son los deseados como país organizado con cultura deportiva, lo evadido por la economía informal representa 79.5 veces el presupuesto anual de la CONADE (datos del 2009).

En términos generales, lo no recaudado producto del informalismo y su impacto en las finanzas públicas motivo de la presente tesis, representa un grave deterioro en las finanzas públicas del estado las cuales difícilmente podrán salir adelante toda vez que existe una escasa recaudación y por ende un bajo presupuesto para las partidas apremiante como son educación, seguridad, salud, deporte, viviendo entre otros.

Por lo anterior, el siguiente cuadro represente la comparación de lo presupuestado por renglón contra lo evadido fiscalmente por la economía informal representando en porcentaje lo presupuestado contra lo omitido, es decir, lo que se asignó a las actividades señaladas en la Ley de Egresos contra lo no recaudado por el Estado de manera formal.

Esto nos lleva a comprender el gran impacto tributario de la economía informal en México, tema de la presente tesis doctoral. Como ejemplo de este impacto, en el sector educativo contaría con 130% más de su presupuesto en un año para el desarrollo de los mexicanos. El desarrollo del país sería diferente, con mayor cantidad de sueldos para los profesores, presupuesto para infraestructura, abatimiento del rezago social en mediano plazo, y una gran cantidad de beneficios para resolver el rezago social producto del bajo nivel educativo entre otros.

Para visualizar con mayor impacto, se presenta la siguiente tabla tomando en cuenta los datos de la Ley de Ingresos para el 2009 ya que al cierre de la presente tesis no se conocen todavía los datos aprobados por el Congreso de la Unión referente a su aprobación. Para el caso de la tesis doctoral, el dato es preciso toda vez que es la vigente para 2009 todavía.

**Tabla 1.37.** Tabla comparativa en porcentaje por renglón de la Ley de Ingresos para el 2009 determinando el porcentaje de lo asignado frente a lo omitido por los informales

		<b>INGRESOS 2009</b>	
<b>A: RAMOS AUTÓNOMOS</b>		<b>54,938,018,738</b>	<b>19.98 %</b>
<b>Gasto Programable</b>			
01	Poder Legislativo	9,304,951,608	3.38%
	Cámara de Senadores	2,992,716,860	1.09%
	Cámara de Diputados	5,284,534,748	1.92%
	Auditoría Superior de la Federación	1,027,700,000	.3%
03	Poder Judicial	32,539,820,490	11.83%
	Suprema Corte de Justicia de la Nación	3,563,970,828	1.3%
	Consejo de la Judicatura Federal	26,977,964,862	9.81%
	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	1,997,884,800	.7%
22	Instituto Federal Electoral	12,180,746,640	4.43%
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	912,500,000	.33%
<b>B: RAMOS ADMINISTRATIVOS</b>		<b>792,536,480,051</b>	<b>288%</b>
<b>Gasto Programable</b>			
02	Presidencia de la República	1,798,061,366	.65%
04	Gobernación	9,594,007,041	3.49%
05	Relaciones Exteriores	5,347,708,810	1.94%
06	Hacienda y Crédito Público	36,683,345,053	13.34%
07	Defensa Nacional	43,623,321,860	15.86%
08	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	70,705,385,277	25.71%
09	Comunicaciones y Transportes	72,484,915,633	26.36%
10	Economía	14,153,375,103	5.15%
11	Educación Pública	200,930,557,665	73.07%
12	Salud	85,036,468,164	30.92%
13	Marina	16,059,281,110	5.84%
14	Trabajo y Previsión Social	4,090,680,109	1.49%
15	Reforma Agraria	5,804,348,633	2.11%
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	45,059,843,382	16.39%
17	Procuraduría General de la República	12,309,857,565	4.48%
18	Energía	43,816,036,778	15.93%
20	Desarrollo Social	68,146,568,105	24.78%
21	Turismo	4,001,271,236	1.46%
27	Función Pública	1,568,055,793	.57%
31	Tribunales Agrarios	926,048,766	.3%
32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1,505,655,423	.5%
36	Seguridad Pública	32,916,838,380	11.97%
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	500,116,073	.18%
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	15,474,732,726	5.63%
<b>RAMO: 40 INFORMACIÓN NACIONAL ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA</b>			
	Instituto Nacional de Estadística y Geografía	7,648,600,000	2.78%
<b>C: RAMOS GENERALES</b>		<b>1,434,591,539,744</b>	<b>521%</b>
<b>Gasto Programable</b>			
19	Aportaciones a Seguridad Social	226,142,493,531	82.24%
23	Provisiones Salariales y Económicas	82,935,278,145	30.16%
25	Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	49,036,374,000	17.83%
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	396,262,331,288	144%
<b>Gasto No Programable</b>			
24	Deuda Pública	214,040,425,245	77.8%
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	430,182,090,535	156%
29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	0	
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	5,000,000,000	1.82%

34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	30,992,547,000	11.27%
<b>D: ENTIDADES SUJETAS A CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO</b>		<b>1,014,411,472,248</b>	<b>368%</b>
<b>Gasto Programable</b>			
GYN	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	88,358,000,000	32.13%
GYR	Instituto Mexicano del Seguro Social	299,000,000,000	108%
TOQ	Comisión Federal de Electricidad	199,040,000,000	72.38%
T10	Luz y Fuerza del Centro	33,712,000,000	12.26%
TZZ	Petróleos Mexicanos (Consolidado)	349,390,300,000	127%
<b>Gasto No Programable</b>			
Costo Financiero, que se distribuye para erogaciones de:		44,911,172,248	16.3%
TOQ	Comisión Federal de Electricidad	4,894,900,000	1.78%
TZZ	Petróleos Mexicanos (Consolidado)	40,016,272,248	14.55%
<b>Neteo:</b> Resta de: a) aportaciones ISSSTE de Gobierno Federal y de los Poderes y Ramos Autónomos; b) subsidios y transferencias a las entidades de control directo en la Administración Pública Federal		<b>258,647,510,781</b>	<b>94.06%</b>
<b>GASTO NETO TOTAL</b>		<b>\$ 3,045,478,600,000</b>	<b>1107%</b>

Fuente: Ley de Ingresos de la Federación 2009.

Con lo anterior, nos permitiría analizar que la economía informal es factor fundamental en los trabajos de reestructura fiscal en la reforma, no solo la captación del IVA generalizado ayudará a las finanzas públicas, sino la recaudación del impuesto sobre la renta a la economía subterránea ya que el ISR es una Ley independiente, genérica y de observancia obligatoria toda vez que el IVA es un impuesto al consumo y el ISR es un impuesto a la renta, es decir, es un impuesto que grava el incremento de patrimonio de los particulares llámese persona física o persona moral y que por mandato de Ley no queda potestativo al sujeto pasivo determinar si paga o no, aun considerando que la Ley de ISR es un impuesto auto determinable no exime que se deba pagar lo exigible en ese ordenamiento ya que la forma de pago, los elementos de los impuesto que en este caso es el de renta, el contribuyente informal se ubica en supuestos jurídicos o de hecho que le hacen acreedor a un pago de esa contribución.

El determinar que el ISR alcance la importante cantidad de 274 mil millones de pesos de lo no recaudado, deja ver el estado de inseguridad jurídica que ostenta el particular ya que no existe un respeto constitucional referente al principio de igualdad, es decir, trato igual a iguales siendo este el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se establece y si no existe el respeto fundamental por la carta magna desde el artículo primero, no existirá respeto al estado de derecho en el país en general; con ello, los contribuyentes que pagan -como es el caso de los cautivos o de los

contribuyentes responsables-, el trato no sería de igualdad toda vez que el 44% de los potencialmente contribuyentes pagadores de impuesto no lo hacen.

Así las cosas, el soporte de la presente tesis doctoral es el que la economía informa se incorpore y se logre la reforma fiscal tan importante ya que esta tesis no atiende solamente, el caso de que maneje una reforma de manera estructural donde se generalice la tasa del IVA sino una reforma que coadyuve además de la incorporación al régimen formal de quienes no pagan impuesto y que cada día son más considerando injusto que se presente nuevamente nuevos gravámenes afectando sobre todo la parte productiva.

En la reciente presentación de la miscelánea fiscal, es claro que la tendencia del Estado es recuperar su muy dañadas arcas públicas las cuales han sido el resultado de una deficiente propuesta fiscal generando un recorte presupuestal de 218 MMDP además de otras adecuación que a nuestro juicio causarán impacto en el aparato productivo nacional tal es el caso del IETU donde el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Agustín Carstens, afirmó que el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) ha funcionado muy bien y por ello se debe reforzar, asimismo, anunció un incremento en los impuestos para 2010 a fin de compensar la caída de ingresos fiscales registrada en 2009.

En análisis realizado para efecto de la presente tesis, durante su participación en las audiencias públicas organizadas por el Senado de la República, Carstens destacó que el IETU ha permitido que aquellos que no pagan Impuesto Sobre la Renta lo hagan, ya que es un impuesto de control y en cierto sentido más benéfico que el ISR en situaciones de desaceleración económica, esto, ciertamente recobra lo no recaudado a aquellos que vienen obteniendo beneficios en el manejo estratégico de los impuestos pero no atiende a la brecha que existe entre los que no pagan por beneficios fiscales establecidos en ley y los informales.

Al ser el IETU un impuesto que se basa en flujo, al haber una desaceleración económica inmediatamente se cae la contribución de las empresas, y se piensa que es un impuesto que ha venido a asegurar que aquellas empresas que no paguen bien lo hagan y ha sido bondadoso en esta época de desaceleración, todo ello seguramente recaudará pero por otro lado afectará a la planta productiva del país, a las PyMES que son muchas de ellas las que contribuyen formalmente y que son las que mantienen la planta de empleo, el ingreso del estrado, la productividad económica y el progreso.

Referente al impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), la SHCP considera que ha sido un buen impuesto, ya que ha permitido gravar más a aquellos que participan en la economía informal pero de igual manera a aquellos que venden en efectivo formalmente teniendo que cargar con este impuesto ahora del 3% posiblemente para el 2010 afectando severamente a las empresas registradas formalmente.

El Estado visualiza que la caída de impuestos petroleros y tributarios en 2009 será la mayor en términos reales en más de 30 años, con un faltante de 300 mil millones de pesos que obligará a una reducción en el gasto público esperándose que la producción petrolera seguirá decayendo ya que para 2010 el precio por barril de petróleo mexicano podrá calcularse, para efecto de ingresos del gobierno, en poco más de 50 dólares.

La tendencia recaudatoria sigue permanente, en la presente propuesta de miscelánea fiscal recientemente presentada, se propone un IVA disfrazado del 2% como un nuevo tributo el cual se aplicara en cada etapa de enajenación; el incremento en las tasas del IEPS a ciertos productos e incremento a la tasa del 30% al ISR a los de mayores ingresos observa una política fiscal recaudatoria de manera impactante dejando nuevamente a los informales inmunes fiscalmente.

Por lo anterior, con base en el estado de derecho que debe prevalecer en nuestro país, se presenta la base jurídica que soporta la propuesta fiscal de gravamen a los informales y es la que en **segundo término** tenemos:

*Base jurídica que determina la obligatoriedad de contribuir al gasto público.*

*Fundamento en el Impuesto Sobre la Renta.*

En el presente artículo, se fundamenta sobre todo, el sujeto de la obligación jurídico-tributaria que son las personas físicas y morales, que en otras palabras, son las figuras jurídicas que en el derecho mexicano prevalecen.

Por ello, cualesquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde proceda el ingreso, deberá pagar impuestos, es en otras palabras, si percibe ingresos en el estado de Tabasco, Nayarit, Yucatán, Oaxaca o Baja California Sur, deberá contribuir independientemente donde se encuentre su fuente de riqueza, por ello, el artículo 1º del ISR establece el impuesto donde le exige al particular a pagar el tributo.

A continuación se menciona el fundamento jurídico donde se basa la exigencia de contribuir con el ISR.

**Artículo 1o.** Fracción I de la Ley de Impuesto sobre la Renta el cual señala textualmente:

Las personas físicas y morales, **están obligados** al pago del impuesto sobre la renta en los siguientes casos:

**Fracción. I.** Las residentes en México, **respecto de todos sus ingresos cualesquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza** de donde procedan.

Mediante el Artículo anterior, no debe quedar duda de quienes deben de pagar el Impuesto Sobre la Renta, no quedando potestativamente al particular cumplir o no, por ello, de manera directa, el impuesto debe ser entregado al fisco federal en los términos y plazos establecidos sin excepción.

*Fundamento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

En este apartado, la Carta Magna establece la obligatoriedad de ser tratado de igual a iguales, es decir, el trato a los individuos es y debe ser equitativo toda vez que el primer artículo de nuestra constitución establece el gozar de las garantías que otorga la Constitución y una de ellas es el trato fiscal a todos los contribuyentes, los formales son discriminados toda vez que son los que solo pagan impuestos a diferencia de los informales que son tolerados por el estado al no contribuir al gasto publico de manera equitativa. El siguiente artículo es transcrito textualmente:

**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

.....Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En relación con la obligatoriedad del Estado en llevar a cabo la rectoría del desarrollo nacional, al tolerar y no activar normas que capten a los informales que no pagan impuestos, no está garantizando el desarrollo integral y sustentable que fomente el crecimiento económico y el empleo ya que no se actúa de manera decidida con los informales en términos de un mandato constitucional como lo señala el siguiente artículo:

**Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional** para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el **fomento del crecimiento económico y el empleo** y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno **ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos**, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

**Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas** de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

Más aún, en atención a la obligación de contribuir al gasto público señalado en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los informales no cumplen con el precepto señalado en este artículo generando un impacto en las finanzas públicas y tolerado por el Estado al no determinar acciones precisas para su corrección como se señala en el siguiente artículo:

**Artículo 31.** Son **obligaciones** de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar.

III. Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior.

IV. **Contribuir para los gastos públicos**, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera **proporcional y equitativa** que dispongan las leyes.

Finalmente en la presente propuesta, queda a la autoridad la carga de la prueba entorno a la obligación de cumplir y hacer cumplir a los contribuyentes las disposiciones señaladas en las Leyes que emanan de nuestra Constitución.

*Forma de plantear los caminos viables, concretos y efectivos para llevar a cabo el planteamiento práctico de la reforma. (Tercer término).*

*De la Amnistía Fiscal.*

Dentro de la presente propuesta, es significativo considerar que el particular, para poder incorporarse al régimen general de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y garantizar la seguridad patrimonial de lo que dejó de pagar dentro de la informalidad, deberá desfilarse de un estado pasivo o del oscurantismo fiscal, hacia la formalidad garantizando el Estado la seguridad patrimonial-fiscalmente hablando-, perdonando el pasado fiscal en el entendido de no reincidir en volver a realizar actos fuera de la Ley logrando con ello una enorme posibilidad de incorporar con seguridad patrimonial hacia el futuro, a los contribuyentes quienes podrán tributar fiscalmente en un Estado como el mexicano, donde no existe la posibilidad de iniciar o re iniciar la formalidad comprometiendo, alguna vez, lograr existir como principio de unidad nacional; por ello, se analizará la posibilidad de efectuar este importante aspecto jurídico dentro de la presente propuesta. Se explica de manera detallada la posibilidad de implementarla como soporte al proceso de incorporación a la formalidad del ciudadano informal logrando la amnistía fiscal mediante el análisis propuesto.

El Concepto de amnistía (del griego *-amnestia-*, olvido) es una causa de extinción de la responsabilidad penal. Es un acto jurídico, normalmente emanado del poder legislativo, por el que una pluralidad de individuos que habían sido declarados culpables de un delito pasa a considerarse inocentes por desaparición de la figura delictiva.

A diferencia del indulto, que extingue la responsabilidad penal actuando sobre la pena derivada de un delito (la persona sigue siendo culpable, pero se le ha perdonado el cumplimiento de la pena), la amnistía actúa sobre el delito mismo. Por ello, la amnistía suele tener efectos retroactivos y, entre otros, extingue toda responsabilidad penal o civil y anula los antecedentes penales.

Por el mismo motivo, es general, dado que actúa sobre todos los que cometieron ese delito, y no sobre individuos concretos.

La amnistía suele suponer un nuevo juicio de valor sobre la conveniencia de prohibir o sancionar una conducta. Por esa razón, las leyes o actos de amnistía son más frecuentes en momentos de cambios sociales o de regímenes políticos y, en ocasiones, se asocia al perdón de presos políticos.

Sin embargo, su empleo puede ser objeto de polémica, pues puede provocar la impunidad de quienes cometieron graves hechos durante un régimen anterior que para el caso usufructuaron al no enterar las contribuciones.

En la presente tesis de doctorado, el alcance de la actual propuesta radica en el fondo y tratamiento que del estudio, el legislador realice con el espíritu suficiente para lograr unidad, cohesión, trabajo, integralidad y deseo de lograr incorporar dentro del perdón, a los que se manejaron dentro del informalismo y fincaron sus patrimonios en este sector al margen de la Ley.

Por ello, el análisis, la propuesta y la finalmente incorporación a la formalidad, deberá ser de manera legal y efectiva. Este trabajo deberá realizarse en un periodo no mayor a un año donde se estudie, investigue, se discuta, se debata y se logre un documento legalmente soportando, con la debida motivación y fundamentación además con el rigor científico que los investigadores le debemos dar, y finalmente se presente un trabajo serio, de calidad, con soporte metodológico dando paso a la reforma fiscal esperada.

#### *De los plazos y términos.*

Dentro de los plazos y términos, para llevar a cabo la incorporación de los informales, se requiere un régimen de transición que permita cumplir dentro de un plazo no mayor de un año, la incorporación al régimen general de Ley. Para ello, que gradualmente presenten su solicitud de frente a su nuevo compromiso, la autoridad estará obligada a un trato preferencial abierto paulatino que permita considerar como oportunidad este perdón e

incorporación a la formalidad de quien nunca lo estuvo o quien en su momento abandonaron la formalidad afectando al fisco federal y por ende al Estado mexicano y a su población. Se propone para el año 2010 o 2011 según la oportunidad fiscal, a lograr la incorporación de un porcentaje alto de contribuyentes ampliando la base prevaeciente, incorporar al menos el 90% de personas físicas que no se encuentran en la formalidad las cuales podrán contribuir al gasto público cotizando a partir de un 3% directo de sus ingresos sin deducción alguna.

#### *Del Delito Fiscal.*

La exigencia de incorporarse al régimen general de ley permitirán tanto a autoridades como a particulares regularizar su postura ante la realidad del país, **NO PUEDE HABER MAS INFORMALES** sería la propuesta. De otra forma se incursionaría en defraudación fiscal que es la principal conducta que persigue la autoridad fiscal federal, por ello, cualquier contribuyente, sea persona física o moral, puede ser investigado y requisitado con el fin de verificar si ha cumplido con sus deberes tributarios y la obligada incorporación.

El programa PAR como programa de actualización de registro voluntario, resulta solo una buena intención de regularización de los informales los cuales se encuentran en la superficie del problema ya que los verdaderos informales se ubican en el oscurantismo, es decir, solo con un programa federal con estrategia y soporte jurídico, se logrará incorporarlos.

El planteamiento es que el fundamento para perseguir la defraudación fiscal está asentado en los artículos 92, 108 y 109 del Código Fiscal de la Federación, pero existen otras conductas que se establecen en el capítulo de delitos fiscales del mismo documento, que también deberán ser perseguidos y sancionados. La defraudación fiscal, se compone básicamente de dos elementos: los de fondo y forma.

En el caso de los de fondo se encuentra principalmente el engaño, “es decir, si el contribuyente manifiesta en su declaración de incorporación que realizó pagos provisionales del ejercicio, cuando realmente no fue así; ahí se presenta el principal elemento de la defraudación fiscal: El engaño”.

Ello se traduce en que el contribuyente acredita de forma indebida los pagos provisionales no efectuados en la declaración anual, que dependiendo del tipo de régimen fiscal del contribuyente contará con número específico de declaraciones provisionales al año.

El engaño se sitúa en el artículo 108 del mismo código, pero no en el 109, pues éste establece las conductas específicas del delito de defraudación fiscal, y aclara que los elementos de fondo son distintos. En este se enlistan delitos como es el manifestar ingresos acumulables menores a los que realmente captó el contribuyente; consignar en la declaración anual deducciones falsas; omitir presentar la declaración anual por más de doce meses; retener y no enterar las contribuciones federales.

“Esas son conductas que causan un perjuicio al sistema fiscal del país” y son equiparables a la defraudación fiscal. En el caso de los elementos de forma, el artículo 92, 108 penúltimo párrafo y 109 último párrafo del Código Fiscal de la Federación, se establecen los requisitos para que la autoridad fiscal federal formule o no querrela contra algún contribuyente por defraudación fiscal. De manera enunciativa son: “La existencia de perjuicio fiscal causado por el contribuyente y el pago espontáneo de las contribuciones

Omitidas antes del inicio de las facultades de comprobación, entre otras.” Esos elementos pueden ser útiles para identificar si como contribuyente estamos incurriendo, o no, en la comisión de un delito de orden fiscal.

*Casos en qué las autoridades juzgarían el delito fiscal.*

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) verifica el cumplimiento a la norma fiscal a través del ejercicio de las facultades de comprobación, del que se puede desprender, o no, que el contribuyente realizó una conducta penalmente relevante, es decir, el delito; y de ello verificar si efectivamente corrigió su pasado fiscal al incorporarse.

Esta verificación, es apoyada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que aporta —previa solicitud— todos los movimientos bancarios del contribuyente registrados en el ejercicio fiscal que se esté revisando.

Después, la Procuraduría Fiscal de la Federación formula en algunos casos la querrela por delito fiscal, y aunque el Servicio de Administración Tributaria también cuenta con esas facultades, todo dependerá de los criterios internos para que sea acusado por una autoridad u otra.

En tercer plano está la Procuraduría General de la República, que sabe de la querrela presentada, sea por el Servicio de Administración Tributaria o Procuraduría Fiscal de la Federación, e inicia la investigación del posible delito. En el caso de la imposición de penas es el Poder Judicial de la Federación el que tiene la facultad constitucional de dictarlas.

Dicha sanción va de tres meses hasta nueve años de prisión, lo cual se determina, entre otros elementos, a partir del monto del perjuicio fiscal. “Todos los contribuyentes, ya sean personas físicas y/o morales, estamos expuestos a incurrir en alguna de las hipótesis que el Código Fiscal de la Federación señala como delito, pero no todos incurrir en él de forma dolosa”, en el caso de los que omitan registrarse o incorporarse al formalismo caerán en delito de defraudación fiscal. Se puede incurrir también por error y ese hecho se establece como una excluyente de responsabilidad penal según el Código Penal Federal.

Cabe mencionar que en nuestro país el dolo se integra básicamente por dos elementos: el primero es el conocimiento de los elementos del tipo penal, y el segundo es querer o aceptar la realización del hecho previsto como delito. Este concepto unitario de dolo no se aplica, sin embargo, fácilmente en algunos casos complejos entre dolo y el error, en los que tanto el elemento cognitivo (intelectual) como el volitivo (querer realizarlo) quedan desdibujados o son difícilmente identificables. No obstante, considero que amén de ambas conductas “se puede sostener que tanto el conocimiento, como la voluntad (de llevar a cabo un delito) son los elementos básicos del dolo”.

Para el caso de los incorporados al régimen fiscal, el delito de defraudación se presentaría al haber transcurrido el plazo de un año y de haber hecho caso omiso de la incorporación y de igual forma, de haber incorporado su actividad y no cumplir con el pago de sus contribuciones.

Finalmente es importante comentar que en esta propuesta, el estudio de cada caso en particular y de los requisitos de incorporación serán los que determine la autoridad una vez llevado a cabo la investigación científica por zona, niveles de ingreso, estado de la república y perfil. Todo ello respetando los principios señalados en la Fracción IV del Artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación a la equidad y proporcionalidad.

*Del régimen de transición del informalismo hacia el régimen general de Ley del Impuesto Sobre la Renta, (ISR).*

Con el propósito de facilitar la aplicación de la Ley de ISR de la incorporación a la informalidad hacia el régimen general de Ley, y con el propósito de establecer con claridad que los preceptos que regulan el régimen de transición, se propone aplicar un proceso con vigencia del 1º de enero del 2010 al 31 de diciembre del 2012, buscando incorporar a todas aquellas personas que no contribuyen al gasto público como sigue: En la propuesta, el impuesto a recaudar para el informal pudiese ser gradual, en el primer año, contribuir con el 3% directo a los ingresos, en el segundo 4% hasta llegar al 5%; lo anterior nos llevaría a una contribución directa donde por obligación se emita

directamente el comprobante fiscal único digital emitido por el SAT, esto, permitirá que se registren, se organicen y se capte a todos los informales y les sea recaudado directamente el impuesto sin deducción alguna.

El régimen pudiese causar inconformidad a quienes han venido contribuyendo de manera permanente, lo cual permitiría gozar de ciertas canonjías fiscales de apoyo en tanto el régimen de transición quedara implementado. Todo lo anterior requiere un estudio formal el cual se podrá aplicar metodológicamente por instituciones como la de nuestro Instituto y muchos otros organismos incluso el SAT.

**Tabla 1.35.** Tabla propuesta de aplicación de impuestos a informales 2010

Número de personas	ingreso promedio anual	Ingresos estimados según el rango (En Miles de Pesos)	TASA DE IMPUESTO	IMPUESTO RECAUDADO EL PRIMER AÑO
\$ 1'369,750	\$ 5,000	\$ 7,533'625	3%	226'008
893,315	28,237.38	25,226'219	3%	756'786
3'603,039	69,658.98	250,984'039	3.5%	8,784'441
22'273,335	96,005.25	2.138'363,220	4%	85,534'528
506,212	113,399.10	57,403'985	4.5%	2,583'179
446,665	186,411.84	83,263'646	5%	4,163'182
387,103	321,042.72	124,276'601	5%	6,213'830
297,771	392,841.97	116,976'946	5%	5,848'847
<b>TOTAL DE</b>	<b>IMPUESTOS</b>	<b>A RECAUDAR</b>	<b>PRIMER AÑO</b>	<b>\$114,110'803</b>

Como se podrá observar, la contribución del informal durante el primer año, el cual se aplico directamente a los ingresos, esto permitirá incorporarse antes de caer en el supuesto jurídico de defraudación fiscal y de manera paulatina incorporarse bien en el régimen general tradicional que podrá deducir y auto-determinar sus contribuciones directas.

**Tabla 1.36.** Tabla de prospectiva de impuestos a recaudar a informales incorporados

Ingresos estimados según el rango (En Miles de Pesos)	%	2010	%	2011	%	2012
\$ 7,533'625	3	226'009	3.5	263'679	4	30'345
25,226'219	3	756'787	3.5	882'917	4	1,009'049
250,984'039	3.5	8,784'441	4	10,039'362	4.5	11,294'282
2.138'363,220	4	85,534'528	4.5	96,226'345	5	106,918'161
57,403'985	4.5	2,583'179	5	2,870'199	5.5	3,157'219
83,263'646	5	4,163'182	5.5	4,579'500	6	4,995'819
124,276'601	5	6,213'830	5.5	6,835'213	6	7,456'596
116,976'946	5	5,848'847	5.5	6,433'732	6	7,018'617
Suma de impuestos		114,110'803		128,130'947		141,880'088

En las tres columnas desde el año 2010 hasta el 2012, la incorporación es paulatina la cual permitirá que el contribuyente incorporado no incurra en un desfase tributario ya que al no venir enterando sus contribuciones en forma normal, el proceso administrativo, organizacional y formal le llevará un tiempo para lograr llevarlo a cabo.

La poca capacidad administrativa, la podrá implementar en ese tiempo mediante apoyos del SAT referentes a asesoría y equipamiento. Todo ello en aras de cumplir y ver arriesgado su patrimonio por falta de cumplimiento fiscal.

A partir del año 2012, su incorporación al régimen de Ley le permitirá homologar el tratamiento como cualquier otro contribuyente que de siempre ha cumplido con sus obligaciones sin excepción.

## **2ª. Propuesta: Para activar la recaudación de Impuesto Predial en los municipios del país.**

### *Justificación:*

Una de las principales fuentes de ingreso en las administraciones municipales son sin lugar a duda el impuesto predial, la limitante de captación y la falta de cultura tributaria impacta en la administración pública y las finanzas municipales. La recaudación del Impuesto predial depende de la calidad de la calidad de gestión municipal por lo que es necesario la atención de esta importante área toda vez que los municipio tienen la obligación de recaudar para satisfacer las necesidades de seguridad, salud, pavimentación, alumbrado, desarrollo social entre otros. De ahí que sea de suma importancia el que los Municipios se responsabilicen de lograr una eficiente recaudación saneando sus finanzas públicas sin depender totalmente del presupuesto federal y estatal.

Los múltiples problemas que afecta las Ciudades del país son similares, por lo que la presente **Propuesta Doctoral** consiste en que se trabaje en ayudar a las administraciones municipales desde el Congreso Federal –sobre todo a la nueva Sexagésima Legislatura-, en gestionar mejor su recaudación sobre todo en el impuesto predial y en primer paso es mencionar la problemática y al mismo tiempo, sugerir estrategias con el objeto de proyectar el potencial económico para el Municipio a través de mejoras en materia de registro, control, facilidades en trámites, formas y centros de pago, lo cual se reflejará en una mayor recaudación.

Los problemas administrativos que presenta los municipios del país y que desde luego impactan negativamente en la recaudación, se presentan por la calidad insuficiente de la administración pública porque evita que los ciudadanos tengan credibilidad en el gobierno, además de evitar que los ciudadanos identifiquen las consecuencias, positivas y negativas de contribuir,

de ahí, que la falta de cultura tributaria, muchas veces impulsada por la administración municipal, propicie la falta de cumplimiento.

*Razones por lo que la ciudadanía no cumple con su compromiso del pago de impuesto predial.*

Entre otras, se consideran como más importantes las siguientes:

*Escasa cultura tributaria y desconocimiento de sus obligaciones fiscales.*

Todo impuesto, es imposición, y por tanto genera resistencia. Existe una resistencia natural a pagar el impuesto, porque el ciudadano siente que no se le da nada a cambio y que paga siempre sin recibir beneficio.

La decisión de contribuir depende de convicciones y de consecuencias. Las primeras serían los valores y virtudes individuales, las razones patrióticas y prácticas, el análisis lógico: si no ayudo, no puedo tener y exigir servicios públicos. Las segundas positivas serían la eficiencia y el beneficio y las negativas serían lo que sucede si no soy omiso o remiso.

De los tres niveles de Gobierno, el Federal, el Estatal y el Municipal, es en éste último en donde menos se difunde la obligación constitucional de contribuir al gasto público, falta dar a conocer a la ciudadanía en que se ejercen sus impuestos.

*Escasa o nula capacidad de pago de los contribuyentes.*

El artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los mexicanos debemos contribuir al gasto público de manera proporcional y equitativa, el contribuyente debe tener capacidad económica para hacer esa aportación y al existir crisis económica no hay probabilidad de cobro del impuesto.

*Poca presencia fiscal.*

Significa el no tener un adecuado programa de gestión de cobro a los contribuyentes omisos, la falta de actuación de la autoridad fiscal se convierte en uno de los principales factores de incumplimiento.

Lo que origina la escasa presencia fiscal, sería:

Un padrón de contribuyentes desactualizado.

El padrón es el elemento primordial de control y administración de impuestos predial y su desactualización afecta al no contar con información estadística confiable, cobro coactivo infructuoso porque se parte de datos no confiables.

El recurso humano, es decir, existe poco personal, considerando el nivel de incumplimiento que se tiene, por otro lado, el cobro coactivo es complejo y requiere personal de cierto perfil del que muchas veces se carece.

La poca inversión en infraestructura tecnológica ya que existen equipos y sistemas antiguos que redundan en una deficiente atención a los contribuyentes. Ante la escasez de recursos y el corto tiempo que dura la administración municipal no se ha dado la debida importancia a este rubro.

La cantidad de predios sin actualizar o no registrados, actualmente se considera que más del 40% de las propiedades no están actualizados o registrados, es decir, existen muchas propiedades que han sido fincadas, y siguen pagando el predial como lotes, hay innumerables propiedades sin registrar y no existe una actualización permanente. Por ello el particular no contribuye lo cual impacta en las finanzas públicas.

Las políticas tributarias inadecuadas, se incluyen en ellas los programas de condonación y los factores socio-políticos en la determinación de los valores unitarios.

La excesiva rotación de servidores públicos por la falta de continuidad, como todo en el país, sale la administración anterior, se va todo el personal, no se siguen las políticas previstas y trabajadas, y se termina por iniciar nuevamente. Esto acaba con los trabajos realizados y los resultados obtenidos.

*Estrategias a seguir en la propuesta.*

Con objeto de disminuir el incumplimiento se pueden establecer las siguientes estrategias propuestas en la presente tesis doctoral:

*En materia de atención al contribuyente.*

Acercamiento del servicio a través de cajas móviles de cobro. Diversificación del servicio a través de Internet, tarjetas de crédito, municipio Express, entre otros.

*En materia de cobro.*

Cartas invitación de carácter persuasivo.

Determinación y notificación de adeudos antes de sancionar.

Aplicación del Procedimiento Administrativo de Ejecución a los créditos más representativos.

Programa de condonación de recargos ejercicios anteriores.

*En materia de depuración del padrón.*

Inspecciones de campo de predios sin movimiento, en este rubro es importante analizar los predios sin actualización.

Revisión de valores de predios con cuota mínima (2 salarios) y los de mayor extensión y/o valor.

Coordinación con áreas internas y externas del H. Ayuntamiento; Desarrollo Urbano, tenencia de la tierra CORETT, Catastro, etc.

*En materia de Infraestructura Tecnológica.*

Con el apoyo de los Gobiernos de los Estados, se puede trabajar con un primer Módulo de “Municipio Express”.

Se plantee la necesidad de modernizar los equipos y sistemas, es decir, equipo de primer mundo para actualizar, controlar y fiscalizar los predios y que permitan una adecuada administración de la base tributaria.

**Propuesta.**

El objetivo de la administración tributaria es percibir las contribuciones, integra y oportunamente, cumpliendo con las disposiciones aplicables y promoviendo ante todo, el cumplimiento voluntario; esto nos debe llevar a reflexionar en cómo se están administrando las contribuciones, revisar nuestros esquemas de atención, leyes que la rigen, sistemas, procesos, valores, y particularmente las gestiones de cobro coactivo, de tal manera que la presencia fiscal se dé y represente una medida de apremio para quienes no cumplan.

Se requiere además, trabajo coordinado con las áreas internas y externas que tienen que ver con la actividad catastral; inversión en tecnología, capacitación, difusión, etc., pero sobretodo de voluntad política.

En el plazo largo, reformar el marco legal federal y operativo desde el Congreso, y procurar una política fiscal distributiva y no recaudatoria frente a los Municipios, esto es, una política de contribución al gobierno con base en privilegios.

En el plazo corto, configurar un equipo de funcionarios públicos municipales comprometidos con la función pública, con habilidades y conocimientos suficientes debidamente certificados, para entender los problemas de la administración municipal y desde ahí pensar en soluciones adecuadas basando su proyección en datos precisos con soporte que permitan lograr que el contribuyente coadyuve con el gasto público mediante la regularización de su predio.

Se debe rescatar la cultura de contribución que existía en la generaciones pasadas donde nuestros padres siendo los primeros días del año, pagaban sus contribuciones de manera disciplinada para tener cubierto su compromiso con el municipio de sus propiedades patrimoniales, esa cultura se ha ido perdiendo poco a poco y ahora si no pago es mejor, a cabo me condonan los recargos, y si me va bien, termino no pagando.

Se debe caracterizar la problemática organizacional específica del catastro y de las áreas de ingresos. Un mecanismo complementario puede ser, realizar talleres regionales de análisis estratégico.

Definir entre los involucrados la formulación del diagnóstico por área de especialidad: legislación, administración, valuación y tecnología; y diseñar estrategias de acción para avanzar en la instrumentación de programas de optimización de la recaudación.

#### *Reflexiones sobre la Propuesta.*

Las necesidades apremiantes que tienen los municipios impone a las autoridades la obligación de planear el desarrollo de su comunidad para el bienestar de sus habitantes; para esto se requieren dos elementos fundamentales: información confiable y disponibilidad económica.

No se trata de cobrar más; se busca que exista mayor certidumbre en materia de registro, ser más equitativo entre los que cumplen, que no son la mayoría y los que están pendientes de regularizarse, que son los que necesita el municipio para salir delante de sus compromisos económicos y si no se contribuye, como se exige al gobierno resultados.

La planeación y el financiamiento tienen en el catastro a un importante instrumento.

El catastro forma un inventario de datos que contiene valiosa información para un Municipio y su población, además con la actualización y modernización del catastro, por la vía de la recaudación del impuesto predial se obtienen en forma

equitativa recursos económicos indispensables para el desarrollo sano del Municipio.

Además es necesario que hoy en día los Municipios se preocupen por formar conciencia en los ciudadanos mediante las facilidades en trámites y certeza de la información, para que estos participen de manera activa en la actualización, del catastro municipal, para fomentar la desaparición de la cultura del no pago. Alentar al ciudadano a través del pago oportuno de sus impuestos para contribuir al desarrollo del Municipio y entender que el pago que realiza es necesario para dotar al Municipio de los servicios públicos, y el no pagarlos, implica problemas para prestar dichos servicios. Para tales efectos es muy importante dar facilidad tanto en la forma de pagar como para regularizar los que tengan adeudos y en el último de los casos efectuar los procedimientos coactivos de recuperación que la ley señala.

Por lo anterior el catastro presenta un medio compartido de alta excelencia técnica para lograr que la comunidad tenga un mayor bienestar individual y social.

Finalmente, propongo que la dependencia se derive de Tesorería, esté Certificada bajo el modelo del ISO 9001:2008, este nuevo modelo de certificación llevaría a que la atención a los ciudadanos sea de excelencia, desde que llega a pagar sus impuestos debe ser con un trato de calidad, de eficiencia, de comodidad en sus instalaciones y de un trato gentil y noble además de rápido. Todo ello contribuirá a que el pago de impuestos sea cordial y efectivo.

Existen casos como el del SAT que opera bajo el modelo del ISO, en las Secretarías de Finanzas de los Estados en el pago del predial, registro Civil y otros, la calidad en el servicio es excelente y denota servicio público.

### **3ª. Propuesta: Generalización de la Tasa del IVA.**

En la presente propuesta se desprende la aplicación de la tasa generalizada del IVA a todos los productos que señala el Artículo 2 A de la Ley del IVA toda vez que al permitir que la gran cantidad de actos o actividades que se desarrollan en la comercialización, prestación de servicios y exportación, se deje de pagar el impuesto y se beneficie de manera desproporcional a los que más ganan, es decir, a todos los particulares de mayor ingreso que adquieren bienes y servicios gravados a tasa cero, conllevan un beneficio indebido toda vez que no pagan el IVA de esos productos pero de igual manera a los que obtienen menor ingreso, se les aplica la tasa del cero por ciento otorgándoles un beneficio justo que gozan inclusive por quienes no están registrados en la base de contribuyentes y no realizan pago alguno.

Con esta propuesta se pretende captar el recurso de los particulares que se encuentran en la economía informal y que al menos debieran pagar impuesto indirecto al consumo como es el caso del IVA donde el consumo realizado de medicinas y alimentos en tiendas departamentales y farmacias en el país, pagan el IVA por esos productos.

A las personas de menores ingresos, el diseño establece el otorgamiento de un crédito al salario que oscila entre 1000 o 1500 pesos proporcional hasta un ingreso de no más de 12 mil pesos de percepción mensual, todo ello permitirá que solamente aproveche el IVA quienes son menos favorecidos estimulando al empleador a registrar a sus trabajadores con el beneficio consecuente de seguridad social propiciando fortalecimiento de las finanzas del IMSS entre otras dependencias, que apoyan a los trabajadores en su seguridad y su atención médica.

El incorporar a los trabajadores al régimen de seguridad propiciaría que el IMSS atenúe el pago de cuotas obrero patronales ya que al existir mayor número de derechohabientes, los costos se reducirían toda vez que el ingreso obtenido por el pago de cuotas obrero patronales permitiría, en gran parte, sanear las finanzas de esa dependencia y con ello propicie que las empresas tengan liquidez para cubrir el seguro de todos sus trabajadores y es que el

pago no resultaría gravoso al atenuarse, obtendrían en contraparte la garantía de seguridad de sus empleados otorgándoles el beneficio de la certidumbre en la obtención de medicina familiar, atención médica, vivienda, retiro entre otras.

Una oportunidad histórica para el Estado, en este caso para el H. Congreso de la Unión en la Sexagésima Primera Legislatura es llevar a cabo una propuesta fiscal que permita generalizar la tasa del IVA que en términos reales propicie una recaudación importante para las arcas públicas, con ellos, el sector público gozará de los recursos significativos para llevar a cabo las funciones del Estado en cuanto a cubrir las prioridades de un país tal es el caso de las insuficiencias sociales y una de ellas para enmarcar el presente tema de la tesis doctoral antepone el tema de **La Educación**.

Considerando necesario para el desarrollo de la presente tesis doctoral, de manera argumentativa se estima importante tomar como referencia el tema de educación, en él, se plasma que la educación, como es entendible, es el pilar de toda sociedad desarrollada, como lo comenta Álvarez Gutiérrez, (2009: CNN Expansión Opinión) quien – en su análisis sugiere que para lograr el progreso que el país requiere son necesarios los cimientos de una buena educación; las carencias de los alumnos de todos los niveles conducen a un estancamiento económico y social.

Lo anterior nos permite ver que si se analiza el desarrollo de muchos países del mundo, se puede determinar que todos ellos han manejado como base de su desarrollo la educación, desde la primaria hasta la profesional, la enseñanza de los niños a leer y escribir correctamente, planear el desarrollo de la secundaria, la preparatoria, las escuelas técnicas y la universidad, con ello se contaría con los recursos humanos lo suficientemente preparados para enfrentar el desarrollo del país en cada uno de los sectores.

México es el país más atrasado en educación según datos de la OCDE, la prueba del Programa de Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA) nos demuestra el rezago educativo el cual provoca desigualdad y pobreza. A nivel país la atención en educación representa en cada uno de los 2,438

municipios, que los horizontes educativos señalados en los indicadores de pobreza proporcionados por CONEVAL (2005: Excel), nos deja ver el rezago mismo que minimiza la posibilidad de desarrollo, claramente, el problema está ubicado en los cimientos de esa educación.

El proceso educativo ha sufrido un rezago importante. En México, la educación básica y la escuela pública viven un grave y prolongado deterioro. Algunos de los síntomas más evidentes son el poco y mal aprendizaje de los alumnos, el creciente malestar de los maestros y los lamentables lugares que el país ocupa en los rankings educativos internacionales. Van más de dos años de la administración federal sin que hasta ahora se vislumbre un diagnóstico serio, y una propuesta de atención consistente que permita al país atender este rezago social sin precedente en el mundo.

Este grave problema que se resalta en la presente tesis doctoral, no es con la intención de dar un enfoque que se aleje del tema central de la economía informal sino más bien, enmarcar el problema financiero del impacto de la economía informal en México que genera rezago, con ello, el tema educativo sirve de parámetro ideal para visualizar la necesidad de contar con una reforma fiscal de fondo responsabilidad de todos toda vez que no existiendo recursos, no hay posibilidad de cubrir los costes que genera el sector educativo o cualquier cambio estructural que se debe hacer en este sector.

Con ello, es descifrable que por ende, al no existir un nivel educativo de excelencia, el atraso social y la pobreza aparecen como cáncer por consecuencia, por tal motivo, dentro de la propuesta fiscal de la generalización de los impuestos indirectos permitirá al Estado allegarse de recursos suficientes para lograr la meta educativa, por ello es de suma importancia lograr la reforma fiscal estructural y es que de otro modo, se cancelaría por generaciones la justicia educativa comprometiendo el futuro del país.

La Alianza para la Calidad Educativa (ACE), el instrumento que el gobierno federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) han pactado, no ha mostrado hasta ahora ni por su contenido ni por su inicial

ejecución suficientes posibilidades transformadoras. Por ello, desde la firma del documento (ACE) por el Gobierno Federal, el de los Estados y el SNTE, donde se introdujo el concepto de educación básica, ha sido desde mi juicio un fracaso toda vez que la desarticulación de los currículos desde el preescolar, la primaria y la secundaria carecen de articulación existiendo un desfase desde los contenidos hasta la forma de ejercer la docencia de calidad.

Por ello y al tener la obligación moral de poner en la mesa de la discusión el tema educativo toda vez que la carrera donde he desarrollado investigación, paralelamente a mi profesión ha sido el campo educativo al estar al frente de la Facultad de Ciencias Administrativas de la Universidad de Guanajuato y a su vez a cargo de la zona Centro Occidente de la ANFECA nacional, el transcurrir por más de 15 años en diferentes procesos educativos, desde la creación de planes de estudio, homologación de programas educativos con las universidades del extranjero, el participar en las acreditación y certificaciones así como en los procesos formativos avanzados de la educación además de participar como aspirante a la Rectoría de la Universidad de Guanajuato, me han permitido valorar la importancia de este sector donde se considera necesario mencionar toda vez que representa la posibilidad de atender el rezago social y vincularlo con el tema de finanzas públicas en cuanto a la recaudación y siendo que la economía informal provoca un impacto económico con tintes sociales, es necesario abordar la problemática desde el aspecto de articular el rezago con la falta de recursos económicos y por ende un nivel educativo precario.

Para darle respaldo a la justificación científica de la propuesta, el Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deja ver la importancia y la responsabilidad del sector educativo, tema ejemplo que se postula en la presente tesis que refleja la carencia de recursos públicos por la escasa recaudación del Estado de las contribuciones de la sociedad.

Por ello, se considera de suma importancia transcribir el artículo 3º tercero de nuestra Carta Magna que a la letra señala:

Artículo 3o.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. **El Estado - Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios-**, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria. (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 12 de noviembre del 2002)

La educación que imparta el estado tendera a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentara en el, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 05 de marzo de 1993)

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa; (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 05 de marzo de 1993)

II. El criterio que orientara a esa educación se basara en los resultados del progreso científico, luchara contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 05 de marzo de 1993)

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 05 de marzo de 1993)

b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 05 de marzo de 1993)

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos; (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 05 de marzo de 1993)

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, **el ejecutivo federal determinara** los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la república. Para tales efectos, el ejecutivo federal considerara la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del distrito federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale. (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 12 de noviembre del 2002)

IV. Toda la educación que el estado imparta será gratuita; (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 05 de marzo de 1993)

Por lo anterior, se puede apreciar que existe una clara obligatoriedad del Estado, en específico del **Poder Ejecutivo** para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, donde se menciona que el Presidente De la República determinara los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para todo el país. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerara la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del distrito federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.

Con lo anterior, es claro que la obligación inicial de elevar y mantener un nivel educativo nacional corresponde al Presidente quien es responsable del desarrollo educativo desde sus cimientos. Al articular el tema educativo, como muestra se puede visualizar el impacto de la baja recaudación por un lado, no se cobra impuesto a los informales, por otro lado, se obtiene una baja recaudación, en seguida, por la baja recaudación no hay presupuesto de impacto para (en este caso) el sector educativo y por consecuencia, la sociedad mexicana inmersa en un grave problema de rezago social producto del bajo nivel educativo, un grave problema de inseguridad, un país dividido sin cultura y una esperanza de lograr ser una nación desarrollada lejos de ver posible salir adelante.

Antes de dar inicio a la propuesta en forma, considero pertinente plantear los aspectos que tiene en cuenta el gravar con el impuesto indirecto que es el IVA a la generalidad de los productos.

Por un lado, la proporcionalidad de los impuestos como principio Constitucional toda vez que el artículo 31 fracción IV de la constitución establece la equidad y proporcionalidad de los impuestos, esto quiere decir que deben pagar quienes más ganan, y en el caso actual del IVA no es así ya que si una familia gasta 100 pesos diarios en alimentos, paga tasa cero de IVA pero de igual forma, la

familia que gana más obtiene el mismo beneficio es decir no paga IVA en los 1000 de gasto de alimentos; en el primer caso, la familia que gasta 100 pesos de alimentos pagaría un IVA de 15 pesos actualmente y el segundo de 150 pesos, esto nos lleva a pensar en otorgar al menos favorecido un crédito al salario, para resarcir el impacto del IVA quedando el que más gana además del informal quienes cubran el IVA en todos los productos.

Al establecer el impuesto al valor agregado del 15 por ciento en bienes y servicios incluido alimentos y medicinas, constituyéndolo como una reforma integral de las finanzas públicas.

La factibilidad de generalizar el IVA, es viable y es posible tomarlo con responsabilidad histórica con la que hay que ver hoy el proyecto de nuestro país donde hay que evitar que a través de este impuesto estemos privilegiando a los de mayores ingresos al mantenerlos en la tasa cero siendo que perciben mayor ingreso y los que menos tienen o los menos favorecidos pagan la misma tasa.

El Impuesto al Valor Agregado (IVA), es un impuesto al consumo y los que más consumen son los que menos pagan impuestos a la hora de comprar alimentos y medicina ya que proporcionalmente al impuesto de acuerdo a la compra los alimentos no reflejan la mayor cantidad de adquisición, es decir, si una familia compra su despensa de 1000 en el súper mercado, probablemente el 50% sea de alimento pagando la mitad de su presupuesto sin IVA mientras quien más consume en otros renglones teniendo la capacidad de compra mayor, paga IVA subsidiado toda vez que contribuye exactamente igual que el que menos tiene.

Con lo anterior, se propone homologar la tasa del impuesto al valor agregado proporcionando al que menos gana, un subsidio al empleo que resarza el impacto del IVA pagado en medicinas y alimentos, esto es, un especie de apoyo importante formalizando a la mayoría de asalariados quienes actúan en el informalismo y por otro lado, alejados de los beneficios que otorga un empleo formal. Con ello se pudiese captar el ingreso de quienes actúan en la economía

informal tema central de la tesis y no contribuyen al gasto público inclusive gozan del subsidio de la tasa cero y exentos del Impuesto al Valor Agregado.

Por otro lado, en otros países como China, se invierte 40 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), cada año, en tanto Corea invierte un treinta y tantos por ciento, al igual que la India; En tanto México invierte alrededor del 20%.

Por lo anterior, la captación del IVA a tasa generalizada representa atraer el impuesto del informal como se comenta, al cobrar el IVA abatiendo los regímenes preferenciales tal es el caso de la Tasa Cero y de los exentos; con ello, los informales quienes negocian en el oscurantismo al no declarar sus ingresos, al encubrirse con regímenes “enanos”, es decir, quienes se registran con un giro pequeño pero en realidad son enormes acaparadores y comercializadores o bien los del Régimen de Pequeños contribuyentes (REPECOS), evitan manejar el IVA en sus operaciones afectando al fisco federal, por ello al generalizar el Impuesto, el informal pagaría en IVA en su consumo directamente en los establecimientos donde adquiere sus bienes y servicios que en la generalidad los realiza en centros comerciales, tiendas departamentales y grandes cadenas de farmacias y supermercados que proliferan en todo el país- muchos de ellos dictaminados para efectos fiscales por el nivel de ingresos y la seguridad de recaudación es enorme-, de ahí que al captarse el IVA de quienes están en la informalidad, se vería recuperado en parte la gran cantidad de recursos que el informal deja de pagar, con ello, homologaría el manejo que tiene Estados Unidos al cobrar el IVA en diversas tasas al consumo en toda la Unión Americana captando el IVA inclusive de los inmigrantes quienes consumen sin ni siquiera formar parte de la sociedad ordenada ya que se encuentran como indocumentado e ilegalmente como ciudadano.

Esto, en otras palabras, quiere decir que se captaría el IVA de las personas que se dedican a actividades de perfiles como tianguistas, piratas, lotes de autos usados y autos de los llamados chocolates, ventas de ropa, discos, refacciones, comida, aparatos eléctricos, vendedores de catalogo, de ropa

usada, de comisionistas de autos, bienes raíces; de vendedores de mercados públicos registrados como REPECOS, puestos fijos y semifijos en la vía pública, giros privilegiados quienes actúan en el oscurantismo fiscal registrados con giros no lucrativos y que son verdaderos vergeles de utilidades, vendedores de software, libros, recolectores de basura, reciclajes, en fin, entre otros muchísimos giros donde está invadido el país ya que todos ellos consumen bienes que hasta ahora son tasa cero.

Considerando el impacto que existiera a los que menos ganan, en la presente propuesta se maneja como se comentó, la posibilidad de otorgar a los de menor ingreso –hasta 12,000 pesos-, un crédito al salario que cubra el IVA pagado en medicinas y alimentos, esto nos llevaría a resarcir de manera proporcional, la cantidad de gasto que afecta a las finanzas del hogar a quienes menos ganan en sus actividades.

Con ello, los que obtenemos mayor ingreso, de manera directa se cubriría el IVA a la tasa deseable en el estudio formal metodológico que la federación realice. Con ello, se pudiese incorporar además a la gran cantidad de asalariados informales que en aras –el patrón-, de no pagar el IMSS, no registra a sus trabajadores evitando darles seguridad y generando un problema sin precedentes, con ello, se cubriría el problema ya que es deseable que los trabajadores exigiesen a los patrones su incorporación para gozar del crédito al salario para el IVA y además con cuotas obrero patronales accesibles, los patrones incorporarían a sus trabajadores al IMSS toda vez que las cuotas les permitirían cubrirse de posibles accidentes de sus trabajadores y además estarían en posibilidad de proporcionar esa prestación que comúnmente ocurre en el país afectando hasta el derecho a vivienda por medio del INFONAVIT y otros grande beneficios.

Más aún, dentro de la generalización de la tasa del IVA y canalizarla de manera ejemplificativa hacia las necesidades de la educación, la presente tesis doctoral supone y sostiene que el IVA representa una gran esperanza de recaudación para cubrir las necesidades que para el presente caso, la educación permitiría logra a mediano plazo un avance que acceda elevar el nivel educativo de la

sociedad y con ello la esperanza de contar con un país culto, educado con conocimiento contributivo además más apegado a la justicia y a la equidad como base de desarrollo de una sociedad.

En la presente propuesta se desprende la aplicación de la tasa generalizada del IVA a todos los productos que señala el Artículo 2 A de la Ley del IVA –que no solamente son medicinas y alimentos-, toda vez que al permitir que la gran cantidad de actos o actividades que se desarrollan en la comercialización, prestación de servicios y exportación, se deje de pagar el impuesto y se beneficie de manera desproporcional a los que menos ganan, es decir, a todos los particulares de menor ingreso que adquieren bienes y servicios gravados a tasa cero, conllevan un beneficio toda vez que no pagan el IVA de esos productos pero de igual manera a los que obtienen mayor ingreso, se les aplica la tasa del cero por ciento otorgándoles un beneficio indebido siendo además aprovechado inclusive por quienes no están registrados en la base de contribuyentes y no realizan contribución alguna.

Con esta propuesta se pretende captar el recurso de los particulares que se encuentran en la economía informal y que al menos debieran pagar impuesto indirecto al consumo como es el caso del IVA donde el consumo realizado de medicinas y alimentos en tiendas departamentales y farmacias en el país, pagan el IVA por esos productos. A las personas de menores ingresos, el diseño establece el otorgamiento de un crédito al salario que oscila entre 1000 o 1500 pesos proporcional hasta un ingreso de no más de 12 mil pesos de ingreso mensual, todo ello permitirá que solamente aproveche el IVA quienes son menos favorecidos estimulando al empleador a registrar a sus trabajadores con el beneficio consecuente de seguridad social propiciando fortalecimiento de las finanzas del IMSS entre otras dependencias que apoyan a los trabajadores en su seguridad.

El incorporar a los trabajadores al régimen de seguridad propiciará que el IMSS atenúe el pago de cuotas obrero patronales y con ello propicie que las empresas tengan liquidez para cubrir el seguro de todos sus trabajadores ya

que el pago no resultaría gravoso y obtendrían en contraparte la garantía de seguridad de sus empleados otorgándoles el beneficio de la seguridad, medicina familiar, atención médica, vivienda, retiro entre otras.

Finalmente la esperanza de lograr el IVA generalizado sea autorizado, quedará posiblemente como un sueño de ver fortalecido el Estado mexicano y porqué no, resueltos muchos de los rezagos sociales de nuestro querido México.

## **REFLEXIONES FINALES**

O hagan el árbol excelente y su fruto excelente, o hagan el árbol podrido y su fruto podrido; porque por su fruto se conoce el árbol.

Jesús de Nazaret.

## 6. REFLEXIONES FINALES

Al pretender expresar las reflexiones finales de este tema tan apasionante que es las ciencias de los fiscal en un país como México, la expectativa de ver el resultado aprobado por la Cámara de Diputados fue desalentador, la oportunidad de oro se había esfumado, los cambios estructurales en una nación tan lastimada por la pobreza, la delincuencia, la desigualdad tributaria que cobija al 46.13% -como se demostró en la presente tesis doctoral-,de informales, donde ese recurso pudiese cubrir las necesidades que un estado está obligado a obtener para cubrir las insuficiencias sociales de un México polarizado, lleno de contrastes y además politizado.

La aprobación del incremento del IVA a 16% en la tasa general y 11% en la tasa fronteriza, viene a representar un incremento del 6% y 10% respectivamente a los impuestos indirectos por arriba del indicador de inflación, el incremento de la tasa de ISR del 28% al 30% representa un alejamiento de atracción de inversión a nuestro país además de la posible generación de desempleo y la disminución de los ingresos captados por el estado. Todo ello como resultado de una falta de sensibilidad y de conocimiento permeado solamente por el interés de los grupos políticos de frente a las elecciones del 2010.

En la presente tesis, se demuestra y con la seguridad de que el resultado no puede ser más alentador para una futura reforma fiscal ya que el estudio del impacto tributario de la economía informal en México ha generado no solo una sino tres propuestas estructurales que pudiesen aportar un cambio efectivo en la política fiscal del país, por ello, la decisión de elaborar una tesis que no solo atendiera la parte curricular del Doctorado donde se ha tenido la oportunidad de cursar, sino la aportación verdadera, que un programa de nuestro instituto, propicie y fortalezca la investigación científica producto del trabajo de profesores, investigadores y de quienes participamos en el doctorado en Ciencias de los Fiscal.

Por ello, la tesis propone la ampliación de la base de contribuyentes mediante, en primera instancia, de la detección de la cuantía del universo de los que se desempeñan en la economía informal, la magnitud de la evasión fiscal y la posible incorporación mediante la incorporación en un nuevo título de la Ley del Impuesto Sobre la Renta así como la aprobación de un régimen de transición que incorpore a la gran cantidad de informales, nos lleve a una captación para lograr un estado fortalecido y con presupuesto para apoyar el crecimiento y buscar atender las necesidades sociales.

De igual forma, la generalización de la tasa del IVA que solamente se atendió por parte de los legisladores, a incrementar un punto de este impuesto cuando los regímenes preferenciales de la tasa cero y exentos quedaron intactos, ha dejado obsoleto la contribución indirecta que es el IVA, siendo, por demás actual que en otros países han logrado un avance sin precedente en el manejo de los impuestos indirectos toda vez que son fáciles de captar, revisar, evaluar y aportar.

La preocupación a seis años de la presente gestión federal, nos ha llevado a tener seis millones más de pobreza extrema, todo ello por falta de planeación y de lograr una reforma fiscal integral que permita encausar el desarrollo de un país, con un estado fortalecido económicamente para conseguir las metas que otras naciones han obtenido en tiempo record.

Desde el año 2000 se tuvo la oportunidad de hacerle llegar al entonces candidato electo Vicente Fox Quezada, la propuesta fiscal desde la Coordinación de la Maestría en Fiscal de la Universidad de Guanajuato, Campus Celaya, donde se incluía acciones de como estructurar una gran cruzada nacional para llevar a cabo la reestructura del modelo a seguir en el campo contributivo y que no solo una visión –la de SHCP-, y su entonces secretario, Francisco Gil Díaz, quien impulsó la reforma que a mi juicio, fue subjetiva y que si bien es cierto, llevaba un cúmulo de acciones importantes en materia fiscal, también es cierto que reflejaba solo el sentir de una de las partes involucradas generando un inmediato rechazo sobre todo por la propuesta de la inclusión del IVA en medicinas y alimentos.

Lo anterior, conllevó a un bloqueo partidista con tintes políticos para los intereses de la incipiente izquierda política mexicana, que por un lado reflejaba intereses sociales loables, por otro, manejaba el radicalismo fundamentalista con intereses solo desde la óptica de líderes de izquierda radical con hambre de poder solamente.

El resultado fue sin lugar a duda, determinar una reforma unilateral para el 2002 que provocó el nacimiento de la nueva ley de ISR, ordenamiento cuestionado que decidió un rezago en materia tributaria al reconocer nuevamente el costo de ventas –como en la reforma de 1987 donde se reconocía las compras como deducción directa-, y que solo ha provocado un manejo subjetivo al determinar la base además del complicado sistema para establecer el ISR del contribuyente; posteriormente y a partir del año 2008, el nacimiento del nuevo Impuesto Empresarial a Tasa Única así como el Impuesto a los Depósitos en Efectivo, siendo ambos un impuesto recaudatorios con afectación directa a la parte productiva de las empresas ya que gravan directamente a las actividades empresariales en el caso de las personas morales lucrativas y a las personas físicas con actividad empresarial además de los que obtienen ingresos por honorarios y los arrendadores, todo ello, propicio a que los empresarios fueses afectados al grado de exigir la derogación del tan nombrado IETU por el alto nivel de gravamen y que quizás no sea derogado por la urgencia de recaudación del estado.

Con ese antecedente, nace la inquietud del tema de estudio en la presente tesis para lograr una propuesta de impacto, un documento soportado que inicie los trabajos del cambio fiscal en México, en otros países observamos que cualquier estudio o investigación realizado por las organizaciones o del gobierno o las instituciones educativas presentan las investigaciones ya que son ellas en donde se realiza la investigación formal, son en ellas donde los científicos realizan a nivel de laboratorio, los estudios comprobados con resultados soportados.

Por ello, esta podrá ser una iniciativa de considerar a la parte académica y de investigación para realizar propuestas estructurales. Con lo anterior, aquella propuesta realizada a principio de la década por quien elabora esta tesis, se retome la iniciativa de llevar a cabo una gran cruzada nacional donde los investigadores, expertos fiscalistas, miembros de firmas internacionales, académicos, funcionarios de las Dependencias involucradas, grupo parlamentario o comisión fiscal del H. Congreso de la Unión, economistas, sociólogos, colegios y abogados entre otros perfiles quienes durante un año puedan desarrollar los estudios sufrientes para lograr una reforma de impacto con soporte y análisis sin precedente.

Lo anterior, permitirá que se logre una propuesta integral ya que el país, es un conjunto de bemoles sociales, étnicos, políticos, culturales, etc. resultado de la configuración de la conducta que como mexicanos tenemos y eso favorecería una propuesta importante ya que en México existe diferentes enfoques según el área, zona, región entre otras; no se puede considerar el mismo tratamiento para el norte del país que para sureste, el desarrollo es antagónico, diametralmente opuesto, el centro del país como es la ciudad de México, con niveles casi de cero de analfabetismo con indicadores de Guerrero, Oaxaca, Chiapas entre otros, con indicadores de rezago comparables con los países más atrasados como lo son Zambia con 86% de pobres; Franja de Gaza con 81%; Zimbawe, 80%; entre otros países por la extrema pobreza.

La propuesta realizada en la presente tesis, nos lleva a visualizar una posibilidad de abordar el futuro desarrollo del país en todo su contexto, el lograr una finanzas sanas, holgadas producto de la contribución desde un ambiente de cultura contributiva. Pensaríamos en la posibilidad de abatir las grandes brechas que en materia de equidad existen en México, entre ellas, la desigualdad en los diferentes sectores de la población, aspecto que afecta el desarrollo ya que el estado está obligado a satisfacer la demanda de la población sobre todo la más desprotegida, donde las necesidades apremiantes tales como la Educación, Salud, Vivienda, Seguridad, Empleo, Drenaje, Pavimentación, Alumbrado, Pobreza, entre otros, sean satisfechas y que con

ello se propicie que la población vida dignamente. Con un estado pobre, el rezago social es la imagen de organización.

Será pues decisión de la clase política, del Sr. Presidente de la República, de las autoridades fiscales a quienes se les pudiese hacer llegar la presente tesis doctoral, quienes valoren el esfuerzo de la instituciones educativas para tomar en cuenta trabajos con rigor científico, estudios académicos con metodología y lógica que coadyuven al desenvolvimiento de una sociedad, de un estado y de un País.

Sin desestimar la aportación de quien seguramente lea este trabajo y que con los conocimientos, experiencias e iniciativas permitan enriquecer la presente tesis, se deja a la conciencia cultural de los expertos quienes podrán enriquecer, compartir, analizar y revertir el contenido de la presente tesis en beneficio del campo fiscal de México.

Emigdio Archundia Fernández.

## **APÉNDICE**

Si consigo ver más lejos es porque he conseguido  
auparme a hombros de gigantes.

Isaac Newton.

## APÉNDICE 1

Dentro del presupuesto de egresos del presidente Lic. Felipe Calderón Hinojosa, en el paquete económico presentado ante el H. congreso de la Unión en la Sexagésima Primera Legislatura el 7 de septiembre del 2009 tenemos la presente:

**Tabla 1.38** Ley de Ingresos propuesta para 2010.

### LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2010

#### Capítulo I De los Ingresos y el Endeudamiento Público

**Artículo 1o.** En el ejercicio fiscal de 2010, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

(Millones de pesos)

CONCEPTO	
<b>A. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL</b>	<b>\$2,036,712.8</b>
<b>I. Impuestos:</b>	<b>1,328,258.1</b>
1. Impuesto sobre la renta.	651,081.2
2. Impuesto empresarial a tasa única.	53,195.1
3. Impuesto al valor agregado.	454,751.6
4. Impuesto especial sobre producción y servicios:	88,251.4
a. Gasolinas, diesel para combustión automotriz:	20,856.7
i) Artículo 2o.-A, fracción I.	-2,923.3
ii) Artículo 2o.-A, fracción II.	23,780.0
b. Bebidas con contenido alcohólico y cerveza:	27,496.9
i) Bebidas alcohólicas.	6,240.9
ii) Cervezas y bebidas refrescantes.	21,256.0
c. Tabacos labrados.	23,449.9
d. Juegos con apuestas y sorteos.	2,536.8
e. Redes públicas de telecomunicaciones.	13,911.1

5. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.	21,067.9
6. Impuesto sobre automóviles nuevos.	<b>4,027.1</b>
7. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.	0.0
8. Impuesto a los rendimientos petroleros.	<b>2,424.5</b>
9. Impuestos al comercio exterior:	<b>27,911.9</b>
a. A la importación.	27,911.9
b. A la exportación.	0.0
10. Impuesto a los depósitos en efectivo.	13,079.7
11. Accesorios.	12,467.7
II. Contribución para el combate a la pobreza:	<b>71,775.0</b>
Contribución para el combate a la pobreza.	71,775.0
III. Contribuciones de mejoras:	<b>19.9</b>
Contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica.	19.9
IV. Derechos:	<b>530,093.2</b>
1. Servicios que presta el Estado en funciones de derecho público:	3,318.3
a. Secretaría de Gobernación.	35.5
b. Secretaría de Relaciones Exteriores.	1,567.1
c. Secretaría de la Defensa Nacional.	0.0
d. Secretaría de Marina.	0.0
e. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	245.5
f. Secretaría de la Función Pública.	3.1
g. Secretaría de Energía.	222.7
h. Secretaría de Economía.	47.1
i. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.	32.9
j. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	731.7
k. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.	43.8

<b>I. Secretaría de Educación Pública.</b>	279.4
<b>m. Secretaría de Salud.</b>	9.8
<b>n. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.</b>	0.7
<b>ñ. Secretaría de la Reforma Agraria.</b>	68.5
<b>o. Secretaría de Turismo.</b>	0.5
<b>p. Secretaría de Seguridad Pública.</b>	30.0
<b>2. Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público:</b>	10,465.4
<b>a. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</b>	0.6
<b>b. Secretaría de la Función Pública.</b>	0.0
<b>c. Secretaría de Economía.</b>	1,881.1
<b>d. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.</b>	2,884.1
<b>e. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.</b>	5,671.7
<b>f. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.</b>	27.9
<b>g. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.</b>	0.0
<b>3. Derechos a los hidrocarburos:</b>	516,309.5
<b>a. Derecho ordinario sobre hidrocarburos.</b>	433,916.2
<b>b. Derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización.</b>	66,912.0
<b>c. Derecho extraordinario sobre exportación de petróleo crudo.</b>	0.0
<b>d. Derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía.</b>	3,027.0
<b>e. Derecho para la fiscalización petrolera.</b>	24.2
<b>f. Derecho único sobre hidrocarburos.</b>	2,901.9
<b>g. Derecho sobre extracción de hidrocarburos.</b>	2,506.2
<b>h. Derecho especial sobre hidrocarburos.</b>	7,022.0
<b>i. Derecho adicional sobre hidrocarburos.</b>	0.0
<b>V. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de</b>	55.0

liquidación o de pago.	
<b>VI. Productos:</b>	5,982.2
1. Por los servicios que no correspondan a funciones de derecho público.	18.3
2. Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes no sujetos al régimen de dominio público:	5,963.9
a. Explotación de tierras y aguas.	0.0
b. Arrendamiento de tierras, locales y construcciones.	2.3
c. Enajenación de bienes:	989.8
i) Muebles.	884.9
ii) Inmuebles.	104.9
d. Intereses de valores, créditos y bonos.	4,521.1
e. Utilidades:	450.7
i) De organismos descentralizados y empresas de participación estatal.	0.0
ii) De la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.	0.0
iii) De Pronósticos para la Asistencia Pública.	449.6
iv) Otras.	1.1
f. Otros.	0.0
<b>VII. Aprovechamientos:</b>	100,529.4
1. Multas.	1,149.7
2. Indemnizaciones.	785.1
3. Reintegros:	61.1
a. Sosténimiento de las Escuelas Artículo 123.	0.1
b. Servicio de Vigilancia Forestal.	0.1
c. Otros.	60.9
4. Provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica.	286.9
5. Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre herencias y legados expedidas de acuerdo con la Federación.	0.0
6. Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre donaciones expedidas de acuerdo con la	0.0

<b>Federación.</b>	
<b>7. Aportaciones de los Estados, Municipios y particulares para el servicio del Sistema Escolar Federalizado.</b>	0.0
<b>8. Cooperación del Distrito Federal por servicios públicos locales prestados por la Federación.</b>	0.0
<b>9. Cooperación de los Gobiernos de Estados y Municipios y de particulares para alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, telefónicas y para otras obras públicas.</b>	0.0
<b>10. 5% de días de cama a cargo de establecimientos particulares para internamiento de enfermos y otros destinados a la Secretaría de Salud.</b>	0.0
<b>11. Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica.</b>	1,412.9
<b>12. Participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos.</b>	687.7
<b>13. Regalías provenientes de fondos y explotaciones mineras.</b>	0.0
<b>14. Aportaciones de contratistas de obras públicas.</b>	5.1
<b>15. Destinados al Fondo para el Desarrollo Forestal:</b>	1.0
<b>a. Aportaciones que efectúen los Gobiernos del Distrito Federal, Estatales y Municipales, los organismos y entidades públicas, sociales y los particulares.</b>	0.0
<b>b. De las reservas nacionales forestales.</b>	0.0
<b>c. Aportaciones al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias.</b>	0.0
<b>d. Otros conceptos.</b>	1.0
<b>16. Cuotas Compensatorias.</b>	301.1
<b>17. Hospitales Militares.</b>	0.0
<b>18. Participaciones por la explotación de obras del dominio público señaladas por la Ley Federal del</b>	0.0

<b>Derecho de Autor.</b>	
<b>19. Recuperaciones de capital:</b>	<b>18.7</b>
<b>a. Fondos entregados en fideicomiso, a favor de Entidades Federativas y empresas públicas.</b>	<b>14.7</b>
<b>b. Fondos entregados en fideicomiso, a favor de empresas privadas y a particulares.</b>	<b>4.0</b>
<b>c. Inversiones en obras de agua potable y alcantarillado.</b>	<b>0.0</b>
<b>d. Desincorporaciones.</b>	<b>0.0</b>
<b>e. Otros.</b>	<b>0.0</b>
<b>20. Provenientes de decomiso y de bienes que pasan a propiedad del Fisco Federal.</b>	<b>0.0</b>
<b>21. Provenientes del programa de mejoramiento de los medios de informática y de control de las autoridades aduaneras.</b>	<b>0.0</b>
<b>22. No comprendidos en los incisos anteriores provenientes del cumplimiento de convenios celebrados en otros ejercicios.</b>	<b>0.0</b>
<b>23. Otros:</b>	<b>95,820.1</b>
<b>a. Remanente de operación del Banco de México.</b>	<b>0.0</b>
<b>b. Utilidades por Recompra de Deuda.</b>	<b>0.0</b>
<b>c. Rendimiento mínimo garantizado.</b>	<b>0.0</b>
<b>d. Otros.</b>	<b>95,820.1</b>
<b>B. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS</b>	<b>786,277.2</b>
<b>I. Ingresos de organismos y empresas:</b>	<b>630,886.8</b>
<b>1. Ingresos propios de organismos y empresas:</b>	<b>630,886.8</b>
<b>a. Petróleos Mexicanos.</b>	<b>343,703.2</b>
<b>b. Comisión Federal de Electricidad.</b>	<b>242,798.6</b>
<b>c. Luz y Fuerza del Centro.</b>	<b>-4,967.5</b>
<b>d. Instituto Mexicano del Seguro Social.</b>	<b>15,083.6</b>
<b>e. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.</b>	<b>34,268.9</b>
<b>2. Otros ingresos de empresas de participación estatal.</b>	<b>0.0</b>
<b>II. Aportaciones de seguridad social:</b>	<b>155,390.4</b>
<b>1. Aportaciones y abonos retenidos a</b>	<b>0.0</b>

trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.	
2. Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores.	155,390.4
3. Cuotas del Sistema de Ahorro para el Retiro a cargo de los patrones.	0.0
4. Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores.	0.0
5. Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.	0.0
<b>C. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS</b>	<b>349,369.9</b>
<b>I. Endeudamiento neto del Gobierno Federal:</b>	<b>296,714.6</b>
1. Interno.	296,714.6
2. Externo.	0.0
<b>II. Otros financiamientos:</b>	<b>26,000.0</b>
1. Diferimiento de pagos.	26,000.0
2. Otros.	0.0
<b>III. Déficit de organismos y empresas de control directo.</b>	<b>26,655.3</b>
<b>TOTAL</b>	<b>\$3,172,359.9</b>

Cuando una ley que establezca alguno de los ingresos previstos en este artículo, contenga disposiciones que señalen otros ingresos, estos últimos se considerarán comprendidos en la fracción que corresponda a los ingresos a que se refiere este precepto.

**ESTIMACION BALANCE  
ECONOMICO 2008, 2009 y 2010.**

**Tabla: 1.21 Estimación del Balance Económico 2008**  
(millones de Pesos)

Concepto	2007		2008			Variación % real				% Respecto al PIB			
	Aprobado	Cierre	Proyecto	Ingresos		2008p/2	2008p/2	2008E/	2008E/	2007 A	2007	2008 P	2008D
				Adicionales	Dictamen	007A	007c	2007A	2007C	C			
<b>Balance económico</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>
Balance no													
presupuestario	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0.00	0.00	0.00	0.00
Balance presupuestario	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0.00	0.00	0.00	0.00
<b>Ingresos</b>			<b>2,392,917.6</b>										
<b>presupuestarios</b>	<b>2,238,412.50</b>	<b>2,336,730.80</b>	<b>0</b>	<b>152,532.60</b>	<b>2,545,450.20</b>	<b>3.30</b>	<b>-1.10</b>	<b>9.90</b>	<b>5.20</b>	<b>22.82</b>	<b>23.83</b>	<b>22.78</b>	<b>23.87</b>
<b>Petroleros</b>	<b>815,447.90</b>	<b>863,084.40</b>	<b>839,325.50</b>	<b>26,233.50</b>	<b>865,559.00</b>	<b>-0.06</b>	<b>-6.00</b>	<b>2.60</b>	<b>-3.10</b>	<b>8.31</b>	<b>8.80</b>	<b>7.99</b>	<b>8.07</b>
			<b>1,553,592.1</b>										
<b>No petroleros</b>	<b>1,422,964.60</b>	<b>1,473,646.40</b>	<b>0</b>	<b>126,299.10</b>	<b>1,679,891.20</b>	<b>5.50</b>	<b>1.90</b>	<b>14.10</b>	<b>10.10</b>	<b>14.51</b>	<b>15.03</b>	<b>14.79</b>	<b>15.79</b>
			1,278,228.3										
Gobierno Federal	1,034,647.40	1,083,384.20	0	133,720.70	1,411,949.00	19.40	14.00	31.90	25.90	10.55	11.05	10.77	11.77
			1,073,730.5										
Tributarios	986,020.60	1,009,235.50	0	134,805.90	1,208,536.40	5.20	2.80	18.40	15.70	10.05	10.29	10.22	11.23
No tributarios	48,626.80	74,148.70	57,419.80	-1,085.20	56,334.60	14.10	-25.20	11.90	-26.60	0.50	0.76	0.55	0.54
Organismos y Empresas	388,317.20	390,262.20	422,441.80	-7,421.60	41,502.20	5.10	4.60	3.30	2.70	3.96	3.98	4.02	4.02
			<b>2,416,917.6</b>										
<b>Gasto neto devengado</b>	<b>2,260,412.50</b>	<b>2,358,730.80</b>	<b>0</b>	<b>152,532.60</b>	<b>2,569,450.20</b>	<b>3.30</b>	<b>-1.00</b>	<b>9.80</b>	<b>5.20</b>	<b>23.05</b>	<b>24.05</b>	<b>23.01</b>	<b>24.09</b>
Diferimiento de Pagos	-22,000.00	-22,000.00	-24,000.00	0.00	-24,000.00	5.40	5.40	5.40	5.40	-0.22	-0.22	-0.23	-0.23
			<b>2,392,917.6</b>										
<b>Gasto neto pagado</b>	<b>2,238,412.50</b>	<b>2,336,730.80</b>	<b>0</b>	<b>152,532.60</b>	<b>2,545,450.20</b>	<b>3.30</b>	<b>-1.10</b>	<b>9.90</b>	<b>5.20</b>	<b>22.82</b>	<b>23.83</b>	<b>22.78</b>	<b>23.87</b>
			1,753,179.6										
Programable pagado	1,639,021.40	1,741,657.50	0	111,422.30	1,864,601.90	3.30	-2.70	9.90	3.40	16.71	17.76	16.69	17.47
			1,777,179.6										
Programable Devengado	1,661,021.40	1,763,657.50	0	111,422.30	1,888,601.90	3.40	-2.60	9.90	3.50	16.94	17.98	16.62	17.70
No Programable	599,391.10	595,073.30	639,738.00	41,110.30	680,848.30	3.10	3.90	9.70	10.50	6.11	6.07	6.09	6.39
Costo Financiero	263,110.00	253,142.50	271,086.60	0.00	271,086.60	-0.50	3.50	-0.50	3.50	2.68	2.58	2.58	2.59

Interés, comisiones y gasto	235,935.70	n.d.	241,096.90	0.00	241,096.90	-1.30	n.a.	-1.30	n.a.	2.41	n.a.	2.29	2.29
Programas de apoyo Financiero	27,174.30	n.d.	241,096.90	0.00	29,989.70	6.60	n.a.	6.60	n.a.	0.28	n.a.	0.29	0.29
Participaciones	324,281.10	325,930.80	357,651.40	41,110.30	398,761.70	6.60	6.00	18.80	18.20	3.31	3.32	3.40	3.71
Adefas	12,000.00	16,000.00	11,000.00	0.00	11,000.00	-11.40	-33.60	-11.40	-33.60	0.12	0.16	0.10	0.10
<b>Balance Primario del Sector</b>	<b>263,110.00</b>	<b>253,142.50</b>	<b>271,086.60</b>	<b>0.00</b>	<b>271,086.60</b>	<b>-0.50</b>	<b>3.50</b>	<b>-0.50</b>	<b>3.50</b>	<b>2.68</b>	<b>2.58</b>	<b>2.50</b>	<b>2.58</b>
<b>Público Presupuestario</b>													

n.a. No disponible

n.d. No Disponible

**Tabla 1.22 Ingresos Petroleros y no Petroleros 2008**  
(millones de pesos)

Concepto	LIF2007	Iniciativa de LIF	Ajustes	Dictamen LIF	Iniciativa de	Dictamen LIF	Variación real	
	(a)	2008 (b)	(c)	2008 (d)	LIF %del PIB	Dictamen LIF	(c)/(a)	(d)/(a)
<b>Ingresos Presupuestarios</b>	<b>2,238,412.5</b>	<b>2,392,917.6</b>	<b>152,532.6</b>	<b>2,545,450.2</b>	<b>22.8</b>	<b>24.2</b>	<b>3.3</b>	<b>9.9</b>
<b>Petroleros</b>	<b>815,447.9</b>	<b>839,325.5</b>	<b>26,233.5</b>	<b>865,559.0</b>	<b>8.0</b>	<b>8.2</b>	<b>-0.6</b>	<b>2.6</b>
<b>No petroleros</b>	<b>1,422,964.6</b>	<b>1,553,592.1</b>	<b>126,299.1</b>	<b>1,679,891.2</b>	<b>14.8</b>	<b>16.0</b>	<b>5.5</b>	<b>14.1</b>
<b>Gobierno Federal</b>	<b>1,034,647.4</b>	<b>1,131,150.3</b>	<b>133,720.7</b>	<b>1,264,871.0</b>	<b>10.8</b>	<b>12.0</b>	<b>5.6</b>	<b>18.1</b>
Tributarios	986,020.6	1,073,730.5	134,805.9	1,208,536.4	10.2	11.5	5.2	18.4
No tributarios 1/	48,626.8	57,419.8	-1,085.2	56,334.6	0.5	0.5	14.1	11.9
<b>Organismos y Empresa 2/</b>	<b>388,317.2</b>	<b>422,441.8</b>	<b>-7,421.6</b>	<b>415,020.2</b>	<b>4.0</b>	<b>3.9</b>	<b>5.1</b>	<b>3.3</b>

1/ Incluye 1,182 millones de pesos por el cambio de régimen de LOTENAL y Pronósticos

2/ Incluye el efecto por 7 mil 470 millones de pesos del cambio de las Tarifas eléctricas

**Fuente:** Elaborado por CEFEP con cifras de la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Dictamen correspondiente para 2008

**Tabla: 1.23 Ingresos Petroleros 2008**  
(millones de pesos)

Concepto	LIF2007	Iniciativa de	Ajustes	Dictamen	Iniciativa	Dictamen	Variación real	
	(a)	LIF (b)	(c)	LIF (d)	de LIF %del PIB	LIF	(c)/(a)	(d)/(a)
<b>Petroleros</b>	<b>815447.9</b>	<b>839325.5</b>	<b>26233.5</b>	<b>865559</b>	<b>8</b>	<b>8.2</b>	<b>-0.6</b>	<b>2.6</b>
Gobierno Federal	477168.3	529961.1	-9045	520916.1	5	4.9	7.3	5.5
IEPS	16874.5	10353.4	1994.9	12348.3	0.1	0.1	-40.7	-29.3
Fracción I	16874.5	10323.4	-6394	3959.4	0.1	0	-40.7	-77.3
Fracción II			8388.9	8388.9		0.1		
Pedimentos petroleros	2419.2	5000	0	5000	0	0	99.7	99.7
Derechos	457874.6	514607.7	-11039.9	503567.8	4.9	4.8	8.6	6.3
PEMEX	338279.6	309364.4	35278.5	344642.9	2.9	3.3	-11.6	-1.6

**Fuente:** elaborado por el CEFP con cifras de la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Dictamen correspondiente para 2008

**Tabla: 1.24 Gobierno Federal Ingresos Tributarios 2008**  
(millones de pesos)

Concepto	LIF2007	Iniciativa de LIF	Ajustes	Dictamen LIF	Iniciativa de LIF	Dictamen LIF	Variación real	
	(a)	(b)	(c)	(d)	%del PIB		(b)/(a)	(c)/(a)
<b>Tributarios</b>	<b>986,020.6</b>	<b>1,073,730.5</b>	<b>134,805.9</b>	<b>1,208,536.4</b>	<b>10.2</b>	<b>11.5</b>	<b>5.2</b>	<b>18.4</b>
Impuesto Sobre la Renta	440,405.6	516,444.6	64,539.2	580,983.8	4.9	5.5	13.3	27.5
Impuesto Empresarial a Tasa Única			69,687.5	69,687.5		0.7		
Impuesto al Activo	11,734.8	16,472.7	-16,472.7		0.2		35.6	-100.0
Impuesto al Valor Agregado	428,710.7	436,865.3	11,494.6	448,359.9	4.2	4.3	-1.5	1.0
IEPS	43,121.0	42,787.8	1,686.6	44,474.4	0.4	0.4	-4.1	-0.3
Tabaco	22,556.8	20,782.3	39.1	20,821.4	0.2	0.2	-11.0	-10.8
Alcohol	5,856.5	6,030.7	11.4	6,042.1	0.1	0.1	-0.5	-0.3
Cerveza	14,707.7	15,974.8	30.1	16,004.9	0.2	0.2	4.9	5.1
Sorteo y Juegos			1,606.0	1,606.0		0.0		
Impuesto a los Depósitos en Efectivo			2,906.3	2,906.3		0.0		
Importaciones	27,585.7	24,300.6	45.8	24,346.4	0.2	0.2	-14.9	-14.7
Otros	34,462.8	36,859.5	918.6	37,778.1	0.4	0.4	3.3	5.9
Impuesto sobre Tenencia	17,286.6	20,196.6	38.0	20,234.6	0.2	0.2	12.9	13.1
ISAN	5,042.5	5,123.0	9.7	5,132.7	0.0	0.0	-1.8	-1.7
Accesorios	10,660.4	11,465.4	21.6	11,487.0	0.1	0.1	3.9	4.1
Otros	1,473.3	74.5	849.3	923.8	0.0	0.0	-95.1	-39.4

Fuente: Elaborado por el CEFP con cifras de Iniciativas de Ley de Ingresos y el Dictamen correspondiente para 2008

**Tabla: 1.25 Gobierno Federal Ingresos No Tributarios y de Organismos y de Empresas 2008**  
(millones de pesos)

Concepto	LIF2007	Iniciativa de	Ajustes	Dictamen	Iniciativa	Dictamen	Variación Real	
	(a)	LIF (b)	( b )	LIF ( c )	de LIF %del PIB	LIF	(b)/( a)	( c )/( a )
<b>No Tributarios</b>	<b>48,626.8</b>	<b>57,419.8</b>	<b>-1,085.2</b>	<b>56,334.6</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>	<b>14.1</b>	<b>11.9</b>
Derechos	13,478.6	12,859.8	-808.2	12,051.7	0.1	0.1	-7.8	-13.6
Productos	7,721.8	7,421.9	-1,168.6	6,253.3	0.1	0.1	-7.1	-21.8
Organismos Descentralizados 1/	1,436.5	1,863.8	-1,179.1	684.7	0.0	0.0	25.4	-53.9
Otros	6,285.3	5,558.1	10.5	5,568.6	0.1	0.1	-14.6	-14.4
Aprovechamientos	27,408.8	37,120.2	891.5	38,011.7	0.4	0.4	30.9	34.0
Cont. De Mejoras	27.6	17.9	0.0	17.9	0.0	0.0	-1.7	-1.7
<b>Organismos y Empresas</b>	<b>388,317.2</b>	<b>422,441.8</b>	<b>-7,421.6</b>	<b>415,020.2</b>	<b>4.0</b>	<b>3.9</b>	<b>5.1</b>	<b>3.3</b>
CFE 2/	216,621.2	232,904.6	-7,470.4	225,434.2	2.2	2.1	4.1	0.7
IMSS	149,972.2	163,467.0	0.0	163,467.0	1.6	1.6	5.3	5.3
ISSSTE	25,279.0	28,598.5	0.0	28,598.5	0.3	0.3	9.3	9.3
LyFC	-3,195.2	-2,528.3	48.8	-2,479.5	0.0	0.0	-23.5	-25.0

1/ Enteros por 1182 millones de pesos de LOTENAL y Pronósticos al IEPS de Juegos y Sorteos.

2/ Efecto por 7 mil 470 millones de pesos de cambio en las Tarifas electrónicas.

**Fuente:** Elaborado por el CEFP con cifras de Iniciativas de Ley de Ingresos y el Dictamen correspondiente para 2008

**Tabla: 1.26 Ingresos Petroleros y No Petroleros**  
**(miles de Pesos)**  
**2008**

Concepto	Iniciativa	Ajustes	Dictamen	Comentarios
	de LIF		LIF	
	(a)	(b)	(c)	(d)
<b>TOTAL LEY DE INGRESOS</b>	<b>2,416,917.</b>	<b>152,532.</b>	<b>2,569,450.</b>	RFP 1,531,883.
<b>Petroleros</b>	<b>839,325.5</b>	26,233.5	865,559.0	
Gobierno Federal	529,961.1	-9,045.0	520,916.1	
IEPS	10,353.4	1,994.9	12348.3	Incremento en el Precio del barril del petróleo de 46.6 a 49 dls y nuevo impuesto por 8,388.9
Rendimientos Petroleros	5,000.0	0.0	5,000.0	
Derechos	514,607.7	-11,039.9	503,567.8	Efecto del cambio del régimen Fiscal de PEMEX, actualización de la fórmula para el cálculo del precio del Petróleo y el incremento de la producción en 5 mil barriles
PEMEX	309,364.4	35,278.5	344,642.9	
<b>No Petroleros</b>	<b>1,553,592.</b>	<b>126,299.</b>	<b>1,679,891.</b>	
<b>Gobierno Federal</b>	<b>1,131,150.</b>	<b>133,720.</b>	<b>1,264,871.</b>	
<b>Tributarios</b>	<b>1,073,730.</b>	<b>134,805.</b>	<b>1,208,536.</b>	

Impuesto Sobre la Renta	516,444.6	64,539.2	580,983.8	Eficiencia recaudatoria, efecto de acreditamiento ISR / IETU, modificaciones en el marco macroeconómico (14,032.4+40927.6+9579.2).
Impuesto Empresarial a la Tasa Única		69,687.5	69,697.5	Por efecto de acreditamiento(110615-40927.6)
Impuesto al Activo	16,472.7	-16,472.7		se deroga el IMPAC
Impuesto al Valor Agregado	436,865.3	11,494.6	448,359.9	Eficiencia recaudatoria y modificaciones en el marco macroeconómico (7016.3+4478.3).
IEPS	42,787.8	1,686.6	44,474.4	Modificaciones en marco macroeconómico e incluye el nuevo impuesto de juegos y sorteos por 1606.0 millones de pesos.
Impuesto a los Depósitos en Efectivo		2,906.3	2,906.3	Nuevo Impuesto
Importaciones	24,300.6	45.8	24,346.4	Modificaciones en marco Macroeconómico.
Otros 1/	36,859.5	918.6	37,778.1	Modificaciones en marco Macroeconómico.
<b>No Tributarios 2/</b>				Modificaciones en marco Macroeconómico., Cambios en la Ley Federal de Derechas y Enteros de LOTENAL y Pronósticos al IEPS de juegos y sorteos
	<b>57,419.8</b>	<b>-1,085.2</b>	<b>56,334.6</b>	
<b>Organismos y Empresas</b>	<b>422,441.8</b>	<b>-7,421.6</b>	<b>415,020.2</b>	Modificaciones en las tarifas eléctricas
<b>Ingresos derivado de</b>				
<b>Financiamiento</b>	<b>24,000.0</b>	<b>0.0</b>	<b>24,000.0</b>	

1/ Incluye Tenencia, ISAN, Accesorios y otros

2/ Incluye Derechos, Productos, Aprovechamientos y Contribuciones de mejoras

**Fuente:** Elaborado por el CEFP con cifras de Iniciativa de Ley de Ingresos y el Dictamen correspondiente para 2008

**Tabla: 1.27 Ramo 28: Participaciones Federales a entidades federativas y municipios**

(millones de pesos)

Concepto	aprobado 2007	Dictamen 2008	Diferencia	Variación % real
<b>Ramo 28</b>	<b>324,281.1</b>	<b>398,761.7</b>	<b>74,480.6</b>	<b>18.8</b>
Fondo General de Participaciones 1/	258,225.7	311,394.9	53,169.2	16.5
Fondo de Fomento Municipal	12,755.0	15,318.8	2,563.8	16
Coordinación de Derechos 2/	12,755.0	n.e.	n.d.	n.d.
Fondo de Contingencia 2/	3,188.8	n.e.	n.d.	n.d.
Fondo de Fiscalización 2/	n.e.	19,148.5	n.d.	n.d.
Impuesto Especial sobre Productos y Servicios 3/	5,917.4	6,075.1	157.7	-0.8
Fondo de Compensación para la 10 entidades mas pobres 4/	n.e.	1,525.3	n.d.	n.d.
9/11 del IEPS sobre ventas de Diesel y Gasolina 5/	n.e.	6,863.6	n.d.	n.d.
Fondo de Extracción de Hidrocarburos 6/	n.e.	2,002.9	n.d.	n.d.
.136% RFP 8/	1,734.7	2,083.4	348.7	16.0
3.17% DAEP 8/	168.0	196.0	28.0	12.7
Tenencia	17,796.0	20,231.6	2,435.6	9.9
Autos Nuevos	5,042.5	5,132.7	90.2	-1.7
Fondo de compensación del ISAN	1,677.9	1,655.3	-22.6	-4.7
Otros Incentivos	5,020.1	7,130.6	2,110.5	37.2

**Fuente:** Elaborado por el centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H Cámara de Diputados, con base en el Dictamen de la Iniciativa de Ley de Ingresos 2008, el Proyecto de Egresos para 2008, las Reformas Fiscales aprobadas, la Ley de Coordinación Fiscal con las últimas Reformas Aprobadas el 14 de Septiembre de 2007 y estimaciones propias para el ejercicio fiscal 2008.

**Tabla: 1.28 Ramo 33: Aportaciones federales para entidades federativas y municipios**

(millones de pesos)

Concepto	aprobado 2007	Dictamen 2008	Diferencia	Variación % real
<b>Ramo 33</b>	<b>358,533.3</b>	<b>399,550.6</b>	<b>41,017.3</b>	<b>7.7</b>
Educación Básica y Normal (FAEB)	215,391.0	235,008.0	<b>19,617.0</b>	5.4
Servicios de Salud (FASSA)	41,572.8	43,995.4	<b>2,422.6</b>	2.2
Infraestructura Social (FAIS)	31,887.6	38,297.1	<b>6,409.5</b>	16.0
Múltiples FAM Fortalecimiento de los Municipios y el D.F. (FORTAMUNDF)	10,382.6	12,469.5	<b>2,086.9</b>	16.0
Fortalecimiento de los Municipios y el D.F. (FORTAMUNDF)	32,682.2	39,251.5	<b>6,569.3</b>	16.0
Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP)	5,000.0	5,000.0	<b>0.0</b>	-3.4
Educación Tecnológica y de los Adultos (FAETA) (FAFEF)	3,760.0	4,082.3	<b>322.3</b>	4.9
	17,857.0	21,446.4	<b>3,589.4</b>	16.0

1/ Incluye 30 mil 981.5 millones de pesos por concepto de aportaciones para los servicios de educación básica y Normal en el Distrito Federal del Ramo 25, los cuales fueron asignados para D.F. No incluye 11 mil 592.6 millones de pesos por concepto de provisiones para servicios personales para los servicios de educación básica en el D.F., para el fondo de aportaciones para la educación básica y normal y para el fondo de aportaciones para la educación Tecnológica y de adultos.

**Fuente:** Elaborado por el centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H Cámara de Diputados, con base en el Dictamen de la Iniciativa de Ley de Ingresos 2008, el Proyecto de Egresos para 2008, las Reformas Fiscales aprobadas, la Ley de Coordinación Fiscal con las últimas Reformas Aprobadas el 14 de Septiembre de 2007 y estimaciones propias para el ejercicio fiscal 2008.

Tabla: 1.29 LEY DE INGRESOS 2007 vs. INICIATIVA 2008 CON FORME AL ARTÍCULO 1°  
(millones de pesos)

Concepto	LIF2007	Iniciativa 2008	Dictamen 2008	Iniciativa 2008	Dictamen 2008
	(a)	(b)	(c)	%del PIB	
<b>TOTAL</b>	<b>2,260,412.5</b>	<b>2,416,917.6</b>	<b>2,569,450.2</b>	<b>23.0</b>	<b>24.4</b>
A. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL	1,511,815.7	1,661,111.4	1,785,787.0	15.8	17.0
I. Impuestos:	1,003,841.0	1,089,009.4	1,224,960.9	10.4	11.6
1. impuesto Sobre la Renta	440,405.6	516,444.6	580,986.8	4.9	5.5
2. Impuesto empresarial a la tasa única			69,687.5		0.7
Impuesto al Activo	11,734.8	16,472.7		0.2	0.0
3. Impuesto al valor agregado	428,710.7	436,865.3	448,359.9	0.2	0.0
4. Impuesto especial sobre producción y servicios	59,995.5	53,141.2	56,822.7	0.5	0.5
A. Gasolina, diesel para combustión automotriz	16,874.5	10,353.4	12,348.3	0.1	0.1
a) Artículo 2° A fracción I			3,959.4		0.0
b) Artículo 2° A fracción II			8,388.9	0.0	0.1
B) Bebidas con contenido alcohólico y cerveza:	20,564.2	22,005.5	22,047.0	0.2	0.2
a) Bebidas alcohólicas	5,856.5	6,030.7	6,042.1	0.1	0.1
b) Cervezas y bebidas refrescantes	14,707.7	15,974.8	16,004.9	0.2	0.2
C) Tabacos y Labrados	2,256.8	20,782.3	20,821.4	0.2	0.2
D) Juegos y Sorteos			1,606.0		0.0

5. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.	17,286.6	20,196.6	20,234.6	0.2	0.2
6. Impuesto sobre automóviles nuevos	5,042.5	5,123.0	5,132.7	0.0	0.0
7. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por Ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
8. impuesto a los rendimientos petroleros	2,419.2	5,000.0	5,000.0	0.0	0.0
9. Impuesto al comercio exterior	27,585.7	24,300.6	24,346.4	0.2	0.2
A. A la importación	27,585.7	24,300.6	24,346.4	0.2	0.2
B. A la exportación	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
10. Impuesto a los depósitos en efectivo			2,906.3	0.0	0.0
11. Accesorios	10,660.4	11,465.4	11,487.0	0.1	0.1
II. Contribuciones de mejora:	17.6	17.9	17.9		
Contribuciones de mejoras por obras públicas e infraestructura hidráulica	17.6	17.9	17.9	0.0	0.0
			0.0	0.0	0.0

**LEY DE INGRESOS 2007 vs. INICIATIVA 2008 CON FORME AL ARTÍCULO 1°**

(millones de pesos)

Concepto	LIF 2007	Iniciativa 2008	Dictamen 2008	Iniciativa 2008	Dictamen 2008
	(a)	(b)	(c)	%del PIB	
III. Derechos:	471,353.2	527,467.5	515,619.5	5.0	4.9
1. Servicios que presta el Estado en funciones de derecho público:					
1.1. Servicios que presta el Estado en funciones de derecho público:	4,256.4	4,234.9	3,424.2	0.0	0.0
2. Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público:	9,222.2	8,624.9	8,627.5	0.1	0.1
3. Derechos a los hidrocarburos	457,874.6	514,607.7	503,567.8	4.9	4.8
A. Derechos ordinarios sobre hidrocarburos	398,539.0	449,471.6	435,412.6	4.3	4.1
B. Derechos sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización	55,491.6	60,738.9	63,465.0	0.6	0.6
C. Derechos extraordinarios sobre petróleo crudo	3,457.9	3,989.2	3,573.8	0.0	0.0
C. Derechos para la investigación científica y tecnológica en materia de energía	364.2	384.9	1,092.6	0.0	0.0
E. Derechos para Fiscalización Petrolera	21.9	23.1	23.8	0.0	0.0
F. Derecho único sobre Hidrocarburos			0.0	0.0	0.0
Ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago	1,473.3	74.5	923.8	0.0	0.0
IV. Productos:	7,721.8	7,421.9	6,253.3	0.1	0.1
1. Por los servicios que no correspondan a funciones de derecho público	29.7	31.8	31.9	0.0	0.0
2. Derivados de uso, aprovechamiento o enajenación de bienes no sujetos al régimen	7,692.1	7,390.1	6,221.4	0.1	0.1
A. Explotación de tierras y aguas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
B. Arrendamientos de tierras, locales y construcciones	1.0	1.1	1.1	0.0	0.0
C. Enajenación de bienes:	986.0	1,057.2	1,059.2	0.0	0.0
a) muebles	753.4	807.8	809.3	0.0	0.0
b) inmuebles	232.6	249.4	249.9	0.0	0.0
D. Intereses de valores, Créditos y bonos	5,268.6	4,468.0	4,476.4	0.0	0.0
E. Utilidades	1,436.5	1,863.8	684.7	0.0	0.0
a) De organismos descentralizados y empresas de participación estatal	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
b) De la lotería Nacional para la Asistencia Pública	460.0	460.2	0.9	0.0	0.0
c) Del pronóstico para la asistencia pública	975.4	1,402.4	682.6	0.0	0.0
d) otras	1.1	1.2	1.2	0.0	0.0

F. Otros 0.0 0.0 0.0 0.0 0.0

LEY DE INGRESOS 2007 vs. INICIATIVA 2008 CON FORME AL ARTÍCULO 1°  
(millones de pesos)

Concepto	LIF2007	Iniciativa 2008	Dictamen 2008	Iniciativa 2008	Dictamen 2008
	(a)	(b)	(c)	%del PIB	
VI Aprovechamientos:	27,408.8	37,120.2	38,011.6	0.4	0.4
1. Multas	892.3	956.8	858.6	0.0	0.0
2. Indemnizaciones	650.3	697.3	698.6	0.0	0.0
3. Reintegros	48.7	52.2	52.3	0.0	0.0
A. Sostenimiento de escuelas Atr. 123	0.4	0.4	0.4	0.0	0.0
B. Servicio de Vigilancia Forestal	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
C. Otros	48.3	51.8	51.9	0.0	0.0
4. Provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica	165.3	203.9	203.9	0.0	0.0
11. Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica.	3,472.7	3,937.4	3,937.4	0.0	0.0
12. Participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos	275.1	502.3	502.8	0.0	0.0
13. Regalías provenientes de fondo y explotaciones mineras.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
14. Aportaciones de contratistas de obras públicas	4.6	4.9	4.9	0.0	0.0
15. Destinados al Fondo para el Desarrollo Forestal:	1.4	1.5	1.5	0.0	0.0
D: otros conceptos	1.4	1.5	1.5	0.0	0.0
16. Cuotas compensatorias.	411.2	440.9	441.7	0.0	0.0
17. Hospitales Militares.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
18. Participaciones por la explotación de obras del dominio público señaladas por la Ley	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Federal del Derecho de Autor.					
19. Recuperaciones de capital:	4,923.1	8,718.3	8,718.3	0.1	0.1
A. Fondos entregados en fideicomiso, a favor de Entidades Federativas y empresas públicas.	15.8	16.9	16.9	0.0	0.0
B. Fondos entregados en fideicomiso, a favor de empresas privadas y a.	1.3	1.4	1.4	0.0	0.0
C. Inversiones en obras de agua potable y alcantarillada.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
D. Desincorporaciones.	4,906.0	0.0	0.0	0.0	0.0
E. Otros.	0.0	8,700.0	8,700.0	0.1	0.1
20. Provenientes de decomiso y de bienes que pasan a propiedad del fisco	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
21. Provenientes de programa de mejoramiento de los medios de informática y de control de las autoridades aduaneras.	1,226.3	0.0	0.0	0.0	0.0
22. No comprendidos en los incisos provenientes del cumplimiento de convenios celebrados en otros ejercicios.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
23. otros	15,337.8	21,604.7	22,491.6	0.2	0.2
A. Remanente de operación del Banco de México.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
B. Utilidades por Recompra de Deuda.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
C. Rendimiento mínimo garantizado.	4,345.0	0.0	0.0	0.0	0.0
D. Otros	10,992.8	21,604.7	22,491.6	0.2	0.2

## LEY DE INGRESOS 2007 vs. INICIATIVA 2008 CON FORME AL ARTÍCULO 1°

(millones de pesos)

Concepto	LIF2007	Iniciativa	Dictamen	Iniciativa	Dictamen
	(a)	(b)	(c)	%del PIB	
B. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS:	726596.8	731806.2	759663.1	7	7.2
VII. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS:	589663.8	584728.2	612585.1	5.6	5.8
1. Ingresos propios de organismos y empresas:	589663.8	584728.2	612585.1	5.6	5.8
A. Petróleos mexicanos	338279.6	309364.4	344642.9	2.9	3.3
B. Comisión Federal de Electricidad	216261.2	232904.6	225434.2	2.2	2.1
C. Luz y Fuerza del Centro	-3195.2	-2528.3	-2479.5	0	0
D. Instituto Mexicano del Seguro Social	13039.2	16389	16389	0.2	0.2
E. Instituto de Seguridad y Servicio Social para Trabajadores del Estado.	25279	28598.5	28598.5	0.3	0.3
2. Otros ingresos de empresas de participación Estatal.			0	0	0
VIII. APORTACIONESD ESEGURIDAD SOCIAL	136933	147078	147078	1.4	1.4
1. Aportaciones y abonos retenido a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores	0	0	0	0	0
2. Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y	136933	147078	147078	1.4	1.4

trabajadores.					
3. Cuotas del sistema de Ahorro para el retiro a cargo de los patrones.	0	0	0	0	0
4. Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores.	0	0	0	0	0
5. Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para la Fuerzas Armadas mexicanas a cargo de los militares	0	0	0	0	0
B. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTO	22000	24000	24000	0.2	0.2
IX. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTO	22000	24000	24000	0.2	0.2
1. Endeudamiento neto del Gobierno Federal:	209228	189490.4	189490.4	1.8	1.8
A. Interno	209228	189490.4	189490.4	1.8	1.8
B. Externo	0	0	0	0	0
2. Otros financiamientos:	22000	24000	24000	0.2	0.2
A. Diferí mentó de pagos.	22000	24000	24000	0.2	0.2
B. Otros	0	0	0	0	0
3. Superávit de organismos y empresas de control directo (se renta).	209228	189490.4	189490.4	1.8	1.8

**Fuente:** Elaborado por el CEFP, con base en la estimación de ley de Ingresos 2007 e Iniciativa 2008.

## **Estructura de la Ley de Ingresos.**

Está dividido en cuatro capítulos según lo señala el documento:

Capítulo I. De los ingresos y el endeudamiento público del art. 1 al art. 6.

Capítulo II. De las Obligaciones de Petróleos Mexicanos el Art. 7.

Capítulo III. De las Facilidades Administrativas y Estímulos Fiscales del Art. 8 al 22.

Capítulo IV. De la información, la transferencia, la evaluación de la eficiencia Recaudadora, la Fiscalización y el endeudamiento del art. 23 al 31

Su temática por artículos es la siguiente:

Artículo 1°. Ingresos estimados y Recaudación Federal Participable.

Artículo 2°. Créditos, empréstitos y otras formas de ejercicios de crédito público.

Artículo 3°. Autorización al Gobierno del Distrito Federal para la contratación y ejercicio de créditos y empréstitos.

Artículo 4°. Ingresos por proyectos de infraestructura productiva de largo plazo.

Artículo 5°. Autorización para contratar proyectos de inversión financiera.

Artículo 6°. Compensaciones que deben cubrir los organismos descentralizados a las empresas de participación estatal

Artículo 7°. Obligaciones de petróleo Mexicanos.

Artículo 8°. Facilidades Administrativas y estímulos fiscales.

Artículo 9°. Acuerdo y resoluciones que se hayan dejado en suspenso total o parcialmente el cobro de gravámenes.

Artículo 10°. Autorización para fijar o modificar los aprovechamientos.

Artículo 11°. Autorización para fijar o modificar los Productos.

Artículo 12°. Concentración de ingreso a la Tesorería de la Federación.

Artículo 13°. Concentración de ingresos a la Tesorería de la Federación derivada de bienes que pasen a propiedades del fisco federal.

Artículo 14°. Aplicaciones a la LIF a los ingresos que reciban las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal.

Artículo 15°. Autorización para cancelar Créditos Fiscales.

Artículo 16°. Estímulos fiscales por ramas de la actividad económica.

Artículo 17°. Autorización para otorgar Estimulas Fiscales y subsidios.

Artículo 18°. Derogación de exenciones totales o parciales.

Artículo 19°. Ingresos obtenidos en exceso a los previstos en el calendario.

Artículo 20°. Clasificaciones de los ingresos excedentes.

Artículo 21°. Exenciones relativas a los gravámenes a bienes inmuebles.

## **MAPAS**

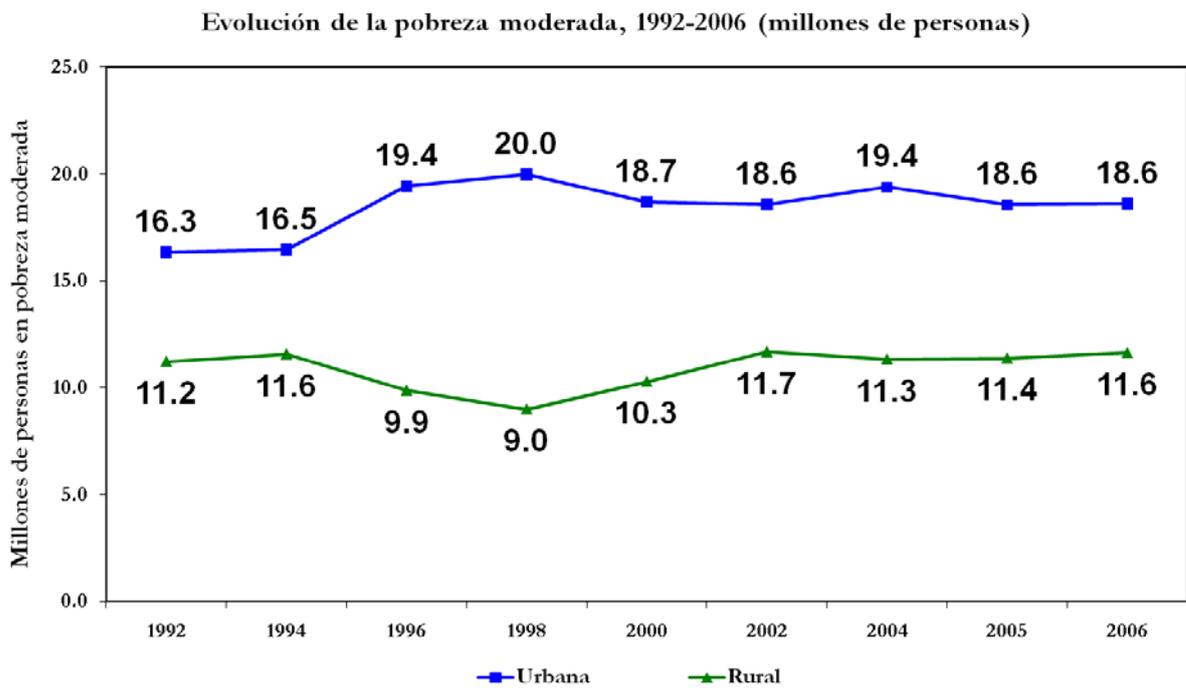
Nuestra recompensa se encuentra en el esfuerzo y no en el resultado. Un  
esfuerzo total es una victoria completa.

Mahatma Gandhi.

## Mapas de pobreza en el país.

Las presentes graficas y mapas reflejan la gravedad de rezago social en México producto de la poca captación de contribuciones y el bajo nivel de apoyo económico del Estado hacia la población en los niveles de ingreso.

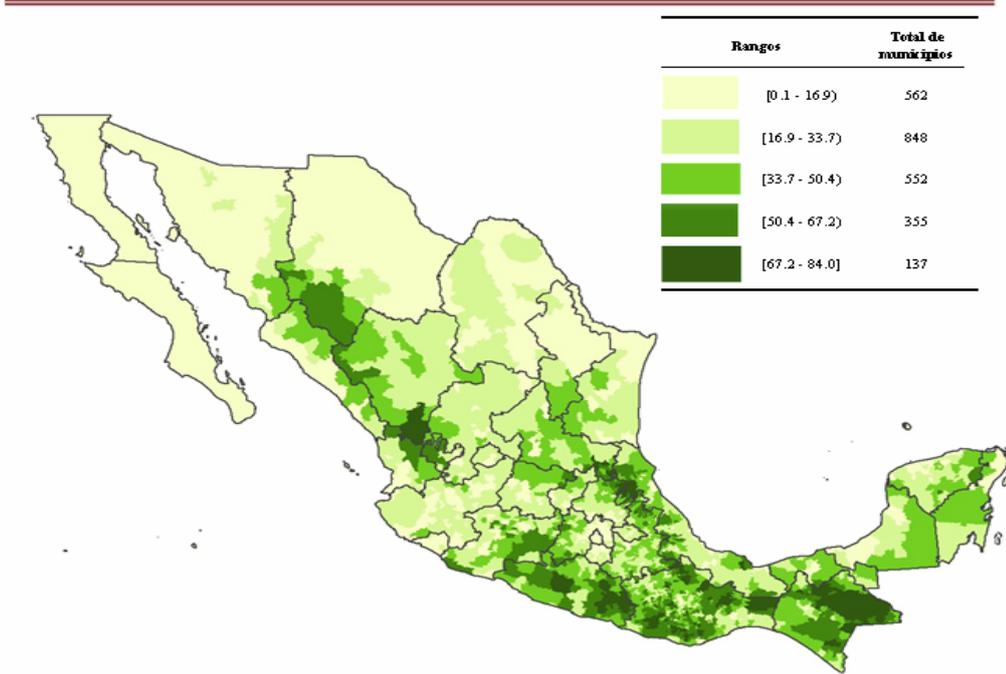
Mapa: 1



Fuente: CONEVAL 2006

**Mapa: 2**

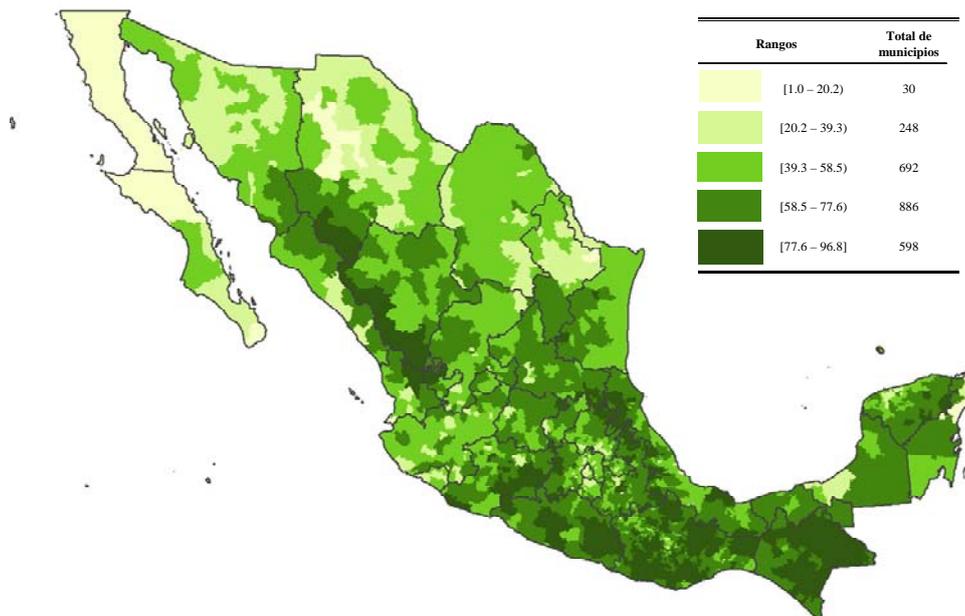
**Incidencia municipal de la población en situación de pobreza alimentaria, 2005**



Fuente: CONEVAL 2006

**Mapa: 3**

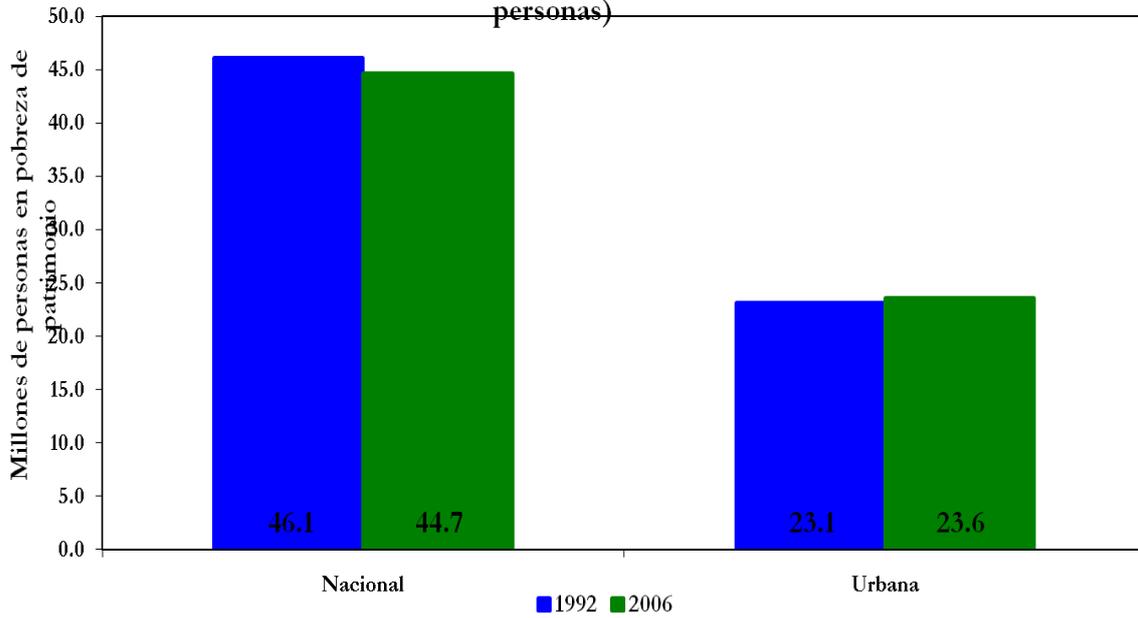
Pobreza reflejada por municipio en el país. Como se puede apreciar, la pobreza en el sureste mexicano es marcada.



Fuente: CONEVAL 2005

**Mapa: 4**

**Pobreza de patrimonio nacional y urbana, 1992 y 2006 (millones de personas)**

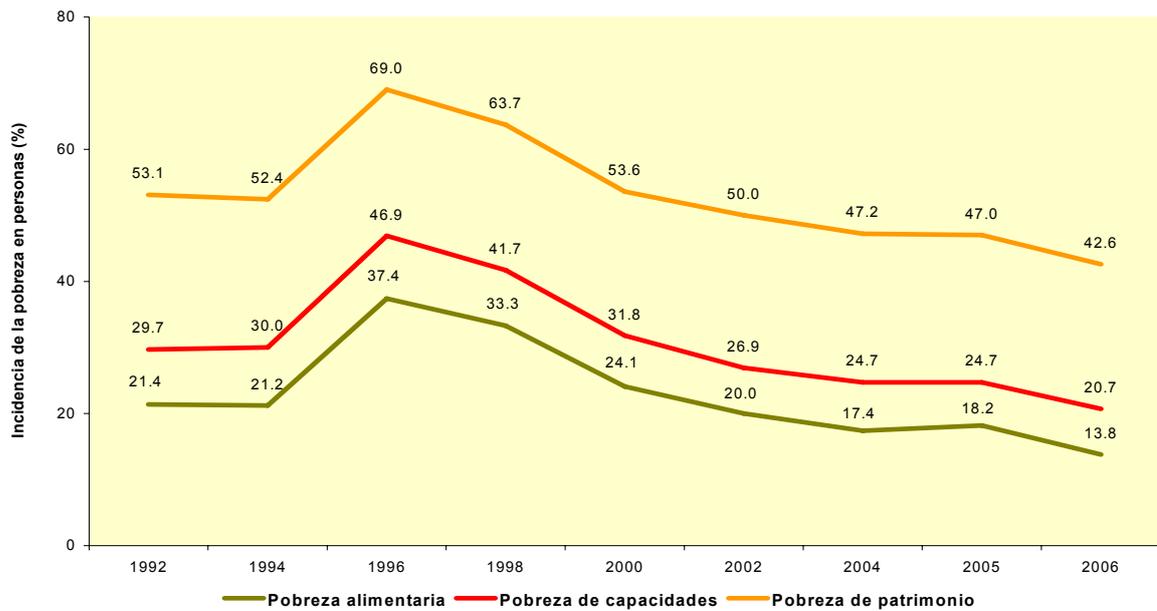


Fuente: CONEVAL 2006.

Fuente: CONEVAL 2006

**Mapa: 5**

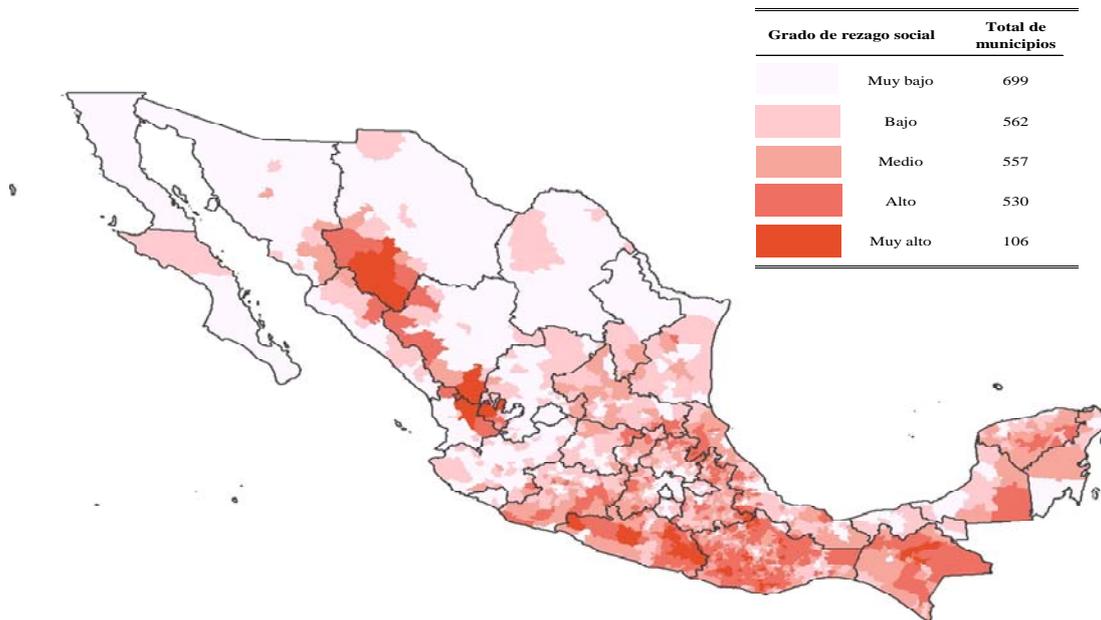
**Evolución de la pobreza nacional, 1992-2006  
Incidencia de la pobreza (porcentaje de personas)**



Fuente: CONEVAL 2006

**Mapa: 6**

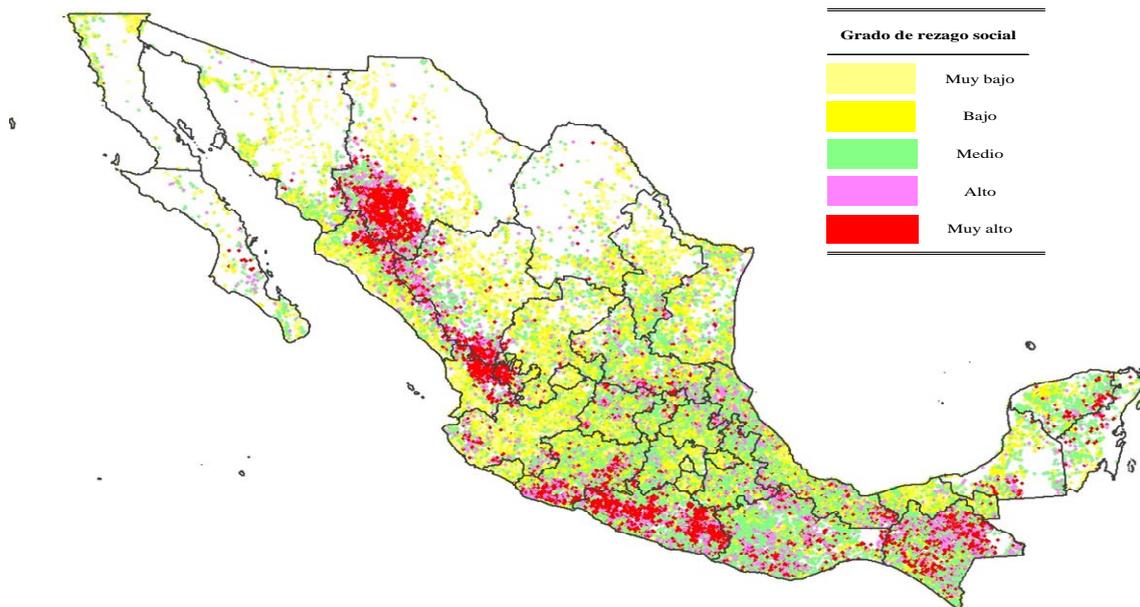
**Grado de rezago social a nivel municipal, 2005**



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005.

**Mapa: 7**

Grafica de rezago social en el país según el Consejo Nacional de Evaluación. Actualmente la pobreza en México, propiamente en lapso de un año -2009- por la crisis mundial y el estado del país, se ha incrementado con seis millones de personas más.



Fuente: CONEVA 2005

**Mapa 8: IVA Tasa de Recaudación (2004)**



Países	Tasa general	Imp/PIB %	Coefficiente de eficiencia % (1)
México	15.0	3.7	30.4
Australia	10.0	4.3	53.0
Japón	5.0	2.4	65.3
Corea	10.0	4.4	68.9
Suiza	7.6	4.0	71.7
Nueva Zelanda	12.5	9.1	96.4
Dinamarca	25.0	9.9	51.6
España	16.0	6.1	50.1
Turquía	18.0	7.1	56.5
Chile	19.0	8.1	N/A
OCDE	17.7	7.0	52.9

(1) Este coeficiente es el porcentaje de recaudación de IVA con respecto al consumo dividido entre la tasa general (%)

14

Fuente: OCDE

**Mapa 9: Retos para el Sistema Tributario Mexicano**



7

Fuente: OCDE

## **FUENTES CONSULTADAS**

Sin democracia la libertad es una quimera.

Octavio Paz.

## FUENTES CONSULTADAS

### LIBROS:

1. Aguilar, G., (2003). *Hermenéutica Fiscal, La Interpretación de las Disposiciones Fiscales*. México: Do fiscal Editores.
2. Aguilar, M., (2005). *Acto de Gobierno*. México: Porrúa.
3. Archundia Hernández, L. (1998). *Filosofía de Vida*. México: MMC.
4. Arrijo Vizcaíno, A., (2006). *Derecho Fiscal*. México: Themis.
5. Cano. Melesio, L.; Cano. Meza, L., (2008). *Impuesto al Valor Agregado*. México: Universidad de Guanajuato.
6. Carrasco Iriarte, H., (2007). *Derecho Fiscal I*. México: IURE.
7. Cerroni, H., (1989). *Reglas y Valores en la Democracia*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. México: Alianza.
8. Chapa Cantú, J. (2008). *La Economía Informal*. México: Trillas. Universidad Autónoma de Nuevo León.
9. Chapa Cantú, J., (2008). *La economía Informal*. México: TRILLAS.
10. Clement, Pool y Carrillo., (1994). *Economía enfoque América latina.2ª*. Edición. México: Mc Graw Hill.
11. Covián Andrade, M., (2000). *Teoría Constitucional*. 2ª edición. México: CEDIPC
12. Covián, M., (2004). *El sistema político mexicano. Legitimidad electoral y control del poder político*. 1ª. Edición. México: CEDIPCAC

13. Covián. Andrade, M., (2000). *La Teoría del Rombo*. México: Litografía y Terminados el Pliego, S.A. de C.V.
14. Covián. Andrade, M., (2005). *El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado*. México: Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional.
15. Covián. Andrade, M., (2006). *El Sistema Político Mexicano Cambio Estructural*. México: Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional.
16. De la Garza, S., (1992). *Derecho Financiero Mexicano*. 13va edición. México: Porrúa.
17. Delgadillo, L., (2005). *Principios de Derecho Tributario*. Cuarta Edición. México: LIMUSA.
18. *El Ingreso y Gasto Público en México*. (2007). México: INEGI.
19. *El Sistema Político Mexicano Democracia y Cambio Estructural*. CEDIPC. A.C.
20. García de Enterría, E. y Ramón Fernández, T., (1997). *Curso de Derecho Administrativo Tomo I*. México. Civitas.
21. García Máynez, E., (2001). *Introducción al Estudio del Derecho*. México: Porrúa.
22. Giannini Achille, D. (1957). *Instrucciones de Derecho Tributario*. 4ª. Edición. España: Derecho Financiero.
23. González Uribe, H., (2008). *Estado y democracia en la perspectiva mexicana actual*. México: T.

24. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM., (1989). *Diccionario Jurídico Mexicano*. México: Porrúa.
25. Jarach, D., (1983). *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*. 1ª edición. Argentina: Cangallo.
26. Jiménez, A., (1998). Encuentro Subregional. “*Economía Informal, Sindicalismo y Trabajo Decente*”. México.
27. Jiménez-Ottalengo, R., (2001). *Metodología para la Investigación en Ciencias de lo Humano*. México. Universidad Panamericana. México.
28. Martínez López, L., (1986). *Derecho Fiscal Mexicano*. México: ECASA.
29. Ontoria, A., (2003). *Mapas Conceptuales*. México. Alfa Omega. Zavala.
30. Paz, O. (2008). *Posdata*. México: Trillas.
31. Pérez. Becerril, A., (2004). *México Fiscal*. México: Porrúa.
32. Porras y López, A., (2000). *Derecho Fiscal*. México: Porrúa.
33. Quintana Roldan, C., (2005). *Derecho Municipal*. México: PORRÚA.
34. Regalado Rodríguez, V., (2007). *Fines extra fiscales del IETU*. México: Entorno Fiscal.
35. Rodríguez Frías, G., (2006). *Introducción a la Administración Pública*. México: Universidad de Guanajuato.
36. Rodríguez Lobato, R., (2003). *Derecho Fiscal*. México: HARLA.
37. Rúelas Vázquez, C., (2009). *Comunicación oral y escrita*. Cuaderno Cultural. México: FCE.

38. Sánchez León, G., (1998). *Derecho Fiscal Mexicano Tomo I*. Décima primera edición. México: Cárdenas Editor.
39. Sánchez Miranda, A., (2004). *Estrategias Financieras de los Impuestos*. 4ª. Edición. México: Gasca Sicco.
40. Sánchez Piña, J., (2002). *Nociones de Derecho Fiscal*. México: Ed. PAC.
41. Simón Acosta, E. y Vázquez del Rey Villanueva, A., (2006). *Curso de Hacienda Local*. España: Thompson-Aranzadi.
42. Trejo Pérez, P., (2008). Trabajo de investigación del Congreso de la Unión.
43. Uresti Robledo, H., (2002). *Los Impuestos en México*. 1ª Edición México: TAX Editores Unidos.

**TESIS:**

1. Bardales Ramírez, Á., *Evaluación de la Legalidad Fiscal de la Norma Contable*. Tesis doctoral. Instituto de Especialización para Ejecutivos, A.C. 2004.
2. Regalado Hernández, R., *Modelo de tutoría para instituciones públicas de educación superior*. México. Tesis doctoral. Universidad Continente Americano. 2003.
3. Ríos Álvarez, L. *Gestión de MKT en el marco de la filosofía de calidad y su influencia en las Pymes del Estado de Guanajuato*. Tesis Doctoral. España: UPV.

**LEGISLACION:**

1. Anexo 14, tercera sección. Diario Oficial de la Federación. 28 de noviembre del 2009.p56
2. Anexo 19, tercera sección. Diario Oficial de la Federación. 28 de noviembre del 2009.p60
3. Código Fiscal de la Federación, (2009). Artículo 6°.
4. Código Fiscal Municipal, (2009). Todo el código.
5. *Compilación Fiscal y Aduanera. Servicio de Administración Tributaria*, (2009). Themis.
6. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (2009). Artículos 1°, 16, 25, 31, fracción IV.
7. Constitución Política del Estado de Guanajuato, (2009). Artículo 1°.
8. Diario Oficial de la Federación, (DOF). (1978). 29 de diciembre.
9. Diario Oficial de la Federación,(2007): 1° de octubre de 2007 y vigente D.O.F. 2008: 1 de enero.
10. *Impuesto a los Depósitos en Efectivo*, (2008). Do fiscal Editores. México.
11. *Impuesto a los Depósitos en Efectivo*, (2009). Do fiscal Editores. México.
12. *Impuesto Empresarial a Tasa Única*, (IETU). (2008). Do fiscal Editores. México.

13. Impuesto Empresarial a Tasa Única, (IETU). (2009). Do fiscal Editores. México.
14. Iniciativa de Ley, (2010). Presidencia de la República. Artículo 71, fracción I, y 74, fracción IV, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo 7o. de la Ley de Planeación y 40 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
15. Ley de Catastro del Estado, (2009). Todo la Ley.
16. Ley de Impuesto Sobre la Renta (ISR). (2009). Título IV, Capítulo II Sección III del Régimen de Pequeños Contribuyentes.
17. Ley de Infonavit, (2008). Do fiscal Editores. México.
18. Ley de Infonavit. (2009). Do fiscal Editores. México.
19. Ley de Ingresos de la Federación (2009). Ecasa. México.
20. Ley de Ingresos de la Federación, (2007). Do fiscal Editores. México.
21. Ley de Ingresos de la Federación, (2008). Themis Editores. México.
22. Ley de Ingresos del Municipio, (2009). Integro.
23. Ley del Impuesto al Valor Agregado (2007). Do fiscal Editores. México. Art. 2-A.
24. Ley del Impuesto al Valor Agregado (2008). Do fiscal Editores. México. Artículo 1º y 9º.
25. Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR), (1981). Exposición de Motivos. Themis

26. Ley del Impuesto Sobre la Renta, (ISR). (2008). Do fiscal Editores. México. Título II y IV.
27. Ley del Impuesto Sobre la Renta, (ISR). 2009. Do fiscal Editores. México. Título I.
28. Ley del ISAN (2008). Do fiscal Editores. México.
29. Ley del ISAN (2009). Do fiscal Editores. México.
30. Ley del SAT, (2009). Do fiscal Editores. México.
31. Ley del Seguro Social, (2009). Do fiscal Editores. México.
32. Ley Federal de Derechos, (2009). Do fiscal Editores. México.
33. Ley General de Sociedades Mercantiles, (2003). Ed. Porrúa. México.
34. Ley Orgánica de Administración Pública Federal, (2009).
35. Ley Orgánica del TFJFA, (2009). México.
36. Reglamento de La Ley del Impuesto Sobre la Renta, (RISR). (2009). Do fiscal Editores. México.
37. Reglamento de La Ley del Impuesto al Valor Agregado, (RIVA). (2009). Do fiscal Editores. México.
38. Reglamento del Código Fiscal de la Federación, (CFF). (2009). Do fiscal Editores. México.
39. Reglamento Interior de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2009). Do fiscal Editores. México.

40. Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (SAT). (2009). Do fiscal Editores. México.

41. Resolución Miscelánea, (2009). México.

### **OTRAS FUENTES CONSULTADAS:**

1. Álvarez Gutiérrez, M., (2009) “La importancia de la educación en México”. CNN Expansión Columna de opinión. <http://www.cnnexpansion.com/opinion/>. 8 de Junio del 2009.
2. Banco Mundial. *El Financiero*. México: Portada
3. Centro de Análisis e Investigación *FUNDAR*. [www.fundar.org](http://www.fundar.org)
4. Contreras Soto, R. (Coord.): (2007) *Mercados Itinerantes - Tianguis, < riqueza, la de producción práctico>* Edición electrónica gratuita. Texto completo en [www.eumed.net/libros/2007b/296/](http://www.eumed.net/libros/2007b/296/)
5. Contreras Soto, R. (coord.): (2007). *Necesidades del Comercio al por Menor en Celaya. Pequeños y micro negocios*. Edición electrónica gratuita. Texto completo en [www.eumed.net/libros/2007a/242/](http://www.eumed.net/libros/2007a/242/)
6. Fox Quezada, V., (2001). *Proyecto de Ley presentado por el ex presidente Vicente Fox Quezada donde el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, Francisco Gil Díaz, presenta al Congreso de la Unión el proyecto de y la exposición de motivos en el Diario Oficial de la Federación del día 1º. de Enero del año 2002*. México: Presidencia de la República.  
<http://www.coparmex.org.mx/contenidos/publicaciones/Entorno/2002/mar02/c.ht>

7. Maldonado Cruz y Palma Sosa: (2006). *Correspondencia entre el crecimiento económico y las condiciones de vida de la población*. Edición electrónica. Texto completo en [www.eumed.net/libros/2006a/pmc/](http://www.eumed.net/libros/2006a/pmc/)
  
8. *Medición de la evasión fiscal en México*. (2007) México: ITAM  
[www.biografiasyvidas.com/biografia/a/alaman.htm](http://www.biografiasyvidas.com/biografia/a/alaman.htm)  
[www.info.juridicas.unam.mx](http://www.info.juridicas.unam.mx)

## **GLOSARIO DE ABREVIATURAS**

El saber es la parte más considerable de la felicidad.  
Sófocles.

## GLOSARIO DE ABREVIATURAS

A(H1N1)	Gripe Influenza
ANE	Asociación Nacional de Empleadores.
CANACO	Cámara nacional de Comercio.
CEESP	Centro de Estudios Económicos del Sector Privado.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CFF	Código Fiscal de la Federación.
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación
DOF	Diario Oficial de la Federación.
FOBAPROA	Fondo Bancario de Protección al Ahorro.
IDE	Impuestos a los Depósitos en Efectivo.
IEPS	Impuesto Especial de Producción y Servicio
IETU	Impuesto Empresarial a Tasa Única
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LIF	Ley de Ingresos de la Federación.
NIF	Normas de Información Financiera
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEMEX	Petróleos Mexicanos.
PNR	Partido nacional Revolucionario.
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional.
PT	Partido del Trabajo.
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
TFJFA	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
WBI	Instituto del Banco Mundial.
WTC	World Trade Center.