



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

FACULTAD DE DERECHO

**POLÍTICA FISCAL EN EL SECTOR PÚBLICO Y EN EL  
SECTOR PRIVADO EN MÉXICO**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

**ÁLVAR GUSTAVO CAMPOS PÉREZ**

SANTIAGO DE QUERÉTARO, QRO MAYO 2012

La presente obra está bajo la licencia:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>



CC BY-NC-ND 4.0 DEED

Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

### Usted es libre de:

**Compartir** — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

La licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia

### Bajo los siguientes términos:



**Atribución** — Usted debe dar [crédito de manera adecuada](#), brindar un enlace a la licencia, e [indicar si se han realizado cambios](#). Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.



**NoComercial** — Usted no puede hacer uso del material con [propósitos comerciales](#).



**SinDerivadas** — Si [remezcla, transforma o crea a partir](#) del material, no podrá distribuir el material modificado.

**No hay restricciones adicionales** — No puede aplicar términos legales ni [medidas tecnológicas](#) que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia.

### Avisos:

No tiene que cumplir con la licencia para elementos del material en el dominio público o cuando su uso esté permitido por una [excepción o limitación](#) aplicable.

No se dan garantías. La licencia podría no darle todos los permisos que necesita para el uso que tenga previsto. Por ejemplo, otros derechos como [publicidad, privacidad, o derechos morales](#) pueden limitar la forma en que utilice el material.







## INTRODUCCIÓN

A través del tiempo la política fiscal ha sido de gran importancia para todos los ciudadanos, sobre todo porque en muchas ocasiones depende del comportamiento de ésta las cuestiones económicas de cada individuo, es por ello que se debe de analizar las formas en las cuales las personas pagan los impuestos al gobierno, mediante su fuerza de trabajo, que prestan a las empresas, las cuales a su vez también tienen que pagar un impuesto al gobierno, ya sea pública o privada.

En la actualidad observamos cómo día a día los países desarrollados, subdesarrollados, y en vías de desarrollo viven bajo ciertas normas regidas por el Estado y sus gobernantes.

Es importante analizar cuales son las normas que rigen en general a los países, ya que de estas dependen en gran medida, el buen o mal funcionamiento de una nación.

Encontramos que una parte fundamental para que el Estado funcione se encuentra en esto que llamamos la política económica, la cual a su vez está dividida en lo que es la política fiscal y la política monetaria.

Se define a la política económica como el conjunto de actividades a través de las cuales el Estado interviene en el proceso económico conforme a las leyes económicas generales con el objetivo de afectar los resultados económicos de la actividad económica para obtener el mayor partido de una situación dada.

La política económica viene a ser la praxis de la economía, la expresión pragmática y normativa de ésta, su traducción, es a lo que a veces se le denomina el arte de la economía.

El estado tiene a la política económica como la herramienta más útil para ejecutar cualquier plan de desarrollo ya darle velocidad y dirección al proceso de desarrollo al cual se quiere llegar.

La política fiscal es el proceso de orientación de la actividad económica a través del instrumento tributario para conseguir determinados objetivos. Se ocupa de los efectos de los impuestos, gasto y deuda pública, sobre los niveles de ingreso nacional así como las posibilidades de usar los programas fiscales para producir efectos socialmente deseables para la economía.

Así tenemos también que la política fiscal es el conjunto de variables en los programas de gastos y de ingresos del gobierno realizados con el fin de colaborar al logro de los objetivos de la política macroeconómica. Mediante estas variaciones se piensa que el gobierno ejerce un poderoso impacto sobre la demanda agregada y por consiguiente dado el nivel de precios sobre la producción y los precios, es decir, si tenemos una economía en depresión y con altos niveles de desempleo, entonces el gobierno tendría que aplicar una política fiscal expansiva, de manera que el gasto total agregado se pudiera aumentar, lo cual se puede lograr mediante una reducción de impuestos, un aumento de los gastos de gobierno, una serie de estímulos a la inversión privada a través de bonificaciones o extensiones fiscales con el fin de provocar efectos positivos en la demanda agregada, incentivos fiscales para estimular la demanda de los no residentes.

En general entendemos como política fiscal los cambios o variaciones en los gastos e impuestos del gobierno concebidos para influir en el tipo o modelo económico por una parte, y en el nivel de actividad por la otra.

A lo largo del curso de problemas económicos de México, se han planteado la evolución de la economía nacional, detectando sus principales problemas; en este trabajo explicamos los intentos de planeación que se han seguido en el país para solucionar los graves problemas que le aquejan. Sin embargo,

las medidas de política económica seguidas hasta hoy por el Estado mexicano, han sido de corte inmediateista y monetarista, cuyo eje central es la austeridad en busca de la estabilidad económica, lo que ha provocado que los problemas se agudicen y la crisis siga presente.

La política la lleva a cabo el estado, éste puede ser explicado desde el punto de vista jurídico, político o económico-social. Aquí nos interesa el aspecto económico-social del Estado. El Estado, como organización social importante, también se identifica como sector público o administración pública, para diferenciarlo del sector privado o del sector externo, que intervienen en la economía.

La política económica está dividida en dos partes, la política fiscal y la política monetaria.

La política fiscal influye directamente en la demanda de producción de bienes y servicios de la economía. Por consiguiente, altera el ahorro nacional, la inversión y el tipo de interés de equilibrio.

La política monetaria se refiere al mercado de dinero representa el tipo de interés y el nivel de renta que surge en el mercado de saldos monetarios. Para comprender esta relación comenzamos examinando una sencilla teoría del tipo de interés llamada teoría de la preferencia por la liquidez.



# CAPÍTULO I

## ANTECEDENTES DE POLÍTICA ECONÓMICA Y FISCAL EN MÉXICO

### 1.1. Historia de la política económica en México

#### 1.1.1 Época del neoliberalismo

Se da una época de gobiernos de cambio de política económica, algunos les llaman tecnócratas o neoliberales, siendo su principal característica el impulso de la economía a través del libre mercado. Esto empieza con la disminución de aranceles a la exportación y el inicio de nacionalizaciones privatizadas, que cobra impulso con el ingreso de México al GATT en enero de 1986, con Miguel de la Madrid y alcanza su apogeo con la firma del TLCAN bajo el gobierno de Carlos Salinas. Empieza a perder popularidad el nuevo modelo económico después de la gran devaluación del peso mexicano frente al dólar en los primeros días del gobierno de Zedillo.

La bandera y los ideales de la revolución mexicana ya no son mencionados en los discursos oficiales a partir de Zedillo, ya empiezan a perder vigencia.

Sucede con la Revolución algo similar a las Leyes de Reforma que empiezan a ser cosa del pasado. El discurso oficial incorpora los términos: globalización, comercio internacional e integración de mercados. La clase política mexicana que impulsó este cambio era una clase de políticos jóvenes, la mayoría economistas educados en Estados Unidos o Gran Bretaña.

Después de décadas el PRI había perdido su credibilidad por completo. Aunado a esto, dentro del mismo partido surgen desacuerdos entre los que quieren conservar el antiguo modelo económico y los llamados tecnócratas, que finalmente ganarían la lucha al interior del partido; de esta pugna dentro del PRI sale un caudillo de la antigua Revolución, el hijo del general Lázaro

Cárdenas, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, que a la postre fundaría un nuevo partido político el PRD.

Carlos Salinas sustituyó a Porfirio Díaz en papel el papel de villano favorito, y aun persiste esta mala imagen en el llamado gobierno del cambio. Cualquier nexos con Salinas es considerado por la opinión pública como un gran pecado político, por eso los actuales políticos mexicanos incluso dentro del mismo PRI buscan cortar cualquier nexos con este personaje. El desprecio hacia el ex-presidente está fundamentado en el furor del pueblo, más que en el conocimiento de la causa de sus acciones

#### 1.1.2 Miguel de la Madrid(1982-1988)

De la Madrid llegó al poder en una de las épocas más difíciles del país, en gran parte debido a su antecesor José López Portillo, que nacionalizó la banca tres meses antes de salir del poder. Como resultado, la inflación subió a un promedio de casi 100% cada año, el desempleo creció a 15% entre 1983 y 1985 y hubo caídas drásticas en producción, sobre todo en industrias gubernamentales, ya para ahí entonces anticuadas<sup>1</sup>. Para resolver tales problemas, emprendió la Renovación Moral de la sociedad, elaboró un Plan Global de Desarrollo, estableció a nivel constitucional un sistema de planificación democrática y más importante, inició con la apertura económica, la desregulación y descentralización así como la privatización de empresas estatales, algo que seguiría bajo su sucesor; como resultado, el número de paraestatales bajaron de 1155 en 1982 a 412 en 1988; el sistema bancario se volvió a descentralizar también durante ésta época de una forma extraoficial. Ante la severa crisis económica (donde se alcanzó el 3,100 por

---

<sup>1</sup> -DE LA CUEVA, Arturo, *Derecho fiscal*, México, D.F., Edt. Porrúa, 2003, p.35

ciento de devaluación del peso), se establecieron los Pactos de Crecimiento Económico con los diversos sectores sociales, mediante los cuales el gobierno subsidiaba parte de los precios de los productos básicos y los productores/distribuidores se comprometían a no aumentarlos

### 1.1.3 Sexenio de Carlos Salinas (1988-1994)

El sexenio de Carlos Salinas se caracterizó por un fuerte crecimiento económico y la función de privatizar más del 90% de las empresas paraestatales, cuya desincorporación se realizó en condiciones de poca transparencia.

Destaca entre estos eventos la privatización bancaria, que al llevarse a cabo sin contar con un marco regulatorio adecuado y dada la poca experiencia bancaria de sus beneficiarios, desembocó en la crisis bancaria de 1995, cuya consecuencia fue la quiebra de varios bancos y su posterior rescate bajo el polémico esquema del Fobaproa.

De igual modo, la privatización de Telmex se llevó a cabo sin prever la entrada de otros actores al mercado, de modo que México acabó teniendo un monopolio privado que proporciona uno de los servicios en telecomunicaciones más onerosos del mundo.

Su principal acto en materia comercial fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con los Estados Unidos Americanos y Canadá.

El mismo día que dio inicio el tratado ocurrió el Levantamiento Zapatista, que era una protesta a la maniobra que estaba realizando Salinas, que estaba dejando rezagado a una gran parte de la población mexicana, es decir, Salinas anunciaba que México estaba a punto de entrar a las filas de los países de primer mundo, cuando irónicamente en algunas partes de territorio (Chiapas), se vivía en condiciones precarias de vida. Entonces el movimiento

zapatista es una manifestación hacia la falacia que propugnaba Salinas de Gortari, con su fanática idea de que México pasaría a ser un país de primer mundo, después de firmar el TLC.

En materia política, durante el sexenio de Salinas, la oposición ganó las primeras gubernaturas al partido oficial desde 1929.

La columna vertebral de la política social de Salinas fue el llamado Programa Nacional de Solidaridad, un esquema de financiación de obras públicas en zonas marginadas que buscaba la participación comunitaria como eje. Con algunas importantes modificaciones y con el nombre de Progresá durante el sexenio de Zedillo y Oportunidades, durante el sexenio de Fox, estos programas han seguido constituyendo el tronco principal de la política social del gobierno federal en México.

Gran parte de la estrategia financiera de Salinas se apuntalaba en deuda de corto plazo. Ernesto Zedillo, su sucesor, incapaz de articular una estrategia de amortiguamiento de los vencimientos de pagarés denominados en dólares, (Tesobonos), precipitó el advenimiento de una de las peores crisis financieras que ha vivido México, conocida como error de diciembre; y en el exterior como Efecto Tequila.

#### 1.1.4 Sexenio de Ernesto Zedillo

La presidencia de Ernesto Zedillo estuvo marcada por la crisis financiera más severa del siglo con repercusiones internacionales llamada fuera del país como Efecto Tequila. Zedillo y Salinas se culparon mutuamente de la crisis. Carlos Salinas, responsabilizó al llamado error de diciembre que fue la táctica de libre flotación de la paridad peso-dólar (la cual había estado controlada en el sexenio de Salinas) en diciembre de 1994, la cual causó una fuga masiva de divisas ante la situación política del país (levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, asesinato de Colosio y otros políticos, etc.).

El precio del dólar pasó de 3.20 pesos al inicio de 1994 a 9.70 pesos a mediados de 1998, incrementando cerca del 300% en 4 años, causando quiebra de miles de compañías, desempleo y que muchos deudores se vieran impedidos de pagar sus deudas. El gobierno de Zedillo ideó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, FOBAPROA, que sirvió para convertir en deuda pública la deuda de bancos privados y grandes empresas, comprando con dinero del estado créditos chatarra que no podrían ser recuperados. Todo lo anterior se llevó a cabo sin las auditorias correspondientes (dejando en claro el tráfico de influencias y el grado de corrupción existente en las cúpulas del poder político y económico del país), posibilitando uno de los peores fraudes económicos contra el pueblo de México desde la época de la colonia. Cabe aclarar que la responsabilidad política de dicha estafa, corresponde además de al presidente Zedillo y la bancada de diputados del PRI, a Felipe Calderón y su partido quien siendo por aquella época presidente del PAN, declaró el día 28 de octubre en un programa de radio: Nosotros no vamos a aprobar el FOBAPROA, sin embargo, el día 12 de diciembre de 1998, fue aprobado por 326 votos a favor (226 del PRI, 99 del PAN y 1 independiente), 158 en contra (124 del PRD, 11 del PAN, 7 del PRI, 6 del PT, 5 del PVEM y 5 independiente- el fondo que significó entre deuda e intereses, un costo para el estado mexicano superior a los 900 mil millones de pesos, deuda que tendremos que pagar con nuestros impuestos los contribuyentes mexicanos durante un cuarto de siglo.

#### 1.1.5 Sexenio de Vicente Fox

Como candidato a la presidencia por la alianza por el cambio (PAN y PVEM), Vicente Fox fue apoyado por una agrupación que se constituye en asociación civil denominada Amigos de Fox, que entre diciembre de 1999 y julio de 2000, le hizo pagos al candidato en concepto de "honorarios" por la suma de 345 mil pesos (existen talones de recibo firmados por Fox como prueba). Por

medio de investigaciones judiciales llevadas a cabo previo a las campañas electorales del año 2003 en relación a dicha asociación civil, se descubrieron estados de cuenta, cheques entre otros documentos, que evidencian grandes sumas de dinero ingresando a la campaña de Fox desde empresas nacionales (cemex, coca cola, etc) e internacionales (coca cola Atlanta) a la asociación A d F. También, existen registros de cheques donados por empresarios como Carlos Slim por \$18'750 000.00 pesos que excedían largamente el límite a particulares establecido por el IFE de \$750 mil pesos, siendo éste uno de los casos más claros, pero parte de una extensa lista, lo cual demuestra que al llegar a la primera magistratura, Vicente Fox se encontraba ligado a grupos económicos y empresariales que aportaron fuertemente desde lo económico a su triunfo, no sería un aporte gratuito.

Lo cual nunca llegaría a realizarse, cumpliendo con aquella máxima no escrita en que un presidente cubre los ilícitos realizados por sus antecesores.

Una vez llegado a la presidencia, el sueldo del primer presidente de extracción panista Vicente Fox Quesada, llegó a ser de 167 mil 255.94 pesos al mes, lo que registra un incremento de 57 por ciento respecto a lo que cobraba su antecesor por el mismo trabajo en noviembre de 2000, de acuerdo con las remuneraciones contenidas en los Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2000 y 2006, respectivamente.

Como presidente de la república, Fox mantuvo la misma política neoliberal establecida desde los últimos años del gobierno de Miguel de la Madrid y profundizada por Carlos Salinas de Gortari. Dichas políticas económicas, impulsaron la des-regulación y el impulso de la economía de libre mercado, la privatización de empresas del estado, la apertura a la importación de bienes y servicios, lo que produjo la caída de la industria nacional y la imposibilidad de los campesinos mexicanos de poder competir con los productos importados de los granjeros norteamericanos que reciben subsidios y tienen maquinaria agrícola de punta. Los resultados de dichas

políticas económicas, según reportan estadísticas oficiales, en el sexenio foxista ante la falta de posibilidades laborales en las ciudades y el campo nacionales, se dio un éxodo promedio anual de 600 mil mexicanos emigrando en busca de un empleo y la posibilidad de ayudar a sus familias. Dichas estadísticas, muestran el fracaso del gobierno del cambio.

Además del claro fracaso en política económica, Fox mostró una notable incapacidad en la política de relaciones exteriores y un excesivo sometimiento a las directivas emanadas desde el gobierno norteamericano, casos claros fueron la ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba con quien existían lazos fraternos que se remontan a los primeros días de ambas naciones y el cambio de régimen de visas de turismo con Brasil, país hermano a cuyos ciudadanos no se le requería visado especial para el ingreso a México hasta el año 2005, a partir del cual y a instancias de USA, México le pide visa a los nacionales brasileños, con lo cual, ahora es preciso una visa especial para visitar el país carioca.

A pesar de haber hablado en contra del fraude electoral de 1988 y de haber prometido investigar los actos de corrupción de aquel gobierno surgido de un proceso claramente fraudulento, Fox demostró que el cambio prometido no tenía correlato con su actuación como presidente, pues llegado el momento de finalizar su periodo como presidente, atacó de manera frontal y totalmente facciosa a candidatos de partidos opositores, siendo clara muestra de ello, el proceso por medio del cual, las fracciones parlamentarias del PAN y del PRI intentaron un proceso de desafuero contra el jefe de gobierno del DF y principal favorito en las preferencias electorales para los comicios del 2006, dicho proceso tuvo que ser detenido por el mismo presidente Fox ante las multitudinarias marchas y protestas en México y el revuelo de los medios de prensa internacionales. En la campaña presidencial propiamente dicha y violando lo establecido en los estatutos del Instituto Federal Electoral, Fox realizó campaña política en favor del candidato de su partido, lo cual

constituía causal de nulidad del proceso electoral. El proceso electoral estuvo marcado por las miles de inconsistencias e irregularidades que volvieron a México a los tiempos en que desde el poder del gobierno federal se decidía quien podría o no ser presidente. Un verdadero retroceso en la incipiente democracia mexicana.

#### 1.1.6 Sexenio de Felipe Calderón

Al comienzo de sexenio, Calderón aplicó un decreto de austeridad en el cual se reducía el sueldo y el de sus secretarios de Estado en un 10 por ciento, lo cual, en términos reales, equivale a \$4 mil 799 menos que Vicente Fox a la quincena.

También se ha dado una reforma a la Ley del ISSSTE, por la cual se individualiza las cuentas de los trabajadores del Estado, esta reforma se dio en menos de una semana. Con esta Ley negociada con el Gobierno, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido de Acción Nacional (PAN), el SNTE y la FSTSE. Esta no sólo individualiza las cuentas, además crea un organismo dirigido por el ISSSTE. Quienes la apoyan han mencionado que evitará futuros problemas económicos mientras que los críticos impugnan no solo el método con que se aprobó, también un supuesto golpe al ahorro del trabajador

Además, se comenzó con los proyectos de Primer Empleo eliminando las cuotas de los empresarios al IMSS durante un año cuando estos contraten nuevo personal que no tiene experiencia laboral previa y por lo tanto, tampoco registró en el IMSS.

Debido a una crisis alimentaria mundial desde diciembre de 2006 y hasta el 15 de septiembre pasado, el precio promedio de la canasta básica se elevó en 34.17 por ciento, mientras el costo promedio de los alimentos considerados en ese universo repuntó 36.01 por ciento, 7.5 veces el



aumento a los salarios concedido a los trabajadores en enero de 2007<sup>2</sup>, estableció una medición de la Procuraduría Federal del Consumidor y de la Secretaría de Economía

El precio de los 43 productos que integran la canasta básica de consumo ha superado al repunte de la inflación general, que oficialmente es de 4.2 por ciento anual, con excepción del de la cebolla, que ha disminuido.

Esto ha ocurrido en un entorno en que el costo de la gasolina se ha elevado, de diciembre de 2006 a la fecha, en un promedio de 3.5 por ciento para ambos tipos de combustibles que ofrece Petróleos Mexicanos: Magna y Premium, según datos de la propia empresa.

Una crisis se dio en cuanto al precio del maíz y de la tortilla a un mes de comenzada la nueva gestión del gobierno, en donde los precios de la tortilla llegaron a duplicarse (de 5.25 a 10.5 pesos por kg).[15] Entre las razones de este fenómeno se mencionan dos, un aumento de los precios del maíz para producción de bioetanol y el acaparamiento del grano por empresarios del maíz. La intervención de la Presidencia se dio a través de los secretarios de Economía, Agricultura y el director de la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco); Eduardo Sojo, Alberto Cárdenas Jiménez y Antonio Morales de la Peña, respectivamente. Esta intervención fue criticada por haber sido una reacción tardía, aunque desembocó en el Pacto Económico para la Estabilización de la Tortilla[16] Por este acuerdo, el precio del alimento básico se estabilizó en los establecimientos adherentes al pacto el precio de la tortilla en 8,50 pesos mexicanos, contra los 6,00 ó 7,00 pesos que costaba antes de la crisis. Las críticas continuaron porque se dice que el precio pactado era todavía muy alto.

---

<sup>2</sup> -DE LA CUEVA, Arturo, *Derecho fiscal*, México, D.F., Edt. Porrúa, 2003, p.45.

La crisis financiera de México en 2008 afectó el nivel de cambio de la moneda nacional, frente a las principales divisas extranjeras. El Banco de México comenzó a subastar dólares el 8 de octubre, luego de que el peso registró fuertes caídas

México ha vivido una de las peores épocas en desempleo dado que actualmente se ha impuesto 5.31% al 3.17% que se prometía en 2008. Siendo el cese de personas que lo apoyaron bajo el eslogan El Presidente del Empleo.

Su gestión ha reducido considerablemente el presupuesto hacia la Educación, y es la segunda vez que lo ha hecho esperando encontrar más recursos para la guerra que libra contra el narco.

## 1.2 Antecedentes de política fiscal

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

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

y, más tarde, se diseñaron disposiciones regulatorias donde se brindaba protección y se garantizaba el uso de tierra.

El crecimiento dio como resultado que fueran apareciendo comerciantes que no rendían el tributo, ocasionando con ello que las arcas de los gobiernos se vieran desmerecidas económicamente y, como hoy, en nuestros días eran penalizadas. Hoy día, en México la evasión fiscal está considerada como un delito penal, que implica desde retribuir lo omiso, hasta la pena corporal.

Las primeras líneas del tiempo en la historia de México del aspecto impositivo se remontan en la cultura Olmeca (1200-600 A.C.), en la que las tribus eran dirigidas por un jefe, se constituían en gobiernos teocráticos, a los pueblos conquistados se les imponían elevados gravámenes, así como la adquisición de esclavos para el sacrificio en alabanza a los dioses. Después, por su relevancia y desarrollo, se encuentran los mayas (300-1200 D.C.). Su base económica la constituyen con la agricultura, que era manejada por los nobles. Tenían estrecha relación con los guerreros, pues eran quienes defendían las líneas de comercio y la defensiva de los pueblos. El uso de la tierra era comunal, pero los productos codiciados pertenecían a la nobleza (cacao), el cual fue en algún momento utilizado como moneda de cambio; se acentuaba la esclavitud, encargada de edificar las grandes pirámides.

El último eslabón antiguo en la historia de los tributos lo constituyen las aztecas o mexicas (1400-1600 D.C.). Existían dos clases sociales: los plebeyos y los nobles, y debajo de ellos las clases de trabajo asalariado. Había un estrato social en el que se encontraban los comerciantes y los artesanos; desde entonces ya existía la unidad más pequeña de unión: la familia, que al unirse con otras familias formaban un calpulli. ( Un grupo de varias familias componía el calpulli, unidad social compleja que se encargaba de funciones muy diversas. Un consejo formado por los cabezas de familia elegía al jefe del calpulli, que debía pertenecer a un linaje determinado. Cada

familia perteneciente a un calpulli recibía un usufructo, una parte de las tierras comunales, la cual volvía al calpulli si dejaba de cultivarse ).

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

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

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

"Contaduría General.

"Secretaría de Virreinato.

"Juzgado General de Indias.

"Contaduría General de Tributos.

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

La Real Hacienda se encargaba de recaudar los tributos para la Nueva España por medio de cajas reales, elaborando cédulas reales en las cuales se plasmaba lo recabado en los puertos, en la ciudad, en las minas. Su

objetivo era administrar los gastos del gobierno virreinal y enterar a los virreyes y al rey de España lo finamente recaudado.

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

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

En 1807, Napoleón Bonaparte le arrebató la Corona a España. La noticia llega a la Nueva España; se empiezan a dar los primeros intentos insurgentes que más tarde lograría Miguel Hidalgo y Costilla en el año 1810. A partir de ese momento los caudillos destruyeron las alcabalas (la alcabala fue el impuesto más importante del antiguo régimen en la Corona de Castilla y, desde luego, el que más ingresos producía a la hacienda real, pues aunque el diezmo era aún más importante, su perceptor principal era la Iglesia, con participación del rey. Se utilizaba habitualmente en plural: las alcabalas. A pesar que aparentemente era un impuesto indirecto que

gravaba las compra-ventas y todo tipo de transferencias), impuestas por los gobiernos pasados, se emiten las primeras cargas fiscales a través de publicaciones, en lo que se refiere al gobierno marítimo, bebidas embriagantes y el retiro de capitales al extranjero.

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

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

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

"Del ejercicio del comercio o de la industria.

"Del ejercicio de una profesión liberal, literaria artística o innominada.

"Del trabajo a sueldo o salario.

"De la colocación de dinero o valores a rédito, participación y dividendos.

Nótese que la agricultura y la ganadería no estaban contempladas.

El 21 de enero de 1924 se promulgó la ley para la recaudación de los impuestos establecidos en la ley de ingresos vigente sobre sueldos, salarios, emolumentos, honorarios y utilidades de las sociedades y empresas. Esta ley no fue de carácter transitorio como lo fue la Ley del Centenario; nace así el sistema cedular en México. El 27 de diciembre de 1939 nace la Ley del Impuesto sobre el Superprovecho; gravaba las ganancias excesivas que obtenían los contribuyentes de la cédula uno de la Ley de Impuesto Sobre la Renta<sup>3</sup>; es decir, personas físicas y morales dedicadas a actividades comerciales, industriales y agrícolas. Esta ley estuvo vigente hasta el año 1941.

En la ley del 30 de diciembre de 1953 se permite por primera vez aplicar deducciones para determinar la utilidad gravable, lo cual constituyó un importante avance en la evolución tributaria del país.

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

En la ley de 1987 se amplió la base gravable de las sociedades mercantiles a través de incorporar en el procedimiento del cálculo de la utilidad gravable el efecto económico que la inflación origina en los créditos que conceden los

---

<sup>3</sup> -CARRILLO Castro, Alejandro, *Reforma administrativa para el desarrollo económico y social*, Revista de Administración Pública, México, D.F., No.111, Octubre 2009, pag. 2.

contribuyentes y en las obligaciones que contraen; se permitió la deducción de inventarios.

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



## CAPÍTULO II

### APLICACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL SECTOR PÚBLICO Y EN EL PRIVADO

#### 2.1 Política fiscal en México

La política fiscal es aquella que se encarga de analizar los gastos del gobierno, que éste a su vez distribuye a la sociedad en forma de subsidios, servicios, etc.

Es el conjunto de medidas e instrumentos que toma el estado para recaudar los ingresos necesarios para la realización de la función del sector público. Se produce un cambio en la política fiscal cuando el Estado cambia sus programas de gasto o cuando altera sus tipos impositivos. El propósito de la política fiscal es darle mayor estabilidad al sistema económico, al mismo tiempo que se trata de conseguir el objetivo de ocupación plena. Como ya se ha dicho anteriormente la política fiscal tiene dos componentes, el gasto público y los ingresos públicos.

##### 2.1.1. Gasto público

En cuanto al gasto público este define como el gasto que realizan los gobiernos a través de inversiones públicas. Un aumento en el gasto público producirá un aumento en el nivel de renta nacional, y una reducción tendrá el efecto contrario. Durante un período de inflación es necesario reducir el gasto público para manejar la curva de la demanda agregada hacia una estabilidad deseada. El manejo del gasto público representa un papel clave para dar cumplimiento a los objetivos de la política económica.

El gasto público se ejecuta a través de los presupuestos o programas económicos establecidos por los distintos gobiernos, y se clasifica de distintas maneras pero básicamente se consideran el gasto neto que es la totalidad de las erogaciones del sector público menos las amortizaciones de la deuda externa; y el gasto primario, el cual no toma en cuenta las erogaciones realizadas para el pago de intereses y comisiones de deuda pública, este importante indicador económico mide la fortaleza de las finanzas públicas para cubrir con la operación e inversión gubernamental con los ingresos tributarios, los no tributarios y el producto de la venta de bienes y servicios, independientemente del saldo de la deuda y de su costo.

#### 2.1.2 Gestión tributaria o ingresos públicos

La gestión tributaria mide el conjunto de acciones en el proceso de la gestión pública vinculado a los tributos que aplican los gobiernos en su política económica. Los tributos son las prestaciones en dinero que el Estado, en su ejercicio del poder, exige con el objeto de tener recursos para el cumplimiento de sus fines.

La gestión tributaria es un elemento importante de la política económica, porque financia el presupuesto público, es la herramienta más importante política fiscal, en él se especifica tanto los recursos destinados a cada programa como su financiamiento. Este presupuesto es preparado por el gobierno central aprobado por el congreso, es un proceso en el que intervienen distintos grupos públicos y privados, que esperan ver materializadas sus demandas. Es un factor clave que dichas demandas se concilien con las posibilidades reales de financiamiento para así mantener estabilidad macroeconómica. La pérdida de control sobre el presupuesto es fuente de desequilibrio e inestabilidad con efectos negativos insospechados. Es importante mencionar que los ingresos y gastos gubernamentales se ven

afectados por el comportamiento de otras variables macro económicas, como el tipo de cambio, los términos de intercambio, el crecimiento del PIB, etc.

La gestión tributaria puede incentivar el crecimiento de determinados sectores, de este modo la gestión tributaria es un elemento importante porque va a ayudar a crecer, mantener o decrecer la economía en la medida que los indicadores de gestión se hayan llevado en forma eficiente a través de estrategias.

La gestión tributaria óptima es aquella en la que la política fiscal es estable y el sistema tributario eficiente, si la gestión es óptima se atrae la inversión.

## 2.2 De dónde obtiene dinero el gobierno

El gobierno cuenta con dos principales fuentes de ingreso: los ingresos tributarios y los no tributarios. Dentro del primer grupo destacan las contribuciones como los impuestos y los derechos. Dentro de los no tributarios destacan, la venta de bienes y servicios y la deuda que es un ingreso por financiamiento que se tiene que pagar a futuro.

La principal fuente de ingresos del gobierno son los impuestos.

### 2.2.1 Impuestos

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

La forma de gravar a 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. Su existencia se justifica por que en principio el Estado le devuelve a la sociedad esa extracción impositiva a

través de bienes públicos, como lo son la educación pública, los servicios como la luz, 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 con objeto de no castigar demasiado el ingreso y la marcha de la economía.

Para no castigar a los que menos ganan, el impuesto se retira de manera proporcional a la capacidad económica de quien paga dicho impuesto. Con esto se logra un sistema de impuestos conocido como progresivo, donde quien más gana más paga proporcionalmente.

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.

### 2.2.2 Tipos de impuestos

El gobierno cuenta con dos tipos de impuestos principalmente; los directos y los indirectos.

Los impuestos directos se aplican directamente 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, debe observarse que este impuesto es una extracción de a los ingresos de las empresas y de los particulares.

Los impuestos indirectos afectan primordialmente a personas distintas que contribuyen, en otros términos el contribuyente que enajena bienes o presta servicios, traslada la carga del impuesto a quienes lo adquieren o reciben.

Dentro de estos se encuentra el impuesto al valor agregado y el impuesto especial sobre producción y servicios.

Por otra parte, 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.

### 2.3 Características de la política tributaria en México

En nuestro país, el sistema de impuestos es muy sofisticado y ha sido continuamente modificado. Si bien la mayor parte de las reglas impositivas está diseñada para no interferir en la asignación de factores.

Veremos brevemente el caso del IVA y del ISR

En el caso del impuesto al consumo, existe la tasa cero y en exenciones para una variedad de bienes y servicios: animales y vegetales no industrializados, medicinas, alimentos, agua, hielo, algunos insumos agrícolas y hasta los lingotes de oro. Este tratamiento preferencial también es aplicable a ciertos servicios vinculados a la agricultura, y como en casi todos los países a las exportaciones. Adicionalmente está exenta la venta de varios bienes, dentro de los que podemos mencionar están los terrenos, libros, periódicos, acciones de empresas, casas habitación, colegiaturas de las escuelas así como los servicios prestados a partidos políticos, sindicatos, cámaras de comercio e industria, y también servicios médicos y derechos de autor. La lista de excepciones es larga. En la frontera norte, por ejemplo, y debido al intenso intercambio con las ciudades del sur de los Estados Unidos, la tasa del IVA es del 10%, mientras que es del 15% en el resto del país.

Inexplicablemente esta tasa preferencial es aplicable a la frontera sur y a los estados de Baja California Sur y Quintana Roo.

Además de esas excepciones para los que pagan IVA hay un factor adicional que explica la baja recaudación del impuesto; su evasión. Sin contar la economía informal, la ley complica la elaboración y presentación de facturas o comprobantes. Al mismo tiempo, las posibilidades de deducción del impuesto, por el lado del ISR son muy restringidas, por lo que la solicitud de esas facturas es generalmente inútil para el consumidor final. Al contrario, al comprador del bien o del servicio puede convenir la compra sin la factura. Por su parte el vendedor puede beneficiarse al no dar la factura porque se ahorra el IVA que tendría que acreditar ante el fisco y declara menos impuestos sobre la renta.

En cuanto a los impuestos sobre la renta, existe una estructura particular que explica que México recaude poco en comparación con otros países. Para las personas físicas que realicen actividades empresariales, existen cuatro temas de tributación. Fuera de aquellos que reciben retenciones automáticas en sus salarios, en general, el sistema es complejo.

#### 2.4 Quién pagan más y quién paga menos impuestos en México

La propuesta del presidente Fox es que las personas en pobreza extrema, que representan el 30% de la población, se verán beneficiados a través del programa PROGRESA, que les dará apoyo monetario, atención médica, etc. Aunque algunos especialistas opinaron que era un programa insuficiente. El gasto que estas familias tengan por la aplicación del IVA, será compensado con fondos del programa, también se prevé la reducción del impuesto sobre la renta <sup>4</sup>.

Los nuevos impuestos afectan sobre todo a la clase media, burócratas, oficinistas y obreros, ésta constituye el universo contributivo. Por ejemplo un oficinista, con un sueldo bajo, además del dinero que le descuenta la empresa paga el 15% del total del costo de los alimentos que consuma.

---

<sup>4</sup> RODRÍGUEZ Lobato, Raúl, *Derecho fiscal*, México, D.F., Edt. Harla, 2001, p. 56

Lo cierto es que la clase media es minoritaria y la mayoría de los mexicanos vive en pobreza. Según el Banco Mundial, el 10% de la población con menos recursos obtiene sólo el 1.5% del ingreso nacional, mientras que el 10% de los mexicanos más ricos concentra el 42.8% del ingreso y el consumo, y el 62% de la población activa económicamente, 36 millones suma ingresos menores a dos veces el salario mínimo por día, con el aumento del IVA, que se aplicaría al consumo, este 62% tendrá que pagar más impuestos, y como están en un rango superior no tendrán acceso a la ayuda mensual que daría el gobierno a los mexicanos menos favorecidos.

Es importante señalar que tradicionalmente se ha considerado que la forma más justa de imponer los impuestos es atender a la cantidad de recursos, esto es, paga más el que más tiene y no el que más consume, por ejemplo un empresario que gana 12 millones de pesos a la semana pagará un mayor porcentaje a comparación de aquella persona que gana menos del salario mínimo o es sumamente pobre, estos últimos no pagan impuestos pues su condición no les permite contribuir sin perjudicarse.

El presidente del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, Francisco Macías, explicó que si bien en general los contribuyentes pagan una tasa de 30% por el ISR, los asalariados tienen deducciones más limitadas.

Indicó que las empresas tienen más posibilidades de deducir y lo hacen de acuerdo con su actividad. Éstas pueden ser propias y normales sobre sus costos, es decir, gastos que tienen que ver con el sector en el que se desempeñan.

También gozan de exenciones, estímulos y otro tipo de regímenes especiales autorizados para disminuir la carga impositiva.

Las personas físicas y morales, aunque no todas, pagan impuestos de reciente creación como el IETU y el que grava los depósitos en efectivo IDE.

Por consumo todos pagan el IVA, pero la tasa cero permite solicitar devoluciones que sólo aprovechan las empresas. En el primer trimestre el fisco devolvió por IVA 56,089 millones de pesos, casi cuatro veces lo que recaudó por el IETU.

También se paga un tributo especial sobre IEPS en gasolinas, tabacos, bebidas alcohólicas, cervezas, telecomunicaciones y bebidas energizantes.

En el primer trimestre del año el gobierno obtuvo ingresos por el ISR de 195,758 millones de pesos, de los cuales 81,748 millones correspondieron a lo que pagaron las empresas y 93,230 millones de pesos por retenciones de salarios, según Hacienda.

El sector productivo que más contribuyó a la recaudación del ISR en personas morales fue la industria manufacturera, con 25,750 millones de pesos, seguido de los servicios financieros y de seguros con 25,310 millones de pesos <sup>5</sup>.

## 2.5 Evasión fiscal

La evasión fiscal es un ilícito que lleva aparejadas consecuencias a que luego se hará referencia. Es la evasión el incumplimiento de un deber legal tipificado, que surge de lo que se llama hecho generador del crédito fiscal, y al que algunos autores, especialmente extranjeros, denominan hecho imponible, o dan otros nombres.

Puesto que la evasión fiscal implica el no pago, o la omisión del pago, y para perpetrarla algunas veces sólo se deja de cumplir lisamente, pero en otras se

---

<sup>5</sup> -LUJÁN Ponce, Noemí, *La construcción de la confianza política*, México, D.F., Edt. Instituto Federal Electoral, 2009, p.21.



ejecutan actividades o se aprovechan errores del fisco, dicho ilícito tiene, a veces agravantes, a veces atenuantes y aun excluyentes de responsabilidad para el culpable de la misma; así no será igual la pena para quien por ignorancia deja de cumplir la ley y para quien con plena intención y conociendo su obligación la incumple.

Siendo la evasión fiscal una conducta, hay en la misma la intervención activa o pasiva de un agente que es el evasor.

Como ha quedado apuntado, este evasor es responsable de un ilícito y este evasor puede serlo en diversas manifestaciones que siempre concluyen en el no cumplimiento de un deber con el fisco.

Existen evasores fiscales accidentales y evasores que pudiéramos llamar habituales.

El evasor accidental es quien sólo por excepción no paga sus contribuciones.

El evasor habitual es el sujeto que en forma constante realiza conductas gravadas y que lo normal es que eluda el pago de sus obligaciones fiscales.

Ambos sujetos fiscales evasores deberán ser tratados en forma diversa.

Nuestras leyes fiscales no han hecho hincapié en la diversidad de régimen a que ha de someterse la conducta de estos diversos evasores.

Mas siendo la infracción o el delito un acto o una omisión, sólo puede atribuirse a personas físicas, aunque los efectos en forma de beneficio se produzcan en el patrimonio de tercero o de una persona moral.

De acuerdo con lo expresado, la pena en forma de multa, si se trata de infracción, se aplicará a la persona física o moral a quien directa o indirectamente beneficie la violación, y si se trata de un delito, ya que la pena

por este ilícito será la privación de la libertad, se aplicará al agente físico (persona) que haya llevado a cabo la delictiva conducta u omisión; las personas morales no pueden, físicamente, ir a la cárcel.

En el primer caso, al fisco no atañe investigar si el agente físico es el culpable del pago tardío o de la infracción; para tal autoridad se ha cometido una violación a la ley que significa beneficio para un patrimonio y sobre ese patrimonio podrá hacer efectivo el derecho de cobro.

No corresponde al derecho fiscal regular las relaciones entre la persona física agente de la evasión y aquella en cuyo nombre se realiza; por lo anterior, al fisco sólo compete aplicar la pena económica o promover que se ejercite la acción penal contra el responsable del ilícito que implica tal acción u omisión.

El recargo (que no es pena) lo deberá cubrir la persona física o moral cuya obligación fiscal se ha cumplido tardíamente.

El problema de la evasión fiscal es tan viejo como los mismos impuestos, su explicación ya la determinación de los mecanismos para reducirla son de vital importancia para cualquier país, y México no es la excepción, tan es así que en la literatura económica existe ya una subrama llamada la economía del cumplimiento/incumplimiento tributario, aunque también se ha abordado desde la perspectiva jurídica, organizacional y ética.

Comparativamente México recauda un volumen de IVA como proporción del PIB muy bajo, ya que el promedio para el año 2000 en los países de la OCDE asciende a 6.9% del PIB, mientras que la de nuestro país alcanza tan sólo poco más del 3.5%.

Cuando se le compara con respecto a países de América Latina, México tampoco muestra un buen desempeño, ya que el promedio recaudatorio de dicha región se ubica en 5.5% del PIB <sup>6</sup>.

En términos de productividad del IVA que consiste en el cociente entre la recaudación del PIB y la tasa general del propio IVA.

#### 2.5.1 Evasión fiscal en México: el caso del IVA

Las exenciones y tratamientos especiales son comunes en el mundo. La principal diferencia de México y el resto de los países de la OCDE estriba en las tasas preferenciales, así mientras aquí los tratamientos se encuentran concentrados en tasa cero o exención, en los países de dicha organización se canalizan por medio de tasas positivas, esto impacta de manera importante la productividad del impuesto, ya que cuando la tasa preferencial es positiva la recaudación se incrementa, la que al ser dividida sobre una tasa general, tiende a arrojar un indicador de eficiencia mayor, aunque el caso de Corea del Sur es ilustrativo ya que también presenta tratamientos especiales similares a México y su productividad asciende a 35%, cifra muy superior a la nuestra.

Nuestro país actualmente cuenta con una legislación en el área fiscal un tanto complicada para la mayoría de los contribuyentes del sector semiformal o informal en el cuál se encuentra un gran número de posibles sujetos que pudieran apoyar la recaudación en nuestra nación, como las personas físicas con actividad empresarial dentro del régimen de pequeños contribuyentes en el que deberían de estar registrados los comercios ambulantes de tianguis, mercados o en la vía pública entre otros.

Las autoridades en el orden municipal son las que menor posibilidad de cobro de contribuciones tienen, ya que la mayor parte la recauda la

---

<sup>6</sup> BIBLIOTECA JURÍDICA VIRTUAL UNAM, *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*, [http://www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=483\\_05-04-2012:13:21](http://www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=483_05-04-2012:13:21).

federación, seguida por los estados o el Distrito federal, dejando a los municipios la disyuntiva de diseñar contribuciones que la ayuden a solventar sus necesidades primordiales para prestar servicios públicos de calidad.

Dentro del ámbito de los negocios familiares, sean pequeñas o medianas empresas que dan servicios y ofrecen productos al público en general existe una gran evasión fiscal, ya que por lo complicado de las leyes de la materia recaudatoria se tiene un sistema en el cuál no se controla en forma estricta por alguno de los tres órdenes de Gobierno, el federal no tiene la capacidad ya que se encuentra enfocado a contribuyentes debidamente registrados, le turna la facultad para los estados que quieran ejercer dicha facultad de fiscalización, en el caso de dichas entidades federativas hasta la fecha no se ha ejercido debidamente la fiscalización debido a que se enfocan a contribuyentes intermedios y el municipio que tiene más contacto con este tipo de contribuyentes, ya que en apego legal deberían de tramitar una Licencia Municipal por desarrollar su actividad en cualquier localidad actualmente no tiene la facultad para revisar si contribuyen o no al pago de contribuciones por la generación de ingresos.

Por lo anteriormente expuesto los municipios siempre carecen de recursos suficientes para lograr solventar las necesidades prioritarias de una comunidad como son el aseo público, la seguridad pública, la pavimentación, el alumbrado público, los mercados municipales, los cementerios y un sin fin de servicios que son los que directamente afectan a la sociedad en su calidad de vida para los habitantes.

Lograr convencer a un contribuyente de pagar contribuciones no es una tarea fácil, es bastante problemática y también las autoridades tendrían que ofrecer a los contribuyentes alguna forma de demostrar que al pagar ellos sus contribuciones se verán beneficiados con servicios públicos que actualmente son deficientes o en su caso ni se tienen y romper con el círculo

vicioso de: No pago contribuciones, ya que las autoridades no lo aplican correctamente en los servicios públicos que necesita la comunidad

#### 2.5.2 Estimaciones de Evasión fiscal

La estimación de la evasión del IVA, en general el procedimiento estándar que se sigue para el cálculo de la evasión consiste en determinar el IVA potencial y compararlo con la recaudación real, siendo que la evasión es la diferencia entre ambos. Lo que diferencia las distintas metodologías es la estimación de la recaudación potencial.

Es este caso se utilizan las tres metodologías alternativas para ello, con el objeto de permitir la apreciación de sensibilidad que tiene el cálculo de la evasión dependiendo de la metodología utilizada. Aquí argumentamos que una de ellas es la más adecuad, a saber, la que utiliza el Sistema de Cuentas Nacionales con el complemento de la encuesta.

## CAPÍTULO III

### VIABILIDAD DE LA ACTUAL POLÍTICA FISCAL

#### 3.1 Características de una buena política tributaria

Existen lineamientos generales que favorecen su buen funcionamiento, entre los que destacan:

Inferir lo menos posible en la eficiente asignación de los recursos, es decir, no es deseable que estimule la producción de un bien en el cual el país no sea competitivo, en detrimento de otro país que si lo sea.

Tener una administración sencilla, y relativamente barata.

Ser flexible para responder fácilmente a los cambios en las circunstancias sociales, políticas y económicas.

Cumplir con los principios de equidad y proporcionalidad, es decir, ser un sistema progresivo.

Mostrar transparencia de forma tal que haya una clara vinculación al gasto, con el fin de que cada individuo sepa hacia donde se dirigen sus contribuciones, que tipo servicios está financiando, etc.

### 3.2 Viabilidad de la política fiscal de Felipe Calderón

La aprobación del paquete fiscal del 2010 relativo a los ingresos fiscales, ha incitado como nunca el rechazo: tanto la Ley de Ingresos como la de Egresos, han unido en esta ocasión a los extremos del espectro social; las cúpulas empresariales y los sectores sociales de menores ingresos, han expresamente rechazado los contenidos del paquete económico.

Contrario a las intenciones del Gobierno de incrementar los impuestos y simular recortes al gasto del Gobierno se han expresado diversas voces desde la academia, el empresariado, los comerciantes, los industriales, los partidos políticos, las universidades. Por primera vez en su administración, el Presidente unificó las voces de la sociedad, pero en contra de su propuesta.

Con la aprobación del presupuesto de Egresos se dio cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 74 constitucional. La reacción a las medidas fiscales que se implementaron, para aumentar la recaudación fiscal, han sido diversas pero todas en contrario a la propuesta del Ejecutivo, excepto la de sus empleados, aplaudidores, mediáticos y correligionarios de su partido.

En ningún país del mundo se está planteando la salida de la crisis mediante un incremento de los impuestos, esta visión, y más aun como la presentan los tecnócratas financieros de nuestro país, sólo afecta a los más desprotegidos y las clases medias, ni siquiera atienden las recomendaciones de los ortodoxos del neoliberalismo de las universidades estadounidenses en donde estudiaron, que han señalado lo impropio de la propuesta.

Por si lo anterior fuera poco, se suman al descontento social, el de los empresarios, comerciantes, profesionistas y académicos que reprochan que se impongan mayores impuestos en tiempos de crisis, en lugar de utilizar la política fiscal como herramienta para reactivar el aparato productivo y

generar empleos <sup>7</sup>. Si lo anterior no bastara, se produjo un enfrentamiento entre los principales partidos: PRI, PAN y el PRD; además de confrontaciones adicionales internas entre los militantes del PAN y del PRI, entre algunas fracciones de estos y el titular del Ejecutivo Federal; entre gobernadores y sus bancadas, entre Senadores y Diputados, entre grupos de legisladores y los poderes fácticos y señaladamente entre las cúpulas empresariales y Felipe Calderón.

Respecto al enfrentamiento entre la clase empresarial y Calderón, sus filípicas contra los empresarios produjo una regresión al presidencialismo de los años setenta, y se percibió un presidente irritado, solo, alterado emocionalmente y actuando de manera impulsiva, y no con la razón, buscando imponer su voluntad y olvidando la ciencia política de convencer más que vencer.

El encono social que insisten en obviar crece, y en su momento los partidos políticos, todos, pero especialmente el PRI y el PAN, habrán de pagar el precio en las horcas caudinas de las inminentes elecciones del 2010, sobre las cuales hacían ya cuentas alegres. Hoy, más que de un Estado fallido comienza a ganar espacio el concepto de Estado despedazado y los hechos parecen confirmarlo. Las instituciones no funcionan como un todo coherente y cohesionado <sup>8</sup>. Las voces más lucidas de la Nación como la del Rector de

---

<sup>7</sup> -MARGAIN Manautou, Emilio, *Introducción al estudio del derecho tributario*, México, D.F., Edt. Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1999, p. 12.

<sup>8</sup> -FAYA Viesca, Jacinto, *Finanzas públicas*, México, D.F., Edt. Porrúa, 2009, p.65.



la UNAM, José Narro, convocan a la refundación de la República y coinciden con quienes exigimos un cambio de modelo económico.

A esto, la clase política reacciona con las viejas mañas y desgastadas truculencias, y apoyados por sus más conspicuos asesores pretenden tirar una cortina de humo y como un distractor, quieren ponernos a discutir - en estos momentos- sobre la reelección de los legisladores y la reducción de los diputados y senadores plurinominales, o sobre como revivir el decálogo calderonista de medio sexenio que ha caído en el limbo. Estos y otros temas sin duda han sido, son y serán motivo de un acalorado debate nacional. Al igual que pretenden quitar los reflectores del tema fiscal lanzando la mascarada de una nueva convención hacendaría para el próximo año para posponer el debate y, después lo rehuirán para no afectar sus intereses electorales en que habrán de renovarse una decena de gubernaturas. Seremos testigos, al tiempo.

A pesar de todo, el tema de la sangría fiscal, a que han sometido a la población, permanecerá presente, y habrá de crecer la exigencia social de que termine la discrecionalidad en el ejercicio del gasto y la opacidad en su aplicación.

La sociedad reclama que se realice una drástica reducción del gasto corriente, que disminuyan las dispendiosas partidas de comunicación social, que el sacrificio fiscal impuesto se corresponda con un verdadero y auténtico sacrificio en gasto corriente en los tres poderes.

Es un error de los últimos años que se siga insistiendo en que los que más tengan más paguen, ya que no es deseable empobrecer a los que generan empleos, ya que son ellos los que cuentan con más dinero para generar empleo.

El programa fiscal aprobado por el congreso ha sido acusado de reprochable, desbalanceado y deficitario. La brecha entre los ingresos y los gastos del gobierno equivale al 4% del PIB, lo que explica el desbalance de la propuesta porque los legisladores no han planteado una reducción de las erogaciones públicas.

La reforma fiscal enfrenta dos muros, el primero, los diputados y el segundo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que no permite al sector empresarial participar.

El diagnóstico que se haga sobre la viabilidad de la política fiscal determinará la conveniencia o necesidad de realizar un ajuste en las finanzas públicas con el objeto de garantizar la solvencia del sector público. El hecho de ajustar las finanzas públicas de una forma oportuna y decisiva determinará que la economía mexicana transite de un círculo vicioso a uno virtuoso. Una política fiscal inviable está típicamente caracterizada por una situación de crecimiento insostenible de la deuda pública. Ésta situación de inviabilidad entra en un círculo vicioso cuando los agentes económicos conocen la postura fiscal y comprenden la necesidad de un ajuste fiscal. Al no presentarse este ajuste en forma oportuna o suficiente, los agentes demandarán un mayor rendimiento de la deuda pública para reflejar mayores tasas de interés, que tienen dos efectos negativos que refuerzan el círculo vicioso. En primer lugar, afectan directamente a las finanzas públicas pues incrementan el costo de servir la deuda riesgo de incumplimiento que la inviabilidad significa. En segundo lugar, mayores tasas de interés también afectan indirectamente a las finanzas públicas al desincentivar la inversión y menguar el crecimiento económico. Queda claro pues, que una situación de inviabilidad de la política fiscal deberá ser enfrentada con un ajuste fiscal para pasar a un círculo virtuoso de menores tasas de interés, mayor inversión, mayor crecimiento y mejor postura fiscal.

### 3.3. Evolución reciente de las finanzas públicas en México

La política fiscal ha sido una de los principales instrumentos de política económica de los gobiernos mexicanos. Para comprender mejor la evolución reciente de las finanzas públicas es necesario ponerlas en el contexto de la situación económica que imperó en el país durante los seis años.

No es fácil olvidar que en 1995 se desencadenó una profunda emergencia económica que abarcó múltiples facetas: una crisis cambiaria, una crisis de pago de deuda externa y una crisis bancaria. Asimismo, la volatilidad que los mercados financieros internos y externos experimentaron durante 1995, acrecentó las dificultades que enfrentó la economía mexicana. En estas circunstancias se desató una espiral de incrementos entre el tipo de cambio, las tasas de interés, y el nivel de precios. Como consecuencia de esta crisis multifacética la actividad económica y el empleo sufrieron una contracción inédita por la magnitud y la rapidez con que ocurrió.

La política fiscal tuvo un papel muy importante en la estrategia empleada para enfrentar el ajuste económico de 1995. Se adoptaron una serie de medidas para fortalecer las finanzas públicas entre las que destacan el rendimiento de la tasa general del IVA de 10 a 15% y un recorte considerable en el gasto programable del gobierno federal<sup>9</sup>. Estas medidas permitieron compensar parcialmente el desplome de los ingresos tributarios y el incremento en el pago de intereses sobre la deuda pública.

Como resultado el balance público en 1995 estuvo prácticamente equilibrado registrando un ínfimo déficit, lo cual se compara con un balance superavitario

---

<sup>9</sup> SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA, *Evasión fiscal derivada de los diferentes esquemas de facturación*, [http://www.sat.gob.mx/sitio.internet/transparencia/51\\_20250.html](http://www.sat.gob.mx/sitio.internet/transparencia/51_20250.html), 19-02-2012: 11.45.

de 0.24% del PIB en 1994. Además de la política fiscal propiamente otras políticas adoptadas para enfrentar la crisis de 1995 tuvieron un impacto, directo e indirecto, sobre las finanzas públicas. Destacan dos acciones adoptadas:

Primero, se decidió reformar el sistema de pensiones para los trabajadores (del sector privado) que estaban afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social. La reforma involucró pasar de un esquema de reparto con beneficios definidos que actuarialmente era insolvente, a un esquema de contribuciones definidas y capitalizables que fueran administradas por el sector privado. Dicha reforma entró en vigor a partir del segundo semestre de 1997.

La segunda medida importante de política con impacto directo sobre las finanzas públicas fue el saneamiento financiero para hacer frente a la crisis bancaria. Dicho programa involucró, entre otras acciones, intervenciones bancarias, medidas para la capitalización de bancos, sustitución de cartera bancaria por deuda pública, apoyo a deudores, etc.

### 3.4 Reforma fiscal Mexicana

No deja de ser preocupante que, a pesar de la necesidad acuciante de una reforma fiscal, sea ésta todavía un tema que la sociedad y el Estado mexicanos han eludido encarar a fondo desde hace varias décadas. Se vive una paradoja: los grupos sociales, incluida la burocracia, reconocen dicha necesidad, que incluso muchos califican de integral quizá para subrayar lo mucho que falta por completar, sin embargo, el consenso se termina cuando se discuten sus objetivos, metas y mecanismos para ponerla en marcha. Ciertamente, en el plano de la retórica, estos grupos han desarrollado sus propuestas, pero a juzgar por los resultados de sus esfuerzos discursivos es posible comprobar que en la práctica han existido más diferencias que coincidencias. En torno a este debate se ha creado un clima social de gran

desconfianza e incredulidad que ha terminado por dificultar el establecimiento de una deliberación pública sistemática mediante la cual los actores pudieran debatir, intercambiar información y confrontar sus concepciones de cara a los intereses del país, y no sólo considerando los intereses particulares de los grupos. En la actualidad las condiciones políticas mínimas y las instituciones necesarias para crear un entorno favorable a la coordinación de decisiones en esa materia no parecen estar a la vista, a juzgar por la conducta egoísta de los principales agentes <sup>10</sup>. Un elemento ausente es sin duda la falta de un acuerdo político entre los grupos sociales que permita convertir un tema de la agenda política en un programa viable de reforma fiscal. Desde luego, la falta de un acuerdo político no es un asunto nuevo; en realidad, los esfuerzos para llevar a cabo una reforma datan de los años sesenta. Los gobiernos prefirieron recurrir a otros expedientes antes que modificar el compromiso fiscal básico. Entre estos expedientes destacan el endeudamiento externo exagerado, la petrolización de las finanzas públicas y la privatización de una parte importante del patrimonio público. Aunque estos expedientes han pesado más o menos en la formulación de la política económica de los gobiernos, no cabe duda de que el rasgo dominante de los últimos tres regímenes ha sido siempre la retracción de las actividades gubernamentales. Este acuerdo debería permitir la definición de la cuantía de los recursos públicos requeridos, su origen y las reglas de asignación y ejecución como una condición *sine qua non* para crear un ambiente favorable a la cooperación entre los agentes económicos. Este tema, por su importancia, debería inscribirse en el debate sobre las políticas de Estado.

La resistencia a la reforma, habría que reconocerlo, se debe a que la sociedad ha perdido confianza en el papel del gasto público como factor para

---

<sup>10</sup> -FLORES Zavala, Ernesto, *Finanzas Públicas Mexicanas*, México, D.F., Edt. Porrúa, 2004.

mejorar la calidad de vida y el bienestar social, no sólo porque éstos se han alejado cada vez más de ser un propósito alcanzable, sino también porque es *vox populi* que en los últimos años las transferencias fiscales para financiar el rescate carretero, el saneamiento de la banca y el financiamiento a la reforma de la seguridad social han restado y restarán en los próximos años un enorme volumen de recursos financieros que podrían haberse aplicado a la educación, la salud, la infraestructura y la lucha contra la pobreza. Por supuesto, la manera peculiar en que los últimos gobiernos han manejado la política de gasto ha sido en sí misma un poderoso argumento para mostrar a los ciudadanos la futilidad del gasto público para apoyar y mantener una red social de apoyo a sus demandas.

En este complejo entorno de demandas y restricciones, las condiciones para lograr una reforma fiscal son ciertamente poco favorables. Ésta parece una quimera deseada por todos, pero también inalcanzable para todos. En efecto, a la fecha no hay entre los segmentos de la sociedad una agenda común, una perspectiva compartida o un marco conceptual aceptado para abordarla. Los temas, los calendarios y los compromisos políticos en la materia no parecen ser una preocupación inmediata en los programas o las plataformas políticas de los grupos que en la actualidad disputan el poder. Tal parece que los partidos políticos temen perder el apoyo potencial de los electores, los contribuyentes o los principales grupos de interés si se atreven a comprometerse con una reforma fiscal de fondo, sencillamente porque los ciudadanos y los votantes nada quieren saber sobre aumentos de impuestos.

#### 3.4.1 Concepciones de reforma fiscal

En términos generales, se podría decir que en México hay dos grandes percepciones sobre la reforma fiscal. La primera coloca el acento en la modernización fiscal como el mejor mecanismo para mejorar la administración tributaria y con ello lograr aumentos marginales en la carga

tributaria. La segunda, en cambio, destaca la necesidad de un nuevo pacto fiscal como una condición indispensable para alcanzar la modernización, pero también para elevar la carga tributaria a un nivel similar al promedio de los países de la OCDE. La primera visión plantea una estrategia que privilegia la modernización tributaria en el corto plazo; además, considera la reforma como un proceso gradual en el cual de manera progresiva se irá modernizando el sistema fiscal hasta llegar al punto en que se puedan remontar sus principales deficiencias. Desde esta perspectiva, la reforma no tiene el propósito de aumentar de modo significativo las tasas históricas de participación del ingreso y el gasto públicos en el PIB. Por el contrario, se acepta que la carga general y las tasas marginales superiores de la mayoría de los impuestos son competitivas internacionalmente y poco distorsionantes. Por ello se sugiere incluso que las tasas marginales para algunos impuestos podrían disminuir. Según esta concepción el único aumento posible de la carga tributaria sería el atribuible al mismo proceso de modernización. Frente a propuestas de reformas que puedan significar un aumento de las tasas marginales, siempre se prefiere la ampliación de la base de contribuyentes, el abatimiento de la evasión y la elusión fiscales, la simplificación administrativa, etcétera, pero no un aumento de los impuestos que incremente la carga general.

Los propósitos explícitos de este tipo de reforma son mejorar la eficiencia general del sistema tributario; bajar los costos administrativos, esto es, reducir los correspondientes a cada peso captado; disminuir los índices de evasión y elusión por medio de una baja de las exenciones fiscales y regímenes específicos, y avanzaren la simplificación administrativa. Si lo anterior se logra argumentan sus partidarios también será posible mejorar la voluntad de pago de los contribuyentes, lo cual, a su vez, permitiría mejorar la eficiencia y la equidad del sistema tributario.

El resultado que se espera con la aplicación de una modernización tributaria es que las ganancias de eficiencia general del sistema permitirán obtener más ingresos fiscales netos sin necesidad de modificar de manera considerable las tasas tributarias. Además, se plantea que no es necesario un nuevo arreglo institucional, es decir, se considera que el compromiso fiscal existente es en esencia suficiente para garantizar una operación adecuada del sistema fiscal <sup>11</sup>. Este tipo de reformase podría caracterizar por ser una reforma blanda, ya que no busca modificar los acuerdos sociales básicos que han permitido hasta ahora mantener una notable y atípicamente baja carga fiscal, en comparación con países de similar o incluso menor desarrollo. Esta visión concibe la reforma fiscal como un problema básicamente técnico y administrativo, es decir, no se necesita un nuevo acuerdo fiscal entre los grupos de la sociedad, por ejemplo, para pactar un aumento de la carga fiscal y distribuir ésta de manera distinta. La OCDE considera que la modernización tributaria por sí misma sólo podría contribuir a elevar la carga de 3 a 4 por ciento, cifra importante pero insuficiente para financiar las necesidades de gasto.

El segundo tipo de reforma, aunque por supuesto no excluye la necesidad de la modernización del sistema tributario, supone que para llevar a cabo esta última se requiere un pacto fiscal y un incremento del nivel de la carga tributaria acorde con las necesidades sociales y económicas. El esfuerzo tendría que ser muy importante, pues aquélla se tendría que aumentar alrededor de 10% del PIB para acercarse a los niveles de Chile y Uruguay. Este incremento es el medio *sine qua non* no sólo para fortalecer el papel promotor del Estado en el desarrollo económico, sino también para garantizar que cumpla con sus funciones sociales sustantivas.

---

<sup>11</sup> -FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 2º Ed., México, D.F., Edt. Porrúa, 2008, p.22.



Este tipo de reforma, al igual que la primera, también supone que la eficiencia y la equidad de los programas de gasto público deberán mejorarse de manera sensible; si esto no se cumple la voluntad de pago de los contribuyentes simplemente no se concretará <sup>12</sup>. Es reconocido que los mexicanos no perciben en el gasto público un mecanismo eficiente para crear riqueza y distribuirla. Por esta razón, proponer un aumento de impuestos es, para cualquier grupo, muy costoso políticamente. La mayor resistencia de los contribuyentes a pagar impuestos también se traduce en mayores costos para garantizar la fiscalización y la captación de impuestos. La aceptación de determinada carga fiscal depende en buena medida de la percepción que tengan los contribuyentes del uso y el destino de los recursos fiscales. También es importante destacar que el grado de corrupción pública es un fuerte freno a la voluntad de pago. En efecto, los contribuyentes, a pesar de que consideren muy valiosos los beneficios sociales que se pueden desprender de un mayor monto de gasto público, pueden resistirse a pagar impuestos si a la vez consideran que los recursos públicos serán mal utilizados.

La renovada democracia deberá contribuir a legitimar el pago de impuestos y mejorar la provisión de bienes y servicios por un buen gobierno. La mayor representatividad del Congreso mexicano tiene actualmente una nueva dimensión en sus tareas. Habría que reconocer que no hay vida civilizada posible sin un Estado que cobre impuestos para poder financiar ciertos servicios que nunca podrán ser adecuadamente provistos por el mercado. No hay economía moderna, empresas competitivas, capacidad de generar riqueza, sin servicios públicos eficientes. No hay democracia estable sin transferencias de recursos públicos a los sectores más desprotegidos. Una sociedad democrática basada en el principio de igualdad política no es

---

<sup>12</sup> -REYES Heróles, Jesús, *El estado y desarrollo económico*, Revista de administración pública, México, D.F., No. 116, Diciembre 2009, p.1

compatible con los intolerables niveles de pobreza a que se enfrentan muchos mexicanos.

#### 3.4.2 Cómo afecta la reforma fiscal a las empresas

La idea de cambiar de asalariado a crear una empresa propia es una decisión que los mexicanos toman con cautela, en buena medida por los nuevos compromisos fiscales que deberán asumir.

A varios meses de generada la reforma fiscal que propuso elevar la recaudación tributaria del país, seis de cada 10 empresarios, en promedio, de pequeñas, medianas y grandes empresas cree que la reforma fiscal afecta la expansión de sus negocios, de acuerdo con estudio del proveedor de soluciones para espacios de trabajo.

El sondeo, entre 500 líderes de negocio en México, arrojó que 64.8% afirma que la iniciativa fiscal perjudica sus propósitos de crecimiento, y la misma respuesta se obtuvo en 64.5% de los negocios medianos y 60% en grandes.

Mediante esta ley, el Gobierno esperará obtener 12.87% más de ingresos en materia de contribuciones con respecto al ejercicio anterior, valiéndose por ejemplo, de aumentos al impuesto sobre la renta (ISR) a las empresas, de 30% para el 2010, y 21% de la misma tasa para las empresas con un régimen simplificado, así como de nuevos gravámenes de 3% en los servicios de telecomunicaciones, entre otros puntos.

Al cuestionar a los participantes sobre si la reforma fiscal alejará o limitará a la inversión extranjera, 75.8% de las pequeñas empresas, 71% de medianas, y 60% de grandes contestaron que sí, obteniendo en promedio de las tres respuestas 73.5%.

Respecto a si la empresa debió reorganizar sus inversiones en función de esta reforma, el sondeo señala que sólo un 49.6% de los pequeños negocios lo hizo; en el caso de las medianas la cifra se tradujo en 41.9%, y en 37.1% para las grandes <sup>13</sup>. A su vez, seis de cada 10 directores de organizaciones pequeñas reconocen que la reforma sí afectó su actividad empresarial, mientras que cinco de cada 10 de las grandes opina de esa forma.

La respuesta más sorprendente de esta cuesta corresponde a si los empresarios creen que la reforma los afecta en forma negativa: 84.8% mencionó que así será.

Estos porcentajes reflejan que la mayor parte de las empresas observan a esta iniciativa fiscal como una barrera y freno a su crecimiento, de acuerdo con información proporcionada.

Una solución para generar algunos ahorros, según información de la firma, es operar bajo un esquema de trabajo flexible, es decir, ocupar un esquema de oficina virtual, que permite reducir un 80% los gastos en la compañía.

La oferta de estos servicios incluye alternativas de variados precios, desde 900 pesos al mes, por ejemplo, y los contratos son de corto plazo, para que los directivos prueben ese esquema de trabajo, de acuerdo con datos del proveedor de soluciones para el trabajo.

Entre los principales sectores que han recurrido a esta alternativa están las farmacéuticas, recursos humanos, tecnologías de la información y de servicios en general.

---

<sup>13</sup> -FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 2º Ed., México, D.F., Edt. Porrúa, 2008, p. 34

Es complicado pagar impuestos en México para las empresas si se compara con otras economías del mundo, porque cambian las reglas de un año a otro afectando a la industria.

La evasión fiscal nos es buena para nadie, ni para el avance del país, todas las empresas deben cumplir con el pago de impuestos, pero sí debemos buscar que la Secretaría de Hacienda pudiera facilitar el pago de los impuestos, y que diera plazos más largos para poder ir planeando.

Lo que sí es difícil en materia fiscal en México, es que no se puede planear, porque de un año a otro hay cambios en la reglas para el pago de impuestos, ésta solo genera incertidumbre entre las empresas y los inversionistas.

El outsourcing, es benéfico para los empleadores como para empleados, las empresas muchas veces necesitan personal en ciertos meses de mayor producción, por ejemplo en la industria del juguete se requiere de más producción en los meses previos a diciembre que en enero, pero sin duda la evasión fiscal, afecta al progreso.

Lo que se busca es promover que se genere riqueza para los trabajadores, el hecho de que no se paguen impuestos no existe un progreso para el país.

Las empresas miembros de ARHITAC, la gran mayoría son auditadas, y se tienen empresas de outsourcing, por lo que ven positivo que las autoridades combatan la evasión fiscal, pero a la vez deben también simplificar el pago de impuestos y evitar cambios cada año en las reglas fiscales.

## CONCLUSIONES

Después de revisar la evolución reciente de las finanzas públicas en México, se considera el problema de la viabilidad de la política fiscal. Usando una metodología convencional basada en la dinámica de deuda y la restricción presupuestal inter temporal del sector público, se simularon distintos escenarios para la política fiscal en el período 2000-2025.

En un primer escenario se tratan de replicar las condiciones subyacentes en el 2000 para todo el estudio, aunque resulta un ejercicio un tanto ingenuo pues ignora la existencia de pasivos contingentes del sector público. En este escenario básico se encuentra que no es eminente que dicha senda fiscal sea insostenible. Es más, con la política fiscal contemplada el saldo de deuda pública se reduce notablemente como proporción del PIB.

Los siguientes escenarios tratan de ser un poco más realistas en cuanto a que reconocen la existencia de posibles obligaciones contingentes del sector público.

Concretamente se consideraron dos casos: el primero incorporó los pasivos provisionales a la deuda pública inicial, mientras que el segundo consideró únicamente el impacto de la reforma a las pensiones del IMSS con un deterioro paulatino del déficit primario. La consecuencia de estos ejercicios

es que la existencia de pasivos contingentes que pudieran surgir en un futuro no muy lejano trasladaría fácilmente a la política fiscal hacia una senda insostenible.

Un análisis de sensibilidad confirma el resultado anterior. El margen de maniobra respecto al superávit fiscal resulta muy estrecho. Aun manteniendo los mismos supuestos de deuda pública, tasa de interés y tasa de crecimiento del PIB, un superávit primario permanente del 1% del PIB ubica a la política fiscal en una posición insostenible.

Un superávit de primario inicial del 3.5% del PIB evita caer en la inviabilidad ocasionada por los pasivos contingentes y permite una amortización importante de deuda pública.

En resumen, un diagnóstico superficial podría mostrar que la política fiscal actual puede calificarse de insostenible. Sin embargo, es importante subrayar que la viabilidad fiscal es sumamente precaria. En el pasado, incluso en el presente, las finanzas públicas han sido víctimas de choques negativos que las han puesto en una situación de inviabilidad. Por tal motivo es recomendable, como medida precautoria, fortalecer la postura de la política fiscal. Un incremento del superávit del sector público de entre 1% y 1.5% del PIB sería altamente recomendable para reducir la vulnerabilidad fiscal.

Un ajuste fiscal instrumentado oportunamente durante la próxima administración permitiría a las finanzas públicas enfrentar desde una mejor posición la aparición de otras obligaciones. Entre las obligaciones futuras anticipadas, destaca el abultado financiamiento de la reforma al sistema de pensiones que se proyecta durante la segunda y la tercera década del siglo venidero.

Así mismo, un ajuste fiscal oportuno y decisivo producirá, con alta probabilidad, un círculo virtuoso para las finanzas públicas. Al encarar

directamente los pasivos contingentes el Gobierno Federal reduciría el riesgo inminente en la deuda pública y, por tanto, induciría menores tasas de interés. Éstas a su vez, estimularían una mayor inversión y un mayor crecimiento económico. Tanto las menores tasas de interés como un mayor crecimiento económico.

A esta recomendación de fortalecimiento fiscal basada en consideraciones exclusivas de solvencia habría que añadir otros argumentos. Ya se mencionó la importancia del ajuste fiscal como una de las formas más efectivas de incrementar el ahorro nacional, de apoyar creíblemente a la política monetaria en el control inflacionario y de reducir la vulnerabilidad de la economía ante la volatilidad de los mercados financieros.

Por todos estos motivos, la conveniencia de una reforma fiscal efectiva en cuanto resultados, que incentive el pago de impuestos generando una comunicación más efectiva entre la autoridad y el contribuyente, y facilitando las maneras en con que se deba de cumplir la obligación fiscal, evitando así la evasión, que genere estímulos en las empresas para que a su vez ellas generen más empleos y así el crecimiento económico del país se logre dar, todo ello resulta evidente.

## BIBLIOGRAFÍA

### TEXTO

- DE LA CUEVA, Arturo, *Derecho fiscal*, México, D.F., Edt. Porrúa, 2003.
- FAYA Viesca, Jacinto, *Finanzas públicas*, México, D.F., Edt. Porrúa, 2009.
- FLORES Zavala, Ernesto, *Finanzas Públicas Mexicanas*, México, D.F., Edt. Porrúa, 2004.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 2º Ed., México, D.F., Edt. Porrúa, 2008.
- LUJÁN Ponce, Noemí, *La construcción de la confianza política*, México, D.F., Edt. Instituto Federal Electoral, 2009.
- MARGAIN Manautou, Emilio, *Introducción al estudio del derecho tributario*, México, D.F, Edt. Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1999.
- RODRÍGUEZ Lobato, Raúl, *Derecho fiscal*, México, D.F., Edt. Harla, 2001.

### REVISTAS



-CARRILLO Castro, Alejandro, *Reforma administrativa para el desarrollo económico y social*, Revista de Administración Pública, México, D.F., No.111, Octubre 2009, pag. 2.

-REYES Heróles, Jesús, *El estado y desarrollo económico*, Revista de administración pública, México, D.F., No. 116, Diciembre 2009, pag.1

-SÁNCHEZ Saavedra, José Antonio, *El banco de México y su función en el ámbito internacional*, Revista de administración pública, México, D.F., No. 114, Agosto 2010, pag. 5.

#### MEDIOS ELECTRÓNICOS

-BIBLIOTECA JURÍDICA VIRTUAL UNAM, *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*,  
<http://www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=483>, 05-04-2012:13:21.

- SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA, *Evasión fiscal derivada de los diferentes esquemas de facturación*,  
[http://www.sat.gob.mx/sitio.internet/transparencia/51\\_20250.html](http://www.sat.gob.mx/sitio.internet/transparencia/51_20250.html)., 19-02-2012: 11.45.

-SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA, *Evasión en el pago del Impuesto sobre la renta sobre nóminas*,  
[http://www.sat.gob.mx/sitio.internet/transparencia/51\\_20250.html](http://www.sat.gob.mx/sitio.internet/transparencia/51_20250.html)., 19-02-2012: 13.45.

