

ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION DEL FINANCIAMIENTO PUBLICO DEL DESARROLLO

Por: LIC. MIGUEL VALDES VILLARREAL

Procurador Fiscal de la Federación
Conferencista invitado a la
Escuela de Derecho de la
Universidad Anáhuac

SUMARIO:

I. La Planeación del Financiamiento Público. II. La Modernización del Sistema Fiscal y su Capacidad para Inducir al Desarrollo. III. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. IV. Consideraciones Finales.

I. LA PLANEACION DEL FINANCIAMIENTO PUBLICO

1. *La Planeación del Desarrollo*

Anuestra generación le ha correspondido participar en el notable crecimiento de la nación y recibir la oportunidad de avanzar con firmeza en la construcción social de los ideales de nuestros próceres.

El crecimiento económico reciente coloca al país en el umbral de un porvenir promisorio como nación desarrollada donde fructifica el esfuerzo colectivo y los resultados se distribuyen entre la población.

El Presidente de la República, Lic. José López Portillo, con una clara visión de esta circunstancia única, ha planteado a la soberanía nacional un plan de gobierno que considera el desarrollo económico y social por etapas bianuales, que con el concurso de todos los sectores ha logrado, primero, restaurar la economía y

pasar, después, a su consolidación, promoviendo en estos dos últimos años de su gobierno el crecimiento acelerado que dará a la Nación la oportunidad de un desarrollo sostenido en el futuro.

Estas tres etapas son la manifestación cronológica de un programa congruente de gobierno que por reunir la totalidad de las acciones a realizar por sectores y regiones recibe el nombre de Plan Global de Desarrollo.

Los objetivos básicos de este Plan son traducir el crecimiento económico de la nación en un mejor y más equitativo ingreso de los mexicanos y fortalecer las libertades ciudadanas, con objeto de que la Justicia Social con Libertad que postula nuestra Revolución sea una realidad robustecida en la vida cotidiana del mexicano.

En el citado Plan se sintetiza el concepto y sentido que el actual régimen asigna a la planeación.

“La planeación es un instrumento al servicio de la racionalización del país”, ha dicho el Presidente de la República, expresando con ello su convicción de que constituye la dirección irreversible y el instrumento permanente para la acción del gobierno.

El Presidente López Portillo al promover desde el inicio de su administración una profunda reforma administrativa, política, económica y social apoyada en la planeación ha hecho posible la ordenación y racionalización de las acciones del Estado para darles eficacia y acelerar su paso.

Las acciones se iniciaron con una Reforma Administrativa basada en el concepto de que la administración pública debe ser un eficaz instrumento del desarrollo con justicia.

La decisión más importante que se tomó entonces fue la de reorganizar la planeación del financiamiento del desarrollo.

La planeación nacional descansa ahora en dos pilares que se corresponden entre sí estrechamente:

- a) La planeación del gasto público, y
- b) La planeación de su financiamiento público.

Las dos se encuentran íntimamente unidas y se correlacionan tanto en sus metas como en sus objetivos dentro del plan general de gobierno.

Ambas constituyen un factor fundamental en la promoción del desarrollo económico y, por consecuencia, en el logro del bienestar de los habitantes del país.

El gasto público y los medios para su financiamiento son instrumentos básicos que estimulan y orientan el crecimiento económico y social del país y determinan, en gran medida, su tamaño, composición y, principalmente, su destino: beneficiar a las mayorías de la población.

Tanto el uno como el otro se contemplan en la elaboración del presupuesto, de tal forma que definen en un marco general la planeación global de la nación.

La planeación atiende a las necesidades de los diversos factores productivos, de tal modo que los induce a realizar las acciones, congruentes con los objetivos del plan, de elevar la productividad agropecuaria, promover la descentralización y la especialización industrial y satisfacer los abastos populares.

2. La Reforma Administrativa y la Planeación del Financiamiento Público

La Reforma Administrativa instauró una nueva estructura orgánica de la administración pública federal, habiéndose realizado una transformación en la organización y atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, derivada fundamentalmente de la confirmación de su responsabilidad básica de financiar el presupuesto y de cuidar la suficiencia y oportunidad de las fuentes generales de financiamiento del desarrollo. Se creó una nueva Secretaría, la de Programación y Presupuesto, encargada de la programación, aplicación y control del gasto público.

Se encomendó así a esta última la planeación del gasto público, considerando su impacto por regiones y sectores y orientándolo para su aplicación en los asuntos nacionales prioritarios.

Por otra parte, se encargó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la planeación del financiamiento del presupuesto y del desarrollo ejerciendo las políticas fiscal y de estímulos fiscales, financiera, de crédito público y monetaria.

La planeación del financiamiento público ha situado a las distintas fuentes de financiamiento en la posibilidad de elevar su eficiencia para atender la importante responsabilidad de sufragar el presupuesto general del Estado y, además, de encauzar sus efectos en la equidad, la eficiencia económica y el fomento al empleo.

La asignación de las facultades administrativas para la obtención de los ingresos del Estado y su aplicación para el gasto público, se estimó necesaria y conveniente para lograr una mayor eficiencia en su ejercicio, pero aceptó como premisa básica la relación natural entre ambas materias que se encuentran indisolublemente unidas.

Gasto e ingreso público; ingreso y gasto público se influyen y condicionan recíprocamente.

Esta correlación motiva la acción concertada de las Secretarías mencionadas para el examen y la resolución de las cuestiones cuya responsabilidad comparten.

En esta acción concertada que hace congruentes la planeación del gasto y la programación de su financiamiento ha resultado de importancia fundamental el trabajo de coordinación y comunicación que lleva a cabo la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, creada por el Presidente de la República como un mecanismo administrativo permanente.

3. La Reforma Política y la Planeación del Financiamiento Público

Para vigorizar las formas democráticas que rigen la vida social y a fin de fortalecer nuestro Estado de Derecho, el Gobierno de la República ha perfeccionado los mecanismos de actuación pública mediante la Reforma Política.

Su orientación principal es "renovar el derecho por la vía del derecho, para reducir el margen de lo arbitrario y para ampliar los cauces normativos que rigen el ejercicio del poder público".

La reforma política se apoya en las modificaciones constitucionales de 1977, que tuvieron relación con las que señalan las bases para el establecimiento anual de las contribuciones y de los gastos públicos del Gobierno Federal, así como de la revisión de la cuenta pública.

A partir de la vigencia de los nuevos preceptos constitucionales, los Secretarios encargados del ramo de los ingresos públicos y del ramo del gasto público deben comparecer ante la Cámara de Diputados para explicar el significado y alcance de las iniciativas presidenciales de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Específicamente el Secretario de Hacienda y Crédito Público comparece oportunamente y expone las razones y características del programa de financiamiento del gasto público, así como respecto a los asuntos principales de las políticas financiera, fiscal, de crédito público y monetaria, que impulsan e inducen la actividad económica del país en el mismo sentido y orientación del Plan Global de Desarrollo.

4. La Reforma Económica y la Planeación del Financiamiento Público

El propio Poder Ejecutivo ha promovido también un amplio programa de acción pública con el objeto de fortalecer la responsabilidad del Estado como orientador e impulsor del desarrollo económico y social del país en la Reforma Económica.

En su vertiente hacendaria, este programa ha adoptado una clasificación de las políticas básicas en materia financiera, fiscal, de crédito público y monetaria.

La planeación del financiamiento, orientada por los grandes objetivos de la Reforma Económica, ha encauzado un complejo de acciones que han simplificado el sistema de contribuciones mejorando la estructura impositiva con el propósito de hacerla instrumento al servicio de la equidad y la eficiencia económica y, por supuesto, que han permitido en forma razonable y automática un incremento de los ingresos públicos en proporción más adecuada al crecimiento del producto nacional.

En materia de crédito público la Reforma Económica ha fijado, mediante la Ley General de Deuda Pública, las reglas básicas de una disciplina que permita al Estado asumir solamente aquellos compromisos que sean acordes a su capacidad sano equilibrio en la balanza de pagos, asegurando así que el endeudamiento se emplee únicamente como ingreso complementario para financiar el presupuesto de gastos.

La programación de la deuda pública se realiza anualmente y el Ejecutivo Federal somete a la aprobación del Congreso su monto en el cuerpo de la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación, como consecuencia de las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública.

La programación de la deuda pública cobra importancia por la ordenación financiera que implica un significado que se acrecienta en tanto comprende también el financiamiento de las entidades paraestatales.

La planeación del financiamiento público toma en cuenta el papel determinante del sector financiero de la economía para estimular la inversión y el ahorro, de allí que su política orienta e induce el crédito en el mismo sentido de los objetivos y metas del plan general de gobierno.

La planeación del financiamiento en materia monetaria se convirtió en eficaz instrumento para superar la crisis, para restañar sus efectos e inclusive, mediante la aplicación de una adecuada política de flotación de la moneda, consolidar nuestra soberanía en este campo.

El ahorro interno se ha inducido y orientado hacia el financiamiento del desarrollo del país y de los programas de gobierno, mediante la creación de los Certificados de Tesorería (CETES) y otros valores del Estado que han tenido una apreciable aceptación por el público inversionista.

5. Los Nuevos Mecanismos Jurídicos de la Planeación del Financiamiento Público

Los grandes lineamientos de la reforma financiera emprendida por el gobierno de la República, han impulsado una profunda transformación de los instrumentos jurídicos en que la Federación se apoya para financiar su gasto público.

Un claro ejemplo de lo anterior lo tenemos en la transformación de la Ley de Ingresos de la Federación convertida en el ordenamiento fundamental en que se fijan los principios de la planeación del financiamiento del desarrollo en su sentido integral.

En efecto, mediante esta Ley, el Congreso de la Unión decide entre otras importantes cuestiones:

- El conjunto de contribuciones cuyo cobro se autoriza en el ejercicio fiscal y la proporción del producto nacional, resultado del esfuerzo colectivo, que habrá de recibir el Estado para cumplir las responsabilidades que le son propias.

- Las reglas básicas para el otorgamiento de los estímulos fiscales que inducen, orientan y apoyan el proceso de desarrollo económico del país.
- El programa general de deuda pública;
- El monto de los ingresos del petróleo para el financiamiento del plan de desarrollo.

La Ley de Ingresos de la Federación resume y concreta la estructura del sistema financiero federal que persigue la modernización de nuestra Hacienda Pública, mediante la realización de los siguientes objetivos básicos:

- Simplificación tributaria por la vía de reducción del número de impuestos y de otros ingresos fiscales en su conjunto; así como por medio de la precisión y sencillez de los principios y conceptos que estructuran a cada impuesto en particular.
- Formulación de instrumentos jurídicos que estructuran un sistema fiscal nacional, que se anticipa a las cambiantes condiciones de la economía moderna del país y responde en forma ágil y apropiada a estas condicionantes.
- Equidad en la tributación sobre la renta mediante la globalización de los ingresos personales y la transparencia en la imposición a las sociedades mercantiles.
- Modernización de la tributación al consumo.
- Actualización de otros impuestos internos y al comercio exterior.
- Establecimiento de un aparato administrativo eficiente para la correcta aplicación de la ley fiscal.
- Transformación del sistema de coordinación fiscal con las entidades federativas como un instrumento de apoyo a la estructura federal de gobierno y de integración de un espacio económico nacional, de fortalecimiento del federalismo, de robustecimiento de las haciendas locales y municipales e impulso al desarrollo nacional.
- Apoyo al desarrollo inducido y a la independencia económica frente a las economías de otras naciones.

La planeación del financiamiento público que el Gobierno de la República lleva a cabo, a través de la reforma fiscal, ha ido transformando el sistema financiero mediante el establecimiento

de instituciones y mecanismos legales que durante mucho tiempo fueron simples aspiraciones y que ahora se han plasmado como realidades normativas de importancia fundamental inmediata para las finanzas públicas nacionales, y por sus amplias posibilidades de proyección futura.

6. *La Modernización del País y los Nuevos Mecanismos de Financiamiento Público*

Es notorio que el país crece y se moderniza. El crecimiento lo transforma y le imprime nuevas dimensiones que reclaman la actualización, de manera armónica y a igual paso de todos los elementos a su servicio.

El cambio es resultado natural del desarrollo; es la actualización necesaria de una estructura fundamental para la nación.

La población se habitúa al cambio en la medida en que sus gobernantes han sabido orientar el rumbo del crecimiento nacional, adaptar al país a su ritmo y responder oportunamente a estas transformaciones.

En el campo hacendario las respuestas se han dado, configuran ahora nuevos mecanismos de financiamiento del desarrollo.

Se ha realizado su esfuerzo de transformación del sistema financiero nacional de manera paralela al crecimiento y a la modernización del país.

A medida que los cambios se intensifican es necesario prever que los instrumentos públicos sean capaces de asimilar el cambio y de anticiparse a las nuevas situaciones.

Una vez colocado el sistema entre las instituciones nacionales, se convierte también en un factor del cambio social, cuyos objetivos son estimular el desarrollo eficiente de la sociedad y promover la correcta y justa asignación de los recursos.

La modernidad del sistema, implica, por tanto, un doble efecto:

- Actualiza los instrumentos de financiamiento.
Los pone al día de la realidad nacional.
- Impulsa por sí mismo el crecimiento nacional a ritmo que reclaman las necesidades sociales y promueve el reparto equitativo del resultado del esfuerzo colectivo entre la población del país.

II. LA MODERNIZACION DEL SISTEMA FISCAL Y SU CAPACIDAD PARA INDUCIR EL DESARROLLO

El Ex-secretario de Hacienda David Ibarra dijo, en su discurso de Guelatao: al señor Presidente López Portillo le ha tocado la responsabilidad histórica de “renovar las fórmulas de la democracia mexicana, modernizar al país y sus instituciones y prepararnos a resistir nuevos embates”.

La ejecución de las políticas presidenciales en materia hacendaria ha consistido en la modernización del sistema fiscal, acrecentando su capacidad para inducir el desarrollo del país. El Plan Global de Desarrollo reconoce que las metas se pueden lograr con un esfuerzo de racionalización, para organizar al gobierno en la orientación más precisa del rumbo contemporáneo de la República.

La planeación del financiamiento contribuye con las demás estrategias y acciones públicas a reafirmar y fortalecer la independencia económica y política; a proveer a la población empleo y mínimos de bienestar; a promover un crecimiento económico sostenido y eficiente y a mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas, objetivos primordiales del Plan Global de Desarrollo.

Los ingresos fiscales constituyen por mandato constitucional el más directo y decisivo sostén de las actividades gubernamentales y coadyuvan, con los demás instrumentos económicos, en la consecución de los fines nacionales. La eficacia y justificación del sistema de contribuciones dependen de su adaptación a la estructura socioeconómica y a la vida institucional considerada en su perspectiva histórica y en el momento de su evolución.

El conjunto de cargas fiscales que componen el sistema capta y refleja en armonía el mundo de contribuyentes; los elementos y las fases relevantes de la estructura y del proceso económicos; las cuotas o tarifas pertinentes, y se apoyan en instituciones, mecanismos y procedimientos que hacen posible obtener recursos, para sufragar con suficiencia y con justicia los gastos públicos.

Un sistema fiscal así concebido capta en forma diáfana la realidad social, responde inmediatamente a los cambios y permite adaptar dicha realidad conforme a las finalidades que la estrategia del financiamiento público se propone.

1. *Características Generales del Sistema*

Las principales acciones de la planeación del financiamiento público en materia fiscal se canalizan a través de reformas legales que han transformado, sustancialmente, la estructura del sistema federal de impuestos, dándole un carácter de modernidad acorde con el sentido de progreso del México actual.

Paso a explicar las características más sobresalientes del nuevo sistema fiscal.

a) *Capacidad para Financiar el Presupuesto y el Desarrollo*

La reestructuración del conjunto de impuestos se propone hacerlos eficientes para financiar el presupuesto de egresos, apoyándose en el principio de que cada uno de ellos y todos en su conjunto deben estar diseñados para recoger una adecuada proporción del producto nacional para los fines públicos.

Se ha superado una estructura impositiva cuyas potencialidades se estaban agotando y se ha transformado en un esquema que, en forma razonable y automática incrementa los ingresos públicos en proporción más adecuada al crecimiento del producto nacional.

Para ello se ha empleado en los ordenamientos fiscales la técnica de definir los hechos gravados del mismo modo en que se presentan los acontecimientos económicos que identifican la capacidad contributiva de los particulares.

La estructuración normativa de los hechos generados y de las bases gravables es un reflejo veraz del acontecimiento económico individual frente a las grandes materias de la economía nacional.

El ingreso nacional, el valor agregado en la producción de bienes y servicios, el valor normal de las mercancías de importación, el precio de venta de ciertos bienes o servicios específicos, son conceptos que en su magnitud y dimensión nacional se reflejan en los hechos generadores y en las bases gravables que la norma jurídica acoge para los acontecimientos individualizados.

Esta técnica legislativa asegura que el sistema fiscal tenga un comportamiento en paralelo con la economía nacional, de tal manera que si esta última crece, en la misma proporción y medida debe crecer el ingreso público.

De otra parte la ampliación de la base de contribuyentes, el empleo de medios adecuados de control, las facilidades para comprobar el cumplimiento y la adecuación del procedimiento económico coactivo han motivado una mejoría notable en la eficiencia recaudatoria del sistema impositivo y en su eficacia como instrumento promotor del desarrollo.

b) *Correspondencia Estructural con la Modernidad Económica*

La legislación impositiva federal, en forma ordenada, directa y decidida, ha fructificado en un esquema tributario sistemático, breve, fácil de entender y de aplicar.

Basta decir que hasta 1979 existían cincuenta y dos impuestos especiales y se encontraban vigentes cuarenta y tres ordenamientos fiscales, excluyendo las leyes de los impuestos sobre la renta y sobre ingresos mercantiles.

Al entrar en vigor en 1980 el Impuesto al Valor Agregado, quedaron abrogados veintiocho impuestos especiales y, al comenzar a regir la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicio al principio de este año, se armonizaron y conjuntaron en un solo ordenamiento, los impuestos sobre compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos, envasamiento de bebidas alcohólicas, producción y consumo de cerveza, venta de gasolina, tabacos labrados y, en el renglón de servicios, los de seguros de vida y teléfono.

Al revisar la Ley de Ingresos de la Federación para este ejercicio podemos constatar una sensible reducción a catorce conceptos genéricos de impuestos, que según la estimación de la propia Ley, producirán 922 500 millones de pesos de ingreso.

El nuevo sistema tiene como columna vertebral a los impuestos:

- sobre la renta, cuyos ingresos se estiman en 307 589 millones,
- y
- al valor agregado, con una estimación de 157 000 millones.

En segundo lugar aparecen varios impuestos que gravan el comercio exterior, las ventas, la producción y el consumo que se citan por su importancia recaudatoria:

<i>Concepto</i>	<i>Millones de Pesos</i>
– Impuesto sobre la exportación, incluyendo la de petróleo, gas y derivados	265 700
– Impuestos sobre la importación	60 110
– Impuesto especial sobre producción y servicios	58 762
– Impuestos al petróleo	44 800
– Impuestos a la minería	6 900
– Impuestos sobre compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos	5 630
– Impuesto sobre automóviles nuevos	2 873

el sistema se complementa con los siguientes impuestos:

– 1% sobre erogaciones	8 100
– adquisición de inmuebles	2 696
– tenencia o uso de vehículos	2 340

Como se ve, la simplificación del sistema por reducción del número de impuestos es básico.

Cabe hacer notar que del listado anterior habrá que eliminar el impuesto sobre compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos en el próximo año, dado que este rubro está incluido en el impuesto especial sobre producción y servicios y cuya aplicación se ha diferido en el citado concepto para 1982, lo que reducirá a 13 el mínimo de impuestos federales.

Una característica relevante de la nueva estructura impositiva es la consolidación de un régimen fiscal sobre el petróleo, gas natural y sus derivados que hace posible que el aprovechamiento por la nación de estos recursos naturales contribuya al desarrollo y beneficio general.

De otra parte, la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta distingue metódicamente el régimen aplicable a las sociedades mercantiles, pero conservando una estrecha vinculación y congruencia con los preceptos relativos a las personas físicas, como aparece de las disposiciones relativas a aumentos de capital, pago de pérdidas por accionistas, limitaciones a las deducciones en caso de préstamo a los socios, diferimiento del impuesto a los dividen-

dos que se reinviertan y el régimen de integración en materia de utilidades distribuidas.

El sistema se asemeja así a las modernas estructuras fiscales de los países más desarrollados económicamente, esto es, el impuesto sobre la renta personal y el impuesto a las sociedades como columna central; un impuesto genérico al consumo de satisfactores; los impuestos de aduana; varios impuestos indirectos sobre bienes o servicios de gran trascendencia para la economía interna como el tabaco, las bebidas y los combustibles; y finalmente, el impuesto a la nómina del personal empleado.

De este modo se ha dado el paso fundamental para lograr una vieja aspiración de nuestra hacienda pública: la correspondencia estructural del sistema federal de impuestos con la modernidad de la economía.

La nueva estructura del sistema evita que los contribuyentes y las autoridades tengan que conocer, interpretar y cumplir obligaciones contenidas en múltiples leyes; suprime la dispersión y disminuye la posibilidad de contradicciones; permite eliminar, en los aspectos de fiscalización, algunos controles físicos anacrónicos y facilita la organización de la administración tributaria por funciones, como más adelante se hará mención.

Para evitar que la complejidad de las múltiples resoluciones, circulares y criterios tradicionalmente emitidos en la esfera administrativa para dar aplicación concreta a las leyes impositivas, se convirtiera en un obstáculo para el cumplimiento de las obligaciones de la mayoría de los contribuyentes, así como el costo adicional que implica tener que contar con asesoría especializada, la multiplicidad de disposiciones administrativas ha sido substituída por una sola resolución que establece las reglas de carácter general aplicables respecto de cada uno de los impuestos federales, lo que imprime un alto grado de actualidad y elasticidad al sistema de aplicación de la Ley, manteniendo al propio tiempo su unidad, sencillez y estructura lógica.

c) *Uniformidad conceptual*

En la formulación de los nuevos ordenamientos fiscales se ha aplicado una técnica legislativa orientada a dar uniformidad conceptual a las obligaciones de los contribuyentes de varios

gravámenes, creando una estrecha vinculación que evita la duplicidad de disposiciones mediante adecuadas referencias y reenvíos de unos preceptos a otros, reduciendo al mínimo los deberes formales relativos a dichos impuestos.

Las obligaciones en materia de contabilidad, libros y documentación comprobatoria, la inscripción en el padrón de contribuyentes, la anualidad de los ejercicios, la igual oportunidad en la presentación de declaraciones anuales establecida por la gran mayoría de los contribuyentes, permiten relacionar el cumplimiento de un ordenamiento con el de otros y multiplica la utilidad para efectos fiscales de los registros, documentación y declaraciones.

En los casos de aplicación general para varios impuestos, las disposiciones han sido trasladadas, de los ordenamientos especiales al Código Fiscal de la Federación, como ocurre con las relativas a los conceptos de domicilio, residencia en territorio nacional, presunción de enajenación en fideicomiso, arrendamiento financiero, presunciones de hechos generadores o ingresos a partir de la observación de operaciones normales, documentos contables o cuentas bancarias.

d) *Congruencia entre los Impuestos*

La mayoría de los impuestos se calculan y pagan anualmente en ejercicios regulares que coinciden con el del impuesto sobre la renta, permitiendo confrontar los datos manifestados respecto de un impuesto con los declarados en relación con los otros.

Puede apreciarse que existe congruencia y armonía con otras disposiciones que configuran el sistema; tal es el caso de la donación que no se considera transmisión de dominio gravada por el impuesto al valor agregado, sino cuando la realicen empresas para las cuales el donativo no sea deducible para fines del impuesto sobre la renta, lo que significa que los requisitos para la deducibilidad en este gravamen sirven también para precisar la excepción en el otro. Los pagos por concepto de impuesto al valor agregado no son deducibles para efectos del impuesto sobre la renta, salvo que no se tenga derecho al acreditamiento o a la devolución conforme a la Ley del Impuesto al Valor Agregado. El monto deducible respecto de compras de importación en el impuesto sobre la renta o para calcular el impuesto al valor

agregado en la importación de bienes tangibles es el valor utilizado para fines del Impuesto General de Importación, lo que demuestra que las disposiciones en materia de importación, incluyendo la Ley de Valoración Aduanera de las Mercancías de Importación, encuadran con las de los impuestos sobre la renta y al valor agregado, en un todo armónico y congruente que lo configuran precisamente como un sistema.

2. *Equidad en la Imposición sobre la Renta*

La política tributaria se desenvuelve dentro del marco constitucional de proporcionalidad y equidad de las contribuciones, que consiste en un trato igual para las mismas capacidades contributivas y en un gravamen proporcionalmente más elevado para quienes más ganan.

La función redistributiva del ingreso captado por los impuestos se realiza en forma armónica con la función redistributiva del gasto público para corregir las distorsiones económicas entre sectores, factores y regiones.

En el renglón de los impuestos la trayectoria de la política fiscal ha sido relevante en los siguientes aspectos:

a) *Progresividad en las Tarifas*

Las tarifas han ido adecuándose a la capacidad contributiva de quienes más tienen y en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, la tasa marginal superior del gravamen se elevó hasta el 55% de la base gravable; para las sociedades mercantiles la tasa más alta es de 42%, tomando en cuenta que el residuo de la renta después del impuesto, está afecto al pago del impuesto sobre dividendos.

b) *Globalización*

El ingreso gravable ha ido creciendo con el perfeccionamiento del sistema acumulativo de las diversas fuentes de la renta de las personas físicas, cuyos ingresos en efectivo, en bienes o en crédito

se encuentran gravados en su totalidad, para hacer realidad los propósitos de progresividad del sistema.

c) *Transparencia*

Como la capacidad contributiva debe reflejarse en su dimensión real, en los casos en que las personas físicas tienen inversiones en forma de sociedades mercantiles, cuya personalidad deriva de una ficción legal, de acuerdo con los modernos conceptos de transparencia fiscal que recomiendan penetrar en el substrato económico de las transacciones para captar su objetividad, se estableció en el impuesto sobre ganancias que distribuyen las sociedades un sistema de integración que permite a las personas físicas acreditar la parte proporcional del impuesto sobre la renta pagado por la sociedad que distribuyó el dividendo, a condición de que acumulen a sus ingresos gravables tanto la ganancia distribuída como la parte proporcional del impuesto pagado por la sociedad.

d) *Exención a los Mínimos de Existencia*

El impuesto sobre la renta contiene una liberalización en todos los casos del salario mínimo anual de cada persona física, además de que en diversas ocasiones se han ajustado las tarifas para reducir la carga fiscal de los ingresos menos elevados en beneficio de los trabajadores, medidas importantes de protección y apoyo a la clase trabajadora que se han reforzado con la exención total de alimentos y productos de la agroindustria de la carga del Impuesto al Valor Agregado y la exención del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles por cada unidad habitacional hasta por 10 veces el salario mínimo anual.

3. *Imposición Generalizada sobre el Consumo*

En las primeras etapas de la imposición, los sistemas fiscales se caracterizan por contener múltiples gravámenes sobre la producción y el consumo de bienes, aplicando para cada uno de los productos cuotas especiales y procedimientos de control complejos.

A medida que las sociedades se van desarrollando se corre el riesgo de caer en un esquema complicado de gravámenes superpuestos, a veces incongruentes, que implican una pesada carga fiscal que paradójicamente se traduce en un rendimiento escaso para el fisco, por lo que en un momento de mayor desarrollo es conveniente generalizar en lo posible la imposición sobre el consumo.

Esta generalización requiere estudios económicos avanzados para definir con propiedad técnica los hechos generadores, precisar las cuotas adecuadas y establecer una administración fiscal eficiente.

En nuestro país, la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles hoy abrogada permitió una generalización en la carga sobre actividades comerciales e industriales, pero no fue suficiente para eliminar los múltiples impuestos especiales que tuvieron vigencia contemporánea al mismo.

a) *El Impuesto al Valor Agregado*

Con el establecimiento del Impuesto al Valor Agregado, nuestro país se ha colocado al lado de los que cuentan con sistemas avanzados de tributación, pues la amplitud de su objeto (enajenación de bienes, otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, prestación de servicios independientes e importación de bienes) generaliza la tributación sobre la mayoría de los bienes y servicios, sin elevar la carga real de los contribuyentes, en beneficio de los cuales se establece un solo ordenamiento con obligaciones similares respecto de las distintas actividades, productos y servicios, con una sola cuota y medios sencillos, pero eficaces de control.

b) *El Impuesto Especial sobre Producción y Servicios*

Como complemento al Impuesto al Valor Agregado se ha considerado necesario mantener gravámenes especiales sobre ciertos productos y servicios respecto de los cuales la cuota del valor agregado no resulta adecuada, cuando es indispensable el establecimiento de procedimientos de control físico o cuando un gravamen monofásico facilita el pago o el control del cumplimiento.

Con el propósito de simplificar su aplicación y entendimiento, dichos impuestos fueron agrupados en un solo ordenamiento en el que se sistematiza la definición de los hechos generadores y ajusta las cuotas, armonizando los gravámenes con el de valor agregado.

4. *Complementación del Sistema con otros Impuestos*

El nuevo sistema fiscal se complementa con otros impuestos que tienen como finalidad armonizarlo, considerando otras importantes materias que indican una capacidad contributiva manifiesta de las personas que permite incrementar, por otra parte, la recaudación.

a) *Los Impuestos al Petróleo*

Con objeto de que la riqueza petrolera de la nación coadyuve al financiamiento de los planes de desarrollo, el Ejecutivo Federal, en la iniciativa de Ley del Ingreso de la Federación, año con año, promueve ante el Congreso de la Unión los gravámenes que deben corresponder a la producción de petróleo crudo y gas natural, y sus derivados, así como los correspondientes a la importación y exportación de dichos productos y a la petroquímica.

Es a través de estos gravámenes como la representación nacional decide la parte que de esta riqueza nacional debe corresponder a las necesidades generales del país, utilizando el petróleo como palanca del desarrollo económico y social.

b) *La Valoración Aduanera en la Importación*

El nuevo régimen de valoración aduanera, adoptado a partir de julio de 1979, fortalece el papel de los aranceles en la política de comercio exterior, facilita el despacho de las mercancías y combate, con mayor eficiencia, el contrabando y la evasión fiscal, al tiempo que persigue acercarse a la realidad de las transacciones económicas, sustituyendo en lo posible los valores artificiales por los precios usuales en condiciones de competencia.

c) *El Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles*

El antiguo impuesto del Timbre, que originalmente tuvo un campo muy amplio de aplicación, pero que no respondía ya a la modernidad de la economía nacional, fue sucesivamente reducido a un impuesto sobre los actos, contratos y documentos de carácter civil.

El gravamen recaía sobre actividades cotidianas de los ciudadanos de importancia recaudatoria reducida, salvo el caso del impuesto sobre la compraventa de inmuebles, sin embargo obstaculizaba y molestaba la fluidez de esas actividades.

En esa virtud se decidió sustituirlo por un impuesto dinámico y razonable que grava la riqueza inmobiliaria al momento de su adquisición mediante la forma jurídica de la escritura pública.

d) *El Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos*

Por otra parte, se amplió el impuesto sobre tenencia de automóviles a otros vehículos representativos de capacidad contributiva o suntuarios, con objeto de que su posesión o tenencia sea motivo de tributación y se grave la mayor capacidad económica que manifiestan sus dueños.

5. *Otras Medidas Importantes de Política Fiscal para Inducir el Desarrollo*

a) *Apoyo al Sistema Alimentario Mexicano y Colaboración al Fomento Agropecuario*

La Planeación del financiamiento público coadyuva con varios objetivos prioritarios del Plan Global de Desarrollo, entre los que destacan la integración del Sistema Alimentario Mexicano, el fomento a la productividad agropecuaria y el impulso a la producción de artículos básicos.

El nuevo sistema fiscal ha sido dotado de la suficiente elasticidad para responder, casi de manera automática, a estos requerimientos nacionales.

Se ha eliminado en apoyo a esta directriz el Impuesto al Valor Agregado sobre los artículos alimenticios y sobre todos los insumos

y materias primas relacionadas con aquéllos, mediante la Iniciativa Presidencial de establecer la tasa cero aplicable a la enajenación de estos bienes y a la prestación de algunos servicios con ellos relacionados, iniciativa que el Congreso de la Unión aprobó en su último período de sesiones.

La planeación del financiamiento público mediante los importantes mecanismos de coordinación fiscal a que se hará mención más adelante, permitió asimismo una acción coordinada con los gobiernos de las entidades federativas, los que aceptaron de buen grado la propuesta presidencial de suprimir o suspender los impuestos estatales o municipales sobre la producción agropecuaria.

Ambas medidas han liberado la carga fiscal de estos productos en beneficio de la población.

a) *Los Impuestos al Petróleo*

b) *Los Estímulos Fiscales y el Fomento a las Exportaciones*

La planeación del financiamiento del desarrollo ha buscado armonizar los nuevos mecanismos con un diseño más avanzado de los estímulos fiscales.

Se ha abandonado la tendencia de otorgarlos mediante subsidios con cargo a impuestos específicos y se ha sustituido por un sistema de créditos contra cualquier impuesto federal, que se acopla adecuadamente a la técnica de acreditamiento que ya caracteriza a los impuestos sobre la renta y al valor agregado.

Se ha creado además un instrumento ágil que opera en forma autónoma denominado Certificado de Promoción Fiscal (CEPRO-FI) que simplifica la aplicación y disfrute de los beneficios concedidos.

A través de estos estímulos fiscales se ha inducido la generación de empleos permanentes, dentro de una sana política para los trabajadores del campo y la ciudad; se ha procurado el apoyo a la capacitación y la organización social para el trabajo, a la desconcentración de la actividad económica y los asentamientos humanos, dentro de un nuevo esquema regional que confiere énfasis a los puertos industriales y las franjas fronterizas.

En esta materia, se ha venido alentando la desconcentración geográfica de los centros productivos típicos hacia las regiones de

menor desarrollo relativo, impulsando la creación de empleos y promoviendo el surgimiento de nuevos polos de desarrollo.

En cuanto al fomento a las exportaciones destaca las acciones emprendidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en apoyo al proceso de integración del comercio fronterizo, y a la producción y fomento de las exportaciones, a través de diversos estímulos fiscales y de la desgravación del impuesto al valor agregado.

6. Inducción al Cumplimiento Voluntario

Es propósito de la administración fiscal lograr el cumplimiento espontáneo y suprimir la evasión por medio de la creación de conciencia de las responsabilidades de los contribuyentes.

a) Facilidades para el cumplimiento voluntario

Los nuevos ordenamientos fiscales inducen al cumplimiento voluntario, mediante plazos accesibles y formalidades sencillas de acatar.

Un claro ejemplo es la reducción del número de pagos provisionales de las personas físicas en el impuesto sobre la renta; en otros impuestos se eliminaron los controles físicos que implicaban costos adicionales a los contribuyentes, constituían una presión psicológica exagerada y requerían un pesado aparato administrativo, sustituyéndolos por registros contables y por una política de fiscalización integral.

Se han empleado profusamente los medios masivos de comunicación para informar a los particulares sobre las obligaciones fiscales, los calendarios de cumplimiento, los beneficios para el país y para cada uno de sus habitantes de una actitud responsable de los contribuyentes y se facilita el pago con el auxilio de la amplia red de sucursales de instituciones bancarias y de correo, así como distribuyendo gratuitamente las formas oficiales.

b) Facilidades por el Cumplimiento en el Ultimo Ejercicio

Una adición al Código Fiscal de la Federación limita el período de las liquidaciones al último ejercicio fiscal por el que se debió

presentar declaración, extendiéndolo únicamente cuando se comprueban irregularidades graves en el último ejercicio, lo que induce a los remisos a cumplir e ingresar al conjunto de contribuyentes cumplidos.

c) *Ponderación del Riesgo por Incumplimiento*

Han sido regulados con esmero los procedimientos de revisión de declaraciones y manifestaciones, de visitas domiciliarias de inspección y se aprovecha, en una actitud de confianza, el auxilio de los profesionales de la contaduría pública que dictaminan los estados financieros de los contribuyentes, convirtiendo el riesgo de descubrimiento en una posibilidad real, cuyas consecuencias inducen a los presuntos evasores a ponderar la conveniencia de cumplir, pues siempre resultará "más caro" ser descubierto.

7. *Eficiencia Administrativa del Sistema*

La aplicación efectiva de las normas que integran el nuevo sistema impositivo implica de medios e instrumentos adecuados por lo que paralelamente a la reforma fiscal y en armonía con ella se ha adoptado una mejor organización de la administración fiscal.

a) *Organización por Funciones y por Regiones*

La tradición en materia de organización había sido la separación de atribuciones por impuestos. En la actualidad la distribución del trabajo entre las unidades administrativas es funcional, lo que permite atender íntegramente los asuntos de cada área.

Se ha distinguido a las unidades normativas de las operativas, con lo cual la administración fiscal logra una aplicación objetiva de la Ley y una mayor eficiencia en el ejercicio de sus funciones.

En armonía con los programas de reforma administrativa del gobierno federal, la Secretaría fue organizada regionalmente, lo que acerca las autoridades normativas en el centro de la organización.

b) *Creación de Autoridad y Asignación de su Competencia*

De acuerdo con el principio de legalidad, las distintas unidades administrativas tienen facultades asignadas en forma expresa y configuradas legal y reglamentariamente, lo que hace que la competencia sea clara y se dé seguridad jurídica a los particulares.

En todos los casos en que la actuación de la autoridad fiscal pueda afectar la esfera jurídica de los contribuyentes, se han establecido procedimientos y formalidades respetuosos de las garantías individuales de audiencia y debido proceso legal.

c) *Colaboración Administrativa de las Autoridades de Entidades Federativas Coordinadas*

Parte importante de las facultades de aplicación de la ley fiscal federal ha sido incluida en los convenios y acuerdos de colaboración administrativa para ser aplicadas por los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los que para tal efecto actúan a través del aparato administrativo de sus Tesorerías y de los funcionarios competentes conforme a la legislación local.

d) *Reorganización del Tribunal Fiscal de la Federación*

El sistema fiscal federal, como un todo armónico y congruente comprende la estructura y funciones del Tribunal Fiscal de la Federación establecido para impartir justicia en materia fiscal.

El Tribunal ha sido reorganizado regionalmente con lo cual se correlaciona con el nuevo esquema administrativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con los mecanismos de colaboración administrativa de las entidades federativas, que configuran una estructura regional completa de las autoridades federales que aplican la Ley.

III. EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

1. *Fortalecimiento del Federalismo*

En los programas generales de gobierno de la República se encuentra inscrita con un trascendente significado la política de fortalecimiento del Federalismo.

Está concebida como un instrumento mediante el cual la Federación colabora financieramente con las Entidades Federativas y Municipios para asegurar que estos cuerpos esenciales de nuestra organización política cuenten con los recursos económicos suficientes para realizar las responsabilidades que nuestra Constitución les encarga.

Para este fin se ha establecido el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en base a la vigente Ley de Coordinación Fiscal.

Se tiene la convicción de que en él se sintetizan las experiencias adquiridas en 50 años de intentos y de planteamientos que han fructificado en este mecanismo de colaboración entre la Federación y los Estados para lograr que las finanzas públicas nacionales se conviertan en una estructura razonable, moderna y eficaz para promover el desarrollo armónico y equilibrado del país.

Las partes interesadas, Federación y Entidades Federativas, cuerpos esenciales de la organización política del pueblo mexicano, han ido descubriendo en la coordinación fiscal un terreno fértil de colaboración para el avance del país en su conjunto y de todas y cada una de sus regiones.

La política de apoyo financiero a Estados y Municipios ha penetrado también a otros campos de las finanzas públicas, complementando la coordinación fiscal mediante la reforma del artículo 117 fracción VIII de la Constitución, vigente a partir del 29 de abril pasado, en la que se fijan con nitidez los casos en que los propios Estados y Municipios pueden aprovechar y comprometer su crédito público, así como los requisitos y condiciones que se exigirán para que esta importante fuente de financiamiento del gasto público pueda emplearse con mayor firmeza para sus propios programas de gobierno.

La colaboración financiera y fiscal, a no dudar, está enriqueciendo y dando un sentido propios a nuestra organización federal de gobierno.

Esta forma de colaboración unida a la que se viene dando en otras materias como la educativa, la sanitaria, de comunicaciones, de asentamientos humanos y de inversiones públicas, han venido a configurar una concepción válida del Estado Federal Mexicano.

En efecto, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal constituye un delicado mecanismo legal respetuoso de las atribuciones que corresponden a los distintos poderes públicos de la Federación, de

las Entidades Federativas y de los Municipios y que robustece nuestra estructura federal de gobierno.

Se están superando así, dos corrientes históricas negativas del federalismo:

- El federalismo de la dispersión, en el que las acciones de la Federación y de los Estados se realizan disgregadas y muchas veces marchan en contradicción, y
- El federalismo contralista, en que la Federación absorbe las facultades de los Estados substituyéndose en su actuación.

Ambas nociones negativas del federalismo se superan ahora por la concepción política del Federalismo de la colaboración y de la acción concertada, congruente y respetuosa de las atribuciones constitucionales que corresponden a cada uno de los cuerpos políticos fundamentales del Estado nacional.

2. *La Coordinación Fiscal*

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es la respuesta que la planeación del financiamiento público de nuestro país ha dado a una de las más delicadas cuestiones en las relaciones financieras entre la Federación, los Estados y Municipios y cuya solución evita la superposición de cargas fiscales y logra la uniformidad en su aplicación en todo el territorio del país, a fin de inducir con firmeza su desarrollo armónico y equilibrado sin sacrificar la recaudación fiscal que corresponde a los citados entes públicos.

Se apoya en su antecedente inmediato: en las participaciones en impuestos federales exclusivos que por disposición constitucional se deben entregar a las entidades federativas, así como aquellas participaciones que en Ley, el Congreso de la Unión autorizaba a conceder a los Estados que mediante convenio de coordinación fiscal se comprometieron a no mantener impuestos locales o municipales sobre las materias concurrentes gravadas por la Federación, o bien cuando sin mediar convenio, se abstuvieran de hacerlo.

Este estado de cosas se ha transformado con objeto de hacer un sistema armónico que evite las distorsiones que se habían apreciado en las participaciones respecto de impuestos específicos.

Resultaba, paradójico que las participaciones en favor de las entidades crecían en menor proporción que el ritmo del crecimiento de la recaudación total en impuestos federales.

De otra parte, fue insuficiente el mecanismo para tomar en cuenta el distinto momento de desarrollo económico de las entidades federativas y para lograr un equilibrio en la distribución de las participaciones.

El actual sistema de coordinación fiscal responde con soluciones razonables a ambas preocupaciones. Las participaciones a Estados y Municipios se determinan ahora en función del total de la recaudación de los impuestos federales, permitiendo que aquellos se beneficien del mayor dinamismo del sistema federal de impuestos.

La estructuración de un Fondo General de Participaciones formado con el 13% de la recaudación total de impuestos federales más el porcentaje que signifiquen los impuestos locales y municipales que las entidades han convenido en derogar o suspender, que representan el 16.95% de la recaudación federal hace posible que las participaciones se incrementen en la misma proporción en que se incrementa la recaudación fiscal federal.

El modo de repartir el Fondo General permite a cada entidad federativa recibir las participaciones en la misma proporción como se genera la recaudación en su territorio.

El Sistema Nacional se integra además, con un Fondo Complementario de Participaciones, formado por el 0.50% de la recaudación federal de impuestos. Este Fondo cumple la función de equilibrar el reparto en atención a los desiguales niveles de desarrollo económico de los Estados, de tal manera que se favorece más a aquellas entidades federativas en las que ha sido menor la erogación por habitante efectuada por la Federación. La erogación que se toma en cuenta está determinada por el monto que por concepto de participaciones en impuestos federales recibe la entidad federativa y el importe del gasto corriente que en materia de educación primaria y secundaria realiza la Federación.

Además de los dos fondos anteriores se creó a partir de este año un Fondo de Fomento Municipal que se distribuye entre todos los municipios de cada Estado en la proporción que a éste correspondió en el Fondo Financiero Complementario. Este nuevo Fondo se integra con el 90% de la participación que corresponde a los

Municipios en el impuesto adicional del 1% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados.

En su significado económico el nuevo sistema representa un mecanismo de distribución y reasignación de recursos que apoya las políticas de una distribución más equitativa de la riqueza pública en el territorio del país.

Desde el punto de vista jurídico, el Sistema Nacional de Coordinación es un mecanismo armónico y completo, riguroso en respetar la soberanía de las entidades federativas y que prevee con celo y cuidado la participación de los distintos Poderes y Organos fundamentales de gobierno de la Federación, de las Entidades Federativas y de los Municipios, conforme a los principios y normas de nuestra Constitución Política Federal.

En su establecimiento se ha respetado nuestra forma federal de gobierno y las garantías individuales de los ciudadanos, los que se ven obviamente favorecidos del resultado de la coordinación fiscal, que evita la repetición de cargas y hace posible la estructuración de un razonable sistema nacional de impuestos.

3. Formación de un Espacio Económico Nacional

Uno de los resultados inmediatos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ha sido la aplicación uniforme en todo el territorio del país de iguales cargas fiscales sobre las materias de mayor significación nacional.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

La Hacienda Pública Federal se ha modernizado en un esfuerzo coherente que actualiza todos los elementos al servicio del país para impulsar su desarrollo pleno; la Hacienda Pública tiene ahora instituciones, mecanismos y procedimientos dinámicos y oportunos para que el Gobierno Federal atienda el financiamiento del desarrollo y prepare al país para actuar con independencia en sus relaciones de comercio frente a otras economías.

El sistema nacional de coordinación fiscal es una respuesta moderna, válida y originalmente mexicana a una de las cuestiones

más delicadas del estado federal: las relaciones financieras entre el estado nacional y los estados federados.

Este sistema es una solución armónica y completa, que respetando la soberanía de las entidades federativas integra un sistema nacional de impuestos moderno y capaz de promover el desarrollo armónico y equilibrado del país.

A un año de la fijación de los mecanismos básicos del nuevo sistema fiscal federal y del establecimiento del sistema nacional de coordinación fiscal, se perciben ya los resultados de esta planeación del financiamiento del desarrollo:

- 1o. Actualiza los instrumentos de financiamiento público del país, establece un sistema congruente que impulsa el crecimiento al ritmo que reclaman las necesidades sociales y promueve una distribución más equitativa de la riqueza nacional.
- 2o. Tiene capacidad para financiar el gasto público, y finalmente,
- 3o. Induce y encauza la labor de los mexicanos en el sentido de justicia y libertad del Plan Global de Desarrollo del Presidente López Portillo.