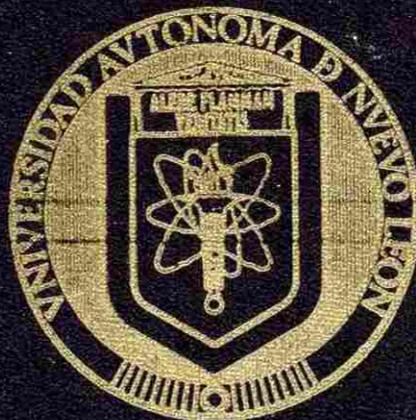


**UNIVERSIDAD AUTONOMA
DE NUEVO LEON
FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA
Y ADMINISTRACION**



**NOMBRE DE LA TESIS
IMPUESTO SOBRE SERVICIOS DE ACCESO A INTERNET**

**P O R:
JULIO LOPEZ REYES**

**COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRIA EN CONTADURIA P UBLICA CON ESPECIALIDAD EN
IMPUESTOS**

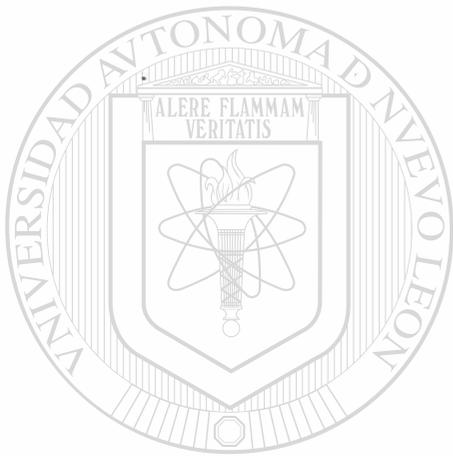
SAN NICOLAS DE LOS GARZA, N. L.

NOV. DEL 2001

TM
Z7164
.C8
FCPYA
2001
L66



1020146304



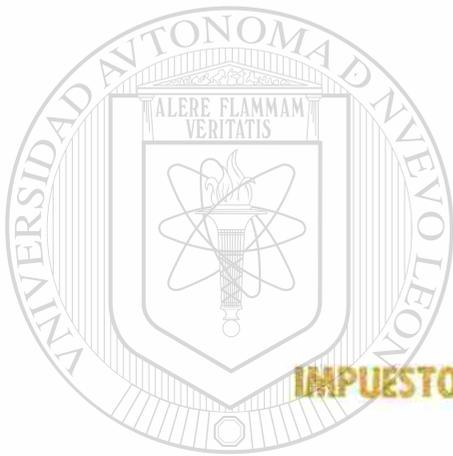
UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

UNIVERSIDAD AUTONOMA
DE NUEVO LEON
FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA
Y ADMINISTRACION



NOMBRE DE LA TESIS
IMPUESTO SOBRE SERVICIOS DE ACCESO A INTERNET

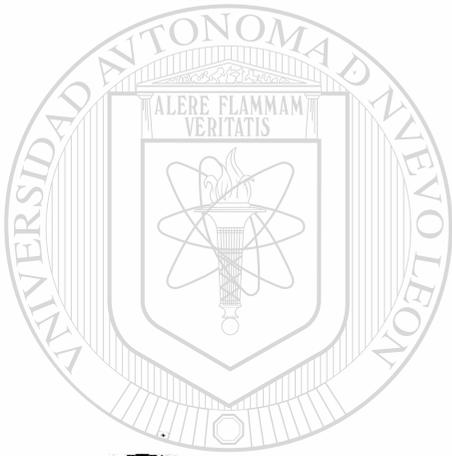
POR:
JULIO LOPEZ REYES

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS
COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRIA EN CONTADURIA PUBLICA CON ESPECIALIDAD EN
IMPUESTOS

SAN NICOLAS DE LOS GARZA, N. L. NOV. DEL 2001

0151-72160 VT. S
232372 Virtua

TM
27164
• 08
FCRYA
2001
• L66



UANL



**FONDO
TESIS**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



RECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

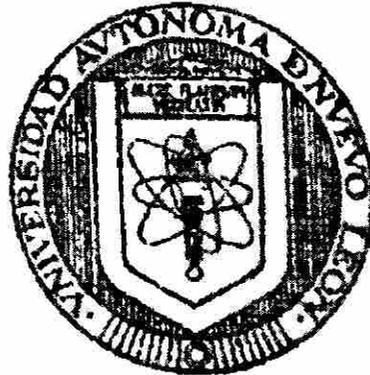


**FONDO
TESIS**

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE CONTADURÍA PÚBLICA Y
ADMINISTRACIÓN**



NOMBRE DE LA TESIS

IMPUESTO SOBRE SERVICIOS DE ACCESO A INTERNET

POR

JULIO LÓPEZ REYES



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



**COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRÍA EN CONTADURÍA PÚBLICA CON ESPECIALIDAD EN
IMPUESTOS**



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



**FONDO
TESIS**

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

ÍNDICE

DEDICATORIA	I
AGRADECIMIENTO	II
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO INTERNET PRIMERO 	3
A. DEFINICIÓN DE INTERNET	3
1. ¿Qué es internet?	3
2. Breve historia de internet	4
3. El world wide web	5
4. Controversias	5
5. Realidades	5
B. ANTECEDENTES	6
1. México	6
2. Estados Unidos y Canadá	7
3. El resto del mundo	7
4. Mitos y realidades	7
5. El futuro de internet	8
CAPÍTULO RELACIÓN SEGUNDO JURÍDICO-TRIBUTARIA	9
A. OBLIGACIÓN TRIBUTARIA	9
B. CRÉDITO FISCAL	9
C. CLASIFICACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES	10
1. Impuestos	10
2. Aportaciones de seguridad social	11
3. Contribuciones de mejoras	11
4. Derechos	12
5. Aprovechamientos	12
6. Productos	13
CAPÍTULO INGRESOS DE TERCERO LA FEDERACIÓN	14
A. INGRESOS DE LA FEDERACIÓN	14
1. Concepto de finanzas públicas	14
B. CLASIFICACIÓN DOCTRINARIA	14
1. Fuentes de las finanzas públicas	14

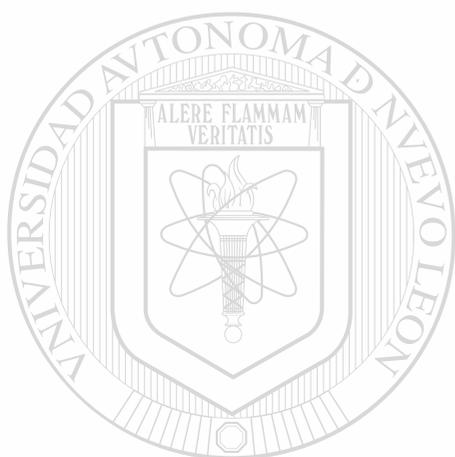
2.	Recursos tributarios	16
2.1	Concepto de tributo	16
2.2	Clasificación	16
2.2.1	Ingresos ordinarios y extraordinarios	16
2.2.2	Ingresos federales, estatales y municipales	17
2.2.3	Clasificación de los ingresos públicos en tributarios y no tributarios	17
2.2.4	Ingresos de capital	19
C.	GASTO PÚBLICO	19
1.	Necesidades que satisface la actividad financiera del Estado	19
CAPÍTULO CUARTO LOS IMPUESTOS EN MÉXICO		21
A.	HISTORIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO EN MÉXICO	21
1.	Época prehispánica	21
2.	Conquista y virreinato	22
3.	México independiente 1810-1824	23
4.	Juárez e intervención francesa	24
5.	Porfiriato	24
6.	Revolución 1910-1917	25
B.	CONCEPTO Y ELEMENTOS	25
1.	Concepto	25
2.	Definición adoptada por el Código Fiscal de la Federación	26
3.	Elementos	26
3.1	Sujeto activo de la relación fiscal	26
3.2	Sujeto pasivo de la relación fiscal	27
3.3	El objeto de la obligación fiscal y el objeto del impuesto	27
3.4	Relación jurídica	28
C.	PRINCIPIOS DE LOS IMPUESTOS	28
1.	Principio de constitucionalidad	28
2.	Principio de generalidad	29
3.	Principio de obligatoriedad	30
4.	Principio de vinculación con el gasto público	31
5.	Principio de proporcionalidad y equidad	32
5.1	Antecedentes	32
5.2	Principio de proporcionalidad	33
5.3	Principio de equidad	34
5.4	Definiciones y diferencias	35
6.	Principio de legalidad	36
D.	CLASIFICACIÓN DE LOS IMPUESTOS	36
1.	Impuestos directos e indirectos	36
2.	Impuestos personales y reales	37
3.	Impuestos con fines fiscales y extrafiscales	37

4. Impuestos de derrama, fijos, proporcionales, progresivos y regresivos	37
5. Impuestos instantáneos y periódicos	38
6. Impuestos federales, estatales y municipales	38
7. Impuestos de transferencia	39

CAPÍTULO QUINTO | LA COORDINACIÓN FISCAL 40

A. INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE LA COORDINACIÓN FISCAL	40
1. El poder tributario	40
1.1 La competencia tributaria	41
1.2 La competencia legislativa en materia tributaria	41
2. Entidades federativas	42
3. Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados	42
3.1 Facultades privativas de la Federación	42
3.2 Facultades del Ejecutivo Federal	42
3.3 Los Estados	43
3.4 Los Municipios	44
B. EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL	45
1. Convenciones Nacionales Fiscales	45
1.1 Primera Convención Nacional Fiscal	45
1.2 Segunda Convención Nacional Fiscal	46
1.3 Tercera Convención Nacional Fiscal	46
2. Nacimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	47
3. Convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos	48
3.1 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	48
3.2 Anexos al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	50
3.3 Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y Convenios Sobre Puentes de Peaje	50
3.3.1 Organismos en materia de coordinación	51
3.3.2 Reunión nacional de Funcionarios Fiscales	51
3.3.3 La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales	52
3.3.4 El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)	53
3.3.5 La Junta de Coordinación Fiscal	54
3.4 Anexos al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal	54
3.5 Convenios sobre Puentes de Peaje	55
4. Declaratorias de coordinación en materia federal de derechos y declaratorias de coordinación en materia del impuesto sobre adquisición de inmuebles	55
4.1 Violaciones al Convenio de Colaboración	56
4.2 Declaratorias de Coordinación en Materia del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles	57

5.	Acuerdo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Distrito Federal	57
5.1	Razones jurídicas para la realización del acuerdo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Distrito Federal	57
5.2	Acuerdo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Distrito Federal para la colaboración administrativa en materia Fiscal Federal	58
5.3	Los ingresos coordinados	58
6.	Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal que celebran el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Gobiernos de los Estados	59
6.1	Aspectos generales	59
C.	LAS PARTICIPACIONES DE LOS INGRESOS FEDERALES	61
1.	Tipos de coordinación	61
1.1	Coordinación de impuestos	61
1.2	Coordinación en impuesto sobre adquisición de inmuebles	62
1.3	Coordinación en derechos	63
2.	Entidades federativas	63
2.1	Derechos locales o municipales	64
2.1.1	Derechos estatales	65
2.1.2	Impuestos municipales	65
2.1.3	Derechos municipales	65
CAPÍTULO SEXTO	LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS	67
A.	GENERALIDADES DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS	67
1.	Antecedentes	67
2.	Fundamento legal	68
3.	Estructura de la ley	69
4.	Características	70
B.	PROYECTO DEL IMPUESTO SOBRE SERVICIOS DE ACCESO A INTERNET	72
1.	Exposición de motivos	72
2.	Texto del Impuesto Sobre Servicios de Acceso a Internet	73
C.	MARCO LEGAL	77
1.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	77
2.	Ley de Ingresos de la Federación	78
3.	Ley de Coordinación Fiscal	82
	CONCLUSIONES	84
	ANEXOS	86
	GLOSARIO	87



UANL

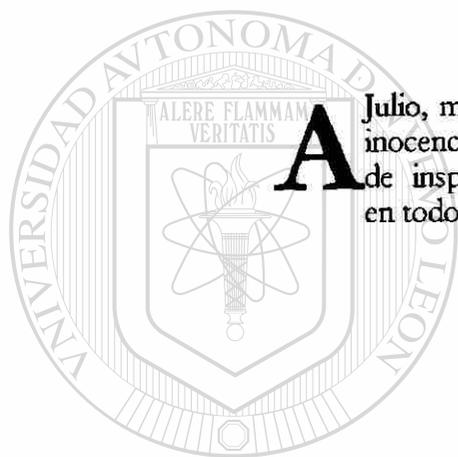
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

DEDICATORIA

A Mony, mi amada esposa, que con su amor y su apoyo incondicional me dio la fuerza necesaria para culminar la maestría.



A Julio, mi pequeño hijo, que con su inocencia y bondad ha sido fuente de inspiración para desarrollarme en todos los aspectos de mi vida.

UANL

A Linda, mi querida suegra, que ha sido un pilar fundamental en mi formación como persona.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

A mis cuñados, Claudía, Elsa, Rene, Rodolfo y Oscar, por el apoyo mostrado al cuidar de mi familia cuando me trasladaba a Monterrey a estudiar la maestría.

AGRADECIMIENTO

A los todos y cada uno de los
catedráticos que tuvieron a bien ser
parte activa en mi formación
intelectual.



A los miembros del jurado, el M.D.F. Juan Paura García, el M.A. Héctor Contreras Huerta y el M.A. Rogelio Jaramillo Garza, quienes dan su voto de calidad, certificando que soy un digno egresado de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

A l Lic. Juan Paura García, maestro y amigo, por su desinteresado apoyo y acertados comentarios que tubo a bien expresar respecto al contenido de la presente tesis, así como también por ayudarme a forjar una visión más clara dentro del ámbito fiscal de nuestro país.

INTRODUCCIÓN

El nuevo federalismo ha puesto en marcha mecanismos de coordinación fiscal, que se traducen en la disposición de mayores recursos para los estados y los municipios.

Sabemos que el municipio es el centro de las actividades públicas y privadas; que es ahí en donde las acciones del gobierno se traducen en obras y servicios; que es ahí en donde la vida de las familias y las actividades productivas de las empresas se realizan día con día.

La transferencia de responsabilidades y recursos, del gobierno federal hacia los estados y los municipios, está dándoles tareas que antes se decidían y operaban de una manera centralizada.

El fortalecimiento de los municipios es una urgencia que nos orienta hacia la creación de un nuevo modelo en la relación administrativa, financiera y fiscal de los tres ordenes de gobierno.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se encuentra integrado legalmente por la Ley de Coordinación Fiscal, el Convenio de Adhesión y sus anexos, lo que permite la implementación del Sistema de Participaciones. Además de que el Convenio de Colaboración Administrativa, coadyuva al mejor funcionamiento de la Coordinación Fiscal.

Al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se adhieren las entidades federativas que así lo desean mediante la firma de un Convenio de Adhesión que se celebra con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura.

Por su parte, la Ley de Coordinación Fiscal tiene como objetivo principal el coordinar el Sistema Fiscal Nacional y el de fortalecer a las haciendas públicas, tanto del Distrito Federal como de los estados y de los municipios.

Es necesario fortalecer los lazos de coordinación entre la federación y los estados, toda vez de que estos esquemas de trabajo conjunto y de colaboración, son justamente el tipo de mecanismos que se requieren para promover el federalismo, el fortalecimiento de los estados y municipios, y la integración regional.

En esta tesitura, mediante el presente estudio, que es un proyecto técnica y legalmente sustentado, pretendo demostrar la hipótesis de la factibilidad de que la Federación incremente las participaciones que corresponde a las haciendas públicas de los municipios, mediante la aplicación del Impuesto Sobre Servicios de Acceso a Internet; porque sabemos que este orden de gobierno, enfrenta los retos más grandes de nuestros tiempos, y muchas veces su incapacidad técnica y financiera, genera un desequilibrio entre la disponibilidad de recursos y capacidades y la magnitud de los problemas que tienen que atender.

De esta manera, en el Capítulo Primero de este trabajo defino el concepto del objeto mismo del impuesto que pretendo aplicar. En ese mismo apartado presento una breve reseña de cómo el internet ha ido evolucionando desde sus inicios hasta nuestros días y el futuro que le espera, sin dejar a un lado su desarrollo en nuestro país.

El financiamiento del desarrollo del Estado, se encuentra sustentado mayormente en los recursos tributarios, por tal motivo, en el Capítulo Segundo realizo un breve recordatorio de lo que es la obligación tributaria, el crédito fiscal y la clasificación de las contribuciones.

Por otra parte y siguiendo la secuencia de nuestro estudio, en el Capítulo Tercero realizo un análisis respecto de los ingresos de la Federación, así como, de su clasificación doctrinaria y, el destino final de los mismos, que son las necesidades que satisface la actividad financiera del Estado.

La idea fundamental de este trabajo de investigación es la de sustentar la factibilidad de la implementación del Impuesto Sobre Servicios de Acceso a Internet, por lo que en el Capítulo Cuarto, presento un análisis detallado de los impuestos en México, tomando en cuenta aspectos tales como, su historia en nuestro país, los conceptos y elementos, así como, los principios y la clasificación de los mismos.

La finalidad de la aplicación del Impuesto Sobre Servicios de Acceso a Internet es la de proporcionar a los gobiernos estatales y municipales mayores recursos financieros para hacer frente a los retos que presentan las diversas regiones de nuestro país, de esta forma en el Capítulo Quinto presento un estudio detallado de los diferentes elementos que conforman la coordinación fiscal, analizando en primera instancia los instrumentos jurídicos de la coordinación fiscal, así como también, analizo en su conjunto al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sin dejar de mencionar las participaciones de los ingresos federales.

Finalmente, y tomando como base que el presente trabajo esta concebido bajo la perspectiva de la aplicación del Impuesto Sobre Servicios de Acceso a Internet como un impuesto especial, en el Capítulo Sexto, analizo a la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios presentando sus antecedentes, su fundamento legal, su estructura y sus características, toda vez de que es el ordenamiento legal que se utilizará como punto de referencia para la aplicación del impuesto que nos ocupa. En este mismo apartado presento el proyecto del Impuesto Sobre Servicios de Acceso a Internet, así como el marco legal que lo sustenta.

A. DEFINICIÓN DE INTERNET

1. ¿Qué es Internet?

Por la forma como se habla de Internet, parece que es algo completamente nuevo, pero lo cierto es que la red de redes existe desde hace más de 35 años.

Una red se forma cuando conectamos varias computadoras entre sí, no importa si son solo dos o miles de ellas. Al estar conectadas, las computadoras se vuelven aún más poderosas y su utilidad crece, pues resulta posible utilizarlas como herramientas de comunicación, intercambio de información y trabajo en equipo.

Existen dos tipos principales de redes, las locales (LAN, por sus siglas en inglés) y las de área extensa (WAN). Una LAN es un conjunto de computadoras unidas entre sí por un solo cable y que se encuentran concentradas en un espacio relativamente pequeño, como un cuarto, un edificio o un conjunto de edificios. La mayoría de las redes empresariales o institucionales son locales.

Una WAN es un conjunto de computadoras dispersas en un área muy extensa, que puede abarcar hasta varios países o continentes. Un segmento de la red se une a los demás mediante líneas telefónicas, enlaces satelitales, fibra óptica o microondas celulares. Las computadoras de una gran transnacional o de un gobierno pueden formar parte de una WAN.

Al estar conectada en red, ya sea LAN o WAN, una computadora puede comunicarse con cualquier otra máquina de la red, sin importar el modelo o la marca, e intercambiar información. Solo se necesita que ambas máquinas compartan el mismo protocolo de comunicación. Es decir, que "hablen" el mismo idioma.

Internet es una gigantesca red de computadoras que utilizan un mismo protocolo de comunicación, formada por miles de redes independientes de diversos tamaños y distribuidas por todo el mundo. Al formar parte de Internet, una computadora adquiere la capacidad de comunicarse con millones de computadoras y acceder cualquier información ofrecida por ellas. Internet puede convertir a nuestra humilde computadora personal en una poderosa herramienta de información.

Pero aunque es posible definir a Internet como una gran red o una red de redes, dejarlo así es quedarse corto. El verdadero poder de Internet no radica en la conexión de las computadoras, sino en la unión de los millones de personas que las utilizan. Más que nada, Internet es un nuevo medio de comunicación, que nos permite observar el mundo desde un ángulo diferente del que nos ofrecen los medios tradicionales y además participar en ese mundo.

El Internet es la red de computadoras más grande del mundo. La misma interconecta computadoras en 180 países del mundo y es accesada por sobre 50 millones de usuarios. Se le conoce además como la "red de redes" ya que interconecta redes de computadoras de corporaciones, agencias gubernamentales, instituciones educativas y otras.

2. Breve historia de Internet

Hace más de 35 años. A mediados de la década de 1960, temiendo que la guerra fría derivara en un ataque nuclear, el Departamento de Defensa de Estados Unidos comenzó a buscar la manera de construir una infraestructura de redes de cómputo, capaz de soportar la pérdida de una de sus partes sin que eso afectara a las demás.

Esta red tendría la particularidad de poder buscar rutas alternas de llevar la información en caso de que un nodo fuera destruido. Ese proyecto fue conocido como ARPAnet, ya que la dependencia encargada de realizarlo fue la Advanced Research Projects Agency (ARPA). La Asociación Nacional para la Investigación Científica tomó las riendas del proyecto y comenzó a desarrollar estándares y programas para facilitar el acceso a la información y a los servicios disponibles en la red. Las universidades comenzaron a unirse a dicha red con el propósito de facilitar el intercambio de información entre las instituciones educativas del mundo. En 1970 se lograron enlazar entre sí cuatro universidades: Stanford, UCLA, UCSB, y la Universidad de Utah.

Las posibilidades de intercambio de información y de comunicación remota, no pasaron desapercibidas para los investigadores académicos, quienes comenzaron a pedir a sus instituciones que se conectaran a la nascente red. Para 1972, aproximadamente 40 universidades ya formaban parte de la ARPAnet, y sus computadoras tenían la capacidad de intercambiar mensajes y archivos, además de controlar a otras computadoras a distancia.

Hasta ese momento, el manejo de redes únicamente era posible en las grandes instituciones que contaban con computadoras de alto nivel. Sin embargo, a mediados de los setentas, la introducción de las minicomputadoras y la creación de UNIX (un sistema operativo de bajo costo, capaz de manejar redes) permitió el ingreso a Internet a instituciones medianas y pequeñas. De esa manera, por todas partes empezaron a multiplicarse las redes.

Después, cuando en 1990 se decidió eliminar la obligación de contar con apoyo gubernamental para poder conectarse a Internet, dió comienzo un periodo de extraordinario crecimiento de la red, gracias al inicio de las actividades comerciales a través de ésta. De casi 160,000 computadoras que en 1990 estaban conectadas a Internet, a mediados de 1995 se había llegado a un total de alrededor 5,000,000 de conexiones.

Es importante señalar que el crecimiento de Internet no fue planeado por nadie y ha sido hasta cierto punto accidental. El conjunto de redes que forman Internet no pertenece a nadie ni está controlado por una sola persona o grupo de personas. Cada red es independiente y puede manejarse como sus dueños lo prefieran. Esta es la causa de la gran diversidad que se puede hallar en Internet, pero también del desorden y la dificultad de encontrar información que la caracterizan.

3. El World Wide Web

La diversidad de los equipos conectados a la red hacía muy difícil para los usuarios el navegar a través de la misma. Es aquí donde se crea un lenguaje de programación llamado HTML (HyperText Markup Language) para facilitar el intercambio de información y para estandarizar el interfaz gráfico.

Inicialmente el lenguaje apoyaba solamente hipertextos. Hoy en día, el lenguaje ha evolucionado y puede manipular texto, imágenes, sonido, video, animación y otros medios. A este servicio gráfico se le conoce como el World Wide Web (WWW).

Contrario a lo que muchas personas piensan, el WWW no es el Internet. El WWW es uno de los muchos servicios que se accesan a través del Internet. La popularidad del WWW se debe a su fácil y atractivo interfaz gráfico y la capacidad de desplegar texto en diferentes tamaños y estilos, gráficos de forma interactiva (botones, links, formularios electrónicos, etc.). Es el WWW el servicio que ha hecho que la palabra "Internet" sea parte de nuestro vocabulario diario.

4. Controversias

El Internet no ha surgido sin sus controversias. El Internet se desarrolló de forma tan rápida que las leyes no tenían una forma de regular la información que se publica en este medio. Por tal razón, es posible accesar todo tipo de información en el Internet, alguna de ésta contiene material no apto para menores de edad. El tema de la libre expresión en el Internet es uno de mucha discusión.

5. Realidades

Por encima de todos estos aspectos, el Internet está aquí para quedarse. Son pocas las veces en que se puede predecir el impacto de una nueva tecnología sobre la sociedad, pero todos los expertos coinciden en que el Internet es una tecnología que

tiene y tendrá un impacto enorme en el modo en que se accesa la información y en el modo en que nos comunicamos como ciudadanos de este planeta.

La impresión general es que el Internet será una necesidad y que las personas que no estén conectadas van a estar en gran desventaja de aquellos que han adoptado esta nueva tecnología de comunicaciones. También estarán en desventaja las compañías que no decidan pertenecer a esta red de información.

B. ANTECEDENTES

1. México

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, dependencia gubernamental encargada de realizar los censos y estadísticas oficiales referentes a población, servicios y economía entre otros, ha realizado diversos estudios los cuales, han proporcionado información de gran importancia relativa al uso de internet en México, que dicho sea de paso, es una herramienta informática relativamente nueva en nuestro país.

En México el uso de internet ha tenido un rápido crecimiento, ya que, en 1995 existían 94,000 usuarios y para el año 2001 existen más de 3,000,000 de usuarios.

En 1999, de los 2,453,000 usuarios, aproximadamente el 57% de los mismos se encuentran en el sector de negocios, el 24% de los usuarios se encuentran relacionados con el hogar, el 15% de usuarios están relacionados con el sector educativo y el 4% de los usuarios se encuentran dentro del sector del gobierno.

En el año 2000, México ocupó el segundo lugar en computadoras instaladas con 8.25 millones, siendo superado por Brasil que contó con 8.54 millones, y en número de usuarios, México ocupó nuevamente el segundo lugar con 2.04 millones, siendo superado de igual manera por Brasil que contó con 5.19 millones.

Considerando que el internet es una herramienta de comunicación, podemos hacer una comparación tomando como referencia las líneas telefónicas instaladas en México en el año 2000, las cuales ascendieron a 119 por cada 1000 habitantes y en ese mismo año los usuarios de internet fueron 20 por cada 1000. Aun y cuando existe una diferencia de casi 83% entre las líneas telefónicas y los usuarios de internet por cada 1000 habitantes, no hay que olvidar que en México el uso de internet se comenzó a extender a partir de 1994.

2. Estados Unidos y Canadá

Nielsen Media Research, la compañía que realiza las famosas encuestas en la televisión norteamericana, a realizado el primer estudio sólido y científico del Internet.

Aunque el estudio cubre solamente a Estados Unidos y Canada, el mismo revela información muy valiosa que podemos utilizar para estimar el tamaño y alcance de la población que tiene acceso al Internet. Estos son algunos de los resultados:

- ◆ Aproximadamente 37 millones de personas en Estados Unidos y Canada tienen acceso al Internet de forma directa o a través de un amigo, colega o servicios comerciales como America On-Line, Compuserve y otros. Esto equivale a un 17% de la población total de E.U y Canada.
- ◆ 24 millones de personas accesoron el Internet en el pasado mes.
- ◆ El usuario promedio pasa alrededor de 5 horas y media conectado al Internet al mes.
- ◆ 34% de los usuarios del Internet son mujeres
- ◆ 66% accesan el Internet desde el trabajo
- ◆ 25% de los usuarios que usan el WWW tienen ingresos de sobre \$80,000 anuales.

3. El resto del mundo

- ◆ Se estima que sobre 200 millones de personas conectadas al Internet mundialmente
- ◆ Sobre 180 países del mundo tienen acceso al Internet

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

4. Mitos y realidades

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

- ◆ El Internet se puede acceder de igual forma no importa la plataforma de computación que se use, ya sea Macintosh, Windows o UNIX.
- ◆ El acceso al Internet es muy económico (sólo \$19.95 al mes ó menos)

El World Wide Web (WWW) no es el único servicio que ofrece el Internet, existen otros como el Gopher, ftp, irc, telnet y otros.

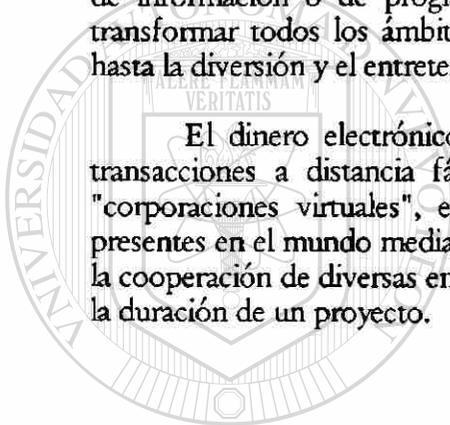
5. El futuro de Internet

El ritmo de crecimiento que la red registra en nuestros días es de un promedio del 15 por ciento mensual. Cabe señalar que la gran mayoría de los nuevos usuarios son estudiantes y personas dedicadas a negocios.

Esto ha sido posible gracias a una constante evolución en la tecnología y en las aplicaciones que hacen funcionar la red. Dicha evolución se traduce en la simplificación de las herramientas necesarias para acceder la información de Internet, así como en la creación de nuevas herramientas que permiten que cada vez más gente pueda dominar los procedimientos requeridos para publicar información propia.

Este fenómeno, a su vez, ha abierto las puertas para el desarrollo de aplicaciones más innovadoras y prácticas. Internet está haciendo posible no solamente el intercambio de información o de programas, sino la creación de nuevos conceptos capaces de transformar todos los ámbitos de nuestra vida diaria, desde la educación y la ciencia, hasta la diversión y el entretenimiento, y por supuesto, los negocios.

El dinero electrónico es ya una realidad, mediante la que es posible realizar transacciones a distancia fácilmente y con poco riesgo. Pronto habrá docenas de "corporaciones virtuales", empresas que físicamente no existen, sino que se hacen presentes en el mundo mediante la Internet. Estas empresas pueden formarse a través de la cooperación de diversas empresas o individuos y funcionar constantemente o solo por la duración de un proyecto.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CAPÍTULO	RELACION
SEGUNDO	JURÍDICO-TRIBUTARIA

A. Obligación Tributaria

Dentro del orden jurídico total de cada Estado, el primer rango está ocupado por las normas constitucionales cuya función es la de expresar las bases fundamentales de dicho orden. Así, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos opera como el vértice y el punto de apoyo de todo ese orden normativo.

Por eso, la constitución es indistintamente calificada como “Ley Fundamental” y como “Ley Suprema”, porque a la vez que proporciona los principios jurídicos esenciales de todo derecho positivo, representa la norma superior a cuyos dictados debe subordinarse el resto de la legislación nacional.

En esta tesitura, resulta un tema de la mayor importancia el conocer en cierta profundidad los principios tributarios que se desprenden de nuestra Carta Magna, debido a que el conocimiento de los mismos le permite evaluar con precisión el contenido de toda la legislación fiscal ordinaria, tanto federal como estatal, para poder determinar los casos en que tales Leyes carezcan de validez jurídica por contener, total o parcialmente, visos de inconstitucionalidad.

Nuestras Leyes fundamentales, desde los remotos tiempos de la independencia nacional, han procurado, tal y como lo exigía Adam Smith, estructurar el Sistema Fiscal Mexicano sobre principios de equidad, justicia, y proporcionalidad, pensando no sólo en el bien del Estado, sino pensado también en la protección de los derechos ciudadanos.

Así, el texto de la fracción IV del artículo 31 de la Carta Magna vigente, estatuye que:

“Artículo 31. Son obligación de los mexicanos:
Fracción IV. Contribuir para los gastos públicos, de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

B. Crédito Fiscal

Los recursos tributarios que el Estado tenga derecho a percibir, incluyendo aquellos que se deriven de responsabilidades de sus servidores públicos según lo establecido por el artículo cuarto del Código Fiscal de la Federación, son considerados como: “Créditos Fiscales”.

Si el responsable del pago de un crédito fiscal no lo cubre dentro de los límites y plazos correspondientes, éstos deberán ser actualizados, generándose alrededor diversos conceptos como:

- ◆ Recargos
- ◆ Multas
- ◆ Indemnizaciones
- ◆ Gastos de ejecución

Estos conceptos, se consideran como créditos fiscales accesorios al crédito fiscal principal, los cuales podrá cobrar el Estado a través de medios coercitivos, constituyéndose así, en recursos para el mismo.

De esta forma, se puede señalar la gran importancia de los recursos tributarios como fuente de ingresos del Estado, dada la actividad económica de la nación, así como el destino final de los mismos.

C. CLASIFICACION DE LAS CONTRIBUCIONES

Conforme al artículo segundo del Código Fiscal de la Federación los ingresos del Estado se clasifican en:

1. Impuestos

“Son las contribuciones establecidas en ley, que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma, distintas a las señaladas en las Fracciones II, III y IV”.

Al respecto Francisco Ponce Gómez autor del libro Derecho Fiscal realiza un breve análisis de los impuestos, señalando algunas de sus características:

- ◆ *Los impuestos son contribuciones.* Esto quiere decir que son obligaciones que deben cumplirse de acuerdo con la fracción IV del artículo 34 constitucional y, a cambio de ello, el contribuyente no recibe nada en concreto.
- ◆ *A cargo de personas físicas o morales.* Esto significa que el sujeto obligado a cubrir un gravamen, puede ser una persona física, es decir, un hombre considerado individualmente o una persona moral, conjunto de personas físicas que persiguen fines comunes y lícitos.

- ◆ *A quienes se encuentren en la situación jurídica o de hecho previstos por la ley.* Esto quiere decir que la obligación de pagar impuestos está a cargo de aquellas personas cuya situación coincide con el hecho generador del crédito fiscal y es independiente de la voluntad del obligado, ya que el Estado unilateralmente impone la obligación de hacerlo y puede ejercer la coacción que sea necesaria para constreñirlo a que cumpla la obligación.
- ◆ *Debe destinarse a satisfacer los gastos públicos.* Esta característica, se corrobora con la lectura de la fracción IV del artículo 31 constitucional cuando dispone que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado y Municipios en que residan.

2. Aportaciones de seguridad social

De acuerdo con el artículo segundo del Código Fiscal de la Federación “son las contribuciones establecidas en ley, a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley, en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado”.

Es decir que los ingresos que se obtengan por el concepto anterior, tendrán un destino previamente establecido.

Este tipo de contribuciones tiene sus propias características que son:

- ◆ No se incluye su producto en el presupuesto del Estado.
- ◆ En condiciones normales, la recaudación no está a cargo de los Organismos Fiscales del Estado, sino que la autoridad encargada de administrar estas aportaciones cuenta con los elementos propios para su recaudación y exigibilidad.
- ◆ El importe de lo recaudado no ingresa a la Tesorería de la Federación, sino directamente al patrimonio del ente recaudador y administrador de fondos.

3. Contribuciones de mejoras

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

Para su establecimiento, es necesaria la realización de una obra pública determinada, por ejemplo: vías de comunicación, agua, luz, etc.

La Ley de Ingresos de la Federación considera a las contribuciones de mejoras públicas de infraestructura hidráulica, las obras que se llevan a cabo sobre el drenaje urbano y el drenaje profundo, que benefician a toda la colectividad.

4. Derechos

“Son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado, en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados, cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos.

También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado”.

Las características de los derechos se pueden resumir de la siguiente forma:

- ◆ Son contribuciones porque se establecen por el estado en el ejercicio de su poder tributario.
- ◆ Son prestaciones obligatorias, cuando se otorga un servicio público, o se usa o aprovecha un bien de dominio público a favor de una persona, la cual queda obligada al pago del gravamen correspondiente.
- ◆ Son prestaciones normalmente en dinero, que deben cubrirse antes o después, según el caso de que la administración pública haya prestado el servicio público solicitado, o autorizado el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público.
- ◆ La Ley Federal de Derechos y el Artículo 20 del Código Fiscal de la Federación prevén que los derechos se cubran en dinero sea en efectivo, cheques personales, giros postales, telegráficos o bancarios y las transferencias de fondos reguladas por el Banco de México.
- ◆ Se generan por la prestación de un servicio por parte del Estado en sus funciones de derecho público de la nación.

5. Aprovechamientos

Previstos por el Código Fiscal de la Federación en su artículo tercero los señala como aquellos ingresos que el Estado percibe en sus funciones de derecho público,

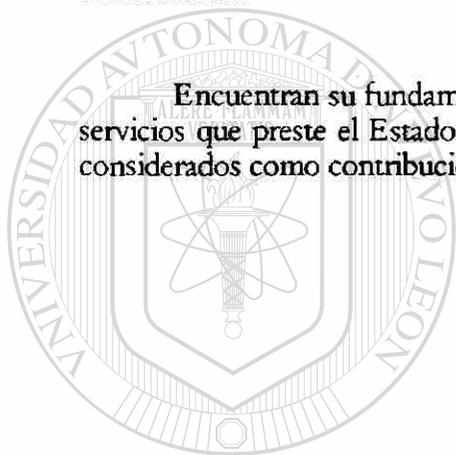
distintos de las contribuciones, de los ingresos que deriven de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Conforme a lo establecido por la Ley de Ingresos de la Federación, la S.H.C.P. está facultada para fijar o modificar los aprovechamientos que se cobren por el uso o goce de los bienes de dominio público de la nación, respecto a los cuales no se hubieren establecido derechos en la ley respectiva o en alguna otra disposición legislativa.

Para establecer el monto de los aprovechamientos señalados, es necesario considerar los criterios de eficiencia económica, así como saneamiento financiero de los organismos públicos que realicen tales actos.

6. Productos

Encuentran su fundamento en el Artículo Tercero, como contraprestaciones por servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, por lo que no son considerados como contribuciones.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CAPÍTULO | INGRESOS DE TERCERO | LA FEDERACIÓN

A. INGRESOS DE LA FEDERACIÓN

1. Concepto de Finanzas Públicas

Del estudio de la actividad financiera del Estado, han surgido numerosas definiciones de las finanzas públicas. La doctrina italiana la ha definido como la ciencia que tiene por objeto:

Estudiar las diversas maneras por cuyo medio el Estado se procura las riquezas materiales necesarias para su vida y funcionamiento, así como la forma en que dichas riquezas serán utilizadas.

Joaquín B. Ortega, las definió como “La ciencia que estudia los principios abstractos, los objetivos políticos, los medios económicos y las normas jurídicas positivas que rigen la adquisición, la gestión, y el medio de empleo de los recursos o elementos económicos requeridos por el Estado para la satisfacción de las necesidades públicas, por medio de los gastos públicos”.

Como se observa, ambas definiciones coinciden en algunos elementos, al señalar que mediante las Finanzas Públicas es como el Estado va a hacerse de los medios que le son necesarios para desarrollar sus funciones, así como cubrir los gastos erogados para la realización de las mismas.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

B. CLASIFICACIÓN DOCTRINARIA

1. Fuentes de las Finanzas Públicas

Existen diversas formas mediante las cuales el Estado puede allegarse de recursos económicos para cumplir con las funciones que tiene encomendadas, entre las cuales, de acuerdo a su importancia, se pueden mencionar las siguientes:

- ◆ Precio Público
- ◆ Emisión de Moneda
- ◆ Empréstito Público
- ◆ Recursos Tributarios

Entre las formas de obtención del ingreso del Estado, encontramos *el precio público*. Este es aquél que percibe el Estado por concepto del provecho que se obtiene de

determinadas empresas de su propiedad, donde la utilidad obtenida es destinada a sufragar el gasto público.

Dentro del sector público, existen también otras empresas en las cuales el Estado tiene participación, sin embargo éstas no se encuentran totalmente bajo su dominio y manejo. Este tipo de empresas, generalmente son creadas para cubrir algunas áreas de la actividad económica que son consideradas por su importancia como estratégicas, un ejemplo de éstas es la petroquímica.

La *emisión de moneda*, es un medio del Estado para la obtención de recursos, que merece especial atención, ya que tiene como finalidad primordial y dentro de lo posible, proveer a la economía del país de moneda nacional, estableciendo como objetivo principal la procuración de la estabilidad de su poder adquisitivo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala como actividad estratégica reservada para el Estado la emisión de billetes y la acuñación de moneda, facultad que el Ejecutivo lleva a cabo a través del Banco de México.

Lo anterior también podría ejemplificarse en la actividad que se da entre los particulares, cuando éstos ante la necesidad de allegarse de recursos de tipo económico, generan dinero a través de otros medios como son las tarjetas de crédito.

La utilización de *los empréstitos públicos* como medio de obtención de recursos, se da generalmente cuando el Estado ve disminuida su capacidad económica en forma significativa.

Es entonces cuando el Estado se ve obligado a solicitar la intervención de terceros, a fin de que, por medio de instrumentos de tipo crediticio otorgados por éstos, pueda estar en posibilidad de sufragar el gasto público.

El empréstito público puede provenir tanto del interior, como del exterior del país. Si el origen del empréstito es interno, éste constituye la principal fuente de la deuda interna de la nación.

Cuando el empréstito público es externo, tiene su origen en economías de otros Estados, o proviene de distintos organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, en este caso nos encontramos ante la principal fuente de la deuda externa del país.

Por último, encontramos a los *recursos tributarios* como fuente de las Finanzas Públicas, los cuales son aquellos ingresos provenientes de contribuciones.

2. RECURSOS TRIBUTARIOS

2.1 Concepto de tributos

Los recursos tributarios son uno de los medios con que cuenta el Estado para allegarse de recursos económicos necesarios para realizar sus actividades.

Los tributos son aquellos ingresos que el Estado percibe por concepto de contribuciones y aprovechamientos regulados por el Código Fiscal de la Federación, siendo su objeto la realidad económica sujeta a imposición o en su caso el hecho imponible.

Rodríguez Lobato menciona que “la fuente del tributo es la actividad económica gravada por el legislador, en la cual se pueden precisar diversos objetos y hechos imponibles”.

De lo anterior, se entiende como hecho imponible a la situación jurídica o de hecho que regulan las leyes fiscales que cuando se presentan dan origen a la relación jurídico-tributaria, algunos autores lo llaman también “hecho generador”.

Es en este momento cuando la relación fiscal adquiere su carácter obligatorio.

2.2 Clasificación

Con relación a los ingresos que percibe el Estado, los estudiosos del derecho han procedido a elaborar diversas clasificaciones y aun cuando la mayoría de ellos coinciden en sus aspectos fundamentales, no hay uniformidad de criterios.

2.2.1. Ingresos ordinarios y extraordinarios.

Los ingresos ordinarios son aquellos que percibe el Estado regularmente en cada ejercicio fiscal, los cuales deben ser suficientes para cubrir los gastos públicos ordinarios.

En otras palabras, son los que se obtienen de fuentes impositivas que no se agotan y, por ello constituyen un ingreso ordinario del Estado, como es el caso del Impuesto Sobre la Renta.

Son ingresos extraordinarios aquellos que el Estado percibe en situaciones excepcionales y se utilizan para hacer frente a las necesidades imprevistas, como terremotos, plagas epidemias, etc.

2.2.2. Ingresos federales, estatales y municipales

Esta clasificación se justifica tomando en consideración las entidades que, de acuerdo con las leyes, tengan derecho a percibirlos. Por ejemplo, ingresos federales: Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, etc. Ingresos estatales: impuesto a la industria, al comercio, etc. Ingresos municipales: impuesto predial, sobre adquisición de inmuebles, sobre espectáculos públicos, etc.

Sobre los ingresos estatales y municipales conviene precisar que, de acuerdo con el artículo 124 constitucional, se determina la competencia federal o local. Por su parte, el artículo 115 fracción IV señala de manera expresa, cuáles son los ingresos municipales.

En efecto los municipios administran libremente su hacienda pública, la cual se forma con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

2.2.3. Clasificación de los ingresos públicos en tributarios y no tributarios

Los ingresos tributarios tienen su origen histórico en el poder del imperio del Estado, por ello tenemos que excluir aquellos ingresos que se derivan del acuerdo de voluntades entre el Estado y otros organismos, ya sean públicos o privados como pueden ser los derivados de la explotación de sus propios recursos y que constituyen los ingresos patrimoniales y los recursos crediticios que en virtud de un contrato específico y por su propia naturaleza no obstante de ser ingresos del Estado se tienen que reembolsar en su oportunidad. Por lo tanto se consideran ingresos tributarios, conforme lo señalado en la Ley de Ingresos de la Federación los impuestos, las aportaciones de seguridad social las contribuciones de mejoras y los derechos, así como sus accesorios.

De los conceptos que integran los ingresos del gobierno federal, el más importante es el de ingresos corrientes y dentro de éste, los ingresos tributarios, es decir, los impuestos, ya que de la captación total de ingresos del estado, éstos son los que captan mayor ingreso.

Los ingresos tributarios derivan de aportaciones económicas efectuadas por los ciudadanos en proporción a sus ingresos utilidades o rendimientos en acatamiento del principio jurídico fiscal que los obliga a contribuir a sufragar los gastos públicos.

Los ingresos tributarios provienen de manera exclusiva de la relación jurídico-fiscal, es decir se trata de aportaciones económicas de los gobernados que, por imperativos constitucionales y legales, se ven forzados a sacrificar una parte proporcional de sus ingresos utilidades o rendimientos para contribuir a los gastos públicos.

Estos ingresos tributarios: están integrados por toda la gama de impuestos federales que gravan las diversas fuentes generadoras de ingresos, la compra-venta, el

consumo, las transferencias. Su carácter tributario atiende a la naturaleza unilateral y coercitiva de los impuestos.

Los ingresos no tributarios se derivan de la explotación de los recursos del Estado o de los financiamientos que obtiene por diferentes vías a fin de completar su presupuesto.

De ello podemos derivar la existencia de ingresos patrimoniales e ingresos crediticios.

Dentro de los patrimoniales se incluyen todos aquellos ingresos que el Estado percibe como contraprestaciones por los servicios que presta sin que correspondan a sus funciones de derecho público, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de sus bienes del dominio privado, es decir, los ingresos que el Código Fiscal de la Federación denomina productos.

También quedan incluidos en este rubro aquellos ingresos que no obstante tienen su origen en actividades realizadas de acuerdo a sus funciones de derecho público, no se derivan del poder del imperio tales como las multas, indemnizaciones, reintegros, participaciones, regalías, etc. enunciados en el Código Fiscal de la Federación y en la Ley de Ingresos como aprovechamientos.

De lo anterior concluimos que los ingresos patrimoniales se identifican como aquellas cantidades que el Estado obtiene por la administración de su riqueza, es decir, por el manejo de su propio patrimonio.

El otro apartado de los ingresos tributarios lo constituyen los crediticios y son aquellas cantidades que con carácter de préstamo se obtienen por diferentes vías, de financiamientos internos o externos, a través de préstamos o por la emisión de bonos cualquiera que sea su denominación, pero que presentan las características de tener que ser reembolsados en su oportunidad.

Están integrados por los ingresos que el Estado recibe por concepto de derechos, productos y aprovechamientos, en los cuales sólo contribuyen las personas que utilicen un servicio; hacen uso de los bienes que forman parte del patrimonio nacional o las aportaciones que revisten alguna forma diferente a las señaladas.

Por prestación de servicios (Derechos), consistentes en contraprestaciones requeridas por el Estado en pago de servicios de carácter administrativo prestados por él.

Por el uso o explotación de propiedades nacionales (Productos) que percibe el Estado de sus bienes patrimoniales o por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público.

Otros que incluyen los aprovechamientos y todos los demás ingresos ordinarios del Erario Federal, no clasificables como impuestos, derechos o productos. Componen este renglón las multas, los recargos, las indemnizaciones, etc.

2.2.4 Ingresos de capital

Son aquellos que reúnen como característica general la de implicar un cambio en la forma del activo del Estado como consecuencia de la realización del mismo, incurriendo por tanto en operaciones de tipo extraordinario, por ejemplo:

1. Ingresos derivados de venta de activos nacionales.
2. Ingresos que el Estado recibe por operaciones financieras.

Conforme al Código Fiscal de la Federación los ingresos del Estado se clasifican en:

- ◆ Impuestos
- ◆ Aportaciones de seguridad social
- ◆ Contribuciones de mejoras
- ◆ Derechos
- ◆ Los aprovechamientos

C. GASTO PÚBLICO

1. Necesidades que satisface la actividad financiera del Estado

Para saber cuáles son las necesidades que el Estado debe satisfacer, los tratadistas han llegado a concluir que son tres y están integradas de la siguiente forma:

La individual. Es aquella que afecta al individuo, independientemente de su relación con la sociedad y el Estado, es decir, aun y cuando la persona no pertenezca a ellos, experimenta tal necesidad, como es, la alimentación, el vestido, albergue, etc.

Las sociales. Esta necesidad nace al momento en que los individuos viven en sociedad, y surgen derivadas de la convivencia diaria, las cuales determinados individuos no pueden satisfacer, tales como la de instrucción, salubridad, asistencia social, etc.

Las públicas. Comienza cuando se crea la comunidad política en cualquiera de las formas de Estado que se conoce, se le adjudican en el cumplimiento de la tarea de satisfacer determinadas necesidades públicas, las más elementales o indiscutibles de este tipo de necesidades son: la de conservación del orden interno del país (policía), la de la defensa exterior (ejército) y la de impartición de justicia (tribunales).

El Estado es el encargado de proporcionar a la comunidad estos satisfactores a través de los órganos que lo componen, los cuales al igual que cualquier entidad ya sea de carácter público o privado necesita contar con recursos de tipo humano, material,

jurídico y financiero, para el correcto cumplimiento de los fines que tiene encomendados de acuerdo a sus atribuciones.

Desde el punto de vista económico, la organización y establecimiento de los servicios públicos prestados por el Estado, tiene un costo, el cual es cubierto por éste.

Dada la importancia de la actividad referida, ésta implica tres momentos fundamentales que son los siguientes:

- ◆ La obtención misma del ingreso;
- ◆ El manejo y administración de los recursos obtenidos; y
- ◆ La realización de un conjunto de erogaciones dirigidas al sostenimiento de su función pública.

Es decir, la obtención de los ingresos alude a todos aquellos medios de que el Estado podrá echar mano para allegarse los recursos de tipo económico que le son indispensables para la realización de sus actividades.

Una vez que cuenta con los referidos recursos, se hacen necesarias algunas gestiones, a fin de que sean aplicados de manera correcta.

Por último, y para el sostenimiento de la función pública, la prestación de servicios públicos y el cumplimiento de los fines encomendados al Estado, se realiza un gran número de erogaciones.

La actividad financiera del Estado, puede ser definida como aquella que éste desarrolla para obtener los medios económicos que le ayudarán a realizar sus objetivos, así como satisfacer los gastos públicos.

Algunos autores consideran que la actividad financiera se desarrolla para administrar el patrimonio, recaudar los tributos, y para conservar, destinar e invertir las sumas ingresadas, distinguiéndose de entre otras actividades económicas ya que por sí misma no constituye un fin.

CAPÍTULO | LOS IMPUESTOS CUARTO | EN MÉXICO

A. HISTORIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO EN MÉXICO:

Muchos aspectos de la vida de un país pueden ejemplificar claramente su historia, así como su forma de incidir en el contexto de todas las naciones; sin duda, los testimonios de sus hombres, las leyes bajo las cuales se rigen, e inclusive sus guerras, son ricos elementos que ilustran fielmente el desarrollo de cualquier nación, es decir, su evolución.

No menos importante en el desarrollo de las naciones, es su sistema tributario.

En él, se encuentran inscritos, capítulos enteros de historia: aliados y enemigos, fortalezas y debilidades, carencia y abundancia, en síntesis una radiografía del devenir histórico de un pueblo.

Desde tiempos prehispánicos, el tributo en México marcó formas culturales y religiosas, así como también relaciones de poder. Ya en la colonia, se pagaron impuestos para sostener los intentos de dominio global por parte de la Corona Española, y en el otro momento, también para sostener a la Iglesia. Durante el México independiente es sus diferentes etapas, la contribución de todos los ciudadanos ha sido la piedra angular en la construcción del México que hoy formamos parte.

El sistema tributario de nuestro país es mucho más que una serie de disposiciones fiscales; es parte de nuestra historia, de nuestras costumbres y por que no, de la idiosincrasia misma del mexicano.

1. Época prehispánica

Los tributos a que estaban obligados los pueblos sometidos a los aztecas eran de dos tipos:

- ◆ En especie o mercancía (impuestos según la provincia, su población, riqueza e industria).
- ◆ Tributos en servicios especiales que estaban obligados a prestar los vecinos de los pueblos sometidos.

El tributo real fue la base material que permitió sostener el Imperio Mexica. Su volumen y variedad sugieren un mundo vasto circulante, resultados de la tradición guerrera de sus caballeros Aguila, en cuyo centro se haya México-Tenochtitlán.

La recaudación de estos pueblos, como su administración, estaba a cargo de funcionarios que requerían de un registro, pormenorizado de los pueblos y ciudades tributarias, así como de la enumeración y valuación de las riquezas recibidas.

La matrícula de tributos es uno de los documentos más importantes de los códices dedicados a la administración y a la Hacienda Pública. A través de este podemos conocer las fórmulas de organización económica, además de las diferentes esferas de producción y especialización que tuvieron lugar en el estado Mexica.

Este código pertenece a un género relacionado con la administración pública, el de los “tequiámal” lo que significa papeles o registros de tributos. Su contenido es fundamentalmente de carácter económico aunque revelaron algunas anotaciones, las diferentes formas de vida de los pueblos mesoamericanos.

2. Conquista y virreinato

Las expediciones españolas fueron, en ocasiones, búsqueda de aventura y negocios financiadas por los propios capitanes, quienes con su grupo de soldados asignados debían “rescatar” las tierras en nombre del Rey de España y cobrar su inversión. De esto y de todo el oro y especies preciosas que se “rescatara” correspondía a la monarquía española la quinta parte, que en adelante se denominaría Quinto Real.

Después de la caída de México, el primer paso de Cortes fue realizar una relación que podemos calificar como el primer documento fiscal en la historia de la Real Hacienda de la Nueva España, donde nombra a un Ministro, Tesorero, y varios Contadores encargados de la recaudación y custodia del Quinto Real.

A raíz del descubrimiento de América y para el tercer viaje de Colón, ya estaba organizada la Casa de Contratación de Sevilla, autoridad por la cual tenían que pasar todos los negocios de Indias. Posteriormente, aparece el Consejo de Indias, organismo que prohíbe a todas las demás instituciones de España el conocimiento de aquellos negocios, excepto la Inquisición.

La estructura del gobierno general de la Nueva España fue: Real Consejo de indias; Virrey, Las audiencias y la Real Hacienda, esta última clasifica los impuestos y sus fuentes, de la misma manera que lo estaban en España y se dividían en cuatro ramos Comunes, servían para cubrir los gastos del virreinato. Los cuales estaban divididos en treinta y cinco renglones que iban desde la acuñación de moneda hasta los derechos de introducción por mar; Remisibles, a los que correspondía estanco de tabacos, naipes y azogue; Particulares, destinados a objetos especiales y Ajenos, denominados así por no pertenecer al erario.

Experto en materia fiscal clasifica los ramos o impuestos de la Hacienda del Virreinato, en términos modernos en:

- ◆ Impuestos al comercio exterior;
- ◆ Impuestos y gravámenes al impuesto interior;
- ◆ Impuestos sobre la agricultura y ganadería;
- ◆ Impuestos sobre sueldos y utilidades;
- ◆ Impuestos sobre actos, documentos y contratos;
- ◆ Impuestos sobre juegos, diversiones y espectáculos públicos;
- ◆ Impuestos de capitación; y
- ◆ Bienes Ajenos.

La principal fuente de riqueza para el conquistador fueron las minas y sus productos, por lo que fue el ramo que más se atendió y se creó todo un sistema jurídico-fiscal, con el objeto de obtener el máximo aprovechamiento de su riqueza para el Estado.

Para hacer efectivos todos estos ramos de impuesto, se creó una maquinaria burocrática, cuya cabeza en la capital de la Colonia, lo eran el Virrey y la Audiencia; mientras que en la metrópoli, el Consejo de Indias y la Casa de Contrataciones de Sevilla.

3. México independiente 1810-1824

A finales del siglo XVIII, se filtran ideas modernas en todo el Reino de la Nueva España, para preparar una revolución que pondrá fin al régimen colonial.

En 1810, se exceptúa a los indios del pago de las contribuciones que tenían asignadas y se ordena que los Intendentes, Gobernadores y Corregidores informen sobre los demás gravámenes y contribuciones que pesaban sobre ellos.

A finales del mismo año, se decretan las Proclamas de los Insurgentes en donde se estipula que todos los dueños de esclavos deberían darles la libertad dentro del termino de diez días: cese de contribuciones y tributos a castas y la abolición del papel sellado en todos los documentos.

En 1814, se complementa el sistema fiscal para las provincias estructurándose la Hacienda para estas.

En 1821, se expide el arancel para el Gobierno de las Aduanas Marítimas en el comercio del libre Imperio, siendo estas las primeras tarifas de importación publicadas en la República Mexicana.

En 1822, se reglamenta la traslación de dinero a puertos, se modifican los derechos sobre vino y aguardiente, se sanciona la libertad para extracción de capitales al extranjero.

En 1824, se establecen los principios normativos de las facultades en materia hacendaría del Congreso, aparece el listado de mercancías cuya importación esta

prohibida, y sanciona el principio de exclusión del pago o erogación que no este comprendida tácita o expresamente en la Ley de Ingresos y Egresos, excepto en el caso de que sea aprobada por el Congreso.

4. Juárez e intervención francesa

Durante el Gobierno de Benito Juárez, por primera vez las oficinas principales de Hacienda seguían una dirección específica de contabilidad y se llevaban con toda regularidad las cuentas.- disposiciones del Ejecutivo.

Entre los principales cambios hacendarios emanados de su Gobierno se puede citar un primer intento para la formación de un catastro de la República; el principio de la posibilidad de división de las hipotecas: el establecimiento de la Lotería Nacional y de la “Contribución Federal”, consistente en un 25% adicional sobre todo entero (pago) hecho en las oficinas de la Federación y en la de los Estados (antecedentes del I.V.A.).

Como consecuencia de la instauración del decreto de la “Contribución Federal”, que suspendía los pagos de deuda por él termino de dos años. Inglaterra, Francia y España convienen ocupar con tropas las plazas y fortalezas del litoral mexicano y nombrar un comisario para la disolución de los conflictos y distribución de sumas recaudadas.

Las tropas españolas desembarcaron el 12 de diciembre de 1861, y las tropas inglesa y francesa arribaron a Veracruz en los primeros días de enero de 1862.

5. Porfiriato

La era de progreso que caracteriza este periodo fue determinada en 1893 con la llegada del Ministro de Hacienda José Ives Limantour.

Para nivelar la Hacienda Pública se aumentaron las cuotas de los Estados y la Federación, se redujo el presupuesto y las partidas abiertas del Ejecutivo, se redujeron los sueldos de los empleados, se buscaron nuevas fuentes de ingresos en el gravamen racional de las actividades, especulaciones y riquezas que no contribuían a los gastos públicos; se regularizó la percepción de los impuestos existentes por medio de una vigilancia activa y sistemática sobre los empleados y contribuyentes. Limantour renegoció la deuda externa y clausuro todas las Casas de Moneda de la República. Para 1910 se registro un superávit de 136 millones de pesos.

6. Revolución 1910-1917

Durante la Revolución, el desempeño de la Secretaría de Hacienda siguió utilizando los procedimientos ya establecidos aunque de manera irregular, en la medida que no había un principio de organización de los sistemas fiscales. Los jefes militares se atribuían recursos por medio de requisiciones de monturas y provisiones.

Para aquellos bienes que exigían desembolso de dinero, como armas y municiones, tomaban “prestamos forzosos” en papel moneda y oro.

Cada jefe revolucionario emitía papel moneda y usufructuaban los productos de los derechos de importación y exportación de las aduanas que se encontraban en las regiones ocupadas por cada ejército.

Las oficinas recaudadoras de Hacienda eran dejadas a su disposición a fin de proveerse inmediatamente de fondos y los ejércitos caudillos que tenían la posesión de regiones petrolíferas, recaudaban un impuesto metálico derivado del petróleo.

B. CONCEPTO Y ELEMENTOS

1. Concepto

Los impuestos constituyen el principal ingreso tributario del Estado, e inclusive, en sistemas económicamente sanos que no requieren de financiamientos o empréstitos para solventar el presupuesto nacional, constituyen en términos absolutos, el principal ingreso del Estado.

La gran mayoría de las legislaciones tributarias del mundo occidental basan su sistema recaudatorio en el establecimiento, determinación, liquidación y cobro de impuestos, al grado de convertirlos, invariablemente, en la contribución por excelencia, en efecto, refleja con gran fidelidad el objetivo que el Estado persigue a través de la relación jurídico-tributaria, obligar a todos y cada uno de los ciudadanos a contribuir, en función de sus respectivas capacidades económicas, al sostenimiento de los gastos públicos.

El impuesto se ha definido tradicionalmente como un acto de soberanía del propio Estado, es decir, se trata de un acto que deriva directamente del ejercicio del poder público. A cambio del pago de sus impuestos, el ciudadano no recibe nada. Es cierto que el ciudadano de manera general se beneficia de los servicios públicos que el gobierno presta con resultado de la propia recaudación. Sin embargo, lo que se establece, es que el pago de los impuestos no conlleva para el causante la recepción automática e

inmediata de una contraprestación, como sucede con otros tributos, particularmente con los derechos y las contribuciones especiales.

No hay otra justificación que la necesidad de dinero que precisa la Hacienda Pública, o sea, la consecuencia de la economía coactiva. Dada la insuficiencia de los ingresos patrimoniales de la administración y la estructura monetaria de la economía actual, para que el Estado pueda funcionar requiere que su soberanía se aplique a las economías privadas que componen la renta nacional para atraer los ingresos necesarios.

El impuesto resulta, por consiguiente, inminente a la soberanía, no hay otra justificación del impuesto que la potestad tributaria y la obligación establecida por las Leyes constitucionales de contribuir al sostenimiento de las cargas públicas en la medida en que las desarrolle el sistema tributario; el impuesto es un deber jurídico subjetivo concretado en tantas obligaciones como impuestos sean exigibles al particular.

2. Definición adoptada por el Código Fiscal de la Federación

Según la fracción I del artículo 2 del Código Fiscal vigente, “impuesto son las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II y III de este artículo (aportaciones de seguridad social y derechos)”.

3. Elementos

3.1 sujeto activo de la relación fiscal

Son sujetos activos de la relación jurídica fiscal: los fiscos federal, estatal y municipal; en cuanto posibles titulares del crédito fiscal.

Es necesario resaltar que el sujeto activo del impuesto debe diferenciarse de las entidades que ejercen la soberanía fiscal como son los poderes legislativos (federales y locales), porque la misma se traduce en la facultad impositiva o capacidad de establecer impuestos, en virtud de que la titularidad de la soberanía fiscal sólo puede recaer en el poder Legislativo tanto federal como local y por lo que respecta a los municipios, las legislaturas de los Estados establecen las contribuciones municipales, de lo que se desprende que el municipio no es titular de Poder Fiscal, pero por el contrario, si puede ser titular del crédito fiscal o posible sujeto activo del mismo.

3.2 Sujeto pasivo de la relación fiscal

Al sujeto pasivo de la relación fiscal, se le ha denominado también: deudor real, por adeudo propio, deudor primitivo, sujeto pasivo principal, directo, deudor, verdadero deudor, causante, contribuyente, etc., tantas denominaciones derivan de la falta de distinción clara y precisa entre el sujeto pasivo y los demás sujetos, personas o funcionarios que pueden resultar responsables de una obligación fiscal, bien porque no le haya dado cumplimiento el sujeto pasivo o porque la ley le atribuya al diverso responsable una obligación accesoria derivada del hecho generador del crédito.

El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 1º. describe al sujeto pasivo en los siguientes términos: “las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes respectivas... Los Estados extranjeros, en caso de reciprocidad, no están obligados a pagar impuestos. No quedan comprendidas en esta exención las entidades o agencias pertenecientes a dichos Estados...”

El sujeto pasivo de la relación jurídico tributaria es la persona física o moral o cualquier agrupación que constituya una unidad económica diversa de las de sus miembros, mexicana o extranjera, que de acuerdo con la ley está obligada al pago de una contribución al fisco, por haberse colocado inicialmente o continuado por cualquier causa legítima en la situación de hecho o jurídica que genera el crédito fiscal.

3.3 El objeto de la obligación fiscal y el objeto del impuesto

Es necesario aclarar que son diferentes tanto el objeto de la obligación fiscal, como el objeto del impuesto. El objeto de la obligación fiscal puede ser igual al objeto de la obligación civil como es: de dar, hacer y no hacer.

Hay autores que limitan el objeto de la obligación fiscal de dar, otros con más acierto lo amplían a dar, hacer y no hacer.

En cambio, el objeto del impuesto es la situación jurídica o de hecho gravada por la ley fiscal, es decir, el supuesto jurídico previsto en la norma fiscal como generador de la obligación tributaria cuando el contribuyente se coloca dentro del mismo; porque mientras no se ubica en el supuesto de la ley, la obligación no nace, mas sin embargo, el objeto del impuesto existe en la hipótesis de la norma jurídica, de ahí la independencia de ambos objetos y su necesaria distinción y separación. No nace la obligación fiscal por el hecho de estar tipificado el objeto del impuesto en la ley, sino hasta que el particular realiza el acto o hecho que encaja en el objeto del impuesto y cuando lo realiza surge la obligación fiscal.

3.4 Relación jurídica

cuando el particular se coloca en el supuesto jurídico o de hecho previsto en la ley fiscal como generador del impuesto, surge la relación jurídico-fiscal, que implica la obligación tributaria y que tiene como elementos personales al sujeto activo “fisco” y al pasivo “contribuyente” y el objeto que es “la prestación del tributo.”

C. PRINCIPIOS DE LOS IMPUESTOS

1. Principio de Constitucionalidad

Uno de los pilares del derecho fiscal está constituido por el llamado principio de constitucionalidad, el cual, en términos generales, implica una sumisión a las características esenciales del orden jurídico que nos rige, puesto que se enuncia diciendo que no basta con que la relación jurídico tributaria se rija por lo que previa y explícitamente determine la ley aplicable, sino que esta ley debe encontrarse además fundada en los correspondientes preceptos constitucionales, o al menos, debe evitar el contradecirlos. Dicho en otras palabras, siempre debe existir una evidente subordinación de la norma fiscal hacia la norma constitucional que se demuestre que se ha dado cumplimiento al expedir la primera, a las reglas que derivan de la jerarquía normativa.

Consecuentemente los principios que en materia tributaria aparecen consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos representan todas las guías supremas de todo el orden jurídico-fiscal, debido a que las reglas que integran dicho orden deben reflejarlos y respetarlos en todo momento, ya que de lo contrario asumirán caracteres de inconstitucionalidad y, por ende, carecerán de validez jurídica, estando los afectados por tales disposiciones facultados para interponer el correspondiente juicio de amparo y evitar así que le sea aplicada cualquier norma que contravenga los principios rectores que la Ley Suprema consagra.

Nuestras Leyes fundamentales, desde los remotos tiempos de la independencia nacional, han procurado, tal y como lo exigía Adam Smith, estructurar el Sistema Fiscal Mexicano sobre principios de equidad, justicia, y proporcionalidad, pensando no sólo en el bien del Estado, sino pensado también en la protección de los derechos ciudadanos.

Así, el texto de la fracción IV del artículo 31 de la Carta Magna vigente, estatuye que:

“Artículo 31. Son obligación de los mexicanos:
Fracción IV. Contribuir para los gastos públicos, de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Se debe considerar que del contenido de la transcrita fracción IV del artículo 31 Constitucional, se puede desprender la existencia de los siguientes principios.

2. Principio de generalidad

Es consecuencia directa del régimen de legalidad tributaria. En efecto, si todo tributo para resultar válido y eficaz debe encontrarse previsto en la ley y si todas las relaciones que se presentan dentro del ámbito tributario deben derivar de una norma jurídica aplicable, es a todas luces evidente que el derecho fiscal sólo puede manifestarse a través de normas jurídicas.

El principio de generalidad encuentra su fundamento constitucional en el encabezado del artículo 31, el que, como se recordará a la letra dice: “son obligaciones de los mexicanos”; lo cual con base a lo que se acaba de exponer, significa que toda persona que se coloque en cualquiera de las hipótesis normativas contenidas en las Leyes expedidas por el Estado mexicano, automáticamente queda obligada a contribuir con los gastos públicos.

Obviamente, dicha obligación general lleva implícita la “capacidad contributiva” mencionada por Flores Zavala.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en jurisprudencia definida que: “es carácter constante de las Leyes, que sean de aplicación general y abstracta; es decir, que deben contener una disposición que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobreviva a esta aplicación y se apliquen sin consideración de especie o de persona, a todos los casos idénticos al que previenen, en tanto que no sean abrogadas. Una Ley que carece de estos caracteres va en contra del principio de igualdad, garantizado por el artículo 13 Constitucional y aun deja de ser una disposición legislativa en el sentido material, puesto que le falta algo que pertenece a su esencia (Tesis 17 publicada en el apéndice al Seminario Judicial de la Federación, 1965. Primera parte, página 58).

El sujeto pasivo de un tributo o contribución puede ser cualquier persona física o moral, nacional o extranjera que lleve a cabo el correspondiente hecho generador. En la mayoría de los países del hemisferio occidental, el extranjero, por regla general, queda sujeto a un régimen tributario mucho más severo que el que se aplica a las naciones. Esto es lógico porque, salvo contadas excepciones un inversionista extranjero es un extractor de riquezas que casi siempre rinden mayores beneficios que los que dejan a la nación receptora de su inversión.

En apoyo se puede citar el siguiente precedente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que por su claridad pone punto final al problema:

“Es incuestionable que en el caso en que la fuente de riqueza o de ingreso está situada dentro del territorio nacional, el Estado Mexicano, en uso de su soberanía

tributaria, tiene derecho a recabar los tributos legítimamente creados sin que ello pueda conceptuar como violatorio del artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues dicho precepto corresponde al capítulo de las obligaciones de los mexicanos; pero sin que ello justifique que por estar obligados los mexicanos a contribuir a los gastos de la Federación, de los Estados y de los Municipios en donde residen, de la manera proporcional y equitativa que señalan las Leyes, los extranjeros están exentos de dicha obligación cuando la fuente de la riqueza radica en territorio nacional o en otro supuesto, cuando están domiciliados en la República Mexicana” (Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo en revisión).

3. Principio de obligatoriedad

De acuerdo con lo que marca la propia fracción IV del artículo 31 Constitucional, el contribuir a los gastos públicos de la Federación, de las Entidades Federativas y de los Municipios, constituye una obligación ciudadana de carácter público.

Este deber vinculado al principio de generalidad, significa que toda persona que se ubique en alguna de las hipótesis normativas previstas en una Ley Tributaria expedida por el Estado Mexicano, automáticamente adquiere la obligación de cubrir el correspondiente tributo, dentro del plazo que la misma ley establezca.

Al respecto, es importante insistir en que los tributos o contribuciones son ingresos tributarios que el Estado imprescindiblemente requiere para el desarrollo de sus actividades. Por ello, una vez que se ha consagrado su existencia normativa a través de la expedición de una ley que reúna los requisitos constitucionales respectivos, el fisco está facultado para hacerlos efectivos mediante el uso de todas las atribuciones que le confiere el hecho de ser un órgano representativo de los poderes públicos.

El principio de obligatoriedad en materia fiscal tiene que entenderse en función a no solo de la existencia de un simple deber a cargo de los sujetos pasivos de la relación jurídico-tributaria, sino como una autentica obligación pública, de cuyo incumplimiento pueden derivarse severas consecuencias para los particulares. El contribuir al sostenimiento de los gastos públicos no es, en modo alguno, una donación graciosa o una aportación voluntaria. Se trata de un verdadero sacrificio económico que las circunstancias imponen a la ciudadanía, con el objeto de que puedan contar con una serie de servicios públicos y obras de beneficio colectivo, sin las cuales la vida en sociedad resultaría prácticamente imposible. Por eso nuestra constitución le impone el carácter de obligación pública y faculta expresamente al Estado para llevar a cabo, en las situaciones que así lo ameriten, el aludido procedimiento económico-coactivo.

Cabe recordar que el segundo párrafo del artículo 22 de nuestra Ley Suprema dispone textualmente que: “no se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago

de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas”.

Comentando esta disposición, el distinguido jurista mexicano, Ignacio Burgoa Orihuela, afirma: “también está permitida la aplicación o la adjudicación de los bienes de una persona a favor del Estado. Cuando dichos actos tengan como objetivo el pago de créditos fiscales resultantes de impuestos o multas y para cuya realización las autoridades administrativas están provistas de la llamada facultad económico-coactiva, cuyo fundamento constitucional, a nuestro entender, se encuentra en el propio artículo 22 de la Ley Suprema, el cual también delimita su procedencia”.

Es decir, la propia Constitución Política Mexicana, al mismo tiempo estatuye el principio de obligatoriedad como un deber ciudadano de orden público, y otorga al Estado, los instrumentos jurídicos adecuados para velar por su plena vigencia y su cabal cumplimiento. De ahí la singular importancia de que sin duda está revestido este segundo principio que se ha desprendido de la invocada fracción IV de nuestro artículo 31 Constitucional.

4. Principio de vinculación con el gasto público

La multicitada fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política que nos rige, señala en su parte inicial: “Son obligaciones de los mexicanos: IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan”.

Al hacer semejante señalamiento nuestra Carta Magna ratifica en plenitud la principal de las justificaciones de la relación jurídico-tributaria.

En esencia, este tercer principio constitucional establece una importante obligación a cargo del Estado, el cual sólo la cumplirá si emplea escrupulosamente todos y cada uno de los ingresos tributarios que recaude en la integración de un presupuesto nacional cuyo contenido sea ampliamente divulgado entre la población, la que tiene el derecho –y por supuesto, el gobierno la relación correlativa-, de conocer detalladamente en que forma se manejan sus contribuciones. De lo contrario la administración pública de que se trate quedará automáticamente colocada al margen de la Constitución.

5. Principios de proporcionalidad y equidad

5.1 Antecedentes

Estas dos máximas, aparecen consignadas en la parte final de la fracción IV del artículo 31 Constitucional, que señala que los obligados a contribuir a los gastos públicos deben hacerlo “de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes”.

El análisis de los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad es uno de los puntos más debatidos dentro de nuestro derecho fiscal, debido a que unánimemente se considera que la principal característica que toda ley debe poseer es la de establecer contribuciones o tributos que sean precisamente proporcionales y equitativos.

No obstante, no ha sido tarea sencilla precisar con exactitud cuando un tributo es proporcional y equitativo, ya que las opiniones llegan a diferir, en ocasiones radicalmente. Inclusive, para empezar, existen discrepancias en cuanto a si se trata de dos principios o de uno solo. Discrepancias perfectamente explicables porque, aun cuando el texto constitucional emplea el disyuntivo “y” (“proporcional y equitativa”) y no el alternativo “o”, si se parte del supuesto, no comprobado pero bastante probable, de que nuestros legisladores constituyentes estuvieron directamente influenciados por Adam Smith y de que el concepto de equidad evoca ante todo una idea de igualdad, se llega a la conclusión de que en realidad los principios de proporcionalidad y equidad equivalen a uno solo, puesto que Smith de una manera expresa sostuvo que, “en la observancia o en la omisión de esta máxima (la de proporcionalidad) consiste en lo que se llama igualdad o desigualdad de imposición”.

Así prestigiados autores como Ernesto Flores Zavala, Servando J. Garza y Sergio F. de la Garza, se adhieren a este último razonamiento y critican la separación entre proporcionalidad y equidad, porque “en realidad no es posible hacerla sin llegar a resultados absurdos”.

Por otra parte, tratadistas tan o más distinguidos que los anteriores, como José Rivera Pérez Campos, antiguo Ministro de nuestro Máximo Tribunal, Andrés Serra Rojas y Emilio Margain Manautou, afirman exactamente lo contrario, y llegan a proponer criterios de diferenciación entre los conceptos de referencia, diferenciación, que a mayor abundamiento, es plenamente aceptada por a la Jurisprudencia de la Suprema Corte, visible en el tomo LXXVI, página 794, del Semanario Judicial de la Federación, que a la letra dice lo siguiente:

“De acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, para la validez constitucional de un impuesto se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales: primero que sea proporcional, segundo que sea equitativo, y tercero que se destine al cumplimiento de los gastos públicos. Si falta alguno de estos requisitos, necesariamente el impuesto será contrario a lo estatuido por la constitución, ya que ésta no concedió una facultad omnímoda para establecer las exacciones que, a juicio del Estado, fueren convenientes, sino una facultad limitada por esos tres requisitos”.

5.2 Principio de proporcionalidad

De acuerdo con la definición de Serra Rojas, “proporción es la disposición, conformidad o correspondencia debida de las partes de una cosa con el todo o entre cosas relacionadas entre sí”.

Aplicando esta definición a la materia fiscal se puede decir, que la proporcionalidad es la correcta disposición entre las cuotas, tasa o tarifas previstas en las Leyes tributarias o la capacidad económica de los sujetos pasivos por ellos agravados.

Cabe afirmar que el principio de proporcionalidad significa que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en virtud de sus capacidades económicas, aportando a la hacienda pública una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, pero nunca una cantidad tal, que su contribución represente prácticamente el total de sus ingresos netos que haya percibido, pues en este último caso se estaría utilizando a los tributos como un medio para que el Estado confisque los bienes de sus ciudadanos.

Dicho en otras palabras, el principio de proporcionalidad implica, por una parte, que los gravámenes se fijen en las Leyes de acuerdo con su capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos; y por la otra, que a cada contribuyente individualmente considerado, exclusivamente la ley lo obligue a aportar al fisco una parte razonable de sus percepciones gravables. Por eso sostiene que los únicos tributos que se ajustan a este principio son los que se determinan a base de tarifas progresivas, ya que dichas tarifas son las únicas que garantizan que a un ingreso superior corresponda, en términos cualitativos, una contribución mayor.

Los conceptos anteriores quedan plenamente corroborados por el criterio que separando atinadamente lo relativo al -principio de equidad-, ha sostenido nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual, en su parte conducente, expresa textualmente lo que a continuación se transcribe:

“Todos son llamados a contribuir al gasto público en razón de su capacidad contributiva y el sistema tributario se inspirará en criterios de progresividad; estos criterios de progresividad son con justeza la proporcionalidad de que trata la fracción IV del artículo 31 de la Constitución de México, si se tiene en cuenta que la proporción impositiva está en relación inmediata con la capacidad contributiva del obligado a satisfacer el tributo y a las necesidades requeridas para solventar los gastos públicos de la Nación” (Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al terminar el año de 1969, Jurisprudencia, Sala Administrativa página 52).

Finalmente, no se debe perder de vista un tercer aspecto el principio de proporcionalidad, tal y como antiguamente lo apuntará Adam Smith, debe considerarse en relación a la economía general de un país, de tal manera que las cargas tributarias se distribuyan, justa y adecuadamente, entre las fuentes de riquezas disponibles y existentes, es decir, no basta con que se grave a los ciudadanos en función de sus respectivas

capacidades económicas; además es necesario que los gravámenes se repartan equilibradamente entre las diversas fuentes de riquezas, con el objeto de que no sean una o dos las que preferentemente sostengan al fisco en inteligente consideración de la que se ha hecho eco nuestra doctrina, a través de la interesante opinión de don José Rivera Pérez Campos, antiguo Ministro de nuestro máximo Tribunal, cuya parte medular se produce a continuación:

“La proporcionalidad atiende básicamente a los factores de economicidad del impuesto, proporción que ha de establecerse, se decía, contemplando la redundancia del tributo en el fenómeno de capitalización nacional, así como en el impulso o refrenamiento de actividades frente al desarrollo general de la economía del país, como ha de considerarse la actividad de producción a múltiples actividades de servicio, incluso al servicio de diversión, así como frente a actividades de especulación. Pero claro, esta máxima y extrema relatividad del concepto de proporcionalidad, obliga a pensar en la proporcionalidad de las fuentes tributarias y de las tarifas unas frente a otras. En la proporcionalidad, se insiste, ha de considerarse el tributo en relación a la Economía General”.

5.3 Principio de equidad

Siguiendo el criterio del doctor Andrés Serra Rojas, por equidad se debe entender “una igualdad de ánimo, un sentimiento que nos obliga a actuar de acuerdo con el deber o con la conciencia más que por los mandatos de la justicia o de la ley”.

Margain Manatou estima a su vez, que un tributo será equitativo cuando su impacto económico “sea el mismo para todos los comprendidos en la misma situación”.

Finalmente Rivera Pérez Campos sostiene que: “el elemento equidad mira fundamentalmente a la generalidad de la obligación. En nuestros términos, cuando la ley no es general, ya sólo por ello es inequitativa. Por ser general ya se podrá admitir que goza de caracteres de justicia, precisamente porque no hay excepción ni privilegio. Y este aspecto no encierra problema ajeno a las funciones del juez; pues única y exclusivamente puede examinarse jurídicamente. La ley misma faculta al juez para determinar si ella es o no general. Si adolece de falta de generalidad, por sólo ello es inequitativa contraria a la fracción IV del artículo 31 Constitucional.

De las transcripciones que anteceden se puede llegar a la conclusión de que el común denominador del principio de equidad está constituido por la igualdad. Esto significa que para el debido acatamiento del principio, las leyes tributarias deben otorgar el mismo tratamiento a todos los sujetos pasivos que se encuentren colocados en idéntica situación sin llevar a acabo discriminaciones indebidas, por ende, contrarias a toda noción de justicia.

Dentro de este contexto, el principio de equidad va a significar, la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo; los que, en tales

condiciones, deben recibir un tratamiento idéntico en lo referente a hipótesis de causación, de ingresos gravables, de educación permitidas, plazos de pago, etc.; debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente. En esencia la equidad atiende a la igualdad en la regulación de todos los elementos integrantes del tributo o contribución, con excepción de las tasas cuotas o tarifas. Es decir, la norma jurídico-tributaria no debe establecer distinciones concediendo, por ejemplo, mayores plazos de pago para unos contribuyentes que para otros, sancionar con diferente severidad el mismo tipo de infracción, etc.; cuidándose tan sólo, en el acatamiento del ya analizado principio de proporcionalidad, de que las tarifas, cuotas o tasas impositivas contengan diferencias porcentuales, a fin de que cada quien contribuya según el volumen de sus ingresos, utilidades o rendimientos gravables que perciba.

Todos los conceptos que anteceden aparecen reflejados con gran fidelidad en la Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya parte medular se reproduce a continuación:

“También este tribunal pleno ha considerado que la equidad exige que se respete el principio de igualdad, determinando que es norma de equidad la que se encuentre obligada a determinada situación, los que se hallen en lo establecido por la ley y que no se encuentran en esa misma situación, los que se encuentren en situación jurídica diferente; O sea, tratar a los iguales de manera igual “(tesis del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 321 del Informe de Actividades rendido por su Presidente, al terminar el año de 1974).

“Es norma de equidad la que se encuentre obligada a determinada situación los que se hallen dentro de lo establecido por la ley, y que no se encuentren en esa misma obligación los que estén en situación jurídica diferente” (Informe de actividades rendido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al terminar el año de 1956 página 49).

5.4 Definiciones y diferencias

La Proporcionalidad puede definirse como el principio en virtud del cual todas las leyes tributarias, por mandato constitucional, deben: establecer cuotas, tasas o tarifas progresivas que graven a los contribuyentes en función de su verdadera capacidad económica; afectar fiscalmente una parte justa y razonable de los ingresos, utilidades o rendimientos obtenidos por cada contribuyente individualmente considerado; y distribuir equilibradamente entre todas las fuentes de riqueza existentes y disponibles en el país, el impacto global de la carga tributaria, a fin de que la misma no sea soportada por una o varias fuentes en particular.

Por su parte, a la Equidad se puede definir como el principio en virtud del cual, por mandato constitucional, las Leyes tributarias deben otorgar un tratamiento igualitario a todos los contribuyentes de un mismo tributo en todos los aspectos de la relación

jurídico-fiscal (hipótesis de causación, objeto gravable, fechas de pago, gastos deducibles, sanciones, etcétera), con excepción del relativo a las tasas, cuotas o tarifas, que deberá encontrarse inspirado en criterios de progresividad. Dicho en otras palabras, la equidad tributaria significa que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.

6. Principio de legalidad.

La parte final de la fracción IV del artículo 31 de nuestra Constitución Política establece que debe contribuirse a los gastos públicos “de la manera proporcional y equitativa *que dispongan las Leyes*”, ratificando mediante esta última frase el principio de la legalidad tributaria.

En tales condiciones, nuestra Ley Suprema viene a confirmar el postulado del derecho fiscal relativo a que toda relación tributaria debe llevarse a cabo dentro de un marco legal que la establezca y la regule. Por tanto, está haciendo referencia a la llamada “piedra angular” de la disciplina que se estudia, expresada a través del célebre aforismo latino “*nullum tributum sine lege*” (No puede existir ningún tributo válido sin una ley que le dé origen).

En realidad no podía ser de otra manera. La consagración legal de todas las situaciones que se presenten en el ámbito hacendario ha sido desde tiempos inmemorables una garantía elemental de seguridad para los ciudadanos, ya se ha señalado en diversas oportunidades: sólo la ley permite que el particular conozca de antemano hasta dónde llega su obligación de contribuir al sostenimiento del Estado y qué derechos puede valer ante posibles abusos por parte del Fisco.

D. CLASIFICACIÓN DE LOS IMPUESTOS.

1. impuestos directos e indirectos

Dice Sergio F. De la Garza que son impuestos indirectos aquellos que el sujeto pasivo no puede trasladar a otras personas, sino que incide directamente a su propio patrimonio; de acuerdo con este criterio sería impuesto directo el Impuesto Sobre la Renta a los productos del trabajo, porque el trabajador es a quien se le retiene el impuesto no puede trasladarlo a ninguna otra persona, recuperándolo en esa forma, sino que gravita directamente sobre su patrimonio.

Los impuestos indirectos son aquellos que, por lo contrario, el sujeto pasivo puede trasladar a otras personas, de manera tal que no sufre el impacto económico del impuesto en forma definitiva; ejemplo sería en nuestro sistema fiscal, el impuesto al valor

agregado, pues el contribuyente mediante un cargo al precio de los bienes enajenados o servicios prestados, los traslada al consumidor y obtiene el dinero que debe pagar al Fisco (Arts. 1º y 4 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado).

2. Impuestos personales y reales

Por lo que respecta a los impuestos personales se tiene en cuenta fundamentalmente a la persona como sujeto pasivo del impuesto, de tal suerte que será impuesto personal o subjetivo cuando se encamina principalmente a las cualidades de las personas, gravando principalmente la actividad humana; se dirige al pagador del impuesto o contribuyente. Como ejemplo de impuesto personal tenemos el Impuesto Sobre la Renta al gravar el ingreso de las personas.

Impuestos reales son los que en esencia hacen abstracción de las personas como sujetos pasivos, o los relegan a segundo término y gravan o recaen fundamentalmente sobre las cosas y los bienes, como ejemplo de estos impuestos tenemos el que instituye la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, gravando la adquisición de inmuebles que consistan en el suelo y construcciones adheridas a él, así como los derechos relacionados con los mismos, entendiéndose por adquisición la que derive de los contratos, actos y hechos jurídicos, a que se refiere el artículo 3º. de la citada Ley, estableciéndose en el artículo 6º. tercer párrafo, de la misma lo siguiente: “El enajenante responde solidariamente del impuesto que deba pagar el adquirente...”

3. Impuestos con fines fiscales y extrafiscales

Los impuestos con fines fiscales son los que están destinados a proporcionar ingresos al Estado para cubrir los gastos públicos contenidos en el presupuesto de egresos, cumpliendo así la finalidad constitucional que deben tener los impuestos.

Los impuestos con fines extrafiscales son los que se decretan sin la intención normal de que el Estado obtenga ingresos, sino principalmente con objeto de lograr una finalidad de naturaleza económica o social diversa de la obtención de ingresos para atender los gastos públicos.

4. Impuestos de derrama, fijos, proporcionales, progresivos y regresivos

Esta clasificación tiene por base el sistema de cuotas, por consecuencia, el impuesto toma su denominación de la cuota que adopta.

El impuesto de derrama significa en términos generales el repartimiento del un impuesto o gasto; el impuesto de derrama es el que distribuye o derrama entre la totalidad de los sujetos deudores, el caudal a recaudar, previamente determinado por la autoridad administrativa, en la proporción que les corresponde de esa derrama.

El impuesto fijo es el que establece la ley señalando para su cobro una cantidad exacta e igual que debe pagarse por base unitaria gravable, bien sea ésta una persona o una cosa.

Tenemos que el impuesto es proporcional, cuando se exige conforme al coeficiente aplicado a la base contributiva que lo hace aumentar o disminuir en relación a ésta. Tiene por base la cuota proporcional que señala un tanto por ciento fijo, cualquiera que sea el valor de la base.

Es impuesto progresivo cuando el gravamen aumenta a medida que lo hace la base impositiva. Explicándolo a través de la cuota tenemos que la cuota progresiva crece al aumentar la base imponible, de tal suerte, que a unos aumentos sucesivos e iguales de la base corresponden aumentos más que proporcionales en la cuantía de la obligación tributaria, con la cuota progresiva el tributo aumenta más que proporcionalmente en relación con el valor gravado.

El impuesto regresivo, es prácticamente una progresividad inversa, en cuanto a mayor base gravable menor es el porcentaje. En la regresividad las cuotas disminuyen al aumentar la base imponible.

5. Impuestos instantáneos y periódicos

Para esta clasificación en materia fiscal, se toma en cuenta la forma de cumplimiento con la obligación principal sustantiva fiscal como es la de pagar el crédito.

Así tenemos que el impuesto es instantáneo cuando se cumple con el mismo mediante la realización del pago en un solo acto y por única vez en un año fiscal.

El impuesto es periódico cuando requiere de pagos aislados y sucesivos o continuos a intervalos regulares durante un ejercicio fiscal.

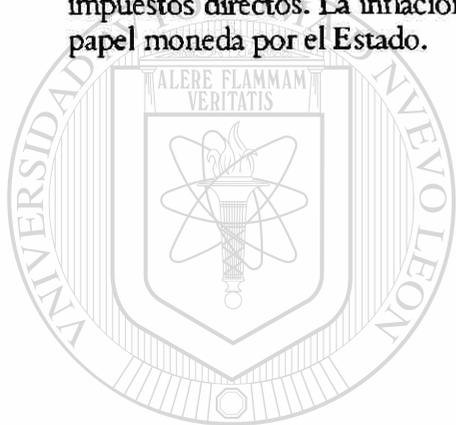
6. Impuestos federales, estatales y municipales

Atendiendo al sujeto activo de la obligación fiscal, tenemos que los impuestos pueden ser únicamente de tres clases: federales, estatales y municipales. Lo anterior porque la Constitución Federal en su artículo 31 fracción IV, solo nos obliga a contribuir para el gasto público de esas entidades como sujetos activos, de tal suerte que cuando a

una entidad diversa de las indicadas, le sea atribuida la naturaleza de sujeto activo, ese tributo será inconstitucional en nuestro régimen federal.

7. Impuesto de transferencia

Es el que se establece para transmitir riqueza de los que poseen capital, hacia ciertos grupos o clases sociales a los que se desee favorecer concediéndoles beneficios. Se dice en un sentido figurado apartándose de la técnica fiscal que la inflación es un impuesto de transferencia. El impuesto de la inflación está oculto y no es cabalmente comprendido, lo que frecuentemente lo convierte en un fenómeno favorito y propiciado por los gobiernos. Howard J. Ruff dice que la inflación es una transferencia de riqueza fraudulenta como política deliberada del gobierno más segura y más insidiosa que los impuestos directos. La inflación se origina fundamentalmente por la excesiva emisión de papel moneda por el Estado.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CAPÍTULO | **LA COORDINACIÓN**
QUINTO | **FISCAL**

A. INSTRUMENTOS JURIDICOS DE LA COORDINACION FISCAL

Los Instrumentos Jurídicos de la Coordinación Fiscal son documentos en los que se hace constar la participación de las entidades federativas con la autoridad tributaria federal para la colaboración en la recaudación de impuestos y derechos, mediante convenios que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades federativas, dichos documentos son:

Los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal o de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, los acuerdos entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Distrito Federal y los Convenios sobre Puentes de Peaje, así como la Carta Garantía, las Declaratorias de Coordinación en Materia Federal de Derechos al Impuesto sobre Adquisición de Bienes Inmuebles, acuerdos que surgen de la existencia de un convenio.

1. El poder tributario

El poder tributario es el derecho del Estado de exigir de los particulares la aportación de una parte de su riqueza para satisfacer los gastos públicos, cuyo fundamento se encuentra en la Constitución Política Mexicana, en la fracción IV, del artículo 31 que señala:

Son obligaciones de los mexicanos:

Contribuir para los gastos públicos de la Federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa de acuerdo a lo que dispongan las leyes.

Por lo tanto, el Estado debe expedir leyes que rijan la conducta entre los particulares, así como entre los particulares y el Estado y, la actuación del Estado mismo.

El Poder Legislativo es el titular del Poder Tributario, ya que constitucionalmente es el facultado para crear leyes, y es precisamente en las leyes en donde se deben establecer las contribuciones, mientras que al Ejecutivo Federal compete la aplicación de las mismas.

1.1 La competencia tributaria

Consiste en poder recaudar el tributo cuando se ha producido un hecho generador; por consiguiente, el titular de la competencia es el acreedor de la prestación tributaria, puede suceder, que coincidan las titularidades del poder tributario y de la competencia tributaria en una misma entidad.

Por ejemplo, el Gobierno Federal es titular del poder tributario para gravar las rentas de las sociedades mercantiles y de las personas físicas; a su vez es titular de la competencia tributaria, pudiendo cobrar dichos impuestos; pero también puede ser el titular de la competencia tributaria una entidad como lo es el municipio, y el titular del poder tributario sobre el mismo tributo de otra entidad es el estado donde se localiza el municipio. Cabe señalar que el poder tributario comprende a los impuestos, los derechos y las contribuciones especiales.

1.2 La competencia legislativa en materia tributaria

El poder tributario de la Federación es privativo, toda vez que la Constitución le reserva parcelas tributarias en exclusiva, siendo además concurrente todo ello, de conformidad con los artículos que se señalan a continuación:

El artículo 73 de la Constitución Política Mexicana menciona que el Congreso tiene facultad para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto:

- a) Sobre el comercio exterior;
- b) Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27 Constitucional;
- c) Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguro;
- d) Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación;
- e) Especiales sobre:

- ◆ Energía eléctrica;
- ◆ Producción y consumo de tabacos labrados;
- ◆ Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
- ◆ Cerillos y fósforos;
- ◆ Aguamiel y productos de su fermentación;
- ◆ Explotación forestal; y
- ◆ Producción y consumo de cerveza.

2. Entidades federativas

Participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la Ley Secundaria Federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

3 Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

El artículo 74 de la Constitución Política Mexicana menciona las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

- ◆ Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlos, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

3.1 Facultad privativa de la Federación

En el artículo 131 Constitucional se establece que es facultad privativa de la Federación lo que a continuación se enuncia:

- ◆ Gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de política, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia, pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117 de la Constitución.

3.2 Facultad del Ejecutivo Federal

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país.

El propio Ejecutivo, al enviar al congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

3.3 Los Estados

El poder tributario de los estados federados, es concurrente, ya que al no serles reservado algún campo tributario por la Constitución, únicamente pueden gravar lo que no esté reservado expresamente a los otros niveles de gobierno.

Al respecto, es pertinente citar el siguiente artículo constitucional:

"Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

Además, en la Constitución se establecen una serie de restricciones a los estados tales como las que señala el artículo 117:

"Los Estados no pueden, en ningún caso:

- IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;
- V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;
- VI. Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;
- VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;
- IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El artículo 118 dice que tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones y exportaciones.

3.4 Los Municipios

La Constitución Política Mexicana señala en el artículo 115 que los municipios, con el congreso de los estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito; y
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- b) Las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.

Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

De lo anterior se desprende que la facultad tributaria de la Federación es privativa y concurrente, mientras que la de los estados es concurrente y la de los municipios que se ejerce por los estados es privativa y concurrente.

B. EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

Las facultades concurrentes de la Federación y estados para ejercer el poder tributario, o sea: establecer tributos a cargo de los gobernados, implica la posibilidad de duplicidad o pluralidad de tributos sobre una misma fuente impositiva.

Tanto en la Constitución de 1857 como en la de 1917 el constituyente rechazó una distribución de impuestos entre Federación y estados, ya que originalmente existía el proyecto de distribuir impuestos directos para los estados e indirectos para la Federación.

No obstante, en ambas constituciones se reservó a la Federación la facultad de establecer tributos en materia de comercio exterior, y se prohibió a los estados la emisión de estampillas para el cobro de tributos. Esto, desde luego, originó problemas por la existencia de la concurrencia tributaria, problemas que se pretendieron resolver a través de convenciones nacionales fiscales.

1. Convenciones Nacionales Fiscales

1.1 Primera Convención Nacional Fiscal

En ella se criticó a la tesis Vallarta que sugería, al igual que como se contempla en los Estados Unidos de América, el sistema de concurrencia tributaria, y propuso el reparto de facultades entre los congresos estatales y el federal.

1.2 Segunda Convención Nacional Fiscal

Se efectuó en 1933, y propuso el establecimiento del impuesto único, en el que participarían la Federación y los estados, así como la creación de reglas especiales en cuanto a su recaudación, administración y reparto. Por lo anterior, el 18 de enero de 1934 se reformó la fracción X del artículo 73 Constitucional, y se consignó la participación de estados y municipios en impuestos federales sobre energía eléctrica.

Posteriormente, el 13 de octubre de 1942, se reformó nuevamente dicho artículo en su fracción XXIX, a fin de conceder facultades al Congreso de la Unión con el objeto de que ejerciera el poder tributario, y así establecer tributos sobre comercio exterior, aprovechamiento y explotación de hidrocarburos y minería, respecto de instituciones de seguros y de créditos, sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, etc., señalándose que los estados y municipios obtendrían de tales tributos el rendimiento que la ley federal secundaria determinara.

1.3 Tercera Convención Nacional Fiscal

En esta convención -realizada en 1947- se empezó a plantear la alternativa de coordinación entre Federación y estados, olvidando la idea de exclusividad de tributos para uno y otro, o la sumisión de los estados al centro. Se planteó la participación de las entidades federativas en el rendimiento del sistema tributario, de acuerdo con las necesidades de los servicios públicos de cada una de ellas. A partir de entonces se ha buscado resolver el problema de la doble tributación por medio de la participación de la Federación y estados en tributos únicos.

De acuerdo con este principio, las participaciones son de dos tipos:

- a) Las consignadas en forma obligatoria por la Constitución en el artículo 73, fracción XXIX, y
- b) Las concertadas voluntariamente entre estados y Federación.

En 1953, se realizan convenios de coordinación fiscal en materia de ingresos mercantiles.

En 1971, se hace una ampliación a la coordinación fiscal en materia mercantil.

En 1973, se inicia el proceso de coordinación global.

En 1974, se realizan convenios de coordinación en otras materias tributarias y en la vigilancia de impuestos federales.

Entre 1974 y 1976, se realizaron convenios de coordinación en auditoría.

En 1980, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se coordina en materia de impuesto al valor agregado.

2. Nacimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El 22 de diciembre de 1978, el Congreso de la Unión aprobó la nueva Ley de Coordinación Fiscal, la cual sustituyó a la del 22 de diciembre de 1953.

En la iniciativa de ley se señala que la participación para estados y municipios se determina en función del total de impuestos federales, incluyendo los relativos al comercio exterior.

En dicha ley se establece como principio general el de “adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal”.

Este se efectúa mediante el Convenio de Coordinación Fiscal celebrado entre el estado miembro de la Federación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Dicho convenio debe ser aprobado por la legislatura estatal, en vista de que la entidad deberá convenir en suspender impuestos o derechos estatales o municipales. La coordinación puede estar referida a impuestos y derechos.

Si los estados suscriben el Convenio de Coordinación en relación con derechos, deben abrogar tales contribuciones, ya sean estatales o municipales, que se encuentren en vigor por concepto de:

1. Licencias, concesiones, permisos o autorizaciones con las excepciones señaladas en la ley;
2. Derechos por registros, con excepción de los del registro civil y de la propiedad y del comercio;
3. Por el uso de vías públicas o tenencias de bienes sobre las mismas, inclusive por el uso o tenencia de anuncios, sin incluir los derechos de estacionamiento de vehículos; y
4. Por actos de inspección y vigilancia.

La coexistencia de la Federación, de los estados federados, del Distrito Federal y de los municipios, aunada a la concurrencia impositiva que permite la Constitución, originó el establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que es el medio conforme al cual se distribuyen ingresos entre dichos entes, se delimitan competencias entre los niveles de gobierno en lo relativo al ejercicio de facultades legislativas tributarias y actividades administrativas, procurándose la colaboración administrativa entre ellos.

La solución que se da a la concurrencia impositiva en nuestro país no es cualitativa, de determinar qué impuestos, por sus características, deban ser federales, estatales o municipales, sino cuantitativa, es decir, que parte de los recursos fiscales de la nación corresponde a cada nivel de gobierno.

Es por ello que los impuestos tales como el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado, el impuesto al activo, etcétera, únicamente los establece el Congreso de la Unión en beneficio de la Federación, y lo que se recauda se reparte entre los diversos niveles de gobierno, de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal.

3. Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos

El significado de convenio de acuerdo con el Código Civil para el Distrito Federal:

Convenio es el acuerdo de dos o más personas, destinado a crear, transferir, modificar o extinguir una obligación. Por lo tanto, el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el acuerdo que celebra la autoridad fiscal federal, representada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con los gobiernos de los estados, con la finalidad de crear o extinguir obligaciones tales como la recaudación de impuestos y derechos, vigilancia en materia del Registro Federal de Contribuyentes, etc.

De esta manera, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los estados reunirán esfuerzos trabajando metódicamente para un fin común.

Los estados decidirán si se adhieren al convenio o no, sin perjuicio de no participar de los fondos de participación.

En el artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado se señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir participaciones, conviniendo en no mantener impuestos locales o municipales.

3.1 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el medio conforme al cual se distribuyen ingresos entre los entes que lo conforman, se delimitan competencias entre los niveles de gobierno en lo relativo al ejercicio de facultades legislativas tributarias y actividades administrativas, procurándose la colaboración administrativa entre ellos.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se efectúa mediante la celebración de un Convenio de Coordinación Fiscal que celebra la entidad federativa representada por la Secretaría de Finanzas del Estado correspondiente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual debe ser autorizado o aprobado por la Legislatura Estatal. En este convenio, los estados participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señala la Ley de Coordinación Fiscal, mediante la distribución de los fondos de participación. En cuanto a la entidad, conviene dejar en suspenso ciertos impuestos o derechos estatales o municipales y no establecer otros.

El Distrito Federal también quedará incorporado a dicho sistema por disposición expresa de la Ley de Coordinación Fiscal y se considera para todos los efectos de ésta como una entidad federativa más, de tal manera que también participará en el total de impuestos federales y en otros ingresos por medio de los fondos de participación.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá llevarse a cabo integralmente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación, o sea, en forma general de todos los impuestos.

Es necesario señalar que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, dentro de las estrategias y líneas de acción, se pretende coordinar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los estados de la Federación en sus relaciones con otras naciones.

Otra tarea importante para el avance hacia un nuevo federalismo consiste en apoyar las iniciativas de los estados y municipios para estabilizar sus finanzas públicas y consolidar sus fuentes propias de ingresos.

Este plan propone reformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.

El Ejecutivo alentará el intercambio constructivo de opiniones entre los tres órdenes de gobierno, a fin de formular nuevas bases para el Sistema de Coordinación Fiscal.

El propósito compartido debe ser: fortalecer el federalismo, mantener y reforzar el apoyo a las zonas más atrasadas o de menores recursos e impulsar el surgimiento de nuevos polos de desarrollo que sean palanca eficaz y duradera de crecimiento con equidad y justicia.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000 señala que el Sistema de Coordinación Fiscal deberá transformarse en un Sistema de Coordinación Hacendaria donde se realice una adecuada distribución de ingresos, facultades de recaudación y responsabilidades de gasto, mediante la transferencia de algunas potestades tributarias - que hoy recaen sobre la Federación- a estados y municipios, con el doble propósito de fortalecer las finanzas de los gobiernos locales y, a la vez, vincular más estrechamente los niveles de imposición con las preferencias de las comunidades.

También señala que en la medida en que los gobiernos locales cuenten con más recursos y tengan más responsabilidades, la ciudadanía podrá participar más directamente en las decisiones de ingreso y gasto que afectan a las comunidades en las que viven.

No obstante, en la actualidad existen dos líneas opcionales de convenio para los estados: la de coordinación en impuestos y la de la coordinación en derechos.

3.2 Anexos al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Los anexos al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son aquellos documentos que se unen y dependen de la conformación del mismo convenio. Dichos anexos se van originando conforme se dan las circunstancias jurídicas o las necesidades de las autoridades fiscales para una mejor coordinación fiscal entre los estados y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los anexos pueden ser varios y se enumeran cronológicamente según se vayan celebrando, para unirlos al convenio de adhesión.

Anexo 1. Consta de impuestos locales derogados y suspendidos.

Anexo 2. Trata sobre el petróleo y sus derivados o sobre la expedición de pasaportes.

Anexo 3. Es sobre el Sistema Alimentario Mexicano.

Anexo 4. Menciona las modificaciones por reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado y a la Ley de Coordinación Fiscal.

Anexo 5. Menciona los espectáculos públicos.

Anexo 6. Es el de más reciente publicación. Trata sobre el pago en especie de obras de arte.

3.3 Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y Convenios Sobre Puentes de Peaje

El Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal se publicó en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de 1989; señalando que por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de los estados que se han adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se podrán celebrar convenios de Coordinación en Materia de Administración de Ingresos Federales, los que

comprenden al Registro Federal de Contribuyentes, recaudación de impuestos, fiscalización, administración, servicios turísticos, máquinas de comprobación fiscal, verificación de vehículos extranjeros y mercancías extranjeras, etc., estas actividades se van a ejercer a través de las autoridades fiscales de las entidades o municipios cuando así se haya pactado, trabajando conjuntamente para un fin común.

En este convenio se van a especificar los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas.

Dentro del mismo convenio se fijarán las percepciones que recibirán las entidades o sus municipios, por las actividades de administración fiscal que realicen.

Cuando la entidad recaude ingresos federales, los concentrará directamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y rendirá cuenta pormenorizada de la recaudación.

La falta de entero en los plazos establecidos tendrá como consecuencia la actualización y recargos de esas cantidades a cargo de la entidad o de la Federación.

Cabe señalar que el Gobierno Federal pretende mejorar la colaboración administrativa entre la Federación y los gobiernos locales en materia fiscal, ya que deben aprovecharse las ventajas comparativas de cada nivel de gobierno para realizar las tareas de fiscalización y deben introducirse incentivos que premien a los gobiernos locales cuando contribuyan a lograr un cumplimiento amplio y correcto de las obligaciones fiscales.

3.3.1 Organismos en materia de coordinación

El Gobierno Federal, por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los órganos hacendarios de los gobiernos de las entidades, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a través de los siguientes organismos:

1. Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales;
2. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales;
3. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC); y
4. La Junta de Coordinación Fiscal.

3.3.2 Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales

Estará integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular del órgano hacendario de cada entidad.

146304

Esta reunión sesionará mínimo una vez al año, en el lugar que elijan los integrantes y será presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y el funcionario de mayor jerarquía de la entidad en donde se lleve a cabo.

Dentro de las facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se encuentran:

- ◆ aprobar los reglamentos del funcionamiento de la propia Reunión Nacional, tanto de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales como del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y de la Junta de Coordinación Fiscal;
- ◆ Establecer las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las entidades para el sostenimiento de los órganos del Sistema de Coordinación Fiscal;
- ◆ Fungir como asamblea general del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y aprobar sus presupuestos y programas; y
- ◆ Proponer al Ejecutivo Federal -por medio de la Secretaría de Hacienda- y a los gobiernos de los estados -por medio del titular de su órgano hacendario- las medidas que estime necesarias o convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

3.3.3 La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales

Esta Comisión estará integrada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho entidades.

Será presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos de la misma Secretaría de Hacienda, y por el titular del órgano hacendario de la entidad que elija la Comisión.

Las entidades estarán representadas por las ocho entidades que al efecto elijan.

Las entidades que integren la Comisión serán elegidas por cada uno de los grupos que a continuación se mencionan, debiendo representarlos en forma rotativa:

GRUPO UNO: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

GRUPO DOS: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.

GRUPO TRES: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.

GRUPO CUATRO: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

GRUPO CINCO: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

GRUPO SEIS: Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos.

GRUPO SIETE: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

GRUPO OCHO: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

Las entidades que sean miembros de la Comisión Permanente durarán en su cargo dos años y se renovarán anualmente por mitad; pero continuarán en sus funciones después de que haya terminado su período, mientras no se hayan elegido a las entidades sustitutas.

Las facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales serán las siguientes:

- ◆ Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos que deban tratarse;
- ◆ Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las entidades para su sostenimiento;
- ◆ Fungirá como consejo directivo del INDETEC y de la propia Comisión Permanente;
- ◆ Vigilar la creación e incremento de los fondos de participaciones así como su distribución entre las entidades y las liquidaciones anuales que la Secretaría de Hacienda formule; y
- ◆ Formular los dictámenes técnicos.

3.3.4 El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)

Los órganos del Instituto serán:

- ◆ El Director General, como representante del Instituto;
- ◆ La Asamblea General, que aprobará sus estatutos, reglamentos, programas y presupuesto; y
- ◆ El Consejo Directivo, con las facultades que los estatutos señalen, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales fungirá como Consejo Directivo.

Por lo tanto es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, los organismos que lo integran son:

- ◆ El Director General, que tendrá la representación del mismo;
- ◆ la Asamblea General, que aprobará sus estatutos, reglamentos, programas y presupuesto; y
- ◆ el Consejo Directivo, que tendrá las facultades que señalen los estatutos.

Las funciones del INDETEC son:

- ◆ Realizar estudios concernientes al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal;
- ◆ Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria;
- ◆ Sugerir medidas para coordinar la acción impositiva federal y local;
- ◆ Desempeñar funciones de Secretaría Técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales;
- ◆ Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas municipales;
- ◆ Capacitar a los técnicos y funcionarios fiscales;
- ◆ Desarrollar programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales; y
- ◆ Para un mejor desempeño de las funciones del Instituto, éste participará en programas de otras instituciones u organismos, siempre y cuando realicen actividades similares.

3.3.5 La Junta de Coordinación Fiscal

Se integra por los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de los estados que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

3.4 Anexos al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal

Los anexos quedarán unidos al Convenio de Colaboración Administrativa y formarán parte de éste, dichos anexos están constituidos de la siguiente manera:

Anexo 1. Zona marítimo - terrestre.

Anexo 2. Fiscalización conjunta en materia del impuesto al valor agregado.

Anexo 3. Recaudación del impuesto al valor agregado.

Anexo 4. Servicios de obra pública.

Anexo 5. Vigilancia del cumplimiento de obligaciones.

Anexo 6. Vehículos extranjeros, tenencia y registro.

Anexo 7. Fecha de anticipo.

Anexo 8. Máquinas de comprobación fiscal.

Anexo 9. Mercancías extranjeras, municipios fronterizos.

Anexo 10. Cerveza, tabaco y bebidas alcohólicas extranjeras.

Anexo 11. Servicios turísticos.

Anexo 12. Mercancías extranjeras, verificación conjunta.

Cabe señalar que no todos los estados participan de estos anexos, ya que es de acuerdo a la situación jurídica y geográfica del estado.

3.5 Convenios sobre Puentes de Peaje

Los Convenios sobre Puentes de Peaje son los que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los órganos hacendarios del estado de que se trate, con la finalidad de recaudar ingresos por concepto del derecho de tránsito por puentes que permiten la comunicación de dos puntos separados por un obstáculo o que permiten el paso sin cruzarse al mismo nivel dos corrientes de circulación.

4. Declaratorias de Coordinación en materia Federal de Derechos y declaratorias de Coordinación en materia del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria de los estados que no tienen establecido o suspendan el cobro de los derechos estatales y municipales, la cual se publicará en el periódico oficial del estado y en el Diario Oficial de la Federación.

También, cuando en la legislación de alguna entidad o municipio se establezcan derechos que contravengan lo dispuesto por el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, que señala los derechos estatales o municipales. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará del conocimiento de la entidad de que se trate la violación específica, para que en un plazo de cinco días manifieste lo que a ese derecho convenga.

Transcurrido el plazo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emitirá la declaratoria y empezará a regir a partir del día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, quedando sin efectos la coordinación en materia de derechos.

En esta última fecha, en el caso de que el estado esté inconforme con esta declaratoria, podrá acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación demandando la anulación de la declaratoria que se haya dictado.

El juicio deberá promoverse dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se hubiera publicado en el Diario Oficial de la Federación la citada declaratoria. Con la demanda se ofrecerán pruebas y se acompañarán las documentales de que disponga el estado.

Se correrá traslado de la demanda al Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que la contesten en el plazo de treinta días y ofrezcan pruebas, acompañando las documentales de que dispongan.

En el momento que se admita la demanda deberá señalarse fecha para la celebración de una audiencia, que habrá de verificarse antes de los noventa días siguientes, y dentro de este término, el estado que haya promovido el juicio, el Ejecutivo Federal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrán aportar las pruebas ofrecidas y que no hubieran presentado: la demanda o contestación.

En el desarrollo de la audiencia se formularán alegatos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación pronunciará su fallo, mismo que producirá efectos treinta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

A partir del momento de admisión de la demanda quedarán suspendidos los efectos de la declaratoria impugnada, por un período de ciento cincuenta días.

4.1 Violaciones al Convenio de Coordinación

Cuando algún Estado que esté adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto en los artículos 73, fracción XXIX; 117, fracciones IV a VII y IX; ó 118, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; esto es: en el caso de que un Congreso Local legisle sobre impuestos exclusivos de la Federación, contraviniendo así lo establecido en el convenio de coordinación.

En esta circunstancia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previo derecho de audiencia a la entidad, y considerando el dictamen de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podrá disminuir la participación de la entidad en el impuesto federal en cantidad equivalente al monto del ingreso estimado por el tributo establecido.

Si el convenio es violado en materia de derechos, éste quedará sin efecto. Para ello es necesario que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunique la resolución indicando la violación en que se incurrió. La entidad cuenta con un plazo de tres meses para corregir la violación; si no lo hace, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público declarará que el estado dejó de estar adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, publicando tal resolución en el Diario Oficial de la Federación.

4.2 Declaratorias de Coordinación en materia del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles

La coordinación estará condicionada a que el impuesto local o municipal que grave las enajenaciones o adquisiciones de inmuebles reúna los requisitos siguientes:

- ◆ Que el objeto del impuesto sea la adquisición, o la enajenación, la celebración o la inscripción de contratos que impliquen traslación de dominio de inmuebles, siempre que una misma operación no se grave dos veces;
- ◆ Que las exenciones sean las mismas que las establecidas en la Ley Sobre Adquisición de Inmuebles;
- ◆ Que la base se determine conforme al avalúo o de acuerdo al valor catastral; y
- ◆ Que la tasa, incluyendo los impuestos adicionales, no sea mayor a la establecida en la Ley Sobre Adquisición de Inmuebles.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria de los estados que no cumplan o dejen de cumplir los requisitos anteriormente señalados, la cual se publicará en el periódico oficial del estado y en el Diario Oficial de la Federación.

Quando se declare que la ley que establece el impuesto estatal o municipal ha dejado de cumplir los requisitos, se restablecerá la aplicación de la Ley Sobre Adquisición de Inmuebles en la entidad de que se trate, la que se dará a conocer mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación y entrará en vigor treinta días después de la fecha de la publicación.

El estado inconforme con la declaratoria por la que se considera que deja de estar coordinado en materia de este impuesto, podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación siguiendo el procedimiento de la misma manera que la inconformidad de la declaratoria de coordinación en materia de derechos.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

5. Acuerdo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Distrito Federal

5.1 Razones jurídicas para la realización del acuerdo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Distrito Federal

Todo Plan Nacional de Desarrollo prevé, entre las acciones en materia de descentralización, las tendencias a la reasignación de responsabilidades, funciones y recursos entre los tres niveles de gobierno, con la finalidad de lograr una redistribución más eficiente de los mismos. Esto se puede lograr reforzando los procesos de recaudación y fiscalización de las contribuciones federales, lo que permitirá mejorar las participaciones en ingresos de la Federación que la ley otorga a las entidades federativas, mediante las facilidades que se conceden a los contribuyentes en el cumplimiento de sus

obligaciones fiscales, reduciendo los trámites y el número de declaraciones mediante un sistema que permita aprovechar las ventajas con las que cuenta la banca nacional.

El mejorar las labores de fiscalización de las entidades federativas con respecto al impuesto al valor agregado, significa conservar la estrecha y benéfica cooperación que existe entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las propias entidades federativas, en materia de administración tributaria.

Se pretende no sólo conservar sino, inclusive, ampliar la presencia fiscal de las entidades federativas ante los contribuyentes y establecer una mecánica en el flujo de recursos que les permita seguir conservando la liquidez con que han contado.

5.2 Acuerdo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y El Distrito Federal para la colaboración administrativa en materia Fiscal Federal

El objeto del acuerdo es el establecer las bases y lineamientos conforme a los cuales se asumirán las funciones operativas de administración de los ingresos federales que se señalarán a continuación:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Distrito Federal se coordinarán en los siguientes ingresos:

1. Impuesto al valor agregado, respecto de las funciones que en este acuerdo se señalan expresamente;
2. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves;
3. Las multas impuestas por las autoridades federales a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial del Distrito Federal, respecto del cobro de las mismas, excepto las impuestas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus órganos desconcentrados, así como las destinadas a un fin específico y las participables a terceros.

5.3 Los ingresos coordinados

Son los que corresponden al impuesto al valor agregado, al impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y las multas impuestas por las autoridades federales que administre en su operación el Departamento del Distrito Federal, incluyendo sus accesorios.

6. Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal que celebran el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de los Estados

6.1 Aspectos Generales

Los aspectos más importantes de este convenio, son los siguientes:

Dentro del Sistema Nacional de Planeación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desarrolla una función de apoyo al proyectar y calcular los ingresos públicos tomando en cuenta las necesidades del gasto y el equilibrio financiero del erario federal creando un marco jurídico adecuado que permitirá el cumplimiento de los objetivos y prioridades para que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y los programas que contiene, se realicen de manera efectiva, reconociendo, en todo momento que los cambios que imperan al presente, pueden obligar su modificación y actualización.

El Plan propone impulsar un nuevo federalismo para fortalecer a los Estados y los Municipios y fomentar la descentralización y el desarrollo regional, por lo que impulsar la colaboración administrativa entre la Federación y los gobiernos locales en materia fiscal, tiene el doble propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.

En el marco del pacto federal, entendido éste como una relación política, económica y social que implica la corresponsabilidad de todas las entidades, el Plan Nacional de Desarrollo identifica al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como un instrumento clave del federalismo, dinámico y perfectible, a través de una transformación y actualización permanente, basada en la realidad, mediante un proceso de examen, evaluación y modificación tanto en materia legislativa como en administración.

Dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la colaboración administrativa ha sido objeto de estrategia y redefinición de quehaceres y responsabilidades de las entidades federativas, municipios y el gobierno federal, por esta razón han sido celebrados convenios y anexos que a su vez han sido substituidos por otros en los que las labores específicas a realizar son el resultado de las políticas nacionales.

Lo anterior significa, que las entidades y municipios no son meros receptores de ingresos provenientes de participaciones, sino que son parte actuante de la administración tributaria nacional, pues de ellas depende también en forma esencial la mejoría en los sistemas de administración de los conceptos denominados ingresos coordinados, siendo algunos tan importantes como el impuesto al valor agregado.

El esfuerzo desarrollado por las entidades federativas es congruente con las directrices de la Planeación Nacional y las enseñanzas y experiencias acumuladas en la

operación de los convenios de colaboración administrativa y sus anexos han demostrado un desenvolvimiento de la capacidad administrativa de las entidades federativas y municipios, lo cual ha hecho posible el incremento de los recursos a los tres niveles de gobierno.

La firma del convenio en el que además de continuar con las facultades delegadas a los Estados, éstas se amplíen, obedece a la necesidad de instrumentar y darle aplicación al contenido del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en el que se establece que "debe mejorar la colaboración administrativa entre la Federación y los gobiernos locales en materia fiscal. En particular, deben aprovecharse las ventajas comparativas de cada nivel de gobierno para realizar las tareas de fiscalización y deben introducirse incentivos que premien a los gobiernos locales cuando contribuyan a lograr un cumplimiento amplio y correcto de las obligaciones fiscales".

Por lo anteriormente expuesto, se hace necesaria la concertación de un nuevo convenio de colaboración administrativa entre la Federación y el Estado en el que se incluyan nuevas facultades y responsabilidades como son las correspondientes a la realización de actos de comprobación en materia del impuesto al valor agregado sin la presencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, bajo un programa coordinado, que se denominará "fiscalización concurrente".

Igualmente el Estado, podrá realizar actos de comprobación del impuesto sobre la renta e impuesto al activo, simultáneamente con la revisión al impuesto al valor agregado, con las excepciones que en el propio convenio se establecen.

Asimismo, son delegadas al Estado facultades en materia del impuesto especial sobre producción y servicios, tratándose de contribuyentes sujetos a régimen simplificado en el impuesto sobre la renta, en los mismos términos que se establecen para el impuesto al valor agregado.

Como consecuencia de dicha delegación en materia de los impuestos al valor agregado, sobre la renta, al activo y especial sobre producción y servicios, el Estado llevará a cabo todos los actos de determinación del impuesto omitido y sus accesorios, incluso a través del procedimiento administrativo de ejecución exigencia y seguimiento de la garantía del interés fiscal y asimismo, resolverá sobre los recursos administrativos, en los términos del Código Fiscal de la Federación cuando éstos se interpongan en contra de las resoluciones dictadas por el Estado y que tratándose de la intervención en juicio, el Gobierno Federal ha considerado conveniente que el Estado asuma la defensa de las resoluciones que él mismo haya emitido en el ejercicio de sus funciones, independientemente de la intervención que a la Secretaría corresponda.

También es de resaltarse que, en apoyo a la presencia fiscal, se ampliarán las facultades del Estado en la función recaudatoria de algunos ingresos coordinados y sus accesorios. Estos serán recibidos en las instituciones de crédito autorizadas por la entidad o en las oficinas recaudadoras que autorice el propio Estado; se autoliquidarán y, en su caso, reintegrarán a la Tesorería de la Federación lo correspondiente. De esta manera, se liga el esfuerzo recaudatorio con la obtención de recursos inmediatos.

En lo que respecta a incentivos económicos a recibir por el Estado y sus municipios, además de los conceptos por los que hasta la fecha ha percibido, se incluyen expresamente los correspondientes a: los impuestos sobre la renta y al activo; en el impuesto al valor agregado: 100% de las multas impuestas por la comisión de obligaciones del contribuyente; en el impuesto especial sobre producción y servicios: 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y sus correspondientes accesorios. Asimismo, el incremento del 21% a 50% por las actividades de vigilancia del cumplimiento de obligaciones fiscales y del 65% al 80%, tratándose de gastos de ejecución en esta materia.

C. LAS PARTICIPACIONES DE LOS INGRESOS FEDERALES

1. Tipos de coordinación

La coordinación de los Estados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se basará principalmente en la recaudación de impuestos y derechos.

1.1 Coordinación de impuestos

La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. No se incluirán en la recaudación federal participable los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, ni del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco sobre los derechos adicionales o extraordinarios sobre los hidrocarburos.

Tampoco se incluirá en la recaudación federal participable el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de este impuesto.

La distribución de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio se realiza mediante la creación de fondos que se van a distribuir de la siguiente manera:

- a) Fondo General de Participaciones: se constituye con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio, o sea, de todos los impuestos y derechos que recaude la Federación, siempre que se hayan disminuido las devoluciones por los mismos conceptos;
- b) Participación a municipios: en el rendimiento de las contribuciones por impuesto general de importación y exportación, impuestos y derechos sobre minería e

hidrocarburos participarán los municipios. Se formará un Fondo de Fomento Municipal, mismo que se distribuirá entre las entidades mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la fórmula contenida en la fracción III del artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal. Los estados -de acuerdo con las legislaturas locales- entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejen de recibir por la coordinación en materia de derechos, o bien, la Federación -en algunos casos- pagará directamente a los municipios.

- c) **Reserva de contingencia:** se crea una reserva de contingencia consistente en un monto equivalente al 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. El 90% de dicha reserva será distribuida mensualmente y el restante 10% se entregará al cierre del ejercicio fiscal, y se utilizará para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los Fondos General y de Fomento Municipal no alcance el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año con respecto a la de 1990.

La reserva se distribuirá para garantizar un crecimiento en las participaciones igual a la de la recaudación federal participable. Dicha distribución comenzará con la entidad que tenga el menor coeficiente de participación efectiva y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

- d) **Reserva de compensación** para las entidades que sean afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones; esta reserva se formará con el remanente del 1% de la recaudación federal participable, o sea, por concepto de impuestos y derechos sobre minería y extracción de petróleo.

1.2 Coordinación en impuesto sobre adquisición de inmuebles

Las entidades federativas que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que se encuentren coordinadas con la Federación en el impuesto sobre adquisición de inmuebles y que hubieren celebrado con la misma convenios de colaboración administrativa en materia de impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán como incentivo el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este último impuesto, del cual corresponderá cuando menos 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

A solicitud de los estados, la Federación se coordinará en materia del impuesto sobre adquisición de inmuebles suspendiendo la aplicación de la Ley Sobre Adquisición de Inmuebles, en el territorio del estado solicitante.

Esta forma opcional de coordinación implica que la Federación deja en suspenso uno de sus impuestos, el que grava la adquisición de inmuebles, en el territorio de aquellos estados que adopten los lineamientos básicos de la legislación federal en cuanto

a base, desgravamiento y tasa. Es por ello que la tasa del impuesto municipal sobre traslado de dominio fue disminuyendo hasta quedar en el actual 2%.

La coordinación estará condicionada a que el impuesto local o municipal que grave las enajenaciones o adquisiciones de inmuebles, reúna los siguientes requisitos:

- ◆ Que el objeto del impuesto sea la adquisición, o la enajenación, la celebración o la inscripción de contratos que impliquen traslación de dominio de inmuebles, siempre que una misma operación no se grave dos veces;
- ◆ Que las exenciones sean las mismas que las establecidas en la Ley Sobre Adquisición de Inmuebles;
- ◆ Que la base se determine conforme al avalúo o de acuerdo al valor catastral; y
- ◆ Que la tasa, incluyendo los impuestos adicionales, no sea mayor a la establecida en la Ley Sobre Adquisición de Inmuebles.

1.3 Coordinación en derechos

Los estados podrán continuar adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, aunque no estén coordinados en derechos.

El Fondo General de Participaciones se adicionará con 1% de la recaudación federal participable en el ejercicio. Del 1% participarán las entidades federativas y municipios, cuando aquéllas se coordinen en materia de derechos.

2 Entidades federativas

Las entidades federativas que opten por coordinarse en derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por:

1. Licencias y en general concesiones, permisos o autorizaciones, obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales, industriales o prestación de servicios, inclusive los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, con excepción de las siguientes:
 - a) Licencia de construcción;
 - b) Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de aguas y alcantarillado;
 - c) Licencias para fraccionar o lotificar terrenos;
 - d) Licencias para conducir vehículos; y
 - e) Expedición para placas y tarjetas para la circulación de vehículos

2. Registros o cualquier acto relacionado con los mismos, a excepción de los siguientes:
 - a) Registro Civil; y
 - b) Registro Público de la Propiedad y del Comercio
3. Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre la misma, incluyendo cualquier tipo de derechos por el uso o tenencia de anuncios. No se consideran comprendidos dentro de lo dispuesto en esta fracción los derechos de estacionamiento de vehículos ni de uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos.
4. Actos de inspección y vigilancia.

2.1 Derechos locales o municipales

Los derechos locales o municipales no podrán ser diferenciales considerando el tipo de actividad a que se dedique el contribuyente, excepto tratándose de derechos diferenciales tales como los derechos por licencia de construcción, licencias o permisos para efectuar conexiones con las redes públicas de agua y alcantarillado, para fraccionar o lotificar terrenos, para conducir vehículos, etc.

Las certificaciones de documentos así como la reposición de éstos por extravío o destrucción total o parcial, no queda comprendida dentro de lo dispuesto anteriormente, tampoco las concesiones por el uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a las entidades federativas o los municipios.

En ningún caso lo dispuesto con anterioridad se entenderá limitativo de la facultad de los estados y municipios para requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones, otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia.

Para los efectos de coordinación con las entidades, se considerarán derechos -aún cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente- las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación.

En cuanto al Estado de México, a partir del 10 de octubre de 1992, se coordina en materia federal de derechos con la Federación; por lo que el Estado de México y sus municipios verán incrementadas sus participaciones del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, debiendo liquidar la Federación dichos incrementos con las demás participaciones que por estos conceptos le corresponden, y el Estado entregará íntegramente a sus municipios el monto de las cantidades que reciba del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezca la legislatura local.

Con motivo de dicha coordinación y durante el tiempo que dure la misma, en el Estado de México se mantendrán en suspenso las siguientes contribuciones:

2.1.1 Derechos estatales

- a) Por expedición y canje anual de placas, documentos o cédulas de empadronamiento a expendedores de bebidas alcohólicas al copeo o al menudeo en general, independientemente del recipiente;
- b) Por registro y refrendo anual de portadores de diversos materiales para la construcción;
- c) Por licencias sanitarias;
- d) Por permisos;
- e) Por inspección sanitaria; y
- f) Por la inspección sanitaria practicada por las autoridades de salubridad del Estado adscritos a la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito.

2.1.2 Impuestos municipales

- a) Sobre anuncios en la vía pública;
- b) Sobre la autorización de horario extraordinario de establecimientos que realicen actividades comerciales.

2.1.3 Derechos municipales

- a) Por la autorización del uso específico del suelo o su cambio o refrendos anuales;
- b) Por la supervisión de la explotación de bancos de materiales de construcción, su aprobación y revalidación anual; y
- c) Por los servicios de registro y revalidación anual de comerciantes que ejerzan su actividad en mercados públicos o lugares de uso común.

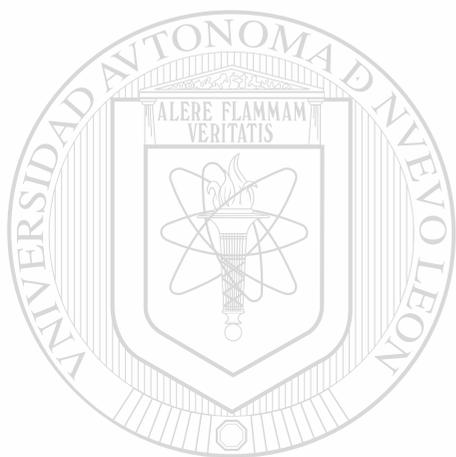
La suspensión de dichas contribuciones no exime del cumplimiento de las obligaciones que establezcan las disposiciones legales y reglamentarias, ni se entenderán limitativos de la facultad de las autoridades para requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones, otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia.

En 1993 surgieron nuevos impuestos estatales:

- a) Sobre adquisición de vehículos automotores usados; y
- b) Sobre loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos permitidos con cruce de apuestas.

Los estados que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participarán de los impuestos especiales sobre: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos, fósforos, aguamiel y productos derivados de su fermentación, explotación forestal, y productos y consumo de cerveza.

Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto de impuestos de energía eléctrica.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CAPÍTULO SEXTO | LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS

A. GENERALIDADES DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS

1. Antecedentes

La Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1980 e inició su vigencia el día 1o. de enero del siguiente año.

Al entrar en vigor quedaron abrogadas las siguientes leyes:

- ◆ Ley del Impuesto Sobre Venta de Gasolinas.
- ◆ Ley del Impuesto Sobre Seguros
- ◆ Ley del Impuesto Sobre Tabacos Labrados
- ◆ Ley del Impuesto Sobre Teléfonos
- ◆ Ley del Impuesto Sobre Producción y Consumo de Cerveza
- ◆ Ley Federal de Impuestos a las Industrias del Azúcar, Alcohol, Aguardiente y Envasamiento de Bebidas Alcohólicas.

En la iniciativa de ley, el entonces presidente de la República, José López Portillo, expresa la finalidad de la misma, en los siguientes términos:

"El Ejecutivo a mi cargo en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, somete a la consideración del H. Congreso de la Unión la iniciativa de ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.

Es conveniente señalar que el avance logrado en materia de impuestos especiales durante la presente administración ha sido notable, basta citar que hasta 1979 el número de impuestos especiales ascendía a 52 y se encontraban vigentes 43 ordenamientos fiscales excluyendo las leyes de los impuestos sobre la renta e ingresos mercantiles. Con motivo de la sustitución de este último impuesto por la Ley del Impuesto al Valor Agregado en 1980 quedaron abrogados 28 impuestos especiales.

La iniciativa que ahora se presenta es una acción de congruencia, necesaria para complementar la modernización que se ha venido imprimiendo en nuestro sistema fiscal.

En el ordenamiento propuesto para adecuar, simplificar y sistematizar los impuestos especiales se agruparon los siguientes: compra-venta 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 seguros de vida y teléfonos.

De ser aprobada la iniciativa de ley que ahora se presenta, quedarían en vigor 10 impuestos indirectos, considerando los de valor agregado, adquisición de inmuebles y automóviles nuevos. En suma, la estructura de impuestos internos quedaría integrada por 11 ordenamientos tomando en cuenta la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

La simplificación que se propone redundaría en beneficio del contribuyente y sin duda alguna se basa en la confianza en él, permitiendo eliminar algunos controles físicos anacrónicos y fundar la tarea de fiscalización en la contabilidad del contribuyente y en los controles que requiere la elaboración de los productos. Durante 1981 se mantendrán transitoriamente ciertos controles físicos hasta que sea expedido el reglamento correspondiente.

Hasta el ejercicio de 1990 estuvieron considerados objeto de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios conceptos tales como aguas envasadas y refrescos en envases cerrados (con una tasa aplicable del 15.7%), jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos eléctricos o mecánicos (a la tasa del 40%); concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores que al diluirse permitan obtener refrescos (a la tasa del 20%).

En cuanto a prestación de servicios, estuvieron gravados hasta 1989 también los seguros individuales en operaciones de vida (tasa del 3%) y los servicios telefónicos locales y de larga distancia (telefonía rural, internacional y otros, con tasas de 49.1%, 60%, 26.4%, 35% ó 22% según correspondiera).

Cuando fueron eliminados todos estos conceptos de la ley, mediante la ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1989, también se eliminó la mención de pago del impuesto del jugo de fruta.

2. Fundamento legal

Dentro del marco jurídico constitucional que prevalece en nuestro país, el artículo 73, fracciones VII y XXIX de la Constitución General de la República reserva a la Federación a través del Congreso de la Unión para establecer las siguientes contribuciones: contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto (que podríamos calificar como generales, como el impuesto sobre la renta o el impuesto al activo) y contribuciones específicas reservadas respecto de las cuales se encuentran excluidos los otros dos sujetos activos de las contribuciones como son las entidades federativas y los municipios.

Dentro de estas últimas se encuentran detalladas las siguientes:

- ◆ Sobre el comercio exterior

- ◆ Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27 Constitucional (referente a tierras y aguas de dominio nacional).
- ◆ Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- ◆ Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.
- ◆ Especiales sobre:
 - a) Energía eléctrica;
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados;
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
 - d) Cerillos y fósforos;
 - e) Aguamiel y productos de su fermentación;
 - f) Explotación forestal; y
 - g) Producción y consumo de cerveza.

En materia del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, específicamente en lo relacionado a los incisos b, c, e y g, la ley que nos ocupa encuentra en este dispositivo constitucional su fundamento pleno e inobjetable.

3. Estructura de la Ley

La Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios consta de 28 artículos distribuidos en tres títulos con los siguientes rubros:

TITULO I.

DE LAS BEBIDAS ALCOHOLICAS FERMENTADAS, CERVEZAS Y BEBIDAS REFRESCANTES, TABACOS LABRADOS, GASOLINA, DIESEL Y GAS NATURAL

- CAPITULO I. Disposiciones Generales
- CAPITULO II. De la Enajenación
- CAPITULO III. De la Importación de Bienes
- CAPITULO IV. De la Prestación de Servicios
- CAPITULO V. De las Obligaciones de los Contribuyentes
- CAPITULO VI. De las Facultades de las Autoridades Fiscales

TITULO II.

DE LAS BEBIDAS ALCOHOLICAS

- CAPITULO I. Disposiciones Generales
- CAPITULO II. De la producción o envasamiento
- CAPITULO III. De la importación
- CAPITULO IV. De la exportación
- CAPITULO V. De las obligaciones de los contribuyentes
- CAPITULO VI. De las Facultades de las Autoridades Fiscales
- CAPITULO VII. De las Definiciones

TITULO II. DE LAS PARTICIPACIONES A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

El Reglamento de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de febrero de 1984, vigente a partir del 1o. de marzo del citado año; consta de 15 artículos y está organizado exactamente igual que los seis rubros de la ley que reglamenta, con excepción del denominado de la participación a entidades federativas.

Por otro lado, cada año, en las Reglas Generales que publica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en cumplimiento del artículo 33, fracción I del Código Fiscal de la Federación, se han considerado reglas relativas al Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, entre otras, para establecer posibilidades de acreditamiento, recuperación (devolución) o compensación del impuesto.

4. Características

Es en naturaleza y esencia igual al Impuesto al Valor Agregado, más no completamente idéntico.

El Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios es un impuesto indirecto, especial, de tratamiento diferencial, semiplurifásico, no acumulativo, con posibilidades de autocontrol, sobre consumo, real, federal e instantáneo.

Es *indirecto* ya que el sujeto pasivo del impuesto puede trasladar a otras personas el impuesto de manera que no sufre el impacto económico de éste en forma definitiva.

El Estado pretende gravar al receptor del servicio o consumidor, es decir, que hace recaer la obligación de enterar el impuesto al enajenante o prestador del servicio salvo en el caso de importaciones.

Es *especial* ya que grava en forma específica determinadas actividades económicas.

Es de *tratamiento diferencial* ya que establece tasas diversas para cada uno de los productos y servicios cuyo valor grava, así como por establecer operaciones no gravadas (exentas).

Es *semiplurifásico*, porque grava casi todas las etapas del proceso de producción y distribución de bienes o servicios excepto algunas fases finales de consumo.

Es *no acumulativo* porque se traslada el impuesto fuera del precio registrándolo por separado en la contabilidad del contribuyente y acreditándose después sin que forme parte del precio en la siguiente etapa de producción o distribución.

Tiene *posibilidades de autocontrol* porque existe o se genera interés en el contribuyente de exigir factura y traslado expreso del impuesto al proveedor.

Es *sobre consumo* ya que grava la circulación y gasto de cosas que con el uso se extinguen o destruyen.

Es *real* porque no atiende a las características del sujeto obligado, ni del que soporta el gravamen finalmente sino exclusivamente a las actividades relacionadas con los productos y servicios gravados.

Es *federal* porque está establecido mediante ley expedida por el Congreso de la Unión y se aplica a todo el país.

Es *instantáneo* porque se causa cada vez que se verifica uno de los actos o actividades señalados como objetos del impuesto. Podría calificarse de periódico si atendemos a que el entero real de las cantidades cobradas es pagado cada período mensual o trimestral según corresponda.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



B. PROYECTO DEL IMPUESTO SOBRE ACCESO A INTERNET

1. Exposición de motivos

**CIUDADANOS SECRETARIOS DE LA CÁMARA DE SENADORES
DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN,
P r e s e n t e s .**

Los mexicanos estamos decididos a enfrentar con unidad, visión y confianza los desafíos de nuestro tiempo. La consolidación de una plena normalidad democrática, el fortalecimiento del Estado de Derecho y el establecimiento de bases sólidas para un crecimiento económico sostenido con justicia social, son retos fundamentales de los mexicanos de hoy.

Nuestra generación ha acreditado su voluntad de transformación, al impulsar reformas estructurales para crear un futuro de mayores oportunidades. Esa voluntad ha sido el estímulo para avanzar en la superación de cada reto.

La reforma estructural que se propone, permitirá el fortalecimiento del federalismo, permitirá a los municipios destinar más recursos que nunca al desarrollo social. Sólo perseverando en el rumbo y profundizando los cambios estructurales, tendremos condiciones de progreso y justicia para todos.

Para generar los empleos que hacen falta, mejorar gradual y consistentemente los ingresos y elevar el nivel de vida de los mexicanos, es esencial lograr un crecimiento sostenido, así como incrementos constantes en la productividad de nuestra economía.

Una economía que crezca de manera sostenida y suficiente, es la única vía para que gobierno y sociedad, puedan garantizar que la equidad avanza al ritmo que necesitamos, una política social contempla acciones simultáneas que atiendan las necesidades básicas y al mismo tiempo formen capital humano.

Nuestro gobierno está convencido de la importancia de redistribuir la autoridad y el poder, acción que conlleva a redistribuir mayores responsabilidades.

Desde esta perspectiva, la reforma estructural que se propone nos permite dar pasos concretos y puntuales hacia un nuevo federalismo fiscal, que da a los municipios un papel más activo, en la definición y construcción de su propio desarrollo.

Con la aprobación del impuesto sobre servicios de acceso a internet los municipios recibirán una mayor participación de recursos que les permitirá incrementar su autonomía y ser fuente de mejores gobiernos.

La reforma fiscal que se propone va acompañada de un esfuerzo federal en un manejo más eficiente y transparente de los recursos.

Por lo anteriormente expuesto, por su digno conducto, Ciudadanos secretarios, me permito someter a consideración del Honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa:

2. TEXTO DEL IMPUESTO SOBRE SERVICIOS DE ACCESO A INTERNET

Iniciativa de Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales

Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

Artículo Primero. Se REFORMAN la denominación de “Título III De las Participaciones a Entidades Federativas” para quedar como “Título IV De las Participaciones a las Entidades Federativas”; se ADICIONAN un Título III denominado “De los Servicios de Acceso a la Red de Internet”, comprendiendo los Capítulos I al III con los artículos del 26-Q al 26-Z, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, para quedar como sigue:

TITULO II

De Los Servicios de Acceso a la Red de Internet

CAPITULO I

Disposiciones Generales

Artículo 26-Q. Están obligadas al pago del impuesto establecido en este Título, las personas físicas y morales que en territorio nacional presten los servicios de acceso a la red de internet.

El impuesto se calculará aplicando a los valores a que se refiere este Título, la tasa del 15%.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios, los organismos descentralizados o cualquier otra persona, aunque conforme a otras leyes o decretos no causen impuestos federales o estén exentos de ellos, deberán aceptar la traslación del

impuesto especial sobre producción y servicios y, en su caso, pagarlo y trasladarlo, de acuerdo con los preceptos de este Título.

Artículo 26-R. Para los efectos de este Título se entiende por:

- I. Servicios de acceso a la red de internet , al servicio mediante líneas telefónicas, enlaces satelitales, fibra óptica o microondas celulares que permiten la transmisión de voz y datos entre equipos de computo.

Artículo 26-S. Los contribuyentes a que se refiere este Título, pagarán en las oficinas autorizadas el impuesto a su cargo, sin que proceda acreditamiento alguno contra dicho pago, salvo en los supuestos a que se refiere el siguiente párrafo.

Únicamente procederá el acreditamiento del impuesto trasladado al contribuyente por la prestación de servicios de acceso a la red de Internet, siempre que sea acreditable en los términos de este Título.

El acreditamiento consiste en restar el impuesto acreditable, de la cantidad que resulte de aplicar a los valores señalados en este Título, las tasas a que se refiere el artículo 26-Q. Se entiende por impuesto acreditable un monto equivalente al del impuesto especial sobre producción y servicios trasladado al contribuyente, exclusivamente en los supuestos a que se refiere el párrafo anterior, en el mes o en el ejercicio al que corresponda.

Para que sea acreditable el impuesto especial sobre producción y servicios en términos de los párrafos que anteceden, deberán reunirse los siguientes requisitos:

- I. Que se trate de contribuyentes que causen el impuesto en relación con el que se pretende acreditar, en los términos de este Título.
- II. No procederá el acreditamiento a que se refiere este artículo, cuando quien lo pretenda realizar no sea contribuyente del impuesto respecto del servicio de acceso a la red de Internet, por el que se le trasladó el citado impuesto.
- II. Que el impuesto haya sido trasladado expresamente al contribuyente y conste por separado en los comprobantes a que se refiere la fracción II del artículo 19 de esta Ley.
- IV. Que el impuesto acreditable y el impuesto a cargo contra el cual se efectúe el acreditamiento correspondan a servicios, en los términos de este Título.

Se entenderá por traslado del impuesto el cobro o cargo que el contribuyente debe efectuar de un monto equivalente al impuesto establecido en este Título. No se considerará acreditable el impuesto que se traslade sin tener esta obligación.

El derecho al acreditamiento es personal para los contribuyentes de este impuesto y no podrá ser transmitido por acto entre vivos, excepto tratándose de fusión. En el caso de escisión de sociedades el acreditamiento del impuesto pendiente de acreditar a la fecha de la escisión sólo lo podrá efectuar la sociedad escidente. Cuando ésta última

desaparezca, se estará a lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 14-A del Código Fiscal de la Federación.

Artículo 26-T. El impuesto se calculará por ejercicios fiscales.

Los contribuyentes efectuarán pagos provisionales mediante declaración que presentarán ante las oficinas autorizadas por los mismos periodos y en las mismas fechas de pago que las establecidas para el impuesto sobre la renta, excepto en los casos del ejercicio de iniciación de operaciones, en el que efectuarán pagos provisionales trimestrales y en el ejercicio de liquidación, en el que los pagos provisionales se efectuarán por los mismos periodos y en las mismas fechas en que se venían realizando con anterioridad al inicio del ejercicio de liquidación. El pago provisional será la diferencia entre el impuesto que corresponda al total de actividades realizadas en el periodo por el cual se efectúa el pago y las cantidades por las que proceda el acreditamiento.

Cuando en la declaración de pago provisional resulte saldo a favor, el contribuyente podrá acreditarlo contra el impuesto a su cargo que le corresponda en los pagos provisionales siguientes hasta agotarlo o solicitar su devolución, siempre que en este último caso sea sobre el total del saldo a favor. Los saldos que resulten a favor del contribuyente en la última declaración de pago provisional de su ejercicio no se podrán acreditar en declaraciones posteriores.

El impuesto del ejercicio, deducidos los pagos provisionales se pagará mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas, dentro de los tres meses siguientes al cierre del ejercicio.

Si en la declaración del ejercicio el contribuyente tuviera cantidades a su favor, podrá acreditarlas en las declaraciones de pagos provisionales posteriores o solicitar su devolución total.

Los saldos cuya devolución se solicite no podrán acreditarse en declaraciones posteriores.

Artículo 26-U. Para los efectos de esta Ley, se entiende que se presta el servicio en territorio nacional cuando en el mismo se lleve a cabo, total o parcialmente, por un residente en el país.

Artículo 26-V. Tratándose de la prestación de servicios de acceso a la red de internet, el prestador de servicios tendrá la obligación de pagar el impuesto en el momento en que sea exigible la contraprestación, se pague o expida el comprobante a los usuarios ubicados en territorio nacional, lo que suceda primero, y sobre el valor total de las mismas.

Artículo 26-X. Para calcular el impuesto tratándose de prestación de servicios de acceso a la red de Internet se considerará como valor el total de la contraprestación pactada, así como las cantidades que además se carguen o cobren a quien reciba el servicio por gastos de toda clase, reembolsos, intereses normales o moratorios, penas convencionales y cualquier otro concepto.

Tratándose de personas morales que presten servicios preponderantemente a sus miembros, socios o asociados, los pagos que éstos efectúen, incluyendo aportaciones al capital para absorber pérdidas, se considerarán como valor para efectos del cálculo del impuesto.

CAPITULO II

Obligaciones de los Contribuyentes

Artículo 26-Y. Los contribuyentes a que se refiere este Título tienen, además de las obligaciones señaladas en otros artículos del mismo y en las demás disposiciones fiscales, las siguientes:

- I. Llevar contabilidad de conformidad con el Código Fiscal de la Federación, su Reglamento y el Reglamento de esta Ley, y efectuar conforme a este último la separación de las operaciones, desglosadas por tasas.
- II. Expedir comprobantes sin el traslado en forma expresa y por separado del impuesto establecido en este Título, salvo tratándose de la prestación del servicio de acceso a la red de internet siempre que el adquirente sea a su vez contribuyente de este impuesto por dicho servicio y así lo solicite.

Los prestadores de servicios que en el ejercicio inmediato anterior al que corresponda, hubieran efectuado el 90% del importe de la prestación de sus servicios con el público en general, en el comprobante que expidan no trasladarán expresamente y por separado el impuesto establecido en este Título, salvo que el solicitante sea contribuyente de este impuesto por el bien o servicio de que se trate y así lo requiera. En todos los casos, se deberán ofrecer los servicios gravados por dicho Título, incluyendo el impuesto en el precio.

Los contribuyentes que presten servicios de acceso a la red de internet que trasladen en forma expresa y por separado el impuesto establecido en este Título, deberán asegurarse de que los datos relativos al nombre, denominación o razón social de la persona a favor de quien se expiden, corresponde con el registro con el que dicha persona acredite que es contribuyente del impuesto especial sobre producción y servicios respecto de dicho bien. Asimismo, los citados contribuyentes deberán proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en forma trimestral, en los meses de abril, julio, octubre y enero, del año que corresponda la relación de las personas a las que en el trimestre anterior al que se declara les hubiere trasladado el impuesto especial sobre producción y servicios en forma expresa y por separado en los términos de esta fracción, así como el monto del impuesto trasladado en dichas operaciones y la información y documentación que mediante reglas de carácter general señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- III. Presentar en las oficinas autorizadas las declaraciones señaladas en este Título. Si un contribuyente tuviera varios establecimientos, presentará por todos ellos una sola

declaración, mensual o del ejercicio según se trate, en las oficinas autorizadas correspondientes al domicilio fiscal del contribuyente.

- IV. Conservar y, en su caso, proporcionar a las autoridades fiscales la información que corresponda a los servicios prestados de acceso a la red de Internet.

CAPITULO III

Facultades de la Autoridad

Artículo 26-Z. Al importe de la determinación presuntiva del valor de los actos o actividades por los que se deba pagar el impuesto en los términos de este Título, se aplicará la tasa del impuesto que corresponda conforme a la misma, y el resultado se reducirá con las cantidades acreditables que se comprueben.

C. MARCO LEGAL

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Con el fin de acatar la garantía de legalidad, en el establecimiento de las contribuciones, el Poder Legislativo depositado en un Congreso General (artículo 50 de la Constitución Federal) tiene la facultad de decretar los impuestos, en virtud de que así lo dispone el artículo 73 en sus fracciones VII y XXIX-A., de la Constitución que establece: "El Congreso tiene la facultad: ... VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto;...XXIX-A. Para establecer contribuciones:

1. Sobre el comercio exterior;
2. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;
3. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
4. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
5. Especiales sobre:
 - a). Energía eléctrica;
 - b). Producción y consumo de tabacos labrados;
 - c). Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
 - d). Cerillos y fósforos;
 - e). Aguamiel y productos de su fermentación;
 - f). Explotación forestal; y
 - g). Producción y consumo de cerveza.

Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.”

De lo anterior se desprende la modificación constitucional para que el Impuesto Sobre Servicios de Acceso a Internet mediante la adición del subinciso h, del inciso 5, de la fracción XXIX-A del artículo 73 para quedar de la siguiente manera:

XXIX-A. Para establecer contribuciones:

1. Sobre el comercio exterior;
2. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;
3. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
4. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
5. Especiales sobre:
 - a). Energía eléctrica;
 - b). Producción y consumo de tabacos labrados;
 - c). Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
 - d). Cerillos y fósforos;
 - e). Aguamiel y productos de su fermentación;
 - f). Explotación forestal;
 - g). Producción y consumo de cerveza; y
 - h). Servicios de acceso a internet.

2. Ley de Ingresos de la Federación

Con objeto de mantener un estricto apego a la legalidad, respecto de la aplicación y cobro del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, en lo que referente a la prestación de servicios de acceso a internet, se deberá incorporar dicho rubro en la Ley de Ingresos de la Federación, razón por la cual se propone la adición del subinciso E, del inciso 4, de la fracción I, del artículo 1º, de la Ley de Ingresos de la Federación.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2002

Capítulo I

De los Ingresos y el Endeudamiento Público

Artículo 1o. En el ejercicio fiscal de 2002, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

I. IMPUESTOS:

1. Impuesto sobre la renta.
2. Impuesto al activo.
3. Impuesto al valor agregado.
4. Impuesto especial sobre producción y servicios.
 - A. Gasolina y diesel.
 - B. Bebidas alcohólicas.
 - C. Cervezas y bebidas refrescantes.
 - D. Tabacos labrados.
 - E. Acceso a internet.
5. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.
6. Impuesto sobre automóviles nuevos.
7. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.
8. Impuesto a los rendimientos petroleros.
9. Impuestos al comercio exterior:
 - A. A la importación.
 - B. A la exportación.
10. Accesorios.

II. APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL:

1. Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
2. Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores.
3. Cuotas del Sistema de Ahorro para el Retiro a cargo de los Patrones.
4. Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores.
5. Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.

III. CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS:

Contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica.

IV. DERECHOS:

1. Servicios que presta el Estado en funciones de derecho público:
 - A. Por recibir servicios que preste el Estado.
 - B. Por la prestación de servicios exclusivos a cargo del Estado, que prestan Organismos Descentralizados.
2. Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público.
3. Derecho sobre la extracción de petróleo.
4. Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo.
5. Derecho adicional sobre la extracción de petróleo.
6. Derecho sobre hidrocarburos.

V. CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES CAUSADAS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACIÓN O DE PAGO.

VI. PRODUCTOS:

1. Por los servicios que no correspondan a funciones de derecho público.
2. Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado:
 - A. Explotación de tierras y aguas.
 - B. Arrendamiento de tierras, locales y construcciones.
 - C. Enajenación de bienes:
 - a) Muebles.
 - b) Inmuebles.
 - D. Intereses de valores, créditos y bonos.
 - E. Utilidades:
 - a) De organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
 - b) De la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
 - c) De Pronósticos para la Asistencia Pública.
 - d) Otras.
 - F. Otros.

VII. APROVECHAMIENTOS:

1. Multas.
2. Indemnizaciones.
3. Reintegros:
 - A. Sostenimiento de las Escuelas Artículo 123.
 - B. Servicio de Vigilancia Forestal.
 - C. Otros.
4. Provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica.
5. Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre herencias y legados expedidas de acuerdo con la Federación.
6. Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre donaciones expedidas de acuerdo con la Federación.
7. Aportaciones de los Estados, Municipios y particulares para el servicio del Sistema Escolar Federalizado.
8. Cooperación del Distrito Federal por servicios públicos locales prestados por la Federación.
9. Cooperación de los Gobiernos de Estados y Municipios y de particulares para alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, telefónicas y para otras obras públicas.
10. 5% de días de cama a cargo de establecimientos particulares para internamiento de enfermos y otros destinados a la Secretaría de Salud.

11. Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica.
12. Participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos.
13. Regalías provenientes de fondos y explotaciones mineras.
14. Aportaciones de contratistas de obras públicas.
15. Destinados al Fondo para el Desarrollo Forestal:
 - A. Aportaciones que efectúen los Gobiernos del Distrito Federal, Estatales y Municipales, los organismos y entidades públicas, sociales y los particulares.
 - B. De las reservas nacionales forestales.
 - C. Aportaciones al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias.
 - D. Otros conceptos.
16. Cuotas Compensatorias.
17. Hospitales Militares.
18. Participaciones por la explotación de obras del dominio público señaladas por la Ley Federal del Derecho de Autor.
19. Recuperaciones de capital:
 - A. Fondos entregados en fideicomiso, en favor de entidades federativas y empresas públicas.
 - B. Fondos entregados en fideicomiso, en favor de empresas privadas y a particulares.
 - C. Inversiones en obras de agua potable y alcantarillado.
 - D. Desincorporaciones.
 - E. Otros.
20. Provenientes de decomiso y de bienes que pasan a propiedad del Fisco Federal.
21. Rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios.
22. No comprendidos en los incisos anteriores provenientes del cumplimiento de convenios celebrados en otros ejercicios.
23. Otros:
 - A. Remanente de operación del Banco de México.
 - B. Utilidades por Recompra de Deuda.
 - C. Rendimiento mínimo garantizado.
 - D. Otros.

VIII. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS:

1. Emisiones de valores:
 - A. Internas.
 - B. Externas.
2. Otros financiamientos:
 - A. Para el Gobierno Federal.
 - B. Para organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
 - C. Otros.

IX. OTROS INGRESOS:

1. De organismos descentralizados.
2. De empresas de participación estatal.
3. Financiamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Quando una ley que establezca alguno de los ingresos previstos en este artículo, contenga disposiciones que señalen otros ingresos, estos últimos se considerarán comprendidos en la fracción que corresponda a los ingresos a que se refiere este artículo.

El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión de los ingresos pagados en especie o en servicios por contribuciones, así como en su caso el destino de los mismos.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informará al Congreso de la Unión, trimestralmente, dentro de los 45 días siguientes al trimestre vencido, sobre los ingresos percibidos por la Federación en el ejercicio fiscal de 2002, en relación con las estimaciones que se señalan en este artículo.

3. Ley de Coordinación Fiscal

El espíritu de la creación y aplicación del Impuesto Sobre Servicios de Acceso a Internet, es el de fortalecer el federalismo, allegando a los municipios de mayores recursos para dar respuestas rápidas, efectivas y puntuales a las necesidades de su gente, con avances y logros que se vean y se sientan de manera cotidiana. Avanzando en la equidad para impulsar las obras necesarias para que haya en los municipios una mayor igualdad de oportunidades.

Para destinar los recursos financieros provenientes del impuesto que nos ocupa a los municipios para su fortalecimiento se propone la iniciativa de ley que reforma la Ley de Coordinación Fiscal

Iniciativa de Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales

Ley de Coordinación Fiscal

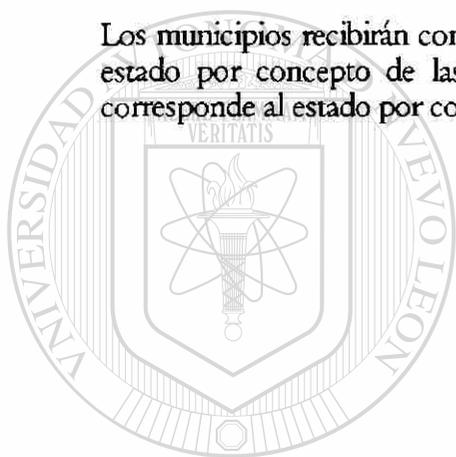
Artículo Primero. Se **REFORMA** el artículo 3º.-A. en sus párrafos primero, segundo y último; se **ADICIONA** el artículo 3º.-A con una fracción III., para quedar como sigue:

Artículo 3-A.- las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravadas con dicho impuesto sobre los bienes y servicios que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

- I.-
- II.-
- III.- El 100% de la recaudación de la prestación de servicios de acceso a internet.

Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes y la prestación del servicio de acceso a internet a que se refiere este artículo en cada Entidad Federativa, de la enajenación nacional, y que se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7º de esta Ley.

Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponde al estado por concepto de las fracciones I y II; y el 80% de la participación que le corresponde al estado por concepto de la fracción III.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CONCLUSIONES

Como resultado del presente trabajo, he podido demostrar la hipótesis de la factibilidad de que la Federación incremente las participaciones correspondientes a las haciendas públicas de los municipios, mediante la aplicación del Impuesto Sobre Servicios de Acceso a Internet, toda vez de que se demostró su viabilidad legal, poniendo a consideración un esquema fiscal nuevo con posibilidades concretas de crecimiento real de recaudación.

Tomando como marco de referencia algunos estudios que nos indican, que hace 10 años, de cada tres pesos que el conjunto de gobierno invertía o gastaba en programas, en servicios, en obras, en infraestructura hacia la sociedad, dos pesos, dos terceras partes eran administrados y operados directamente por el gobierno federal. Actualmente el escenario es distinto, hoy de cada tres pesos, dos están en manos del gobierno estatal y de los gobiernos municipales; el restante tercio es lo que sigue en manos del gobierno federal.

Lo anterior nos permite observar un avance importante en materia del fortalecimiento a los municipios. Sin embargo, este avance es restringido, porque el presupuesto del que disponen los municipios es limitado, pero por igual es limitado el presupuesto del que dispone el gobierno federal.

México cuenta con 2 mil 427 municipios, y todos representan un potencial para detonar el desarrollo; pero esto también hace imposible que sea el gobierno federal quien pueda atender directamente, de manera responsable a los municipios del país.

La tarea de modernización y de fortalecimiento municipal es impostergable, si queremos que los ayuntamientos sean capaces de allegarse recursos; de contar con facultades fiscales adicionales a las que ya tienen; actualizar su reglamentación; poner al día sus tareas y sus áreas de servicio; introducir mejoras técnicas y operativas; administrar con la mayor eficiencia los recursos públicos.

Por eso, lo primero es impulsar una descentralización a fondo, diseñando políticas adecuadas y tomando decisiones de abajo hacia arriba. Ese es el propósito del Plan Nacional de Desarrollo; que todos los programas y decisiones surjan de las comunidades, de los municipios y de los estados. Esa es la manera de abatir el centralismo.

No es fácil sólo por decreto o por una decisión repentina, el llegar a ese federalismo que anhelan, que solicitan y que demandan los municipios.

La mejor manera de servir a la ciudadanía es repartiendo la tarea, repartiendo la responsabilidad, repartiendo las facultades, repartiendo equitativamente los presupuestos.

La mayor parte de los asuntos que atañen directamente a los ciudadanos, a la prestación de los servicios y a las tareas de promoción de las comunidades, tienen que

resolverse directamente en el lugar de origen, por tal motivo, es tan importante fomentar el poder de gestión de los ayuntamientos, para que tengan facultades reales que les permitan administrar su propia Hacienda Pública, gobernar y detonar el desarrollo. Entre más intensa sea su vida y más participativas las comunidades éste orden de gobierno habrá de cumplir mejor su responsabilidad.

La descentralización y la vida federal plena tienen que sustentarse sobre un municipio con poder de gestión. Y la única manera de lograrlo es fomentando el capital humano y el capital social.

Es también importante que no olvidemos que existe un gobierno estatal y que la relación del gobierno federal es directa con él. La instancia de gobierno estatal es fundamental, es estratégica para poder avanzar con paso firme hacia el federalismo fiscal.

Lo más importante de la vida municipal es que nos enseña a reconocer a esta primera instancia de gestión y de autoridad y a dimensionar el enorme potencial que tienen las comunidades para administrar sus recursos y emprender su desarrollo. Sin embargo, la buena administración no basta, porque aún existen muchos ayuntamientos que no cuentan con los recursos suficientes para satisfacer las necesidades de sus habitantes. Son muchas cosas las que se necesitan para que este nivel de gobierno funcione y funcione bien en toda la República, con eficiencia, con oportunidad.

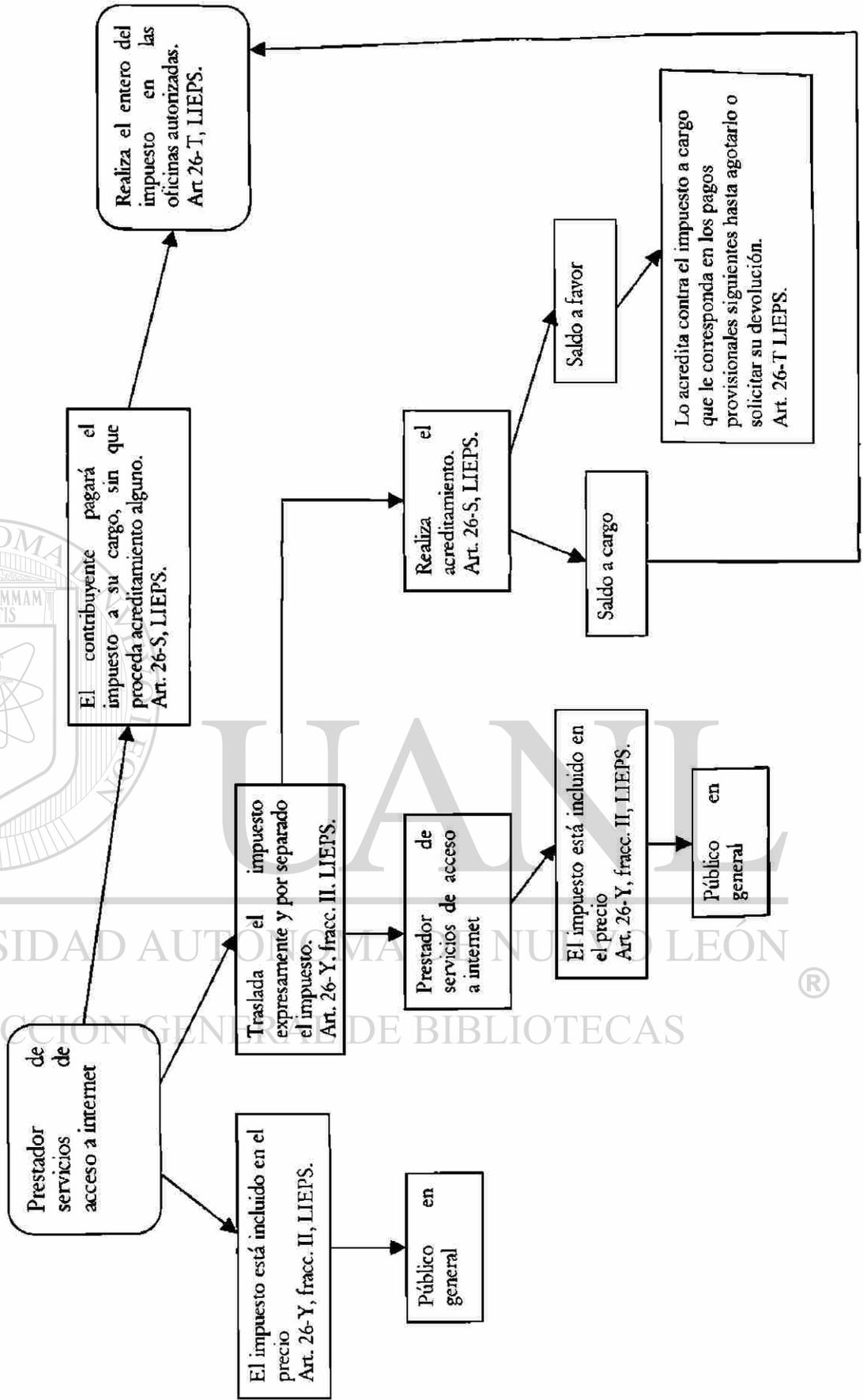
Considerando que las haciendas municipales tienen escasos presupuestos, esta propuesta, permitiría allegar a los municipios de los recursos necesarios para dar cumplimiento puntual a las necesidades de sus habitantes, brindándoles un mejor nivel de vida, toda vez de que el impuesto sobre el servicio de acceso a internet permitirá incrementar en \$1,260'000,000.00, los recursos con que actualmente cuentan los municipios de nuestro país, cantidad que reafirmaría las acciones realizadas como parte de la política federalista que impera en nuestros días, preparando las bases que permitan reivindicar en México, el nuevo papel de los estados y los municipios en el desarrollo nacional, articulando de manera más efectiva las prioridades locales o regionales con las prioridades nacionales.

Actualmente en México existen aproximadamente 3.5 millones de usuarios de internet, los cuales destinan en promedio \$250.00 mensuales, lo cual nos da un base del impuesto sobre servicios de acceso a internet de \$875'000,000.00, a nivel nacional mensualmente, aplicando la tasa del 15% tenemos una recaudación nacional de \$131'250,000.00, de los cuales se destinarían a los municipios de nuestro país cuando menos \$105'000,000.00 mensuales.

Entre las virtudes principales que nos ofrece la aplicación del impuesto sobre servicios de acceso a internet quiero destacar que, nos permite dar pasos concretos y puntuales hacia un nuevo federalismo fiscal, que da a los municipios un papel más activo, en la definición de su propio desarrollo, y segundo, con la participación del 80% de las participaciones correspondientes a los estados se da respuesta al imperativo de tener mejores gobiernos, para ofrecer desde los municipios, soluciones oportunas, prácticas y directas, a los reclamos ciudadanos.

ANEXO 1

DIAGRAMA DE FLUJO DEL IMPUESTO SOBRE SERVICIOS DE ACCESO A INTERNET



GLOSARIO

FTP: abreviatura de protocolo de transferencia de archivos (file transfer protocol) el método básico para la copia de un archivo desde una computadora a otra a través de internet.

Gopher: un servicio de internet que permite utilizar un menú sencillo y consistente para acceder a una gran variedad de información y servicios distribuidos.

Hipertexto: en el web, información que contiene vínculos a otra información o servicios.

HTML: un conjunto de especificaciones para incrustar instrucciones con texto normal para crear una página web. El nombre HTML corresponde a “lenguaje de marcas hipertexto” (del inglés Hypertext Markup Language)

Interfaz gráfico: describe las capacidades de un programa que puede mostrar elementos gráficos (como rectángulos, líneas, círculos, dibujos, imágenes, etc.) además de caracteres.

Internet: un sistema enorme, a nivel mundial, que consta de personas, información y computadoras; a menudo se le conoce como la red.

IRC: un servicio de conversación a lo largo de internet que conecta un conjunto de servidores en una red mayor permitiendo que participe mucha gente al mismo tiempo y hablen entre ellos en áreas de conversación separadas, llamadas canales.

LAN: abreviatura de red de área local (del inglés Local Area Network).

Macintosh: un tipo de computadora personal (pc) fabricada por apple computer.

Windows: un programa software popular que proporciona un medio de computación gráfica para computadoras del tipo IBM. Los programas softwares que soporta windows pueden presentar imágenes y se puede facilitar su uso a través de menús y de dibujos llamados iconos.

Protocolo de comunicación: conjunto de reglas que describe, en términos técnicos como debe hacerse la comunicación.

Red: dos o más computadoras conectadas entre sí.

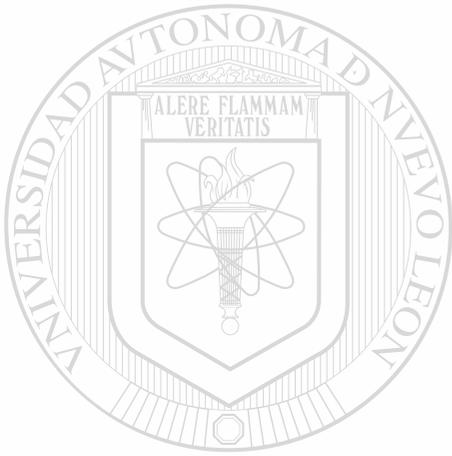
Telnet: un servicio internet que permite iniciar una sesión con una computadora remota de internet.

Unix: 1. Familia de sistemas operativos y herramientas. 2. Cultura a nivel mundial con su propia terminología técnica, convenios, tradiciones y una gran variedad de servicios informáticos.

Wan: abreviatura de red de área amplia (del inglés Wide Area Network)

Web: sistema cliente/servidor utilizado para acceder a todo tipo de información (hipertexto, gráficos, sonidos, información gopher, grupos de noticias, usenet, bases de datos wais, etc.) y que permite que los usuarios envíen información a un programa que la procesa.

World WideWeb: sinónimo de web.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Décima primera edición México, 1993.

Arriola Viizcaino, Adolfo. Derecho Fiscal. Editorial Themis. Colección Textos Universitarios. México, 1999.

Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa. 16ª edición. México, 1982.

Código de Comercio y Leyes Complementarias. Editorial Porrúa, 59a. ed., 1998.

Código Fiscal de la Federación. Vigente para 2001. Talleres Gráficos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2001.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Talleres Gráficos de la Nación, México, Vigente.

Dávalos Mejía, L. Carlos. Títulos y Contratos de Crédito. Editorial Quiebras. Harla, México, 1984.

De la Garza, Sergio. Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa. 18ª edición. México, 1994.

De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. 10ª edición. México, 1981.

Diccionario General Ilustrado de la Lengua Española. Publicaciones y Ediciones Spes 2a. ed., España, 1961.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa; México, 1994.

Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Los Impuestos. Editorial Porrúa. S.A., 25ª edición. México, 1984.

García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa; México, 1994.

Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Editorial Porrúa, México, 1999.

Legislación Fiscal. Tomo I. Talleres Gráficos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria, 2001.

Legislación Fiscal. Tomo II. Talleres Gráficos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria, 2001.

Ley de Coordinación Fiscal 2001. Talleres Gráficos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2001.

Ley de Ingresos de la Federación. Talleres Gráficos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2001.

Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios. Talleres Gráficos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2001.

Lomelí Cerezo, Margarita. El Poder Sancionador de la Administración Pública en Materia Fiscal. Colección de Estudios Jurídicos. México, 1986

Margain Manatou, Emilio. Exégesis del Impuesto al Valor Agregado Mexicano. Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1981.

Margain M., Emilio. La Constitución y algunos aspectos del Derecho Tributario Mexicano. Editorial Universitaria Potosina, México.

Margain Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1984

Moreno Padilla, Javier. Prontuario de Leyes Fiscales 1987, Editorial Trillas, 13a. ed., México, 1987.

Moto Salazar, Efraín. Elementos de Derecho. Editorial Porrúa, 28a. ed., México, 1982.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Pequeño Larousse de Ciencias y Técnicas. Editorial Larousse, México, 1975.

Pereznieto Castro, Leonel; Abel Ledesma Mondragón. Introducción al Estudio del Derecho, 1995.

Ponce Gómez, Francisco y Ponce Castillo Rodolfo. Derecho Fiscal. Editorial Banca y Comercio, S.A. de C.V., México, 1995.

Rodríguez L., Raúl. Derecho Fiscal. Editorial Harla. 2ª edición. México, 1986.

Sainz de B., Fernando. Análisis Jurídico del Hecho Imponible. Revista de Derecho Financiero. Volumen XV, N° 60.

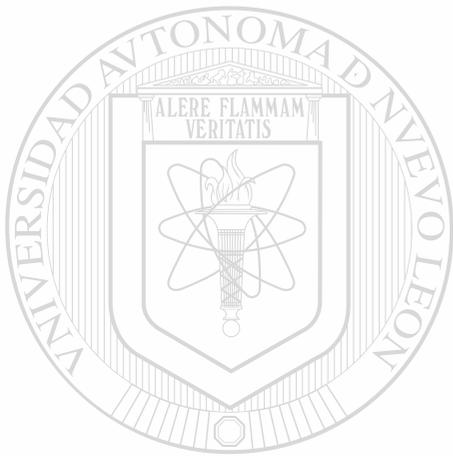
Sánchez León, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. Cárdenas Editor y Distribuidor, 1996.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1992.

Socios del Despacho Paras, Ulibarri y Asociados. Estudio de la Reforma Fiscal para 1991. Editorial Themis, 8a. ed., México, 1991.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano; Editorial Porrúa; México, 1995.

Witker, Jorge y Jaramillo, Gerardo. El Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México. Del GATT al Tratado Trilateral. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

