GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO

IHAEM
INSTITUTO HACENDARIO DEL ESTADO DE MÉXICO

EDOMÉX
DECISIONES FIRMES, RESULTADOS FUERTES.

La recaudación de los impuestos para el Estado:

análisis y/o perspectiva del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus efectos en el desarrollo de los municipios

Hortencia Rodríguez Sánchez

Hortencia Rodríguez Sánchez

Estudió la licenciatura en derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México, institución donde también realizó la maestría en la misma materia.

Posteriormente se especializó en derecho financiero y cuenta con el grado de doctora en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Ha realizado estancias postdoctorales en el Centro de Investigación en Ciencias Jurídicas, Justicia Penal y Seguridad Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México, así como en la Universidad de Zaragoza, España.

Es miembro de la Académia Mexicana de Derecho Fiscal, miembro de la Asociación Nacional de Doctores en Derecho y miembro del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, A.C.

Su labor como docente en diversas áreas del derecho en universidades como la Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Iberoaméricana, Universidad Insurgentes, Universidad del Valle de México, Universidad Latinoamericana, Universidad Autónoma de Durango, Universidad Autónoma del Estado de México y la Universidad Autónoma de Fresnillo, entre otras.

Ha publicado artículos en las revistas “Consultorio Fiscal”, “Práctica Fiscal” y “Puntos finos”.

La recaudación de los impuestos para el Estado: análisis y/o perspectiva del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus efectos en el desarrollo de los municipios

Hortencia Rodríguez Sánchez

La recaudación de los impuestos para el Estado: análisis y/o perspectiva del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus efectos en el desarrollo de los municipios

Primera edición, 2023.

Instituto Hacendario del Estado de México, “Centro José María Morelos y Pavón”, sede del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México y Municipios.

Calle Federalismo núm. 103, Santiago Tlaxomulco, C. P. 50280, Toluca, Estado de México.
Teléfono: 722 236 05 40.

Investigadora: Hortencia Rodríguez Sánchez.

Número de Autorización del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal:
CE: 207 / 09 / 04 / 23
Impreso en México.

El contenido de la investigación es responsabilidad exclusiva de su autor y no necesariamente coincide con el punto de vista del Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM). Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida o transmitida mediante ningún sistema o método electrónico o mecánico (incluyendo el fotocopiado, la grabación o cualquier sistema de recuperación y almacenamiento de información) sin consentimiento por escrito del IHAEM.

La recaudación de los impuestos para el Estado: análisis y/o perspectiva del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus efectos en el desarrollo de los municipios

Hortencia Rodríguez Sánchez

DIRECTORIO

CONSEJO DIRECTIVO
Secretario de Finanzas y
Presidente del Consejo Directivo
del Instituto Hacendario del
Estado de México

SUBCOMITÉ EDITORIAL

Felipe J. Serrano Llarena
PRESIDENTE

Constanza Márquez Aguilar
SECRETARIA TÉCNICA

Laura Marina Hernández Moreno
Francisco Emmanuel López Barrera
Erick Sevilla López
Ricardo Peña Rosales
Miguel Benjamín Contreras García
VOCALES

Carla Patricia Colín Romero
COORDINACIÓN EDITORIAL

Edissa Beatriz Vázquez Casas
EDICIÓN Y DISEÑO

Autorización del Consejo Editorial
de la Administración Pública Estatal:
CE: 207 / 01 / 02 / 23

Consejo Editorial de la
Administración Pública Estatal
REVISIÓN EDITORIAL

Diseño de portada
IHAEM

Índice

	Pág.
Introducción	7
Capítulo I Antecedentes	9
Capítulo II Los impuestos	15
Capítulo III La actividad financiera	19
Capítulo IV Las convenciones fiscales	27
Capítulo V La coordinación fiscal	35
Capítulo VI El convenio del Estado de México	39
Capítulo VII Los impuestos federales	43
Capítulo VIII La recaudación en 2021	53
Capítulo IX Reforma constitucional	57
Conclusiones	63
Bibliografía	64

Introducción

En diversas disciplinas, como en el derecho, se ha pretendido obtener conocimiento que ayude a comprender el imperativo de atender las necesidades de orden colectivo, las cuales, para ser satisfechas, requieren de recursos, no de alguien en particular, sino derivado de la colaboración de todos los miembros de la colectividad; a dichos recursos se les identifica, de forma general, como impuestos y el pago de estos; para generar el ingreso que requiere el Estado.

De esta manera, se torna necesario describir los impuestos que como potestad tributaria tienen derecho a recibir la Federación, los estados y los municipios, y a través de los cuales puedan financiar sus gastos, a la vez que cubran las necesidades básicas de la población.

Asimismo, se realiza una descripción del origen de la coordinación fiscal en el país, con el objeto de detallar lo correspondiente al impuesto sobre la renta y al impuesto al valor agregado, a quién los grava y su recaudación.

Al mismo tiempo, se refieren los recursos que han sido asignados al Estado de México por el pacto de coordinación fiscal, lo cual puede posiblemente generar una reforma constitucional.

Capítulo I
Antecedentes

El gobierno colonial de la Nueva España no tenía dificultad para cubrir la totalidad de sus gastos internos y además remitir un importante nivel de recursos fiscales adicionales, pero la demanda de remesas se incrementó, lo que generó la aplicación de nuevos impuestos.

Sin embargo, los problemas fiscales y financieros que se enfrentaron en el país no tuvieron su origen en la propia Colonia, sino en los crecientes desequilibrios de la hacienda metropolitana; los déficits de la administración central fueron los verdaderos causantes del proceso que minó las finanzas de la monarquía y de la fuerte presión que obligaba al gobierno de la nueva España a cargar con el cúmulo de deudas para reunir el dinero que necesitaba la Corona.[1]

De esta forma, los ingresos fiscales, hasta antes del siglo XVIII, se consideraron como un indicador de la actividad económica, a través del cual se reflejaba la economía del país en general.

A principios de dicho siglo, todavía para la Nueva España se pudieron observar tres niveles de la dinámica fiscal: el primero relacionado con los gastos efectuados por y entre las cajas del propio virreinato para cubrir necesidades de defensa; el segundo, se cifraba en las subvenciones de un virreinato o capitanía general a otras Colonias; y finalmente, el tercero relacionado con las transferencias complejas que se integraban de las remesas enviadas por la real hacienda desde la Nueva España a la propia metrópoli.[2]

El 19 de marzo de 1812 las Cortes de Cádiz expidieron la Constitución de Cádiz, en la que se dispuso que las Cortes establecerían anualmente que las contribuciones, sean directas o indirectas, generales, provinciales o municipales, se pagarían en proporción a los haberes para los gastos del Estado. También dispuso que las contribuciones serían proporcionadas a los gastos de los servicios públicos.[3]

Se ha dicho que Miguel Hidalgo y José María Morelos, como caudillos de la independencia, lucharon contra la esclavitud y en favor de la abolición de las alcabalas (impuesto indirecto del 10 por ciento del valor de lo vendido o permutado, gabelas -gravámenes- y peajes -pagos de derecho de uso de puentes y caminos-).[4]

En los primeros años de vida independiente, la sociedad mexicana se desarrolló dentro de un marco económico y político definido, y a pesar de la crisis fiscal, una parte de la estructura tributaria se conservó, aunque con varios ajustes debido a las nuevas divisiones político-administrativas derivadas de la creación de una república federal.

1 Véase a MARICHAL, Carlos. La bancarrota del Virreinato. Nueva España y las finanzas del imperio español, 1780-1810, Editorial Colegio de México, página 59.
2 Véase a MARICHAL, Carlos. La bancarrota del Virreinato. Nueva España y las finanzas del imperio español, 1780-1810, Editorial Colegio de México, página 55.
3 Véase a ESCOBAR RAMÍREZ, Germán, Principios de Derecho Fiscal, OGS Editores, Tercera Edición, México, 1999.
4 Véase el Decreto del 5 de octubre de 1813.

Se desarrolló un nuevo marco institucional de la reestructuración fiscal y financiera por la Constitución federalista, por lo que el gobierno federal de México coexistía con los gobiernos estatales locales, cada uno con sus respectivos recursos impositivos.

El sistema fiscal se complementó en esta etapa. Así, fue expedido el Arancel General Interno para los Gobiernos de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio, este es el primer documento legal del México independiente. Los principales ingresos del gobierno eran generados por tres impuestos: al comercio exterior, al comercio interior y a la propiedad.[5]

Los impuestos del comercio interno (alcabalas y pulques), se convirtieron en una de las fuentes fiscales más importantes de los gobiernos estatales durante casi medio siglo.[6]

La nueva estructura fiscal establecida a partir de la promulgación de la Constitución Federal de 1824 dividía los ingresos fiscales entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados. El gobierno federal tenía los derechos aduaneros, el monopolio del tabaco, las salinas, la pólvora, el correo, la lotería, los impuestos de los territorios de la federación, los bienes nacionales, y para los estados fueron dejados todos los demás, entre los que sobresalían las alcabalas, los novenos, medias anatas y contribuciones personales.[7]

Para ejercer un mejor control en el país, el gobierno central necesitaba empezar por conocer el estado que guardaba el recurso que se iba a controlar, por lo que se expidió la ley del 3 de octubre de 1835, misma que precisó la forma en que se manejarían las rentas de los Estados que quedaban sujetos a la administración y vigilancia de la Secretaría de Hacienda.[8]

Se empezó a reformar la estructura fiscal del Estado mediante la sustitución de las contribuciones indirectas por las directas. A raíz de las cambiantes condiciones políticas de una República agobiada por las constantes guerras y las intervenciones extranjeras, se generó la necesidad de contar con fondos suficientes; de esta forma, se aprobó el establecimiento del gravamen a las fincas rústicas y urbanas, exceptuándose las que fueran propiedad única de edificios destinados a conventos, escuelas, y a la beneficencia pública o casas parroquiales.[9]

Asimismo, los centralistas no abandonaron la idea de cambiar la estructura fiscal del Estado Mexicano, en donde los ministros de Hacienda se refirieron a las bondades de las contribuciones directas y afirmaron que estas mejoraban las costumbres de los habitantes del país al comprometerlos a cooperar con los gastos de la sociedad, eran equitativas, y ayudaban a conocer la riqueza de la nación.

5 Véase México Arancel general interino e instrucción para gobierno de las aduanas marítimas en el comercio libre del Imperio Mexicano. México, Reimp. México: Imp. Del Supremo Gobierno, en Palacio.
6 Véase a GROSSO, Juan Carlos y GARAVAGLIA, Juan Carlos. Las alcabalas novohispanas, Banca Cremi, México, 1987, página 217.
7 Véase el artículo 161 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Vigente en 1824.
8 Véase la Ley del 3 de octubre de 1835.
9 Véase el artículo 8 de la Ley de Desamortización de Fincas Rusticas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas. Del 25 de junio de 1856.

Para 1856, los ingresos de la República correspondían a los impuestos portuarios, tales como importación, exportación, tonelaje, averías de importación, internación, circulación del dinero y consumo. La atención fiscal estaba centrada en el comercio, única actividad económica en la que el gobierno liberal parecía confiar para hacerse de recursos.

Se establecieron cinco categorías de contribuciones:

- Ingresos por servicios al Estado: eran impuestos cobrados por el servicio de correo, panteones, la amonedación, los puertos, la lotería, el timbre y el papel sellado.
- Impuestos sobre el comercio: eran los cobrados por importaciones, exportaciones y derechos de portazgo.
- Impuestos sobre la industria y servicios: se encontraban las leyes que impusieron cuotas a la actividad industrial y a las empresas de servicios propiedad de particulares.
- Impuesto sobre la propiedad: la posesión de fincas tanto urbanas como rústicas, el arrendamiento de estas, las sucesiones y la posesión de capitales aplicados a una inversión, o bien con posibilidad de hacerlo.
- Impuestos para la guerra: subsidios de guerra y las contribuciones para las obras de fortificación de la Ciudad de México.[10]

De esta forma, la existencia de un gobierno que era incapaz de poner en práctica una política dirigida al desarrollo de los giros productivos se vio obligado a gravar todo tipo de objetos y actividades bajo el único argumento de ser el sustentador del poder.

Además; se crea la corresponsabilidad en las finanzas públicas entre Federación y los Estados, estableciendo que parte de lo recaudado se quedara en manos de los Estados, y una parte pasara a integrarse a los ingresos de la Federación.

En el escenario político aparece Porfirio Díaz Mori quien llevó a cabo un proceso de fortalecimiento y centralización del poder en manos del Gobierno Federal.

Para que el país se liberara de Díaz, se inició una guerra, lo que provocó que los mexicanos no pagaran impuestos de forma regulada. Después de esta hubo la necesidad de reorganizar la administración y retomar las finanzas públicas, aplicando reformas y acciones para impulsar las actividades tributarias.

A partir de 1917 se establecen varios impuestos, por el uso de ferrocarril, por la exportación de petróleo y derivados, por consumo de luz, teléfono, timbres, botellas cerradas, avisos y anuncios; entre otros[11].

10 Véase a GARAVITO RHI SAUSI, MARÍA JOSÉ. Respuesta social a la obligación tributaria en la ciudad de México, 1857-1867, Editorial Instituto Mora, página 31.
11 Véase a LÓPEZ, B. “Evolución Histórica de los impuestos en México”, Revista Política Fiscal, México, 2021, página 20.

Capítulo II
Los impuestos

Transcurrido el tiempo, el gobierno de México buscó maneras de allegarse de recursos que le permitieran construir obra pública y prestar servicios a la sociedad, y para ello se apoyó en la creación de contribuciones e impuestos, insertos en las leyes fiscales, que se describen de la siguiente manera:

En el Código Fiscal de la Federación de 1967, se establecía que los impuestos eran las prestaciones en dinero o en especie que fijaba la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de las personas físicas o morales para cubrir los gastos públicos.[12]

En el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación en vigor, ya no se establece un concepto de lo que se debe entender por impuesto, solo se concreta a señalar que son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.[13]

Es decir, ya no se establece un concepto de impuestos; sin embargo, Sergio de la Garza ha dicho que los impuestos son las prestaciones obligatorias en dinero o en especie, que fijan las leyes para cubrir los gastos públicos.[14]

Por lo que, los impuestos tendrán estas características:

- Son contribuciones, esto es, son obligaciones que deben cumplirse;
- A cargo de personas físicas o morales;
- Quienes se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la ley; lo que quiere decir que la obligación de pagar impuestos está a cargo de aquellas personas cuya situación coincide con el hecho generador; y es independiente de la voluntad del obligado; y
- Deben destinarse a satisfacer los gastos públicos; así de la Federación, de los Estados y de los Municipios en que se resida.

En lo que corresponde a las aportaciones de seguridad social, se trata de las contribuciones establecidas en la 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.

- No se incluye su producto en el presupuesto del Estado;
- La recaudación está a cargo de la autoridad que tiene la facultad de administrar estas aportaciones;
- El importe de lo recaudado.

12 Véase el artículo 2 de Código Fiscal de la Federación, Vigente en 1967.
13 Véase el Código Fiscal de la Federación vigente en 2022.
14 Véase a GARZA, SERGIO FRANCISCO DE LA. Derecho financiero mexicano, Décimo octava edición, Porrúa, México, 2000, página 320.

La naturaleza jurídica de estas contribuciones no es uniforme; hay quienes sostienen que no son tributos porque tienen carácter eminentemente político y las aportaciones responden a exigencias económico-sociales.[15]

Las contribuciones de mejoras son las establecidas en la Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas, como por ejemplo las que se lleven a cabo de infraestructura hidráulica, drenaje profundo, que beneficien a la comunidad.

Por último, los derechos, entendidos como las contribuciones establecidas en la Ley por los 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.

Una baja recaudación de impuestos representa un problema económico para el país, debido a que existe menos ingreso público disponible para gasto del gobierno; es decir, cuantos menos impuestos recaude el fisco, menor será el dinero que el gobierno tendrá disponible para invertir en infraestructura, salud, educación y otro tipo de gastos que impulsen el bienestar social.

Se ha dicho, que el porcentaje de la población que paga impuestos es muy bajo, que el gobierno se ve en la necesidad de crear altas tasas impositivas para así poder llegar al nivel de ingresos que requiere. Debido a que existe un déficit presupuestario,[16] el país debe financiarse a través de préstamos, aumentando así la deuda pública.[17]

15 La Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2022, señala las aportaciones de seguridad social:
- Para Fondos de Vivienda.
- Para seguridad social.
- Cuotas de Ahorro para el Retiro.
- Aportaciones de Seguridad Social.

Véase el artículo 1, punto 2 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2022.

16 La noción de déficit presupuestario, que se asocia a la Administración Pública, se produce cuando los gastos que concreta el Estado son superiores a sus ingresos durante un cierto período temporal. Véase http://definicion.de/déficit presupuestario.

17 Son las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos a cargo de los gobiernos Federal, Estatal, del Distrito Federal o Municipal, en términos de las disposiciones legales aplicables, sin perjuicio de que dichas obligaciones tengan como propósito operaciones de canje o refinanciamiento. Véase el artículo 1 de la Ley Federal de Deuda Pública. Vigente en 2022.

Capítulo III
La actividad financiera

A través de la historia, la forma de manejar la economía y las finanzas ha sufrido toda clase de cambios para adaptarse a las nuevas necesidades; las llamadas finanzas tradicionales eran básicamente descriptivas; de tal forma que ahora, la actividad financiera que realiza el Estado pueda ser parte integrante de la realidad social y económica que vive la población.

En este sentido, a fin de contar con un concepto de actividad financiera, es preciso analizar cuatro ideas vinculadas entre sí, que tienen relación con la actividad financiera que realiza el Estado:

a) La necesidad pública

En la actualidad las necesidades humanas son diversas y aumentan conforme el país y la calidad de vida cambian, se transforman en un satisfactor indispensable para la vida del hombre, y son satisfechas ya sea por un sujeto o por el Estado.

Ahora bien, la necesidad es pública en la medida en que se identifica con los fines del Estado; la condición o carácter de público de una necesidad implica, en principio, la exigencia de que su satisfacción debe quedarse en manos del Estado, por formar parte de los fines del mismo; las necesidades públicas surgen a partir de la existencia del Estado como forma de organización política, no son realidades preexistentes a él cuya satisfacción deba cubrir.[18]

De esta forma, la necesidad pública, es la que nace de la vida colectiva y cuya satisfacción se logra a través de la actuación del Estado.[19]

b) El servicio público

Por el hecho de vivir en una comunidad para los hombres, surgen ciertas necesidades colectivas que, al no ser satisfechas por la libre actividad privada, se encomienda su satisfacción a los organismos públicos del Estado, generando así el concepto de servicio público, que es la parte más importante del Estado.

El servicio público se entiende como la actividad que realiza el Estado a través de su elemento más importante, el gobierno, y que tiene como objetivo la satisfacción de las necesidades públicas, divididas en:

- Esenciales, son aquellos que requieren la atención constante y permanente por parte del estado, ya que, de no ser así, corre el riesgo de desaparecer jurídicamente.

Tradicionalmente, los fines esenciales del Estado han sido formular las leyes y mantener

18 Véase a FLORES ZAVALA, ERNESTO. Elementos de finanzas públicas mexicanas, Trigésima segunda edición, Porrúa, México, 1998, página 13.
19 Véase a PONCE GÓMEZ, FRANCISCO y PONCE CASTILLO, RODOLFO. Derecho fiscal, Tercera edición, Editorial Banca y Comercio, México, 1998, página 9.

el orden público; sin embargo, actualmente existen otros fines como mantener el equilibrio en las relaciones internacionales, y la lucha contra la contaminación ambiental.

- Accidentales, son aquellos que no requieren la atención constante y permanente por parte del Estado, sino únicamente cuando se presenten por ocasión, como un terremoto.

Los servicios públicos constituyen el medio para satisfacer una necesidad colectiva de interés social, mediante prestaciones dirigidas directamente a los integrantes de la colectividad y que deben prestarse en forma permanente.[20]

En opinión de Enrique Sayagués, todo servicio público debe prestarse de forma continua, ininterrumpidamente; su paralización daña y causa trastornos a la colectividad.

Además, debe haber regularidad en condiciones razonables de buen funcionamiento, está dirigido directamente al público, pudiendo utilizarlo todas las personas en igualdad de condiciones.[21]

c) Los recursos públicos

En lo que corresponde a los recursos públicos, se identifican como los medios que el Estado dispone para cumplir con su propósito, cubriendo los servicios públicos y las funciones que realiza, provenientes de la explotación de sus bienes patrimoniales, cuando explota o arrienda sus propiedades.

Esto es, el dinero que llega al Estado para atender la necesidad colectiva a través de los servicios públicos.

Para dar cumplimiento a las distintas responsabilidades asignadas al sector público, el Estado dispone, en el caso de México, de ciertas fuentes de financiamiento, como son:

- Los ingresos presupuestarios, integrados por los recursos correspondientes al Gobierno Federal y aquellos de las entidades paraestatales de control presupuestario directo;[22]
- El endeudamiento neto, que es la diferencia entre el monto de colocación de títulos de crédito y la amortización de la deuda;[23] y,
- El diferimiento de pagos, esto es, los compromisos de pago que se cubren en el ejercicio fiscal siguiente a aquel en que se devengan. Estas fuentes deben permitir satisfacer los requerimientos básicos para la operación del sector público, para fortalecer la inversión en infraestructura productiva y, de manera destacada, para la satisfacción de las demandas sociales de la población.

20 Ibídem.
21 Véase a SAYAGUÉS LAZO, ENRIQUE. Tratado de derecho administrativo, Cuarta edición, Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, Montevideo, Uruguay, 1974, página 58.
22 Como Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad. Véase la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Vigente en 2022.
23 De acuerdo con lo que se establece en el artículo 10 y 12 de la Ley Federal de Deuda Pública. Vigente en 2022.

De esta forma, las fuentes de los recursos del Gobierno Federal se consideran:

- Ingresos tributarios

En el ejercicio fiscal para el año 2022 estos ingresos continuarán siendo la principal fuente de recursos del Gobierno Federal. Estos recursos, caracterizados por su mayor estabilidad en el tiempo, corresponden a los impuestos determinados por ley para el sostenimiento del Estado; destacan por su importancia el Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado, y el Especial sobre Producción y Servicios.[24]

- Ingresos no tributarios

Para estos ingresos se han considerado aquellos derivados de un acto de derecho público o un acto de derecho privado como los empréstitos, emisión de monedas, emisión de bonos o devoluciones.

- Ordinarios

Son aquellos que percibe el Estado regularmente en cada ejercicio fiscal (como el Impuesto Sobre la Renta), los cuales deben ser suficientes para cubrir los gastos públicos ordinarios.

- Extraordinarios

Son aquellos que se perciben en situaciones excepcionales y se utilizan para hacer frente a las necesidades imprevistas de la comunidad; es decir, son ingresos transitorios, como la Ley de Ingresos para cada año.

La siguiente clasificación se justifica tomando en consideración a las entidades de la República en:

1. Ingresos federales, como el impuesto sobre la renta, el Impuesto al valor agregado.
2. Ingresos estatales, como el impuesto sobre la industria, al comercio.
3. Ingresos municipales, como el impuesto predial, el de nóminas.

Sobre los ingresos estatales y municipales conviene precisar que, de acuerdo con el artículo 124 constitucional, se determina la competencia federal o local, toda vez que las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.[25]

Por lo anterior, las legislaturas de los estados emiten las leyes impositivas estatales y municipales, y con ellas se obtienen los ingresos de esa naturaleza.

Por su parte, el artículo 115, fracción IV constitucional, 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 les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

24 Véase la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2022.
25 Véase la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigente en 2022.

De lo anterior, se observa que los ingresos públicos resultan complejos debido a la diversidad de los procedimientos que deben seguirse para una buena recaudación y administración.

d) Los gastos públicos

Ahora bien, para los ciudadanos es difícil saber en qué y cómo gasta el gobierno los recursos de los que se le proveen, es difícil conocer lo que se recibe en un determinado periodo, por lo que sería igualmente aparente atribuir al gobierno federal toda la responsabilidad de la falta de certeza en el ejercicio del gasto público.

El gasto público forma parte del paquete económico que cada año propone la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el que se conforma la Ley de Ingresos, y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

De este modo, el gasto público se puede comprender como la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público representado por el gobierno emplea para el cumplimiento de sus funciones, entre las que se encuentran de manera primordial la de satisfacer los servicios públicos de la sociedad, es decir, las erogaciones que realiza el Estado autorizadas por el presupuesto de egresos, tendiente a la satisfacción de necesidades públicas.[26]

Para conocer si el gasto se aplica de manera eficiente, más allá de los problemas políticos que se presentan en el país, es importante desarrollar indicadores de desempeño del presupuesto público, lo cual no resulta sencillo, pero se puede llevar a cabo en virtud de que la Ley ya cuenta con un sistema presupuestal que permite hacerlo.

Se requiere cambiar la manera de elaborar el Presupuesto de Egresos de la Federación para evaluar el gasto en términos de su costo de eficacia, el reto será garantizar la transparencia de indicadores de impacto adecuados, los que facilitarán la evaluación de la eficiencia del gasto público; con ello se tendrán las condiciones necesarias, más no suficientes, para gastar mejor.

Será necesario establecer la posibilidad de que la Ley de Presupuesto Federal establezca responsabilidad fiscal en los tres órdenes de gobierno, como sucede en otros países, para que las metas de balance presupuestal incluyan a todo el sector público y no solo al gobierno central.

La intervención del Estado en las finanzas, por lo tanto, se da a través de la variación del gasto público y de los impuestos, y las autoridades deben asegurarse de recaudar impuestos, que son pagados por todos los ciudadanos del país

.

26 Véase a PONCE GÓMEZ, FRANCISCO y PONCE CASTILLO, RODOLFO. Op. Cit., página 10.

Los impuestos suelen estar vinculados a los ingresos de las personas, por lo que a mayores ingresos, mayores impuestos para pagar. Existen impuestos que son considerados recesivos, ya que afectan de la misma forma a la población con mayores y menores ingresos.

Por lo anterior, la actividad financiera del Estado es la función que este desarrolla para procurarse los recursos necesarios y estar en condiciones de solventar los gastos públicos, destinados a satisfacer las necesidades colectivas a su cargo, mediante la prestación de los servicios públicos correspondientes.

Asimismo, esta actividad se desenvuelve dentro de la administración pública y tiene como finalidad la satisfacción de las necesidades colectivas.[27]

En este contexto, la actividad financiera está integrada por tres etapas, que se mencionan:

a. Se conforma por la recaudación de los recursos, los cuales pueden ser obtenidos a través de distintas fuentes y de diversas formas jurídicas, debido al poder de imperio que tiene el Estado.
b. La administración de los recursos obtenidos en la primera etapa, de acuerdo con las acciones y decisiones relacionadas con el gasto público.
c. Por último, la aplicación de los recursos, obtenidos en la primera etapa, para la realización de las atribuciones y actividades, que el Estado tiene a su cargo.

De esta forma, la actividad financiera del Estado funciona de acuerdo con el ingreso y se llama derecho fiscal; los recursos que se les identifica como derecho patrimonial y el gasto, como derecho presupuestario.

Si bien la actividad financiera ha sido el mecanismo por el cual el Estado regula la satisfacción de las necesidades básicas de la población, el fenómeno financiero tiene indiscutiblemente cuatro aspectos relevantes; y un quinto que se puede agregar, considerando el avance que el país ha tenido en las finanzas públicas, que se expone y se somete a consideración del lector (aspecto internacional).

- Económico.

Es cuestionable que la autoridad financiera posee un aspecto económico por cuanto se ocupa de la obtención o inversión de recursos económicos, necesarios para el cumplimiento de los fines del Estado.[28]

- Político

El escritor Mario Pugliese señala que la actividad financiera tiene la naturaleza política, porque político es el sujeto agente, políticos son los poderes de los que Este aparece investido, políticos son también los fines del Estado para lo que se desarrolla la actividad financiera.[29]

27 Véase a ORTEGA, JOAQUÍN B., Apuntes de derecho fiscal, reimpresión ITESM, México, 1946, página 1.
28 Véase a SÁINZ DE BUJANDA, FERNANDO. Hacienda y Derecho, Instituto de Estudios Políticos, Volumen 1, Madrid, España, 1967,
página 10.
29 Véase a PUGLIESE. MARIO. Instituciones de derecho financiero, Porrúa, México, 1976, página 19.

- Jurídico

Este aspecto es importante, ya que la actividad financiera se regula por el derecho objetivo; por tanto, el estudio del estado comprende al derecho financiero.

La actividad financiera es una actividad de la rama de la actividad administrativa y aparece como tal regulada por el derecho. Constituye una exigencia del Estado moderno, el Estado de derecho; el que todas las manifestaciones de la voluntad en el campo de la administración y las relaciones con los particulares que Esta engendra encuentren en la Ley su fundamental disciplina.[30]

- Sociológico

Este aspecto resulta del régimen de los tributos y de los gastos públicos que ejerce una determinada influencia, más o menos decisiva, sobre los grupos sociales que operan dentro del Estado.[31]

Porque el régimen de las contribuciones y de los gastos públicos ejerce una firme influencia sobre los grupos sociales que operan dentro del Estado.[32]

- Internacional

Debido a la alta dependencia de la economía mexicana en su comercio exterior, México ha tenido injerencia en diferentes sectores de la producción; la propia modernidad en las finanzas públicas permite considerar importante y oportuno, agregar un quinto aspecto al que podríamos llamar aspecto internacional de las finanzas públicas, en virtud de que México no es un país aislado y con el transcurso del tiempo ha fortalecido sus relaciones y vínculos de comercio.

30 Véase a GIANNINI, ACHILE DONATO. Elementi di diritto finanziario, Milano, Italia, 1945, página 3.
31 Véase a DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. Derecho financiero mexicano, Decimoctava edición, Porrúa, México, 2000, página 8.
32 Véase a PONCE GÓMEZ, FRANCISCO y PONCE CASTILLO, RODOLFO. Op. Cit, página 11 y 12.

Capítulo IV
Las convenciones fiscales

En los años setenta del siglo pasado inicia la política por parte de la Federación para obligar a los Estados de la República a coordinarse con ella; y aun cuando la decisión era potestativa, espontánea y libre, desde el punto de vista político ha resultado ser de carácter obligatorio.

De esta forma, en el país se presentó cierta multiplicidad de tributos en los diversos niveles de gobierno, un sistema complejo e inequitativo para los contribuyentes, muchas leyes fiscales, que en ocasiones se contradicen; gravámenes altos y una administración tributaria ocurrente; lo que probablemente generó que la población de cada estado del país pagara los costos de dicho sistema.

Tratando de corregir tal situación, se fueron presentando las diferentes convenciones nacionales fiscales, con las que se puede considerar se inicia el proceso de coordinación fiscal entre la Federación, los Estados y los Municipios. Las convenciones se describen a continuación:

a) Convención nacional fiscal de 1925

Para el año de 1925, los funcionarios de la Hacienda Pública plantearon como solución a dichos problemas, la separación de las fuentes impositivas sobre la base de una distribución equitativa de las mismas.

En consecuencia, para 1926 la Hacienda Federal presentó un proyecto de reformas constitucionales, sobre la base de una separación provisional de las fuentes impositivas para gravar impuestos entre la Federación (impuesto sobre la renta) y los Estados (impuesto predial). Pero esa iniciativa de reformas no avanzó, y el Gobierno Federal convocó a una nueva convención.

b) Convención nacional fiscal de 1933

Para la segunda convención se hizo evidente el problema de la concurrencia impositiva y la captación de los recursos en los diferentes niveles de gobierno.

Sin embargo, los resultados de esta convención no fueron muy diferentes a los de la primera, pues se señaló que, aunque la delimitación de competencias sería deseable, definitivamente no era posible, lo que generó que continuara la asignación del impuesto predial a los Estados y Municipios, y de forma exclusiva el impuesto sobre la renta para la Federación.

Esta situación, dio origen a dos reformas constitucionales que son:

- Reforma constitucional de 1934

De acuerdo con las recomendaciones de las Convenciones, se modifica la fracción X, del artículo 73 de la Constitución Federal Mexicana, y en el rendimiento de los impuestos

que el Congreso Federal establezca sobre energía eléctrica, participaran los Estados y los Municipios en la proporción que las autoridades federales y locales respectivas acuerden.[33]

- Reforma constitucional de 1942

En esta reforma, a través de la fracción XXIX, del artículo 73 Constitucional, se faculta al Congreso para establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; agua miel y productos de su fermentación; y explotación forestal.

Al respecto, estableció: "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.[34]

c) Convención nacional fiscal de 1947

A fin de solucionar la distribución de competencias de los niveles de gobierno en materia fiscal, y la concurrencia respecto de los gravámenes a la industria y al comercio, se establecieron ciertos acuerdos como el desarrollo de un sistema fiscal que permitiera el aprovechamiento coordinado de las principales fuentes de imposición entre la Federación, los Estados y los Municipios.

Además, entre los resultados de esta convención se expidieron varias leyes; entre ellas:

1. La Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles.[35]

Con esta ley se trató de simplificar el sistema fiscal del país, con el propósito de dar seguridad a los comerciantes e industriales de cuáles impuestos se debían pagar.

En cuanto a la administración de este impuesto, la recaudación y el control; se realizaría de común acuerdo entre las autoridades federales y las locales.[36]

En ella, los ingresos provenientes de compraventa, permutas y algunas prestaciones de servicios de carácter mercantil; establecía una tasa federal del 1.8% y otra tasa para los Estados de 1.2%, para aquellos que aceptaran coordinarse en el impuesto; por lo que, en conjunto la tasa era del 3% sobre los ingresos mercantiles, es decir, que la Federación percibiría el 60% del rendimiento del impuesto, y los Estados el 40% restante.

Algunos Estados se coordinaron, otros de mayor potencial económico no lo hicieron, ya que argumentaban que, si las tasas se incrementaban, la entidad dejaría de ser atractiva económicamente para los industriales y comerciantes.

33 Véase el Diario Oficial de la Federación del 18 de enero de 1934, página 208.
34 Véase el Diario Oficial de la Federación del 24 de octubre de 1942, página 6.
35 Véase el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1947.
36 Véase el artículo 8 de la Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles. Vigente en 1948.

2. La Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas del 29 de diciembre de 1948.

3. Asimismo, se ordenó la creación de la Comisión Nacional de Árbitros;[37] a fin de proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva del gobierno federal y local, procurando la distribución equitativa de los ingresos.

Esta Comisión debería actuar como consultor técnico; así como, gestionar el pago oportuno de las participaciones en impuestos federales entre las Entidades y los Municipios.

4. La Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados del 28 de diciembre de 1953.

Al final del año de 1953, se creó la primera Ley de Coordinación Fiscal, a través de la cual se inició una etapa de cooperación en materia tributaria entre la Federación y algunos Estados. En el marco de esta Ley, se firmaron convenios para que los estados derogaran contribuciones locales a cambio de recibir participaciones de la Federación; asimismo, se estableció la suspensión de los procedimientos alcabalatorios en el país.[38]

d) La Convención nacional hacendaria de 2004

La fragilidad de las finanzas públicas de los diferentes niveles de gobierno del país y la insuficiencia de recursos públicos para superar los grandes rezagos existentes, así como poder atender la creciente demanda de servicios públicos, hace más evidente el reclamo urgente de una reforma tributaria.

En 2002 el Ejecutivo Federal presentó el Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006, que surgió tanto de la necesidad de encauzar los esfuerzos del gobierno y de la sociedad hacia el establecimiento de un esquema que facilitara el desarrollo equilibrado de cada estado y municipio, como del convencimiento de que para estimular el desarrollo conjunto y equilibrado de las regiones y localidades del país era inevitable avanzar en la descentralización de la función pública y fortalecer a las entidades federativas y a los municipios, a modo de garantizar las oportunidades de progreso material, social y cultural para su población.

Derivado de ello se realizó la Primera Convención Nacional Hacendaria del 5 de febrero al 31 de julio de 2004, con la participación de representantes del Gobierno Federal, de las Entidades Federativas y de la Mesa Directiva de la Conferencia Nacional de Municipios de México.

37 Estaba integrada por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; por otro de la Secretaría de Economía; y cinco representantes de las Entidades Federativas, correspondientes a cada una de las zonas fiscales del país; finalmente, por tres representantes de los causantes que solo contaban con voz informativa. Véase la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas. Vigente en 1948.
38 Véase la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados. Vigente en 1953.

Se reconoció que el sistema de coordinación fiscal presentaba limitaciones, por lo que se propuso que debía cumplir con los principios de integralidad, congruencia, equidad, suficiencia, calidad técnica, gradualidad, subsidiaridad y solidaridad.

Respetando el principio de **integralidad**, la Convención habría de tener una visión armónica que abarcara el ingreso, el gasto, la deuda y el patrimonio público en los tres ámbitos de gobierno, y que a la vez asegurara su **congruencia** con el orden constitucional y con el Sistema de Planeación Democrática, fundamentos de los objetivos y del marco general de la política económica, y, por ende, de la política hacendaria.

Conforme al principio de **equidad**, para lograr la estabilidad económica y cumplir con las responsabilidades de los tres órdenes de gobierno, y al mismo tiempo garantizar a la población contribuyente la seguridad jurídica, los trabajos de la Convención deberían producir un acuerdo nacional cuyos elementos fueran la renovación del Pacto Federal, el equilibrio y la autonomía entre los poderes de la Unión, y el fortalecimiento equitativo de las finanzas públicas.

Para asegurar un desarrollo justo, soberano y sustentable, que contribuyera al bienestar de todos los mexicanos, deberían ser planteados objetivos que abarcaran a la nación en su conjunto, y que llevaran a alcanzar la seguridad económica a través de la **suficiencia** del erario de todas las jurisdicciones.

El principio de calidad técnica se refería a que todos los trabajos de la Convención: diagnóstico, análisis, construcción, selección de alternativas, y formulación de las iniciativas conducentes, deberían ser efectuados aplicando las mejores técnicas existentes en los diferentes campos del conocimiento.

Por otra parte, los cambios potenciales esperados serían de tal magnitud y complejidad, que habría de requerirse un plazo de transición razonable para que, sin afectar la estabilidad estructural y funcional del sistema precedente, las instituciones y las normas se ajustaran a ellos. Esto obligaría a que en las propuestas se considerara la **gradualidad** en su implantación.

Las reformas que se propusieran deberían otorgar a los Estados y a los Municipios las atribuciones y recursos necesarios para que en principio fueran ellos los que ejercieran las facultades que se les asignaran. Solo en caso de excepción sería otro nivel de gobierno quien **subsidiariamente** las ejerciera, mediante acuerdos de coordinación o colaboración que con el fin de lograr un orden más justo de convivencia, deberían contemplar la cooperación condicionada y la acción compartida, conforme a las cuales los gobiernos federal, estatales y municipales enfrentaran **solidariamente** los problemas, y realizaran acciones comunes para la prosperidad conjunta, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las distintas regiones del territorio mexicano.

En efecto, la Convención llegó a la conclusión de que urgía emprender una reforma tributaria capaz de asegurar recursos suficientes para cubrir el gasto público con independencia de los rendimientos petroleros, una fuente de ingresos sujeta a decisiones internacionales sobre las que el país no tenía ningún control; así como, fortalecer el federalismo hacendario, solucionando los problemas financieros originados por lo complejo y costoso del sistema fiscal que, al facilitar la evasión y la elusión de los impuestos, producía una recaudación insuficiente por la centralización de la política financiera apoyada en la limitación extra constitucional de las facultades de las entidades federativas, y por la dependencia excesiva de los derechos sobre hidrocarburos que implicaba una sobrecarga fiscal para Petróleos Mexicanos.

Al respecto, la Convención de 2004 propuso estrategias para restituir potestades tributarias a los gobiernos locales; para fortalecer las finanzas municipales; para hacer más eficiente la recaudación nacional, estimulando a las entidades federativas a hacerse cargo de la administración de los impuestos sobre la renta y al valor agregado a cargo de las personas físicas; y para fomentar la inversión y el rendimiento de Pemex.

Capítulo V
La coordinación fiscal

La primera Ley de Coordinación Fiscal fue expedida en 1953; empero, hubo poco avance en lo relativo a la coordinación, y el sistema de participaciones en impuestos federales era complejo e irregular, lo que generó la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal, a través del Decreto publicado el 27 de diciembre de 1978, para entrar en vigor el 1° de enero de 1980.[39]

El artículo primero de la Ley de 1978 establece como principales objetivos los siguientes:

- Coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales.

- Cada entidad federativa podrá decidir si se une o no al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta ley. Si lo hacen participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos señalados en ella.

- La base de este Sistema Nacional es que los Estados acepten ceder parcialmente su potestad tributaria a la Federación a cambio de participar en la recaudación de impuestos federales.

- La potestad tributaria se entiende como la facultad del Estado para imponer contribuciones de manera general, a cargo de los particulares, es decir, el Estado tiene la facultad para exigir a los contribuyentes que entreguen una parte de su riqueza (impuestos) y de esta forma el Estado pueda cumplir con sus obligaciones.

- La potestad tributaria se puede explicar a partir del artículo 40 de la Constitución Política Federal al establecer que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.[40]

De lo anterior, se deriva la existencia de dos órdenes, por un lado el federal y por el otro el local; y es aquí donde se presenta el problema del ejercicio de la potestad tributaria, ya que tanto la federación como las entidades federativas tienen la facultad de recaudar impuestos.

- Establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones. De esta forma, se fijaron las reglas mediante las cuales la Federación se obligaba a transferir a las Entidades los porcentajes por conceptos tributarios y no tributarios recaudados por la Federación, es decir, los rubros de distribución son las Participaciones, de libre aplicación.

39 Véase el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1978.
40 Véase la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigente en 2022.

Con la finalidad de ayudar al fortalecimiento de las haciendas locales y municipales, el 29 de diciembre de 1997 se publicó una reforma importante a la Ley de Coordinación Fiscal, para que, a partir de 1998 se incorpore en el capítulo V, el cual establece transferencias a los gobiernos estatales y municipales, condicionadas a la obtención de recursos y al cumplimiento de los objetivos, a través de cada uno de los fondos de aportaciones siguientes:

- Para la educación básica y normal (FAEB);
- Para los servicios de salud (FASSA);
- Para la infraestructura social (FAIS);
- Para el fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal (FORTAMUN);
- De aportaciones múltiples (FAM).[41]

Así se integraron los fondos de participaciones para que se tuviera la certeza de lo que correspondería a la Federación y a las entidades federativas, ya que con ello se les garantizaba la percepción de ingresos federales y poder conocer el reparto de las participaciones.

- Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

La administración, la recaudación y fiscalización de los ingresos federales; se llevarán a cabo, a través de los convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales que cada una de las entidades federativas celebre con la Federación.

- Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento. De esta forma, los tres organismos que se encargan del desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento de este sistema de coordinación son:
  a) La reunión nacional de funcionarios fiscales;
  b) La comisión permanente de funcionarios fiscales; y
  c) El instituto para el desarrollo técnico de las haciendas públicas.

La Ley de Coordinación Fiscal es la encargada de regular las transferencias de recursos de la Federación hacia las entidades federativas y hacia los municipios. Actualmente la Ley de Coordinación Fiscal es modificada por el Congreso cada año para la formulación del paquete económico, y establece reglas para la distribución de los recursos federales y la forma en que estos deben ser ejercidos por los gobiernos estatales y municipales.

En este sentido, se puede identificar a la coordinación fiscal como el conjunto de acciones de tipo hacendario basadas en las relaciones entre la Federación, los Estados y los Municipios, cuyo objetivo principal es asegurar la equidad del sistema tributario en todo el país, así como fortalecer las finanzas estatales y municipales a través de la Ley de Coordinación Fiscal, en la que se establecen las reglas para la distribución de los recursos federales y la forma en que éstos deben ser ejercidos por los gobiernos estatales y municipales; la cual se modifica cada año por el Congreso Federal dentro del paquete económico.

41 Véase el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1997.

Capítulo VI
El convenio del Estado de México

Se ha establecido que las entidades federativas deberían eliminar sus impuestos locales a cambio de recibir una participación de la recaudación que se obtuviera del gravamen federal. De esta forma, inicia un largo camino que culminaría en 1973, cuando todas las entidades federativas firmaron el respectivo convenio de coordinación y, en consecuencia, se dio la creación del pacto fiscal centralizado, que terminó por destruir el federalismo fiscal en el país.

La Ley de Coordinación Fiscal instaura que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebre un convenio con las Entidades Federativas que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de tal manera que participen de la totalidad de los ingresos federales, a través de la distribución de los fondos que la misma establece.

Hasta este momento, todos los estados de la Federación han firmado los convenios en los que renuncian a la facultad de cobrar impuestos por sí mismos a nivel estatal y municipal, y obtener de la Federación una parte de los impuestos federales que más recaudan, como el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado, administrados de forma federal.

La Ley de Coordinación Fiscal establece los instrumentos mediante los cuales se acuerdan entre la Federación y las Entidades Federativas las acciones de coordinación fiscal a desempeñar; y se concretan a través de los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los Convenios de Colaboración Administrativa y la creación de los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En lo que corresponde al Estado de México, tema central de este trabajo, es preciso señalar que el instrumento básico para la operación del sistema de coordinación fiscal es el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebró la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de México el 28 de diciembre de 1979.

La cláusula tercera del Convenio menciona los impuestos que se consideran federales:

> I.- Al valor agregado…
> IX.- Al ingreso global de las empresas, sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, sobre la renta por la prestación de servicios personales subordinados que deba ser retenido y al valor agregado pagado mediante el sistema de estimativa, correspondientes a causantes menores del impuesto sobre la renta y a causantes personas físicas sujetas a bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas en materia del citado impuesto sobre la renta.

Desde ese momento la entidad federativa obtendría de la Federación una parte de los impuestos federales, como el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado.

Posteriormente, se presentaron varias reformas y adiciones al Convenio celebrado que se describen de la siguiente manera:

Se publica el anexo número tres al Convenio, señalando que el impuesto sobre la renta y al valor agregado se asignarían a partir de entonces, del monto resultante de sumar el impuesto pagado por los contribuyentes, correspondiente a impuestos causados o retenidos en el año de calendario de que se trate.[42]

El 31 de octubre de 1994 se publicó el Anexo V en el Diario Oficial de la Federación, que otorga facilidades para el pago de los impuestos sobre la renta y al valor agregado, y condona parcialmente el primero de ellos que causen las personas dedicadas a las artes plásticas; además, facilita el pago de los impuestos por la enajenación de obras artísticas, y establece que la tercera parte de las obras de artes plásticas que hubieran sido aceptadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como pago de los impuestos federales a cargo de los autores de las mismas, podrán ser transferidas a las entidades federativas.[43]

Se publicó una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta,[44] en la que se aprobó la simplificación de las disposiciones fiscales para mejorar el cumplimiento voluntario de las obligaciones, y facilitar la incorporación de un mayor número de contribuyentes al padrón fiscal, acorde con la estrategia de modernización. Para ello, se crea el Régimen de Incorporación Fiscal y se elimina el Régimen de Pequeños Contribuyentes, en cuya administración los gobiernos de las entidades federativas han colaborado con el Gobierno Federal, obteniendo como estímulo la recaudación lograda.[45]

Asimismo, con la finalidad de fortalecer a las haciendas públicas de las Entidades Federativas y sus Municipios, el 9 de diciembre de 2019 se publicó el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta y de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, cuyo artículo Segundo Transitorio, fracción XIII, establece que las Entidades Federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en las que se enajenen bienes inmuebles, y que por dichas operaciones se cause el impuesto a que se refiere el artículo 126 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, podrán recibir como incentivo el 100% de la recaudación neta del citado impuesto, que se hubiera causado por las enajenaciones realizadas en la Entidad Federativa de que se trate, siempre que celebren convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal.[46]

42 Véase el Diario Oficial de la Federación del 13 de octubre de 1983.
43 Véase el Diario Oficial de la Federación del 8 de abril de 1999.
44 Véase el Diario Oficial de la Federación del 11 de diciembre de 2013.
45 Véase el Diario Oficial de la Federación del 15 de abril de 2014.
46 Véase el Diario Oficial de la Federación del 9 de diciembre de 2019.
Es importante decir que, para la aplicación de la reforma del 9 de diciembre de 2019, se requiere la celebración previa de un Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal; situación con la que el Estado de México cumple a cabalidad. Véase el Diario Oficial de la Federación del 13 de agosto de 2015.

Capítulo VII
Los impuestos federales

A continuación se describirán ciertas peculiaridades del impuesto sobre la renta y del impuesto al valor agregado en México.

a) El impuesto sobre la renta

El antecedente más antiguo que se conoce del impuesto sobre la renta es el emitido por el virrey Félix María Calleja del Rey, a través del Decreto del 15 de enero de 1813, en el que se establecía una contribución personal y directa de carácter extraordinario, proporcional a las rentas y utilidades líquidas, que recayera sobre las clases menos necesitadas.

Ante la necesidad del gobierno mexicano de aumentar la recaudación para intentar sanear las finanzas del país, se promulga el 20 de julio de 1921 la Ley del Centenario[47] (solo tuvo un mes de vigencia), que constituye el antecedente inmediato del impuesto sobre la renta. Es denominada así en razón de que el país cumplía un siglo de haber declarado su independencia. El impuesto debería ser pagadero por una sola vez, en razón del 1 al 4% sobre los ingresos, dentro de la primera quincena del mes de septiembre del año de su promulgación, mediante la cancelación de estampillas que llevaban impresa la denominación.

Esta ley se dividía en 4 Capítulos denominados Cédulas y se denominaron:

1) Del ejercicio del Comercio o la Industria.
2) Del ejercicio de una profesión liberal, literaria, artística o innominada.
3) Del trabajo a sueldo o salario.
4) De la colocación de dinero o valores a redito participación o dividendos.

La forma de pago fue mediante timbres que se compraban y que los causantes tenían que adherir en sus declaraciones presentadas por triplicado en las formas oficiales que proporcionaban las Autoridades Hacendarias.

Se exentó a personas que tuvieran ingresos de hasta 100 pesos mensuales y a los veteranos de la Batalla de Puebla.

El 27 de febrero de 1924 fue promulgada la Ley para la recaudación de los impuestos, establecidos en la Ley de Ingresos vigente sobre sueldos, salarios, emolumentos, honorarios y utilidades de las sociedades y empresas.[48]

47 Debido a las fiestas del Centenario, y como parte de las celebraciones; el presidente Álvaro Obregón emitió un decreto que fue publicado el 14 de septiembre de 1921, en el que se ordenaba la acuñación de moneda de 50 pesos oro, hoy conocida comúnmente como Centenario. Véase www.banxico.org.mx.
48 Véase el Diario Oficial de la Federación del 27 de febrero de 1924.

Quedo dividida en dos partes:

1. Los ingresos que obtuvieran las personas físicas con motivo de su trabajo, por la percepción de sueldos, salarios honorarios o emolumentos.
2. Las utilidades que obtuvieran las sociedades y las empresas.[49]

Esta Ley consideró que todo lo que aumenta de valor sería ganancia, fue de carácter permanente, y señaló el inicio de la vigencia del impuesto sobre la renta en México, bajo el sistema cedular que rigió durante aproximadamente 40 años.

En marzo de 1925 se emitió la Ley del Impuesto Sobre la Renta -por primera vez denominado así-, con una vigencia de dieciséis años, en los que sufrió varias modificaciones para adecuarse al crecimiento económico del país.

Las características más importantes de esta ley fueron la supresión del impuesto del súper provecho y la transformación del sistema de pago de los causantes menores, plantándose una cuota fija relacionada con sus ingresos[50].

Durante el periodo comprendido entre 1925 y 1952 aparecieron leyes complementarias al impuesto sobre la renta, con diversos fines, ante la necesidad del Estado de obtener recursos y poder satisfacer los gastos de la nación.

Posteriormente, a través de la publicación de la Ley del Impuestos Sobre la Renta del 30 de diciembre de 1953, se establece por primera vez lo referente a las deducciones: se gravarían los ingresos provenientes del capital, del trabajo o de la combinación de ambos. Además, se agrupó a los causantes en 7 cédulas:

- Comercio;
- Industria;
- Agricultura, Ganadería y Pesca
- Remuneración del Trabajo Personal;
- Honorarios de Profesionistas, Técnicos, Artesanos y Artistas;
- Imposición de Capitales; y
- Regalías y Enajenación de Concesiones.[51]

Pero el legislador no se detuvo, y el 31 de diciembre de 1964, para entrar en vigor el 1 de enero de 1965, emitió una nueva disposición en impuesto sobre la renta, abandonando el sistema cedular, y dividiendo al régimen de los causantes en dos grupos: los causantes del impuesto al ingreso global de las empresas, y el impuesto al ingreso global de las personas físicas.

49 Véase el artículo 1 de la Ley para la recaudación de los impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigente sobre sueldos, salarios, emolumentos, honorarios y utilidades de las sociedades y empresas. Vigente en 1924.
50 Véase el Diario Oficial de la Federación del 18 de marzo de 1925.
51 Véase el artículo 4 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta. Vigente en 1953.

Además, menciona a la renta como los ingresos en efectivo, en especie o en crédito que modifiquen el patrimonio del contribuyente, proveniente de productos o rendimientos del capital, del trabajo o de la combinación de ambos, y establecía los ingresos gravables para cada caso.[52]

A partir de 1974 la Ley de del Impuesto Sobre la Renta de 1964 experimentó reformas anuales importantes, siendo abrogadas por la Ley del Impuesto Sobre la Renta del 30 de diciembre de 1980, que entró en vigor el 1° de enero de 1981.

Dicha Ley clasificó a los contribuyentes como personas físicas o morales, como las sociedades mercantiles, los organismos descentralizados que realicen actividades empresariales y las sociedades nacionales de crédito; y definió el concepto de utilidad fiscal ajustada, pérdida fiscal y pérdida fiscal ajustada, y las retenciones.

El impuesto sobre la renta ha de considerarse como un impuesto directo sobre la ganancia obtenida, que se paga por la diferencia obtenida entre el ingreso y las deducciones autorizadas en el ejercicio fiscal, es decir, el impuesto que grava los ingresos generados (o rentas), tanto de las personas físicas como de las morales. Las primeras se refieren a los sueldos, salarios u honorarios que perciben los individuos como remuneración por su trabajo. Las últimas se refieren a empresas que producen y obtienen ganancias por la venta de productos o servicios finales o intermedios.

Este impuesto debe ser pagado de manera mensual a través de pagos provisionales a cuenta del impuesto anual.

Es la contribución impuesta por la ley fiscal del mismo nombre sobre los ingresos percibidos por las personas físicas y morales residentes en México, y las residentes en el extranjero cuando la fuente de riqueza de los ingresos mencionados se encuentra en territorio nacional.

Los autores distinguen varias clases de renta:

- La renta bruta, es la que se considera sin deducción de los gastos que requiere la producción de esa renta.
- La renta neta es aquella que resulta que a la renta bruta se le deduzcan los gastos de producción de esa renta.
- La renta libre es la que queda al contribuyente después de deducir, no sólo los gastos de producción de la renta, sino también las cargas de todas clases que puedan recaer sobre ella.
- La renta legal es la que resulta de deducir de los ingresos totales sólo aquellos que la ley autoriza. La renta legal puede coincidir o aproximarse a la renta bruta, a la renta o a la renta libre, según el tratamiento que a cada caso le haya dado el legislador.[53]

52 Véase el artículo 1 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta. Vigente en 1965.
53 Véase a DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. Op. Cit., pagina 392 y 393.

En realidad, siempre hay una renta que se determina por las reglas legales, porque el legislador no deja el contribuyente en libertad para determinar a su arbitrio el ingreso gravable.

Los sujetos del pago del impuesto sobre la renta son todas las personas físicas y morales en caso de:

- Ser residentes en México, respecto de todos sus ingresos cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan.
- Los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país mexicano respecto de los ingresos atribuidos a dicho establecimiento permanente.
- Los residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en territorio nacional, cuando no tengan un establecimiento permanente en el país, o cuando teniéndolo, dichos ingresos no sean atribuibles a este.
- Las personas físicas y personas morales, de acuerdo con su naturaleza y origen de los ingresos.

El 1º de enero de 2002 se publicó el Decreto que contiene a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, abrogando la ley que había estado vigente desde el 1º de enero de 1981, y entró en vigor el 1 de enero de 2007.

Esta ley comprende una estructura distinta a la anterior e incorpora reglas, misceláneas, jurisprudencias, así como un título específico de empresas multinacionales.

Cabe señalar que en el año 2013 fue abrogada la Ley del Impuesto Sobre la Renta de 2002, y surgió una nueva ley, vigente a partir del 1º de enero de 2014.[54]

Aunque desde tiempo atrás se esperaban algunos cambios, no se dieron. Si se observa la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013, se mantienen las tasas del impuesto sobre la renta tanto de personas físicas como morales, en una tasa marginal del 30%; no hay grandes cambios y casi todo el proceso es el que ya se conoce.

No obstante, su evolución no se ha podido detener y la reforma de cada año lo ha complicado un poco más, y el poder expresar que cada día se tiene menos seguridad jurídica y la presencia del incremento de la evasión fiscal.

b) El impuesto al valor agregado

En 1869 en México, el ministro de Hacienda Matías Romero estableció la primera Ley del Timbre para sustituir el papel sellado o estampado, por estampillas adhesivas que se podían pegar en cualquier tipo de papel, puesto que en otros países eran evidentes las ventajas o beneficios por el ahorro de tiempo y dinero mediante el uso de estampillas.

54 Véase el Diario Oficial del 11 de diciembre de 2013.

De esta forma, el 15 de septiembre de 1880 se expide la Ley del timbre de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se modificaron todas las disposiciones relativas al impuesto del timbre dictadas hasta esa fecha, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley del 1º de junio de 1880 .[55]

Asimismo, el poder Ejecutivo, de acuerdo con los artículos 72, fracción IX, y 112, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente en 1882, consideró indiscutible el poder de los Estados para decretar toda clase de impuestos directos e indirectos, y aunque acotado al comercio, los Estados podían ejercer libremente esta facultad, por lo que no se podían imponer restricciones onerosas al comercio, que impidieran la libre circulación mercantil.[56]

Con la entrada en vigor del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles de 1948, se gravó el consumo a través del ingreso por compraventa de comerciantes e industriales; es decir, era este impuesto recaía en las transacciones de la actividad económica.

Se gravó el consumo de bienes y servicios destinado al proceso productivo de insumos, así como el consumo de bienes y servicios destinados a satisfacer las necesidades de las personas (alimentos y vestido).

El impuesto era pagado por el comprador y cobrado por el vendedor, quien se lo entregaba al fisco, pues aunque es el proveedor del producto quien paga el impuesto al organismo gubernamental, luego recupera dicho porcentaje con la compra de los consumidores finales, que son quienes soportan el impuesto; esto le dio el carácter de indirecto y regresivo.

Entre 1973 y 1980 la reorganización de la hacienda pública resultaba necesaria, según lo dicho por la Federación, pues la concurrencia de impuestos federales y locales (estatales y municipales), sobre una misma actividad económica, frenaba el crecimiento nacional.

Desde entonces la federación tuvo la intención de imponer una figura sobre el consumo, por lo cual, en sustitución de la Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, se creó la Ley del Impuesto al Valor Agregado, publicada el 29 de diciembre de 1978, y con entrada en vigor el 1º de enero de 1980.[57]

Este gravamen federal es una tarifa determinada por la administración tributaria que representa el valor agregado a un servicio o un producto, es decir, grava el valor agregado de un producto o servicio en las distintas etapas de su producción, y contrario al impuesto sobre la renta que se aplica a los ingresos obtenidos en el desarrollo de nuestras actividades económicas, el impuesto al valor agregado es indirecto, es decir, las empresas pagan el monto correspondiente a las autoridades, pero lo cobran a los usuarios y consumidores a través de cada una de sus compras.

55 Véase en https://repositorio.unam.mx/3584.
56 Véase la Constitución Política de la República Mexicana de 1857.
57 Véase el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978.

La tasa del impuesto ha sufrido ajustes importantes desde su creación. En 1980 el impuesto se calculaba con una tasa general del 10%, y con una tasa del 6% para la zona fronteriza. A partir de 1981 se adiciona la tasa cero para los productos alimenticios no procesados y para ciertos alimentos procesados de gran peso específico en la alimentación popular, así como un régimen de exención para distintos bienes y servicios, como la educación, libros, periódicos y revistas.

En 1983, la tasa general se incrementa a 15% y la tasa en la frontera se mantiene en 6%, aunque ciertos productos quedan sujetos a la tasa general. Ese mismo año se aplica una tasa del 20% a bienes y servicios de lujo.[58]

A partir de noviembre de 1991, con de las reformas fiscales aprobadas por el Congreso de la Unión, se redujo la tasa general del impuesto al valor agregado del 15 al 10%, destacando el hecho de que se unificó en todo el país y se eliminó la tasa del 20% a bienes suntuarios.[59]

A pesar de las medidas adoptadas en el país durante los meses de enero y febrero de 1995, la inestabilidad financiera, originada por la devaluación de diciembre de 1994, obligó al ejecutivo federal a presentar una iniciativa de reformas a diversas leyes en la que, entre otras cosas, se proponía un incremento en las tasas del impuesto al valor agregado. Así, el Congreso aprobó que a partir del 1º de abril de 1995, la tasa general se elevara al 15%, manteniendo la tasa de 10 % en la región fronteriza.

Empezando el año de 2010 se modifica la tasa general del impuesto al valor agregado del 15 al 16%, y en las ciudades fronterizas del país al 11%.[60]

A partir del 1 de enero de 2014 entraron en vigor diversas modificaciones fiscales. Entre los cambios aprobados en materia de impuesto al valor agregado, destaca la homologación de la tasa del 11% al 16%, incluyendo las fronteras.[61] La cual se encuentra vigente hasta la presente fecha.

De esta forma, existen dos tasas aplicables para el cálculo del impuesto al valor agregado: la general del 16%, y la del 0% que se aplica a ciertas actividades.

Deberán pagar el impuesto al valor agregado en la tasa general del 16% todas las personas físicas y morales que, en el territorio nacional o cuyas operaciones requieran la intermediación de los sistemas tributarios del país, realicen las siguientes actividades:

- Enajenación de bienes (relaciones comerciales de compraventa).
- Prestación de servicios independientes (trabajadores que prestan sus servicios por salarios, honorarios u otra modalidad).

58 Véase la Resolución que adiciona a la que establece Reglas Generales y otras disposiciones de carácter fiscal para el año de 1983. Del 1 de julio de 1983.
59 Véase el Diario Oficial del 21 de noviembre de 1991.
60 Véase el Diario Oficial de la Federación del 7 de diciembre de 2009.
61 Véase el Diario Oficial de la Federación del 11 de diciembre de 2013.

- Otorgamiento del uso o goce temporal de bienes (como el arrendamiento de propiedades con fines comerciales).
- Importación de bienes o servicios.

Algunas actividades están gravadas a la tasa 0%; entre ellas se encuentran:

- Enajenación de suelo, construcciones, libros, periódicos, revistas, lingotes de oro o de bienes traspasados por medio de un donativo.
- Prestación de servicios gratuitos o por conceptos de comisiones en créditos hipotecarios, fondos de retiro, enseñanza a nivel federal, transporte público, medicina o por espectáculos públicos, entre otras.
- Medicinas de patente.
- Fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y fungicidas, siempre que estén destinados para ser utilizados en la agricultura o ganadería.[62]

El impuesto al valor agregado puede ser de dos tipos:

1. IVA trasladable

Como aquel que las empresas cobran directamente a los clientes. Forma parte del precio de venta de un producto o servicio y debe ser indicado al consumidor a la hora de concretar la compra, contratación o consumo.

Es decir, el contribuyente que genera el bien de consumo no lo paga, sino que lo traslada hasta que llega al consumidor final.

2. IVA acreditable

De acuerdo con lo que se establece en el primer párrafo del artículo 40 de la Ley del impuesto al valor agregado, el acreditamiento de este impuesto *consiste en restar el impuesto acreditable, de la cantidad que resulte de aplicar a los valores señalados en esta Ley la tasa que corresponda según sea el caso*.[63]

Es decir, el impuesto al valor agregado acreditable es aquel que los contribuyentes están obligados a pagar de manera directa a la administración tributaria. Este tipo de impuesto requiere una acreditación de las compras realizadas y un pago de la diferencia faltante, en caso de haberla.

Todos los contribuyentes están obligados a pagar una tasa del 16% de sus ingresos por concepto de impuesto al valor agregado, y al comprar productos o contratar servicios, una parte de estos impuestos ya ha sido cobrada, por lo que al efectuar sus declaraciones provisionales de impuestos, los contribuyentes tienen la opción de acreditar el pago de una parte o de la totalidad del IVA, de acuerdo con su declaración de gastos deducibles de impuestos; esto aminora la cantidad que se debe pagar por esta contribución y, en caso de haber excedido el monto calculado, solicitar una compensación del impuesto.

62 Véase el artículo 1º.-C de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, Vigente en 2022.
63 Véase la Ley del Impuesto al Valor Agregado. Vigente en 2022.

El impuesto se deberá pagar a más tardar el día 17 del mes siguiente al que corresponda el impuesto, aunque, dependiendo del régimen fiscal, se pueden presentar algunas particularidades importantes de contemplar; como por ejemplo la aplicación de la tasa del IVA.

El Estado es el principal beneficiario del cobro del impuesto al valor agregado, ya que sirve para recaudar fondos que se pueden emplear en la financiación de proyectos de infraestructura u otras políticas.

Capítulo VIII
La recaudación en 2021

Se ha mostrado en este trabajo una descripción general del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y del Impuesto al Valor Agregado (IVA), con el objetivo de presentar la recaudación de los mismos durante el período 2020-2021. Estos impuestos son gravados de forma exclusiva por la federación

Si bien a través de la recaudación de contribuciones el Gobierno encuentra la forma de financiar su funcionamiento y estructura, no todos los Estados de la República cuentan con un sistema de recaudación así.

A través de comunicados de prensa del Servicio de Administración Tributaria (SAT) y de diversos periódicos nacionales, se ha dado a conocer el incremento en la recaudación que ha tenido la federación, derivada de la eficiencia y una mayor coordinación son sus áreas de recaudación.

En 2020 el SAT recaudó 3 billones 338 mil 900 millones de pesos, tomando en cuenta que fue un año complicado por la pandemia.

Para 2021 el fisco reveló que recaudó 3.56 billones de pesos, cumpliendo así con lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación, en virtud de que la meta de recaudación fue de 3.53 billones de pesos, teniendo una cifra superada en 0.8%

En comparación con 2020, en el año 2021 la recaudación creció un 1.1%.

De acuerdo con los datos del SAT, el impuesto al valor agregado en el año 2021 tuvo un aumento de 7.7%, esto es, 1.1 billones de pesos, superando por primera vez el billón de pesos.

El impuesto al valor agregado dejó ingresos al erario por 943,054 millones de pesos en los primeros 10 meses de 2021, lo cual significó un aumento del 11.5% en comparación al mismo periodo del 2020.[64]

Por su parte, el impuesto sobre la renta creció el 1.7% en 2021, con una recaudación de 1.8 billones de pesos.

64 Véase el periódico el Economista del 2 de enero de 2022. Véase el periódico Excélsior del 5 de enero de 2022.

La recaudación del gobierno federal en 2021 se presenta en la siguiente tabla:

Ingresos totales del Gobierno Federal

En 2021, los ingresos tributarios alcanzaron **3 billones 566 mil 622 millones de pesos**, esto significa un cumplimiento de 101.0% respecto de la LIF y un crecimiento anual real de 1.1%, a pesar de la pandemia y de que la reactivación económica apenas está iniciando.

Ingresos del Gobierno Federal, enero-diciembre
Millones de pesos

Concepto	Enero-noviembre		Diciembre		Enero-diciembre		Var. real (%)
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	
Total de ingresos	**3,696,162**	**3,882,712**	**414,776**	**452,077**	**4,110,939**	**4,334,789**	**-0.2**
Tributarios	**3,024,272**	**3,211,168**	**314,671**	**355,453**	**3,338,943**	**3,566,622**	**1.1**
ISR	1,601,110	1,683,957	161,803	211,739	1,762,913	1,895,696	1.7
IVA	886,288	1,024,376	101,237	99,323	987,525	1,123,699	7.7
IEPS	419,841	370,145	40,833	29,009	460,674	399,154	-18
ICE	53,053	67,858	4,885	7,681	57,938	75,539	23.4
Accesorios	52,423	48,160	4,370	6,071	56,793	54,231	-9.7
Otros impuestos[1/]	11,558	16,673	1,543	1,630	13,100	18,302	32.2
No tributarios	**671,890**	**671,543**	**100,106**	**96,624**	**771,996**	**768,167**	**-5.9**

1/ Incluye ISAN, IAEEH, ISEDIP e impuestos no comprendidos en leyes vigentes.
Los totales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.
Cifras preliminares. Fuente: SAT.

Ene-dic 2021	
LIF	3,533,031
Observado	3,566,622
Avance	101.0%

Es importante destacar que los recursos que se transfieren a estados y municipios mediante participaciones no forman parte del gasto programable del Gobierno Federal, es decir que no se encuentran dirigidos desde el presupuesto federal a fines específicos como salud, educación, vivienda o transporte, sino que cada gobierno local establece su destino y ejercicio.

El Estado de México, por ejemplo, se apega a los recursos que la Federación por concepto de participaciones y aportaciones federales le otorga, de acuerdo con la que corresponde al Sistema de Coordinación Fiscal.[65]

65 Véase www.finanzas.edomex.gob.mx

Capítulo IX
Reforma constitucional

Uno de los temas importantes en derecho fiscal, es la coordinación entre la federación y los estados, que representa el principal instrumento de recaudación y distribución de la riqueza pública.

El origen y sustento normativo de la coordinación fiscal en México se encuentra en la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, a través de la cual se ha definido el arreglo de legislar, recaudar y distribuir el ingreso fiscal.

Es innegable que se han realizado esfuerzos para delimitar las potestades de la Federación y los Estados mediante la firma de convenios de coordinación fiscal, que establecen la renuncia de la potestad constitucional de las entidades federativas para imponer tributos, a cambio de que la Federación les participe de la recaudación de impuestos federales.

Sin embargo, se advierte que el gobierno federal concentra el 80% de la recaudación nacional y solo reparte el 20% a los 32 estados de la República, con sus más de 2,400 municipios. La desigualdad es evidente, y ante la necesidad de recursos públicos suficientes para hacer frente a los gastos que enfrentan las entidades federativas, se considera que quizá sea el momento para cambiar el pacto fiscal, que posiblemente ya resulte ineficiente y obsoleto.

Asimismo, como parte de una respuesta a esta situación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de su Comunicado número 066, del 18 de agosto del 2020, informa a los estados de la República, el suministro de recursos mensuales y no trimestrales, como venía ocurriendo, con el propósito de dotarles de recursos que sirvan para la reactivación económica de sus territorios.

Dadas estas circunstancias, es importante cuestionarse si serán suficientes las transferencias mensuales para resolver el problema de la distribución de los recursos públicos a las haciendas locales, o la problemática de esta situación en realidad sea de tal magnitud, que quizá se tenga que realizar una reforma constitucional que establezca cómo las entidades federativas puedan formar recursos a través de los impuestos federales.

Se ha dicho que, los impuestos federales por excelencia lo son el impuesto sobre la renta (el más importante en su recaudación), seguido del impuesto al valor agregado, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación.

Para este siglo Durante muchos años la política de racionalidad económica que generaba el incremento en la recaudación ha funcionado, pero derivado de las constantes crisis económicas, se ha generado un empobrecimiento generalizado de los estados de la República y un descenso real de sus ingresos.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se estableció la concurrencia entre la Federación y las entidades Federativas para imponer contribuciones y cubrir el gasto público, es decir, capacidades compartidas.

A pesar del principio de rigidez constitucional, que dificulta la modificación de la Carta Magna, el artículo 73 Constitucional ha sido reformado en varias ocasiones, y con la adición de la fracción XXIX, aumentan las facultades legislativas del Congreso de la Unión, al darle la posibilidad de establecer contribuciones.[66]

Este precepto ha sido reformado en más de ochenta ocasiones, lo que refleja la posibilidad de que la Constitución pueda ser modificada en el momento que sea necesario.

Esto es relevante, en virtud de que este artículo en particular tiene como objetivo primordial centralizar la función legislativa a nivel federal, al establecer:

> Artículo 73. El Congreso tiene facultad:
> I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal; …
> …
> VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.
> XXIX. Para establecer contribuciones:
> 1o. Sobre el comercio exterior;
> 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;
> 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
> 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
> 5o. 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; y
> f) Explotación forestal.
> 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.[67]

Es decir, de la fracción VII deriva la facultad general que tiene el Congreso de la Unión de establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; en consecuencia, tanto la Ley del Impuesto Sobre la Renta como la Ley del Impuesto al Valor Agregado, son leyes necesarias que se expiden para hacer efectiva esa facultad.

66 Véase el Diario Oficial de la Federación del 10 de febrero de 1949.
67 Véase la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigente en 2022.

Sin embargo, dicho precepto no faculta expresamente al gobierno federal a recaudar el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado, ni tampoco limita a las entidades federativas a hacerlo aun cuando, de forma práctica, así lo realiza la Federación; esto, con relación al artículo 124 Constitucional que menciona:

> Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

De manera inicial; la reforma constitucional consistiría en agregar de forma expresa el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado al artículo 73 constitucional, en virtud de que no los contiene, para posteriormente solicitar la recaudación de los mismos, por la entidad federativa, en el caso concreto, por el Estado de México, e incluir en una exposición de motivos las particularidades de la reforma; o bien seguir de forma contundente el contenido del artículo 124 constitucional.

Es importante señalar que las reformas constitucionales dependen de las negociaciones políticas entre el legislador y el presidente de la República, y debido a los problemas económicos por los que atraviesa el país, quizá sea el momento oportuno para emitir una reforma a dicho precepto.

Conclusiones

1. Todas las personas debemos pagar impuestos de acuerdo con la legislación fiscal vigente, a fin de generar los recursos públicos suficientes que requiere el Estado, para que pueda realizar su actividad financiera.

2. Las diferentes convenciones fiscales surgen por la necesidad de regular la concurrencia impositiva entre la Federación, los Estados y los Municipios.

3. La Ley de Coordinación Fiscal es el ordenamiento que establece los lineamientos, reglas e instrumentos jurídicos fundamentales; sobre los montos y formas de distribución de los recursos fiscales entre los tres niveles de gobierno en el país.

4. Se debería dotar a los Estados, y en consecuencia a los Municipios de las facultades y recursos públicos necesarios, y puedan satisfacer completamente las necesidades de la población.

5. El impuesto sobre la renta, es un impuesto directo que grava la riqueza de las personas; a diferencia del impuesto al valor agregado, que es un impuesto indirecto, en donde el agente económico que lo recauda no es generalmente quien termina soportando la carga fiscal.

6. La revisión de estos temas fiscales; hace posible pensar en la reforma constitucional que agregue el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado; otorgando la recaudación de estos a las entidades federativas, que la propia Constitución Federal no prohíbe.

Bibliografía

Libros

- ESCOBAR RAMÍREZ, Germán, Principios de Derecho Fiscal, OGS Editores, Tercera Edición, México, 1999.
- FLORES ZAVALA, ERNESTO. Elementos de finanzas públicas mexicanas, Trigésima segunda edición, Porrúa, México, 1998.
- GARAVITO RHI SAUSI, MARÍA JOSÉ. Respuesta social a la obligación tributaria en la ciudad de México, 1857-1867, Editorial Instituto Mora, 2000.
- GARZA, SERGIO FRANCISCO DE LA. Derecho financiero mexicano, Décimo octava edición, Porrúa, México, 2000.
- GIANNINI, ACHILE DONATO. Elementi di diritto finanziario, Milano, Italia, 1945.
- GROSSO, JUAN CARLOS y GARAVAGLIA, JUAN CARLOS. Las alcabalas novohispanas, Banca Cremi, México, 1987.
- MARICHAL, CARLOS. La bancarrota del Virreinato. Nueva España y las finanzas del imperio español, 1780-1810, Editorial Colegio de México, 1999.
- ORTEGA, JOAQUÍN B., Apuntes de derecho fiscal, reimpresión ITESM, México, 1946.
- PONCE GÓMEZ, FRANCISCO y PONCE CASTILLO, RODOLFO. Derecho fiscal, Tercera edición, Editorial Banca y Comercio, México, 1998.
- PUGLIESE. MARIO. Instituciones de derecho financiero, Porrúa, México, 1976,
- SÁINZ DE BUJANDA, FERNANDO. Hacienda y Derecho, Instituto de Estudios Políticos, Volumen 1, Madrid, España, 1967.
- SAYAGUÉS LAZO, ENRIQUE. Tratado de derecho administrativo, Cuarta edición, Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, Montevideo, Uruguay, 1974.

Legislación

- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 1824.
- Ley del 3 de octubre de 1835.
- Constitución Política de la República Mexicana de 1857.
- Ley de Ingresos vigente sobre sueldos, salarios, emolumentos, honorarios y utilidades de las sociedades y empresas. 1924.
- Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles. 1948.
- Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas. 1948.
- Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados. 1953.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta. 1953.
- Ley de Desamortización de Fincas Rusticas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas. 1856.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta. 1965.
- Código Fiscal de la Federación. 1967.
- Código Fiscal de la Federación. 2022.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2022.
- Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2022.

- Ley del Impuesto al Valor Agregado, 2022.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 2022.
- Ley Federal de Deuda Pública. 2022.

Diarios oficiales

- Diario Oficial de la Federación del 27 de febrero de 1924.
- Diario Oficial de la Federación del 18 de marzo de 1925.
- Diario Oficial de la Federación del 18 de enero de 1934.
- Diario Oficial de la Federación del 24 de octubre de 1942.
- Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1947.
- Diario Oficial de la Federación del 10 de febrero de 1949.
- Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1978.
- Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978.
- Diario Oficial de la Federación del 13 de octubre de 1983.
- Diario Oficial del 21 de noviembre de 1991.
- Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1997.
- Diario Oficial de la Federación del 8 de abril de 1999.
- Diario Oficial de la Federación del 7 de diciembre de 2009.
- Diario Oficial de la Federación del 11 de diciembre de 2013.
- Diario Oficial de la Federación del 15 de abril de 2014.
- Diario Oficial de la Federación del 13 de agosto de 2015.
- Diario Oficial de la Federación del 9 de diciembre de 2019.

Otros

- Decreto del 5 de octubre de 1813.
- México Arancel general interino e instrucción para gobierno de las aduanas marítimas en el comercio libre del Imperio Mexicano. México, Reimp. México: Imp. Del Supremo Gobierno, en Palacio.
- Periódico el Economista del 2 de enero de 2022.
- Periódico Excélsior del 5 de enero de 2022.
- Resolución que adiciona a la que establece Reglas Generales y otras disposiciones de carácter fiscal para el año de 1983. Del 1 de julio de 1983.
- http://definicion.de/déficit
- www.banxico.org.mx.
- www.finanzas.edomex.gob.mx
- https://repositorio.unam.mx/3584.

La recaudación de los impuestos para el Estado: análisis y/o perspectiva del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus efectos en el desarrollo de los municipios.
Se terminó de imprimir en abril de 2023,
con un tiraje de 250 ejemplares.

GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO

IHAEM
INSTITUTO HACENDARIO
DEL ESTADO DE MÉXICO

EDOMÉX
DECISIONES FIRMES, RESULTADOS FUERTES.