

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS
SUPERIORES DE MONTERREY**

RECTORIA DE ESCUELAS NACIONALES DE POSGRADO



EGAP.

Gobierno y Política Pública

TECNOLÓGICO DE MONTERREY

**LA CONSTRUCCION Y EVOLUCION DE LA AGENDA
IMPOSITIVA EN MEXICO DURANTE LOS AÑOS 2001 A 2009**

TESIS

**PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL
PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE:**

DOCTORA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

POR:

CECILIA MARIA LOPEZ GARZA

MONTERREY, N. L.

MAYO 2012

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS
SUPERIORES DE MONTERREY**

RECTORIA DE ESCUELAS NACIONALES DE POSGRADO



EGAP®

Gobierno y Política Pública

TECNOLÓGICO DE MONTERREY

**LA CONSTRUCCION Y EVOLUCION DE LA AGENDA
IMPOSITIVA EN MEXICO DURANTE LOS AÑOS 2001 A 2009**

TESIS

**PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL
PARA OBTENER EL GRADO ACADEMICO DE:**

DOCTORA EN POLITICAS PUBLICAS

POR:

CECILIA MARIA LOPEZ GARZA

MONTERREY, N. L.

MAYO 2012

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

RECTORÍA DE ESCUELAS NACIONALES DE POSGRADO



La Construcción y Evolución de la Agenda Impositiva en México durante los años 2001 a 2009.

TESIS

PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL GRADO ACADEMICO DE:

DOCTORA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

POR:

CECILIA MARÍA LÓPEZ GARZA

MONTERREY, N.L.

MAYO DE 2012

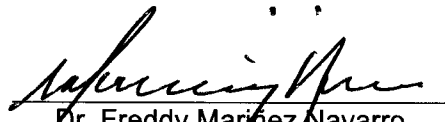
INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

**RECTORIA DE ESCUELAS NACIONALES DE POSGRADO EGADE BUSINESS SCHOOL Y EGAP
GOBIERNO Y POLÍTICA PÚBLICA.**

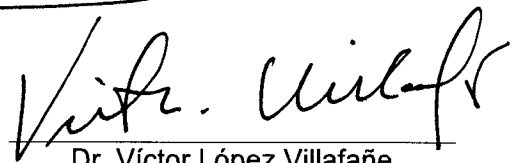
Los miembros del comité de tesina recomendamos que el presente proyecto de tesina presentado por la Maestra Cecilia María López Garza sea aceptado como requisito parcial para obtener el grado académico de:

Doctora en Políticas Públicas

Comité de Tesis:


Dr. Freddy Martínez Navarro
Asesor


Dr. Arturo Ojeda Becerra
Sinodal


Dr. Víctor López Villafañe
Sinodal

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I. EL PROCESO DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA IMPORTANCIA DE LA AGENDA DENTRO DEL MISMO.	2
A. EL PROCESO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	2
B. LA IMPORTANCIA DE LA AGENDA COMO PARTE DEL PROCESO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	22
CAPÍTULO II. LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA EN LA AGENDA IMPOSITIVA	31
A. EL SISTEMA TRIBUTARIO VIGENTE EN MÉXICO AL AÑO 2000.....	32
1. <i>Impuesto Sobre la Renta</i>	38
2. <i>Impuesto al Activo</i>	44
3. <i>Impuesto al Valor Agregado</i>	46
4. <i>Impuesto Especial sobre Producción y Servicios</i>	52
B. FALLAS DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y MEJORES PRÁCTICAS.....	55
1. <i>Las Fallas del Sistema Tributario</i>	55
2. <i>Mejores Prácticas y Tendencias Internacionales</i>	77
CAPÍTULO III. EL PROBLEMA IMPOSITIVO EN LA AGENDA FEDERAL DEL 2001 AL 2009.....	83
A. EL CONTEXTO POLÍTICO, EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LA AGENDA INSTITUCIONAL EN MÉXICO	84
1. <i>El Plan Nacional de Desarrollo</i>	84
2. <i>La Agenda Institucional en México</i>	88
B. METODOLOGÍA.	100
C. CASOS DE ESTUDIO.	105
1. <i>El caso de la LVIII Legislatura</i>	108
2. <i>El caso de la LIX Legislatura</i>	120
3. <i>El Caso de la LX Legislatura</i>	132
CAPÍTULO IV. REFLEXIONES FINALES Y PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA	145
A. REFLEXIONES FINALES.	145
B. PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA.....	160
CONCLUSIONES	165
BIBLIOGRAFÍA	171
ANEXOS	184

Introducción

El año 2000, fue un año de particular importancia pues México ya casi recuperado de crisis de 1994, cuenta con la entrada en funciones de un nuevo presidente así como también de una nueva Legislatura en el Congreso de la Unión, lo que trajo consigo expectativas de cambios y reformas en distintas áreas clave para el desarrollo del país, dentro de las cuales se destaca la política tributaria e impositiva.

Entre los años 2000 y 2010 fueron aprobados más de 40 decretos de reforma a las leyes que rigen los tres impuestos federales más importantes: el Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Lo anterior es un reflejo de la importancia que tuvo el tema impositivo dentro de la agenda de gobierno durante esta década.

Desde el año 2000 y hasta la fecha, el sistema impositivo mexicano ha presentado algunas fallas, que inhiben el potencial recaudatorio, por ejemplo existe un alta dependencia respecto de los ingresos petroleros, inclusive en el fecha 11 de agosto de 2009 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en Audiencia ante la Cámara de Senadores en fecha 11 de Agosto de 2009 presentó gráficas y datos que permiten observar cómo la reducción en la producción de barriles de crudo, se traduce en una disminución en los ingresos estimados para el ejercicio 2009 de aproximadamente 211.5 miles de millones de pesos; lo que sumado a la presunta baja recaudatoria, derivada de la crisis económica internacional daba como resultado un déficit estimado en más de 480 mil millones de pesos para tal ejercicio.

Adicionalmente, al comparar el caso del México con el de otros países con grado de desarrollo similar, la recaudación fiscal en proporción al Producto Interno Bruto (PIB) se encuentra por debajo del promedio¹, ello a pesar de que

¹ Plan de Desarrollo Nacional 2007 – 2012. Apartado 2 "Economía y finanzas públicas" Subapartado 2.1 Política hacendaria para la competitividad.

algunos periodos se hayan establecido altas tasas impositivas. De ahí que el aumentar lo recaudado a pesar del panorama actual, siga siendo una posibilidad viable.

En este sentido, estudios realizados a petición del Servicio de Administración Tributaria por organismos especializados a nivel local, así internacional han emitido una serie de recomendaciones para México dentro de las cuales destaca la eliminación de los privilegios impositivos, particularmente los contenidos dentro de la ley del Impuesto al Valor Agregado y los regímenes preferenciales previstos en la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

En relación con lo anterior la agenda impositiva del Gobierno Federal, reflejada en los criterios de política económica y fiscal plasmados dentro del Plan Nacional de Desarrollo han reflejado tanto las fallas que se pretenden subsanar como algunas pautas a seguir, siempre con el mismo objetivo: encontrar una fuente estable de ingresos para el gobierno federal que permita sufragar el creciente gasto público.

Lograr lo anterior, entre otros, precisa el eliminar los tratos y regímenes fiscalmente privilegiados tal y como expresamente fue señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012, sin embargo una propuesta de reforma de esta magnitud implica contar con grandes apoyos políticos, por lo cual a la luz de la teoría de conformación de la agenda de gobierno no resulta extraño el hecho que las iniciativas presentadas en este sentido ante el Congreso de la Unión sean desechadas o en su camino hacia la aprobación sufran tantas modificaciones que terminen por perder su eficiencia y eficacia originales.

Destacando el hecho que la resistencia al cambio puede continuar incluso con posterioridad a la implementación de las reformas, a través de: críticas en los medios, falta de pago oportuno y la presentación de medios de defensa (*amparos*) e incluso la promoción de iniciativas para adecuar nuevamente la

legislación; tal y como sucedió con muchas de las propuestas presentadas durante el sexenio 2000 – 2006 en materia de impuestos.

Independientemente de lo anterior en el caso mexicano la historia ha demostrado que existen ocasiones en que factores ajenos a la administración de gobierno operan como motor de cambio. Ejemplo de lo anterior, lo son las crisis de recursos gubernamentales derivadas de distenciones en la economía global o fluctuaciones en el precio internacional del petróleo, como las suscitadas en los años 1983, 1994 y la más reciente en el año 2009.

No obstante, el resultado obtenido en estos casos no es siempre el deseado, ello en razón de que se trata de políticas públicas reactivas pensadas con un sentido de urgencia si bien logran resultados a corto plazo, en el largo plazo terminan por no funcionar y causar efectos nocivos tales como mayor elusión y evasión fiscal.

Así, a 12 años del punto de partida del presente estudio y a pesar de haber sido presentadas centenares de iniciativas de modificación a las leyes fiscales ante el Congreso; la realidad es que la reforma integral en materia tributaria sigue siendo un tema pendiente y sigue formando parte de la agenda de gobierno.

En este sentido cabe preguntar por qué sucede lo anterior, si el problema viene de origen ¿hay un problema en la construcción de la agenda? O si el problema surge en otra etapa del proceso de políticas públicas.

El análisis de lo anterior nos permitirá observar si es que hay o no discordancia entre la agenda de gobierno y la actuación de los distintos involucrados; y en su caso, dónde tiene lugar esta divergencia respecto de la agenda si proviene de las propuestas del Ejecutivo, si es al formular el Paquete Económico o si se produce dentro del Congreso.

Dado que el lapso de tiempo en estudio es relativamente reciente y que el contexto es sumamente importante en el estudio del proceso de construcción de

agenda, es que el abordaje metodológico elegido fue el método del caso, tomando como referencia de estudio las últimas tres legislaturas (*Legislaturas LVIII, LIX y LX*) y los dos últimos presidentes (*Vicente Fox y Felipe Calderón*).

Los casos anteriores se encuentran sustentados en una revisión de documentos oficiales entre los que destacan: los datos del Banco de México, los informes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Gaceta Parlamentaria y las votaciones dentro de las distintas Cámaras de los Paquetes Económicos, entendidos como el instrumento con el cual se da cumplimiento a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, así como el resultado de los diversos proyectos de reforma presentados ante el Congreso por el Ejecutivo Federal y otros actores.

Así, al margen de las propuestas y reformas inconclusas a que hubo lugar, las preguntas centrales de esta investigación son: ¿si durante el periodo en estudio existieron desarticulaciones o discrepancias entre la agenda de gobierno, la agenda del Ejecutivo Federal y la Agenda del Congreso? Y en su caso, ¿dónde tuvo lugar esta ruptura? La respuesta a lo anterior nos permitirá entender mejor porqué a pesar de las recomendaciones y los diversos los intentos por lograr una reforma tributaria integral, la misma no ha podido consolidarse.

En este tenor, esta tesis tendrá como objetivos los siguientes:

1. Analizar la importancia del proceso de definición del problema en la agenda pública dentro del ciclo de políticas públicas;
2. Describir la evolución del sistema tributario vigente en México al año 2000 e identificar sus principales fallas;
3. Analizar el caso de la agenda impositiva en México en el periodo 2001 a 2009; y,
4. Establecer propuestas de políticas públicas tendientes a la mejora del marco jurídico que regula el proceso de definición de la agenda en

materia impositiva, así como también propuestas de políticas públicas que coayduven a reducir tanto las políticas reactivas como las propuestas de solución incompletas.

Para ello iniciaremos con una breve descripción del proceso de políticas públicas y la importancia de la agenda dentro del mismo, lo que constituye nuestro marco teórico. Posteriormente en el Capítulo II se hará referencia a la forma en se definen los problemas en la agenda impositiva, destacándose dos aspectos: el sistema tributario vigente en México al ejercicio 2000 (*año en que inicia el presente estudio*) y las fallas que se atañen al mismo. Lo anterior con el propósito de entender cómo fue que se gestó el sistema vigente y las fallas inherentes al mismo de manera tal que sea posible contextualizar mejor las propuestas de reforma o el rechazo a algunas de éstas.

Hecho lo anterior procederemos al abordaje de los casos, tomando como referencia las Legislaturas en funciones del año 2000 al 2009, a saber: la LVIII Legislatura, la LIX Legislatura y la LX Legislatura, estudiando las iniciativas presentadas en cada una y el resultado de las mismas de manera tal que sea posible ver si hubo iniciativas que a pesar de esta alineadas con los criterios de política económica y fiscal plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo fueron rechazada; y a la inversa si prosperaron proyectos a todas luces contrarios a los objetivos previstos en la agenda de gobierno.

Lo anterior permitirá conocer si es que hubo discrepancias, de qué tipo fueron (propuestas coherentes rechazadas o propuestas lejanas aceptadas) dónde tuvieron lugar, el contexto económico que circundó a las mismas, quienes votaron a favor o en contra, y cuantas veces se dejaron asuntos “pendientes” por no rechazarlos.

Ello en su conjunto nos permitirá conocer quiénes son los verdaderos promotores de reformas, quienes tienen una agenda propia distinta de la agenda

de gobierno y qué parte del marco jurídico es la que da pie a todas estas distorsiones.

Pues no se pierde de vista que el éxito de una propuesta de reforma en materia impositiva no sólo depende de su racionalidad económica o política, sino también de la capacidad que posea la alternativa elegida de ser incluida en la agenda pública, o lo que para el caso en concreto es lo mismo de convertirse en ley.

Así el presente trabajo concluye con una serie de recomendaciones de política pública tendientes a mejorar la construcción de la agenda impositiva en México, pues el fin último del presente análisis es que al conocer las condiciones que promovieron o inhibieron los distintos intentos de reforma impositiva que tuvieron lugar en México en el periodo 2000 – 2010, sea posible mejorar las propuestas de reforma y obtener resultados satisfactorios en un futuro no muy distante.

Capítulo I. El Proceso de Políticas Públicas y la importancia de la Agenda dentro del Mismo.

El presente capítulo tiene por objeto describir el proceso de políticas públicas y destacar la importancia de la conformación de la agenda de gobierno dentro del referido proceso, así como los elementos que influyen en su construcción de la misma y los modelos utilizados para incluir un asunto o problema dentro de la misma.

Lo anterior con el propósito de dar al lector un marco de referencia que permita una mejor comprensión de lo que constituye la agenda pública en materia impositiva y las formas en que los fallos o problemas del sistema tributario pueden llegar a ser incluidos como parte de la misma..

A. El Proceso de Políticas Públicas

En español, el término “política pública” se encuentra conformado por dos vocablos distintos que en primera instancia, por sus raíces, pudieran pensarse sinónimos, mas no lo son. La palabra “política”, proviene del latín “*politicus*” que a su vez deriva del griego “polis”, palabra utilizada para designar a las ciudades y que posteriormente sirvió para denominar el espacio o esfera “pública” donde se reunían los ciudadanos con el fin de resolver los problemas inherentes a la organización en sociedad.¹ La política era sinónimo de lo público, todo lo referente al gobierno de la “polis”.

¹ Hoyos Medina, Carlos Ángel. Política Pública y Sujeto: La Condición de la Universidad Pública. Perfiles Educativos (Revista). UNAM. Núm. 79-80, Enero-Junio, Vol. XX, 1998

Hoy en día, la Real Academia define el término “público” como aquello “perteneiente o relativo a todo el pueblo”; y también como la “potestad, jurisdicción y autoridad para hacer algo, como contrapuesto a lo privado.” A su vez, la academia refiere a la “política” como un arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados; como la actividad del ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos; y también como las orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado.² En este sentido, encontramos que la “política” y lo “público” aún guardan una estrecha relación.

Sin embargo, al usar las palabras en cita en forma conjunta, “Política Pública” adquiere un sentido independiente de los dos vocablos que la integran. La confusión más importante se da entre los términos “política” y “política pública”, los cuales son para los autores anglosajones resulta más fácil identificar por su separación lingüística entre “politics” y “policy”. El primero, “*politics*”, cuya traducción literal es “política”, suele asociarse a la lucha de poder; el último, “policy”, que resulta difícil de trasladar a otras lenguas como el francés, alemán, italiano o español³, suele desprenderse de las connotaciones indeseables asociadas a la “política”. Por otro lado, la política pública parte de lo “público”, pero se diferencia de este concepto porque no todo lo público es política pública.

En este orden de ideas, Harold Lasswell, considerado el fundador de la ciencia de las políticas públicas, entiende por “policy” a aquellas estrategias que tienen por fin el resolver problemas públicos. En base a ello, generó un enfoque de decisiones públicas con orientación a las políticas públicas⁴ y propuso estudiarlas desde un doble enfoque,

² Diccionario de la Real Academia Española. www.rae.es

³ Ostrom, Vincent, y Sabetti, Philip. “Theory of Public Policy” en Nagel, Stuart. Policy Studies in America and elsewhere. Lexington Books. 1975.

⁴ Lasswell, Harold D., “The Policy Orientation” en Lerner and Lasswell, H. The Policy Sciences, Stanford, Stanford University Press. 1951.

conformado por las dimensiones complementarias e interdependientes que se enumeran a continuación:

1. Una dimensión teórica que se aboca al estudio de las políticas públicas como un proceso decisional (*knowledge of*) donde lo que se pretende es analizar y estudiar el proceso multicausal que da origen a las mismas; y,
2. Una dimensión práctica, que tiene como objeto el conocer la mejor opción para la consecución de las soluciones (*knowledge in*) a través de la utilización de datos y aplicación de teoremas.⁵

A partir de la concepción de Lasswell, han surgido muchas definiciones de “política pública”. Una visión más reduccionista de lo que constituye una política pública es la de Thomas Dye, quien confiere el carácter de políticas públicas a todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer. Lo anterior en el entendido que no es la acción en sí lo que compone a una política pública sino la decisión de hacer o no hacer algo sobre un asunto determinado.⁶

Siguiendo con esta visión, Howlett y Ramesh⁷ ofrecen un concepto donde política pública es cualquier decisión tomada por un gobierno para seleccionar un curso de acción. En una línea similar, Birkland señala que es la acción del gobierno en consideración del interés público;⁸ y Cochran y Malone señalan que son las decisiones de gobierno en forma de acciones diseñadas para tratar un asunto de preocupación pública.⁹

Cabe citar también la propuesta de Mueller y Surel, quienes señalan que el término “políticas públicas” refiere la designación del proceso en base al cual se elaborarán y pondrán en marcha ciertos

⁵ Lasswell, Harold D., “The Emerging Conception of the Policy Sciences” *Policy Sciences* Vol. 1. 1970.

⁶ Dye, Thomas, *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J., 1984.

⁷ Howlett, Michael, y Ramesh, Michael. *Studying Public Policy: policy cycles and policy subsystems*. Oxford University Press. 2003.

⁸ Birkland, Thomas, *An Introduction to the Policy Process*. M.E. Sharpe. 2001.

⁹ Cochran, Charles, y Malone, Eloise. *Public Policy: Perspectives and Choices*. Lynne Rienner Publishers. 2005.

programas de acción pública. En otras palabras, entienden las políticas públicas como dispositivos “político-administrativos” organización en función de objetivos.¹⁰

Por su parte, Thoening y Mény, bajo un enfoque pluralista, conciben la política pública como un proceso que da respuesta a una serie de demandas aisladas que se conjuntan en virtud de los grupos de interés y las identifican con programas acción gubernamental para un sector de la sociedad o un territorio específico.¹¹

Otra definición es la que presenta Parsons, de acuerdo a la cual las políticas públicas refieren al estudio de cómo los seres humanos participan en la solución de problemas que consideran de naturaleza pública y la necesidad de utilizar formas de acción colectiva para ser resolver dichos problemas. En función de lo anterior, Parsons establece que el estudio y análisis las políticas públicas puede:

1. Utilizar tanto métodos cuantitativos como cualitativos; y,
2. Atender a una o más disciplinas.¹²

Otro autor, que amplía el concepto anterior a través de la inclusión de los ámbitos espacial y temporal en la definición de políticas públicas es Alejo Vargas Velásquez, quien en sus “Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas” las define como el conjunto de decisiones y acciones del régimen político, en un contexto espacial y temporal, que tienen como fin resolver situaciones problemáticas de la sociedad o llevarlas a un

¹⁰ La definición original, literalmente las define como sigue: “*cognitive and normative matrices constituting systems of interpretation of reality, within which the different public and private actors can register their actions*”. Pierre Muller e Yves Surel. *L’analyse des politiques publiques*. 1998. Paris, Montchrestien. Citado por **Public Policy Analysis** By Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frederic Varone, Michael Hill.

¹¹ Meny I, Thoening JC. *Las Políticas Públicas*. España: Ariel; 1992

¹² Parsons, Wayne. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Acevedo Aguilar, Atenea y Méndez de Hoyos, Irma (Traductores). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

contexto manejable.¹³ Aunado a lo anterior, el autor en cita distingue las políticas públicas de la normativa, al apuntar que las políticas públicas no constituyen en sí una norma sino una síntesis de las decisiones tomadas por aquellos que detentan el poder.

Por último presentamos el postulado de Enrique Cabrero, el cual goza de la particularidad que incluye una pluralidad de actores (gubernamentales y no gubernamentales) que pueden estar tanto a favor como en contra del curso de acción. Así, Cabrero propone entender las políticas públicas como acciones que vinculan actores gubernamentales y no gubernamentales en la atención de un problema público.¹⁴

Existen pues tantas definiciones como autores, siendo un elemento común el buscar diferenciar el término de otros conceptos básicos relacionados como son “polity” y “politics”. No obstante lo anterior, es posible encuadrar la mayoría de las definiciones propuestas por los estudiosos del tema en una de las siguientes tres perspectivas:

- 1) Políticas públicas como políticas de Estado;
- 2) Políticas públicas con múltiples actores; y,
- 3) Políticas públicas reactivas.

En el primer grupo existe un conjunto de autores que refieren a las políticas públicas como la acción del Estado en relación a la designación de procesos. Cabrero llama a este grupo el enfoque tradicional de la política pública, y es el que concibe que los intereses del Estado trasciendan a los intereses particulares de la sociedad civil. Para Cabrero en este enfoque el Estado es el actor dominante de las políticas públicas y

¹³ Vargas Velásquez, Alejo. *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*, Almuneda Editores, Bogotá, 1999.

¹⁴ Cabrero Mendoza, Enrique. *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*. CIDE. 2003.

produce más que políticas públicas, políticas gubernamentales¹⁵. Dentro de este grupo es posible citar muchos de los mencionados: Dye, Howlett y Ramesh, Birkland y Muller y Surel.

La segunda perspectiva reconoce que el sistema político es más que el Estado o el aparato estatal, destacando que estos otros grupos ejercen también un poder, de ahí que las decisiones públicas sean resultado de la interacción de estos distintos grupos y no solo del poder Estatal. Podría decirse que se diluye la noción de estado-centrismo respecto de las decisiones de políticas públicas.

Muchos de los autores que incluyen en este grupo son de origen anglosajón y desarrollan sus conceptos a partir de la propuesta de Lasswell conforme a la cual la hechura de políticas es una mezcla entre uso de datos y aplicación de teoremas para una toma de decisiones. Algunos de los más destacados son Elder y Cobb, Downs, Kingdon y Lindblom.

Elder y Cobb entienden la política pública como una construcción social donde el problema se redefine y expande, a medida que se obtiene el apoyo de nuevos grupos; soporte que deviene necesario a fin de ser incluidos en la agenda formal de gobierno.¹⁶

Kingdon, por su parte presenta su teoría de las múltiples corrientes, donde se atiende a una pluralidad de actores y se perfila el concepto de políticas públicas como el resultado de múltiples interacciones entre éstos. En cierta forma puede decirse que Kingdon describe las políticas públicas

¹⁵ Cabrero Mendoza, Enrique. "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México" en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas*. Jefatura de Gabinetes de Ministros. 2007.

¹⁶ Elder, Charles y Cobb, Roger. (1993). Formación de la agenda. El caso de la política pública de los ancianos. En: AGUILAR VILLANUEVA, Luis. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.

como la mezcla entre los problemas que interesan a la élite y las soluciones que ofrecen la burocracia u otros expertos.¹⁷

Finalmente, Lindblom presenta también un supuesto pluralista donde no existe élite o poder que controle al resto; sino que entiende las políticas públicas como el producto de una compleja red de fuerzas, sin principio ni fin, cuyos límites permanecen muy inciertos y donde hay muchos tipos de participantes, cada uno con un papel especial.¹⁸

Otros autores que podrían incluirse en este grupo son Anthony Downs con su teoría de ciclos de atención o movilización entusiasta efímera y significativa¹⁹; Frank Baumgartner y Bryan Jones, con su propuesta de modelo de equilibrio interrumpido (*punctuated equilibrium*)²⁰ y Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith y su esquema de Coalición de Apoyo (*Advocacy Coalition Framework*).²¹

El común denominador de estos autores es que partiendo de la idea del proceso de políticas públicas como un método secuencial buscaron dotar el estudio de diversas realidades políticas con un marco científico y sistemático.

El tercer grupo entiende las políticas públicas como una reacción o respuesta más que como un curso de acción. Esta conceptualización se encuentra muy arraigada dentro de los autores latinoamericanos entre los que destacan Alejo Vargas Velásquez, Enrique Cabrero, Carlos Salazar Vargas y André-Noel Roth. Así, es posible que el contexto regional haya

¹⁷ Kingdon, John W. (2002) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Harper Collins, Nueva York.

¹⁸ Lindblom, Charles. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Zapico Goni, Eduardo (Traductor). Ministerio para las Administraciones Públicas. España.

¹⁹ Downs, Anthony. (1972) *Up and Down with Ecology: An Issue Attention Cycle*. Public Interest.

²⁰ Baumgartner, Frank and Bryan Jones. (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press. Chicago.

²¹ Sabatier, Paul. (1988). *An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein*. *Policy Sciences* 21.

influenciado los trabajos de los autores en mención ya que las políticas de los Estados latinoamericanos suelen ser más reactivas que proactivas.

En estos Estados, como señala Dror, la política pública queda subordinada a la política y la mercadotecnia, los gobernantes dan prioridad a los problemas de corto plazo en lugar de construir el futuro.²² En este sentido, Salazar Vargas define el concepto de políticas públicas como el conjunto de respuestas del Estado o gobierno a situaciones consideradas socialmente como problemáticas²³.

Por su parte, Roth las describe como pautas de conducta a seguir ante situaciones de connotación negativa. De ahí que en su obra “Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación” establezca que las políticas públicas son “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos, para modificar una situación convida como insatisfactoria o problemática”.²⁴

Una vez más destaca el hecho de vincular las políticas públicas con situaciones insatisfactorias, lo que hace que en vez de ser una acción del Estado o gobierno sean consideradas una reacción ante una determinada problemática social. Además, cabe recordar que para obtener un resultado no basta con formular una idea de política pública, sino que se requiere además contar con instituciones y recursos que permitan materializar el concepto original.

²² Dror, Yehezkel “Training for policy makers” en Moran, Michael; Rein, Martin; y Goodin, Robert. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press. 2006.

²³ Salazar Vargas, Carlos. (1999). *Las Políticas públicas*. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C.

²⁴ Roth Deubel, André-Noël. (2003). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora. Bogotá D.C.

Después de un análisis de las definiciones y sus propias características es posible decir que las políticas públicas no pueden ser entendidas solamente como un proceso mecánico sino como un proceso orgánico que estructura una serie de elementos entre los que pueden contarse:

1. Una acción gubernamental
2. Una problemática determinada en función de los valores y principios de la sociedad
3. Una intencionalidad por dar solución, o cuando menos llevar a un nivel aceptable, la problemática social; y
4. La existencia de viabilidad política

En este orden ideas es posible decir que el campo de estudio y análisis de las políticas públicas no es una acción aislada ni se limita a la generación de conocimiento, sino que busca aplicarlo de manera tal que sea posible atender problemas concretos de interés público en una forma racional y efectiva. En este sentido, para el mejor análisis del conjunto de decisiones y acciones que forman el curso de acción para atender un problema público, la política pública suele ser dividida en una serie de fases que, en conjunto, reciben el nombre de “Ciclo de las Políticas Públicas”, cada una de las cuales se desenvuelve bajo su dinámica particular y con actores distintos.

Las fases que conforman al ciclo de las políticas públicas, más que atender a un orden cronológico, pretenden servir como un marco de referencia para dotar de sentido al flujo del proceso de acciones y decisiones que dan origen a la política pública. De ahí que entre la abundante literatura de las políticas públicas sea común entrar distintas taxonomías de las fases que conforman el ciclo, donde en ocasiones será posible encontrar que entre etapas se superponen, retrasan o incluso se repiten.

Autores	Pasos
Hebert Simon (1947)	Inteligencia. Diseño. Elección
Harold Lasswell (1956)	Inteligencia. Promoción. Prescripción. Invocación. Aplicación. Impacto. Evaluación.
Walter Jenkins (1978)	Iniciación. Información. Consideración. Decisión. Implementación
Hogwood y Gunn (1984)	Decidirse a decidir (definición de la agenda). Decidir cómo decidir (filtración de problemáticas). Definir problemáticas. Pronóstico. Establecer objetivos y prioridades. Analizar opciones. Implementación, seguimiento y control de las políticas públicas. Evaluación y revisión. Mantenimiento, sucesión y terminación de las políticas públicas
Wayne Parsons (2007)	Problema Definición del problema Soluciones alternativas Evaluación de opciones Selección de opciones de políticas
Luis Aguilar Villanueva (1993)	Iniciación (Problema) Estimación (definición del problema) Selección (Toma de decisiones) Implementación Evaluación Terminación
Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney (2007) Howlett y Ramesh (2003)	Agenda Formulación de la política Toma de decisiones Implementación Evaluación

Fuente: Elaboración propia

A pesar que la literatura propone distintas formulaciones de este ciclo, que varían en lo referente al grado de profundidad, detalle y técnicas utilizadas por cada analista; es posible señalar que todas presentan un consenso en cuanto atañe a cuatro pasos fundamentales. A saber:

1. Identificación del problema y definición de la agenda pública;
2. Formulación y diseño de la política pública;
3. Implementación; y,
4. Evaluación de la política pública.

Ahora bien, independientemente que todas las nociones presentadas tienen como punto de partida el intentar comprender la complejidad del proceso de políticas públicas, existen autores que se postulan en contra de la idea de “ciclo de las políticas públicas” y lo categorizan como “un enfoque de libro de texto”.

Entre los críticos más importantes de este modelo de análisis se encuentran Stone, Nakamura, Lindblom y Woodhouse. Siendo la crítica principal que el enfoque del libro de texto crea una visión artificial de la formulación de las políticas públicas.

Desde la óptica de estos autores, la realidad está construida de tal manera que su complejidad no es capturada por el enfoque propuesto pues los problemas sociales son tan complicados que las soluciones no se pueden concebir ni definir en base a pasos o etapas preestablecidas; máxime que la política pública no es una banda transportadora que inicia cuando se identifica un problema y termina en su evaluación.²⁵

No obstante lo anterior, las opiniones citadas en los párrafos que anteceden tienen un fin meramente ilustrativo, pues para efectos de la presente investigación se utilizará el modelo del ciclo de políticas públicas

²⁵ Parsons, Wayne. (2007). Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Acevedo Aguilar, Atenea y Méndez de Hoyos, Irma (Traductores). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

conformado por cuatro pasos, con el fin del poder analizar mejor la parte del proceso que atañe a la definición del problema y su inclusión de la agenda de gobierno.

El primer paso consiste en identificar, definir y delimitar un problema para posteriormente llevarlo a la agenda de gobierno. Lo anterior, entendiendo por problema “un conjunto de hechos o circunstancias que dificultan la consecución de un fin.”

En este orden de ideas, la definición que se haga del problema debe tener en consideración sus causas y componentes, así como también las consecuencias que derivan del mismo. Por ejemplo, es necesario establecer: a quién afecta, cómo le afecta, qué tanto le afecta, qué alteraciones se producen, y qué alteraciones se pueden llegar a producir si no se actúa sobre el problema en forma inmediata.

Así, una correcta definición resulta central al proceso, ya que con ello se delimita tanto el ámbito de aplicación como las posibles alternativas de solución que se van a considerar.

Cabe mencionar que no todo problema logra formar parte de los asuntos públicos ni colocarse en la agenda de gobierno como algo prioritario. De ahí la importancia de dotar de una dimensión política al problema, pues una buena definición permite no sólo el establecer el grupo cuyas necesidades serán tomadas en cuenta, sino también hasta qué punto serán atendidas.

Por último, la definición debe incluir una definición operativa, cuantificable en la medida posible, que permita una intervención pública viable. Dicho de manera muy simple, si algo no tiene solución o no puede medirse no puede ser considerado un problema público.

Una vez concluido el diagnóstico la siguiente fase consiste en formular y diseñar la política pública. En otras palabras, ya que el problema ha sido identificado y colocado en la agenda, el siguiente paso consiste en construir alternativas de solución para después elegir una o varias de ellas; enfatizando el hecho que este paso no necesariamente concluirá con la promulgación de alguna ley o la puesta en marcha de algún programa; pues existe la posibilidad que una vez de analizado el problema y las soluciones probables, la mejor opción sea que el gobierno no intervenga.

Al desarrollar las alternativas de solución hay que considerar que la implementación de cualquier propuesta se verá limitada, entre otros por los siguientes factores:

- El marco jurídico y sus restricciones;
- El presupuesto disponible;
- El tiempo requerido para su implementación y funcionamiento;
- Viabilidad política.

Así, pueden encontrarse propuestas de solución: efectivas, inefectivas, aceptables o inaceptables. Una propuesta de solución efectiva será aquella que no cuente con restricciones legales, presupuestales o de logística y que además sea considerada como eficiente en cuanto refiere a costos a invertir.

A su vez una propuesta será considerada aceptable cuando pueda ser autorizada por la autoridad inmediata, tenga un proceso sencillo de aprobación y cuente con el apoyo de la mayoría política requerida.²⁶

²⁶Notas de Clase "Procesos de la Política Pública" Dr. Héctor Rodríguez. Agosto 2008.

	EFFECTIVA	INEFFECTIVA
ACEPTABLE	PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EXITOSAS	PROPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS POSIBLES Y DEFICIENTES
INACEPTABLE	PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE NO LLEGARÁN IMPLEMENTADAS.	NO INTERVENCIÓN

Fuente: Elaboración propia

La tercer fase, la implementación, es una etapa práctica donde se busca aplicar las ideas y propuestas de solución generadas en los pasos anteriores, propiciando la existencia de las condiciones necesarias para que la política diseñada pueda ser ejecutada por la burocracia o aparato administrativo sin distorsiones.

En palabras de O'Toole²⁷ la implementación es: "aquello que pasa entre el establecimiento de una intención aparente del gobierno a hacer algo, o dejar de hacer algo, y el impacto definitivo en al momento de tomar acción". Es el proceso donde se lleva a cabo la acción propuesta en los lineamientos de la política y la agenda.

La implementación fue reconocida como parte del proceso de políticas públicas por Pressman y Wildavsky²⁸ quienes reconocieron que hay ocasiones donde grandes políticas diseñadas que logran pasar el

²⁷ O'Toole, L.J. (2000). Research on Policy Implementation. Assessment and Prospects. Journal of Public Administration Research and Theory, 19(2), 263–288.

²⁸ Pressman, J.L., and Wildavsky, A. (1973). Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland, Berkeley: University of California Press.

proceso de determinación de la agenda terminan en grandes fracasos en el impacto real, tal como lo refleja el subtítulo de la obra: *‘Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland’*.

Toda vez que quienes llevarán a cabo las acciones para implementar las políticas no necesariamente participaron de la formulación y diseño de las mismas, es posible que el objetivo de la política sea malentendido, y por ende aplicado en forma distinta a los objetivos previstos en las etapas previas.

Puede decirse, entonces, que el gran reto de esta etapa de implementación consiste en transmitir el mensaje con la menor deformación posible; para lo cual existen tres principales modelos o aproximaciones a considerar cuando se analiza la implementación de una política pública. Mismos que se enumeran a continuación:

1. Modelo Top – Down
2. Modelo Bottom – Up
3. Modelo Híbrido (mezcla de los dos anteriores).

El primero de los enfoques propone analizar la implementación de políticas públicas en un esquema que parte de un punto central o un mando superior. Es decir, se parte de quien ha definido los objetivos a alcanzar y las estrategias para hacerlo hacia los niveles inferiores. Entre los principales proponentes de este enfoque se encuentran: los ya citados Pressman y Wildavsky, además de Bardach²⁹, Van Meter y Van Horn³⁰, Nakamura y Smallwood³¹; y Mazmanian y Sabatier³². Los autores

²⁹ Bardach, E. (1977). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes Law*. Cambridge, MA: MIT Press

³⁰ Van Meter, D., y Van Horn, C. (1975). *The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework*. *Administration and Society*, 6, 445–488.

³¹ Nakamura, R., y Smallwood, F. (1980). *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martin's Press.

coinciden en un análisis prescriptivo donde la política pública es vista como un *output* de un sistema.

Sin embargo, los problemas o fallas de este modelo atienden principalmente la falta de consideración adecuada del diseñador sobre los siguientes factores:

- Las capacidades y recursos del cuerpo implementador. Es decir, cuando los encargados de la implementación no tienen el conocimiento la autonomía necesarias para lograr una efectiva implementación; o bien cuando los recursos humanos, legales o monetarios son insuficientes.
- El grado de compromiso de quienes implementan. Entendiendo por lo anterior la pretensión o intención de llevar a cabo los objetivos de los diseñadores; o bien la falta de intención de cumplir con los mismos cuando éstos no son compartidos.

La segunda óptica es completamente opuesta a la anterior, pues sugiere que el análisis de la implementación inicie del nivel más cercano a la población meta u objetivo hacia arriba, con el afán de detectar cuáles son los niveles donde la implementación es más exitosa o menos exitosa. Entre los autores que defienden esta visión se encuentran: Lipsky³³; Elmore³⁴; Hjern y Porter³⁵; Hjern y Hull³⁶. Estos autores concentraron su análisis en los servidores públicos a nivel de calle e identificando las redes

³² Mazmanian, D. y Sabatier, P. (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott

³³ Lipsky, M. (1971). *Street Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform*. *Urban Affairs Quarterly*, 6, 391–409.; Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy. The Dilemmas of Individuals in the Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.

³⁴ Elmore, R.F. (1980). *Backward Mapping*. *Implementation Research and Policy Decisions*. *Political Science Quarterly*, 94, 601–616.

³⁵ Hjern, B. y Porter, D. (1981). *Implementation Structures. A New Unit of Administrative Analysis*. *Organization Studies*, 2, 211–227.

³⁶ Hjern, B. y Hull, C. (1982). *Implementation Research as Empirical Constitutionalism*. *European Journal of Political Research*, 10(2), 105–116.

de política donde los trabajadores del sector público interactuaban con los ciudadanos.

No obstante, la principal crítica que se hace a este enfoque radica en el hecho que la misma no toma en cuenta las diferencias de poder que pueden existir entre los distintos niveles o inclusive dentro de los distintos grupos hacia quienes va dirigida la política pública. Además del énfasis en el poder discrecional de los burócratas para promover las redes de políticas públicas hacia intereses personales.

Finalmente existe un modelo de análisis híbrido que reconoce la ventaja y utilidad del modelo Top-Down ante la escasez de recursos, así como la calidad y cantidad de experiencia e información que pueden obtenerse a través del enfoque Bottom-Up. Entre los proponentes de este enfoque se encuentran: Majone y Wildavsky³⁷; Scharpf³⁸; Elmore³⁹; Sabatier⁴⁰; y Winter⁴¹.

La propuesta del modelo híbrido busca eliminar las debilidades que de los otros dos modelos a través de lo que Elmore propone como mapeo retrospectivo y prospectivo⁴², es decir que la política pública debe tomar en consideración los actores políticos en las jerarquías de poder (*mapeo prospectivo*) pero también a la estructura de actores que operan a nivel de

³⁷ Majone, G., y Wildavsky, A. (1978). Implementation as Evolution. En Freeman, H., Policy Studies Review Annual, pp. 103–117. Beverly Hills: Sage.

³⁸ Scharpf, F.W. (1997). Games Real Actors Play. Actor Centered Institutionalism in Policy Research. Boulder: Westview.

³⁹ Elmore, R.F. (1985). Forward and Backward Mapping. En Hanf, K., Toonen, J. Policy Implementation in Federal and Unitary Systems, pp. 33–70. Dordrecht: Martinus Nijhoff

⁴⁰ Sabatier, P.A. (1986a). Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research. A Critical Analysis and Suggested Synthesis. Journal of Public Policy, 6, 21–48.

⁴¹ Winter, S. (1990). Integrating Implementation Research. En Palumbo, D., Calista, D. Implementation and the Policy Process. Opening up the Black Box, pp. 19–38. New York: Greenwood Press.

⁴² En inglés los términos utilizados son: “*backward mapping*” y “*forward mápping*.”

calle como los burócratas de ventanillas y las redes de políticas (*mapeo retrospectivo*).

En suma, la importancia de esta fase es que la política pública requiere también una planeación para su correcta ejecución, e idealmente debería incluir, en palabras de Jann y Wegrich⁴³:

1. Detalles del programa
2. La correcta asignación de recursos
3. Una programación de toma de decisiones cuando la política está siendo implementado.

La siguiente fase en el ciclo es la evaluación de las políticas públicas, la cual puede definirse como la medición del alcance de los objetivos originalmente planteados. El objetivo final de una política pública es que contribuya a solucionar el problema definido, en ese sentido, evaluar el impacto de la política pública resulta importante.

La evaluación tiene como fin la mejora continua de las políticas públicas tanto en su posterior diseño, como en su implementación. Así pues, puede tener lugar en distintas partes del ciclo, por ejemplo previa a la aplicación de la política puede realizarse una evaluación de costos y beneficios, durante la vigencia de la política puede realizarse una evaluación con el fin de sugerir adecuaciones; y con posterioridad a su terminación, puede presentarse lo que se conoce como evaluación de impacto.

Wollmann identifica dos clasificaciones del proceso de evaluación de las políticas públicas:

1. Por temporalidad
2. Por agencia⁴⁴

⁴³ Jann, W., y Wegrich, K. (2007). Theories of the Policy Cycle. En *Handbook of Public Policy Analysis*. Taylor and Francis Group.

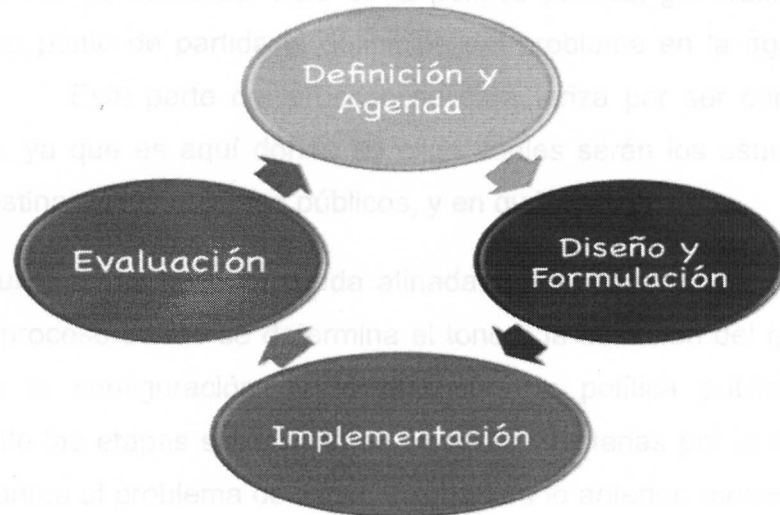
La evaluación por temporalidad hace una diferencia entre la evaluación *ex ante*, *en curso*, y *ex post*. La evaluación *ex ante* se realiza antes de la implementación de la política para anticipar los efectos y consecuencias de las acciones que se llevarán a cabo. La evaluación “en curso” se realiza cuando la política aún sigue su curso de acción y se encuentra operando y se utiliza para ajustar, corregir o redirigir la implementación de la política; es en palabras simples una evaluación que acompaña a la política en su curso de acción. Finalmente, la evaluación *ex post* constituye la medición de los efectos de la política una vez que está terminado; mide principalmente el grado en que los objetivos de la política fueron alcanzados una vez que ésta concluyó.

El segundo grupo, la evaluación por agencia se refiere a si la evaluación va a ser interna o externa. La evaluación interna se considera una auto-evaluación que se lleva a cabo por la misma agencia que implementa la política pública. Esta evaluación se hace por medio de la estructura jerárquica de la agencia donde los altos mandos evalúan el desempeño de los mandos medios y los burócratas a nivel de calle. La evaluación externa por su parte, se realiza a través de una fuente fuera de la agencia que se apoya principalmente en una agencia que esté fuera del aparato de la administración pública para evitar que intereses políticos influyan en la evaluación.

En resumen, la importancia de la fase de evaluación es que las políticas públicas pueden ser controladas según sus efectos y en consecuencia: 1) repetir una política exitosa que haya cumplido con sus objetivos de manera exitosa; 2) ampliar los objetivos de una política; y 3) terminar con una política que no ha cumplido con los objetivos previstos en su diseño.

⁴⁴ Id.

Al tenor de lo anteriormente expuesto, los cuatro pasos fundamentales del ciclo de las políticas públicas, pueden representarse gráficamente de la siguiente forma:



Fuente: Elaboración propia

En resumen, la idea detrás de lo expuesto no es otra que explorar el sinnúmero de detalles que deben ser considerados al plantear o analizar políticas públicas. Pues no se pierde de vista el hecho que los errores en la definición del problema o la falta de visión en el diseño afectan fases posteriores del ciclo y por ende los resultados de las políticas públicas.

De la misma forma, mejores definiciones y diseños coadyuvan a una mejor implementación y por ende a que las posibilidades de éxito de dicha política pública sean mayores.

B. La importancia de la Agenda como parte del Proceso de Políticas Públicas

Quando se habla del ciclo de la política pública, generalmente se toma como punto de partida la definición del problema en la agenda de gobierno. Esta parte del proceso se caracteriza por ser compleja y conflictiva, ya que es aquí donde se elige cuáles serán los asuntos a lo que se destinarán los recursos públicos, y en qué medida.

Aguilar en su obra ya citada atinadamente señala que es en esta parte del proceso donde se determina el tono o la dirección del gobierno, así como la configuración de lo que será la política pública; pues lógicamente las etapas subsiguientes se verán afectadas por la forma en que se plantea el problema de inicio. Aunado a lo anterior, menciona que al estudiar a fondo de esta fase del ciclo, busca determinar ¿cómo es que un problema adquiere el calificativo de “problema público” ? y ¿cómo se incorpora dentro de la agenda pública?

Destacan la importancia de esta fase del ciclo de la política, las afirmaciones Cobb y Elder en el sentido que la misma “se debe principalmente a que la capacidad de atención del gobierno es necesariamente limitada: siempre hay más asuntos por atender que tiempo para considerarlos.” A lo anterior, podría agregarse que dado que es posible entender un problema desde distintas ópticas, necesariamente existirá más de una forma de conceptualizarlo y resolverlo.

En relación a lo anterior, es que diversos autores han esbozado teorías sobre el grado de influencia que distintos factores ejercen en la conformación de la agenda pública. Entre estos factores se señalan: la existencia (o *inexistencia*) de alternativas, la postura del Ejecutivo Federal, el apoyo de distintos grupos de interés, la cobertura de los medios de comunicación, el ciclo político y la opinión pública.

Por ejemplo Anthony Downs centra su estudio sobre la conformación de la agenda en el interés del público y lo que él denomina “Issue Attention Cycle” (*Ciclo de Atención de Asuntos*) y que Aguilar traduce como “Ciclo de Atención de los problemas sociales.” Bajo esta óptica Downs identifica 4 distintos momentos o fases:

- Fase 1. El momento en el cual una condición indeseable aún no ha captado la atención del público general.
- Fase 2. Existe un interés amplio y significativo en resolver el problema (Se considera al problema como “público”)
- Fase 3. Se exploran los costos de dar solución al problema.
- Fase 4. Decae el interés por remediar el problema, generalmente a consecuencia del costo que representa el darle solución.⁴⁵

Esta descripción cíclica que hace Downs del interés de la opinión pública sobre ciertos temas y políticas públicas, y la influencia de lo anterior en la formación de la agenda, ha servido como punto de partida para otros autores, como Baumgartner y Jones o Kingdon quienes retoman la cuestión del interés público y lo vinculan a cuestiones tales como la teoría de los sub-gobiernos, los subsistemas o los residuos, mismas que muestran cómo en ocasiones, ciertas instituciones permanecen aún después que el interés público en el tema ha desaparecido.

Por su parte, Schattschneider centra su estudio sobre el conflicto presente en los procesos propios de los gobiernos democráticos y propone

⁴⁵ DOWNS, Anthony (1972) Id.

un modelo de “conflicto en expansión” dónde la fuerza que determina cuáles asuntos entran o salen de la agenda nacional es el conflicto.

Partiendo de esta premisa, los elementos que influyen en la construcción de la agenda son:

- El alcance del conflicto;
- Conflictos rivales;
- Grado de influencia de los grupos rivales;
- Alcance de los recursos públicos disponibles.

Dicho en otras palabras, de acuerdo a Schattschneider en la medida que estructurar la agenda implica establecer prioridades en los asuntos por atender, la formación de coaliciones y divisiones entre los distintos actores será la que dicte cuáles son asuntos formarán parte de la agenda y cuáles no⁴⁶. Lo anterior podría representarse de la siguiente forma.



Fuente: Elaboración propia

⁴⁶ SCHATTSCHEIDER, Elmer E. (1975) *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Dryden Press. Illinois.

Muchos autores retoman algunas ideas de Schattschneider relativas a la expansión del conflicto y analizan a mayor profundidad el proceso de redefinición del problema que deriva de la introducción de nuevos actores o grupos de interés a efecto de obtener el apoyo necesario para incluir el asunto en la agenda.⁴⁷

Otra postura sobre el tema de la construcción de la agenda es la que presenta Deborah Stone, quien sostiene que la definición del problema en la agenda pública es una cuestión de representación. Pues más que describir el estado general de las cosas lo que hace es narrar el problema desde el punto de vista particular de uno o varios grupos de interés.⁴⁸

John Kingdon, propone un enfoque distinto sobre el proceso de agendación. El autor en comento propone un proceso donde tres corrientes diversas: los problemas, las política y la política; confluyen durante momentos críticos a los que llama “ventanas de oportunidad” (*policy windows*).

Sólo durante estas “ventanas de oportunidad” es posible incluir asuntos en la agenda; de ahí la importancia para los emprendedores de políticas de prepararse a efecto reconocer y estar en posibilidad de aprovechar estos momentos, que pueden aparecer en forma predecible o inesperada.⁴⁹

Frank Baumgartner y Bryan Jones, de manera similar a Kingdon, estudian la definición de la agenda como una fusión de corrientes. Asimismo retoman las ideas de Schattschneider y otros autores, alrededor

⁴⁷ Algunos de los autores que tratan el concepto de “expansión” o “redefinición” del problema pueden citarse: Baumgartner y Jones Cobb y Elder y Stone.

⁴⁸ STONE, Deborah. (1997)

⁴⁹ KINGDON, John (2002). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Harper Collins, Nueva York.

de la “redefinición” del problema como herramienta para conseguir el interés de nuevos grupos.

No obstante a diferencia de los otros autores mencionados, para Baumgartner y Jones la fuerza determinante, tanto en momentos de equilibrio como de inestabilidad, es la definición del problema en sí. En otras palabras, la imagen que se da al problema (*en conjunto con su propuesta de solución*) es lo que será capaz de despertar el interés del público apático y movilizar el asunto en la agenda.⁵⁰

Como se mencionó en el apartado que precede, Sabatier y Jenkins-Smith desarrollaron un modelo de análisis del proceso de políticas públicas (*modelo de Coaliciones Defensoras, en inglés: Advocacy Coalition Framework*) enfocándose en el estudio del cambio como resultado de las interacciones entre distintos subsistemas o coaliciones, y los cambios de valores al interior de las coaliciones en relación a un tema en específico.⁵¹ En consecuencia podría inferirse que el proceso de construcción de la agenda tiene una gestación similar; dicho de otra forma la integración de asuntos a la agenda pública es un reflejo de los consensos y disensos entre distintos subsistemas o coaliciones y al interior de los mismos.

Como última referencia se tomará la aportación de Timothy Cook, quien destaca por retomar las ideas de Schattschneider y otros contemporáneos para aplicarlas a la realidad de los años noventa. Cook argumenta que a diferencia de los años sesenta donde existía un set de actores fijos, el proceso de construcción de la agenda en la actualidad

⁵⁰ BAUMGARTNER, Frank R. and Bryan Jones. (1993) Id.

⁵¹ Sabatier, Paul and Jenkins-Smith, Hank (1993). Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Westview Press. Ver también SABATIER, Paul. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein. Policy Sciences 21.

tiene lugar dentro de un contexto fluido e inestable altamente influenciado por los medios de comunicación.

Destacando que desde tiempos recientes, los actores y grupos de interés se caracterizan por promover en forma agresiva, tanto la integración problemas a la agenda como las soluciones de gobierno que prefieren para los mismos.⁵²

Una vez expuestos los distintos enfoques sobre la forma y los elementos que confluyen en la construcción de la agenda de gobierno, se procederá a hacer un recuento de las principales similitudes y diferencias entre ellas.

En primer término puede señalarse que las teorías de Downs sirven de base a otros autores como Baumgartner y Jones, quienes retoman las ideas del autor en mención y las vinculan a otras cuestiones tales como la teoría de los sub-gobiernos o subsistemas.

Por otra parte, la idea de “expansión” o “redefinición” originalmente planteada por Schattschneider sirve de punto de partida a otros autores, entre los que destacan Elder y Cobb, Kingdon y Stone. No obstante, mientras que Cobb y Elder entienden la definición del problema como una construcción social de origen, Schattschneider parte de una construcción de la definición limitada a un conjunto de actores predeterminados. Es decir que para Schattschneider el conflicto se expande por necesidad mientras que en Elder y Cobb se entiende que la redefinición es parte del proceso e inclusive se enfatiza el papel de los medios en la redefinición.

En una línea similar, se encuentra Stone quien pudiera ser considerada como un punto intermedio entre los antes citados, pues desde

⁵² Cook, Timothy E. (1998) *Governing with the News: the News Media as a Political Institution*. University of Chicago Press. Chicago.

su óptica el proceso de redefinición se limita pero no a un set determinado de actores sino a aquellos que cuentan con representación.

Aunado a lo anterior existe también similitud entre los postulados de Schattschneider y los Kingdon, en la medida que ambos consideran como elemento indispensable para la construcción de la agenda, la existencia de varias alternativas de solución. Sin embargo mientras que para Schattschneider la función de dichas alternativas es que el público en general pueda participar en el proceso de toma de decisiones, para Kingdon el público no requiere ser considerado dentro de este proceso.

Finalmente es de señalar que tanto Kingdon como Baumgartner y Jones, definen el proceso de construcción de agenda como la confluencia de tres distintas corrientes; si bien las corrientes propuestas disienten entre sí. Siendo la mayor discrepancia el hecho que para Kingdon la convergencia de corrientes se limita casi en forma exclusiva a las élites y la burocracia, mientras que Baumgartner y Jones confieren un rol importante a los medios de comunicación y el público en general.

En resumen, puede concluirse que los elementos que principalmente inciden en que un problema suba o no a la agenda política son tres:

- Contexto socio-económico;
- Los actores oficiales y no oficiales; y
- La cultura política.

Aunado a lo anterior, existen distintos patrones de inclusión o exclusión de asuntos en la agenda, los cuales pueden clasificarse de la siguiente forma:

- a) Internos: la construcción de la agenda tiene lugar utilizando los canales formales.
- b) Externos: cuando actores no oficiales tales como la academia, las cámaras empresariales, los sindicatos o los organismos internacionales, inciden en la definición del problema.
- c) De movilización: juegan con los valores y creencias, y se aprovecha la influencia de los medios de comunicación en la opinión pública para atraer atención y apoyo.
- d) Mixtos: utilizan dos o varios modelos al mismo tiempo.

Por último, es de señalar que la capacidad limitada para atender asuntos de carácter público provoca fuerte competencia entre los distintos grupos de interés por mantener sus prioridades dentro de la agenda de gobierno, lo que conlleva a la redefinición del problema. Advirtiéndose que una redefinición excesiva puede traer como consecuencia la inclusión en la agenda de un problema que guarda poca o nula relación con el original y que deviene en una solución incompleta, o lo algunos autores llaman “políticas públicas posibles” pero deficientes.

En razón de lo anterior, y dada la importancia que guarda definición de la agenda en el proceso de políticas públicas, es necesario que la misma esté formulada en base a estadísticas confiables y técnicas científicas; ello sin perder de vista que el apoyo de los distintos grupos resulta vital para que cualquier propuesta sea incluida dentro de la agenda y posteriormente implementada.

De ahí que el estudio de la construcción de la agenda en materia impositiva sea vital para lograr políticas públicas efectivas; pues en la medida que la definición del problema no considere el contexto o los distintos actores, su inclusión en las prioridades del gobierno se verá afectada por la competencia de los distintos grupos de interés y estará

condenada a sufrir redefiniciones constantes que en última instancia afectarán su efectividad.

En conclusión, para el caso del presente estudio se considera que el éxito de una propuesta de reforma en materia impositiva no sólo depende de su racionalidad económica o política, sino también de la capacidad que posea la alternativa elegida de ser incluida en la agenda pública, o lo que para el caso en concreto es lo mismo de convertirse en ley.

Capítulo II. La Definición del Problema en la Agenda Impositiva

Una vez establecida la importancia de la definición de la agenda dentro del ciclo de las políticas públicas, así como los distintos modelos o formas de construir la misma, se procederá a describir el estado que guardaba el sistema impositivo mexicano al año 2000

Ello con el fin de entender mejor por qué el sistema impositivo se considera un problema público en México, cómo es que se incorpora y define el tema en la agenda de gobierno y cuáles son las alternativas de solución propuestas.

Aunado a lo anterior, contar con una descripción del estado que guardaban las cosas al momento de construir la agenda, permitirá tener un mejor entendimiento del proceso de redefinición que tiene lugar en el caso en estudio, y que materia de análisis de los capítulos subsiguientes.

Para lograr el objetivo propuesto el presente apartado inicia describiendo los pilares sobre los que descansa el sistema tributario mexicano, los impuestos vigentes al ejercicio 2000 y cuánto importa la recaudación de cada uno de estos impuestos al erario federal.

Asimismo se estudiarán las fallas que se imputan al sistema para más adelante continuar con el tema de las tendencias impositivas a nivel internacional y las llamadas “mejores prácticas.” Pues no se pierde de vista que, tal y como fue oportunamente señalado en el capítulo que antecede, dada la importancia que posee la definición de la agenda en el proceso de políticas públicas es necesario que la misma esté sustentada en estadísticas confiables y técnicas científicas.

Esto con la intención de contrastar en los capítulos posteriores, las propuestas de solución más eficientes al problema impositivo mexicano de

acuerdo a la información existente y el contenido de la agenda de gobierno en materia impositiva. A fin de determinar si existe congruencia entre ambas o bien, si el proceso de redefinición es tal, que en vez de propuestas de políticas públicas exitosas, se opta por propuestas de políticas públicas deficientes pero posibles, o incluso por la no intervención.

A. El Sistema Tributario vigente en México al año 2000

El sistema impositivo mexicano encuentra su sustento legal en el texto del artículo 31 Constitucional, el cual en su fracción IV dispone que es obligación de los mexicanos “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

El numeral de referencia es pues de donde emanan las leyes fiscales secundarias que actualmente surten efectos en nuestro país, entre las cuales destacan el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Derechos y las demás leyes que establecen las formalidades para el pago de los distintos impuestos, como son la Ley del Impuesto Sobre la Renta y la Ley del Impuesto al Valor Agregado, entre otras.

Asimismo, el artículo 31 establece ciertas limitaciones que deben ser tomadas en cuenta al crear cualquier tributo a cargo de los particulares, o bien al momento de establecer excepciones a los mismos. Estos requisitos son:

- Proporcionalidad tributaria,
- Equidad tributaria,
- Legalidad; y,
- Satisfacción del gasto público.

acuerdo a la información existente y el contenido de la agenda de gobierno en materia impositiva. A fin de determinar si existe congruencia entre ambas o bien, si el proceso de redefinición es tal, que en vez de propuestas de políticas públicas exitosas, se opta por propuestas de políticas públicas deficientes pero posibles, o incluso por la no intervención.

A. El Sistema Tributario vigente en México al año 2000

El sistema impositivo mexicano encuentra su sustento legal en el texto del artículo 31 Constitucional, el cual en su fracción IV dispone que es obligación de los mexicanos “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

El numeral de referencia es pues de donde emanan las leyes fiscales secundarias que actualmente surten efectos en nuestro país, entre las cuales destacan el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Derechos y las demás leyes que establecen las formalidades para el pago de los distintos impuestos, como son la Ley del Impuesto Sobre la Renta y la Ley del Impuesto al Valor Agregado, entre otras.

Asimismo, el artículo 31 establece ciertas limitaciones que deben ser tomadas en cuenta al crear cualquier tributo a cargo de los particulares, o bien al momento de establecer excepciones a los mismos. Estos requisitos son:

- Proporcionalidad tributaria,
- Equidad tributaria,
- Legalidad; y,
- Satisfacción del gasto público.

Así, todo gravamen, el objeto del mismo, los sujetos obligados, la fórmula para el cálculo de la base del tributo, la tasa o tarifa aplicable y la época de pago deben estar previstos en una ley. Las cargas deben ser singularmente mayor para aquellos que cuenten con una mayor capacidad contributiva, debe tratarse por igual a los iguales y por desigual a los desiguales, y los importes a recaudar deben estar previstos en la Ley de Ingresos de la Federación y tener una contrapartida (*no un destino específico, solo una contrapartida*) en la Ley de Egresos correspondiente.

Existen además otros principios a respetar en materia de creación de impuestos, los cuales se encuentran dispersos por el texto constitucional por relacionarse a su vez con otras garantías y que básicamente incluyen una prohibición al establecimiento de gravámenes que atenten contra la libertad de trabajo (artículo 5º), de prerrogativas a título personal (artículo 12), que se constituyan en leyes privativas (artículo 13), que impliquen una pena inusitada (artículo 22) o bien que contravengan el texto de la Constitución Federal (artículo 133).

Lo anterior resulta relevante para el tema en estudio dado que establece la limitante legal a la que habrán de sujetarse todas las propuestas de cambio en materia impositiva, siendo que de no hacer la norma en cuestión será tildada de inconstitucional y por ende ineficaz. Dicho de otra forma, toda propuesta de reforma debe ajustar su contenido a los mismos.

Se enfatiza lo anterior, en razón de que es posible que existan alternativas de solución que por cuestiones del marco legal no resultan aplicables. Como ejemplo de lo anterior puede mencionarse todos aquellos casos donde a fin de evitar mermas en la recaudación por cuestiones inflacionarias se introdujo una fórmula que si bien evitó el

llamado efecto Oliveira-Tanzi⁵³, volvió el cálculo del impuesto a cargo más complejo y costoso administrativamente; en estos casos hubiese sido administrativamente más simple el pagar el impuesto en una fecha anterior, no obstante tal situación hubiese contravenido más de un principio constitucional.⁵⁴

Aunado a lo anterior es necesario también considerar el contexto social y económico; pues ello permite comprender mejor tanto las recomendaciones hechas a México, como el proceso de definición del problema en la agenda pública para el caso en concreto. Asimismo podrá realizarse un análisis más profundo tanto de las alternativas de solución que formaron parte de la ya mencionada agenda, como de las propuestas que fueron rechazadas o pospuestas de manera indefinida.

En este orden de ideas, se procede destacar algunos de los principales aspectos del entorno socioeconómico en el que se desarrollaron las propuestas de reforma del año 2001 y posteriores.

En primer término es de señalar que de acuerdo a datos del INEGI al año 1996 el 40% del ingreso total del país se concentraba en un 10% de la población; mientras que otro 30% de la población apenas constituía un 10% del ingreso total.⁵⁵

⁵³ El efecto Oliveira-Tanzi es nombre con el que se designa el efecto que tiene la inflación en la recaudación, derivado del lapso de tiempo que transcurre entre el momento en que se causa el pago de un tributo y el tiempo de entero. Dicho efecto, en el año de 1979 en México llegó a representar una diferencia casi del 6% en los ingresos. Más sobre el tema en: Tanzi, Vito "Inflation, Lags in Collection and de Real Value of Tax Revenue." Staff Papers - International Monetary Fund Publication. Vol. 24, No. 1, Mar., 1977 y Gil Díaz, F. La prolongada reforma fiscal de México. ITAM. Gaceta de Economía. Año 5, número 9.

⁵⁴ Gil Díaz, F. La prolongada reforma fiscal de México. ITAM. Gaceta de Economía. Año 5, número 9.

⁵⁵ Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México. 1996.

Ello implica que existe una reducida base de contribuyentes que en consecuencia se ve obligada a soportar una alta carga fiscal. Si a lo anterior se suma el hecho que los contribuyentes con mayor poder adquisitivo tienen acceso a asesores y estrategias de negocios que facilitan la elusión, el resultado es que el efecto de aumentar la posible recaudación por la vía de impuestos directos al ingreso es muy limitada.

Otro de las particularidades de la economía mexicana es que cuenta con un sector informal grande, si bien el mismo se encuentra principalmente compuesto por trabajadores no calificados, o personas que ante la falta de opciones en el mercado formal opta por la informalidad.

De lo anterior pueden desprenderse dos postulados: la primera, que “integrar” el sector informal es un problema complejo cuya solución requiere muchos más la modificación del esquema tributario; en segundo término, que el hecho que incorporar esta población al padrón de contribuyentes no necesariamente representaría un aumento significativo en los importes recaudados pues considerando que el grueso del sector está compuesto por trabajadores no calificados, su percepción salarial y en consecuencia su nivel de contribución sería de medio a bajo.

No obstante, no se pierde de vista el hecho que la existencia de un sector informal es perjudicial en múltiples aspectos; siendo la evasión de impuestos tanto de quienes laboran en el sector como de aquellos quienes los contratan, sólo uno de ellos.

Por último, cabe mencionar que durante la década previa (1990 - 1999) se pretendió impulsar la creación de empleos a través de la inversión del sector privado tanto nacional como extranjero, a efecto de lo cual se establecieron diversos incentivos fiscales, como son las reducciones o exenciones de impuestos; mismos que de ser eliminados podrían tener una repercusión negativa en materia económica, laboral y fiscal.

Una vez entendidos el contexto y las limitantes a la que se estaban sujetas las propuestas de reforma en materia tributaria durante los años 2000 a 2010, se procede a explorar las distintas posibilidades del gobierno mexicano para allegarse mayores recursos a través de la recaudación de impuestos.

Existen variadas formas de clasificar a los impuestos de los que el gobierno puede echar mano para aumentar sus recursos, siendo las dos divisiones más comunes las siguientes:

1. Impuestos Personales y Reales.
2. Impuestos Directos e Indirectos.

Los *impuestos reales* son los que gravan la propiedad sin atender a las características del dueño, mientras que los *impuestos personales* son aquellos que se imponen a las personas por sus características propias.

La segunda clasificación distingue entre los impuestos que gravan el ingreso o la riqueza (*impuestos directos*) y los que con el fin de gravar el gasto y por ende buscan incidir sólo en el consumidor final (*impuestos indirectos*).

Así, el gobierno mexicano cuenta con la posibilidad de allegarse recursos a través de la imposición de gravámenes de tipo directo, indirecto o a la propiedad, siempre y cuando se respeten los principios constitucionales y no se grave dos veces la misma conducta.

De hecho, al año 2000 se encontraban vigentes los diez impuestos federales que se listan a continuación:

1. Impuesto Sobre la Renta
2. Impuesto al Activo
3. Impuesto al Valor Agregado
4. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

5. Impuesto General de Exportación
6. Impuesto General de Importación
7. Impuesto a los Rendimientos Petroleros
8. Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles;
9. Impuesto sobre Automóviles Nuevos
10. Impuesto sobre la Tenencia o Uso de Vehículos⁵⁶

No obstante la multiplicidad de impuestos, la mayor parte de la recaudación proviene de sólo tres: el Impuesto Sobre la Renta (*a cargo de personas físicas y morales*), el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios. Ahora bien, ello no implica de forma alguna que los demás tributos sean menos efectivos, pues existen gravámenes cuya principal función es el control o la disminución de la actividad informal, como puede ser el caso del IETU (*impuesto que en sustitución del Impuesto al Activo, funge como complemento al ISR*).

Lo que se trata de puntualizar es el hecho que al tratar el tema de recaudación en la agenda, dada la importancia económica que revisten, debe forzosamente considerarse al Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado y al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; por lo cual no se considera indispensable hacer referencia al resto de los impuestos.

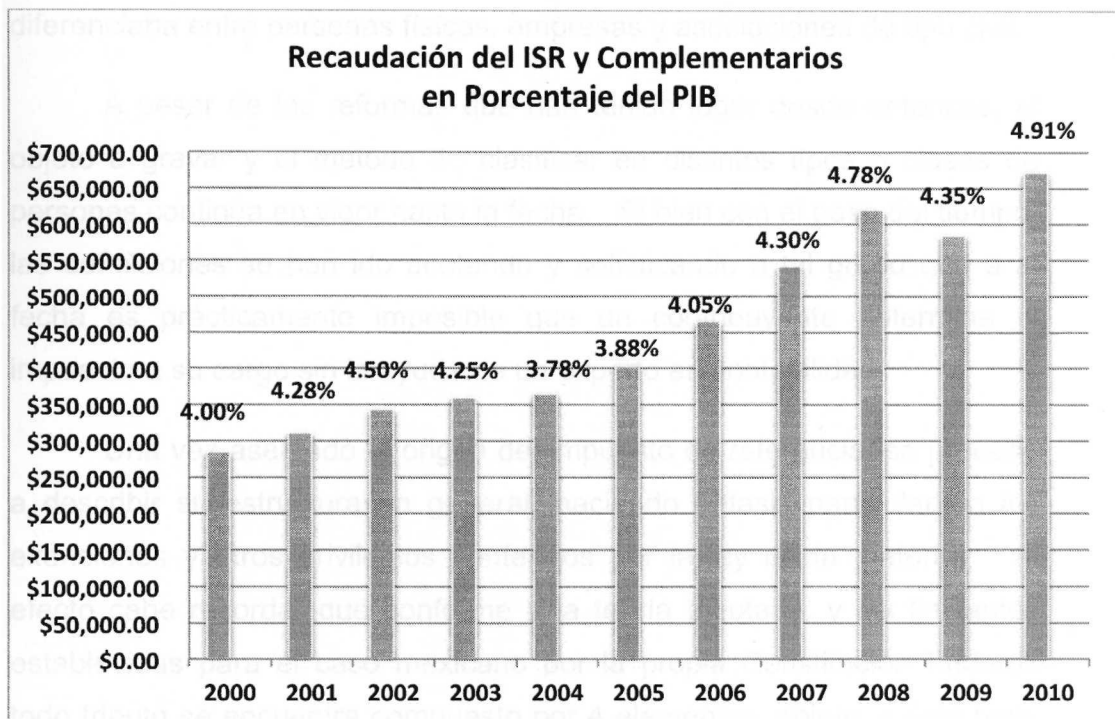
De ahí que el presente estudio se concentre en los impuestos antes citados, con el fin de entender mejor su origen, estructura, funcionamiento y las fallas que se atañen a cada uno de ellos.

⁵⁶ Lo anterior de conformidad con las leyes vigentes al año 2000, el presupuesto de Ingresos y los datos oficiales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México.

1. Impuesto Sobre la Renta

Se inicia con el Impuesto Sobre la Renta, en virtud de que éste representa la mayor fuente de ingresos impositivos para México, no obstante que de acuerdo a realizados por la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público revelan que los montos recaudados son inferiores a lo que corresponde.

Así, a pesar de lo complejo de su cálculo y la evasión a que haya lugar, tan solo en el año 2000 el impuesto en cita representó la mitad de los ingresos tributarios y un 4% del Producto Interno Bruto.



Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco de México. Cantidades a diciembre 2010.

Históricamente, en México la intención de gravar la renta o la riqueza ha estado presente desde la década de 1920's. No obstante en un principio el antecesor de nuestro Impuesto Sobre la Renta vigente, operaba en forma cédular. Es decir que la legislación establecía un listado de actividades gravadas y todos aquellos que obtuvieran ingresos por las mismas estaban sujetos al pago del impuesto en cuestión. La lista de ingresos afectados incluía todos aquellos provenientes de: la industria, el comercio, la remuneración al trabajo personal, honorarios de profesionistas, etcétera.

En 1964 entró en vigor un nuevo sistema, el cual en vez de gravar por actividad gravaba de acuerdo al tipo de persona que se tratara, distinguiendo entre contribuyentes mayores y menores, así como también diferenciaba entre personas físicas, empresas y asociaciones de tipo civil.

A pesar de las reformas que han tenido lugar desde entonces, el objeto a gravar y el método de clasificar en distintos tipos o clases de personas continúa en vigor hasta la fecha. Si bien con el paso del tiempo, las definiciones se han ido acotando y sofisticando a tal grado que a la fecha es prácticamente imposible que un contribuyente determine el impuesto a su cargo sin la ayuda de un experto en contabilidad.

Una vez asentado el origen del impuesto de referencia, se procede a describir su estructura en general, haciendo énfasis particular en las exenciones y otros privilegios conferidos por la ley de la materia. Al efecto cabe recordar que conforme a la teoría tributaria, y las limitantes establecidas para el caso mexicano por la propia Constitución Federal, todo tributo se encuentra compuesto por 4 elementos: objeto, sujeto base y tasa o tarifa.

Desde su nombre el Impuesto Sobre la Renta, deja entrever que el objeto que se pretende gravar son los ingresos. Sin embargo en ninguno

de sus artículos se establece definición alguna de lo que será considerado ingreso.

No obstante sí es posible encontrar los supuestos bajo los cuales se estará sujeto al pago del gravamen en mención, así como también sendas referencias a conceptos que no serán considerados acumulables para efectos del cálculo del a cargo, así como también de ingresos exentos.

Entonces pues, se denota una falta de simplicidad en el impuesto desde su origen, ya que los problemas para determinarlo inician con la delimitación del objeto y los sujetos obligados. Máxime que al establecerse las conductas que generan impuesto a cargo se manejan al menos cuatro conceptos distintos: ingreso, residencia, establecimiento permanente y fuente de riqueza.

En breve, los sujetos obligados al pago del impuesto en el ejercicio 2000 eran:

- Los residentes en México, de nacionalidad mexicana o extranjera, respecto de todos sus ingresos;
- Los residentes en el extranjero que tuvieran un establecimiento permanente en México; sólo respecto de los ingresos que se hubiesen generado por el establecimiento ubicado en territorio nacional; y,
- Los residentes en el extranjero que tuvieran ingresos provenientes de fuentes de riqueza ubicada en México, únicamente respecto de estos ingresos.

Una vez asentados los sujetos obligados y el objeto del gravamen a que hace referencia el presente apartado, resta por establecer la tasa del impuesto y la forma de entero; para tener un panorama completo sobre la posición de México respecto de otros países al hablar sobre mejores prácticas.

La tasa máxima vigente para el ejercicio 2000 en México, fue del 35%, destacando que a efecto de cumplir con el principio constitucional de proporcionalidad tributaria, se utilizan tasas progresivas. En otras palabras a un mayor ingreso corresponde una mayor tasa.

Un dato interesante y que cabe mencionar es que conforme a una disposición transitoria, introducida en años anteriores con el fin de atraer inversión a México, la tasa de máxima del Impuesto Sobre la Renta habría de disminuir en forma paulatina hasta quedar en el año 2007 en un máximo de 28%.

Aunado a lo anterior, la ley contemplaba una serie de privilegios tales como reducciones, deducciones, créditos aplicables contra el impuesto a cargo e ingresos exentos.

Las reducciones y créditos vigentes en el año que inicia el presente estudio, estaban enfocados mayoritariamente al sector primario. Actividades tales como ganadería, agricultura, pesca y silvicultura gozaban de un impuesto reducido; y otros estímulos tales como deducciones y exenciones para la compra de materiales destinados a estas actividades.

Por otro lado, al hacer un análisis de las exenciones vigente durante el año 2000, puede notarse que la concesión de estos privilegios básicamente atendía a tres razones: la naturaleza propia del concepto es distinta de una renta; se trata de cuestiones de previsión social o se está en presencia de transmisiones de propiedad que no tienen como fin único, la obtención de un lucro.

Ahondando más sobre lo dicho, vemos que en primer término existen conceptos tales como las indemnizaciones y los impuestos retenidos o trasladados, que de acuerdo a la Ley del Impuesto Sobre la Renta “no se consideran ingresos acumulables” o bien se encuentran exentos.

La razón de lo anterior, puede incluso resultar evidente, si bien como ya se dijo la ley no define qué debe entenderse por ingreso, sabemos que un impuesto que se traslada no es propiamente un ingreso sino un gravamen de tipo indirecto cuyo pago no corresponde al sujeto en cuestión (de ahí la traslación); de manera similar los impuestos retenidos si bien pueden incidir en el flujo de efectivo de una empresa tampoco pueden considerarse ingresos en virtud de que los mismos deben enterarse en el tiempo y forma debidos a las autoridades fiscales; siendo que de no hacerlo el retenedor incurriría en conductas delictivas. Asimismo, es de señalar que dentro de esta categoría pueden incluirse los viáticos, en razón de que los mismos se realizan por cuenta y a cargo de terceros.

Siguiendo este orden de ideas encontramos que la indemnización es una figura que tiene por objeto el reparar un daño o una pérdida, así pues si se parte de la lógica que la indemnización es una reposición esta noción se opone a la de renta, de ahí que resultaría incongruente gravar cualquier importe que se recibiera bajo este concepto; e incluso, podría argumentarse que se desnaturaliza el fin para el que fue creado la indemnización.

Por otra parte, la ley vigente en el ejercicio 2000 exentaba también del pago del Impuesto, a muchas de las prestaciones otorgadas por las empresas a sus trabajadores en concepto de previsión social. Entendiendo por previsión social, aquellas prestaciones que tienen como objeto el coadyuvar al mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores, como por ejemplo la entrega de vales de despensa, la contratación de un seguro de vida o el fondo de ahorro.

Finalmente un tercer rubro, exentaba la transmisiones de bienes (muebles e inmuebles) que tienen como origen un hecho distinto a la actividad con fines de lucro, inclusive en los casos en que se reciba una

contraprestación. Por ejemplo, la enajenación de una casa con motivo del cambio de residencia, la recepción de una herencia, y hasta en ocasiones la venta de acciones.

Es de señalar que la mayoría de estos beneficios se encontraban topados a un monto o bien estaban sujetos al cumplimiento de determinados requisitos; en un intento del ente recaudador por frenar abusos de los contribuyentes y fugas de capital disfrazadas.

Resulta entonces de particular interés el reflexionar sobre el origen y la dinámica que conllevan las exenciones y demás privilegios presentes en la Ley del Impuesto sobre la Renta y otras leyes impositivas. Pues por una parte existe el interés de la autoridad por incentivar ciertas áreas, como la ganadería o la silvicultura, o conductas como el otorgamiento de prestaciones de previsión social; y por otra, existe una constante búsqueda de lagunas por parte de los contribuyentes a fin de evitar el pago de impuestos.

Siendo el resultado de lo anterior, una legislación llena de definiciones e hipótesis complejas que además de complicar el cálculo de un impuesto que en principio debiera ser simple; da pie a nuevas oportunidades para eludir el pago del gravamen. Aunado a lo anterior, es de señalar que aún y cuando la legislación fuera simple, ello no necesariamente implicaría el fin de la elusión y evasión; y menos aún el pago correcto y oportuno del Impuesto sobre la Renta; máxime que la experiencia ha demostrado en más de una ocasión la tendencia que tienen los contribuyentes hacia el no pago.

Por último es menester hacer referencia a la forma de entero del impuesto, ya que el hecho que el Impuesto Sobre la Renta sea “anual” sumado a los altos índices de inflación presentes en México durante la década de los ochentas, con el paso del tiempo han tenido como consecuencia la inclusión de conceptos tales como el “componente

inflacionario” y el “ajuste semestral de pagos provisionales” los cuales tienen como fin principal que el Erario Público no se vea perjudicado por el lapso que transcurre entre la causación del impuesto y el momento en que el impuesto a cargo se entera al Fisco.

Para concluir puede decirse que el Impuesto Sobre la Renta representa la mayor fuente de ingresos tributarios para el Erario Federal a pesar de que conforme a estudios realizados por el Servicio de Administración Tributaria existe un alto índice de evasión y elusión que deriva, entre otros, de la complejidad en el cálculo del impuesto y la multiplicidad de privilegios y regímenes especiales presentes en la legislación. Destacándose que esta “complejidad” es en parte la reacción del Fisco al aprovechamiento indebido que obtienen los contribuyentes de privilegios que fueron incluidos para beneficio de solo unos cuantos.

2. Impuesto al Activo

En el apartado que precede ha quedado de manifiesto cómo muchos de los ajuste a las reglas que determinan la forma en que se causa y calculan distintos impuestos son reacciones del gobierno a prácticas de evasión y elusión fiscal.

El Impuesto al Activo fue creado precisamente como una medida para incrementar el nivel de cumplimiento de las empresas respecto de sus obligaciones fiscales, y en específico del Impuesto Sobre la Renta; es por ello que en múltiples ocasiones se alude al mismo como un “impuesto complementario.”

Durante la década de los 80’s la economía mexicana atravesó una crisis, lo que trajo consigo altas tasas de inflación y provocó que muchas empresas tuvieran que recurrir al endeudamiento. Lo anterior tuvo un efecto negativo en la recaudación del Impuesto Sobre la Renta ya que la

inflación alteraba tanto el cálculo de intereses como las ganancias de capital y los importes a deducir, así la sobrevaluación de los gastos terminaba por reducir el impuesto a cargo. Aunado a lo anterior, la diferencia temporal entre el momento de causación y el entero del impuesto provocaba al Fisco una pérdida inflacionaria de más del 6% (*el conocido efecto Oliveira-Tanzi*).

Así es como nace en el año 1989, el Impuesto al Activo con el objeto de fiscalizar a las empresas que no generaban Impuesto Sobre la Renta a su cargo, obligándolas a pagar un impuesto mínimo equivalente al 2% sus activos; acreditable contra el Impuesto Sobre la Renta a cargo. La lógica detrás del referido gravamen es que si bien la adquisición de activos es deducible para efectos del Impuesto Sobre la Renta, dichas inversiones generan también una rentabilidad a la empresa.

En otras palabras, es posible que una empresa reporte pérdidas fiscales como consecuencia de un exceso de gastos y deducciones autorizadas, sin embargo no es posible continuar en operaciones en forma indefinida cuando la rentabilidad del negocio es de cero. De ahí que el Impuesto al Activo busca es gravar la ganancia o rendimiento mínimo que generan los activos de una persona.

Cabe señalar que el impuesto en cuestión no tuvo buena aceptación entre los contribuyentes, e incluso motivó una ola de Juicios de Amparo a efecto de declarar la inconstitucionalidad del impuesto y la no obligación de su pago. Algunos pocos contribuyentes lograron una sentencia a favor y quedaron exentos del pago del impuesto de referencia, sin embargo al poco tiempo los tribunales confirmaron su constitucionalidad y el impuesto permaneció en vigor; si bien la autoridad se abstuvo durante mucho tiempo de hacer cambios en la ley con el fin de evitar generar nuevas oportunidades a los contribuyentes para presentar Juicios de Amparo.

En conclusión el impuesto al Activo tuvo éxito en cuanto logró aumentar la recaudación, puso de manifiesto cómo las deducciones y demás privilegios presentes en la Ley del Impuesto Sobre la Renta pueden ser utilizados para eludir impuestos.

Aunado a lo anterior, la reacción de los contribuyentes a la creación de este impuesto (*acudiendo a solicitar el Amparo de la Justicia de la Unión*) dejó de manifiesto el hecho que los mismos conocen y están dispuestos a utilizar los medios de defensa a su alcance; así como también el poder de los tribunales, quienes tienen la facultad de invalidar el cobro de impuestos considerados inconstitucionales; de ahí la necesidad de formular y diseñar las reformas con cuidado y atendiendo a los principios que rigen la materia.

Finalmente es de señalar que el Impuesto al Activo fue eliminado en el ejercicio 2007 con la entrada en vigor el Impuesto Empresarial a Tasa Única, un impuesto indirecto al ingreso que pretende gravar el consumo utilizando como base el flujo de efectivo de la persona o negocio. Reforma que tampoco gozó de buena aceptación y que además ha vuelto aún más complicado el cálculo de los impuestos a cargo.

3. Impuesto al Valor Agregado

Actualmente, el Impuesto al Valor Agregado, es el impuesto que más recauda después del Impuesto Sobre la Renta. No obstante lo anterior, durante la primera mitad del siglo pasado, fueron los impuestos al consumo los que representaban la mayor fuente de ingresos tributarios al Estado mexicano.

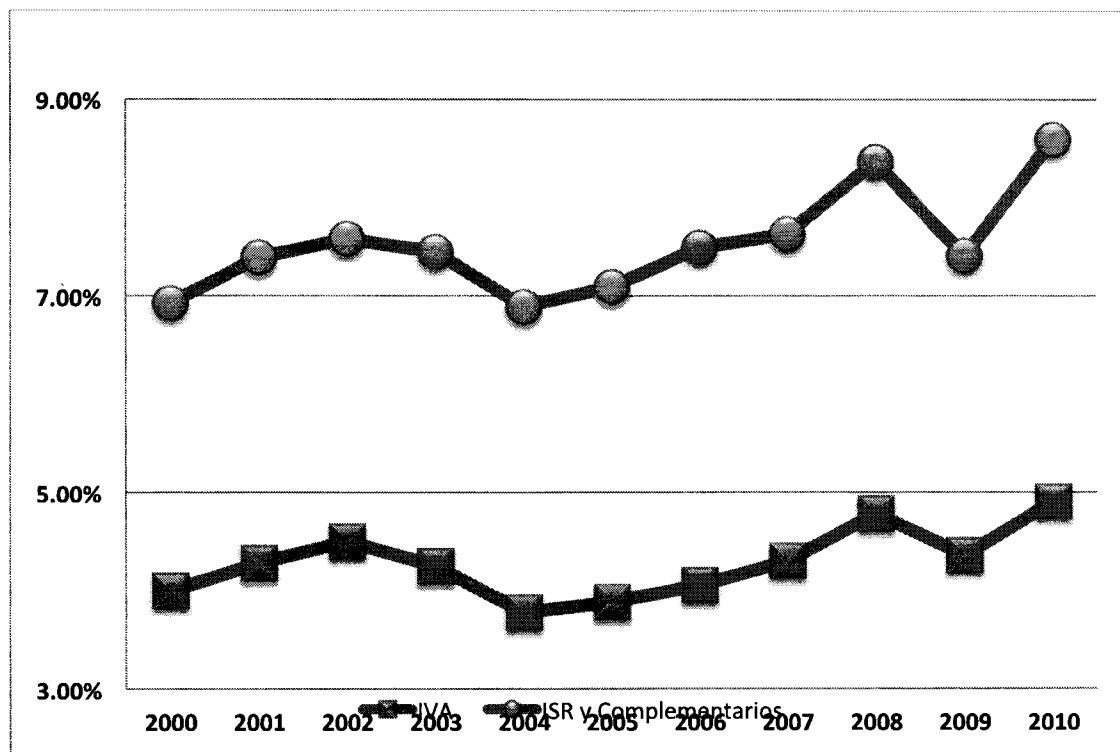
Este tributo federal de tipo indirecto, ha tenido desde inicio como objeto el gravar las siguientes actividades:

- Enajenación,

- Prestación de servicios,
- Uso o goce de bienes; y,
- La importación de bienes o servicios.⁵⁷

A continuación se presentan varias gráficas que tienen como objeto destacar la importancia del Impuesto al Valor Agregado como fuente de ingresos del Erario Federal, y comparar los ingresos que aporta el ingreso de referencia contra los ingresos percibidos por el Fisco en concepto de Impuesto Sobre la Renta.

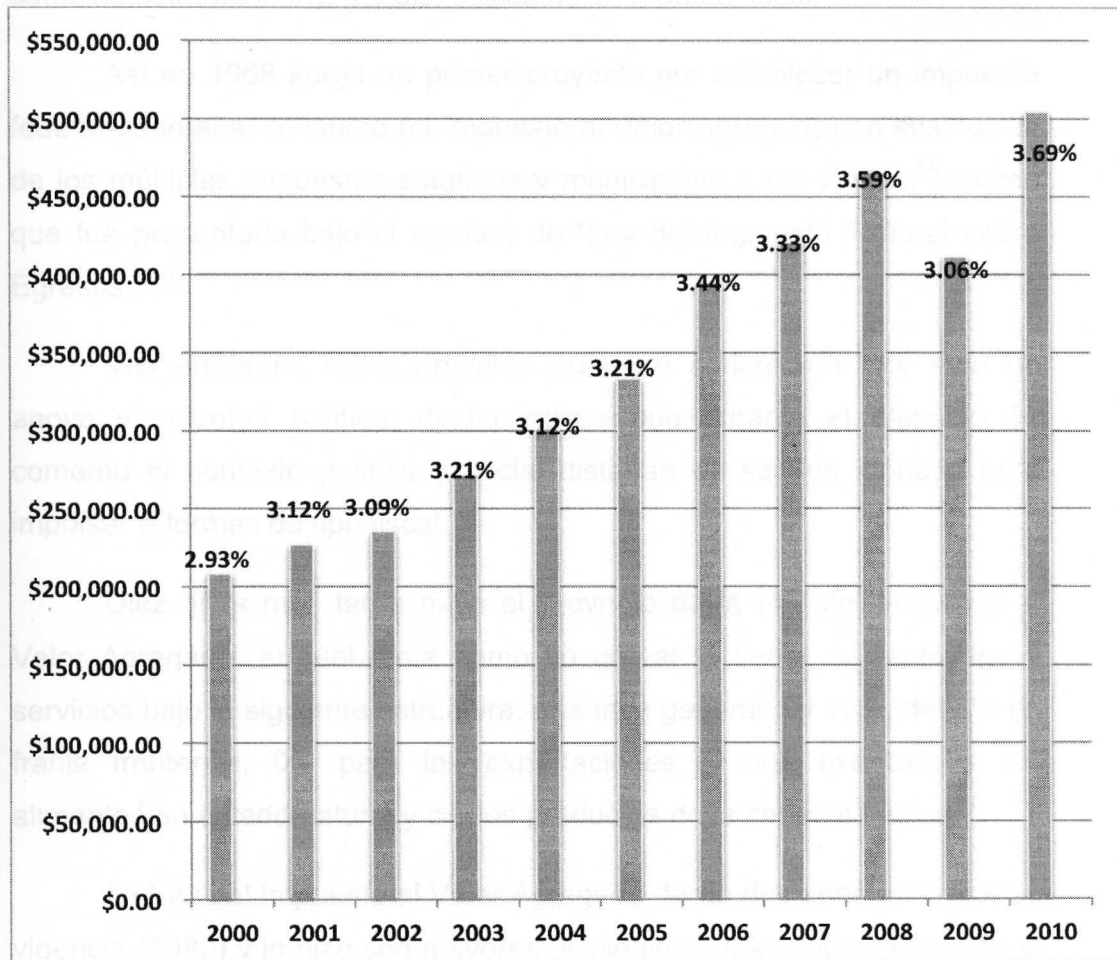
Gráfica 2.1 Recaudación de Impuesto Sobre la Renta vs Impuesto al Valor Agregado como porcentaje del PIB.



Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco de México. Cantidades a diciembre 2010.

⁵⁷ Ley del Impuesto al Valor Agregado. Documento original y modificaciones al año 2000.

Gráfica 2.2 Recaudación del Impuesto al Valor Agregado como porcentaje del PIB.



Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco de México. Cantidades a diciembre 2010.

Históricamente, en México se ha gravado el consumo desde la época postrevolucionaria; si bien la forma de hacerlo era a través del establecimiento de gravámenes estatales a determinados productos, tales como: el consumo de algodón y la importación de perfumes.

Fue a principios de los años sesenta, cuando ante un panorama poco favorecedor (*un crecimiento lento y un nivel de endeudamiento a la alza*) que en pro de modernizar la estructura impositiva para adecuarla a las necesidades de industrialización del país se empiezan a introducir cambios estructurales a las disposiciones en materia fiscal.

Así en 1968 surge un primer proyecto por establecer un impuesto federal general al consumo (el Impuesto al Valor Agregado) en sustitución de los múltiples impuestos estatales y municipales a las ventas,⁵⁸ mismo que fue presentado bajo el nombre de “Ley del Impuesto Federal sobre Egresos.”⁵⁹

Sin embargo, dicho proyecto no logró concretarse por falta de apoyo y voluntad política; destacándose que durante el ejercicio en comento el contexto político y social distaban de ser los idóneos para impulsar reformas de tipo fiscal.

Diez años más tarde nace el proyecto de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, el cual tenía como fin gravar la venta de productos y servicios bajo la siguiente estructura: una tasa general del 10%, del 6% en franja fronteriza, 0% para las exportaciones, y una exención a los alimentos en estado natural y ciertos productos de la canasta básica.⁶⁰

La Ley del Impuesto al Valor Agregado, tardó dos años en iniciar su vigencia (1980) y lo hizo con mayores privilegios a los contemplados en el proyecto original, entre los que destacan la aplicación de la tasa cero a

⁵⁸ Aspe Armella, Pedro. “El camino mexicano de la transformación económica.” FCE. Segunda Edición México. 1993.

⁵⁹ Morales Hernández, José Ramón. IVA a Alimentos y Medicinas – Implicaciones y Consecuencias. Conferencia Magistral dictada en el Aula Magna “Lic. Adolfo López Mateos” de la Universidad Autónoma del Estado de México, en suplencia del Dr. José de Jesús Alvarado Esquivel, en el evento del XXX aniversario de la Academia de Derecho Fiscal del Estado de México. Toluca, México 20 de febrero de 2001 y que ha motivado el presente estudio.

⁶⁰ Tapia Tovar, José. La Evasión Fiscal. México. 2006. Editorial Porrúa.

algunos insumos del sector agrícola, del sector ganadero y a ciertos alimentos procesados.⁶¹

Este lapso de dos años entre la presentación del proyecto y el inicio de vigencia de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, así como los cambios al texto original; sirven para ejemplificar la influencia y poder de que gozan los distintos grupos de interés en México así como su participación (*directa o indirecta*) en los procesos de reforma estructural tributaria, y las negociaciones que podemos inferir se llevaron a cabo y eventualmente condujeron a las modificaciones realizadas al proyecto original.

Es de notar además, que para el caso particular, además de las negociaciones por intereses particulares de determinados grupos, había dos ejes de discusión muy importantes:

1. La tasa general; y
2. El nuevo esquema de participaciones para las Entidades Federativas.⁶²

La determinación de la tasa general revestía especial importancia pues la recaudación por el nuevo impuesto federal habría de igualar la obtenida por el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, la tasa especial al consumo suntuario los más de 300 impuestos estatales y federales que venía a sustituir.

Así de acuerdo a los cálculos estimados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se requería una tasa general de 12.7% sin embargo el sector privado pugnaba por una tasa menor. Así fue como se llegó a la tasa del 10% bajo la premisa que la reducción en la evasión suscitada por una tasa menor, compensaría el faltante.

⁶¹ Ley del Impuesto al Valor Agregado, proyecto original y modificaciones posteriores.

⁶² Gil Díaz, F. La prolongada reforma fiscal de México. ITAM. Gaceta de Economía. Año 5, número 9.

El segundo eje de discusión de la reforma de 1980, tenía como peculiaridad el hecho que los actores involucrados eran las distintas entidades federativas que bajo el esquema anterior percibían en conjunto cerca del 50% de lo recaudado en concepto de Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles adicionado por los diversos impuestos estatales.

A efectos de ser breves, basta con decir que las negociaciones en torno a este punto, derivaron en la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal Federal, un fondo general de participaciones a las entidades federativas, que permitió a los Estados restarle importancia a la actividad recaudatoria y eventualmente condujo a una alta dependencia de los fondos federales, destacando que para el ejercicio 1986 el porcentaje total de transferencias a las entidades federativas era de aproximadamente un 17% del total recaudado.⁶³

Estas dos cuestiones resultan de singular importancia al tratar el tema de definición de agenda y la formulación de políticas públicas en materia impositiva, y específicamente aquellas que afectan la actual estructura del Impuesto al Valor Agregado. Ya que, tanto las razones que históricamente dieron pie a la presencia de privilegios como las que incidieron en la determinación de la tasa aplicable (*específicamente las participaciones a las entidades federativas*) permanecen vigentes al día de hoy.

Respecto de este último punto es de notar que si bien en el año de 1991 se redujo la tasa general del Impuesto al Valor Agregado del 15% al 10% en un intento por ser competitivos a nivel internacional; 4 años más tarde (en el ejercicio 1995) la tasa general volvió a quedar en 15%, si bien los privilegios y exenciones para los alimentos y otros productos, permanecieron.

⁶³ Id.

En resumen la historia ha demostrado que la imposición de gravámenes a productos exentos es una tarea difícil que suele acompañarse de costos políticos, si bien no imposible. Asimismo, se ha observado que los aumentos en las tasas tienen como efecto un alza en la recaudación a corto plazo, pero también pueden provocar aumentos en el mercado informal y el contrabando de productos.

4. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

Tal y como se señaló en los apartados que preceden, la costumbre de imponer gravámenes a la enajenación de productos específicos ha sido un hecho presente en forma constante en el sistema tributario mexicano.

No obstante el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, tal y como se conoce el día de hoy entró en vigor el primero de enero de 1981, como parte de los intentos del gobierno mexicano por modernizar el sistema tributario.

El objeto gravable de este impuesto de acuerdo a lo señalado en la ley que lo rige, lo constituyen la enajenación de los bienes y la prestación de los servicios enumerados en la ley que rige al ya citado impuesto.

No obstante lo anterior, dado que se trata de un impuesto de tipo indirecto (*es decir, que sólo afecta al consumidor final*), es posible afirmar que su propósito más que gravar bienes de lujo o especiales, tiene como fin el desincentivar ciertas conductas, por ejemplo el consumo de alcohol o tabaco.

Así pues, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, al 2000 se encontraba compuesto principalmente de cuatro rubros:

A. Gasolina y diesel;

- B. Bebidas alcohólicas;
- C. Cervezas y bebidas refrescantes; y
- D. Tabacos labrados.

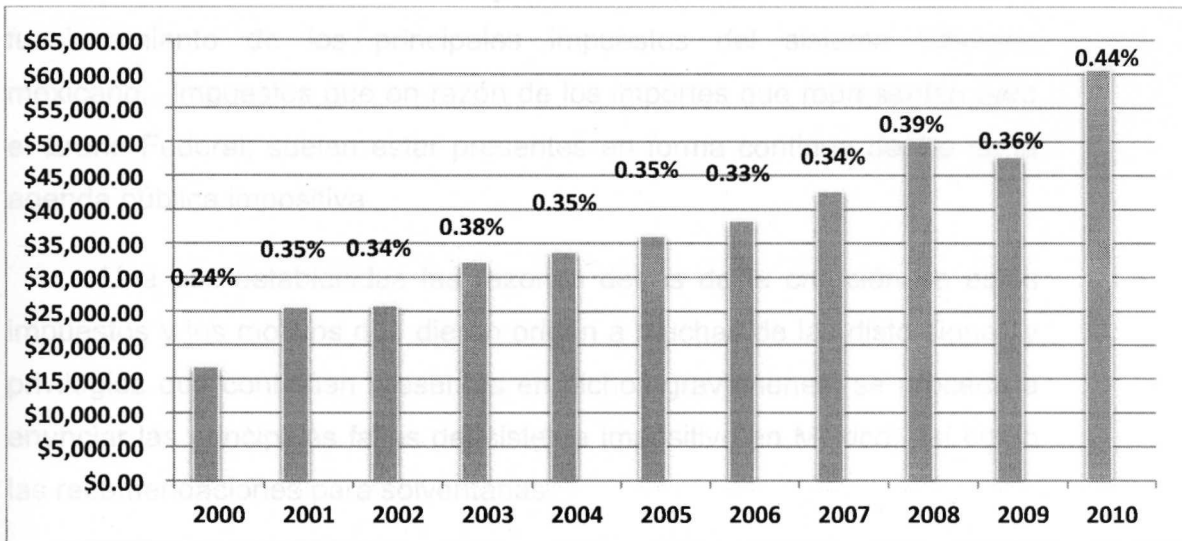
Actualmente este impuesto se encuentra conformado por cinco rubros, a saber:

- A. Gasolina y diesel;
- B. Bebidas con contenido alcohólico y cerveza;
- C. Tabacos labrados;
- D. Juegos con apuestas y sorteos; y,
- E. Redes públicas de telecomunicaciones.

Ahora bien, los importes recaudados en concepto de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios constituyen, desde su entrada en vigor, la tercer fuente de ingresos tributarios del gobierno federal; si bien el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios a la venta de gasolina y diesel suele catalogarse como un ingreso petrolero del gobierno federal.

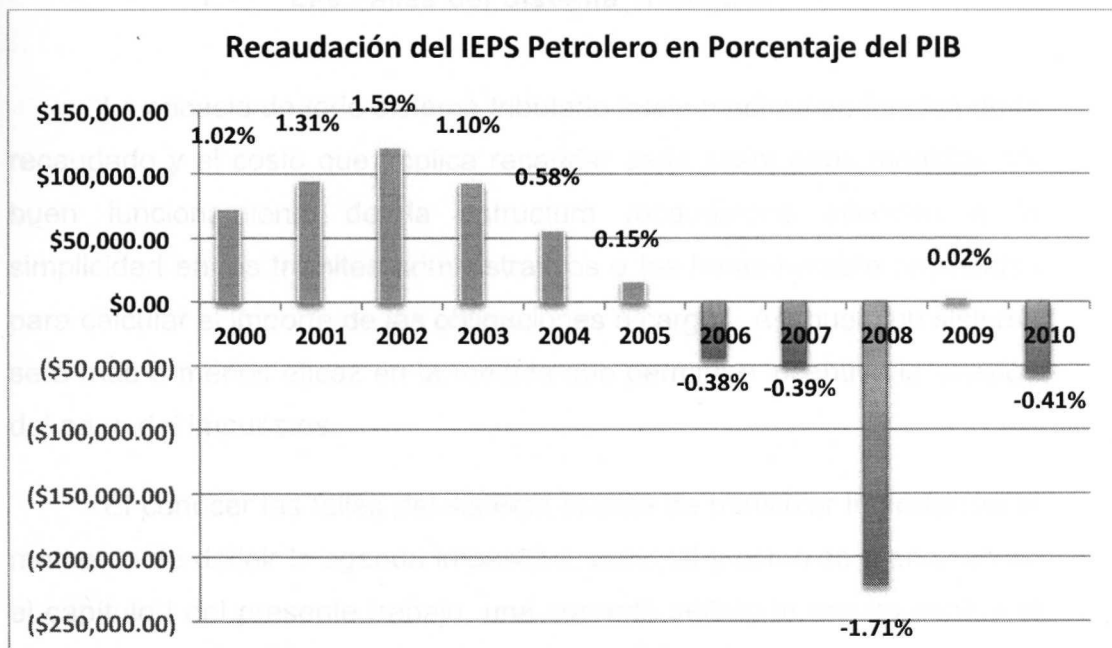
Ahora bien para efectos de lograr una mejor comprensión, así como para estar en mejores posibilidades de comparar los ingreso recaudados por concepto de los distintos impuestos federales, es que a continuación se presentan una serie de gráficas de elaboración propia donde se representan tanto los ingresos recaudados en concepto de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios a precios constantes como en términos del PIB; distinguiendo entre el impuesto que proviene por la enajenación de gasolina y diesel del que proviene de otras fuentes.

Gráfica 2.3 Recaudación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios no petrolero como porcentaje del PIB.



Fuente: Elaboración Propia. Datos del Banco de México. Cantidades a diciembre 2010.

Gráfica 2.4 Recaudación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios petrolero como porcentaje del PIB.



Fuente: Elaboración Propia. Datos del Banco de México. Cantidades a diciembre 2010.

Con lo anterior se concluye la descripción de la estructura y funcionamiento de los principales impuestos del sistema tributario mexicano. Impuestos que en razón de los importes que representan para el Erario Federal, suelen estar presentes en forma continua dentro de la agenda pública impositiva.

Una vez establecidas las razones detrás de la creación de estos impuestos y los motivos que dieron origen a muchas de las distorsiones y privilegios que continúan presentes en dichos gravámenes; se procede a enunciar las principales fallas del sistema impositivo en México, así como las recomendaciones para solventarlas.

B. Fallas del Sistema tributario y Mejores Prácticas

1. Las Fallas del Sistema Tributario

La eficacia de todo sistema tributario suele medirse en función de lo recaudado y el costo que implica recaudar cada peso; otras medidas del buen funcionamiento de la estructura recaudatoria atienden a la simplicidad en los trámites administrativos o las horas-hombre requeridas para calcular el importe de las obligaciones a cargo. Así pues, un sistema será más o menos eficaz en la medida que permita o incentive la evasión del pago del impuestos.

El conocer las fallas del sistema resulta de particular importancia al momento de definir la agenda impositiva, pues tal y como se mencionó en el capítulo I del presente trabajo, una correcta definición resulta central al proceso porque permite tanto delimitar el ámbito de aplicación, como las posibles alternativas de solución que se van a considerar.

Con lo anterior se concluye la descripción de la estructura y funcionamiento de los principales impuestos del sistema tributario mexicano. Impuestos que en razón de los importes que representan para el Erario Federal, suelen estar presentes en forma continua dentro de la agenda pública impositiva.

Una vez establecidas las razones detrás de la creación de estos impuestos y los motivos que dieron origen a muchas de las distorsiones y privilegios que continúan presentes en dichos gravámenes; se procede a enunciar las principales fallas del sistema impositivo en México, así como las recomendaciones para solventarlas.

B. Fallas del Sistema tributario y Mejores Prácticas

1. Las Fallas del Sistema Tributario

La eficacia de todo sistema tributario suele medirse en función de lo recaudado y el costo que implica recaudar cada peso; otras medidas del buen funcionamiento de la estructura recaudatoria atienden a la simplicidad en los trámites administrativos o las horas-hombre requeridas para calcular el importe de las obligaciones a cargo. Así pues, un sistema será más o menos eficaz en la medida que permita o incentive la evasión del pago del impuestos.

El conocer las fallas del sistema resulta de particular importancia al momento de definir la agenda impositiva, pues tal y como se mencionó en el capítulo I del presente trabajo, una correcta definición resulta central al proceso porque permite tanto delimitar el ámbito de aplicación, como las posibles alternativas de solución que se van a considerar.

Por tanto, la definición del problema debe tener en consideración sus causas y componentes, así como también las consecuencias que derivan del mismo.

Aplicado al caso concreto, una correcta definición del problema impositivo implica conocer las fallas del sistema (*causas del problema*), los distintos elementos del sistema tributario (*componentes*) y las *consecuencias* de no recaudar en forma eficiente tanto a corto como a largo plazo.

a. Evasión, Elusión y Gastos Fiscales

La eficacia recaudatoria, suele asociarse con el grado de cumplimiento de los contribuyentes respecto de sus obligaciones fiscales. Partiendo de lo anterior, la falla más grave que puede presentar un sistema tributario es la evasión en el pago de impuestos.

Ahora bien existen dos conceptos que, si bien guardan relación, tienen significados distintos: evasión y elusión fiscal. El primer concepto, la evasión de impuestos, implica que el contribuyente no pague los impuestos a su cargo. Dicho de otra forma, es cuando un sujeto se encuentra en un supuesto gravado, pero al momento de determinar las obligaciones que le corresponden omite o modifica datos con el fin de alterar el resultado final. Ejemplo de lo anterior, sería el omitir reportar ventas u otros ingresos para efectos del cálculo del Impuesto Sobre la Renta a cargo.

Por otra parte, la elusión fiscal se presenta cuando los contribuyentes aprovechan conceptos o beneficios establecidos en la ley, para disminuir o eludir el pago de las obligaciones a su cargo. En otras palabras, la elusión implica un abuso de las deducciones y exenciones previstas en la ley por parte de los sujetos obligados. Un ejemplo de elusión sería el siguiente: para efectos del Impuesto al Valor Agregado la

venta de carne cruda está exenta de impuesto, no obstante la venta de alimentos preparados se encuentra gravada a tasa del 16%. Así pues, si un establecimiento en vez de vender carne asada gravando la venta al 16%, vendiera carne cruda y “regalara” el servicio de asado gravando la venta a tasa 0%, estaría eludiendo el pago del Impuesto al Valor Agregado.

Ahora, al comparar México con otros países del mundo y de América Latina, los importes recaudados en proporción al PIB se encuentran por debajo del promedio situación que puede tener como origen:

- Bajas tasas impositivas;
- Altas tasas de evasión;
- Un padrón de contribuyentes reducido; o,
- Una mezcla de las tres anteriores.

En este sentido, antes de subir el problema a la agenda impositiva debe tenerse en claro cuál o cuáles de las anteriores, son las causas que dan origen a la baja recaudación en México, para la cual es menester contar con información relevante sobre los puntos antes señalados.

Respecto de las tasas impositivas a continuación se muestra una gráfica que presenta un comparativo a nivel internacional de las tasas máximas aplicable al ingreso (empresarial o individual) y a la venta de productos, de manera tal que sea posible observar si las tasas impositivas vigentes en el país son bajas o si se encuentran dentro de un promedio aceptable.

Gráfica 2.5 Tasa Máxima en Impuestos al Ingreso – Países Miembros de la OCDE

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Australia	36.0%	34.0%	30.0%	30.0%	30.0%	30.0%	30.0%	30.0%	30.0%	30.0%	30.0%
Austria	34.0%	34.0%	34.0%	34.0%	34.0%	25.0%	25.0%	25.0%	25.0%	25.0%	25.0%
Bélgica	40.2%	40.2%	40.2%	34.0%	34.0%	34.0%	34.0%	34.0%	34.0%	34.0%	34.0%
Canadá	44.6%	42.1%	38.6%	36.6%	36.1%	36.1%	36.1%	36.1%	33.5%	33.0%	31.0%
Chile	15.0%	15.0%	16.0%	16.5%	17.0%	17.0%	17.0%	17.0%	17.0%	17.0%	17.0%
Rep. Checa	31.0%	31.0%	31.0%	31.0%	28.0%	26.0%	24.0%	24.0%	21.0%	20.0%	19.0%
Dinamarca	32.0%	30.0%	30.0%	30.0%	30.0%	28.0%	28.0%	28.0%	25.0%	25.0%	25.0%
Finlandia	29.0%	29.0%	29.0%	29.0%	29.0%	26.0%	26.0%	26.0%	26.0%	26.0%	26.0%
Francia	36.7%	35.3%	34.3%	34.3%	34.3%	33.8%	33.3%	33.3%	33.3%	33.3%	33.3%
Alemania	51.6%	38.4%	38.4%	39.6%	38.3%	38.3%	38.3%	38.4%	29.5%	29.4%	29.4%
Grecia	40.0%	37.5%	35.0%	35.0%	35.0%	32.0%	29.0%	25.0%	25.0%	25.0%	24.0%
Hungría	18.0%	18.0%	18.0%	18.0%	16.0%	16.0%	16.0%	16.0%	16.0%	16.0%	19.0%
Islandia	30.0%	30.0%	18.0%	18.0%	18.0%	18.0%	18.0%	18.0%	15.0%	15.0%	18.0%
Irlanda	24.0%	20.0%	16.0%	12.5%	12.5%	12.5%	12.5%	12.5%	12.5%	12.5%	12.5%
Israel	36.0%	36.0%	36.0%	36.0%	36.0%	34.0%	31.0%	29.0%	27.0%	26.0%	25.0%
Italia	41.3%	40.3%	40.3%	38.3%	37.3%	37.3%	37.3%	37.3%	31.4%	31.4%	31.4%
Japón	42.0%	42.0%	42.0%	42.0%	42.0%	40.7%	40.7%	40.7%	40.7%	40.7%	40.7%
Corea	30.8%	30.8%	29.7%	29.7%	29.7%	27.5%	27.5%	27.5%	27.5%	24.2%	24.2%
Luxemburgo	37.5%	37.5%	30.4%	28.0%	30.4%	30.4%	29.6%	29.6%	29.6%	28.6%	28.6%
México	35.0%	35.0%	35.0%	34.0%	33.0%	30.0%	29.0%	28.0%	28.0%	28.0%	30.0%
Países Bajos	35.0%	35.0%	34.5%	33.0%	34.5%	31.5%	29.6%	25.5%	25.5%	25.5%	25.5%
Nva. Zelanda	33.0%	33.0%	33.0%	33.0%	33.0%	33.0%	33.0%	33.0%	30.0%	30.0%	30.0%
Noruega	28.0%	28.0%	28.0%	35.0%	28.0%	28.0%	28.0%	28.0%	28.0%	28.0%	28.0%
Polonia	30.0%	28.0%	28.0%	27.0%	19.0%	19.0%	19.0%	19.0%	19.0%	19.0%	19.0%
Portugal	37.4%	35.2%	33.0%	25.0%	27.5%	27.5%	27.5%	25.0%	25.0%	25.0%	25.0%
Rep. Eslovaca	29.0%	29.0%	25.0%	25.0%	19.0%	19.0%	19.0%	19.0%	19.0%	19.0%	19.0%
Eslovenia	25.0%	25.0%	25.0%	35.0%	25.0%	25.0%	25.0%	23.0%	22.0%	21.0%	20.0%
España	35.0%	35.0%	35.0%	35.0%	35.0%	35.0%	35.0%	32.5%	30.0%	30.0%	30.0%
Suecia	28.0%	28.0%	28.0%	28.0%	28.0%	28.0%	28.0%	28.0%	28.0%	26.3%	26.3%
Suiza	25.1%	24.7%	24.5%	25.0%	24.1%	21.3%	21.3%	21.3%	21.2%	21.2%	21.2%
Turquía	33.0%	33.0%	33.0%	40.0%	33.0%	30.0%	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%
Reino Unido	30.0%	30.0%	30.0%	35.0%	30.0%	30.0%	30.0%	30.0%	28.0%	28.0%	28.0%
E.U.A	40.0%	40.0%	40.0%	34.0%	34.0%	40.0%	40.0%	40.0%	40.0%	40.0%	40.0%
PROMEDIO	33.1%	32.1%	30.9%	30.8%	29.4%	28.5%	27.8%	27.3%	26.1%	25.9%	25.9%

Fuente: Elaboración Propia con datos de “KPMG’s Corporate and Indirect Tax Survey 2010” KPMG.

Gráfica 2.6 Tasa Máxima en Impuestos al Consumo – Países Miembros de la OCDE

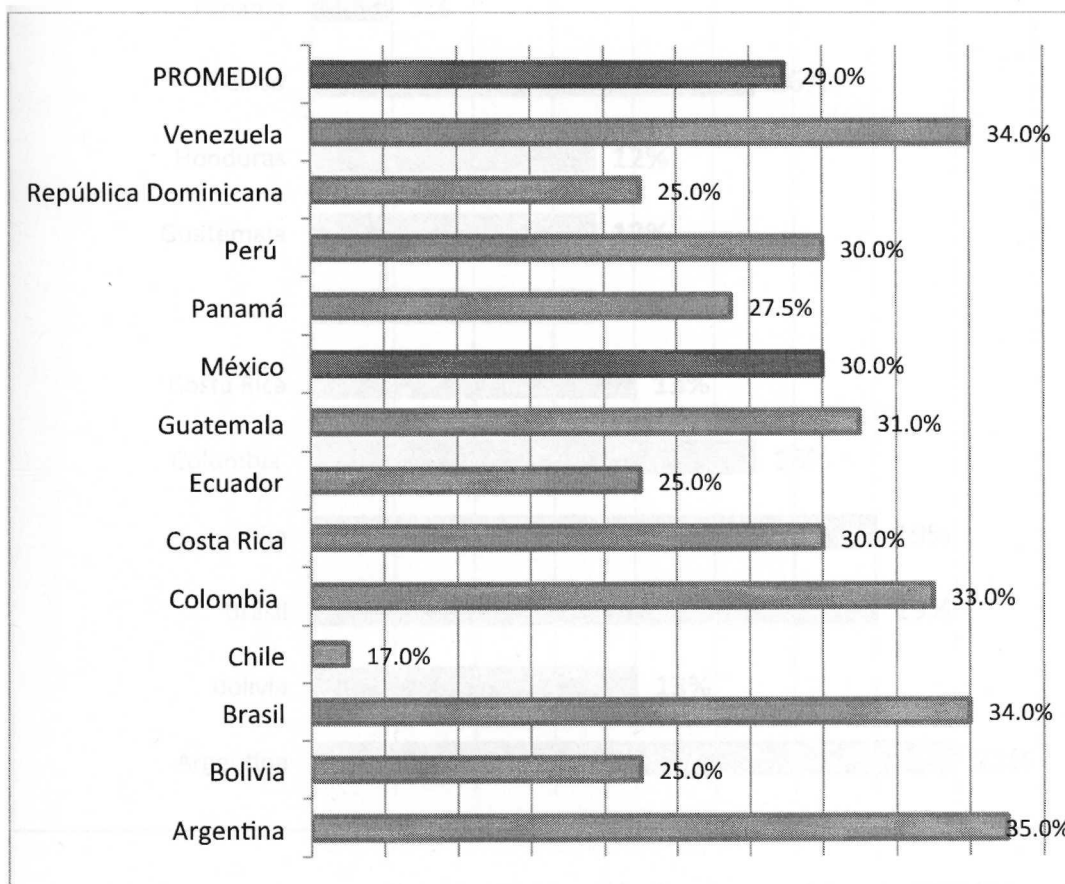
País	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Australia	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%
Austria	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%
Bélgica	21%	21%	21%	21%	21%	21%	21%
Canadá	7%	7%	7%	6%	5%	5%	5%
Chile	19%	19%	19%	19%	19%	19%	19%
República Checa	22%	19%	19%	19%	19%	19%	20%
Dinamarca	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%
Finlandia	22%	22%	22%	22%	22%	22%	23%
Francia	19.6%	19.6%	19.6%	19.6%	19.6%	19.6%	19.6%
Alemania	16%	16%	16%	19%	19%	19%	19%
Grecia	18%	18%	19%	19%	19%	19%	23%
Hungría	25%	25%	20%	20%	20%	20%	25%
Islandia	24.5%	24.5%	24.5%	24.5%	24.5%	24.5%	25.5%
Irlanda	21%	21%	21%	21%	21%	21.5%	21%
Israel	17%	18%	16.5%	15.5%	15.5%	15.5%	16%
Italia	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%
Japón	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%
Corea	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%
Luxemburgo	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%
México	15%	15%	15%	15%	15%	15%	16%
Países Bajos	19%	19%	19%	19%	19%	19%	19%
Nueva Zelanda	12.5%	12.5%	12.5%	12.5%	12.5%	12.5%	12.5%
Noruega	24%	25%	25%	25%	25%	25%	25%
Polonia	22%	22%	22%	22%	22%	22%	22%
Portugal	19%	19%	21%	21%	21%	20%	21%
Rep. Eslovaca	19%	19%	19%	19%	19%	19%	19%
Eslovenia	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%
España	16%	16%	16%	16%	16%	16%	18%
Suecia	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%
Suiza	7.6%	7.6%	7.6%	7.6%	7.6%	7.6%	7.6%
Turquía	18%	18%	18%	18%	18%	18%	18%
Reino Unido	17.5%	17.5%	17.5%	17.5%	17.5%	15%	17.5%
Estados Unidos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
PROMEDIO OECD	17.32%	17.29%	17.19%	17.22%	17.19%	17.10%	17.66%

Fuente: Elaboración Propia con datos de “KPMG’s Corporate and Indirect Tax Survey 2010” KPMG.

De las gráficas anteriores es posible observar que en materia de impuestos al ingreso, México muestra una tendencia a ir por encima del promedio de los países de la OCDE. No obstante, sucede lo opuesto respecto de los impuestos a la venta de bienes y servicios.

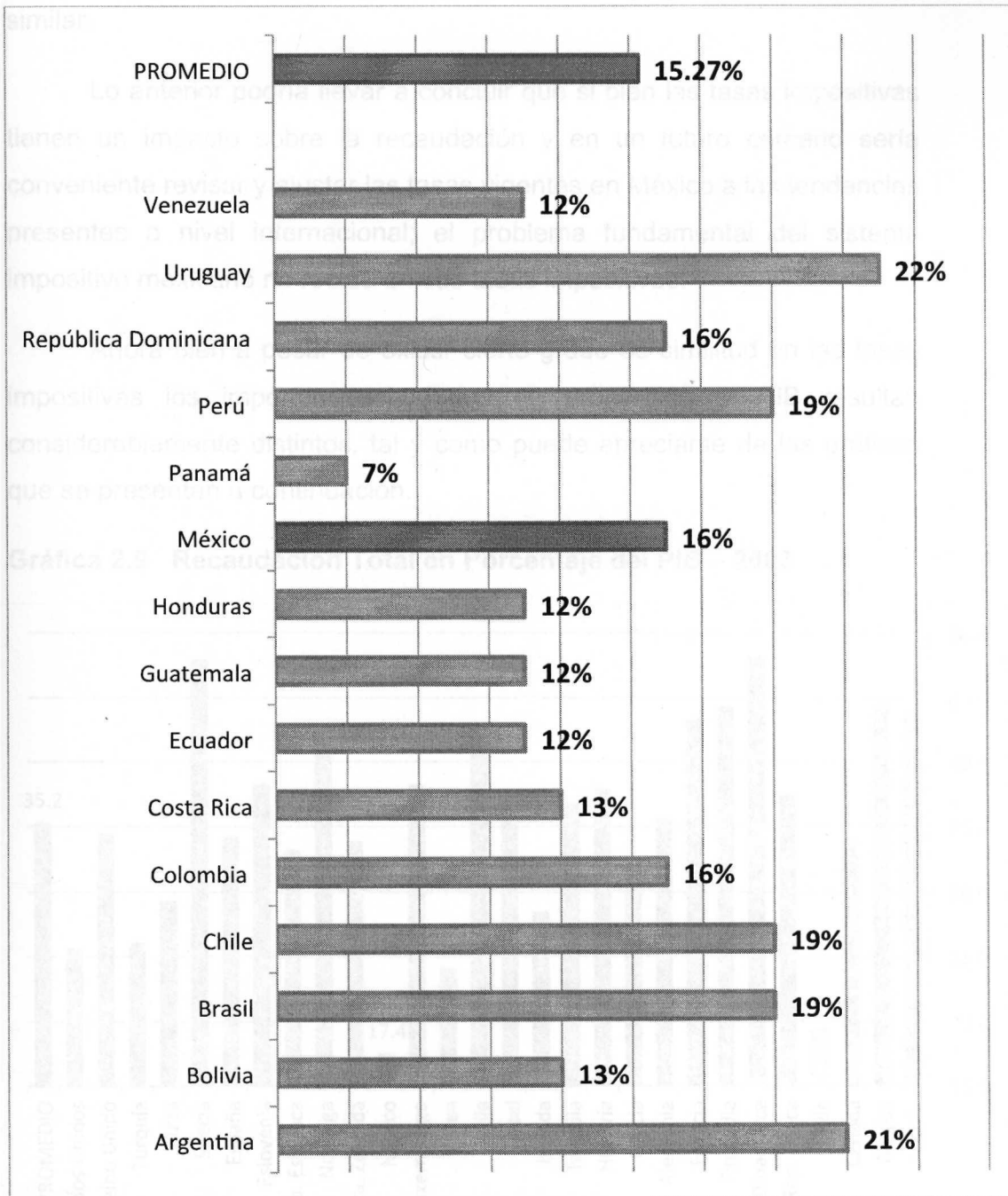
Ahora bien a fin de hacer una comparación efectiva, y toda vez que han sido presentados los datos correspondientes a los países miembros de la OCDE, se procede a presentar los datos relativos a las tasas impositivas máximas que estuvieron en vigor dentro de la región Latinoamericana en el año 2010.

Gráfica 2.7 Tasa Máxima en Impuestos al Ingreso – Latinoamérica 2010



Fuente: Elaboración Propia con datos de “KPMG’s Corporate and Indirect Tax Survey 2010” KPMG

Gráfica 2.8 Tasa Máxima en Impuestos al Consumo – Latinoamérica 2010



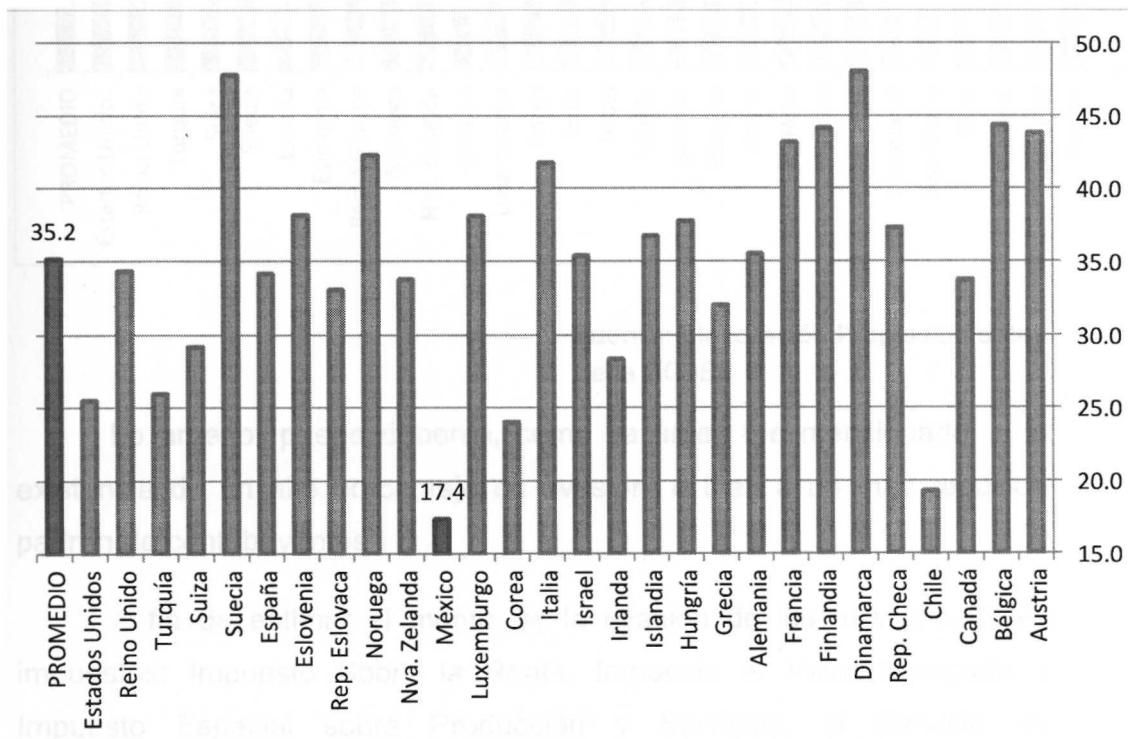
Fuente: Elaboración Propia con datos de "KPMG's Corporate and Indirect Tax Survey 2010" KPMG

Ahora bien al comparar a México con otros países de la región es posible observar que las tasas impositivas guardan un comportamiento similar.

Lo anterior podría llevar a concluir que si bien las tasas impositivas tienen un impacto sobre la recaudación y en un futuro cercano sería conveniente revisar y ajustar las tasas vigentes en México a las tendencias presentes a nivel internacional; el problema fundamental del sistema impositivo mexicano no reside en sus tasas impositivas.

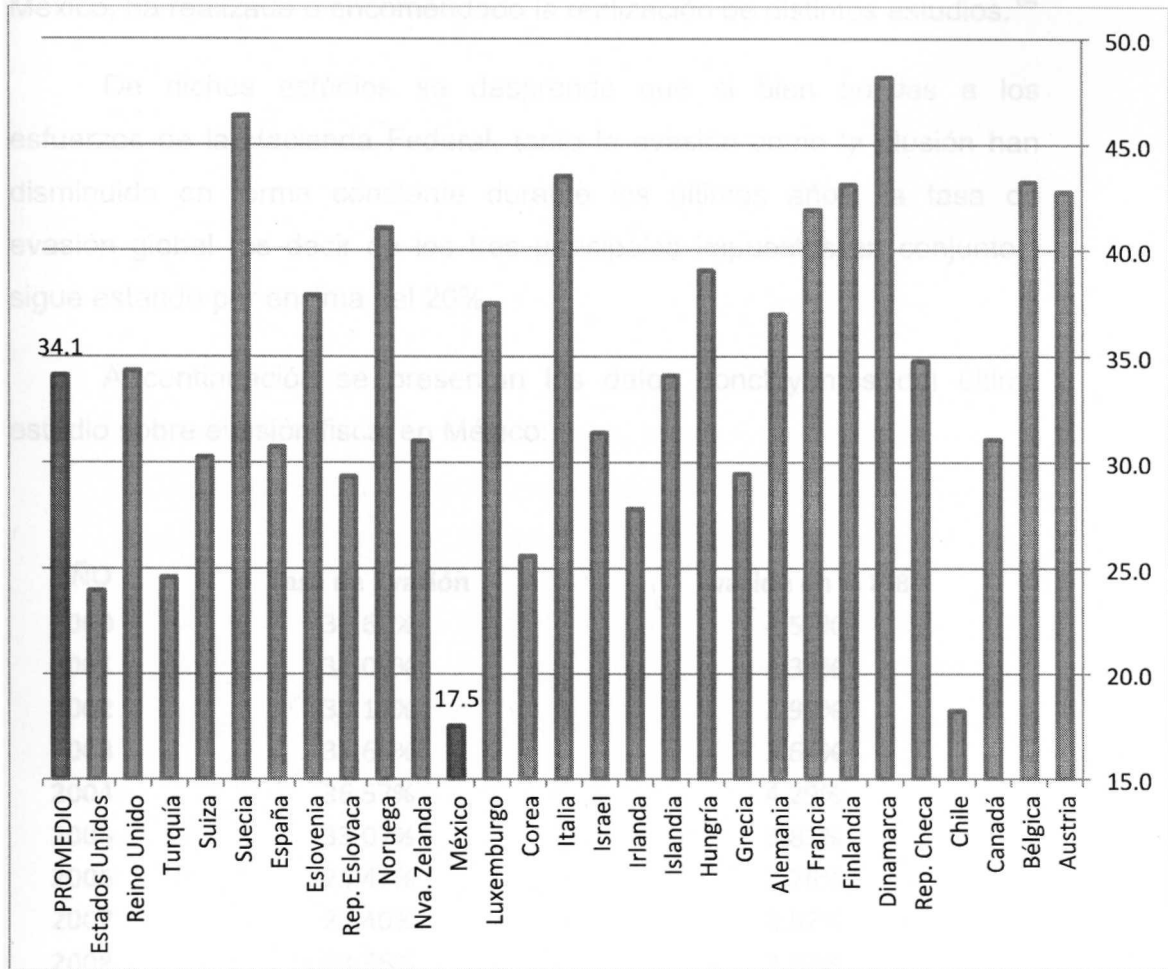
Ahora bien a pesar de existir cierto grado de similitud en las tasas impositivas los importes recaudados en proporción al PIB resultan considerablemente distintos, tal y como puede apreciarse de las gráficas que se presentan a continuación.

Gráfica 2.9 Recaudación Total en Porcentaje del PIB – 2003



Fuente: Elaboración Propia con datos de la OCDE.

Gráfica 2.10 Recaudación Total en Porcentaje del PIB – 2009



Fuente: Elaboración Propia con datos de la OCDE.

Lo anterior puede deberse, como ya antes fue mencionado, a la existencia de un alto porcentaje de evasión, o bien a un muy reducido padrón de contribuyentes .

A fin de estimar el monto de la evasión de los tres principales impuestos: Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado e Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, el Servicio de

Administración Tributaria, organismo encargado de la recaudación en México, ha realizado o encomendado la realización de distintos estudios.⁶⁴

De dichos estudios se desprende que si bien gracias a los esfuerzos de la Hacienda Federal, tanto la evasión como la elusión han disminuido en forma constante durante los últimos años, la tasa de evasión global (es decir de los tres principales impuestos en conjunto) sigue estando por encima del 20%.

A continuación se presentan los datos concluyentes del último estudio sobre evasión fiscal en México:

AÑO	Tasa de Evasión	Evasión en % PIB
2000	39.61%	4.57%
2001	37.08%	4.34%
2002	34.10%	3.98%
2003	31.65%	3.64%
2004	36.57%	4.29%
2005	33.07%	3.81%
2006	25.47%	2.76%
2007	23.40%	2.57%
2008	23.36%	2.62%

Fuente: “Evasión Global de Impuestos: Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado e Impuesto Especial sobre Producción y Servicios no Petrolero”. ITESM. Centro de Estudios Estratégicos.

⁶⁴ Evasión Global de Impuestos: Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado e Impuesto Especial sobre Producción y Servicios no Petrolero. ITESM. Centro de Estudios Estratégicos. Campus Ciudad de México a 31 de enero de 2010. Investigador Coordinador Hugo Javier Fuentes Castro. Ver también: Medición de la Evasión Fiscal en México. ITAM. 2006. Reporte llevado a cabo por el Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas del Instituto Tecnológico Autónomo de México a invitación del Servicio de Administración Tributaria.

Dentro de los resultados del estudio en cita, se puede encontrar también la composición de la evasión; información que resulta en extremo útil al momento de construir la agenda impositiva, pues el estar en posibilidad de definir y presentar alternativas de solución adecuadas al problema impositivo implica, entre otros, un conocimiento sobre qué impuestos y qué tipo de contribuyentes son los más proclives a la evasión.

En este sentido, el estudio antes mencionado arrojó los siguientes resultados:

1. Al año 2000 la mayor parte de la evasión se presentaba en el Impuesto Sobre la Renta (*en específico en el impuesto a cargo de las empresas y los asalariados*).
2. Para el año 2008 el Impuesto Sobre la Renta sólo representaba un 12.9% de la evasión global (20% menos que en 2000) y cerca de 1.3% del PIB. Este porcentaje al 2008, se encontraba compuesto de la siguiente manera:
 - Personas físicas con actividades empresariales o ingresos por arrendamiento: 0.3 - 0.4% del PIB;
 - Asalariados: 0.37% del PIB;
 - Impuesto Sobre la Renta a cargo de empresas: 0.32% del PIB;
 - Impuesto Sobre la Renta a cargo de “Pequeños Contribuyentes:” 0.19% del PIB.
3. La tendencia decreciente en la evasión del Impuesto Sobre la Renta se debe principalmente a dos causas: una disminución del Impuesto Sobre la Renta a cargo (derivado de la concesión de subsidios u otros privilegios) y un aumento en el impuesto recaudado.

4. Al ejercicio 2008, el impuesto más evadido era el Impuesto al Valor Agregado. Al ejercicio 2007, el monto de Impuesto al Valor Agregado evadido equivalía a un 0.91% del PIB.
5. Respecto del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios no petrolero, el estudio refiere que la tasa de evasión en 2008 fue de 9.11%, lo que representaba un 0.04% del PIB.

Es de notar que al determinar la diferencia entre el impuesto efectivamente recaudado y el impuesto “potencial” el estudio no incluye dentro el impuesto que se elude (es decir el impuesto que no se paga en virtud de beneficios previstos en ley). No obstante ello una tasa de evasión superior al 20% deja en evidencia la existencia de una falla grave en el sistema recaudatorio mexicano.

Ahora bien, al inicio del apartado se hizo énfasis en que la baja recaudación puede tener como origen tasas impositivas deficientes, tasas de evasión altas o un padrón de contribuyentes reducido.

De esta manera, una vez analizada la efectividad de las tasas impositivas vigentes a la luz de las tendencias internacionales y de la región Latinoamericana, así como la tasa de evasión en México y la composición de la misma; resta por estudiar la composición del padrón de contribuyentes.

En relación con lo anterior, al inicio del apartado también se hizo referencia al hecho que la forma en que el ingreso se encuentra distribuido y concentrado en la población mexicana, tiene como resultado una reducida base de contribuyentes. A lo anterior, habría que adicionar la elusión fiscal, destacando que para el caso particular mexicano, los estudios⁶⁵ demuestran que los tratamientos especiales representan un costo o gasto fiscal, estimado entre un 8.5 y 9.5% del PIB. Es decir que si

⁶⁵ Id.

no existieran en la legislación impositiva exenciones ni privilegios, el monto recaudado podría aumentar hasta en un 9.5% del PIB.

Los gastos fiscales han sido definidos en la literatura y en la práctica, como aquellos tratamientos de carácter impositivo que significan una disminución en la recaudación tributaria, y dan lugar a la aplicación de regímenes de excepción. Son cualquier desviación de la “estructura normal” de un gravamen, que como tal se constituye en un régimen impositivo favorable para cierto tipo de ingresos o sectores de actividad y que tienen objetivos extra fiscales o de política económica.⁶⁶

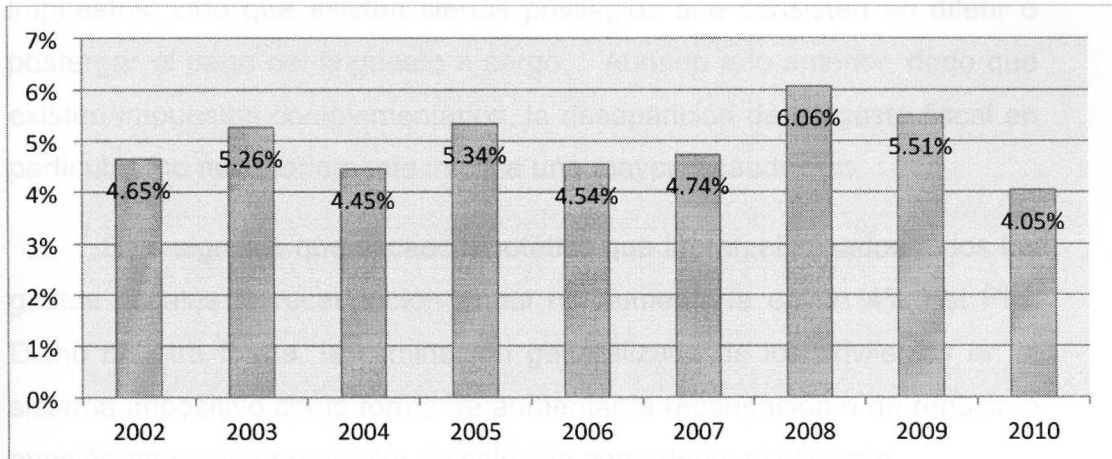
En otras palabras los “gastos fiscales” son los importes que no se recaudan en virtud de las exenciones, reducciones, desgravaciones y otros privilegios previstos en la ley; que no sólo erosionan la base de contribuyentes sino también afectan las arcas del Gobierno Federal y el ingreso disponible para gasto público.

En México, la práctica de elaborar un presupuesto de gastos fiscales inició en el año 2002. Desde entonces y hasta el año 2010 el importe total de los gastos fiscales presupuestados ha fluctuado entre un 4% y un 6% del PIB, siendo el 2008 el ejercicio con mayor gasto fiscal y el 2010 el año con menor presupuesto. Estos datos pueden observarse mejor en la gráfica que se presenta 2.11.

A la luz de los datos presentados cobra mayor relevancia el tema del gasto fiscal dentro de la materia impositiva ya que el importe de los mismos supera los montos recaudados por el Impuesto Sobre la Renta o el Impuesto al Valor Agregado. Para efecto de lograr una mejor exposición a continuación se incluye una gráfica donde se contrasta el importe recaudado por cada uno de los tres impuestos principales con el gasto fiscal anual, representado en términos del PIB.

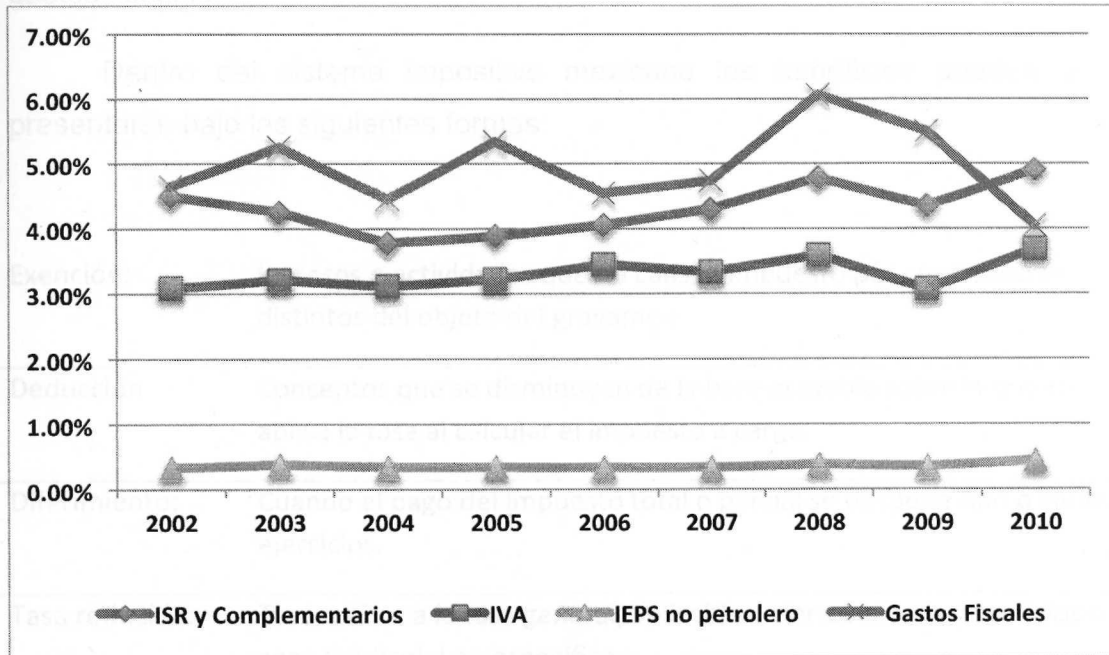
⁶⁶ Presupuesto de Gastos Fiscales para el ejercicio 2010.

Gráfica 2.11 Gastos Fiscales como Porcentaje del PiB. 2002 – 2010.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México y Presupuestos de Gastos Fiscales para los ejercicios 2002 a 2010.

Gráfica 2.12 Impuestos y Gastos Fiscales como Porcentaje del PiB.



Fuente: Elaboración propia. datos del Banco de México y los Presupuestos de Gastos Fiscales para los ejercicios 2002 – 2010.

Es de destacar que no todo gasto fiscal exime o reduce el pago de impuestos, sino que existen ciertos privilegios que consisten en diferir o postergar el pago del impuesto a cargo. Aunado a lo anterior, dado que existen impuestos complementarios, la desaparición de un gasto fiscal en particular no necesariamente implica una mayor recaudación.

Esto significa que el caso hipotético que fueran eliminados todos los gastos fiscales la recaudación anual no aumentaría en un 4% del PIB. Dicho de otra forma, la eliminación generalizada de los privilegios en el sistema impositivo como forma de aumentar la recaudación o de reducir la evasión no es una propuesta de solución congruente ni eficiente.

Así, elaborar una definición adecuada y completa del problema impositivo en la agenda pública, se requiere tener identificadas las verdaderas áreas de oportunidad que existen en la estructura impositiva actual, para lo cual es fundamental realizar un análisis individual de los gastos fiscales.

Dentro del sistema impositivo mexicano los beneficios pueden presentarse bajo las siguientes formas:

Exención:	Ingresos o actividades que no causan impuesto por considerarse distintos del objeto del gravamen.
Deducción	Conceptos que se disminuyen de la base gravable sobre la que se aplica la tasa al calcular el impuesto a cargo.
Diferimiento:	Cuando el pago del impuesto total o parcial se pospone uno o varios ejercicios.
Tasa reducida:	Tasa menor a la tasa general, aplicable a ciertos bienes y servicios o ur zona territorial en específico.

Régimen Sectorial: Sistema especial de tributación afecto a un sector específico de la industria.

Crédito fiscal:	Importe resultante cuando el monto de las deducciones es mayor a los ingresos gravados, que puede descontarse de otros impuestos a cargo.
Facilidades administrativas:	Deducciones permitidas sin la necesidad de comprobantes.
Subsidio:	Gratificaciones otorgadas por el Gobierno Federal.

Fuente: Presupuesto de Gastos Fiscales 2010

Así el presupuesto oficial de gastos fiscales para el ejercicio 2010, estimado en un total de \$553,749.10 millones de pesos, monto equivalente a 4% del PIB se encontraba conformado de la siguiente manera:

Gasto Fiscal por Impuesto	Millones de Pesos	% PIB
Deducciones ISR Corporativo	14,086.80	0.10%
Deducciones IETU	5,601.50	0.04%
Deducciones ISR Personas Físicas	6,219.00	0.05%
Exenciones ISR Personas Físicas	56,084.50	0.41%
Exenciones IESP	6,673.70	0.05%
Regímenes Sectoriales ISR Corporativo	7,943.50	0.06%
Regímenes Sectoriales ISR Personas Físicas	2,726.80	0.02%
Regímenes Sectoriales IETU	1,887.20	0.01%
Diferimiento ISR Corporativo	73,946.70	0.54%
Diferimiento IETU	14,701.90	0.11%
Créditos Fiscales IETU	42,045.60	0.31%
Facilidades Administrativas ISR Corporativo	12,938.20	0.09%
Subsidio para el empleo	33,142.70	0.24%

TOTAL ISR Y COMPLEMENTARIOS	\$277,998.10	2.03%
Exenciones IVA	42,017.40	0.31%
Tasa 0%	154,609.70	1.13%
Tasa 11% - Zona Fronteriza	16,931.10	0.12%
TOTAL IVA	\$213,558.20	1.56%
IESP A GASOLINA Y DIESEL	\$54,355.10	0.40%
ESTIMULOS FISCALES	\$7,837.70	0.06%
TOTAL	\$553,749.10	4.05%

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Gastos Fiscales 2010.

Puede observarse que los principales rubros de gasto fiscal corresponden a las exenciones en Impuesto Sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado, la tasa 0% de Impuesto al Valor Agregado, el diferimiento del Impuesto Sobre la Renta Corporativo, y el Impuesto Especial a la venta de gasolina y diesel.

Es de especial importancia considerar lo anterior al momento de definir la agenda de reforma impositiva no sólo por el costo que representan para las finanzas públicas; sino también, porque al tratarse de desviaciones respecto de la estructura normal del impuesto, cualquier modificación a la estructura normal implicará un incremento en el gasto fiscal. Es decir un incremento en la tasa general del Impuesto al Valor Agregado no solo aumenta el importe recaudado sino también el importe que se deja de recaudar en virtud de la tasa 0%.

Para concluir el presente apartado es de señalar que los datos demuestran que la recaudación en México está por debajo del promedio

internacional, siendo las causas principales de lo anterior la existencia de una base de contribuyentes reducida, una tasa de evasión superior al 20% y un gasto fiscal que equivale a cerca del 4% del PIB, o dicho de otra forma casi la mitad de lo efectivamente recaudado).

Así pues, la construcción de una agenda de reforma tributaria adecuada y eficaz habrá de enfocarse en incrementar la recaudación mas no a través del aumento en las tasas impositivas, sino mediante el combate a la evasión y la eliminación reflexiva de algunos gastos fiscales.

b. Dependencia de los ingresos petroleros

Actualmente los ingresos federales provienen de la recaudación de gravámenes (*ingresos tributarios*), la actividad petrolera (*los llamados "ingresos petroleros"*) y una proporción menor de la venta de bienes, rendimientos financieros u otros.

Al hablar de ingresos petroleros del Gobierno Federal, se incluye la totalidad de cobros que en se hacen a Petróleos Mexicanos por extraer, procesar, vender y exportar crudo así como los ingresos netos propios de la paraestatal, es decir lo que le resta a PEMEX después de pagar impuestos y derechos. Y en un tercer lugar los "otros" ingresos como son los ingresos propios de organismos paraestatales, ingresos derivados de financiamientos, o bien de la venta de bienes propios de la Federación.

Así pues, dentro del presupuesto de ingresos que se elabora en forma anual se consideran como ingresos petroleros los siguientes:

- Derechos por hidrocarburos
- Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, con que se grava la venta de gasolina y diesel
- Impuesto a los Rendimientos Petroleros (vigente a partir del 2006)

- Aprovechamiento sobre Rendimientos Excedentes (en vigor hasta el ejercicio 2006)
- Los ingresos propios de PEMEX
-

Destacándose que cuando se habla de “ingresos petroleros del Gobierno Federal” se incluyen todos los anteriores a excepción de los ingresos propios de la paraestatal.

Merece especial atención el hecho que dentro de los ingresos petroleros se contabilice el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios causado por la venta de combustible, primordialmente la gasolina y el diesel. Máxime que el Impuesto al Valor Agregado ocasionado por la venta de combustible se contabiliza dentro de los ingresos tributarios, si bien se le asigna un apartado distinto del Impuesto al Valor Agregado ingresado por otros conceptos.

Es de notar que el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios a combustibles no funciona como el Impuesto al Valor Agregado donde se aplica una tasa fija del 11 o 16% sobre el precio del litro de gasolina o diesel, sino que varía en función del precio internacional del petróleo, situación que ha provocado que desde mediados de 2005, el IEPS recaudado por venta de combustible sea en la mayoría de los casos “negativo”.⁶⁷

Hecho que, dicho sea de paso, es un caso único en el mundo; y que implica que en vez de obtener ingresos por la venta de estos productos, el gobierno los ha estado subsidiando. Precisamente por esta razón, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios recaudado por la venta de combustible, suele ser considerado un ingreso petrolero, aunque como su nombre lo indica el cobro reviste la forma de un impuesto.

⁶⁷ Reporte Anual que se presenta de acuerdo con las disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valores y otros participantes del mercado para el año terminado el 31 de diciembre de 2010.

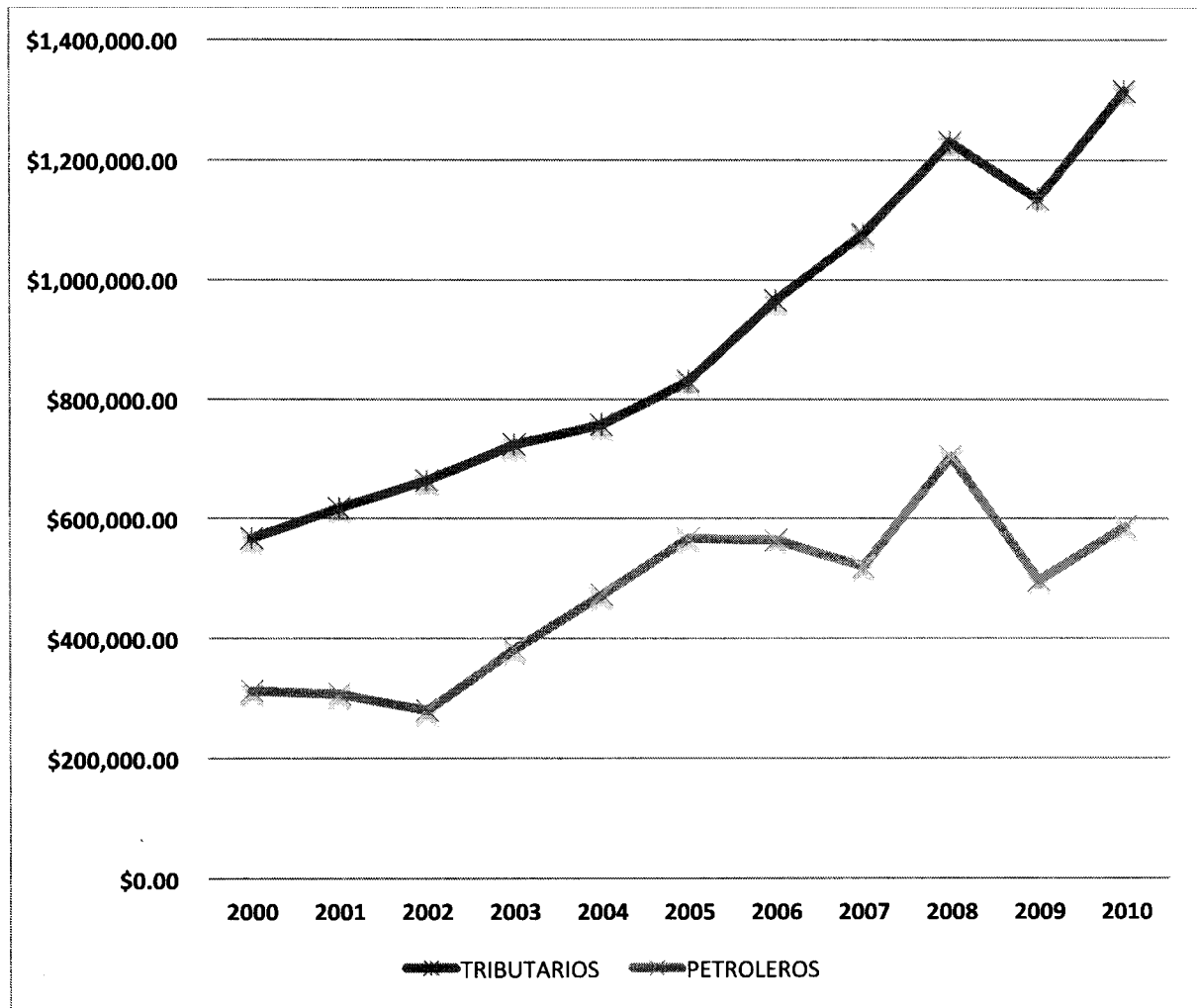
Aunado a lo anterior, no se pierde de vista que el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios recaudado por la venta de combustible es un impuesto de tipo indirecto, que como tal busca gravar el consumo y por ende repercuten en el consumidor final no el productor ni en los intermediarios. Así pues, el sujeto que efectivamente paga estos impuestos (o quien recibe el subsidio, en el caso particular del “impuesto negativo”) es aquél que compra la gasolina y no propiamente PEMEX. Así tanto la paraestatal como sus distribuidores, actúan simplemente como retenedores del impuesto que posteriormente será enterado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Entonces puede decirse que, en un sentido estricto, los ingresos obtenidos en virtud de la imposición de un gravamen a la venta de combustible, en su carácter de impuesto especial tienen la naturaleza de tributo; independientemente del sector económico que les da origen; y en consecuencia debieran incluirse en el rubro de ingresos por tributos.

Ahora bien el efecto de considerarlo uno u otro es importante, especialmente en los años que el impuesto fue “negativo; ya que de ser considerado como un ingreso petrolero, el porcentaje que éstos ingresos hubieran representado para la Federación durante el ejercicio 2008 hubiera ascendido a un 33.7% mientras que de ser considerados como ingreso tributario, los ingresos petroleros del Gobierno Federal hubieran constituido el 44.3% de los ingresos totales del Gobierno Federal.

A fin de ilustrar mejor lo anteriormente expuesto, se presentan dos gráficas de manera que sea más fácil observar el comportamiento de los ingresos petroleros de la última década. En primer lugar se observa el comportamiento de los ingresos del gobierno federal en la forma tradicional en que se presentan, es decir considerando los importes recaudados en concepto de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios a la venta de combustible como ingreso petrolero.

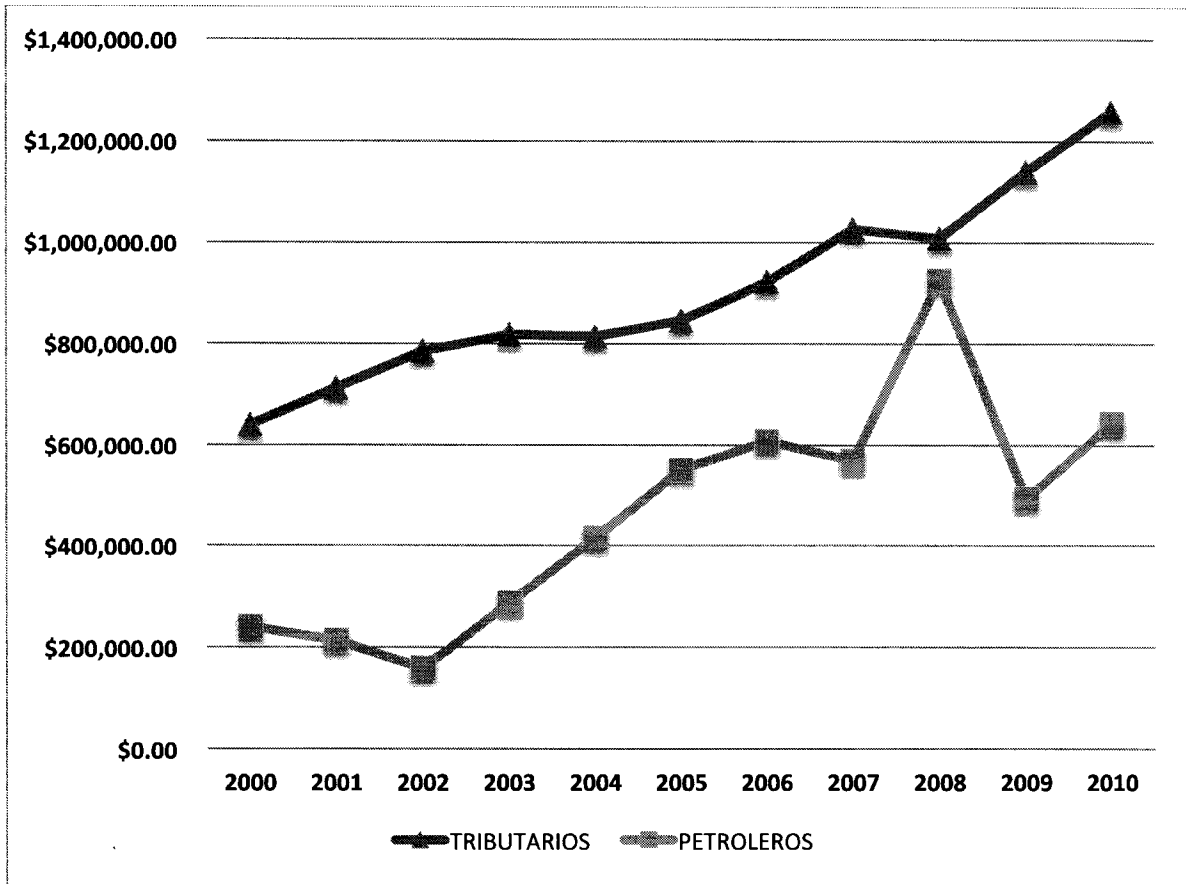
Gráfica 2.13 Ingresos del Gobierno Federal. 2000 – 2010.



Fuente: Elaboración propia. Datos del Banco de México. Cantidades en Millones de Pesos actualizadas a Diciembre 2010.

A su vez, la siguiente gráfica permite comparar la proporción que representarían los ingresos tributarios en el presupuesto de ingresos del gobierno federal de considerar el impuesto a la venta de combustible como ingreso tributario. Es de notar que de ser esta la metodología utilizada, en el ejercicio 2008 los ingresos petroleros casi hubieran igualado lo recaudados por concepto de tributos.

Gráfica 2.14 Ingresos del Gobierno Federal. 2000 – 2010.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México. Cantidades en Millones de Pesos actualizadas a Diciembre 2010.

Ahora bien, la abundancia de ingresos petroleros no implica *per se*, más que la existencia de un flujo de efectivo que deriva de la explotación de un recurso no renovable que a partir del 2005 empezó a declinar.

Sin embargo, toda vez que tal y como ha asentado en los apartados previos, la recaudación de impuestos en México continúa rezagada a pesar de los esfuerzos del Gobierno Federal. Si a ello se suma el hecho que los presupuestos de ingresos han variado poco durante la última década, y que el gasto público mantiene una tendencia a la alza; es posible concluir que los ingresos petroleros son utilizados para

complementar importes no recaudados, y que verdaderamente existe una dependencia presupuestal de los ingresos provenientes de la extracción y venta de crudo.

Lo anterior, refuerza la necesidad de incluir el tema de la reforma impositiva en la agenda de gobierno, pues no será posible lograr la estabilidad macroeconómica y un crecimiento sostenido en tanto las finanzas públicas dependan de la actividad petrolera.

2. Mejores Prácticas y Tendencias Internacionales

Los impuestos como su propio nombre lo indican, implican por su propia naturaleza distorsiones en la economía, así pues es imposible hablar de un sistema impositivo ideal, no obstante que la existencia de los distintos gravámenes encuentra su justificación en los fines y objetivos que persigue cada Estado.

Ahora bien, de acuerdo a los estándares un buen sistema impositivo es aquel que permite obtener recursos suficientes para financiar el gasto público, cumplir con los objetivos sociales planteados y coadyuvar al desarrollo de la población en general. Desde un punto de vista estratégico es aquel que genera condiciones estables para inversión a largo plazo, que alienta el comercio internacional.

Desde un punto de vista eficiente será bueno aquel sistema tributario que minimice la carga administrativa, que cuente con reglas claras, que sea consistente con los principios constitucionales propios y las prácticas internacionales, que no deje margen a la comisión de arbitrariedades por parte de las autoridades, que sea aplicado de manera consistente y que genere un ambiente de confianza entre los contribuyentes y la autoridad tributaria.

Por otra parte, las tendencias en materia de tributaria a nivel internacional giran alrededor de dos ejes: la reducción de los impuestos directos y el aumento en los gravámenes al consumo. Lo anterior con el fin de incentivar la inversión sin mermar los ingresos por impuestos.⁶⁸

La segunda tendencia observada es la inclusión de “Impuestos a Tasa Única” (*más conocidos por su nombre en inglés “Flat Tax”*). Con lo cual se pretende aumentar la recaudación a través de la eliminación de regímenes especiales y demás privilegios fiscales; ya que al mantener una base gravable simple no sólo se simplifica el cálculo y se alienta el cumplimiento espontáneo, sino que además se eliminan las oportunidades de eludir el pago de impuestos.

Un caso de éxito en la adopción del un impuesto a tasa única es el de Eslovaquia, el primero de los países europeos en introducir un “flat tax”⁶⁹ en el año 2004. Resulta de importancia señalar que en el caso particular de Eslovaquia el objetivo no era el de aumentar el padrón de contribuyentes sino atraer inversión extranjera y reactivar su economía, aprovechando su privilegiada ubicación geográfica y su postura ante el resto de la Unión Europea.⁷⁰

⁶⁸ Paying Taxes 2010. The World Bank. International Finance Corporation.

⁶⁹ El término “flat tax” (impuesto plano) suele utilizarse para referirse a los casos en que el ingreso o renta personal se grava a una tasa única, en vez de utilizar tasas progresivas en función del nivel de ingresos. Este tipo de impuestos, destacan por su presunta simplicidad, y de acuerdo a estudios realizados fomentan el cumplimiento espontáneo y disminuyen los costos administrativos. Ver Mitchell, Daniel J. “A Brief Guide to the Flat Tax” Heritage Foundation. Julio 7, 2005.

⁷⁰ Es menester recordar que Eslovaquia durante años estuvo bajo un régimen comunista y que no fue sino hasta el año 1993 que formalmente se separó de la República Checa. Fecha a partir de la cual se preocupó por consolidar sus finanzas a través de distintas reformas (al sistema de pensiones, de seguridad social y salud, entre otros) con miras a ser aceptado como miembro de la Unión Europea.

Previo a la reforma, el sistema tributario era complejo y presentaba entre otras distorsiones múltiples tasas, exenciones y deducciones; lo que además de no favorecer la inversión privada propiciaba la evasión. A grandes rasgos, el sistema impositivo previo a la reforma se encontraba conformado por:

- Un Impuesto a la Renta Personal con cinco tipos de tasas: 10%, 20%, 28%, 35% y 38%.
- Un Impuesto a la Renta Corporativa a tasa del 25%
- Un Impuesto a las Ventas a tasa general del 20% con una tasa reducida del 14%.

Todos los impuestos antes mencionados, además del diferencial en tasas presentaban exenciones, excepciones y regímenes especiales o preferenciales. Por ende, la propuesta del ministro de Finanzas Ivan Mikloš consistía en crear un sistema sin tasas especiales, exenciones, excepciones y un mínimo de deducciones.⁷¹

Así el sistema impositivo introducido en el año 2004 manejaba un impuesto a una tasa fija del 19% para personas físicas y corporaciones; tasa que resultaba menor a cuatro de las cinco tasas establecidas para las personas físicas y además disminuía el impuesto a cargo de las empresas en un 6%.

El resultado de la reforma implementada no se dejó esperar, el crecimiento de Eslovaquia excedió las expectativas en forma constante hasta el 2008, inclusive a pesar de que en general Europa experimentó una desaceleración económica. El desempleo se redujo, y la inversión directa extranjera aumentó principalmente en los sectores automotriz y

⁷¹ All Eyes on Slovakia's Flat Tax. Lagace, M. 2007, Abril 30. L. Alfaro, V. Dessain, & A. Damgaard, Entrevistados.

electrónico, gracias a la instalación de plantas por parte de Peugeot y Siemens, respectivamente.⁷²

Para el caso específico de México, la OCDE recomienda ampliar la base de imposición (*es decir tanto el objeto de imposición como los sujetos obligados, requieren ser más amplios*). Lo anterior se lograría, en opinión de dicho organismo, mediante la eliminación de las exenciones, regímenes especiales y tasas reducidas, en especial la tasa 0%.

En este tenor puede citarse como un caso de éxito relacionado con el tema, la reforma tributaria llevada a cabo por Egipto en el año 2005, donde como respuesta a un grave déficit presupuestal (8.4% de su PIB) se llevó a cabo una reforma integral de su régimen impositivo.⁷³

A efecto de lograr lo anterior la administración en turno se abocó principalmente en simplificar el cálculo del impuesto así como las cuestiones relativas a la elaboración y presentación de declaraciones. Para ello se eliminaron las múltiples exenciones y el tratos preferenciales, se dejó solo una deducción (gastos) topada a una cantidad predeterminada. Cabe destacar que aquellas reformas que, como la descrita, optan por buscar un aumento de la base de contribuyentes a través de la reducción de tasas y la eliminación de privilegios fiscales, suelen encontrar resistencia y oposición.

Esta resistencia provoca que muchas propuestas de reforma en tiempos de crisis terminen en un mero aumento de tasas, leyes que contemplan infinidad de excepciones o beneficios, y complejidad en el cálculo de las obligaciones (*derivado de la multiplicidad de exenciones*), de tal manera que en vez de atraer nuevos contribuyentes se afecta aún más

⁷² The Fundamental Tax Reform, December 2004. Mayo 27, 2005. Consultable en la página web del gobierno eslovaco: <http://www.finance.gov.sk>

⁷³ Ramalho, Rita. "Adding a million taxpayers". Celebrating Reform 2007: Doing Business Case Studies. World Bank Group. 2007.

a los ya “cautivos”; lo que a su vez provoca que todos aquellos que carecen de poder de negociación política o el capital necesario para pagar un asesor migren al sector informal.

Por lo anterior, como medida para reducir el impacto de la eliminación de privilegios fiscales, el gobierno egipcio optó por reducir las tasas impositivas entre un 12% y un 20%.

Es de señalar que el nuevo esquema varió también el enfoque de la relación contribuyente. El Estado optó por dar mayor credibilidad a lo declarado por el contribuyente así como también reducir el margen de discrecionalidad de los inspectores de impuestos, no obstante se agravaron las penas por evasión.⁷⁴

El resultado de lo anterior fue singularmente positivo, pues la recaudación creció del 7% al 9% del PIB a pesar de la disminución en las tasas, el padrón de contribuyentes registrados sumó un millón más, se registraron incrementos en el ingreso per cápita y la inversión directa; y el déficit presupuestal se redujo considerablemente en tan sólo un año.⁷⁵

Retomando el caso en estudio y para concluir el presente apartado basta con señalar que dentro del sistema impositivo mexicano existen múltiples fallas que inciden negativamente en los importes recaudados. Resultando pues innegable la necesidad de modernizar el sistema tributario mexicano, en el entendido que no es necesaria la creación o eliminación de los impuestos actuales, ni tampoco aumentar las tasas vigentes.

Tanto los estudios como las experiencias a nivel internacional, han demostrado que es posible superar estas fallas. No obstante lo anterior, la riqueza de recursos no renovables ha hecho posible compensar los

⁷⁴ Id.

⁷⁵ Id.

ingresos faltantes con los recursos obtenidos de la extracción y venta de petróleo; lo que a su vez permite que las fallas del sistema sean obviadas.

Situación que presenta un alto riesgo pues en el momento que el petróleo, o su precio, disminuyan las finanzas públicas se verán envueltas en una crisis de la cual no podrá salirse sin una reforma tributaria estructural.

Capítulo III. El Problema Impositivo en la Agenda Federal del 2001 al 2009.

En los capítulos que preceden se habló sobre el ciclo de las políticas públicas destacándose la importancia de la definición del problema en la agenda para el proceso en sí; y, posteriormente se trató el tema de los fallos estructurales presentes en el sistema impositivo mexicano al año 2000.

Hecho lo anterior, se procede a describir la forma en que fue definido el problema impositivo a que se hizo referencia en el capítulo que precede, dentro de la agenda de gobierno en el periodo 2001 – 2009. El periodo en cita fue elegido por el particular contexto político ya que constituye la primer década de un gobierno de alternancia al mando del Ejecutivo Federal.

Para efectos de lograr una mejor exposición se iniciará describiendo el proceso de conformación de la Agenda Impositiva en México comenzando por la descripción de los objetivos del Ejecutivo Federal, conforme a lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo hasta la votación en el Congreso del "Paquete Económico" correspondiente a cada año del periodo en estudio.

Así pues, tomando en cuenta que algunos de los funcionarios que intervienen en el proceso duran en su encargo sólo tres años, se dividirá el presente capítulo en tres apartados, correlativos a las tres distintas Legislaturas que estuvieron funciones en el periodo de cuenta.

Para proceder en el capítulo cuarto al análisis comparativo de la definición de la agenda en las tres Legislaturas antes señaladas, a la luz de luz del proceso de políticas públicas y la teoría aplicable.

A. El Contexto Político, el Plan Nacional de Desarrollo y la Agenda Institucional en México

1. El Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo moderno tiene su origen en la década de los 70's, donde en un intento por racionalizar la actividad de la administración pública empiezan nuevamente a surgir planes de programación sectorial.⁷⁶ No obstante, la historia deja entrever que los esfuerzos de planear la actividad del sector público en México datan de 1920. En este sentido, puede citarse como primer antecedente la Ley del Consejo Nacional Económico de 1928. La cual creaba un ente autónomo y de consulta obligatoria tanto para la administración pública como la iniciativa privada, cuya función sería el estudio de los asuntos sociales y económicos de la Nación.⁷⁷

Dos años después, en 1930, el Presidente en turno, Pascual Ortiz Rubio, expidió la Ley sobre planeación General de la República con el fin de "coordinar y encausar las actividades de las distintas dependencias de gobierno para conseguir el desarrollo constructivo y material del país". Destaca de esta Ley el hecho que se zonificaba al país de acuerdo a sus características, funciones y usos; no obstante lo anterior sirvió de poco pues los objetivos planteados no fueron cumplidos.⁷⁸

⁷⁶ Nuñez Estrada, Héctor R. (1995) Consideraciones Críticas al Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000. Perspectivas de una Alternativa Nekeynesiana. Gestión y Estrategia. Número 7. Enero – Julio. Universidad Autónoma Metropolitana. Azcapotzalco, México.

⁷⁷ Díaz, Luis Miguel. (1981) Los Estados y el Plan Global de Desarrollo. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Número 2. Abril –Junio. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

⁷⁸ Sánchez Luna, Gabriela. (1996) Evolución Legislativa de la Planeación del Desarrollo y la Planeación Urbana en México. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. UNAM No. 86 Mayo-Agosto.

Fue hasta el sexenio del Presidente Lázaro Cárdenas (1934 - 1940) cuando surge un plan de gobierno al que se le da seguimiento, el “Primer Plan Sexenal del Gobierno Mexicano” así como una serie de planes sectoriales en apoyo del mismo. De este plan destacan dos cosas: en primer lugar que más que un programa político se trata de un plan de reformas económicas y sociales, que fue desarrollado con la participación de los distintos sectores sociales; quizá como una forma de reivindicar las instituciones de reciente creación con la sociedad, así como también de dar respuesta a las demandas populares que surgieron durante la lucha armada.⁷⁹

Más tarde, en 1941 se elabora el Segundo Plan Sexenal como secuela el Plan del General Cárdenas, sin embargo la ejecución del mismo se vio afectada por el inicio de la Segunda Guerra Mundial.

Ya el periodo postguerra el tema del reparto de tierras se había dejado de lado, siendo ahora la preocupación central del gobierno el tema de las finanzas, la inversión pública y el desarrollo integral del país. En este marco, se crea la Comisión Nacional de Inversiones en 1954 con el propósito de establecer objetivos de política hacendaria y social que permitieran al país alcanzar una adecuada tasa de crecimiento.⁸⁰ No obstante, la falta de un Plan General de Desarrollo provocó que al ser puestas en práctica las recomendaciones y programas elaborados por la comisión en cita, fueran modificados a tal grado que los objetivos propuestos no fueron alcanzados.

Aunado a lo anterior con la llegada del presidente López Mateos y la creación de la Secretaría de la Presidencia, la cual incorporó dentro de

⁷⁹ Enríquez Pérez, I. (2008) La transformación de las concepciones sobre el proceso de desarrollo en las políticas públicas mexicanas.

⁸⁰ Salinas Lozano, Raúl. (1957) Comisión de Inversiones. Revista de Administración Pública. Órgano del Instituto de Administración Pública. Sección Mexicana del Instituto de Ciencias Administrativas. Número 5. Enero – Marzo. México, D.F.

su organización a la Comisión de Inversiones, esta última perdió las características que en opinión de los expertos habían sido el motivo de su éxito.⁸¹

El siguiente intento consistió en formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país a corto y largo plazo. El Plan en cuestión sería elaborado por una comisión intersecretarial compuesta principalmente por representantes de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este Plan fijaba tanto metas globales como sectoriales así como una serie de instrumentos para alcanzarlas. Sin embargo, la falta de consideración de las distintas variables macroeconómicas Incidió de manera negativa en la consecución de los distintos objetivos del plan.

Más leyes y planes fueron elaborados en los años subsiguientes, si bien como en los casos anteriores las metas previstas sólo fueron alcanzadas en forma parcial. De los planes en cita, destaca el Plan Básico de gobierno presentado por el candidato a la presidencia del PRI en 1976 si bien sólo por el hecho que su elaboración se llevó a cabo por el Partido y no por una Comisión o dependencia gubernamental, como había sucedido en otras instancias.

En el periodo de 1976 a 1982 los esfuerzos se centraron en revisar y actualizar tanto el marco normativo como los procesos de administración, aunado a ello se buscó involucrar un mayor número de entidades públicas así como los niveles estatal y municipal de gobierno de manera tal que fuera posible obtener beneficios que de otra forma serían difíciles de alcanzar en virtud del despilfarro en recursos, las contradicciones o la apatía.⁸²

⁸¹ Pichardo Pagaza, Ignacio. (1972) Diez Años de Planificación y Administración Pública en México. Ensayos. Instituto Nacional de Administración Pública.

⁸² Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Cabe señalar que lo de destaca en este lapso y el siguiente es la homogeneización en cuanto a metodología, conceptos, enfoques y procedimientos; así como la integración de un documento y su difusión más que la búsqueda activa de la participación de la sociedad.

Puesto que si bien previo a la elaboración del Plan, en Febrero de 1983 se convocó a la sociedad para participar en las actividades de los Foros de Consulta Popular donde amplios grupos de la población tuvieron oportunidad de manifestar inquietudes y propuestas, no obstante esto no implicaría que: “el documento integre todas y cada una de las opiniones recogidas en los diferentes foros sino fundamentalmente aquellas que alcanzaron un significativo grado de consenso y que son compatibles con el marco y las restricciones existentes”.⁸³

Máxime que “en ocasiones, la pluralidad de la sociedad se manifestó en opiniones contraria en torno a un mismo problema. *(Por lo cual)* Al Estado corresponde decidir y en todo momento mantiene la responsabilidad y el compromiso fundamental con las mayorías.”

Con estos precedentes se elabora el Plan Nacional de Desarrollo para el sexenio de Salinas de Gortari, donde queda en claro que el Plan no es sino un mero ejercicio técnico a fin de cumplir con la obligación señalada por la Constitución y la Ley de Planeación.

Más allá de lo anterior, ha habido casos como el sexenio del Presidente Salinas dónde se realizaron acciones trascendentes que no fueron consideradas dentro del Plan, tales como la venta de paraestatales, la reprivatización de la Banca y la firma del Tratado de Libre Comercio, entre otros.

En conclusión los Planes de Gobierno a gran escala han servido para establecer objetivos en materia de beneficio social y metas de

⁸³ Id.

crecimiento económico que rara vez se cumplen; lo que no sólo genera desprestigio sino también apatía.

Pues a pesar de la existencia de foros y buzones para conocer la opinión pública en realidad no se existe un mecanismo de consulta popular establecido en Ley, ni tampoco se encuentra regulada la forma en la cuál las sugerencias que emanan de estos foros de consulta popular serán tomadas en cuenta o incorporadas al Plan Nacional de Desarrollo.

Lo que a su vez se convierte en un problema, ya que al convertirse el Plan Nacional de Desarrollo en un proyecto impulsado por el gobierno (*agenda institucional*) al margen de las aportaciones y propuestas que hacen los miembros de la sociedad; se vislumbra la existencia de rupturas en el proceso de agendación al momento de transitar de la agenda institucional a la agenda legislativa.

2. La Agenda Institucional en México

Ya en un apartado anterior, al referir al ciclo de las políticas públicas se destacó la importancia del proceso de agendación. No obstante es menester enfatizar que al tratar el concepto de “agenda” puede estarse hablando de algo tan concreto como un listado de iniciativas de ley como también a las diversas ideas alrededor de la existencia y magnitud de problemas sociales y la forma en que éstos deben ser abordados por el sector pública, la iniciativa privada o bien, en forma conjunta por ambos.

En este orden de ideas, Birkland identifica cuatro niveles en la fase de agenda en el ciclo de las políticas públicas. La primera y más general es denominada por este autor como la “agenda universal” misma que se define como aquella que contiene todas las ideas que pueden ser llevadas

a discusión en una sociedad o sistema político.⁸⁴ Es decir que la “agenda universal” incluye todas las ideas de políticas que han sido llevadas a discusión por un individuo o grupo cualquiera de la sociedad.

El segundo nivel, identificado por Birkland como “agenda sistémica” es aquel que contiene cualquier idea que puede ser considerada por los participantes en el proceso de la política pública. Dicho de otra manera, esta “agenda” se encuentra conformada por todos los asuntos que los miembros de una comunidad política definen como importantes y dignos de atención pública.

Sólo los problemas que han llegado a la agenda sistémica tendrán posibilidad de moverse al nivel de “agenda institucional” la cual se identifica como un subgrupo de la agenda sistémica, que difiere de la anterior en cuando a que la misma se conforma únicamente por los elementos que serán considerados por las autoridades en forma “seria y activa.”

En este nivel de la agenda institucional todos los cuerpos políticos que conforman el gobierno – principalmente ejecutivo y legislativo – proponen los asuntos públicos que pudieran atenderse en un determinado periodo gubernamental.

Finalmente, se encuentra el nivel la agenda de decisión, también llamada agenda parlamentaria o agenda legislativa, la cual se encuentra conformada por los asuntos sobre los cuáles el aparato gubernamental ha decidido actuar. En este sentido, Birkland destaca que las iniciativas de ley turnadas y estudiadas por los comités respectivos no formarán parte de la agenda de decisión sino hasta el momento en que las mismas sean sometidas a votación del Pleno.

⁸⁴ Birkland, T. *Agenda Setting in Public Policy* en Fischer, F., Miller, G., Sindy, M. *Handbook of Public Policy Analysis*. Taylor & Francis Group, LLC. 2007.

Por último Birkland señala que el objetivo de los distintos grupos suele ser el lograr mover un asunto de la agenda sistémica a la agenda institucional, o a la inversa evitar que un asunto llegue a forma parte de la agenda institucional.

No obstante en el caso en estudio puede, tal y como más adelante podrá observarse, la ruptura más severa en el proceso de agendación tiene lugar en el tránsito de la agenda institucional a la agenda legislativa.

Siendo la posible causa de lo anterior el que actores con poder de veto se oponen a que temas de la agenda institucional penetren el nivel de la agenda legislativa. Pues no se pierde de vista que en el caso específico de la agenda legislativa o parlamentaria, el Congreso tiene el predominio sobre el resto de las instituciones.

En este sentido, de una revisión a las iniciativas en materia de reforma impositiva, presentadas ante el Congreso durante el lapso que comprende los años del 2000 al 2009, se desprende el hecho que la mayor parte de las propuestas provienen de diputados y senadores en lo individual, si bien las reformas a gran escala fueron, en su mayoría, promovidas por el Ejecutivo Federal.⁸⁵

En otras palabras, mientras que las propuesta de reforma del Presidente de la República trataron temas como la creación y eliminación de impuestos o modificaciones a la base y forma de cálculo de los impuestos en vigor; las iniciativas presentadas por otros actores, en su mayoría atendían a la modificación del texto de un artículo.⁸⁶

⁸⁵ El detalle de las propuestas presentadas en el lapso en estudio ante el Congreso, sustento de la afirmación anterior, puede encontrarse en los anexos del presente trabajo.

⁸⁶ La totalidad de propuestas presentadas, así como el contenido de las mismas, puede ser consultada directamente en la página de internet del Congreso de la Unión. Aunado a lo anterior, lo dicho puede corroborarse de los datos provistos los anexos del presente trabajo.

Podría entonces afirmarse que en materia fiscal las reformas de fondo suelen ser impulsadas principalmente por el Ejecutivo Federal, de ahí que pudiera afirmarse que es éste el actor central. Afirmación que encuentra mayor sustento en lo dispuesto por el artículo 26, apartado A, cuyo texto se transcribe a continuación:

Artículo 26.

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

Tal y como fue antes señalado, por mandato constitucional los objetivos del Gobierno Federal en turno (*a los cuales habrán de sujetarse obligatoriamente todos los programas de la administración pública federal*) deben estar previstos en el Plan Nacional de Desarrollo. Conforme a lo establecido en ley, dicho documento será elaborado por el titular del Poder Ejecutivo Federal previa consulta de los diversos grupos sociales y posteriormente deberá ser aprobado por el Poder Legislativo y publicado

en un plazo no mayor a seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión.⁸⁷

Si bien la historia ha dejado entrever que el Plan Nacional de Desarrollo más que constituirse en una verdadera agenda ha quedado reducido a un mero ejercicio técnico que tiene como fin dar cumplimiento a un mandato constitucional, lo cual a su vez representa un problema en el proceso de agendación pues propicia discordancias entre la agenda institucional y la agenda legislativa.

Ahora bien, con independencia de que la Ley le confiera al Ejecutivo Federal el carácter de responsable de la conducción de la planeación nacional, y que la falta de definición en la determinación del Plan Nacional de Desarrollo permita que el mismo se convierta en un plan del Presidente; ello no implica que su opinión sea única o absoluta.

Entre los otros involucrados podemos contar en primer lugar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, órgano de la Administración Pública encargado de coordinar las actividades de Planeación Nacional del Desarrollo⁸⁸; elaborar el Plan Nacional de Desarrollo⁸⁹; y participar de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia.⁹⁰

Aunado a lo anterior, esta Secretaría se encuentra encargada de proyectar y calcular los ingresos necesarios para la ejecución del Plan Nacional y los programas de gobierno⁹¹, pues dada la complejidad técnica inherente a la materia se requiere un órgano con capacidad técnica y conocimientos suficientes para llevar a cabo esta tarea. Es por ello

⁸⁷ Ver artículos 4º, 5º y 21 de la Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, siendo la última reforma a la fecha, la publicada el día 20 de junio de 2011.

⁸⁸ Ley de Planeación. Artículo 14, fracción I.

⁸⁹ Ley de Planeación. Artículo 14, fracción II.

⁹⁰ Ley de Planeación. Artículo 15, fracción I.

⁹¹ Ley de Planeación. Artículo 15, fracción II.

también, que anualmente se le encomienda la elaboración del “Paquete Económico” el cual incluye entre otros, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para el ejercicio inmediato posterior.

Si se analiza el contenido del “Paquete Económico” en el lapso de 2000 a 2009 es posible observar que en ocasiones el mismo incluye propuestas de reforma a distintas leyes impositivas como la Ley del Impuesto Sobre la Renta y la Ley del Impuesto al Valor Agregado, e inclusive en ocasiones ha incluido propuestas de creación de impuestos.

Una vez concluida su elaboración, el Paquete Económico se presenta ante la Cámara de Diputados, ya que conforme a lo dispuesto por artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es facultad exclusiva de dicha Cámara el examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, **una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo.** Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre. Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre. (...) *(Énfasis añadido)*

Aunado a lo anterior, el artículo 72 de nuestra Carta Magna, en su apartado H, dispone que es facultad reservada a la Cámara de Diputados el inicio de la discusión de leyes en materia de impuestos.⁹²

En otras palabras, la legislación establece un caso de excepción al proceso legislativo federal ordinario o común, de acuerdo al cual la presentación de iniciativas de ley puede realizarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras que conforman al Congreso de la Unión.

Así, al analizar en conjunto el texto de los artículos 72, 73 y 74 de la Constitución Mexicana es posible encontrar que:

- Toda reforma en materia de contribuciones debe ser aprobada por el Congreso de la Unión.
- En todo caso las iniciativas de reforma en materia de impuestos deberán tener como Cámara de Origen, la de Diputados.
- La creación de impuestos no es una facultad subjetiva sino que debe tener por objeto el sufragar el gasto público.
- A fin de cumplir con el mandato constitucional, toda modificación a las leyes tributarias deberá ser reflejada en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

En atención a lo anteriormente expuesto, es que las contribuciones de nueva creación (*y en general toda modificación a la legislación en materia de impuestos*) deberán ser aprobadas por el Congreso, antes que la Ley de Ingresos correspondiente el ejercicio inmediato posterior.

En este sentido el Ejecutivo Federal debe hacer llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos

⁹² Artículo 72. (...) H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, salvo que se trate del ejercicio en el que inicie su encargo, en cuyo caso el plazo se extiende hasta el día 15 del mes de diciembre.

De lo anterior se desprende que el camino a seguir en materia de reformas suele ser el siguiente:



Puede observarse pues que de acuerdo a lo establecido por la Ley el Poder Legislativo, no sólo debe intervenir en la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo sino que posteriormente vuelve a participar en calidad de órgano encargado de formular y aprobar la creación, modificación o eliminación de leyes en materia de impuestos.

Existen otros sujetos y órganos facultados para intervenir en los procesos de reforma impositiva, a saber:

- Los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión; y,

- Las Legislaturas de los Estados; y,
- Los Grupos Parlamentarios

No obstante, su capacidad de intervención es considerablemente menor a la de los ya mencionados, pues su participación se encuentra limitada a la posibilidad de presentar iniciativas de reforma en materia impositiva.

Ahora bien, independientemente de quien presente la iniciativa de ley, una vez el en Congreso el proceso es similar: se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público para su estudio, una vez que la comisión dictamina y aprueba se somete el proyecto a la Cámara de Diputados para iniciar el proceso legislativo común.

En este sentido, las comisiones de trabajo de la Cámara de Diputados tienen como finalidad el contribuir a que la Cámara opere en forma más eficiente a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones y resoluciones.

Por regla general estas comisiones se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, tendrán hasta treinta miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. No obstante para el caso particular de la Comisión de Hacienda y Crédito Público a partir del 2006 la propia Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos permite que la misma tenga más de 30 miembros a fin de que todos los grupos parlamentarios se encuentren representados en la misma y al mismo tiempo el resto de los grupos mantenga representación proporcional.⁹³

La determinación de los integrantes y la mesa directiva de la Comisión Hacendaria se lleva a cabo de la siguiente forma. La Junta de

⁹³ Artículo 43 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 2006.

Coordinación Política de la Cámara de Diputados formula una propuesta tomando en consideración la pluralidad y proporción representada en la Cámara, así como la conformación de las otras comisiones, los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados. Dicha propuesta se somete al Pleno y de ser aprobada queda constituida.⁹⁴

Cabe mencionar que la designación de los miembros de la comisión busca guardar la proporción de los distintos grupos parlamentarios, por tanto si uno de los diputados miembros de la Comisión se llegan a separar del Grupo Parlamentario al que pertenecían al ser nombrados, el Coordinador de dicho Grupo Parlamentario podrá solicitar su sustitución temporal o definitiva.⁹⁵

Cada comisión, cuenta con una mesa directiva conformada por un presidente y varios secretarios; y se encuentra facultada para presentar proyectos sobre programas de trabajo, integrar subcomisiones con el fin de presentar anteproyectos de dictamen o resolución y coordinar actividades con otras comisiones. Es de notar que conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Congreso en su artículo 45, las decisiones de la Comisión deberán aprobarse por mayoría de votos. Así pues, en caso de empate se repite la votación hasta en dos ocasiones, y de persistir el empate, el asunto deberá ser resuelto en definitiva por el Pleno.

En resumen, la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados tiene como principal función el estudiar las iniciativas que le son turnadas por la mesa directiva de la Cámara a efecto de emitir un dictamen dónde se precise el sentido, contenido, alcance y postura de los distintos agentes involucrados, respecto de un proyecto de

⁹⁴ Artículos 34 y 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹⁵ Artículos 43, 44 y demás correlativos y aplicables de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

ley para que posteriormente el mismo sea aprobado o no por la Cámara en Pleno.

Una vez aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados continúa el proceso legislativo previsto en el texto del artículo 72 Constitucional, mediante el envío del proyecto a la Cámara de Senadores, misma que fungirá como cámara revisora y donde tiene lugar un proceso similar. Es de señalar que el Senado como Cámara Revisora puede rechazar el proyecto en su totalidad, devolverlo con propuesta de modificaciones a la Cámara de Origen o bien aprobarlo.⁹⁶

Destacando que la nueva discusión en la Cámara de Diputados únicamente podrá versar sobre lo desechado y las reformas o adiciones propuestas por la Cámara de Senadores, sin poder alterar en ningún caso los artículos ya aprobados.⁹⁷ Ahora bien una vez que el proyecto queda aprobado por él se remite al Ejecutivo, para que en su caso se proceda a su publicación, o bien ejerza su derecho de veto, en cuyo caso se devolverá el proyecto con las observaciones pertinentes a la Cámara de Origen para que sea nuevamente discutido.⁹⁸ Si dos terceras partes del total de la Cámara de Diputados confirman el proyecto, pasa nuevamente al Senado y si éste sanciona por mayoría el proyecto se convierte en ley, regresándose al Ejecutivo Federal para el único efecto de proceder a su promulgación.⁹⁹

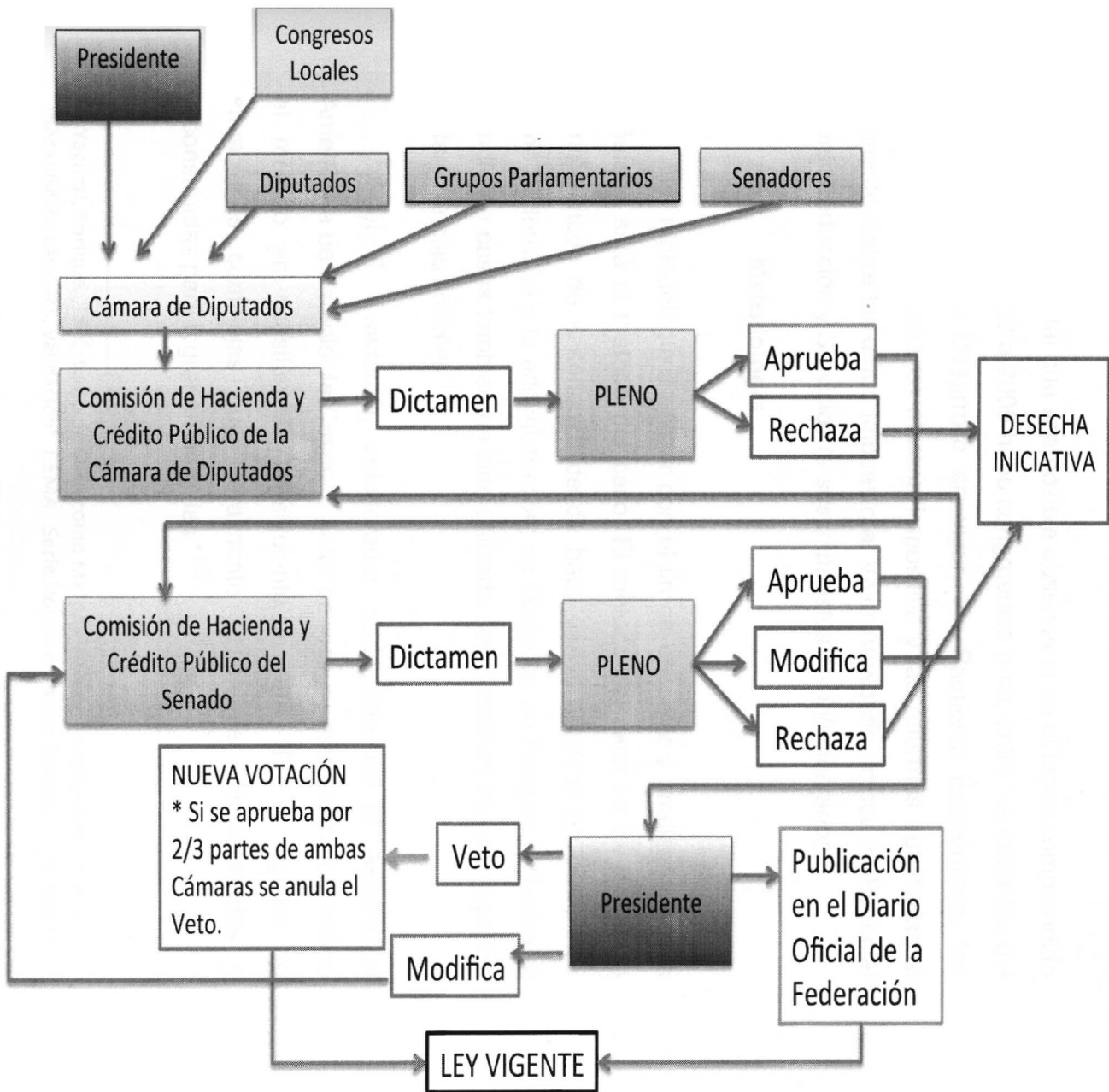
⁹⁶ Artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es de señalar que el proceso legislativo previsto en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sufrido dos reformas: la primera en 1923 y la segunda en el año 2011. De manera que durante el periodo en estudio, tanto el texto del artículo en cita como el proceso que en él se contiene, permaneció sin cambio alguno.

⁹⁷ Artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incisos D y E.

⁹⁸ Artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incisos A y C. Cabe mencionar que la fracción B del artículo en cita fue introducida el pasado 17 de agosto de 2011, por lo que no resulta aplicable a los procesos analizados en el presente trabajo.

⁹⁹ Artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, inciso A.

En resumen, el curso de acción que puede tener una propuestas de reforma en materia impositiva es el que se describe en el diagrama de flujo que se presenta a continuación:



Una vez asentado el camino que siguen los objetivos en materia impositiva plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo hasta traducirse en una Ley (*o reforma a las leyes vigentes*), es que se procederá a describir los diversos intentos de reforma que tuvieron lugar en cada una de las legislaturas comprendidas en el periodo del 2000 al 2009.

De manera tal que sea posible observar si en el lapso comprendido entre los años 2000 a 2009 hubo congruencia o no, entre los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo en vigor, los Paquetes Económicos, las iniciativas de reforma en materia impositiva y las reformas aprobadas al Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (*y sus impuestos complementarios*)

B. Metodología.

La metodología a utilizar con el fin de observar y analizar lo antes señalado será el método del caso. El método del caso se ha trabajado como método de enseñanza desde hace varias décadas en disciplinas como el derecho y la administración; no obstante, en tiempos recientes el estudio de casos también ha sido utilizado como método de investigación en las ciencias sociales.¹⁰⁰

Paul R. Lawrence, colaborador distinguido de la Asociación Americana de Estudio de Casos y autor de más de estos estudios, define el método en cuestión de la siguiente manera: “Es el registro de situaciones complejas que literalmente deben ser diseccionadas y reconstruidas para lograr entenderlas.”¹⁰¹

¹⁰⁰ Yacuzzi, Enrique. “El Estudio de Caso como Metodología de Investigación: teoría, mecanismos causales, validación” CEMA. Serie Documentos de Trabajo. Universidad del CEMA.

¹⁰¹ Paul R Lawrence, ‘The Preparation of Case Material,’ in Kenneth R Andrews, ed., *The Case Method of Teaching Human Relations and Administration*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1953.

Harvard Business School y Kennedy School of Government, instituciones destacadas por el uso de casos tanto como método de investigación como de aprendizaje definen esta metodología, en sus notas técnicas, como aquella donde se describe una situación real en la cual una autoridad, pública o privada, debe tomar una decisión bajo distintas presiones y en base a la información disponible, la cual no siempre es completa e incluso en ocasiones puede resultar contradictoria.¹⁰² Ello con el fin de presentar una perspectiva integradora respecto de una situación en concreto.

Por su parte, Schramm destaca como punto central de los estudios de casos el hecho que en los mismos (*a diferencia de en los experimentos científicos*) en vez de controlar las variables presentes, uno se ve obligado a aceptar una situación determinada y sencillamente tratar de comprenderla. De ahí que el punto central en el estudio de casos gire alrededor de la decisión tomada, el tiempo en que fue tomada, el porqué de esta elección y el resultado de la misma. Por ende, al utilizar este método deben incluirse tanto la descripción del contexto en el cual la decisión original fue tomada, como las decisiones que tuvieron lugar en el camino a la implementación de la propuesta original. En razón de lo anterior, para Schramm el estudio del caso más que un experimento de ciencia es un esfuerzo por contribuir a los estudios de las políticas y la toma de decisiones.¹⁰³

A su vez, Robert K. Yin los describe como “una de las diversas maneras de hacer investigaciones de ciencias sociales” y “la estrategia preferida” cuando el foco esta en un fenómeno contemporáneo dentro de un contexto de la vida real y el investigador trata de dar respuesta al

¹⁰² Twenty-Five Questions To Ask As You Begin To Develop A New Case Study, Mary C Gentile. Harvard Business School. Nota Técnica 9-391-042. Ver también “Learning by the Case Method.” Kennedy School of Government. Nota Técnica N15-86-1136.0

¹⁰³ Schram, Wilbur. “Notes on Case Studies of Instructional Media Projects” Diciembre 1971. Standford University.

“cómo” y “por qué” de una situación respecto de la cual se tiene poco control sobre los eventos.¹⁰⁴

Así pues se concibe el método de estudio de casos como una forma de estudiar fenómenos partiendo de la teoría, dónde a medida que el caso se desarrollo emerge una teoría más sólida y madura.

Los autores antes mencionados coinciden en destacar como principal ventaja de este método su campo de aplicación, pues en vez de ser un experimento desarrollado en un laboratorio esta metodología se aboca al estudio detallado acontecimientos que se desarrollan en el contexto de la vida social e institucional.

Otra de las ventajas, consiste en que el estudio puede realizarse a *posteriori* sin perder validez. En este sentido, Schramm destaca que la posibilidad de estudiar la evolución de un fenómeno varios años después de que tuvo lugar permite no sólo observar el desarrollo y efectos de las decisiones tomadas con antelación sino también ponderar los factores y elementos que no fueron considerados en el diseño original o programa piloto (*como puede ser el caso de una política pública o un programa de acción gubernamental*).¹⁰⁵ Perspectiva que resulta en una contribución de particular interés para los hacedores de políticas públicas.

Finalmente es de mencionar que el estudio del caso, como todo método, tiene también sus críticas, desventajas y limitaciones. Para el caso en concreto se considera como principal desventaja el peso o responsabilidad que se atañe al autor del caso, pues dado el peso que se otorga a sus observaciones e inferencias existe un alto riesgo de caer en una falta de rigor científico.

¹⁰⁴ Yin, Robert K. 1994. *Case Study Research: Design and Methods*. Sage Publications, Thousand Oaks, CA.

¹⁰⁵ Schram, Wilbur. Op. cit.

Respecto de lo anterior, Yin escribe: “demasiadas veces, el investigador de estudio de caso ha sido lodoso y ha permitido evidencia equívoca o las vistas parciales para influir en la dirección de los resultados y conclusiones.” No obstante, tal y como el propio Yin señala atinadamente, esta crítica o prejuicio también tiene lugar en la conducción de experimentos, e incluso pudiera tener lugar con mayor frecuencia en el uso de otras herramientas de la investigación como pueden ser la aplicación y cuestionarios y encuestas.¹⁰⁶

Otra crítica frecuente es la generalización a partir de un solo caso, es decir que las conclusiones que derivan de un caso no pueden ser aplicadas en forma universal o inclusive en una misma población.¹⁰⁷ En el caso de los experimentos de laboratorio, lo anterior se supera mediante la realización de múltiples experimentos que buscan reproducir un mismo fenómeno bajo condiciones idénticas. Si bien este acercamiento puede utilizarse con los estudios de casos múltiples la falta de representatividad de los casos elegidos puede seguir constituyendo un problema, una forma de evitar lo anterior podría ser a través de la introducción de datos cuantitativos que robustezcan las conclusiones, complementando la investigación con otras estrategias de investigación.

También puede optarse por abstenerse de generalizar los resultados a todos los casos similares, limitarse a estudiar cuán plausible es la lógica del análisis y su posible aportación a la teoría ya existente,¹⁰⁸ y en su caso dejar abiertas como líneas de investigación la réplica del experimento en condiciones diferentes.

¹⁰⁶ Yin, Robert K. Op. cit.

¹⁰⁷ Id.

¹⁰⁸ Mitchell, J. Clyde (1983). “Case and situation analysis”, *Sociological Review*, Vol. 31, Issue 2, May.

En este sentido, Robert Yin, advierte cada estrategia tiene sus propias ventajas y desventajas partiendo de 3 condiciones:

- a) El tipo de pregunta de investigación.
- b) El control que un investigador tiene sobre la conducta actual de los eventos
- c) El foco sobre lo contemporáneo como opuesto al fenómeno histórico.¹⁰⁹

Y en base a lo anterior, elaboró el siguiente cuadro en el cual se ilustran los puntos fuertes de cada estrategia de investigación:

Estrategia	Forma de pregunta de investigación	¿Requiere control sobre eventos de comportamiento?	¿Se enfoca sobre eventos contemporáneos?
EXPERIMENTO	<i>Cómo, por qué</i>	SI	SI
ENCUESTA	<i>Quién, qué, dónde, cuántos, cuánto</i>	NO	SI
ANÁLISIS DE ARCHIVO	<i>Quién, qué, dónde, cuántos, cuánto</i>	NO	SI/NO
HISTORIA	<i>Cuán, por qué</i>	NO	NO
ESTUDIO DE CASOS	<i>Cuán, por qué</i>	NO	SI

Fuente: Yin, Robert K. 1994. Case Study Research: Design and Methods.

¹⁰⁹ Yin, Robert K. Op. cit.

A la luz de lo anteriormente expuesto y toda vez que la pregunta de investigación de la cual parte el presente trabajo es la que prosigue: ¿durante el periodo 2001 a 2009 existieron desarticulaciones o discrepancias entre las agendas de gobierno, del Ejecutivo Federal y del Poder Legislativo? Y en su caso, ¿dónde tuvo lugar esta ruptura?

Se considera que dado el objeto y la naturaleza del presente estudio, y toda vez que la investigación se centra en eventos contemporáneos sobre los cuales no se tiene control, de ahí que utilizar una estrategia que combine el método del caso con un análisis de archivo, complementado con una revisión histórica, resulta adecuado para el caso en concreto.

Al tenor de lo anterior, se abordarán los tres casos distintos antes mencionados, cada uno de los cuales corresponde a una Legislatura del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos en un lapso que abarca el actual y anterior titulares del Poder Ejecutivo Federal en los ejercicios de 2001 a 2009.

C. Casos de Estudio.

Al analizar la historia y evolución del sistema impositivo mexicano es de notar que la última reforma estructural – donde se afectó tanto la conformación de la base impositiva como el objeto gravable y las tasas - tuvo lugar durante el sexenio del Presidente Salinas de Gortari.

Es de notar que dicha reforma no se llevó a cabo en forma aislada, sino que ante la creciente tendencia del movimiento globalizador y en respuesta a una presunta necesidad de ser competitivos a nivel internacional se realizaron grandes cambios a diversos sectores, mismos

que fueron acompañados de la privatización de varias empresas de participación estatal.

En este sentido, los principales cambios introducidos en materia tributaria por dicha administración fueron los siguientes:

- Tasa 0% en IVA para alimentos no procesados y medicinas; así como para algunos insumos y maquinaria utilizados por el sector primario.
- Se redujo la tasa máxima aplicable al Impuesto Sobre la Renta, pasando de casi el 40%¹¹⁰ a un 34%, y con la propuesta de llegar paulatinamente hasta un 28%
- La tasa general del Impuesto al Valor Agregado pasa del 15% al 10%.
- Desaparece la tasa del 20% para bienes suntuarios.
- Los exportadores indirectos se suman al beneficio de la tasa 0% en IVA.

Ahora bien, la administración posterior no introdujo grandes transformaciones, podría especularse que ello obedeció a que el objetivo del Presidente Zedillo más que introducir reformas consistía en dar fortaleza a las instituciones ya existentes ante la inminente transición del partido en el poder.

En este sentido el sistema de contrapesos conformado por el Congreso de la Unión y el Poder Judicial, que hasta entonces habían fungido meramente como una oficina de correspondencia donde se

¹¹⁰ A lo que había que sumar un 10% extra, por concepto de Participación de los Trabajadores en las Utilidades.

validaban los acuerdos presidenciales, empieza un incipiente proceso de independencia del Poder Ejecutivo.

A pesar de ello, hubo episodios tales como la propuesta de aumentar la tasa general de Impuesto al Valor Agregado (del 10% al 15%) donde se pudo apreciar la influencia de que gozaba el presidente. Pues la impopular iniciativa del Presidente Zedillo fue aprobada gracias al apoyo de su partido, liderado por Humberto Roque Villanueva, a pesar de la negativa de la ciudadanía en general y la presencia de la oposición en el Congreso. Con lo cual se denota que la independencia entre los distintos poderes no estaba del todo consolidada.

Así llega el año 2000 el cual marca el fin del sexenio de Zedillo y la toma de protesta del primer presidente de oposición, Vicente Fox.

En este contexto da inicio el presente estudio, mismo que toma como referencia temporal los años 2001 a 2009, periodo que destaca por ser la primer década de un partido de alternancia en el poder.

Cabe señalar que el cambio en la cúpula del poder, reflejo del descontento generalizado de la población con el régimen anterior, trajo consigo expectativas de cambio. No obstante la realidad a una década del cambio en el poder es que no ha sido posible consolidar otra reforma en materia impositiva.

Al tenor de lo anterior, el contenido del presente trabajo permite abundar sobre el hecho de si falta de reforma obedece a que no existió un cambio real en la agenda de gobierno en materia impositiva; o bien, si lo que sucede es que no existen las condiciones requeridas para llevar a cabo una reforma de esta escala.

1. El caso de la LVIII Legislatura.

El periodo 2001-2003 en México tuvo como característica principal el ser la primera ocasión en que la silla presidencial era ocupada por un candidato de oposición, situación que trajo consigo grandes expectativas de cambio.

Es de destacar que al ejercicio 2001 México se encontraba ya recuperado de la crisis financiera sufrida en el año 94; los ingresos del gobierno federal habían mostrado aumentos respecto de años anteriores e inclusive habían superado el estimado de ingresos.¹¹¹

La bonanza financiera y el superávit habían tenido como principal causa un aumento en la recaudación impulsado tanto por el incremento en la actividad económica como por la introducción de modificaciones a las leyes del Impuesto al Valor Agregado e Impuesto Sobre la Renta, impuestos que, respectivamente, ingresaron un 15% y 7% más que el ejercicio anterior.¹¹² Además, se había experimentado un alza en la producción petrolera y en el precio internacional del crudo.¹¹³

No obstante lo anterior, las políticas en materia fiscal seguían teniendo como objetivo “blindar” el país a fin de evitar futuros episodios,¹¹⁴ tal y como se desprende del texto Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 donde queda de manifiesto que los objetivos del sexenio en materia hacendaria, estarían orientados hacia el fortalecimiento de las finanzas gubernamentales de manera tal que se pudiera asegurar un ingreso

¹¹¹ Datos obtenidos de la Ley de Ingresos para el año 2000 y los informes trimestrales presentados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para ese mismo ejercicio.

¹¹² Informe sobre la situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. 4º Trimestre 2000. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹¹³ De acuerdo a los datos de la Secretaría de Energía, que pueden ser consultados en su página de internet, el precio del de crudo tuvo un incremento de \$11.2 USD por barril.

¹¹⁴ Más datos sobre el “blindaje” económico y financiero llevado a cabo durante el periodo 1994-2000, pueden encontrarse en los diversos comunicados emitidos por la presidencia de la república durante el término antes mencionado. Mismos que pueden consultarse en la página de internet oficial: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/>

estable, que fuese suficiente para sufragar el nivel de gasto público corriente.

En este sentido el antes referido Plan Nacional de Desarrollo, en su apartado 6.3, refiere lo siguiente:

“La posición actual de las finanzas públicas continúa siendo estructuralmente frágil y un lastre para un crecimiento más dinámico. Si bien el déficit financiero del sector público mejoró moderadamente durante los últimos años, un adecuado reconocimiento de los pasivos contingentes gubernamentales revela un déficit significativamente superior, situación que cuestiona la sustentabilidad de la actual estructura fiscal.

Adicionalmente, la dependencia de los ingresos federales de recursos petroleros todavía representa uno de los principales riesgos para el desempeño económico a mediano plazo. Relacionado a ello, la productividad tributaria del sistema resulta insuficiente frente a las necesidades de financiamiento que nos exige el desarrollo.

El marco tributario vigente contiene deficiencias severas en materia de equidad y de eficiencia: con mucha frecuencia, empresas, trabajadores o familias con una capacidad real de contribución similar enfrentan cargas muy distintas; por otra parte, ciertas decisiones de inversión resultan artificialmente alteradas por el marco fiscal debido a la existencia de un sistema complejo y con numerosas preferencias sectoriales. Por lo anterior, **resulta imprescindible llevar a cabo una reforma profunda del marco impositivo que conduzca a la diversificación de los ingresos del sector público, aumentando el financiamiento por medio de recursos tributarios y reduciendo su volatilidad. Al mismo tiempo, **debe buscarse una mezcla tributaria más conducente al crecimiento y al ahorro, con una estructura capaz de eliminar distorsiones sectoriales artificiales y de cerrar las fuentes de inequidad existentes.** (...)”**

Objetivo rector 1: conducir responsablemente la marcha económica del país

Estrategias

a]. Coordinar la política fiscal con la política monetaria.

La coordinación entre la política fiscal y la monetaria constituye un factor clave para elevar el potencial de crecimiento, al establecer condiciones de certidumbre, y asegurar una evolución más suave del ciclo económico doméstico frente al internacional. En este contexto, la actual administración

reitera su respeto a la autonomía del Banco de México y a su compromiso de abatir el déficit fiscal.

b). Promover una nueva hacienda pública.

(...)Requerimos una nueva hacienda pública que se constituya en la herramienta coherente y comprensiva, capaz de ofrecer soluciones simultáneamente en tres aspectos interrelacionados: la mejora en la aplicación del gasto público, del marco tributario que lo sustenta y del sistema financiero que requiere el desarrollo.

La necesidad de **fortalecer la postura fiscal mediante una mayor recaudación** y una programación más eficiente del gasto público, requiere el impulso de una nueva hacienda pública que coadyuve al fortalecimiento y estabilidad económica mediante **un nuevo marco tributario**, una reforma presupuestaria y una reforma financiera.

La nueva hacienda pública plantea la adopción de un **marco tributario eficiente, equitativo, moderno y competitivo**; propone una reforma presupuestaria basada en la modernización del proceso presupuestal, a fin de garantizar un ejercicio más eficaz y transparente del gasto público, así como una reforma financiera que complemente la reforma tributaria en la **promoción de la inversión productiva.** (...)

También son objetivos de mediano plazo para la reforma hacendaria fortalecer el control y la administración tributaria.” (Énfasis añadido)

Del texto antes citado, se desprende que los puntos clave, para el sexenio de gobierno a cargo del Presidente Vicente Fox, eran principalmente cuatro, a saber:

1. Lograr una mayor recaudación;
2. Generar un marco tributario eficiente, equitativo, moderno y competitivo;
3. Promover la inversión productiva; y
4. A mediano plazo, fortalecer el control y la administración tributaria.

Ahora bien, los objetivos generales antes planteados, pueden ser logrados de distintas formas. Por ejemplo, es posible aumentar el nivel de ingresos recaudados de las siguientes maneras:

- Creando nuevos impuestos;
- Incrementando las tasas de los gravámenes en vigor; o bien
- Eliminando exenciones, reducciones y otros privilegios como los créditos fiscales.

Es de destacar que para el caso México la historia, particularmente el periodo comprendido entre 1976 y 1986, ha demostrado que los incrementos en los gravámenes a la obtención de rentas (*como el Impuesto Sobre la Renta, o la creación del Impuesto al Activo*) suelen ser ampliamente rechazados por el sector empresarial. Aunado a lo anterior, el aumento que experimentan los ingresos tributarios al aplicar este tipo de políticas suele ser de corto plazo, quizá lo anterior se deba a que el aumento en la carga impositiva afecta la inversión (*y al disminuir la actividad económica disminuye también el importe a recaudar*) además de incentivar la evasión y elusión de impuestos.¹¹⁵

Por otra parte los incrementos al Impuesto al Valor Agregado que tuvieron lugar durante el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid, demostraron que en vez de un aumento sostenido en la recaudación el incremento en los montos ingresados fue corto; al igual que el caso anterior se presume que la causa fue un aumento en la evasión y el contrabando de mercancía.¹¹⁶

¹¹⁵ Datos de Banco de México. Para más detalle se pueden consultar dentro de la página del organismo de referencia, la serie de Ingresos Tributarios del Gobierno Federal por los distintos impuestos, haciendo énfasis especial en los ingresos obtenidos en años de reforma, así como los ejercicios inmediato posterior y dos subsiguientes.

¹¹⁶ Tapia Tovar, José. *La Evasión Fiscal*. México. 2006. Editorial Porrúa.

En contraste con lo anterior las reformas fiscales estructurales llevadas a cabo durante el mandato de Carlos Salinas de Gortari buscaron aumentar la competitividad a través de la reducción en tasas y la concesión de beneficios al sector productivo. Al efecto es de señalar que existe toda una corriente de pensamiento conocida como “*supply – side*” que tal como su nombre lo indica, aboga por reducir las barreras a la producción de bienes y servicios, para con ello fomentar la inversión.

No obstante respecto del provecho que trae consigo la adopción o eliminación de exenciones, es de señalar que existen estudios y experiencias, en sendos sentidos: los que prueban la conveniencia de conceder privilegios impositivos y los que acentúan la falta de provecho que deriva de la concesión de los mismos.

A pesar de lo anterior, tanto la tendencia mundial como las recomendaciones que han hecho diversos organismos internacionales para el caso específico de México, apuntan hacia sistemas tributarios “simples” con el menor número de exenciones posibles.

En resumen, la consecuencia probable de crear impuestos o aumentar las tasas de los impuestos en vigor¹¹⁷, sería un aumento en los ingresos federales tributarios a corto plazo, seguido de una disminución en la inversión directa y un alza en la elusión y evasión fiscal.

Así pues al considerar que otro de los objetivos del gobierno federal en turno era el promover la inversión productiva, ni la creación de nuevos impuestos a la producción ni el aumento en las tasas de Impuesto Sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado serían opciones viables; salvo que las

¹¹⁷ Ello en el entendido que el esfuerzo y soporte político necesarios para crear un nuevo impuesto es singularmente mayor que el que se necesita para aprobar un aumento en las tasas de los impuestos ya existentes. Más sobre el tema y sobre las reformas no aprobadas durante el sexenio de Echeverría puede encontrarse en Elizondo, Carlos. “In Search or Renevue: Tax Reform in Mexico under the Administrations of Echeverría and Salinas.”

exenciones a las empresas subsistieran, lo que no necesariamente cumpliría con el objeto de tener un marco tributario equitativo.¹¹⁸ Otras alternativas serían el compensar la eliminación de exenciones con la concesión de subsidios directos; o sustituir el Impuesto Sobre la Renta por otro impuesto con una mecánica o un objeto gravable distinto de manera que se incentivara la inversión sin tener que establecer privilegios o exenciones que complicaran el cálculo del mismo.¹¹⁹

Independientemente de lo anterior, los supuestos en los que se basó el Plan Nacional de Desarrollo, y que debieran de tomarse en cuenta tanto por el Ejecutivo al momento de proyectar iniciativas, como por el Legislativo al momento de aprobar leyes son:

- Fragilidad en las finanzas públicas derivada de la dependencia de los ingresos petroleros así como la reducción potencial estos últimos;¹²⁰
- La existencia de inequidades en el sistema tributario que requieren ser eliminadas; y
- Que las reformas propuestas atraerán inversión y coadyuvarán a la generación de empleo.

Resulta pues evidente el hecho que la decisión sobre el camino a seguir revestía una especial importancia pues la consecuencia de tomar

¹¹⁸ En este sentido habría que abundar sobre las cualidades que a la luz de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo debe tener un marco tributario para ser calificado de "equitativo". Pues si bien existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y trabajos académicos abocados al tema de definir la equidad tributaria ello no necesariamente implica que tales sean los criterios a seguir para el caso en concreto.

¹¹⁹ Ejemplo de lo anterior sería el caso de un impuesto indirecto a la Producción, sin exenciones.

¹²⁰ Es de notar que el supuesto habla de una "fragilidad" en las finanzas públicas mas no de una situación de crisis, lo que significa que a diferencia de otras ocasiones (como el sexenio de Miguel de la Madrid) no existe un sentido de urgencia. Lo que a su vez hace posible el buscar consolidar una reforma a gran escala.

una decisión equivocada no solo implicaba un posible golpe a las finanzas y el riesgo de no poder sustentar el gasto público, sino que además afectaría la credibilidad del nuevo mandatario y el soporte a futuras iniciativas del Ejecutivo Federal.

En este sentido cabe destacar que el 2001 representó el primer año en funciones de la LVIII Legislatura en el Congreso; destacándose que tanto el Ejecutivo Federal como la mayoría de los miembros del Congreso de la Unión pertenecían al mismo partido: Acción Nacional. La conjunción de estos dos factores representaba una oportunidad favorable para la aprobación de las propuestas de reforma del Ejecutivo Federal; especialmente para las ya previstas dentro del Plan Nacional de Desarrollo, como es el caso de la reforma en materia de impuestos. Lo anterior sin perder de vista el hecho que además de la complejidad y extensión inherentes al proceso de reforma en materia impositiva, existe la posibilidad que la agenda del Ejecutivo y la del Legislativo no concuerden.

No así el ejercicio 2002, año que inicio con una acentuada preocupación sobre el tema de los ingresos federales dado que al cierre del ejercicio 2001 la evolución de las finanzas públicas se había visto afectada negativamente por diversos factores, entre los cuales destacaron “el menor dinamismo de la actividad económica, la fortaleza del peso mexicano con respecto al dólar estadounidense y la disminución de la plataforma de exportación de petróleo acordada con otros países productores para estabilizar los precios en el mediano plazo.”¹²¹ Todo lo anterior trajo como resultado un monto de ingresos inferior al presupuestado y un sentido de urgencia que no estaba presente en el 2001. Ello a pesar de que durante el 2001 se agregaron cerca de 1 millón 400 mil personas al padrón de contribuyentes gracias al programa

¹²¹ Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, correspondiente al cuarto trimestre de 2001, publicado por la SHCP.

“Borrón y Cuenta Nueva” implementado por el Servicio de Administración Tributaria.¹²²

Por su parte el 2003 guardaba dos limitantes importantes, representaba el último año en funciones de la LVIII Legislatura y además era año de elecciones intermedias. Lo que de acuerdo a la experiencia mexicana y la teoría sobre los ciclos político – económicos implica una tendencia a posponer las acciones impopulares, como puede ser el caso de las modificaciones y aumentos en materia de gravámenes y tributos.¹²³

Una vez asentados los objetivos del Ejecutivo Federal conforme a lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo y descrito el contexto económico, se procede a describir la forma en que se encontraba integrada la Comisión Hacendaria de la Cámara de Diputados, en su carácter de órgano encargado de emitir el primer dictamen de toda iniciativa en materia fiscal. Hecho lo anterior, se procederá a detallar las distintas propuestas de reforma en materia de Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y demás impuestos complementarios, presentadas por el Ejecutivo Federal (*especialmente el Paquete Económico*), así como el resultado final de las mismas, es decir si fueron aprobadas, aprobadas con

¹²² Id.

¹²³ Este dato resulta de relevancia al considerar que estudios sobre el caso mexicano como el de César Gámez “El Ciclo Político Oportunista y la Economía (1980 – 2004) II Coloquio Predoctoral Latinoamericano”. Presentado en la XXXIX Asamblea Anual de CLADEA; han demostrado que desde 1982 y hasta el año 2004 se observa una tendencia a operar bajo un modelo oportunista tradicional del ciclo político económico. Modelo que conforme a la definición tradicional tiene como características que meses previos a las elecciones el gobierno emprende políticas expansivas que estimulan la economía y pospone las decisiones impopulares; lo que eventualmente trae aparejado un mayor crecimiento, menor desempleo y bajas tasas de interés previo a las elecciones; y ajustes cambiarios, incremento en la inflación, mayor desempleo y menor crecimiento en la etapa post-electoral. Más información sobre modelos del ciclo político puede encontrarse en libro publicado por Alberto Alesina y otros “Political Cycles and the Macroeconomy.” 1999. Cambridge. The MIT Press.

modificaciones, rechazadas u otro. Para posteriormente contrastar el resultado obtenido contra los resultados de las iniciativas presentadas por otros actores como son los grupos parlamentarios, los congresos locales así como los diputados y senadores de distintos partidos a título particular.

Lo anterior con el fin de analizar en el capítulo siguiente, si la forma en que fue definido el problema en la agenda de gobierno (*representada por el Plan Nacional de Desarrollo*) se mantuvo reflejada dentro de las iniciativas del Ejecutivo Federal y a través de las distintas etapas del proceso legislativo. O bien, si hubo lugar a procesos de redefinición, y en su caso en qué momento tuvieron lugar estas modificaciones, quién o quienes las promovieron y a qué obedeció el cambio. Y si existen diferencias en el los procesos relativos a la discusión y aprobación que reciben las iniciativas del Ejecutivo Federal respecto de las iniciativas promovidas por otros actores.

En este orden de ideas, la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, en la LVIII Legislatura se encontraba formada por un total de 24 miembros de los cuales 12 pertenecían al Partido Revolucionario Institucional, 7 al Partido Acción Nacional, 3 al Partido de la Revolución Democrática, 1 al Partido Verde Ecologista de México y 1 al Partido del Trabajo. El detalle de los miembros de la referida comisión puede consultarse dentro de los Anexos (*ver Cuadro 3.1 “Miembros de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados - LVIII Legislatura”*)

Respecto de las iniciativas del Ejecutivo es de señalar que además de los Paquetes Económicos correspondientes a cada ejercicio, el Ejecutivo Federal promovió 8 iniciativas de reforma en materia de Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios e impuestos complementarios. De las anteriores 7 fueron aprobadas y una permanece a la fecha pendiente para

su estudio y dictamen en la Comisión de Origen, es decir en la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados. El detalle de las iniciativas en materia de impuestos presentadas por el Presidente a la LVIII Legislatura, se encuentra identificado como “Cuadro 3.2 *Iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal. LVIII Legislatura*” dentro de los anexos del presente trabajo de investigación.

De lo anterior es posible observar que de las 8 iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal, 7 fueron aprobadas (sólo una con modificaciones) mientras que la restante no fue rechazada sino que a la fecha permanece como asunto pendiente de revisar por la antes mencionada Comisión de Hacienda. Otro punto a destacar es que durante el ejercicio 2003 ya no se presentaron iniciativas de reforma.

A su vez los Paquetes Económicos presentados en el periodo en estudio tuvieron los siguientes resultados. El Paquete para 2002 fue presentado durante el 1er periodo extraordinario del 2do año de la LVIII Legislatura, el día 30 de diciembre de 2001, dentro de su contenido se incluían reformas y adiciones a diversas disposiciones fiscales de la Ley del Impuesto Sobre la Renta. Dada la premura de tiempo, sólo se realizaron modificaciones en la Cámara de Diputados, mientras que en el Senado se le dispensaron todos los trámites y se puso a discusión y votación de inmediato. Destacándose que sólo hubo reservas respecto del texto los artículos segundo transitorio, fracción XVI y 109, fracción XI. El documento final fue aprobado en lo general, en la Cámara de Diputados con 458 votos en pro, 3 en contra y 1 abstención, el domingo 30 de diciembre de 2001.¹²⁴

Por su parte el Paquete Económico para 2003 incluyó diversas reformas y adiciones a disposiciones fiscales. La iniciativa correspondiente fue dictaminada y aprobada en la Cámara de en lo que

¹²⁴ El detalle de la votación puede consultarse en los Anexos del presente trabajo.

respecta a la Ley del Impuesto Sobre la Renta y del Impuesto Sustitutivo al Crédito al Salario, aprobada en la Cámara de Diputados con 403 votos en pro, 5 en contra y 2 abstenciones, el lunes 9 de diciembre de 2002. Hecho lo anterior la iniciativa fue dictaminada en lo que respecta a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y posteriormente al dictamen en lo que respecta a la Ley del Impuesto al Valor Agregado el cual, en virtud de las modificaciones introducidas por la Cámara de Senadores, fue retornado a la Cámara de Diputados para ser dictaminado nuevamente. Finalmente el proyecto se aprobó y se procedió a su publicación en el Diario Oficial de la Federación el lunes 30 de diciembre de 2002.¹²⁵

De manera similar a lo que sucedió con el Ejecutivo Federal, ninguna de las iniciativas presentadas por Congresos Locales fue rechazada, sino que quedaron pendientes de Dictamen y no llegaron a ser discutidas por el Pleno de la Cámara. Asimismo es de notar que de las 7 iniciativas, casi la mitad (3) fueron presentadas por el Congreso de Jalisco. Otro dato relevante es que de las 7 iniciativas, 5 hicieron referencia a la Ley del Impuesto Sobre la Renta y 4 en específico refieren al artículo 80-A (referente al cálculo del subsidio acreditable contra el Impuesto Sobre la Renta, aplicable a los ingresos por salarios). En este sentido el listado de iniciativas presentadas por los Congresos Locales y los Grupos Parlamentarios puede ser consultado en los anexos del presente trabajo.

126

A diferencia de las iniciativas del Presidente o los Congresos Locales, ninguna de las iniciativas propuestas presentadas por grupos parlamentarios quedó pendiente de dictamen; en otras palabras todas las

¹²⁵ El detalle de la votación puede consultarse en los Anexos del presente trabajo.

¹²⁶ Para mayor detalle consultar ver el Cuadro 3.3 "Iniciativas presentadas por los Congresos Locales. LVII Legislatura." Y el Cuadro 3.4 "Iniciativas presentadas por Grupos Parlamentarios. LVIII Legislatura".

iniciativas fueron resueltas en la Legislatura en que fueron presentadas. Como dato relevante destaca el hecho que menos de la mitad de las propuestas fueron aceptadas (sólo 4 de 10) y que la mayoría de las propuestas fueron realizadas en forma conjunta por dos o más partidos.

Respecto de las iniciativas presentadas en forma individual, los diputados tuvieron un total de 45 de las cuales 25 fueron aprobadas, 20 desechadas y 10 siguen pendientes en la Comisión Hacendaria. A su vez los senadores tuvieron 24 participaciones, sólo un proyecto desechado, 13 aprobados y 10 aún están pendientes.

Es decir que la participación individual de los diputados fue de casi el doble que la participación individual de los senadores, destacando que los diputados más activos fueron los del PRD quienes presentaron 23 distintas iniciativas, si bien de las mismas sólo 12 fueron aprobadas y el resto fue desechado. En relación con lo anterior, los diputados del PAN presentaron 5 iniciativas y los del PRI 3, todas las cuales fueron aprobadas.¹²⁷

En cuanto al Senado, es de destacar que fueron los Senadores del PRI los más participativos con un total de 14 proyectos de los cuales 9 fueron aprobados, uno desechado y el resto sigue pendiente a la fecha. Por su parte los senadores del PAN ostentan un total de 6 iniciativas, por parte de 3 distintos miembros. Adalberto Madero presentó 3 proyectos de los cuales se aprobaron dos y uno más resta pendiente, Gustavo Adolfo Cárdenas promovió dos iniciativas, de las cuales una ya fue publicada y la otra sigue en espera de dictamen y otra participación más que también

¹²⁷ Para más detalle consultar el Cuadro 3.5 “Iniciativas presentadas por Diputados. LVIII Legislatura”, en los anexos del presente trabajo.

sigue pendiente. Los senadores del PRD sólo tuvieron dos aportaciones mismas que siguen pendientes en la Comisión respectiva¹²⁸

En conclusión, en cuanto atañe a la Legislatura LVIII los miembros del Congreso de la Unión más activos en cuanto refiere a propuestas de reforma en materia impositiva fueron los diputados del PRD (*actuando de manera individual*) mientras que los menos participativos fueron los Senadores por ese mismo partido. Asimismo se destaca que durante esta Legislatura, ninguna de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal o los Congresos Locales fue desechada, si bien algunas de las iniciativas siguen pendientes en la Comisión de Origen; de manera inversa todos los proyectos presentados por diputados en lo individual fueron materia de estudio (*es decir que al término de la LVIII Legislatura no existían proyectos pendientes en Comisión*) si bien un 45% de las mismas fue desechada.

2. El caso de la LIX Legislatura.

El periodo 2004-2006 representó la segunda mitad del sexenio del Presidente Fox, el primer candidato de oposición en ocupar la silla presidencial. Económicamente el periodo vio un repunte de las actividades productivas lo que aunado a un aumento en las exportaciones y en los precios del petróleo (*en conjunto con la depreciación del peso frente al dólar estadounidense*) trajo consigo mayores ingresos para el gobierno federal.¹²⁹

Desde el 2003 los ingresos tributarios no petroleros experimentaron alzas, destacando el aumento en la recaudación del Impuesto Sobre la

¹²⁸ Para más detalle consultar el Cuadro 3.6 “Iniciativas presentadas por Senadores. LVIII Legislatura”, en los anexos del presente trabajo.

¹²⁹ Informes sobre la situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. 4º Trimestre 2003, 2004, 2005. 2006 y sus Anexos respectivos. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Renta derivado de una mayor actividad económica y un incremento en los importes enterados en concepto de Impuesto al Valor Agregado, mismos que tuvieron como origen la modificación al esquema de pagos de Impuesto al Valor Agregado basado en flujos de efectivo (*en vigor desde marzo de 2002*) el uso de medios electrónicos para presentar declaraciones y pagos, mayor consumo gracias a la apertura en créditos que tuvo lugar en 2006 y las distintas acciones de combate a la evasión fiscal emprendidas por el Servicio de Administración Tributaria.¹³⁰

En este sentido es de destacar que el porcentaje de efectividad de las auditorías realizadas por el Servicio de Administración Tributaria, fueron mayores al 90%, es decir que de cada 10 contribuyentes revisados, en nueve casos fueron detectadas irregularidades y en consecuencia fueron aplicadas multas.¹³¹

Los resultados anteriores aunados a los aumentos en tasas y bienes gravados con Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y una disminución considerable en el número de devoluciones respecto de este mismo impuesto, lograron compensar el impacto negativo que tuvo la desaparición del Impuesto a la Venta de Bienes y Servicios Suntuarios y el Impuesto Sustitutivo al Crédito al Salario (*así como las devoluciones de pagos enterados en estos conceptos que tuvieron lugar en cumplimiento a sentencias emitidas por el Poder Judicial*), así como la disminución en los importes recaudados en concepto de impuesto especial a la venta de gasolina y diesel, el cual que se redujo considerablemente en razón del alza en el precio internacional del crudo.¹³²

Un dato relevante es que a finales del año 2006 el padrón de contribuyentes superaba los 18 millones, más del doble que al inicio del

¹³⁰ Id.

¹³¹ Anexos de los Informes sobre la situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. 4º Trimestre 2004, 2005, 2006. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹³² Id.

sexenio, siendo el rubro con mayores afiliados; comercio, restaurantes y hoteles, seguido de la industria manufacturera y las empresas de servicios financieros, inmobiliarios y profesionales; juntos estos tres rubros sumaban más de 11 millones de contribuyentes. Es de notar también que tanto en 2003 como en 2006 el 52% del total de recaudado en concepto de Impuesto Sobre la Renta provenía de dos industrias: la manufacturera y las empresas de servicios financieros, inmobiliarios y profesionales; si bien la diferencia radica en que mientras en el ejercicio 2003 la industria manufacturera lideraba la recaudación en Renta comprendiendo un 30% del total ingresado por este gravamen, a finales del 2006 sólo representaba un 17% del total de Impuesto Sobre la Renta recaudado, siendo las empresas servicios financieros, inmobiliarios y profesionales las responsables del 35% del total de Impuesto Sobre la Renta recaudado.¹³³

Finalmente es de mencionar que si bien creció el padrón de contribuyentes también aumentó la presentación de juicios en contra de resoluciones emitidas por el Servicio de Administración Tributaria, así como la interposición de Juicios de Amparo en contra de los impuestos de nueva creación, si bien cabe mencionar que el incremento en juicios no necesariamente implicó mayores desembolsos para el Erario Federal, pues aunado al aumento en el número juicios aumentó también el número de juicios ganados por la SHCP.¹³⁴

A pesar de los cambios en la situación de las finanzas públicas, el Plan Nacional de Desarrollo, entendido la estrategia rectora o los objetivos que deben guiar la actuación y los programas de gobierno para el sexenio en turno, seguía siendo el mismo que el periodo anterior cuyos puntos relevantes para el caso en estudio ya fueron transcritos en el apartado A del presente capítulo y por ende no serán nuevamente copiados. Basta

¹³³ Id.

¹³⁴ Id.

con decir que de conformidad con el antes mencionado Plan Nacional de Desarrollo los objetivos y estrategias debían ser los mismos:

1. Lograr una mayor recaudación;
2. Generar un marco tributario eficiente, equitativo, moderno y competitivo;
3. Promover la inversión productiva; y
4. Fortalecer el control y la administración tributaria.

Para el año 2004 ya se habían logrado algunos de los objetivos arriba planteados como el fortalecimiento del control y la administración tributaria; si bien, no todas las estrategias aplicadas habían sido exitosas e incluso existieron algunos reveses como fue el caso de la creación de la Ley del Impuesto Suntuario a la Ventas de Bienes y Servicios o el caso del Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario que si bien coadyuvaron a lograr una mayor recaudación lo anterior sólo tuvo efecto por un corto lapso de tiempo y generó efectos adversos como la presentación de un número mayor de Juicios de Amparo por parte de los contribuyentes que implicaron destinar mayores recursos a litigios y cumplimiento de sentencias y que culminaron con la abrogación de ambas leyes y la consecuente desaparición de estos impuestos.

Hubo también estrategias que funcionaron y además trajeron consigo aumentos sostenidos en los ingresos tributarios como es el caso de las modificaciones al cálculo del Impuesto al Valor Agregado o modificaciones en las tasas del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Asimismo hubo estrategias que no fueron aplicadas como es el caso del aumento en la recaudación a través de la eliminación de exenciones y otros privilegios fiscales, de hecho sucedió lo opuesto ya que muchas de las reformas propuestas y aprobadas apuntaron hacia la

inclusión de nuevos privilegios impositivos a fin de impulsar sectores o industrias específicas tales como la construcción o la industria turística¹³⁵.

Lo anterior cobra mayor relevancia, al considerar que la simplificación a través de la eliminación de exenciones no sólo es una de las recomendaciones hechas por organismos internacionales para el caso de México¹³⁶, sino que además durante el periodo de tiempo al que se aboca el presente apartado el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios aplicable a la venta de gasolina y diesel pasó de ser fuente de ingresos a convertirse en un “impuesto negativo”¹³⁷ o subsidio disfrazado, constituyéndose en uno de los gastos fiscales que más le cuesta al gobierno federal mantener a la fecha.¹³⁸

Así pues si bien las finanzas públicas ya no eran tan frágiles aún existía un alta dependencia de los ingresos petroleros y aún había reformas pendientes para el sistema tributario, si bien las consecuencias de haber apoyado decisiones equivocadas en el pasado (*la aprobación del Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario e Impuesto Suntuario a la Venta de Bienes y Servicios, así como la reforma al texto del artículo 109 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, misma que exentaba del pago de dicho gravamen los bonos percibidos por funcionarios públicos mas no los recibidos por el resto de los asalariados*) tendrían repercusiones a la hora de votar nuevos proyectos de reforma.

Aunado a lo anterior con el inicio de la LIX Legislatura, cambia la composición del Congreso quedando la mayoría ahora en manos del

¹³⁵ La lista completa de propuestas de reforma puede consultarse más adelante en este mismo apartado.

¹³⁶ Como nota, cabe señalar que se abundó sobre el tema de las mejores prácticas y recomendaciones para el caso de México en el Capítulo II, Apartado B del presente trabajo de investigación.

¹³⁷ Datos oficiales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México.

¹³⁸ Presupuesto de Gastos Fiscales para los ejercicios 2010 y 2011.

Partido Revolucionario Institucional, grupo parlamentario distinto del partido al que pertenecía el Presidente de la República.

Estos factores: la bonanza petrolera, las reformas fallidas y la nueva composición del Poder Legislativo representaban nuevos obstáculos para la aprobación de las distintas iniciativas que componían la agenda impositiva del Ejecutivo Federal. Y su vez podrían ser vistos por el partido mayoritario en el Congreso (*u otros*) como una oportunidad para impulsar su propia agenda, situación que se vería acentuada hacia el final de la Legislatura, tal y como puede constatarse en el listado de propuestas presentadas por diputados y senadores en lo individual que se presenta en los párrafos que prosiguen.

Una vez establecidos el entorno económico y político en los que se desarrolló la actuación de la LIX Legislatura, se procede a detallar la forma en que se encontraba integrada la Comisión Hacendaria de la Cámara de Diputados y posteriormente se presentarán cuáles fueron los distintos proyectos de reforma para los tres impuestos federales principales y sus complementarios ¹³⁹, ordenados por fecha y presentador: Ejecutivo Federal, Congresos Locales, Grupos Parlamentarios y Diputados y Senadores en lo individual; así como el resultados de cada uno, reservando un apartado especial para la composición y resultado de los Paquetes Económicos 2004, 2005 y 2006.

En este orden de ideas, la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, en la LIX Legislatura se encontraba formada por un total de 28 miembros de los cuales 13 pertenecían al Partido Revolucionario Institucional, 9 al Partido Acción Nacional, 4 al Partido de la Revolución Democrática, 1 al Partido Verde Ecologista de México y 1 a

¹³⁹ Entiendo por impuestos principales los que más recaudan, a saber: Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; y por impuestos complementarios a los mismos el Impuesto Sunuario a la Ventas de Bienes y Servicios, Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario e Impuesto al Activo.

Convergencia. El detalle de los miembros puede consultarse en el Cuadro 3.7 de los Anexos del presente trabajo, mismo que lleva por rubro “Miembros de la Comisión Hacendaria de la Cámara de Diputados. LIX Legislatura.”

Respecto de las iniciativas del Ejecutivo es de señalar que además de los Paquetes Económicos correspondientes a cada ejercicio, el Ejecutivo Federal promovió 11 iniciativas de reforma en materia de Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios e impuestos complementarios, de las cuales 8 fueron aprobadas y una permanece a la fecha pendiente para su estudio y dictamen en la Comisión de Origen, y dos fueron desechadas.¹⁴⁰

De lo anterior es posible observar que de las 11 iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal, 8 fueron aprobadas, 2 más fueron desechadas y una permaneció pendiente. Cabe destacar que es la primera ocasión en el sexenio del Presidente Fox que se desecha una de sus iniciativas en materia de reformas al Impuesto al Valor Agregado.

A su vez los Paquetes Económicos presentados en el periodo en estudio tuvieron los siguientes resultados. El proyecto de reforma de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, contenido dentro del Paquete Económico para 2004 fue dictaminado y aprobada en lo general en la Cámara de Diputados con 424 votos en pro y 56 abstenciones, el lunes 22 de diciembre de 2003.

Es de notar que dicho proyecto no tuvo ningún voto en contra, si bien hubo varios ausentes y 56 abstenciones, 54 de las cuales

¹⁴⁰ El detalle de las iniciativas en materia de impuestos presentadas por el Presidente a la LIX Legislatura, puede consultarse en los anexos del presente trabajo. Cuadro 3.8 “Iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal. LIX Legislatura”.

correspondieron a miembros del Partido Revolucionario Institucional y las dos restantes a diputados del PRD.¹⁴¹

Posteriormente el proyecto se remitió a la Cámara de Senadores, donde fue dictaminado y aprobado con modificaciones sin ningún voto en contra o abstenciones, no obstante dado que fueron introducidos cambios al proyecto el mismo el nuevo proyecto se envió a la Cámara de Diputados para los efectos dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 72, inciso e) de la Constitución Federal, el 28 de diciembre de 2003. Dada la premura, se dispensaron todos los trámites y se puso el proyecto a discusión y votación de inmediato quedando aprobado por la Cámara de Diputados ese mismo día con 431 votos en pro, 24 abstenciones y 41 ausentes.¹⁴²

Por su parte el Paquete Económico para 2005 también incluyó diversas reformas y adiciones a disposiciones fiscales. Es de notar que gracias a cambios introducidos en las leyes que rigen la presentación y aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos, este año el Paquete Económico fue presentado el 9 de septiembre de 2004 (*tres meses antes que el ejercicio anterior*) con lo cual se asegura que el Congreso de la Unión tendrá un lapso de tiempo razonable para la discusión y aprobación del mismo.

La iniciativa en cuestión fue turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público para el dictamen correspondiente y posteriormente el apartado relativo a la reforma de la Ley del Impuesto al Valor Agregado fue aprobado en la Cámara de Diputados con 385 votos en pro, 5 en contra y 6 abstenciones, el jueves 28 de octubre de 2004.¹⁴³

¹⁴¹ El detalle de las votaciones puede ser consultado en los anexos del presente trabajo.

¹⁴² Gaceta Parlamentaria, LIX Legislatura, Cámara de Diputados, México, DF.

¹⁴³ Para mayor detalle sobre estas votaciones pueden consultarse los anexos del presente trabajo.

Una vez aprobada, la iniciativa se envió a la Cámara de Senadores, donde previo dictamen fue aprobada con modificaciones con 103 votos a favor, dos abstenciones y ningún voto en contra, el 11 de noviembre de 2004. Devuelta a la Cámara de Diputados la iniciativa modificada fue dictaminada el sábado 13 de noviembre y puesta a votación nuevamente. Ese mismo día fueron aprobadas las modificaciones y se turnó al Ejecutivo para su publicación el día 1 de diciembre de 2004.

Por su parte, la iniciativa de reforma a la Ley del Impuesto Sobre la Renta y la Ley del Impuesto al Activo fue también aprobada, en la misma fecha con 399 votos a favor ningún voto en contra y ninguna abstención. No obstante hubo dos diputados que pasaron lista pero no estuvieron presentes en la votación y otros 99 diputados estuvieron ausentes.

El proyecto fue dictaminado y aprobada en la Cámara de Senadores con modificaciones, obteniendo 105 votos en pro, 1 abstención y ningún voto en contra. Al igual que en el caso de la iniciativa en materia de Impuesto al Valor Agregado la iniciativa fue devuelta a la Cámara de Diputados el 11 de noviembre de 2004, dónde dos días después se emite el dictamen, se discute y se aprueban las modificaciones y se turna al Ejecutivo para su publicación.

Finalmente, la iniciativa en materia de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, también fue aprobada el 28 de octubre de 2004, con 388 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención (*si bien es de considerar que 112 de los 500 diputados estuvieron ausentes*).¹⁴⁴

Al igual que sucedió con las iniciativas de reforma a la Ley del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto Sobre la Renta, el proyecto se aprobó en el Senado con modificaciones el 11 de noviembre de 2004 y se remitió a la Cámara de Diputados donde el día 13 de ese mismo mes y

¹⁴⁴ El desglose de la votación puede encontrarse en los anexos del presente trabajo.

año se emitió el dictamen respectivo, se aprobó por el Pleno de la Cámara y se envió al Ejecutivo Federal para proceder a su publicación.

Respecto del Paquete Económico 2006, el mismo incluyó además del proyecto de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta y del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. El paquete se presentó el 7 de septiembre de 2005, el proyecto de reforma a distintas disposiciones fiscales fue dictaminado y aprobado en la Cámara de Diputados el 27 de octubre de ese mismo año, con un total de 406 votos a favor, ninguna abstención y ningún voto en contra.¹⁴⁵

Una vez aprobado en la Cámara de Origen, el proyecto se envió a la revisora donde fue aprobado con modificaciones el 10 de noviembre de 2005. Durante dicha votación solo estuvieron presentes 79 senadores de los cuales uno se abstuvo y el resto votó a favor. El proyecto modificado fue devuelto a la Cámara de Diputados donde se emitió un nuevo dictamen el día 14 del mismo mes y año y la iniciativa fue aprobada en lo general y en lo particular fueron aprobados los artículos 212 de la Ley del Impuesto sobre la Renta; 3o, fracción XIV y 8o, fracción I, inciso f) de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, modificados por la Cámara de Senadores. El único voto en contra fue de Juan Carlos Pérez Góngora, miembro del PRI y Secretario de la Comisión Hacendaria de la Cámara de Diputados, por su parte las abstenciones correspondieron a otros dos diputados priistas: Héctor Humberto Gutiérrez de la Garza y Francisco Luis Monárrez Rincón.¹⁴⁶

Posteriormente y para efecto de cumplir con el cabal proceso de ley, el proyecto se remitió una vez más a la Cámara de Senadores donde

¹⁴⁵ El detalle de la votación en comento puede ser consultado en los anexos del presente trabajo.

¹⁴⁶ El cuadro que contiene el detalle de la votación en comento puede encontrarse en los anexos del presente estudio.

después de ser aprobado con 78 votos en pro y ninguno en contra; se envió al Ejecutivo Federal para proceder a su publicación.

A continuación se procede a contrastar el contenido y resultado de las iniciativas presentadas por Congresos Locales, Grupos Parlamentarios, Diputados y Senadores en lo individual con los de las iniciativas presidenciales.¹⁴⁷

De manera similar a lo que sucedió en la legislatura anterior ninguna de las iniciativas presentadas por congresos locales fue rechazada, sin embargo una permaneció pendiente de dictamen. Asimismo es de notar que el número de iniciativas presentadas por congresos locales se redujo en más de la mitad y que de las tres participaciones ninguna refiere al Impuesto Sobre la Renta.

En el caso de las iniciativas presentadas por los distintos grupos, el número de intervenciones es muy similar al de la LVIII Legislatura, si bien la diferencia principal radica en que durante la presente legislatura la mitad de las iniciativas son presentadas por un solo grupo mientras que en el periodo anterior la mayoría de las iniciativas fueron presentadas por dos o más grupos y que en la presente ocasión el número de iniciativas aprobadas (7 de 11) es considerablemente superior¹⁴⁸.

Es de notar que el mayor número de iniciativas presentadas en materia de impuestos puede atribuirse, la igual que en la Legislatura anterior, a los diputados en lo individual. En este sentido los diputados actuando en forma individual presentaron en total 79 proyectos, mientras que los senadores tuvieron 34 intervenciones y los grupos parlamentarios

¹⁴⁷ En este sentido resulta de utilidad el consultar los Cuadros 3.9 al 3.12 de los anexos del presente trabajo los cuales contienen el detalle de las iniciativas en comento.

¹⁴⁸ En la LVIII se aprobaron sólo 4 de las 10 iniciativas promovidas por Grupos Parlamentarios.

y el Ejecutivo Federal sólo presentaron 11 iniciativas en la materia. Ahora bien de las 79 iniciativas, 63 fueron aprobadas,.

De las propuestas aprobadas 34 correspondieron al partido mayoritario en el Congreso (PRI), 14 al Partido Acción Nacional, 8 al Partido de la Revolución Democrática, 4 al Partido Verde Ecologista de México, 2 a Convergencia y sólo 1 al Partido del Trabajo.

Ahora bien, del total de proyectos aprobados, 17 contaban con un dictamen negativo por parte de la Comisión, no obstante lograron transformarse en ley lo que puede ser un primer indicador de la existencia de desarticulaciones o discrepancias entre las agendas de los distintos participantes del proceso de reforma en materia de impuestos. De estas 17 iniciativas, 9 correspondían al Partido Revolucionario Institucional, 4 al Partido Acción Nacional, 3 al Partido de la Revolución Democrática y una más al Partido Verde Ecologista de México.

Otras 14 iniciativas fueron desechadas, la mitad de las cuales fueron presentadas por militantes del PRI, 3 más por miembros del PAN, otras 3 por diputados del PRD y una más por el PVEM. Por último dos iniciativas, una del PAN y otras del PRI, siguen pendientes de dictamen.

Al igual que en la LVIII Legislatura la participación individual de los diputados superó la participación individual de los senadores (*en esta ocasión por más del doble*) En esta legislatura los Senadores presentaron 34 distintas iniciativas, de las cuales 27 fueron aprobadas (*4 contaban con un dictamen negativo*), 1 desechada y 6 permanecen pendientes en la Comisión correspondiente.

Los senadores del Grupo Parlamentario del PRI fueron los que más iniciativas aprobadas tuvieron (*14 de 18 presentadas*) seguidos del PAN (*7 proyectos de reforma aprobados*) y el PVEM.

En conclusión, los más activos en cuanto a la presentación de iniciativas de reforma en materia impositiva durante la LIX Legislatura fueron los diputados, especialmente los del PRI grupo con mayoría en el Congreso durante la presente legislatura.

Asimismo se destaca que durante esta Legislatura, la participación del Ejecutivo Federal se mantuvo mientras que la de los Congresos Locales decayó y las participaciones individuales aumentaron en más del 30% respecto de la Legislatura anterior. Otros dos hechos que llaman la atención son la creciente participación del PVEM y el hecho que muchas iniciativas fueron aprobadas a pesar de que el dictamen sobre las mismas era en sentido negativo.

3. El Caso de la LX Legislatura.

El periodo 2007-2009 representa el inicio del sexenio bajo el mando del Presidente Felipe Calderón, segundo candidato del Partido Acción Nacional en ocupar la presidencia. Al inicio del 2007 las finanzas del gobierno federal ya no estaban en crisis, sin embargo la preocupación de un gasto público creciente sumado a la baja en la producción petrolera se vio reflejado en el texto del Plan Nacional de Desarrollo donde si bien no existía ya un sentido de “urgencia” o de “blindar” al país, sigue enfatizándose la necesidad de orientar las políticas impositivas hacia el fortalecimiento de las finanzas gubernamentales, buscando específicamente dos cosas: asegurar un ingreso estable, y que el ingreso sea suficiente para cubrir el gasto público.¹⁴⁹

Lo anterior se vio reflejado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2012, documento que integra la agenda de gobierno y los objetivos que

¹⁴⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012.

habrán de regir las políticas públicas del sexenio en turno, en su sección de Economía y Finanzas Públicas, Apartado 2.1 “Política Hacendaria para la Competitividad” y que textualmente dispone lo siguiente:

Economía y finanzas públicas 2.1 Política hacendaria para la competitividad

(...) Se requiere de un cambio hacendario en todos los órdenes para hacer frente a la volatilidad en los ingresos públicos, la reducida recaudación, las necesidades de erogaciones y el objetivo de mantener la estabilidad macroeconómica, la cual es condición necesaria para el crecimiento económico y el desarrollo sustentable. (...)

OBJETIVO 1. Contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica Para lograr una política fiscal responsable y eficiente que promueva el desarrollo se implementarán cinco estrategias:

ESTRATEGIA 1.1 Mejorar la administración tributaria fomentando el cumplimiento equitativo en el pago de impuestos y reduciendo la evasión fiscal.

La recaudación tributaria se ve dificultada por un padrón de contribuyentes aún incompleto e insuficientemente actualizado. En el proceso se pueden destacar los siguientes factores: elevados costos de cumplimiento para el contribuyente, tanto en tiempo como en dinero; un marco legal complejo, que dificulta tanto el cumplimiento del contribuyente como el control de la autoridad; información no integrada y esquemas de fiscalización aún en desarrollo; y un comercio exterior muy dinámico en que la globalización, la innovación tecnológica y la creciente diversidad de productos representan mayor complejidad para el control aduanero.

Para facilitar el cumplimiento voluntario, reducir la evasión a niveles similares a los de países desarrollados, así como para limitar el contrabando y la informalidad, las líneas de política serán las siguientes:

- Continuar con las mejoras en la operación tributaria en todos sus ámbitos, incluyendo en infraestructura, en procesos y en el personal.
- Impulsar **modificaciones en el marco jurídico que faciliten el cumplimiento** mediante reglas claras y permanentes y **contribuyan al combate a la evasión**, el contrabando y la informalidad **eliminando canales de elusión y racionalizando los gastos fiscales.**
(...)

ESTRATEGIA 1.2 Establecer una estructura tributaria eficiente, equitativa y promotora de la competitividad, permitiendo encontrar **fuentes alternativas de ingresos**, así como hacer frente a las necesidades de gasto en desarrollo social y económico que tiene el país.

(...) **En varios impuestos existe un tratamiento especial a ciertos sectores, y un gran número de exenciones. Asimismo, la complejidad en el pago de los impuestos, derivada de las diferentes exenciones y tratamientos especiales, dificulta a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones, estimula la elusión y la evasión fiscal y eleva considerablemente los gastos de la administración del sistema tributario.** Debido a lo anterior, es necesario adoptar una política tributaria que facilite el cumplimiento, promueva la equidad y la eficiencia, e incremente la competitividad del país. Para ello, se seguirán estas líneas:

- **Establecer tasas impositivas comparables a las que prevalecen en los países que compiten con México en los mercados internacionales**, permitiendo una integración más exitosa de la economía mexicana a los mercados financieros y a los mercados de bienes y servicios globales.
- Simplificar el sistema tributario, facilitando el cumplimiento, reduciendo la capacidad de evasión y elusión fiscal, y llevando a mayor equidad.
- Desarrollar instrumentos tributarios para promover una mayor inversión productiva, sin distorsionar el costo del capital en el presente contexto de competitividad global.
- **Privilegiar al gasto público, antes que al sistema tributario, como el instrumento para otorgar apoyo a diferentes grupos de la población y sectores económicos.**

- Orientar el apoyo mediante instrumentos focalizados que permitan incidir directamente sobre el bienestar de la población con mayores necesidades a través de la dotación de educación, salud y atención a grupos vulnerables, así como enfocar las actividades de fomento en aquellos sectores altamente creadores de empleo. (Énfasis añadido)

Del texto antes citado se puede inferir que los supuestos en los cuales se basó el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012, eran los siguientes:

- La necesidad de contar con ingresos estables (no volátiles como los ingresos petroleros) para sufragar el gasto público;
- La necesidad tener tasas competitivas para atraer inversión;
- La recaudación en México es reducida porque el padrón de contribuyentes es incompleto y no está actualizado
- La existencia de exenciones y otros tratamientos especiales hace complejo el pago de impuestos la elusión y evasión fiscal, y eleva los gastos de la administración.

Por lo anterior los puntos clave en materia de impuestos, para el sexenio de gobierno a cargo del Presidente Calderón, serían:

1. En su caso, ajustar las tasas impositivas;
2. Aumentar el padrón de contribuyentes; y,
3. Eliminar exenciones y tratamientos especiales a fin de reducir la capacidad de evasión y elusión.

Una vez asentada la agenda de gobierno en materia impositiva, se procede a describir el entorno económico y político que enmarcó las distintas propuestas de reforma en materia tributaria presentadas y aprobadas por el Congreso de la Unión durante la LX Legislatura.

Desde el punto de vista económico, durante ejercicios 2007 y 2008 México experimentó un crecimiento, el cual se vio reflejado en las arcas

del gobierno federal pues de acuerdo a datos oficiales los ingresos tributarios no petroleros (*principalmente los recaudados en concepto de Impuesto Sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado*) tuvieron un crecimiento real del 8.1% y 9.8% respectivamente.¹⁵⁰

Sin embargo, no se pierde de vista el hecho que el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios aplicable a la venta de Gasolina y Diesel es considerado oficialmente un “Ingresos Petroleros” y no un “Ingreso Tributario”, situación que cobra relevancia al considerar que durante el 2007 el impuesto en cuestión arrojó un saldo negativo.

Es decir que dado que el precio de venta al público resultó inferior al precio de producción de PEMEX, en vez de obtener ingresos por este concepto el Gobierno Federal gastó \$48,300 millones de pesos subsidiando la venta de combustible.¹⁵¹ Así pues, si el concepto en cuestión fuera considerado ingreso tributario en vez de petrolero el aumento en la tasa de recaudación sería considerablemente menor, máxime que los aumentos en ingresos por impuestos del 2008 se deben en gran medida a una mayor recaudación en el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios aplicable a la venta de cerveza y tabacos labrados, así como la entrada en vigor del Impuesto Especial a juegos y sorteos.¹⁵²

Otros factores que incidieron en el aumento en recaudación, fueron la introducción del Impuesto Empresarial a Tasa Única en el ejercicio 2008 y la aplicación de medidas de control y fiscalización por parte del Servicio de Administración Tributaria enfatizándose el hecho que durante los ejercicios 2007 y 2008 los montos recuperados por aplicación de multas fueron \$ 9,111 y \$14,482 millones de pesos, respectivamente.

¹⁵⁰ Informe sobre la situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. 4º Trimestre 2007. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹⁵¹ Id. '

¹⁵² Anexos del Informe sobre la situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. 4º Trimestre 2008. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La cantidad y los importes derivados del cobro de multas se redujeron considerablemente en el año 2009 (*\$4,270 millones de pesos, 10 mil millones menos que el ejercicio inmediato anterior*). Igualmente la recaudación en general tuvo una disminución real de cerca del 11% en comparación con los ingresos de 2008, hecho que principalmente fue atribuido a la contracción de la actividad económica derivada de la crisis financiera global.¹⁵³

A la luz de lo anterior, destaca el hecho que al observar la composición de los ingresos recaudados se puede observar que el grueso de los ingresos en concepto de Impuesto Sobre la Renta (*en los tres ejercicios en observación: 2007, 2008 y 2009*) provienen de la retención por salarios, siendo el sector de servicios financieros, inmobiliarios y profesionales la actividad económica que más Impuesto Sobre la Renta entera. Destaca también que el sector de servicios financieros, inmobiliarios y profesionales fue el responsable de la mitad del Impuesto al Valor Agregado recaudado en el ejercicio 2008, hecho que resulta aún más importante si se considera que del total del Impuesto al Valor Agregado enterado, cerca de un 25% provino de la venta de petróleo.¹⁵⁴

En otras palabras, del universo de contribuyentes que al año 2009 estaba compuesto por un total de 26,389,618 personas (*8 millones más de contribuyentes que a finales de 2006*), las personas físicas que reciben ingresos por sueldos y salarios son quienes más Impuesto Sobre la Renta pagan en México¹⁵⁵, a su vez el sector o actividad económica que más

¹⁵³ Datos obtenidos del Anexo del Informe sobre la situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública correspondiente al 4º Trimestre del los ejercicios 2007, 2008 y 2009.

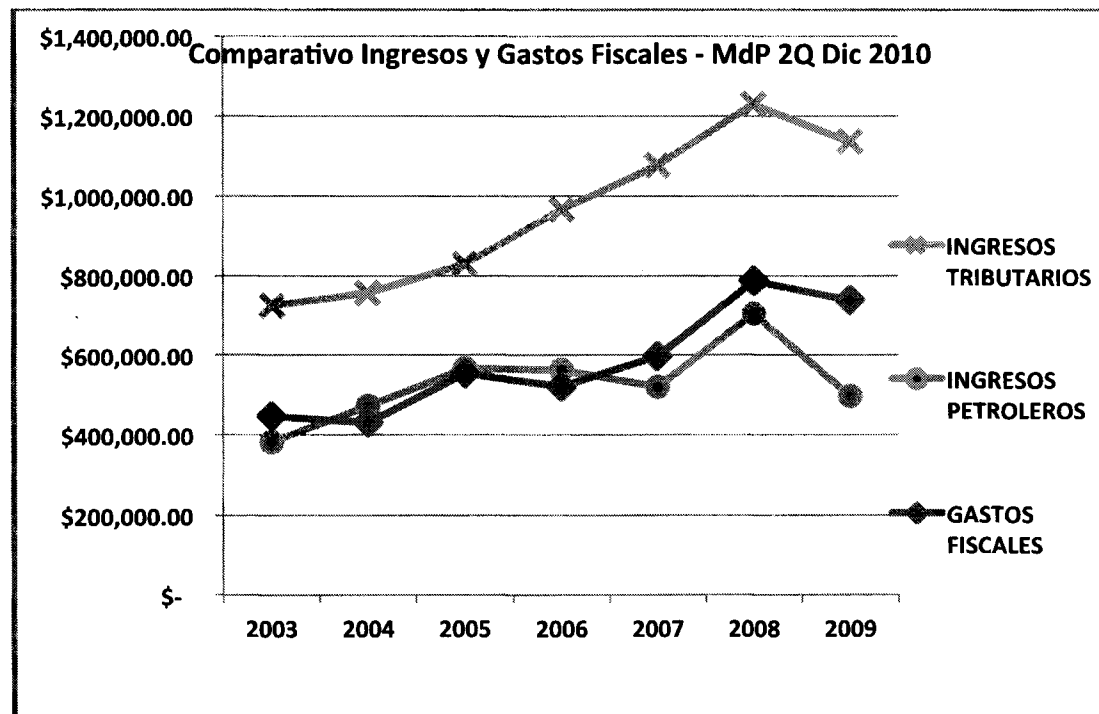
¹⁵⁴ Id.

¹⁵⁵ Al observar estos datos en conjunto con los estudios de evasión fiscal y las principales fallas del sistema tributario mexicano, que fueron tratados a mayor detalle dentro del Capítulo 2 del presente estudio, así como los importes recobrados con motivo de la realización de auditorías; pudiera pensarse que la razón detrás de este hecho es que

ingresos le reporta al Fisco Federal son los servicios financieros, inmobiliarios y profesionales.¹⁵⁶

Al contrastar el panorama económico con los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo antes mencionados, es posible observar que en general las tasas sufrieron aumentos, las acciones de fiscalización se reforzaron e incluso se introdujeron nuevos impuestos de control como el Impuesto Empresarial a Tasa Única; no obstante la mayoría de los privilegios impositivos (*gastos fiscales*) vigentes al año 2006 continuaron e incluso aumentaron durante el periodo 2007-2009.

Gráfica 3.1 Comparativo Ingresos - Gastos Fiscales. MdP 2Q Diciembre 2010.



Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco de México y el Presupuesto de Gastos Fiscales para los ejercicios 2003 a 2009.

evadir el Impuesto Sobre la Renta resulta mucho más sencillo o atractivo para las empresas que para las personas físicas sujetas al régimen de sueldos y salarios.

¹⁵⁶ Anexos del Informe sobre la situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública correspondiente al 4º Trimestre del los ejercicios 2007, 2008 y 2009

Llama la atención que la reducción y eliminación de gastos fiscales, fuera el único objetivo que no se hubiera cumplido. En este sentido el análisis conjunto del ya citado Plan Nacional de Desarrollo, las propuestas presentadas ante el Congreso y el resultado de las mismas nos permitirá ubicar dónde tuvo lugar la discrepancia entre la agenda de gobierno y el curso de acción; asimismo proporcionará elementos para en un capítulo posterior inferir las posibles razones de porqué estos privilegios o gastos fiscales, permanecieron inamovibles y el conocimiento necesario para obtener mejores resultados en el futuro.

El ejercicio 2007 da inicio a la LX Legislatura, siendo el partido con mayor representación, Acción Nacional con 206 diputados y 52 de senadores,¹⁵⁷ si bien ningún partido político contaba con mayoría absoluta.

La existencia de un Congreso fragmentado y las experiencias de reforma vividas el sexenio anterior constituirían las amenazas para la agenda impositiva del Ejecutivo Federal; mientras tanto, el declive en la producción petrolera y el momento del ciclo electoral (inicio de sexenio y legislatura) favorecerían el logro de acuerdos y la aprobación de propuestas.

Establecidos el entorno económico y político que enmarcaron la actuación de la LX Legislatura, se procede a describir la conformación de la Comisión Hacendaria de la Cámara de Diputados así como los distintos proyectos de reforma presentados en materia de Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios presentados ante el Congreso durante este periodo.¹⁵⁸

¹⁵⁷ El Congreso de la Unión en México se encuentra conformado por un total de 500 diputados y 128 senadores.

¹⁵⁸ Entiendo por impuestos principales los que más recaudan, a saber: Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; y

En este orden de ideas, la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, de la LX Legislatura se encontraba formada por 33 miembros en total, de los cuales 12 pertenecían al Partido Acción Nacional, 8 al Partido Revolucionario Institucional y 8 más al Partido de la Revolución Democrática; asimismo para cumplir con la regla de representación la Comisión contaba con un miembro de cada uno de los siguientes partidos: Convergencia, PANAL, PASC, PT y PVEM.¹⁵⁹

Es de señalar que además de los Paquetes Económicos correspondientes a cada ejercicio, el Ejecutivo Federal promovió 6 iniciativas de reforma a los tres impuestos federales principales, todas las cuales fueron aprobadas.¹⁶⁰

De lo anterior es posible observar que el Presidente presentó pocas iniciativas (6 en tres años), máxime que en los ejercicios 2008 y 2009 el Paquete Económico no incluyó propuestas de reforma para las leyes impositivas¹⁶¹; no obstante es de destacar que todas las iniciativas presentadas fueron aprobadas sin excepción.

El único Paquete Económico del periodo en estudio en el presente apartado, que incluyó propuestas de reforma en materia de impuestos fue el correspondiente al ejercicio 2007. No obstante que no hubo propuestas de reforma incluidas en los Paquetes Económicos 2008 y 2009, es de recordar que durante el año 2008 entró en vigor el Impuesto Empresarial a Tasa Única en sustitución del Impuesto al Activo, estableciéndose en un artículo transitorio del mismo que tres años después se estudiaría la

por impuestos complementarios a los mismos el Impuesto Sunuario a la Ventas de Bienes y Servicios, Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario e Impuesto al Activo.

¹⁵⁹ El detalle de los miembros de la referida comisión puede consultarse dentro de los anexos del presente trabajo.

¹⁶⁰ El detalle de los proyectos de reforma promovidos por el Presidente ante la LX Legislatura puede ser consultado en los anexos del presente trabajo.

¹⁶¹ En los ejercicios en cita el Paquete Económico sólo incluyó una propuesta de Ley de Ingresos de la Federación, Presupuesto de Egresos y de modificaciones a la Ley Federal de Derechos.

posibilidad de eliminar el Impuesto Sobre la Renta y dejar solamente el Impuesto Empresarial a Tasa Única, o bien lo inverso.¹⁶²

El Paquete Económico 2007 además de las propuestas de Ingresos y Egresos de la Federación, un proyecto de reforma a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la Ley del Impuesto al Activo y la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios;¹⁶³ fue presentado el 5 de diciembre de 2006 ante el Congreso¹⁶⁴ y turnado para su estudio a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, la cual consideró pertinente dictaminar en forma separada cada una de las disposiciones que integraban la propuesta de reforma del Ejecutivo.

Puesta la propuesta a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la votación para el proyecto “en general” tuvo como resultado el aprobar la iniciativa con un total de 425 votos a favor y 2 abstenciones, el día 18 de diciembre de 2006.

Posteriormente se envió a la Cámara de Senadores, donde el proyecto fue modificado y después se devolvió a la Cámara de Diputados para efectos de dar cumplimiento al artículo 72 de la Constitución Federal, donde el proyecto adicionado fue aprobado el día 21 de diciembre con un total de 429 votos a favor, y posteriormente fue publicado el día 27 de ese mismo mes y año.¹⁶⁵

¹⁶² Artículo

¹⁶³ El Paquete incluía propuestas de reforma a todos los siguientes cuerpos normativos: Código Fiscal de la Federación; y de las leyes de los Impuestos sobre la Renta, al Activo, Especial sobre Producción y Servicios, Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, y Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Presentada por el Ejecutivo federal.

¹⁶⁴ A diferencia de los Paquetes Económicos 2005 y 2006, éste fue presentado en Diciembre; sin embargo así lo dispone la ley por tratarse del primer ejercicio del Presidente.

¹⁶⁵ El detalle de las votaciones puede ser consultado en los anexos del presente trabajo.

A continuación se procede a contrastar el contenido y curso de las iniciativas del Ejecutivo Federal, con el de las iniciativas presentadas por otros actores y hacer observaciones conducentes.¹⁶⁶

De manera similar a lo sucedido en las dos legislaturas anteriores, la participación de los Congresos Locales es limitada: sólo 6 iniciativas en 3 años, de las cuales 3 fueron aprobadas y otras tres permanecen pendientes de dictamen en la Comisión. Otro dato notable es que 5 de los 6 proyectos, proponen reformas a artículos de la Ley del impuesto Sobre la Renta.

En el caso de los Grupos Parlamentarios el número de intervenciones también fue limitado, si bien el número de iniciativas aprobadas lo fue aún más ya que de las 8 sólo 3 fueron votadas en pro.

Caso muy diferente es el de los diputados, quienes tuvieron un total de 79 participaciones. Ahora bien sólo 16 de los 79 proyectos fueron aprobados, 63 fueron desechados el día 23 de noviembre de 2011 y otro más fue desechado en la Comisión de estudio. Del total de iniciativas aprobadas, 5 pertenecen a diputados del Partido Verde Ecologista de México, 4 a diputados por el PRI, otras 4 a militantes del PRD, 2 a miembros del PAN y una al PANAL. A continuación puede ser consultado el detalle de iniciativas de reforma promovidas por los diputados de los distintos Grupos Parlamentarios en lo individual.

En cuanto a las iniciativas planteadas en la LX Legislatura por miembros del Senado en forma individual, destaca el hecho que la actividad de los senadores fue considerablemente menor a la de los diputados en número más no en proporción, ya que hubo 39 propuestas

¹⁶⁶ El detalle del número y contenido de las iniciativas presentadas por los Congresos Locales, los distintos grupos parlamentarios, los diputados y senadores a la LX Legislatura puede consultarse en los anexos del presente trabajo, cuadros 3.15 al 3.18

de reforma, de las cuales sólo 4 fueron aprobadas mientras que las otras 35 siguen en espera de ser dictaminadas por la Comisión respectiva.¹⁶⁷

Es de notar que el mayor número de iniciativas presentadas en materia de impuestos, al igual que en las dos legislaturas anteriores pertenece a los diputados en lo individual. En este sentido los diputados actuando en forma individual presentaron en total 79 proyectos, mientras que los senadores tuvieron 34 intervenciones.

Destaca en esta legislatura el hecho que si bien los diputados y senadores fueron que más propuestas presentaron, en ambos casos aproximadamente el 90% de las iniciativas fueron desechadas o siguen pendientes de dictamen. Por su parte el Ejecutivo limitó el número de participaciones a 6, si bien todas éstas fueron aprobadas.

En otras palabras, aún y cuando la gran mayoría de las propuestas de reforma provino de los legisladores en lo individual, la mayoría de éstas no prosperó ya sea por razones políticas o por falta de contenido, situación que se abordará nuevamente en el capítulo que prosigue donde se analizará la existencia de discrepancias entre la agenda y el producto final.

También resulta de importancia señalar que al analizar el porcentaje total de propuestas aprobadas respecto de las presentadas, el Presidente es quien ocupa el primer lugar con un la totalidad de iniciativas aprobadas, seguido de los Congresos Locales y los Grupos Parlamentarios en tercer lugar; sobre estos últimos, cabe mencionar que la tendencia entre los tres partidos mayoritarios fue a presentar propuestas en forma conjunta.

En conclusión si bien a través de las Legislaturas el número de propuestas en general, y en particular las iniciativas promovidas por

¹⁶⁷ El detalle completo puede ser consultado en el cuadro 3.18 de los anexos de este trabajo.

Legisladores en lo individual (*en vez de como Grupo Parlamentario*) incrementó, el total de propuestas de reformas aprobadas disminuyó.

Restando por analizar en el capítulo siguiente si esta tendencia pudiera indicar implica también la existencia de una separación respecto de la agenda del Grupo Parlamentario o si por el contrario las propuestas siguieron la misma línea general del partido y simplemente son un reflejo del calendario electoral.

Capítulo IV. Reflexiones Finales y Propuestas de Política Pública

A. Reflexiones Finales.

En los capítulos anteriores se abordaron las teorías sobre la construcción de la agenda destacando la importancia e influencia que ejercen el contexto socio-económico, los actores (*oficiales y no oficiales*) y la cultura política, al decidir sobre los temas.

Asimismo se puntualizó la forma en que se determinan los objetivos y principios rectores cada sexenio conforme a lo establecido por la Ley y posteriormente se plasman en el Plan Nacional de Desarrollo.

Aunado lo anterior se describió el sistema impositivo en vigor al 2000 haciendo énfasis en sus principales fallas y el contexto vigente en el lapso en estudio: las condiciones económicas, los objetivos descritos en el Plan y la conformación del Congreso; para entender mejor la definición original que se dio al problema impositivo dentro de la agenda de gobierno.

Hecho lo anterior, el presente capítulo procederemos a contrastar los objetivos del ya mencionado Plan Nacional de Desarrollo, con las propuestas presentadas y aprobadas por el Congreso de la Unión en materia de reforma impositiva a los tres principales impuestos de manera tal que sea posible observar a la luz de la teoría algunos de los patrones de inclusión o exclusión de asuntos (internos, externos, de movilización y mixtos) operan en la materia en estudio.

También se procederá a analizar en conjunto el contenido y el resultado de las propuestas en cita con el fin de determinar si la actividad legislativa guarda relación con el objetivo original del Plan Nacional, si el "problema" fue redefinido a través de las distintas etapas del proceso de

políticas públicas, o bien si existieron discrepancias entre la agenda de gobierno y las reformas aprobadas en materia impositiva durante los ejercicios 2001 a 2009.

La teoría sobre la conformación de la agenda indica que la capacidad del Estado para atender problemas es limitada. Por tanto, para mantener un asunto dentro de la agenda de gobierno se requiere que el mismo cuente con un apoyo sustancial, lo que a su vez conlleva a redefinir el problema.

En el caso en estudio podría decirse que en principio el problema impositivo (al igual que cualquier otro problema) se sube a la agenda utilizando un modelo mixto. Pues si bien el proceso de definición se lleva a cabo a través de canales formales y en apego a lo dispuesto por ley, la legislación establece como requisito se consulte a los diversos grupos sociales.

En este sentido se infiere que el problema original se define por el Presidente en atención a lo demandado por los distintos grupos de la sociedad. Destacando que el contenido social del referido Plan, se ratifica mediante su aprobación por el Congreso de la Unión.

Teóricamente al estar contempladas todas las demandas y propuestas de los distintos grupos en la definición, la redefinición posterior por factores externos o de movilización debiera ser mínima. Ello sin perder de vista que cambios radicales en el contexto socio-económico (*crisis, altos índices de desempleo, etc.*) o en el entorno político (*composición del Congreso, año electoral*) podrían afectar tanto el problema como su definición.

En el caso de México el problema impositivo una vez que ha sido definido e incluido en la agenda de gobierno, se intenta solucionar a través de modificaciones al sistema tributario que se introducen como parte

Paquete Económico que año con año presenta el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda ante el Congreso de la Unión.

En este sentido, tal y como fue mencionado en el capítulo que antecede la agenda de gobierno de 2000 a 2006 destacaba dentro de sus objetivos y estrategias, los siguientes cuatro puntos:

- Lograr una mayor recaudación;
- Generar un marco tributario eficiente, equitativo, moderno y competitivo;
- Promover la inversión productiva; y
- A mediano plazo, fortalecer el control y la administración tributaria

En este sentido los paquetes Económicos del 2001 al 2006 incluyeron propuestas de reforma a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, presuntamente orientadas a promover el cumplimiento voluntario a la par de combatir la evasión y elusión fiscales.

Las iniciativas de reforma del primer trienio del presidente Fox (*correspondiente a la LVIII Legislatura*) se enfocaron en la búsqueda de una mayor recaudación a través de la eliminación de privilegios en materia de Impuesto al Valor Agregado (*la propuesta anterior iba acompañada de una reducción en la tasa general para pasar del 15% al 10%*). No obstante, la forma de promover la inversión productiva fue a través del establecimiento de nuevos privilegios como créditos y reducciones en el Impuesto Sobre la Renta a cargo de ciertas personas o actividades.

Por otro lado, se buscó reducir la evasión y elusión fiscal a través del establecimiento de límites y requisitos adicionales para acceder a los

beneficios ya contemplados por la ley.¹⁶⁸ Se instauró un régimen de flujo de efectivo respecto del Impuesto al Valor Agregado y se gravaron con el Impuesto Especial los servicios de telecomunicaciones y la enajenación de refrescos y concentrados para prepararlos.

No obstante lo anterior la iniciativa para gravar con Impuesto al Valor Agregado a tasa 10% artículos anteriormente gravados a tasa 0% (*como alimentos y medicinas*) fue ampliamente rechazada por los miembros del Congreso.¹⁶⁹ En su lugar se aprobaron reformas tales como la creación del Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario y el Impuesto Suntuario a la Ventas de Bienes y Servicios y aumentos a las tasas de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Así observar lo anterior en su conjunto es posible dar cuenta que las iniciativas presentadas al Congreso por el Ejecutivo Federal así como las contenidas dentro de los Paquetes Económicos del 2001, 2002 y 2003 sí se encuentran alineadas con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y en su gran mayoría también con las recomendaciones hechas a México por organismos internacionales y las tendencias impositivas a nivel mundial; pues se busca el aumento de la recaudación a través de la ampliación de la base (*a través de la eliminación de tasa 0% en Impuesto al Valor Agregado y el establecimiento de mayores requisitos para las deducciones en materia de Impuesto Sobre la Renta*).

¹⁶⁸ Por ejemplo se limita la exención del pago de Impuesto Sobre la Renta conferida a las sociedades cooperativas de producción a 20 Salarios Mínimos elevados al año, se establecen "ajustes" al sistema de consolidación introducido en 1999, se establecen como requisito de deducibilidad de los gastos mayores a \$2000 pesos que estos sean realizados con cheque nominativo o a través de medios electrónicos.

¹⁶⁹ El rechazo al que se hace referencia es al que tuvo lugar dentro del Congreso, al estudiar y votar la iniciativa respectiva; no obstante lo anterior diversos líderes de opinión, actores políticos y sociales, aprovecharon los medios de comunicación para manifestar abiertamente su rechazo a esta propuesta.

Puede entonces concluirse que en el periodo 2001 – 2003 hubo concordancia entre el Plan Nacional de Desarrollo, los “Paquetes “Económicos” y las propuestas del Ejecutivo Federal. Con independencia de lo anterior, es de notar que no todas las iniciativas presentadas por el Presidente Fox en los ejercicios 2001-2003 prosperaron, si bien tampoco fueron “desechadas.” Hubo una propuesta (*la eliminación de la tasa 0% de Impuesto al Valor Agregado para alimentos y medicinas*) que quedó “pendiente” y otras más que sufrieron modificaciones en su camino a convertirse en leyes con vigencia y aplicación.

Curiosamente la propuesta que quedó pendiente era quizá la más cercana a las recomendaciones para el caso mexicano, y en su lugar se adoptaron medidas tales como la creación de nuevos impuestos y aumentos en las tasas, los cuáles si bien lograron aumentar la recaudación sólo tendrían efecto a corto plazo.¹⁷⁰

Es pues formalmente en el Congreso y particularmente la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, donde la propuesta en cuestión deja de avanzar. En este sentido es de recordar que la Comisión en turno se encontraba conformada por 24 diputados de los cuales 12 pertenecían al Partido Revolucionario Institucional, incluyendo el Presidente de la misma el Diputado Jorge Alejandro Chávez Presa.

La frustración de la propuesta en cita, no necesariamente implica un rompimiento con la agenda de gobierno pues a diferencia del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 donde expresamente se señala como

¹⁷⁰ En este sentido cabe recordar que tal y como ha sido mencionado en los capítulos anteriores, la propia historia mexicana ha demostrado la ineficacia de los aumentos en tasas como medida recaudatoria. Destacando que además de un descontento generalizado y posibles efectos adversos en la inversión, estos aumentos traen consigo un aumento en la evasión y también en la elusión, lo que a su vez encarece el costo por peso recaudado.

objetivo el eliminar exenciones y tratamientos especiales, el Plan vigente en el periodo 2001-2003 simplemente señalaba como finalidad el lograr una mayor recaudación, recordando que existe más de una forma de lograr dicho objetivo, como puede ser:

- A través de la creación de impuestos ;
- Ampliando el objeto del gravamen;
- Incrementando las tasas de los impuestos vigentes; y
- Eliminando privilegios fiscales.

Así pues en sentido estricto, el bloqueo – que quizá pudiera guardar tintes políticos, considerando que la mitad de la Comisión pertenecía a un partido distinto del Presidente – no puede hablarse de un rompimiento entre el Congreso o la Comisión Hacendaria de la Cámara de Diputados y la agenda de Gobierno; puesto que se aprobaron medidas que históricamente han sido utilizadas como medio para aumentar los ingresos recaudados si bien el camino elegido se aleja tanto de las llamadas “mejores prácticas” como de las tendencias a nivel mundial; además que el aumento en los ingresos del Erario Federal a través del ajuste en tasas, históricamente ha probado tener resultados poco favorecedores.¹⁷¹

Como nota adicional es de señalar que las propuestas presentadas por otros actores que fueron aprobadas, referían principalmente al subsidio previsto en la Ley del Impuesto Sobre la Renta para los trabajadores bajo el régimen de sueldos y salarios, y a la aplicación de la tasa de Impuesto al Valor Agregado al 0% al servicio de agua potable para

¹⁷¹ Así pues la creación del Impuesto Suntuario a la Ventas de Bienes y Servicios y del Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario, al igual que la reforma al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios para incluir de la venta de refrescos o la prestación de servicios de telecomunicación dentro de las conductas gravadas y el aumento en la tasa del Impuesto Sobre la Renta son medidas que fueron aprobadas por el Congreso y que ayudaron a aumentar la recaudación.

consumo doméstico y la venta de periódicos y revistas. En otras palabras, estas propuestas (*que fueron aprobadas*) guardaban poca o nula relación con la agenda de gobierno o el Plan Nacional de Desarrollo.

Un dato relevante es que el marco jurídico (*Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*) aplicable a la LVIII Legislatura no contemplaba expresamente la posibilidad de turnar al Pleno un asunto, en tanto el dictamen correspondiente no hubiera sido aprobado por la Comisión respectiva. En otras palabras gracias a la legislación, el proyecto de Impuesto al Valor Agregado del Presidente Fox nunca fue discutido por la Cámara de Diputados en Pleno.

Quizá para evitar situaciones como la anterior, en fecha 29 de septiembre de 2003 se adicionó un numeral al artículo 45 de la Ley Orgánica, de manera tal que a partir de dicha fecha las decisiones de la comisión se tomen por mayoría de votos y en caso de empate persistente el asunto se turne al Pleno para ser resuelto en definitiva.

Ahora bien, es de notar que algunas de las reformas tales como el Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario y el Impuesto Suntuario a la Ventas de Bienes y Servicios fueron ampliamente rechazadas por la sociedad, lo cual se manifestó a través de la interposición de un número record de juicios solicitando el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión.

Más grave que la inconformidad generalizada, resultó el hecho que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tildara de inconstitucionales muchas de las reformas aprobadas, procediendo a amparar a los contribuyentes y consecuentemente obligando a la devolución de las cantidades enteradas con su correspondiente actualización y recargos. Aunado a lo anterior la industria refresquera y las empresas de telecomunicaciones también promovieron medios de defensa en contra de

las reformas que pretendían gravarlos con el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

A mediados de 2003 entra en funciones la LIX Legislatura, lo cual sería visto por el Ejecutivo Federal como una oportunidad para reciclar sus propuestas de reforma al Impuesto al Valor Agregado del 2001. Mismas que al igual que la ocasión anterior no prosperarían.

En este marco se entrega el primer Paquete Económico del trienio el día 22 diciembre de 2003, es decir una semana antes de la fecha de entrada en vigor de las nuevas leyes. Así, dada la premura en el tiempo el Paquete se dictamina y aprueba “en lo general” sin votos en contra pero con 56 abstenciones y 16 ausentes (es decir un 15% del total de la Cámara de Diputados no se manifestó respecto de las iniciativas propuestas). En otras palabras uno de cada cuatro diputados del priistas se abstuvo de votar.

Al igual que en la Cámara de Diputados, el proyecto no recibió ni un solo voto en contra en el Senado; no obstante se introdujeron modificaciones sustanciales. Ahora bien, dada la prisa cuando el proyecto de reforma llegó nuevamente a la Cámara de Diputados (*3 días antes de que concluyera el año*) le dispensaron todos los trámites, se puso el proyecto a discusión y votación de inmediato; y fue aprobado en el acto. Es de señalar que si bien en esta ocasión las abstenciones se redujeron a la mitad, el ausentismo representó un 8% del total de los miembros de la Cámara.

La prisa trajo además como efecto el que los asuntos más polémicos o que requerían más estudio se dejaran “pendientes” en forma indefinida; a fin de no incidir negativamente en la aprobación de la Ley de ingresos y el Presupuesto de Egresos para el ejercicio 2004.

Es de señalar que la experiencia del 2003 derivó en cambios a la regulación, la cual ahora exige que el Paquete Económico sea presentado a más tardar en el mes de septiembre, salvo que se trate del primer ejercicio en funciones del Presidente de la República; con lo cual se asegura que el Congreso tenga un lapso de tiempo razonable para dictaminar, discutir y en su caso aprobar el mismo. No obstante ello, la votación para los Paquetes Económicos para 2005 y 2006 reportó un ausentismo del 20% y 18% respectivamente.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que hubo propuestas del Ejecutivo Federal no fueron incluidas dentro del Paquete Económico sino que fueron presentadas como iniciativa aparte, tal vez con el afán de evitar que la premura por aprobar el presupuesto empantanara las discusiones sobre las reformas a los impuestos federales más importantes; o quizá buscando encontrar un tiempo político más favorable.

De las propuestas de reforma promovidas a instancia del Ejecutivo Federal, de las cuales dos bloques versaron sobre el Impuesto al Valor Agregado. El primero que fue presentado en conjunto con una propuesta de reforma a la ley del Impuesto Sobre la Renta y una iniciativa para derogar el Impuesto Suntuario a la Ventas de Bienes y Servicios, planteaba eliminar la tasa 0%, reducir la tasa general del 15% al 10% y establecer un Impuesto al Valor Agregado Estatal del 2%. No obstante el incentivo de un impuesto a las ventas local no fue suficiente para hacer prosperar la iniciativa, ya que en diciembre de 2003 la misma fue desechada de plano.

Un año después se propuso algo similar, una reducción en la tasa general del Impuesto al Valor Agregado que sería sustituida por un impuesto estatal de hasta el 3% sobre el valor total de la venta. La diferencia sustancial entre esta propuesta y la del año anterior, fue que en ésta no se incluyó el tema de la eliminación de la tasa 0% en Impuesto al

Valor Agregado; al efecto la propuesta en comento fue aprobada si bien a la fecha ninguna Entidad Federativa ha hecho uso de esta prerrogativa.

Otras tres propuestas del Ejecutivo tuvieron como objeto el eliminar gravámenes establecidos a instancia del Ejecutivo en los tres años anteriores: el Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario, el Impuesto Suntuario a la Ventas de Bienes y Servicios y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios a la venta y exportación de refrescos y servicios de telecomunicaciones. Situación que pudiera considerarse un revés para el Presidente Fox y su proyecto de una Nueva Hacienda Pública.

A pesar de lo anterior, si se considera que tanto la agenda de gobierno en materia impositiva, como el Plan Nacional de Desarrollo seguían siendo los mismos que para la legislatura anterior, a saber: recaudar más, promover la inversión y tener un marco tributario eficiente, equitativo y moderno. La única discrepancia entre la actividad del Congreso y la agenda de gobierno es que las propuesta aprobadas siguen utilizando fórmulas antiguas optando por el aumento de tasas y la promoción de inversión a través de la concesión de privilegios en vez de nuevos esquemas.

No obstante queda de manifiesto la existencia de una agenda impositiva del Ejecutivo Federal mucho más específica que la plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo, misma que de acuerdo con los resultados de las votaciones de las distintas propuestas de reforma¹⁷² difería sustancialmente de la agenda impositiva del Poder Legislativo y de la de Grupos Parlamentarios como el PRI o el PRD.

Por otra parte, las propuestas presentadas por Congresos Locales, Grupos Parlamentarios, Diputados o Senadores en lo individual que fueron

¹⁷² Considerando que las abstenciones y votos en contra tanto de de los Paquetes Económicos como de las otras propuestas de reforma, principalmente corresponden a militantes del Partido Revolucionario Institucional o de la Revolución Democrática.

aprobadas, en su gran mayoría están orientados hacia el establecimiento de incentivos, subsidios y apoyos: al turismo, a los jóvenes, al empleo, a la clase trabajadora, a los derechos de autor, etcétera. Lo que lleva a concluir que más que buscar dar cumplimiento a los criterios establecidos en la agenda de gobierno o el Plan Nacional de Desarrollo, se busca un interés particular o generar un apoyo para un grupo en específico.

En 2006 entra en funciones un nuevo presidente, Felipe Calderón candidato del Partido Acción Nacional. Ahora bien, tal y como se mencionó con antelación el plan vigente para el periodo 2007 al 2012, destacaba como puntos clave de la agenda de gobierno en materia impositiva:

1. El ajuste de tasas impositivas con el fin de tener tasas competitivas a nivel mundial;
2. El aumento del padrón de contribuyentes; y,
3. La eliminación de exenciones y tratamientos especiales a fin de reducir la capacidad de evasión y elusión.

Es de notar que la agenda impositiva es ahora mucho más específica que en el sexenio anterior, y que la misma guarda sintonía tanto con las recomendaciones hechas a México por organismos internacionales y las tendencias globales. Otro punto a destacar es que este periodo, no solo cambió el Presidente y la agenda de gobierno en materia tributaria, sino también la composición del Congreso, al darse inicio a la LX Legislatura.

En este periodo las propuestas del Ejecutivo Federal fueron pocas, especialmente si se toma en cuenta que solo uno de los tres Paquetes Económicos presentados en este lapso incluyó propuestas de reforma

para las leyes impositivas.¹⁷³ Siguiendo esta líneas, es posible afirmar que las reformas más importantes consistieron en ampliar el objeto del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios al gravar con el mismo las apuestas, sorteos, y las bebidas carbonatadas (*estrategia que recuerda algunas de las iniciativas promovidas por el Presidente Fox*) y la creación del Impuesto Especial a Tasa Única.

Todas las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal en este periodo fueron aprobadas, si bien algunas como el Impuesto Especial a Tasa Única, fueron modificadas por los Legisladores antes de ser aprobadas.

Ahora bien al observar detenidamente el contenido de los Paquetes Económicos presentados en los años 2007 a 2009, se observa que en los mismos no se incluyen propuestas para eliminar privilegios tales como la tasa 0% en Impuesto al Valor Agregado o las exenciones o los regímenes especiales previstos dentro de la Ley del Impuesto Sobre la Renta. Y si bien se afectaron diversas tasas impositivas, la razón de lo anterior atendió más a una intención recaudatoria que a un intento por ajustar las tasas a los estándares internacionales.

Así pues vemos que existe una desarticulación entre la agenda de gobierno en materia impositiva y los Paquetes Económicos. Es menester recordar que el citado paquete no es sino la propuesta de presupuesto de egresos para el siguiente año calendario, así como las adecuaciones en materia impositiva, que a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de experto técnico en materia impositiva, sean necesarias para efecto de cubrir el citado presupuesto; siempre orientados en los criterios generales de política económica establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

¹⁷³ En los ejercicios en cita el Paquete Económico sólo incluyó una propuesta de Ley de Ingresos de la Federación, Presupuesto de Egresos y de modificaciones a la Ley Federal de Derechos.

En otras palabras, el Paquete Económico tiene como fin el dar cumplimiento a los objetivos previstos dentro del Plan Nacional de Desarrollo, dejándose los pormenores en manos de técnicos expertos, para evitar posteriores declaratorias de inconstitucionalidad o fallas en la ejecución.

A pesar de lo anterior, en el caso de los ejercicios 2007 a 2009 pareciera que el Paquete Económico no cumple en forma completa con su función, ya que las propuestas de reforma se realizan por separado; o bien pudiera darse por entendido que las propuestas que presenta el Ejecutivo Federal no son realmente “necesarias para cubrir el presupuesto.”

En este sentido, se destaca que al analizar en forma general el contenido de las iniciativas del Ejecutivo Federal, es posible observar que las mismas tampoco están del todo alineadas con los criterios y lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, o bien con la agenda de gobierno en materia impositiva.

Pues si bien se pretendió simplificar las obligaciones a cargo de los contribuyentes a través del establecimiento de un impuesto basado en el flujo de efectivo: Impuesto Especial a Tasa Única; que como tal eliminaría la necesidad de realizar ajustes en los pagos provisionales o tener que considerar el componente inflacionario en el cálculo de las pérdidas o ganancias, entre otros. Y se amplió la base tributaria al establecer nuevos gravámenes a cargo de quienes realizan sorteos y apuestas.

Lo cierto es que ninguna de estas propuestas tuvo como efecto la eliminación de exenciones o tratamientos especiales. Máxime que el Impuesto Especial a Tasa Única sustituyó al Impuesto al Activo en vez de al Impuesto Sobre la Renta, siendo su efecto final un aumento en las obligaciones de los contribuyentes y en la complejidad de la determinación del impuesto a cargo.

En resumen contrario a lo que establecía el Plan Nacional de Desarrollo, los ajustes en las tasas impositivas (*específicamente los aumentos en la tasa del Impuesto Sobre la Renta, del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, del Impuesto Especial a Tasa Única y del Impuesto al Valor Agregado*) no tuvieron como finalidad el “ajustarse” para ser competitivos a nivel internacional.

Y a pesar de que se implementaron algunas medidas para reducir los niveles de evasión y elusión fiscal, la mayoría de las exenciones y tratamientos especiales previstos en la ley al inicio del sexenio continuaban en vigor, e incluso el monto destinado a los mismo habían aumentado¹⁷⁴.

Concluyendo, en este periodo en particular, sí existe una desarticulación entre la agenda de gobierno original en materia impositiva, los Paquetes Económicos y las propuestas del Ejecutivo Federal. Dicho de otra forma, la falta de reformas fiscales que den cumplimiento a los criterios de política económica, no fue (*como en el sexenio anterior pasadas*) porque los proyectos de iniciativa permanecieran “pendientes de dictamen” o porque el Congreso los hubiere desechado; sino que la falla viene de origen, desde las propuestas (*o falta de las mismas*) y se acentúa con las modificaciones que se hacen a los proyectos en el Congreso, como ejemplo se puede señalar el proceso legislativo alrededor del Impuesto Especial a Tasa Única, impuesto que originalmente pretendía operar como un impuesto a “tasa única”, con pocas deducciones y de fácil cálculo en sustitución del Impuesto Sobre la Renta y terminó por complicar más la determinación de obligaciones a cargo de los contribuyentes.

Así, ni el Poder Ejecutivo ni el resto de los facultados para promover iniciativas de reforma en materia tributaria (*mismos que de acuerdo a las*

¹⁷⁴ De acuerdo a los datos oficiales establecidos en el Presupuesto de Gastos Fiscales de los ejercicios 2006, 2007, 2008 y 2009.

reglas que rigen la conformación del Plan Nacional de Desarrollo participan de su creación) presentaron proyectos en este sentido.

Resta por inferir las posibles razones del porqué a pesar de ser un objetivo específico en la agenda de gobierno para el periodo 2007 – 2012 estos privilegios o gastos fiscales, al cierre del ejercicio 2009 permanecieron inamovibles.

Lo anterior pudiera deberse a una mezcla de factores: el costo político de una reforma fallida como la que tuvo lugar en el sexenio a cargo del Presidente Fox, la falta de un sentido de urgencia derivada de la bonanza petrolera y los aumentos en la recaudación por la implementación de nuevos gravámenes, el éxito parcial de la aplicación de medidas de control como instrumento para reducir la evasión y elusión, o como instrumento de negociación de la aprobación del Impuesto Especial a Tasa Única.

De las posibles explicaciones la que más sentido hace a la luz de las teorías que marcan cómo los problemas de la agenda se redefinen constantemente en una búsqueda de apoyo, misma que fue ampliamente explorada en el capítulo I del presente trabajo, es que dado el costo político que conlleva la eliminación de privilegios una reforma de esta magnitud requiere el apoyo de la mayoría de los grupos involucrados en el proceso de toma de decisiones o una crisis como la vivida en la década de los ochenta, pues de lo contrario las propuestas serían desechadas y el problema continuaría sin solución. No obstante el intento por lograr la aprobación de las reformas necesarias conlleva una redefinición constante que finalmente trae como consecuencia soluciones incompletas al problema original. Es decir que para el caso mexicano y bajo las condiciones actuales, la solución al problema impositivo inherente a la multiplicidad de tratamientos privilegiados radica entre las políticas públicas posibles pero deficientes y las políticas públicas reactivas.

B. Propuestas de Política Pública

Dada la importancia que guarda definición de la agenda en el proceso de políticas públicas, es necesario que la misma esté bien reglamentada y formulada no solo en base a las preferencias de los distintos grupos (*cuyo apoyo resulta vital para su posterior aprobación, implementación y ejecución*) sino que también debe estar formulada en base a estadísticas confiables y técnicas científicas.

En México se intenta cumplir con lo anterior mediante una consulta a distintos grupos de la sociedad previo a la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, sin embargo la legislación se limita a eso a mencionar que dicho documento será elaborado por el titular del Poder Ejecutivo Federal previa consulta de los diversos grupos sociales y posteriormente deberá ser aprobado por el Poder Legislativo y publicado en un plazo no mayor a seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión.¹⁷⁵

A su vez la porción técnica, en materia de políticas impositivas se deja en manos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien año con año presentará ante el Congreso un Paquete Económico, que entre otras, deberá incluir una propuesta de Ley de Ingresos de la Federación, un proyecto de Presupuesto de Egresos, y las modificaciones que a su juicio deban realizarse a las leyes tributaria a efecto de cubrir el presupuesto y cumplir con los criterios generales de política económica establecidos en el ya referido Plan Nacional de Desarrollo.

No obstante lo anterior la última década ha demostrado que a pesar de que la agenda gubernamental en materia de impuestos establece sus

¹⁷⁵ Ver artículos 4º, 5º y 21 de la Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, siendo la última reforma a la fecha, la publicada el día 20 de junio de 2011.

líneas previa consulta de los distintos grupos en ocasiones las propuestas e incluso los Paquetes Económicos no coincidieron con la agenda original.

Esta discrepancia pareciera tener su origen en la definición o en la forma en que se determina el problema, por ejemplo en el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 uno de los objetivos o criterio era el “aumento en la recaudación” que tal y como fue señalado en su oportunidad puede darse de distintas formas, si bien no todas las opciones han sido recomendadas para el caso mexicano ni se consideran mejores prácticas, e inclusive algunas otras como el aumento en las tasas generales han probado ser soluciones sólo a corto plazo.

Así pues de poco sirve el incluir o consultar a la sociedad si el resultado serán líneas muy abiertas que tendrán que ser redefinidas al momento de ser implementadas. Por ejemplo a pesar de que algunas de las reformas propuestas por el Presidente Fox, como la de la eliminación de la tasa 0% en Impuesto al Valor Agregado, ciertamente hubiera aumentado la recaudación y además hubiera cumplido con los estándares de las mejores prácticas, la misma fue ampliamente rechazada.

Ahora bien, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 sucede lo opuesto, es decir que se señala como objetivo específico la eliminación de privilegios fiscales. Sin embargo al analizar las propuestas presentadas ante la LX legislatura es posible dar cuenta que las modificaciones en este sentido son pocas e incluso a finales de 2009 sucedió lo opuesto, en vez de eliminar las tasas preferenciales en materia de Impuesto al Valor Agregado se aumentó la tasa general un 1%.¹⁷⁶

En el apartado que precede se especuló sobre la posibilidad, a la luz del marco teórico presentado en el capítulo 1, que la razón de lo

¹⁷⁶ Este suceso tuvo lugar en la LXI Legislatura, misma que por no haber cumplido con su término al momento de elaborar el presente trabajo no fue incluida

anterior sea que es más difícil conseguir apoyo para una propuesta que conlleva la eliminación de privilegios que una que propone incluirlos.

En los capítulos que preceden hemos visto las reformas en materia de política impositiva son algunas veces aceptadas y aprobadas, otras no y otras más, son drásticamente modificadas por el Congreso; pero siempre son propuestas originalmente por el Ejecutivo Federal por sí o por conducto de la Secretaría de Hacienda, en el caso del Paquete Económico.

Es bien sabido que existen opiniones expertas para el caso de México, provenientes de organismos nacionales (*academia, Cámaras, etc.*), internacionales (*Fondo Monetario Internacional*) sin embargo estos datos no son obligatorios sino meramente informativos, y en todo caso la inclusión de estas u otras recomendaciones constituye una práctica informal.

Aunado a lo anterior, la recomendación recurrente de “eliminar privilegios impositivos” parte importante de la agenda impositiva del Presidente Fox y objetivo expreso del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012, no es algo que pueda generalizar ya que existen distintos tipos de gastos fiscales o privilegios impositivos, tal y como fue mencionado en el Capítulo 3. En este sentido en la ley es posible encontrar desde beneficios a la venta de gasolina y diesel, una tasa 0% en Impuesto al Valor Agregado para alimentos y medicinas, incentivos para madres trabajadoras y para la promoción de la industria turística.

Es de notar que a diferencia del Presupuesto de Egresos, no existen reglas estrictas para la realización del Presupuesto de Gastos

Fiscales¹⁷⁷ asimismo la revisión que se haga al mismo es menos severa o extensa que en caso del presupuesto de egresos federal.

De esta manera, y dado que promover gasto público es algo que suela revisarse más los gastos fiscales, éstos últimos pueden convertirse en herramientas de intercambio o soporte político; razón por la cual su eliminación posterior requiera un esfuerzo considerable y un apoyo que difícilmente se consigue.

Finalmente, otro punto que a destacar es que en el caso de Latinoamérica y particularmente en México se habla de políticas públicas reactivas, es decir cambios radicales como respuesta a crisis económicas, financieras y hasta políticas. Quizá lo anterior tienen que ver con el hecho que el modelo de construcción de la agenda en materia de impuestos es interno y poco incluyente. De ahí que luego tengan lugar redefiniciones continuas que se alejan del problema original.

Así pues dado el resultado de la presente investigación y al tenor del marco jurídico actual las propuestas de política pública serían:

- Regular mejor la participación de “distintos grupos” en el Plan Nacional de Desarrollo, recordando que en la medida que la definición del problema no considere el contexto o los distintos actores, su inclusión en las prioridades del gobierno se verá afectada por la competencia de los distintos grupos de interés y estará condenada a sufrir redefiniciones constantes que en última instancia afectarán su efectividad.
- Incluir dentro del Plan Nacional de Desarrollo y Agenda de Gobierno objetivos específicos y con un curso de acción preferido: tales como “preferir la ayuda a través de subsidios directos en vez

¹⁷⁷ Documento oficial que prevé los ingresos que el gobierno dejará de percibir en razón de los distintos privilegios contenidos en las leyes impositivas.

de gastos fiscales” o “reducir los gastos fiscales en el .5% del PIB” en vez de “aumentar la recaudación”.

- Que se haga una revisión exhaustiva del Presupuesto de Gastos Fiscales y que el rigor de la misma y sus reglas de aprobación sean comparables a las del Presupuesto de Egresos, ya que no se pierde de vista que los gastos fiscales son ingresos que el gobierno deja de percibir y consecuentemente utilizar en otras áreas de desarrollo.
- Vigilar que no queden asuntos pendientes en las Comisiones del Congreso o que pasado cierto tiempo sin dictamen sean puestos a votación del Pleno.
- Limitar el número o porcentaje de modificaciones que es posible incluir, de manera tal que se evite la aprobación de iniciativas que guardan poca o nula relación con la propuesta original y que devienen en soluciones incompletas dejando persistente el problema inicial.

En resumen la construcción de la agenda en la materia impositiva es una etapa de suma importancia a fin de lograr políticas públicas efectivas, que debe tener en cuenta tanto elementos técnicos como políticos; ya que una recomendación que no es políticamente posible (*eliminar todas las exenciones*) y no cuenta con el debido apoyo no podrá llegar a convertirse en ley, entonces pues no es realmente una buena recomendación.

Es por ello que los impuestos y los proyectos de reforma a los mismos deben estudiarse desde ambas perspectivas, ya que de lo contrario estamos condenados a que la materia fiscal, y particularmente los impuestos sigan un ciclo de políticas reactivas o soluciones incompletas.

CONCLUSIONES

PRIMERA: Existen distintas conceptualizaciones respecto del concepto “políticas públicas”, no obstante es posible encuadrar la mayoría de las definiciones propuestas por los estudiosos del tema en una de las siguientes tres perspectivas:

- 1) Políticas públicas como políticas de Estado;
- 2) Políticas públicas con múltiples actores; y,
- 3) Políticas públicas reactivas.

SEGUNDA: La conceptualización de políticas públicas reactivas se encuentra muy arraigada dentro de los autores latinoamericanos entre los que destacan Alejo Vargas Velásquez, Enrique Cabrero, Carlos Salazar Vargas y André-Noel Roth, quizá influenciados por el contexto regional. En el caso de México veremos que muchos cambios estructurales en materia impositiva surgieron como respuesta a crisis económicas y financieras, de ahí que sea posible hablar de políticas públicas reactivas en materia de impuestos.

TERCERA: Los errores en la definición del problema o la falta de visión en el diseño afectan fases posteriores del ciclo y por ende los resultados de las políticas públicas, de la misma forma una correcta definición del problema, que incluya definiciones operativas, cuantificables y posibles, coadyuvará a una mejor implementación y por ende a que las posibilidades de éxito de dicha política pública sean mayores.

CUARTA: Dada la importancia que guarda definición de la agenda en el proceso de políticas públicas, es necesario que la misma esté formulada en base a estadísticas confiables y técnicas científicas; sin embargo el éxito de una propuesta de reforma en materia impositiva no

sólo depende de su racionalidad económica o política, sino también de la capacidad que posea la alternativa elegida de ser incluida en la agenda pública, o lo que para el caso en concreto es lo mismo de convertirse en ley.

QUINTA: Al tratar el tema de recaudación en la agenda, dada la importancia económica que revisten, debe forzosamente considerarse al Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado y al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; y de manera similar, no resulta indispensable hacer referencia al resto de los impuestos.

SEXTA: El Impuesto Sobre la Renta representa la mayor fuente de ingresos tributarios para el Erario Federal a pesar de que conforme a estudios realizados por el Servicio de Administración Tributaria existe un alto índice de evasión y elusión que deriva, entre otros, de la complejidad en el cálculo del impuesto y la multiplicidad de privilegios y regímenes especiales presentes en la legislación. Destacándose que esta “complejidad” es en parte la reacción del Fisco al aprovechamiento indebido que obtienen los contribuyentes de privilegios que fueron incluidos para beneficio de solo unos cuantos.

SÉPTIMA: El impuesto al Activo, fue creado como un impuesto complementario al Impuesto Sobre la Renta bajo la lógica que si bien es posible que una empresa reporte pérdidas fiscales como consecuencia de un exceso de gastos y deducciones autorizadas, no es posible continuar en operaciones en forma indefinida cuando la rentabilidad del negocio es de cero. Así pues, el impuesto de referencia logró aumentar la recaudación y puso de manifiesto cómo las deducciones y demás privilegios presentes en la Ley del Impuesto Sobre la Renta pueden ser utilizados para eludir impuestos.

OCTAVA: Existen dos cuestiones resultan de singular importancia al tratar el tema de definición de agenda y la formulación de políticas

públicas en materia impositiva, específicamente en materia de reformas al Impuesto al Valor Agregado: La tasa general y el esquema de participaciones para las Entidades Federativas. Ya que, tanto las razones que históricamente dieron pie a la presencia de privilegios como las que incidieron en la determinación de la tasa aplicable (*específicamente las participaciones a las entidades federativas*) permanecen vigentes al día de hoy, y pueden incidir negativamente en las propuestas de reforma en torno a las mismas.

NOVENA: Los datos demuestran que la recaudación en México está por debajo del promedio internacional, siendo las causas principales de lo anterior la existencia de una base de contribuyentes reducida, una tasa de evasión superior al 20% y un gasto fiscal que equivale a cerca del 8% del PIB, o dicho de otra forma casi la mitad de lo efectivamente recaudado).

Así pues, la construcción de una agenda de reforma tributaria adecuada y eficaz habrá de enfocarse en incrementar la recaudación mas no a través del aumento en las tasas impositivas, sino mediante el combate a la evasión y la eliminación reflexiva de algunos gastos fiscales.

DÉCIMA: Existen fallas en el sistema impositivo mexicano que inciden negativamente en los importes recaudados; sin embargo las mismas son obviadas gracias a que es posible compensar los ingresos faltantes con los recursos obtenidos de la extracción y venta de petróleo. Resulta pues innegable la necesidad de modernizar el sistema tributario mexicano, en el entendido que no es necesaria la creación o eliminación de los impuestos actuales, ni tampoco aumentar las tasas vigentes pues de acuerdo con las los presupuestos de gastos fiscales, las recomendaciones hechas a México y las mejores prácticas basta con eliminar algunos de los privilegios para aumentar los ingresos del Erario Público en forma estable y sostenida.

DÉCIMAPRIMERA: A través de las Legislaturas el número de propuestas en general, y en particular las iniciativas promovidas por Legisladores en lo individual (*en vez de como Grupo Parlamentario*) incrementó, a su vez el número de iniciativas promovidas por el Ejecutivo Federal se mantuvo, si bien el total de propuestas de reformas aprobadas disminuyó. Destacándose el hecho que hubo muchas iniciativas que al 2011 aún permanecían pendientes de dictamen en la Comisión de Origen.

DÉCIMASEGUNDA: Las iniciativas presentadas al Congreso por el Ejecutivo Federal así como las contenidas dentro de los Paquetes Económicos del 2001, 2002 y 2003 se encontraban alineadas con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo correspondiente y en su gran mayoría también con las recomendaciones hechas a México por organismos internacionales y las tendencias impositivas a nivel mundial. A pesar de lo anterior, no todas éstas iniciativas lograron transformarse en ley y mucha de las implementadas fueron abrogadas a 2 o 3 años de su entrada en vigor. No obstante esta distensión no necesariamente implica un rompimiento con la agenda de gobierno pues a diferencia del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 donde expresamente se señala como objetivo el eliminar exenciones y tratamientos especiales, el Plan vigente en el periodo 2001-2003 simplemente señalaba como finalidad el lograr una mayor recaudación, recordando que existe más de una forma de lograr dicho objetivo.

DÉCIMATERCERA: Al contrastar el contenido del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 con los Paquetes Económicos presentados en los años 2007 a 2009, se observa que existe una desarticulación entre la agenda de gobierno en materia impositiva y los referidos “Paquetes”. Aunado a lo anterior, se el Ejecutivo Federal presentó varias propuestas de reforma por separado, entre las que destaca el Impuesto Empresarial a Tasa Única.

Asimismo, destaca el hecho que a pesar que en el Plan en cita se mencionó como objetivo expreso la eliminación de los gastos fiscales, y la preferencia de los subsidios y transferencias directas como medio de incentivo; la mayoría de las exenciones y tratamientos especiales previstos en la ley al inicio del sexenio continuaban en vigor, e incluso el monto destinado a los mismo habían aumentado.

DÉCIMACUARTA: Se comprueba pues la hipótesis en el sentido que existen tanto desarticulaciones como discrepancias entre la Agenda de Gobierno en materia impositiva y las agendas del Poder Ejecutivo y Legislativo Federal; ello a pesar de que conforme a los establecido en la Ley de Planeación, ambos poderes en conjunto con los distintos grupos de la sociedad participan de la conformación de la agenda de gobierno.

DÉCIMAQUINTA: Derivado de lo anteriormente expuesto, se propone modernizar el marco jurídico a fin de:

- Precisar en la Ley de Planeación la forma en que habrán de participar los “distintos grupos” y las recomendaciones de organismos internacionales en el Plan Nacional de Desarrollo, recordando que en la medida que la definición del problema no considere el contexto o los distintos actores, su inclusión en las prioridades del gobierno se verá afectada por la competencia de los distintos grupos de interés y estará condenada a sufrir redefiniciones constantes que en última instancia afectarán su efectividad.
- Incluir dentro del Plan Nacional de Desarrollo y Agenda de Gobierno objetivos específicos y con un curso de acción preferido: tales como “preferir la ayuda a través de subsidios directos en vez de gastos fiscales” o “reducir los gastos fiscales en el .5% del PIB” en vez de “aumentar la recaudación”.

- Modificar la regulación del Presupuesto de Gastos Fiscales, de manera que sus reglas de aprobación sean comparables a las del Presupuesto de Egresos.
- Vigilar que no queden asuntos pendientes en las Comisiones del Congreso o que pasado cierto tiempo sin dictamen sean puestos a votación del Pleno.
- Limitar el número o porcentaje de modificaciones que es posible incluir, de manera tal que se evite la aprobación de iniciativas que guardan poca o nula relación con la propuesta original y que devienen en soluciones incompletas dejando persistente el problema inicial.

DÉCIMASEXTA: La construcción de la agenda en la materia impositiva es una etapa de gran importancia en el logro de políticas públicas efectivas, que tanto debe tener en cuenta tanto elementos técnicos como políticos; ya que una recomendación que no es políticamente posible (*eliminar todas las exenciones*) y no cuenta con el debido apoyo no podrá llegar a convertirse en ley, entonces pues no es realmente una buena recomendación.

Por tanto los proyectos de reforma en materia impositiva deben estudiarse desde ambas perspectivas, ya que de lo contrario estamos condenados a que la materia fiscal, y particularmente los impuestos sigan un ciclo de políticas reactivas o soluciones incompletas.

BIBLIOGRAFÍA

A. Libros

Aguilar Villanueva, Luis. (2007) Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Colección Antologías de Política Pública. Tercera Antología. Miguel Ángel Porrúa.

Aboites Aguilar, Luis. (2003) Excepciones y Privilegios: modernidad tributaria y centralización en. México 1922--1977, El Colegio de México.

Auerbach, Alan J. and Kevin A. Hassett. Toward Fundamental Tax Reform. 2005

Aspe Armella, Pedro. (1993) El camino mexicano de la transformación económica. FCE. Segunda Edición, México.

Bardach, E. (1977). The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes Law. Cambridge, MA. MIT Press.

Baumgartner, Frank and Bryan Jones. (1993) Agendas and Instability in American Politics. University of Chicago Press. Chicago.

Birkland, Thomas (2001) An Introduction to the Policy Process. M.E. Sharpe.

Birkland, Thomas (2007) Agenda Setting in Public Policy. En Fischer, F., Miller, G., Sinden, M. Handbook of Public Policy Analysis. Taylor & Francis Group, LLC.

Boskin & McLure. (1990) World Tax Reform. Case Studies of Developed and Developing Countries.

Cabrero Mendoza, Enrique. (2003) Políticas públicas municipales: una agenda en construcción. CIDE.

Cabrero Mendoza, Enrique. (2007) Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. En Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Jefatura de Gabinetes de Ministros. 2007.

Cochran, Charles, y Malone, Eloise. (2005) *Public Policy: Perspectives and Choices*. Lynne Rienner Publishers.

Collard, David. (1989) Fiscal Policy, Essays in honour of Cedric Sandford. 1989.

Cook, Timothy E. (1998) *Governing with the News: the News Media as a Political Institution*. University of Chicago Press. Chicago.

De la Garza, Sergio Francisco. "Evolución de los Conceptos de Renta y de Ganancia de Capital en la Doctrina y en la Legislación Mexicana durante el periodo de 1921 – 1980." Primera Edición, Editado por el Tribunal Fiscal de la Federación.

Downs, Anthony. (1972) *Up and Down with Ecology: An Issue Attention Cycle*. Public Interest.

Dror, Yehezkel (2006) "Training for policy makers" en Moran, Michael; Rein, Martin; y Goodin, Robert. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press.

Dye, Thomas (1984) *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.

Elder, Charles y Cobb, Roger. (1993). Formación de la agenda. El caso de la política pública de los ancianos. En: AGUILAR VILLANUEVA, Luis. (ed). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.

Editorial El Coloquio. (1977) *El Impuesto como Base de Sustentación del Estado*. Buenos Aires.

Enríquez Pérez, I. (2008) *La transformación de las concepciones sobre el proceso de desarrollo en las políticas públicas mexicanas*,

Fisher, Patrick. (2009) *The Politics of Taxing and Spending*.

Garza, Sergio Francisco. *Evolución de los conceptos de Renta y de Ganancia de Capital en la Doctrina y en la Legislación Mexicana durante el periodo de 1921-1980*. Primera Edición, Tribunal Fiscal de la Federación.

James, Simon. (1998) *A Dictionary of Taxation*. Simon James.

Jann, W., y Wegrich, K. (2007). *Theories of the Policy Cycle*. En: *Handbook of Public Policy Analysis*. Taylor and Francis Group.

Kingdon John, (2002). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Harper Collins, Nueva York.

Kosters, Marvin H. (1992) *Personal Saving, Consumption and Tax Policy*.

Kwass, Michael (2000) *Privilege and the Politics of Taxation in the Eighteenth-Century France*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lasswell, Harold D. (1936). *Who Gets What, When, How*. The free press. Glencoe Illinois.

Lasswell, Harold D., (1951) The Policy Orientation. En: Lerner and Lasswell, H. The Policy Sciences, Stanford, Stanford University Press.

Lindblom, Charles. (1991). El proceso de elaboración de políticas públicas. Zapico Goni, Eduardo (Traductor). Ministerio para las Administraciones Publicas. España.

Lipsky, M. (1980). Street-Level Bureaucracy. The Dilemmas of Individuals in the Public Service. New York: Russell Sage Foundation.

Mazmanian, D. y Sabatier, P. (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott.

Martínez, Ifigenia. (1964) "Política fiscal de México" Manuales Universitarios. México, 1964.

Meny, Ives y Thoening, Jean Claude. (1992). Las políticas públicas. Editorial Ariel. Barcelona.

Minarik, Joseph J. (1985) Making Tax Choices. Urban Institute..

Miranda, José. (1980) "El tributo indígena en la Nueva España durante el siglo XVI". Colegio de México, 1er reimpresión, México.

Muller, Pierre. (2002). Las Políticas públicas. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, D.C.

Muller, P y Surel Y. (1998). L'analyse des politiques publiques. Ediciones Montchrestien, Paris.

Nakamura, R., y Smallwood, F. (1980). *The Politics of Policy Implementation*. New York: St.Martin's Press.

OECD. (2010) Economic Survey of Slovak Republic.

OECD. (2009) Policy Brief. Economic Survey of Mexico.

Ostrom, Vincent, y Sabetti, Philip. "Theory of Public Policy" en Nagel, Stuart. Policy Studies in America and elsewhere. Lexington Books. 1975.

Parsons, Wayne. (2007). Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Acevedo Aguilar, Atenea y Méndez de Hoyos, Irma (Traductores). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México

Peacock, Alan and Francesco Forte. (1981) The Political Economy of Taxation. New York: St. Martin's Press.

Penchman, Joseph A. (1985) The Promise of Tax Reform. Englewood Cliffs NJ, Prentice-. Hall.

Pichardo Pagaza, Ignacio. (1972) Diez Años de Planificación y Administración Pública en México. Ensayos. Instituto Nacional de Administración Pública

Pressman, J.L., and Wildavsky, A. (1973). *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley: University of California Press

Pülzl, H., y Treib, O. (2007) "Implementing Public Policy" en Fischer, F., Miller, G., y Sidney, M. En *Handbook of Public Policy Analysis*. Taylor and Francis Group.

Reese, Thomas J. (1980) *The Politics of Taxation*. Quorum Books.

Resendiz, Eduardo (1989) *Política e impuestos, visión histórica*. Ed. Miguel Ángel Porrúa, primera edición, México D.F.

Robinson, Ann and Cedric Sanford. (1983) *Tax Policy Making in the United Kingdom. A study of Rationality, Ideology and Politics*.

Roth Deubel, André-Noël. (2003). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora. Bogotá D.C.

Ruskay, Joseph A. and Richard A. Osserman. (1970) *Halfway to Tax Reform*. Indiana University Press.

Sabatier, Paul and Jenkins-Smith, Hank (Eds) (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.

Salazar Vargas, Carlos. (1999). *Las Políticas públicas*. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C.

Scharpf, F.W. (1997). *Games Real Actors Play. Actor Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview.

Schattschneider, Elmer E. (1975) *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Dryden Press. Illinois.

Steinmo, S., & Thelen, K. A. (1992) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press.

Slemrod, Joel B. (2000) *Does Atlas Shrug? The Economic Consequences of Taxing the Rich*. Russell Sage Foundation.

Stein, Herbert. (1988) *Tax Policy in the Twenty-First Century*.

Steurele, C. Eugene. (1992) *The Tax Decade. How Taxes Came to Dominate the Public Agenda*. Urban Institute.

Surrey & McDaniel. (1985) *Tax Expenditures*. Harvard University Press.

- Tapia Tovar, José. (2006) *La Evasión Fiscal*. México. Editorial Porrúa.
- Tullock, Gordon, Arthur Seldon and Gordon L. Brady. *Government failure: a primer in public choice*. (2002) Washington, DC. Cato Institute.
- Tullock, G. (1989). *The economics of special privilege and rent seeking*. Kluwer Academic Publishers.
- Urban Institute Press. (1999) *The Encyclopedia of Taxation and Tax Policy*.
- Vargas Velázquez, Alejo. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Almudena Editores. Bogotá, D.C.
- Vickerey, William. (1947) *Agenda for Progressive Taxation*. New York, NY: Ronald Press.
- Walker, Charls E. and Mark A. Bloomfield. (1984) *New Directions in Federal Tax Policy for the 1980's*.
- Wollmann, H. (2007). *Policy Evaluation and Evaluation Research*. En *Handbook of Public Policy Analysis*. Taylor and Francis Group.
- World Bank Group and PricewaterhouseCoopers. *Paying Taxes 2010. The Global Picture*.
- World Bank Group and PricewaterhouseCoopers. *Paying Taxes 2011. The Global Picture..*

B. Artículos

- Aportela Rodríguez, F., & Werner Wainfeld, A. (Enero, 2002). *La reforma al Impuesto al Valor Agregado de 1995: Efecto Inflacionario, Incidencia y Elasticidades Relavitas*. Banco de México, Dirección General de Investigación Económica. México: Banco de México.
- Bruhn, Kathleen. *Social Spending and Political Support The "Lessons" of the National Solidarity Program in Mexico*". *Comparative Politics*, Vol. 28, No. 2 (Jan., 1996), pp. 151-177. Ph.D. Program in Political Science of the City University of New York.
- Chehuib, José Antonio. *Political Regimes and the Extractive Capacity of Governments: Taxation in Democracies and Dictatorships*. *World Politics*, Vol. 50, No. 3 (Apr., 1998), pp. 349-376. The Johns Hopkins University Press.
- Mitchell, J. Clyde (1983). "Case and situation analysis", *Sociological Review*, Vol. 31, Issue 2, May.

Dearing, James W. & Roberts, Everett M. (1992) *Communication Concepts 6: Agenda-setting*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Díaz, Luis Miguel. (1981) Los Estados y el Plan Global de Desarrollo. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Número 2. Abril –Junio. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Dutton, J.E. (1986) The Processing of Crisis and Non- Crisis Strategic Issues *Journal of Management Studies*, 25,(5):501-517.

Dutton, J.E. and Jackson S.E. (1987) Categorizing Organizational Issues: Links to Organizational Action *Academy of Management Review*, 12,(1),76-89.

Elder, Charles D. and Roger W. Cobbs. (1983) *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Johns Hopkins University Press.

Elizondo, Carlos. (1994) *In Search of Revenue: Tax Reform in Mexico under the Administrations of Echeverría and Salinas*. Cambridge University Press. *Journal of Latin American Studies*. Vol. 26, No. 1, Feb.

Elmore, R.F. (1980) Backward Mapping. *Implementation Research and Policy Decisions*. *Political Science Quarterly*, 94, 601–616.

Elmore, R.F. (1985). Forward and Backward Mapping. En Hanf, K., Toonen, J. *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, pp. 33–70. Dordrecht: Martinus Nijhoff .

Evans, P. (2007). El Estado como Problema y como Solución. [Versión electrónica]. Publicación del proyecto Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 17-54.

Gámez, Cesáreo. El Ciclo Político Oportunista y la Economía (1980 – 2004) II Coloquio Predoctoral Latinoamericano Puerto Plata, Santo Domingo XXXIX Asamblea Anual de CLADEA. Octubre 19 y 20, 2004

Gentile, Mary C. *Twenty-Five Questions To Ask As You Begin To Develop A New Case Stud*. Harvard Business School. Nota Técnica 9-391-042

Gil Díaz, F. La prolongada reforma fiscal de México. ITAM. *Gaceta de Economía*. Año 5, número 9.

Herman, C.F. (1963) Some Consequences of Crisis Which Limit the Viability of Organizations, *Administrative Science Quarterly* 8:61-82.

Hernández Trillo, Fausto, Andrés Zamudio y Juan Pablo Guerrero Amparán. Los Impuestos en México: ¿Quién los Paga y Cómo? Programa de Presupuesto y Gasto Público del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Hjern, B. y Hull, C. (1982). Implementation Research as Empirical Constitutionalism. *European Journal of Political Research*, 10(2), 105–116.

Hjern, B. y Porter, D. (1981). Implementation Structures. A New Unit of Administrative Analysis. *Organization Studies*, 2, 211–227.

Hoyos Medina, Carlos Ángel. Política Pública y Sujeto: La Condición de la Universidad Pública. *Perfiles Educativos (Revista)*. UNAM. Núm. 79-80, Enero-Junio, Vol. XX, 1998

I. Billings, R.S., Milburn, T.W. & Schaalman, M.L V(1980) A Model of Crisis Perception: A Theoretical and Empirical Analysis. *Administrative Science Quarterly* 25:300-316.

Institute for Economic and Social Reforms Evaluation of Economic and Social Measures. *Reforms in Slovakia 2003 – 2004*. . Ed. Dušan Zachar. Supported by the Open Society Institute.

ITAM. Medición de la Evasión Fiscal en México 2006. Reporte llevado a cabo por el Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas del Instituto Tecnológico Autónomo de México a invitación del Servicio de Administración Tributaria. Reporte Anual que se presenta de acuerdo con las disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valores y otros participantes del mercado para el año terminado el 31 de diciembre de 2010.

ITESM. Centro de Estudios Estratégicos. Campus Ciudad de México a 31 de enero de 2010. Evasión Global de Impuestos: Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado e Impuesto Especial sobre Producción y Servicios no Petrolero. Investigador Coordinador Hugo Javier Fuentes Castro.

Kennedy School of Government “Learning by the Case Method.” Nota Técnica N15-86-1136.0

Lagace, Martha. (2007) All Eyes on Slovakia’s Flat Tax. Q & A with L. Alfaro, V. Dessain, & A. Damgaard, Harvard Business School Weekly Newsletter. April 30, 2007

Lasswell, Harold D., “The Emerging Conception of the Policy Sciences” *Policy Sciences* Vol. 1. 1970.

Lawrence, Paul R. ‘The Preparation of Case Material,’ in Kenneth R Andrews, ed., *The Case Method of Teaching Human Relations and Administration* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1953).

Lewis, Alan. (1982) *The Psychology of Taxation*. pp.109-122 Public Opinion and Fiscal Policy Making.

Lipsky, M. (1971). Street Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform. *Urban Affairs Quarterly*, 6, 391–409.

López Villafañe, Víctor. Mexico's Crises in the 20th Century. From the local to the global. Paper presented for the "Global Crisis/Global Research. International Perspectives on Economic Turmoil" Conference, October 15-16, 2009. Munk Centre for International Studies, University of Toronto.

Majone, G., y Wildavsky, A. (1978). Implementation as Evolution. En Freeman, H., *Policy Studies Review Annual*, pp. 103–117. Beverly Hills: Sage.

Mitchell, Daniel J. "A Brief Guide to the Flat Tax" Heritage Foundation. Julio 7, 2005.

Moran, Michael. Crisis of the Welfare State, 1988. *British Journal of Political Science*.

Nuñez Estrada, Héctor R. (1995) Consideraciones Críticas al Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000. Perspectivas de una Alternativa Neokeynesiana. *Gestión y Estrategia*. Número 7. Enero – Julio. Universidad Autónoma Metropolitana. Azcapotzalco, México.

O'Toole, L.J. (2000). Research on Policy Implementation. Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2), 263–288.

Papadakis, V., Kaloghirou, Y., & Iatrelli, M. (2009). Strategic Decision Making: from Crisis to Opportunity. *Business Strategy Review*, 10 (1), 29 – 37. Retrieved from Journal Storage, JSTOR.

Pastor, Manuel Jr y Carol Wise. The lost Sexenio: Vicente Fox and the New Politics of Economic Reform in Mexico. *Latin American Politics and Society*, Vol. 47, No. 4 (Winter, 2005) pp. 135 -160. Center for Latin American Studies at the University of Miami.

Porras Martínez, José Ignacio. Policy Network o Red de Políticas Públicas: Una Introducción a su Metodología de Investigación. *Revista de Estudios Sociológicos*, México DF: Colegio de México. vol. XIX, n. 57, Septiembre-Diciembre 2001.

Przeworski, A. (1995). Democracia y Mercado. Reformas Políticas y Económicas en la Europa del Este y América Latina. Cambridge University Press.

Przeworski, A. (2007). Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal - agente. [Versión electrónica]. *Publicación del proyecto Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación*, 143-168.

Ramalho, Rita. "Adding a million taxpayers". Celebrating Reform 2007: Doing Business Case Studies. World Bank Group. 2007.

Sabatier, P.A. (1986). Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research. A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6, 21–48.

Sabatier, Paul. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein. *Policy Sciences* 21, 129-168.

Salinas Lozano, Raúl. (1957) Comisión de Inversiones. Revista de Administración Pública. Órgano del Instituto de Administración Pública. Sección Mexicana del Instituto de Ciencias Administrativas. Número 5. Enero – Marzo. México, D.F.

Sánchez Luna, Gabriela. (1996) Evolución Legislativa de la Planeación del Desarrollo y la Planeación Urbana en México. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. UNAM No. 86 Mayo-Agosto.

Schamis, Hector E. Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America. *World Politics*, Vol. 51, No. 2 (Jan., 1999), pp. 236-268. The Johns Hopkins University Press.

Schram, Wilbur. "Notes on Case Studies of Instructional Media Projects" Diciembre 1971. Stanford University.

Teichman, Judith. Private Sector Power and Market Reform: Exploring the Domestic Origins of Argentina's Meltdown and Mexico's Policy Failures. *Third World Quarterly*. Vol. 23, No. 3 (Jun., 2002), pp 491 – 512. Taylor & Francis.

Thom, Rene. Structural Stability and Morphogenesis: An Outline of a General Theory of Models. Reading, MA: Addison-Wesley, 1989. Y Arnold, Vladiminir I., Catastrophe Theory, 3rd ed. Berlin: Springer-Verlag, 1992.

Tanzi, Vito "Inflation, Lags in Collection and de Real Value of Tax Revenue." Staff Papers – International Monetary Fund Publication. Vol. 24, No. 1, Mar., 1977 y Gil Díaz, F. La prolongada reforma fiscal de México. ITAM. Gaceta de Economía. Año 5, número 9.

Van Meter, D., y Van Horn, C. (1975). The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework. *Administration and Society*, 6, 445–488.

Wasylenko, M. (1997, March/April). Taxation and Economic Development: The State of the Economic Literature. *New England Economic Review*.

Winter, S. (1990). Integrating Implementation Research. En Palumbo, D., Calista, D. Implementation and the Policy Process. Opening up the Black Box, pp. 19–38. New York: Greenwood Press.

Yacuzzi, Enrique. “El Estudio de Caso como Metodología de Investigación: teoría, mecanismos causales, validación” CEMA. Serie Documentos de Trabajo. Universidad del CEMA.

Yin, Robert K. 1994. Case Study Research: Design and Methods. Sage Publications, Thousand Oaks, CA.

C. Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Planeación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, siendo la última reforma a la fecha, la publicada el día 20 de junio de 2011.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2000 a 2011.

Ley del Impuesto al Activo.

Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, años 2008 – 2010.

Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, años 2000 – 2010.

Ley del Impuesto Sobre la Renta, años 2000 – 2010.

Ley del Impuesto al Valor Agregado, proyecto original.

Ley del Impuesto al Valor Agregado, años 2000 – 2010.

Ley del Impuesto Suntuario a la Ventas de Bienes y Servicios.

Ley del Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Publicación original y modificaciones a 2011.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011.

Presupuesto de Gastos Fiscales. Ejercicios 2002 – 2010.

D. Otros

Datos presentados dentro de la ponencia: Estrategias para combatir la Violación a los Derechos de Propiedad Intelectual, presentada en el Seminario sobre Perspectivas en México y Estados Unidos sobre Propiedad

Intelectual llevado a cabo el día 13 de abril de 2011, en la ciudad de Garza García, N.L., México.

Diagnóstico del Sistema tributario y Reforma Hacendaria. SHCP. Abril 2007.

Diario Oficial de la Federación.

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México. 1996.

Encuestas realizada por la empresa Pulso Mercadológico, del 26 de noviembre del 07 de diciembre de 2007 a contribuyentes que acudieron a las Administraciones Locales de Servicios al Contribuyente, a petición del SAT.

Entrevista al Profr. John L. Buckley. Junio 2011.

Evolución Económica Reciente y Perspectivas para 2010 de la Economía Mexicana. SHCP. Febrero 2010. Documento electrónico.

Gaceta Parlamentaria, LIX Legislatura, Cámara de Diputados, México, DF.

Gaceta Parlamentaria, LX Legislatura, Cámara de Diputados, México, DF.

Gaceta Parlamentaria, LVIII Legislatura, Cámara de Diputados, México, DF.

Historia de las Contribuciones en México. Diciembre 2010. Sistema de Administración Tributaria.

Informe Tributario y de Gestión 2008. SHCP.

Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. 4º Trimestre 2000. SHCP y Anexos.

Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. 4º Trimestre 2001. SHCP y Anexos.

Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. 4º Trimestre 2002. SHCP y Anexos.

Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. 4º Trimestre 2003. SHCP y Anexos.

Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. 4º Trimestre 2004. SHCP y Anexos.

Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. 4º Trimestre 2005. SHCP y Anexos.

Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. 4º Trimestre 2006. SHCP y Anexos.

Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. 4º Trimestre 2007. SHCP y Anexos.

Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. 4º Trimestre 2008. SHCP y Anexos.

Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. 4º Trimestre 2009. SHCP y Anexos.

Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. 4º Trimestre 2010. SHCP y Anexos.

Morales Hernández, José Ramón. IVA a Alimentos y Medicinas, Implicaciones y Consecuencias. Conferencia Magistral dictada en el Aula Magna "Lic. Adolfo López Mateos" de la Universidad Autónoma del Estado de México, en suplencia del Dr. José de Jesús Alvarado Esquivel, en el evento del XXX aniversario de la Academia de Derecho Fiscal del Estado de México. Toluca, México 20 de febrero de 2001 y que ha motivado el presente estudio.

Notas de Clase "Procesos de la Política Pública" Dr. Héctor Rodríguez. Agosto 2008.

Palabras del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Doctor Agustín Carstens Carstens, durante la presentación del Programa de Apoyo a la Economía en el Palacio Nacional. México, D.F., 3 de marzo de 2008.

Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988

Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006

Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012

Presupuesto de Gastos Fiscales – Años 2002 al 2010

Propuesta de Programa Económico 2010. Comunicado de la SHCP 047/2009. México, D.F., 8 de septiembre de 2009.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

The Fundamental Tax Reform. Ministry of Finance of the Slovak Republic. December 2004.. Revisado Mayo 2005. <http://www.finance.gov.sk>

E. Páginas de internet

Banco de México. <http://www.banxico.org.mx>

Banco Mundial. <http://www.worldbank.org>

Cámara de Diputados. <http://www.diputados.gob.mx>

Diario Oficial de la Federación. <http://www.dof.gob.mx>

Diccionario de la Real Academia Española. <http://www.rae.es>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<http://www.oecd.org>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía <http://www.inegi.gob.mx>

Presidencia de la República. <http://zedillo.presidencia.gob.mx/>

Secretaría de Energía. <http://www.sener.gob.mx>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. <http://www.shcp.gob>

Servicio de Administración Tributaria. <http://www.sat.gob>

Sistema de Información Legislativa. <http://sil.gobernacion.gob.mx/>

ANEXOS

Cuadro 3.1 Miembros de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados. LVIII Legislatura.

Cuadro 3.2 Iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal. LVIII Legislatura.

Cuadro 3.3 Iniciativas presentadas por los Congresos Locales. LVIII Legislatura.

Cuadro 3.4 Iniciativas presentadas por Grupos Parlamentarios. LVIII Legislatura.

Cuadro 3.5 Iniciativas presentadas por Diputados. LVIII Legislatura.

Cuadro 3.6 Iniciativas presentadas por Senadores. LVIII Legislatura.

Cuadro 3.7 Miembros de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados. LIX Legislatura.

Cuadro 3.8 Iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal. LIX Legislatura.

Cuadro 3.9 Iniciativas presentadas por los Congresos Locales. LIX Legislatura.

Cuadro 3.10 Iniciativas presentadas por Grupos Parlamentarios. LIX Legislatura.

Cuadro 3.11 Iniciativas presentadas por Diputados. LIX Legislatura.

Cuadro 3.12 Iniciativas presentadas por Senadores. LIX Legislatura.

Cuadro 3.13 Miembros de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados. LX Legislatura.

Cuadro 3.14 Iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal. LX Legislatura.

Cuadro 3.15 Iniciativas presentadas por los Congresos Locales. LX Legislatura.

Cuadro 3.16 Iniciativas presentadas por Grupos Parlamentarios. LX Legislatura.

Cuadro 3.17 Iniciativas presentadas por Diputados. LX Legislatura.

Cuadro 3.18 Iniciativas presentadas por Senadores. LX Legislatura.

Cuadro 3.19 Votación del Paquete Económico 2002.

Cuadro 3.20 Votación del Paquete Económico 2003.

Cuadro 3.21 Votación del Paquete Económico 2004.

Cuadro 3.22 Votación del Paquete Económico 2005.

Cuadro 3.23 Votación del Paquete Económico 2006.

Cuadro 3.24 Votación del Paquete Económico 2007.

Cuadro 3.25 Comparativo Ingresos – Gastos del Gobierno Federal. 2001 – 2010.

Cuadro 3.26 Comparativo Gastos Fiscales vs. Ingresos Tributarios.

Cuadro 3.27 Comparativo Gastos Público y Gastos Fiscales

Cuadro 3.28 Comparativo Gastos Público y Gastos Fiscales (Tabla 2)

**Cuadro 3.1 Miembros de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados .
LVIII Legislatura.**

Cargo	Partido	Nombre
Presidente	PRI	Jorge Alejandro Chávez Presa
Secretario	PAN	César Alejandro Monraz Sustaita
Secretario	PAN	Hugo Adriel Zepeda Berrelleza
Secretario	PRD	Rosalinda López Hernández
Integrante	PRI	Enrique Alonso Aguilar Borrego
Integrante	PRI	Manuel Añorve Baños
Integrante	PRI	Miguel Arizpe Jiménez
Integrante	PRI	Florentino Castro López
Integrante	PRI	Enrique Octavio De la Madrid Cordero
Integrante	PRI	Roberto Javier Fuentes Domínguez
Integrante	PRI	Guillermo Hopkins Gámez
Integrante	PRI	Salvador Rocha Díaz
Integrante	PRI	Reyes Antonio Silva Beltrán
Integrante	PRI	José Luis Ugaldel Montes
Integrante	PRI	José Francisco Yunes Zorrilla
Integrante	PAN	Moisés Alcalde Virgen
Integrante	PAN	Francisco Javier García Cabeza de Vaca
Integrante	PAN	Julián Hernández Santillán
Integrante	PAN	Diego Alonso Hinojosa Aguerrevere
Integrante	PAN	Humberto Muñoz Vargas
Integrante	PRD	María Miroslava García Suárez
Integrante	PRD	José Antonio Magallanes Rodríguez
Integrante	PVEM	Francisco de Paula Agundis Arias
Integrante	PT	José Narro Céspedes

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.2 Iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal. LVIII Legislatura.

4	Ley del IVA	07/11/2002	Propone: 1) hacer obligatorio el pago de impuestos por parte de quienes adquieran bienes, los usen o gocen temporalmente de ellos; 2) sustituir las declaraciones anuales de IVA por otras mensuales, para tener un mejor control de este gravamen; y, 3) realizar el cálculo del IVA con base en el flujo de efectivo. También plantea: a) un impuesto local sobre los ingresos que obtengan las personas físicas con actividades empresariales o profesionales; b) un impuesto local a las ventas y servicios; y, c) un impuesto estatal del 5% sobre la ganancia que obtengan las personas físicas por la venta de terrenos y construcciones.	PUBLICADO EN D.O.F. EL 30-DIC- 2002	
5	Ley del IEPS	07/11/2002	Actualiza este gravamen para ubicarlo en una tasa de 20% para refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes, concentrados, polvos, jarabes y esencias que sean endulzados con materias primas distintas a la azúcar de caña. Además, crea un nuevo impuesto para el gas LP de uso automotriz, el cual se fijará de acuerdo con las fluctuaciones del precio internacional de dicho energético. Para ello reforma los artículos 1, 2, 2-C-D, 3-5, 8 y 19; y deroga el artículo 18 de la Ley del IEPS.	Publicado 30-Dic-2002	D.O.F.
6	Ley del ISR	07/11/2002	Diversas actualizaciones al ISR, entre ellas: i) permite a los contribuyentes que sus pagos por consumo de gasolina, gas natural o gas LP para combustión automotriz, menores a 2 mil pesos, puedan realizarse en efectivo mientras el SAT autoriza los monederos electrónicos; ii) establece que los pagos provisionales del ISR puedan hacerse en los cuatro primeros meses del 2003, mediante una sola declaración que deberá presentarse a más tardar el 17 de mayo del año señalado; y, iii) bajo ciertas circunstancias autoriza deducir las aportaciones para pensiones y jubilaciones.	Publicado 30-Dic-2002	D.O.F.
7	De ley del Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario.	07/11/2002	Se crea un nuevo impuesto denominado "sustitutivo del crédito al salario" con cargo a los patrones o personas físicas y morales. Será aplicado con una tasa del 3% sobre el total de las erogaciones, para garantizar que los trabajadores reciban las prestaciones pertinentes referentes al crédito al salario y evitar que los patrones utilicen dicho crédito como instrumento para pagar menores sueldos. Para efectos de lo anterior	Publicado 30-Dic-2002	D.O.F.
8	Artículo 2º, Ley del IVA	12/12/2002	La iniciativa propone que el Municipio de Caborca, Sonora, sea incluido en el tratamiento fiscal de 10% del IVA que se aplica en la región fronteriza, con la finalidad de promover el comercio y el empleo en este Municipio, mejorando su situación competitiva y evitando la salida de divisas locales hacia EUA.	Publicado 30-Dic-2002	D.O.F.

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.3 Iniciativas presentadas por los Congresos Locales. LVIII Legislatura.

No.	Asunto	Fecha	Presentador	Estado
1	Que reforma el artículo 80-A de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.	09/10/2001	Congreso de Sonora	Publicado D.O.F 29-Nov-2001
2	Que reforma los artículos 77 fracción VI y IX y, 80 y deroga el artículo 80-A, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.	25/10/2001	Congreso de Jalisco	Publicado D.O.F 29-Nov-2001
3	Que reforma el quinto párrafo del artículo 80-A de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.	06/11/2001	Congreso de Tlaxcala	Publicado D.O.F 29-Nov-2001
4	Con proyecto de decreto que reforma el quinto párrafo del artículo 80-A de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.	27/11/2001	Congreso de Jalisco	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen el 27- Nov-2001
5	Que reforma diversos artículos de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de 2002 y la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.	23/01/2002	Congreso de Jalisco	Publicado D.O.F 14-Dic-2005
6	Que adiciona un segundo párrafo al artículo 154 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y un segundo párrafo al artículo 12 de Ley del Impuesto al Valor Agregado.	18/04/2002	Congreso de Guanajuato	Publicado D.O.F 30-Dic-2002
7	Que reforma el artículo 109 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.	26/02/2003	Congreso de Chihuahua	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 26-Feb- 2003

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.4 Iniciativas presentadas por Grupos Parlamentarios. LVIII Legislatura.

No.	Asunto	Fecha	Partido	Estado
1	De decreto que adiciona disposiciones transitorias a la Ley del Impuesto Sobre la Renta.	05/09/2000	PAN	Desechado 23-Nov-2011
2	De reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.	21/09/2000	PRI	Desechado 23-Nov-2011
3	De adición de un párrafo segundo al artículo 103 y un transitorio a la Ley del Impuesto Sobre la Renta.	06/12/2001	PAN PRI	Desechado 23-Nov-2011
4	Con proyecto de decreto que reforma la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.	14/12/2001	PT PRD PRI PAN PVEM	Desechado 23-Nov-2011
5	Que reforma diversos artículos de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de 2002 y la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.	23/01/2002	PAN PRI	Publicado D.O.F. 14-Dic-2005
6	Que reforma el artículo 17, fracción XII, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2002, así como los artículos 8, fracción III, y el Segundo Transitorio, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.	23/01/2002	PRD PAN PRI	Desechado 23-Nov-2011
7	Con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.	19/03/2002	CD-PPN PRI	Publicado D.O.F. 30-Dic-2002
8	Con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley del Impuesto sobre la Renta y de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para la protección de la industria editorial del país.	12/06/2002	PRI	Publicado D.O.F. 30-Dic-2002
9	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, con la finalidad de mantener los beneficios para el contribuyente del sistema de flujo de efectivo.	07/11/2002	PVEM PRD PRI PAN	Publicado D.O.F. 30-Dic-2002
10	Con proyecto de decreto que adiciona la Ley de Impuesto Sobre la Renta, para otorgar estímulos fiscales a las empresas que contrates madres solteras.	12/12/2002	PT PSN PRD PRI PAN	Desechado 30-Mzo-2004

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.5 Iniciativas presentadas por Diputados. LVIII Legislatura.

No.	Asunto	Fecha	Presentador	Partido	Estado
1	De reformas a la LIEPS.	19/12/2000	Dip. José Antonio Arévalo González	PVEM	Desechado 23-Nov-2011
2	Con Proyecto de Decreto por el que se derogan y reforman diversas disposiciones de la LISR.	19/12/2000	Dip. Gregorio Urias Germán	PRD	Desechado 23-Nov-2011
3	Con proyecto de decreto por el que reforman los artículos 10 de la LISR, 1 de la LIVA y 2 de la LIEPS, para que se reduzca la tasa del ISR correspondiente a las personas morales, no se elimine la tasa cero a medicinas y alimentos, y se graven más los artículos suntuarios.	20/03/2001	Dip. José Manuel Del Río Virgen	CD-PPN	Desechado en Comisión de Origen 25-Mar-2004. Desechado 30-Mar-2004
6	De reformas a diversas disposiciones de la LIVA.	11/10/2001	Dip. María Miroslava García Suárez	PRD	Desechado 23-Nov-2011
8	De reformas a diversas disposiciones legales para establecer la figura denominada contribuyente social.	25/10/2001	Dip. Lorenzo Rafael Hernández Estrada	PRD	Desechado 23-Nov-2011
9	De reformas a la LIEPS.	25/10/2001	Dip. Emilio Ulloa Pérez	PRD	Desechado 23-Nov-2011
10	Con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la LISR.	30/10/2001	Diputados:Fomento Cooperativo y Economía Social	-	Desechado 23-Nov-2011
11	De reformas a la LISR.	21/11/2001	Dip. María Miroslava García Suárez	PRD	Desechado 23-Nov-2011
12	De reformas a la LIEPS, para incrementar los recursos destinados a la investigación científica y tecnológica.	29/11/2001	Dip. Francisco Patiño Cardona	PRD	Desechado 23-Nov-2001
14	Que reforma el primer párrafo del artículo 68 de la LISR, para gravar las ganancias de las sociedades de inversión.	13/12/2001	Dip. Rosalía Peredo Aguilar	PT	Desechado 23-Nov-2011
22	Con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales con el objeto de crear el régimen fiscal del contribuyente social.	04/04/2002	Dip. Lorenzo Rafael Hernández Estrada	PRD	Desechado en Comisión de Origen 25-Mar-2004. Desechado 30-Mar-2004
37	Que reforma la Ley de Coordinación Fiscal y la LIVA.	12/11/2002	Dip. Rogaciano Morales Reyes	PRD	Desechado 23-Nov-2011
38	Con proyecto de decreto que reforma el inciso i) de la fracción I del artículo 2-A y la fracción III del artículo 9 de la LIVA.	27/12/2002	Dip. Uuc-kib Espadas Ancona	PRD	Desechado 30-Mar-2004
39	Con proyecto de decreto de reformas a la fracción XXVIII del artículo 109 de la LISR, en materia de exención a creaciones intelectuales.	08/01/2003	Dip. Uuc-kib Espadas Ancona	PRD	Desechado 30-Mar-2004
40	Con proyecto de decreto que reforma el artículo 32 de la LISR, para incrementar el porcentaje deducible en el pago del gravamen por consumos en restaurantes.	22/01/2003	Dip. Salvador Cosío Gaona	PRI	Desechado 30-Mar-2004
41	Con proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la LIEPS, para eliminar el impuesto especial a las aguas minerales y naturales gasificadas.	29/01/2003	Dip. Salvador Cosío Gaona	PRI	Desechado 30-Mar-2004
42	Con proyecto de decreto que deroga el artículo tercero transitorio de la LISR, relativo al Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario, para reducir su tasa a 3%.	26/02/2003	Dip. Salvador Cosío Gaona	PRI	Desechado 30-Mar-2004
43	Con proyecto de decreto que reforma el último párrafo del Artículo 2 de la LIVA, y el Artículo 137-bis 1 de la Ley Aduanera.	03/04/2003	Dip. Armín José Valdés Torres	PRI	Desechado 30-Mar-2004
44	Con proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la LIEPS.	08/04/2003	Dip. Salvador Cosío Gaona	PRI	Desechado 25-2004
45	Con proyecto de decreto que la que agrega un inciso j) a la fracción I del artículo 2-A de la LIVA.	28/04/2003	Dip. Alfredo Hernández Raigosa	PRD	Desechado 30-Mar-2004

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.6 Iniciativas presentadas por Senadores. LVIII Legislatura.

No.	Asunto	Fecha	Presentador	Partido	Estado
1	Con proyecto de decreto que adiciona una fracción IX al artículo 9, un artículo 9-Bis y una fracción XVII al artículo 15 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (para fomentar el turismo).	16/10/2001	Sen. José Carlos Cota Osuna	PRI	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 16-Oct-2001
2	Con proyecto de decreto que reforma el artículo 80-A de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.	16/10/2001	Sen. Héctor Michel Camarena	PRI	Publicado D.O.F. 29-Nov-2001
3	Que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.	23/10/2001	Sen. Ricardo Gerardo Higuera	PRD	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 23-Oct-2001
4	Que reforma diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.	23/10/2001	Sen. Demetrio Javier Sodi de la Tijera	PRD	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 23-Oct-2001
5	De reforma a los artículos 24, 25, 136 y 137 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.	30/10/2001	Sen. José Carlos Cota Osuna	PRI	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 30-Oct-2001
6	Que reforma los artículos 13, 44 y 45 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, y los artículos 2 y 2-A, de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.	27/11/2001	Sen. Verónica Velasco Rodríguez	PVEM	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 27-Nov-2001
7	Con proyecto de decreto que adiciona una fracción XVII al artículo 61 de la Ley Aduanera y una fracción IX al artículo 25 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.	15/12/2001	Sen. Roberto Pérez de Alva Blanco	PRI	Publicado D.O.F. 1-Ene-2002
8	Con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones fiscales.	15/12/2001	Sen. Alejandro Gutiérrez Gutiérrez	PRI	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 15-Dic-2001
9	Que reforma diversos artículos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta que afectan a los derechos de autor.	23/01/2002	Sen. José Natividad González Parás	PRI	Publicado D.O.F. 30-Dic-2002
10	Con Proyecto de decreto que reforma el artículo 137 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.	20/02/2002	Sen. José Antonio Aguilar Bodegas	PRI	Publicado D.O.F. 30-Dic-2002
11	Que reforma y adiciona los artículos 16, 31, 32 y 193 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.	02/04/2002	Sen. David Jiménez González	PRI	Publicado D.O.F. 30-Dic-2002
12	Con proyecto de decreto por el que es creado el artículo 31-Bis en la Ley del Impuesto Sobre la Renta.	16/04/2002	Sen. Adalberto Arturo Madero Quiroga	PAN	Publicado D.O.F. 30-Dic-2002

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.6 Iniciativas presentadas por Senadores. LVIII Legislatura.

13	Con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.	23/04/2002	Sen. Eric Luis Rubio Barthell	PRI	Publicado D.O.F. 30-Dic-2002
14	Con Proyecto de decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley del Impuesto Sobre la Renta y el Código Fiscal de la Federación.	07/08/2002	Sen. Alejandro Gutiérrez Gutiérrez	PRI	Publicado D.O.F. 30-Dic-2002
15	Iniciativa que reforma al Impuesto al Valor Agregado.	24/09/2002	Sen. Gloria Ángela Bertha Lavara Mejía	PVEM	Publicado D.O.F. 30-Dic-2002
16	Que reforma y adiciona la Ley del Seguro Social, la Ley General de Sociedades Cooperativas y la Ley del Impuesto Sobre la Renta.	15/10/2002	Sen. José Carlos Cota Osuna	PRI	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 15-Oct-2002
17	Que reforma la Ley del Impuesto Sobre la Renta.	17/10/2002	Sen. Fernando Gómez Esparza	PRI	Publicado D.O.F. 30-Dic-2002
18	Con proyecto de decreto por el que deroga el artículo octavo transitorio de la Ley del Ingresos de la Federación para el Ejercicio 2002, y la disposición relativa al Impuesto Suntuario establecida en el artículo quinto del decreto publicado el 6 de marzo de 2002.	29/10/2002	Sen. Fernando Gómez Esparza	PRI	De 1a Lectura en Cámara de Origen 04-Dic-2002. Publicado D.O.F. 30-Dic-2002
19	Que adiciona un artículo 222 a la Ley del Impuesto Sobre la Renta.	03/12/2002	Sen. Adalberto Arturo Madero Quiroga	PAN	Publicado D.O.F. 30-Dic-2002
20	Con proyecto de decreto que adiciona el artículo 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en materia de agua potable.	09/12/2002	Sen. Martha Sofía Tamayo Morales	PRI	Desechado 30-Mar-2004
21	Reforma los artículos 2-A y 9 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y deroga el artículo vigésimo quinto transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003.	25/03/2003	Sen. Adalberto Arturo Madero Quiroga	PAN	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 25-Mar-2003
22	Que reforma el artículo 222 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.	10/04/2003	Sen. Ricardo Alaniz Posada	PAN	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 10-Abr-2003
23	Que reforma el artículo 29, fracción VII de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, fomentar el turismo.	23/07/2003	Sen. Gustavo Adolfo Cárdenas Gutiérrez	PAN	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 23-Jul-2003
24	Que reforma y adiciona los artículos 29, 30 y 32 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, sobre el reembolso de ese gravamen al turismo extranjero.	13/08/2003	Sen. Gustavo Adolfo Cárdenas Gutiérrez	PAN	Publicado D.O.F. 1-Dic-2004

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.7 Miembros de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados. LIX Legislatura.

Cargo	Partido	Nombre
Presidente	PAN	Gustavo Enrique Madero Muñoz
Secretario	PRI	Juan Carlos Pérez Góngora
Secretario	PRI	Francisco Suárez y Dávila
Secretario	PAN	José Felipe Puelles Espina
Secretario	PRD	María de los Dolores Padierna Luna
Secretario	PVEM	Cuauhtémoc Ochoa Fernández
Secretario	Convergencia	Jesús Emilio Martínez Álvarez
Integrante	PRI	José Porfirio Alarcón Hernández
Integrante	PRI	José Carmen Arturo Alcántara Rojas
Integrante	PRI	Ángel Augusto Buendía Tirado
Integrante	PRI	Enrique Ariel Escalante Arceo
Integrante	PRI	Humberto Francisco Filizola Haces
Integrante	PRI	José Luis Flores Hernández
Integrante	PRI	Francisco Luis Monárrez Rincón
Integrante	PRI	Irma Guadalupe Moreno Ovalles
Integrante	PRI	José Adolfo Murat Macías
Integrante	PRI	Luis Antonio Ramírez Pineda
Integrante	PRI	María Esther de Jesús Scherman Leaño
Integrante	PAN	Marko Antonio Cortés Mendoza
Integrante	PAN	Juan Francisco Molinar Horcasitas
Integrante	PAN	Jorge Carlos Obregón Srrano
Integrante	PAN	José Guadalupe Osuna Millán
Integrante	PAN	Manuel Pérez Cárdenas
Integrante	PAN	José Isabel Trejo Reyes
Integrante	PAN	Francisco Javier Valdés de Anda
Integrante	PRD	Guillermo Huízar Carranza
Integrante	PRD	Alfonso Ramírez Cuéllar
Integrante	PRD	Javier Salinas Narváez

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.8 Iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal. LIX Legislatura.

No.	Asunto	Fecha	Objeto	Estado
1	Con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LIEPS.	06/11/2003	La iniciativa propone tres modificaciones fundamentales: 1) aumentar entre un 5.9% y un 6.8% a las tasas ya aplicables a bebidas alcohólicas y alcohol desnaturalizado, así como aumentar a 119.5% la tasa aplicable a los cigarros con el fin de contrarrestar la disminución de la tasa general de IVA; 2) derogar el impuesto para los refrescos que no contienen azúcar de caña; y, 3) derogar el impuesto a los servicios de telecomunicaciones.	Publicado D.O.F. 31-Dic-2003
2	con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de los Impuestos a las Ventas y Servicios al Público.	06/11/2003	La iniciativa plantea aplicar un impuesto federal del 2% que grave el consumo final de bienes y servicios que no están considerados como reservados para la Federación, y las actividades que ésta tiene reservadas constitucionalmente. La propuesta aclara que dicho esquema solo será posible si se considera la reducción de la tasa general en el IVA y se elimina la tasa del 0% aplicable al consumo nacional.	Desechado 22-Dic-2003
3	Con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LIVA.	06/11/2003	La iniciativa propone: 1) reducir la tasa del IVA del 15% al 10% para gravar bienes y servicios actualmente exentos y eliminar el tratamiento de beneficio para algunos bienes y servicios actualmente gravados a la tasa del 0%; 2) eliminar en la Ley, el concepto de región fronteriza, toda vez que en esa región se conservará la misma tasa del 10% que se aplicará en el resto del país; y, 3) conservar la tasa del 0% únicamente para las exportaciones. La propuesta que más destaca es la eliminación de la tasa del 0% para el consumo nacional de IVA en alimentos y medicinas.	Desechado en Pleno 11-Dic-2003

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.8 Iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal. LIX Legislatura.

4	Con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LISR.	06/11/2003	La iniciativa destaca: 1) reducir a 30 por ciento la tasa máxima del ISR aplicable a las personas morales, implementando un esquema gradual; 2) implementar la desgravación general para los contribuyentes que obtengan ingresos de hasta \$76, 000.00 anuales, con el fin de eliminar el subsidio y el crédito al salario y simplificar el cálculo del ISR; 3) gravar con una tasa del 25% a las personas físicas cuyos ingresos rebasen los \$76,000.00 anuales y hasta \$5, 000,000.00; 4) disminuir el monto de la exención a 5.2 veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente que se aplica a la obtención de ingresos por jubilaciones, pensiones, haberes de retiro, pensiones vitalicias u otras formas de retiro; 5) facultar a las Entidades Federativas para que establezcan cuotas fijas para el cobro del ISR de los Pequeños Contribuyentes; 6) simplificar el cálculo del ISR de las personas físicas y mantener libres de carga fiscal a los contribuyentes de menor capacidad administrativa; y, 7) derogar el artículo tercero del Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario del Decreto por el que se expide la Ley del Impuesto Sobre la Renta publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de enero de 2002.	Publicado D.O.F. 31-Dic-2003
5	LIEPS.	09/09/2004	La iniciativa propone una reforma al artículo 2o.-A a fin de aplicar una tasa impositiva del 20% al gas licuado de petróleo para combustión automotriz que permita que el precio de este combustible busque alinearse al de la gasolina PEMEX Magna de forma gradual y que, por ende, disuada la conversión de los vehículos a este combustible. Por otra parte, reforma el artículo 13 para exentar del IEPS a las importaciones de refrescos que utilicen como edulcorante únicamente azúcar de caña.	Publicado D.O.F. 1-Ene-2004
6	LISR y LIA.	09/09/2004	La iniciativa reforma la ley de ISR con objeto de: 1) Simplificar el mecanismo con el que se calcula su cobro a las personas físicas; 2) reducción de la tasa del 32% al 28% para las personas morales; 3) crea una tarifa única para el régimen de personas físicas y establecer la desgravación general para contribuyentes que obtengan ingresos de hasta \$76,000.00 anuales y hasta \$5,000,000.00 se gravarán con tasa del 25% con excepción de los que excedan de esa cantidad.	Publicado D.O.F. 1-Ene-2004
7	LIVA.	09/09/2004	La iniciativa reforma la ley del IVA con objeto de disminuir la tasa del 15% al 12%, así como la tasa aplicable a la región fronteriza del 10% al 7%, con lo cual se busca el espacio necesario para que las Entidades Federativas puedan establecer un impuesto al consumo final del 3%. Aunado a esto plantea la creación de un Impuesto a las Ventas y Servicios al Público, que pretende grave con una tasa del 3%, todos los servicios públicos que ofrece el Estado.	Publicado D.O.F. 1-Ene-2004

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.8 Iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal. LIX Legislatura.

8	LISR.	07/09/2005	La iniciativa incorpora diversas disposiciones reglamentarias que actualmente son de carácter administrativo, a fin de facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Entre otras destacan: 1) excluir del pago del ISR los intereses provenientes de títulos de crédito colocados en México, emitidos por el gobierno federal o por sus agentes financieros, de bonos de regulación monetaria emitidos por el Banco de México, de títulos de deuda emitidos por el fideicomiso de apoyo para el rescate de autopistas concesionadas y de bonos de protección de ahorro bancario emitidos por el IPAB, siempre que cumplan con los requisitos que señale dicha Ley; 2) exenta de dicho impuesto las operaciones financieras derivadas de deuda que se encuentren referidas a la tasa de interés interbancaria de equilibrio, así como a los títulos de crédito emitidos por el gobierno federal o por sus agentes financieros y que cumplan con los requisitos que señala la ley del ISR; y, 3) fortalece a los fideicomisos inmobiliarios facilitando el cumplimiento de las obligaciones tanto de sus fiduciarios como de sus fideicomitentes.	Publicado D.O.F. 23-Dic-2005
9	LIEPS.	07/09/2005	La iniciativa tiene por objeto fomentar el apoyo a la ecología y al medio ambiente por lo que plantea la reutilización de envases por parte de la industria cervecera a fin de reducir la basura que se genera.	Publicado D.O.F. 23-Dic-2005
10	LIVA.	07/09/2005	La iniciativa propone adicionar una fracción VII al artículo 9º de la Ley del IVA para señalar que no se pagará el impuesto en la enajenación de los certificados de participación inmobiliarios no amortizables cuando se encuentren inscritos en el registro nacional de valores e intermediarios y su enajenación se realice en bolsa de valores concesionada en los términos de la Ley del mercado de valores o en mercados reconocidos de acuerdo a tratados internacionales que México tenga en vigor.	Publicado D.O.F. 23-Dic-2005
11	De decreto que reforma y deroga diversas disposiciones de la LIEPS.	24/05/2006	La iniciativa pretende derogar el cobro del impuesto del IEPS a los refrescos elaborados con alta fructuosa.	Pendiente en Comisión(es) 24-May-2006

Cuadro 3.9 Iniciativas presentadas por los Congresos Locales. LIX Legislatura.

No.	Asunto	Fecha	Presentador	Estado
1	Que reforma y adiciona el artículo 2, fracción I, incisos a) y b), de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.	09/10/2003	Congreso de Baja California	Pendiente en Comisión(es) de Origen 9-Oct-2003
2	Que adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.	20/04/2004	Congreso de Chihuahua	Publicado D.O.F. 1-Dic-2004
3	Con proyecto de decreto de reformas para modificar el cuarto párrafo del artículo 2 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.	12/05/2004	Congreso de Tabasco	Publicado D.O.F. 1-Dic-2004

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.10 Iniciativas presentadas por Grupos Parlamentarios. LIX Legislatura.

No.	Asunto	Fecha	Partido	Estado
1	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las leyes del ISR, del IVA, y de Coordinación Fiscal; y del CFF.	04/12/2003	PRI	Desechado en Pleno de Cámara de Origen 11-Dic-2003
2	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la LISR.	04/12/2003	PRD	Desechado 23-Nov-2011
3	Con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de las leyes del IVA, ISR, Seguro Social y de la Ley Federal de Derechos, se expide la Ley del Impuesto de la Comercialización de Bienes y Servicios Específicos, se expide la Ley de los Impuestos a las ventas y servicios al público y se establecen diversos subsidios.	17/12/2003	PAN	Desechado 22-Dic-2003
4	Por la que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del CFF y de la LISR.	29/04/2004	PVEM PRD PRI PAN	Publicado D.O.F 1-Dic-2004
5	Que expide la Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, y adiciona diversas disposiciones a la Ley Federal de Derechos y a la LIEPS.	29/04/2004	PVEM PRD PRI	Publicado D.O.F 1-Dic-2004
6	Que adiciona un párrafo al artículo 200 de la LISR.	14/10/2004	PVEM PAN PRD PRI	Publicado D.O.F 23-Dic-2005
7	Con proyecto de decreto que adiciona un artículo 227 a la LISR.	10/03/2005	PVEM	Publicado D.O.F 23-Dic-2005
8	Con proyecto de decreto que adiciona un artículo 227 a la LISR.	14/04/2005	PVEM	Publicado D.O.F 23-Dic-2005

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.10 Iniciativas presentadas por Grupos Parlamentarios. LIX Legislatura.

9	Con proyecto de decreto que reforma la Ley General para la Preservación y Gestión Integral de los Residuos y la LIEPS.	25/05/2005	PRI	Publicado D.O.F 23-Dic-2005
10	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la LISR, de la LIA, de la LIVA y de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.	25/10/2005	PRI PAN	Dictamen Negativo. Aprobado en Cámara de Origen. 28-Mar-2007
11	Que reforma el artículo 31 de la LISR	09/02/2006	PVEM PRI	Desechado 23-Nov-2011

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.11 Iniciativas presentadas por Diputados. LIX Legislatura.

No.	Asunto	Fecha	Presentador	Partido	Estado
1	Reforma diversas disposiciones de la LIVA.	13/11/2003	Óscar González Yáñez	PT	Publicado D.O.F. 1-Dic-2004
2	Reforma y adiciona diversas disposiciones de la LISR y de la Ley Aduanera.	27/11/2003	Nora Elena Yú Hernández	PRI	Publicado D.O.F. 23-Dic-2005
3	Reforma y adiciona la LIVA.	02/12/2003	Gustavo Enrique Madero Muñoz	PAN	Desechado en Pleno de Cámara de Origen 11-Dic-2003
4	Reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LISR y establece un subsidio para el empleo.	02/12/2003	Gustavo Enrique Madero Muñoz	PAN	Desechado 23-Nov-2011
5	Reforma la fracción II del artículo 43; adiciona los artículos 35, 35-a, 35-b, 36, 37, 37-a y 37-b; y deroga el artículo 2-c de la LIVA.	04/12/2003	Guillermo Huízar Carranza	PRD	Desechado en Pleno de Cámara de Origen 11-Dic-2003
6	Reforma y adiciona diversas disposiciones fiscales.	04/12/2003	Juan Francisco Molinar Horcasitas	PAN	Publicado Desechado D.O.F. 31-Dic-2003 22-Dic-2003
7	Que reforma y adiciona diversos artículos de las leyes del ISR, del IVA y del IEPS, para apoyar el desarrollo cultural de México.	04/12/2003	Filemón Primitivo Arcos Suárez Peredo	PRI	Publicado D.O.F. 1-Dic-2004
8	Adiciona un inciso c) a la fracción XV del artículo 109 de la LISR.	11/12/2003	José Mario Wong Pérez	PRI	Publicado D.O.F. 1-Dic-2004
9	Adiciona el artículo 8 de la LIEPS.	03/03/2004	David Hernández Pérez	PRI	Publicado D.O.F. 1-Dic-2004
10	Reforma la fracción XX del artículo 32 de la LISR.	23/03/2004	Irma Sinforina Figueroa Romero	PRD	Publicado D.O.F. 1-Dic-2004
11	Adiciona el artículo 31 bis a la LISR, para otorgar incentivos de carácter fiscal a las personas que den empleo a los jóvenes.	06/04/2004	José Manuel Carrillo Rubio	PRI	Publicado D.O.F. 1-Dic-2004
12	Reforma la fracción XXVII del artículo 109 de la LISR.	15/04/2004	Fernando Donato De las Fuentes Hernández	PRI	Publicado D.O.F. 1-Dic-2004
13	Reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LISR y la LIVA, relacionadas con el régimen fiscal de pequeños contribuyentes.	15/04/2004	Juan Carlos Pérez Góngora	PRI	Publicado D.O.F. 1-Dic-2004
14	Deroga el artículo 2-c de la LIVA.	20/04/2004	Guillermo Del Valle Reyes	PRI	Publicado D.O.F. 1-Dic-2004

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.11 Iniciativas presentadas por Diputados. LIX Legislatura.

15	Adiciona diversas disposiciones a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y a la LISR.	27/04/2004	Fernando Espino Arévalo	PVEM	Publicado D.O.F. 23-Dic-2005
16	Deroga los artículos octavo transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2004, y 2c de la LIVA, en material fiscal.	27/04/2004	Rosalina Mazari Espín	PRI	Publicado D.O.F. 24-Nov-2004 D.O.F. 1-Dic-2004
17	Reforma el artículo 2o. de la LIVA.	29/04/2004	Dolores del Carmen Gutiérrez Zurita	PRD	Publicado D.O.F. 1-Dic-2004
18	Con proyecto de decreto que reforma los artículos 15 y 41 de la LIVA.	28/07/2004	Héctor Humberto Gutiérrez de la Garza	PRI	Dictamen Negativo. Aprobado en Cámara de Origen 24-Abr-2007
19	Con proyecto de decreto que reforma el artículo 2-c de la LIVA.	25/08/2004	Jesús Emilio Martínez Álvarez	CONV	Publicado D.O.F. 1-Dic-2004
20	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en materia de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.	28/09/2004	Juan Carlos Pérez Góngora	PRI	Publicado D.O.F. 1-Dic-2004
21	Que reforma el artículo 16 de la LISR, en materia de participación de los trabajadores en las utilidades empresariales.	29/09/2004	María del Carmen Mendoza Flores	PAN	Publicado D.O.F. 1-Dic-2004
22	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la LIEPS, en materia del impuesto a los tabacos labrados.	14/10/2004	Miguel Ángel Toscano Velasco	PAN	Publicado D.O.F. 1-Dic-2004
23	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la LIEPS, en materia de marbetes y precintos para bebidas alcohólicas y cigarros.	14/10/2004	Miguel Ángel Toscano Velasco	PAN	Publicado D.O.F. 1-Dic-2004
24	Que adiciona diversas disposiciones de la LISR.	19/10/2004	Juan Carlos Pérez Góngora	PRI	Desechado 23-Nov-2011
25	Que reforma diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la LISR.	21/10/2004	Guillermo Huízar Carranza	PRD	Publicado D.O.F. 1-Dic-2004 Desechado en Comisión(es) de Cámara de Origen 1-Dic-2005
26	Que adiciona diversas disposiciones de la LISR, del Código Fiscal de la Federación y el Código Penal Federal.	21/10/2004	Francisco Luis Monárrez Rincón	PRI	Publicado D.O.F. 8-Dic-2005
27	Que adiciona una fracción XII al artículo 29 de la LISR.	26/10/2004	José Manuel Carrillo Rubio	PRI	Publicado D.O.F. 23-Dic-2005

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.11 Iniciativas presentadas por Diputados. LIX Legislatura.

28	Que adiciona el inciso h) a la fracción IV del artículo 29 de la LIVA.	30/11/2004	Juan Carlos Pérez Góngora	PRI	Publicado D.O.F. 28-Jun-2005
29	Con proyecto de decreto que reforma los artículos 32 y 110 de la LISR, en materia de clarificación de la normatividad en materia de alimentación.	09/12/2004	María Cristina Díaz Salazar	PRI	Publicado D.O.F. 23-Dic-2005
30	Que reforma la fracción XXVI del artículo 109 de la LISR.	14/12/2004	Sofía Castro Ríos	PRI	Publicado D.O.F. 23-Dic-2005
31	Con proyecto de decreto por el que adiciona un último párrafo al artículo 2C de la Ley del IVA.	22/12/2004	Alejandro Ismael Murat Hinojosa	PRI	Publicado D.O.F. 23-Dic-2005
32	Que reforma el artículo 31 de la LISR.	28/02/2005	Dolores del Carmen Gutiérrez Zurita	PRD	Publicado D.O.F. 23-Dic-2005
33	Que reforma el artículo 31 de la LIVA, en materia de devolución del impuesto a visitantes extranjeros.	01/03/2005	Elizabeth Oswelia Yáñez Robles	PAN	Publicado D.O.F. 8-Dic-2005
34	Que reforma el artículo 31 de la LIVA.	01/03/2005	Margarita Martínez López	PRI	Publicado D.O.F. 8-Dic-2005
35	Que reforma el artículo 29 de la LIVA, en materia de congresos, convenciones, exposiciones, ferias y viajes grupales de incentivo.	08/03/2005	Elizabeth Oswelia Yáñez Robles	PAN	Publicado D.O.F. 23-Dic-2005
36	Que reforma diversas disposiciones de la LISR, para otorgar estímulos fiscales a las empresas que contraten madres solteras o mujeres que sean jefas de familia.	14/03/2005	Margarita Martínez López	PRI	Publicado D.O.F. 23-Dic-2005
37	Que reforma diversas disposiciones de la LIVA y de la LISR.	15/03/2005	Gustavo Enrique Madero Muñoz	PAN	Publicado D.O.F. 7-Jun-2005
38	Que reforma y adiciona los artículos 41 y 44 de la LIVA.	05/04/2005	Francisco Luis Monárrez Rincón	PRI	Publicado D.O.F. 23-Dic-2005
39	Que reforma los artículos 2-c, 15 y 41 de la LIVA, con relación a los impuestos por espectáculos públicos.	19/04/2005	Ma. Martha Celestina Eva Laguette Lardizábal	PRI	Publicado D.O.F. 23-Dic-2005
40	Que reforma y adiciona los artículos 2, 3 y 8 de la LIEPS.	28/04/2005	José Manuel Carrillo Rubio	PRI	Dictamen Negativo. Aprobado en Cámara de Origen 10-Abr-2007
41	Con proyecto de decreto que adiciona un párrafo al artículo 2 de la LIA.	28/04/2005	Irma Sinforina Figueroa Romero	PRD	Desechado 23-Nov-2011

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.11 Iniciativas presentadas por Diputados. LIX Legislatura.

42	Con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Aduanera, de la LIVA y de la Ley Federal del Derecho de Autor.	28/04/2005	Óscar Pimentel González	PRI	Desechado 23-Nov-2011
43	Con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LISR.	28/04/2005	Pablo Pavón Vinales	PRI	Publicado D.O.F. 26-Dic-2005
44	Con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la LISR, para proteger los ingresos de la clase trabajadora.	06/07/2005	Rafael García Tinajero Pérez	PRD	Publicado D.O.F. 26-Dic-2005
45	Modifica el artículo 17 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de 2005 y el artículo 219 de la LISR.	27/07/2005	Jesús Emilio Martínez Álvarez	CONV	Publicado D.O.F. 14-Dic-2005 D.O.F. 23-Dic-2005
46	Adiciona la fracción IX al artículo 176 de la LISR.	12/09/2005	José Felipe Puelles Espina	PAN	Publicado D.O.F. 23-Dic-2005
47	Reforma el artículo 33 de la LISR.	20/09/2005	Jorge Antonio Kahwagi Macari	PVEM	Publicado D.O.F. 23-Dic-2005
48	Reforma el artículo 2 de la LIEPS.	27/09/2005	Guillermo Velasco Rodríguez	PVEM	Publicado D.O.F. 23-Dic-2005
49	Reforma el artículo 212 de la LISR.	13/10/2005	Francisco Luis Monárrez Rincón	PRI	Publicado D.O.F. 23-Dic-2005
50	Reforma el artículo 25 de la LIVA.	13/10/2005	Sergio Arturo Posadas Lara	PRI	Publicado D.O.F. 23-Dic-2005
51	Reforma el artículo 153 de la LISR.	13/10/2005	David Hernández Pérez	PRI	Publicado D.O.F. 23-Dic-2005
52	Reforma y adiciona diversas disposiciones de la LISR.	25/10/2005	Omar Ortega Álvarez	PRD	Dictamen Negativo. Aprobado en Cámara de Origen 28-Mar-2007
53	Que adiciona diversas disposiciones transitorias a la LISR, en materia ambiental.	04/11/2005	María Guadalupe García Velasco	PAN	Dictamen Negativo. Aprobado en Cámara de Origen 20-Nov-2007
54	Con proyecto de decreto que deroga el inciso h) de la fracción IV del artículo 29 de la LIVA.	10/11/2005	María Esther de Jesús Scherman Leaña	PRI	Pendiente en Comisión(es) de Cámara Revisora 15-Nov-2005
55	Que reforma el artículo 2 de la LIVA.	11/11/2005	María Mercedes Rojas Saldaña	PRI	Dictamen Negativo. Aprobado en Cámara de Origen 24-Abr-2007
56	Que reforma el artículo 229 de la LISR.	22/11/2005	Juan Carlos Pérez Góngora	PRI	Desechado 23-Nov-2011

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.11 Iniciativas presentadas por Diputados. LIX Legislatura.

57	Que reforma los artículos 227 y 228 de la LISR.	22/11/2005	Juan Carlos Pérez Góngora	PRI	Publicado D.O.F. 28-Dic-2005
58	Que reforma el artículo 2 de la LIVA.	22/11/2005	Francisco Herrera León	PRI	Dictamen Negativo. Aprobado en Cámara de Origen 24-Abr-2007
59	Que reforma el artículo 15 de la LIVA.	01/12/2005	Francisco Javier Bravo Carbajal	PRI	Dictamen Negativo. Aprobado en Cámara de Origen 24-Abr-2007
60	Que reforma el artículo 95 de la LISR.	02/02/2006	Francisco Javier Bravo Carbajal	PRI	Desechado 23-Nov-2011
61	Que reforma el artículo 3 de la LIVA.	02/02/2006	Marcelo Herrera Herbert	PRD	Dictamen Negativo. Aprobado en Cámara de Origen 24-Abr-2007
62	Que reforma el artículo 31 de la LISR.	02/02/2006	Jorge Leonel Sandoval Figueroa	PRI	Desechado 23-Nov-2011
63	Que reforma el artículo 15 de la LIVA.	02/02/2006	José Juan Bárcenas González	PAN	Desechado 23-Nov-2011
64	Que reforma los artículos 8 y segundo transitorio de la LISR.	02/02/2006	José Juan Bárcenas González	PAN	Dictamen Negativo. Aprobado en Cámara de Origen 28-Mar-2007
65	Que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la LIEPS.	07/02/2006	Adrián Víctor Hugo Islas Hernández	PRI	Desechado 23-Nov-2011
66	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la LIVA y expide la Ley de los Impuestos a las Ventas y Servicios al Público.	07/02/2006	Ramón Galindo Noriega	PAN	Dictamen Negativo. Aprobado en Cámara de Origen 24-Abr-2007
67	Que reforma el artículo 176 de la LISR	09/02/2006	Francisco Xavier Alvarado Villazón	PVEM	Dictamen Negativo. Aprobado en Cámara de Origen 28-Mar-2007
68	Que deroga la fracción III del artículo 31 de la LISR.	21/02/2006	José Julio González Garza	PAN	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 5-Sep-2006 Desechado 23-Nov-2011
69	Que reforma el artículo 2-a de la LIVA.	07/03/2006	Arturo Robles Aguilar	PRI	Dictamen Negativo. Aprobado en Cámara de Origen 24-Abr-2007
70	Que reforma los artículos 32 y 110 de la LISR.	07/03/2006	Graciela Larios Rivas	PRI	Dictamen Negativo. Aprobado en Cámara de Origen 28-Mar-2007
71	Que adiciona la fracción V al artículo 2-a de la LIVA.	07/03/2006	César Amín González Orantes	PRI	Dictamen Negativo. Aprobado en Cámara de Origen 24-Abr-2007

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.11 Iniciativas presentadas por Diputados. LIX Legislatura.

72	Que reforma el artículo 31 de la LISR.	14/03/2006	Gustavo Enrique Madero Muñoz	PAN	Publicado D.O.F. 5-Jul-2006
73	Que reforma el artículo 139 de la LISR.	16/03/2006	Sergio Penagos García	PAN	Publicado D.O.F. 27-Dic-2006
74	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la LISR y de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006.	27/04/2006	Leonardo Álvarez Romo	PVEM	Desechado 23-Nov-2011
75	Que reforma el artículo 222 de la LISR.	27/04/2006	Ramón Galindo Noriega	PAN	Dictamen Negativo. Aprobado en Cámara de Origen 28-Mar-2007
76	Que reforma el artículo 2-c de la LIVS.	27/04/2006	Guillermo Huízar Carranza	PRD	Desechado 23-Nov-2011
77	De Ley de Contribuciones para los Pequeños Contribuyentes; y que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LISR, de la LIVA, de la Ley de Coordinación Fiscal (...)	27/04/2006	Juan Carlos Pérez Góngora	PRI	Desechado 23-Nov-2011
78	Con proyecto de decreto que adiciona un párrafo al artículo 10 de la LISR.	07/06/2006	José Rangel Espinosa	PRI	Dictamen Negativo. Aprobado en Cámara de Origen 28-Mar-2007
79	Con proyecto de decreto por el que se adiciona un inciso a la fracción II del artículo 2-a de la LIVA.	05/07/2006	Irma Sinforina Figueroa Romero	PRD	Dictamen Negativo. Aprobado en Cámara de Origen 24-Abr-2007

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.12 Iniciativas presentadas por Senadores. LIX Legislatura.

No.	Asunto	Fecha	Presentador	Partido	Estado
1	Reforma al artículo 176 de la LISR.	25/09/2003	Fernando Gómez Esparza	PRI	Publicado D.O.F. 1-Dic-2004
2	Con proyecto de decreto que deroga el artículo tercero transitorio de la LISR, relativo al Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario.	30/09/2003	Fernando Gómez Esparza	PRI	Publicado D.O.F. 1-Dic-2004
3	Que adiciona diversas disposiciones de la LISR y de la LIVA.	07/10/2003	Verónica Velasco Rodríguez	PVEM	Publicado D.O.F. 1-Dic-2004
4	Con proyecto de decreto, que reforma los artículos 29, inciso IX, y 176, fracción VII, de la LISR y el artículo 9 de la LIVA.	25/11/2003	José Antonio Aguilar Bodegas	PRI	Publicado D.O.F. 1-Dic-2004
5	Con proyecto de decreto, que reforma el artículo 114 de la LISR.	25/11/2003	José Antonio Aguilar Bodegas	PRI	Publicado D.O.F. 1-Dic-2004
6	Con proyecto de decreto que adiciona y reforma los artículos 2º y 2º-c de la LIVA y reforma el artículo 32, fracción II, de la LISR.	25/11/2003	José Antonio Aguilar Bodegas	PRI	Publicado D.O.F. 1-Dic-2004
7	Con proyecto de decreto que adiciona diversas disposiciones a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, a la Ley del Seguro Social, y a la Ley del Impuesto al Activo, con el fin de promover incentivos fiscales en materia de cultura física y deporte.	15/12/2003	Gloria Ángela Bertha Lavara Mejía	PVEM	Publicado D.O.F. 23-Dic-2005
8	Con proyecto de decreto que reforma el artículo 1-C de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.	14/01/2004	Fauzi Hamdan Amad	PAN	Publicado D.O.F. 1-Dic-2004
9	De reformas a los artículos 40 y 222 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.	14/01/2004	Adalberto Arturo Madero Quiroga	PAN	Publicado D.O.F. 1-Dic-2004
10	Con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo y del Código Fiscal de la Federación; asimismo, exhorta a la Cámara de Diputados a modificar el artículo 222 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.	09/06/2004	Yolanda Eugenia González Hernández	PRI	Desechado en Comisión(es) de Cámara de Origen 1-Dic-2005
11	Que reforma diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.	14/10/2004	Verónica Velasco Rodríguez	PVEM	Publicado D.O.F. 1-Dic-2004
12	De reforma a la Ley del Impuesto al Valor Agregado.	14/10/2004	Verónica Velasco Rodríguez	PVEM	Publicado D.O.F. 23-Dic-2005
13	Para reformar diversas disposiciones fiscales.	28/10/2004	Erika Larregui Nagel	PVEM	Publicado D.O.F. 23-Dic-2005

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.12 Iniciativas presentadas por Senadores. LIX Legislatura.

14	Por la que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.	28/10/2004	Fauzi Hamdan Amad	PAN	Publicado D.O.F. 1-Dic-2004
15	Que adiciona el cuarto párrafo del artículo 2 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.	09/12/2004	Óscar Cantón Zetina	PRI	Publicado D.O.F. 23-Dic-2005
16	Que reforma la Ley General del Impuesto sobre la Renta y la Ley de Ingresos para 2005.	22/02/2005	Noemí Zoila Guzmán Lagunes	PRI	Publicado D.O.F. 14-Dic-2005 D.O.F. 23-Dic-2005
17	Con proyecto de decreto que reforma el artículo 86, fracción VIII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.	14/04/2005	Fernando Gómez Esparza	PRI	Publicado D.O.F. 23-Dic-2005
18	Con proyecto de decreto que reforma el artículo 32 de la LISR.	21/04/2005	Fauzi Hamdan Amad	PAN	Publicado D.O.F. 23-Dic-2005
19	Con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la LISR.	24/08/2005	José de Jesús Ortega Martínez	PRD	Publicado D.O.F. 26-Dic-2005
20	Con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción IX al artículo 176 de la Ley del ISR.	07/09/2005	Fernando Gómez Esparza	PRI	Pendiente en Comisiones de Cámara de Origen 7-Sep-2005
21	Con proyecto de decreto que reforma el primer párrafo del artículo 2o de la LIA.	12/09/2005	Fernando Gómez Esparza	PRI	Pendiente en Comisiones de Cámara de Origen 12-Sep-2005
22	Con proyecto de decreto que adiciona una fracción IX al artículo 176 de la LISR.	12/09/2005	Fernando Gómez Esparza	PRI	Publicado D.O.F. 23-Dic-2005
23	Con proyecto de decreto que reforma los artículos 113, 116 y 176 de la LISR.	22/09/2005	Omar Raymundo Gómez Flores	PRI	Publicado D.O.F. 23-Dic-2005
24	Con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 95 de la LISR.	06/10/2005	Fauzi Hamdan Amad	PAN	Publicado D.O.F. 23-Dic-2005
25	Que reforma la fracción III, párrafo quinto del artículo 32 de la LIVA.	13/10/2005	Ada	PAN	Publicado D.O.F. 23-Dic-2005
26	Que reforma el párrafo cuarto del artículo 17 de la LISR.	25/10/2005	Fernando Gómez Esparza	PRI	Dictamen Negativo. Aprobado en Cámara de Origen 28-Mar-2007

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.12 Iniciativas presentadas por Senadores. LIX Legislatura.

27	Que reforma la fracción VI del artículo 40 de la LISR.	03/11/2005	Fernando Gómez Esparza	PRI	Dictamen Negativo. Aprobado en Cámara de Origen 28-Mar-2007
28	Con proyecto de decreto que reforma el artículo 226 de la LISR.	04/11/2005	Javier Corral Jurado	PAN	Publicado D.O.F. 29-Dic-2005
29	Que reforma el artículo 222 de la LISR.	22/11/2005	Adalberto Arturo Madero Quiroga	PAN	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 22-Nov-2005
30	Que adiciona diversas disposiciones de la LIEPS y de la Ley de Coordinación Fiscal.	22/11/2005	Verónica Velasco Rodríguez	PVEM	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 22-Nov-2005
31	Que reforma el inciso a) de la fracción I del artículo 8 de la LIEPS.	29/11/2005	Yolanda Eugenia González Hernández	PRI	Dictamen Negativo. Aprobado en Cámara de Origen 10-Abr-2007
32	Con proyecto de decreto que deroga la fracción II del artículo 4 de la LIEPS.	18/01/2006	David Jiménez González	PRI	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 18-Ene-2006
33	Reforma el artículo 2-A de la LIVA.	22/03/2006	Víctor Manuel Méndez Lanz	PRI	Dictamen Negativo. Aprobado en Cámara de Origen 24-Abr-2007
34	Con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 2, fracción I, inciso a) numerales 1 y 2 de la LIEPS.	21/06/2006	Gerardo Buganza Salmerón	PAN	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 21-Jun-2006

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.13 Miembros de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados. LX Legislatura.

Cargo	Partido	Nombre
Presidente	PRI	Charbel Jorge Estefan Chidiac
Secretario	PRI	Horacio Emigdio Garza Garza
Secretario	PRI	Ismael Ordaz Jiménez
Secretario	PAN	Emilio Ramón Ramiro Flores Domínguez
Secretario	PAN	Carlos Alberto García González
Secretario	PAN	Ricardo Rodríguez Jiménez
Secretario	PRD	Hugo Eduardo Martínez Padilla
Secretario	PRD	José Antonio Saavedra Coronel (Licencia)
Secretario	PRD	Antonio Soto Sánchez
Secretario	PVEM	Carlos Alberto Puente Salas
Secretario	PT	Joaquín Humberto Vela González (Licencia)
Secretario	Convergencia	Robinson Uscanga Cruz
Secretario	PANAL	Manuel Cárdenas Fonseca
Secretario	PASC	Aida Marina Arvizu Rivas
Integrante	PRI	Samuel Aguilar Solís
Integrante	PRI	José Rosas Aispuro Torres
Integrante	PRI	Mariano González Zarur
Integrante	PRI	Javier Guerrero García
Integrante	PRI	José Murat Casab
Integrante	PAN	María del Consuelo Argüelles Arellano
Integrante	PAN	Ramón Ceja Romero
Integrante	PAN	José De la Torre Sánchez
Integrante	PAN	José Martín López Cisneros
Integrante	PAN	Luis Xavier Maawad Robert
Integrante	PAN	Dolores María del Carmen Parra Jiménez
Integrante	PAN	María Guadalupe Salazar Anaya
Integrante	PAN	Mario Alberto Salazar Madera
Integrante	PAN	Jorge Alejandro Salum del Palacio
Integrante	PRD	Valentina Valia Batres Guadarrama
Integrante	PRD	Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla
Integrante	PRD	Francisco Javier Calzada Vázquez
Integrante	PRD	Juan Nicasio Guerra Ochoa
Integrante	PRD	Pablo Trejo Pérez

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.14 Iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal. LX Legislatura.

No.	Asunto	Fecha	Objeto	Estado
1	LISR.	05/12/2006	Cambios en criterios para el cobro del ISR, entre los que destacan: 1) Establecer que para efectos fiscales una persona moral también podrá ser liquidada cuando deje la residencia en el país; 2) precisar la definición de créditos respaldados y ampliar dicho concepto a aquéllos que se garantizan por acciones de deuda de cualquier tipo; 3) Monto deducible por consumo en restaurantes en 12.5%, manteniendo la posibilidad de deducir el 100% cuando sean realizados por concepto de viáticos; 4) Limitar deducción de autos a \$150 mil pesos; 5) Tasa máxima efectiva del ISR para contribuyentes del sector primario el 22%; 6) Límite para no presentar declaración anual por ingresos por salarios: \$400 mil pesos.	Publicado D.O.F. 27-Dic-2006
2	LIEPS.	05/12/2006	Aplicar el IEPS por igual a todas las enajenaciones e importaciones de bebidas, polvos, jarabes, esencias o sus similares. Incorporar al gravamen la enajenación e importación de aguas carbonatadas. a cambio reducir la tasa aplicable, del 20% al 5%.	Publicado D.O.F. 27-Dic-2006
3	LIA.	05/12/2006	1) Reducir la tasa del IA al 1.5%; 2) Un régimen de disposiciones de vigencia temporal por los ejercicios fiscales de 2007 a 2010; 3) prever la obligación de que la controladora tenga a disposición de las autoridades fiscales, la información y documentación que compruebe los valores de los activos y pasivos que se tomaron como base para calcular el impuesto consolidado en los ejercicios anteriores al 1 de enero de 2007.	Publicado D.O.F. 27-Dic-2006
4	Proyecto de Decreto que reforma la LISR, CFF y LIEPS y se establece el Subsidio para el Empleo	20/06/2007	La iniciativa propone las siguientes modificaciones: 1) Al ISR, para que las Sociedades de Cooperativas de Ahorro y Crédito Popular lo paguen; elimina la cantidad deducible a la pérdida por enajenación de acciones; integra en una sola tarifa el ISR y el subsidio fiscal y sustituye el CAS por el subsidio para el empleo, 2) Al CFF,, para que se extienda el uso de la firma electrónica; establece facultades de comprobación fiscal a depósitos superiores a un millón de pesos anuales, y fortalece la actuación de las autoridades fiscales en procesos penales, 3) Al IEPS, para gravar la organización de juegos con apuestas y sorteos con una tasa del 20%, y grava la enajenación e importación de pintura en aerosol a una tasa del 50%; y, 4) Crea el Crédito al Empleo Aplicable a la Contribución Empresarial a Tasa Única.	Publicado D.O.F. 1-Oct-2007
5	Con proyecto de decreto que expide la Ley del Impuesto de la Contribución Empresarial a Tasa Única.	20/06/2007	La iniciativa propone crear un nuevo impuesto que grave la aportación de la empresa al valor de la producción nacional que es destinado al mercado, excluido el valor de la producción adquirido de otras empresas. El impuesto excluye a los gobiernos federal, así como a todas aquellas asociaciones que realizan actividades no lucrativas.	Publicado D.O.F. 1-Oct-2007
6	Reforma el CFF y la LISR.	31/03/2009	Incrementar la recaudación fiscal a través de la revisión a los procedimientos de declaración de impuestos. Se proponen mecanismos que eviten la defraudación fiscal Para ello, plantea reformar artículos del CFF y la LISR.	Publicado D.O.F. 4-Jun-2009

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.15 Iniciativas presentadas por los Congresos Locales. LX Legislatura.

No.	Asunto	Fecha	Presentador	Estado
1	Proyecto de decreto que reforma el artículo 114 y adiciona un artículo 116 Bis a la LISR.	07/09/2006	Congreso de Nuevo León	Publicado D.O.F. 27-Dic-2006
2	Con proyecto de decreto que reforma el artículo 115 de la LISR.	07/09/2006	Congreso de Nuevo León	Publicado D.O.F. 27-Dic-2006
3	Que deroga el artículo 42-A de la LISR.	29/09/2006	Congreso de Nuevo León	Publicado D.O.F. 27-Dic-2006
4	Que reforma el artículo 176 de la LISR.	19/12/2006	Congreso de Jalisco	Pendiente en Comisión(es) de Origen 19-Dic-2006
5	Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 2º-A y se deroga la fracción V del artículo 15 de la LIVA.	01/07/2009	Congreso de Nuevo León	Pendiente en Comisión(es) de Origen 1-Jul-2009
6	Proyecto de decreto que reforma la fracción XXV del artículo 109 de la LISR.	15/07/2009	Congreso de Chihuahua	Pendiente en Comisión(es) de Origen 15-Jul-2009

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.16 Iniciativas presentadas por Grupos Parlamentarios. LX Legislatura.

No.	Asunto	Fecha	Partido	Estado
1	Con proyecto de decreto que adiciona la fracción IX al artículo 176 de la LISR	05/09/2006	PRI	Publicado D.O.F. 27-Dic-2006
2	Que reforma el artículo 226 de la LISR.	12/12/2006	PRI PRD PAN	Publicado D.O.F. 27-Dic-2006
3	Que reforma los artículos 32 y 110 de la LISR.	11/04/2007	PRD PRI	Desechado 23-Nov-2011
4	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LISR, del CFF y de la Ley del SAT.	25/04/2007	CONV PT PRD	Publicado D.O.F. 1-Oct-2007
5	Con proyecto de decreto que deroga diversas disposiciones de la LISR.	03/09/2007	PVEM	Desechado 23-Nov-2011
6	Con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de las LISR y Federal del Trabajo.	03/09/2007	PVEM	Desechado 23-Nov-2011
7	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la LISR.	31/10/2007	PVEM	Desechado 23-Nov-2011
8	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la LISR.	02/12/2008	PAN	Desechado 23-Nov-2011

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.17 Iniciativas presentadas por Diputados. LX Legislatura.

No.	Asunto	Fecha	Presentador	Partido	Estado
1	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la LISR.	29/09/2006	Juan Enrique Barrios Rodríguez	PAN	Publicado D.O.F. 27-Dic-2006
2	Que deroga diversas disposiciones de la LISR:	10/10/2006	Pablo Trejo Pérez	PRD	Publicado D.O.F. 27-Dic-2006
3	Con proyecto de decreto que reforma el artículo 2o. de la LIVA.	24/10/2006	Tomás Gloria Requena	PRI	Desechado 23-Nov-2011
4	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la LIEPS.	07/11/2006	Verónica Velasco Rodríguez	PVEM	Publicado D.O.F. 27-Dic-2006
5	Que reforma el artículo 31 de la LISR.	07/12/2006	Carlos Alberto Puente Salas	PVEM	Publicado D.O.F. 27-Dic-2006
6	Que reforma el artículo 212 de la LISR.	12/12/2006	Dip. Jesús Ramírez Stabros	PRI	Publicado D.O.F. 1-Oct-2007
7	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la LIEPS.	12/12/2006	Verónica Velasco Rodríguez	PVEM	Publicado D.O.F. 27-Dic-2006
8	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la LIA.	12/12/2006	Faustino Soto Ramos	PRD	Publicado D.O.F. 27-Dic-2006
9	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la LIVA y de la Ley de Coordinación Fiscal.	14/12/2006	José Rosas Aispuro Torres	PRI	Publicado D.O.F. 21-Dic-2007
10	Que reforma el artículo 32 de la LISR.	14/12/2006	Víctor Leopoldo Valencia de los Santos	PRI	Publicado D.O.F. 27-Dic-2006
11	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la LISR y de la LFD.	14/12/2006	Francisco Elizondo Garrido	PVEM	Publicado D.O.F. 27-Dic-2006
12	Que reforma los artículos 137, 138 y 139 de la LISR.	14/12/2006	Octavio Martínez Vargas	PRD	Publicado D.O.F. 27-Dic-2006
13	Que reforma y adiciona diversas disposiciones del CFF y de la LISR.	19/12/2006	Dip. Manuel Cárdenas Fonseca	PANAL	Publicado D.O.F. 1-Oct-2007
14	Que expide la Ley que establece la Contribución Especial para la Prevención del Tabaquismo y se adiciona la LIVA.	17/01/2007	Dip. José Antonio Muñoz Serrano	PAN	Desechado 23 Nov-2011

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.17 Iniciativas presentadas por Diputados. LX Legislatura.

15	Que reforma el artículo 222 de la LISR.	06/03/2007	Jesús González Macías	PVEM	Desechado Nov-2011	23
16	Con proyecto de decreto que reforma el artículo 229 de la LISR.	20/03/2007	Yericó Abramo Masso	PRI	Desechado Nov-2011	23
17	Con proyecto de decreto que reforma el artículo 2 de la LIVA.	27/03/2007	Arnulfo Elías Cordero Alfonzo	PRI	Desechado Nov-2011	23
18	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Aduanera y de la LIVA:	27/03/2007	Yericó Abramo Masso	PRI	Desechado en Comisión(es) de Cámara de Origen 23-Oct-2008	
19	Que reforma el artículo 15 de la LIVA.	29/03/2007	Claudia Lilia Cruz Santiago	PRD	Desechado Nov-2011	23
20	Que reforma el Capítulo Primero de la LIVA.	11/04/2007	Joaquín Humberto Vela González	PT	Desechado Nov-2011	23
21	Que reforma diversas disposiciones de la LISR.	25/04/2007	Carlos Alberto Puente Salas	PVEM	Desechado Nov-2011	23
22	Que reforma el artículo 2- A de la LIVA.	25/04/2007	Carlos Alberto Puente Salas	PVEM	Desechado Nov-2011	23
23	Que reforma el artículo 32 de la LIVA.	26/04/2007	Robinson Uscanga Cruz	CONV	Desechado Nov-2011	23
24	Que reforma el artículo 31 de la LISR.	26/04/2007	José Rosas Aispuro Torres	PRI	Desechado Nov-2011	23
25	Con proyecto de decreto por el que se modifica el segundo párrafo de la fracción III del artículo 31 de la LISR.	06/06/2007	Lorenzo Daniel Ludlow Kuri	PAN	Desechado Nov-2011	23
26	Con proyecto de decreto que reforma la LIEPS, en materia de sobrepuestos y contribuciones distintas a las establecidas en la LIEPS.	13/06/2007	Jesús González Macías	PVEM	Desechado Nov-2011	23
27	Con proyecto de decreto que adiciona el artículo 1º de la LIVA.	20/06/2007	Jesús González Macías	PVEM	Desechado Nov-2011	23

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.17 Iniciativas presentadas por Diputados. LX Legislatura.

28	Con proyecto de decreto para reformar la fracción XXVIII del artículo 109 de la LISR, relativa a los derechos de autor.	20/06/2007	Dip. Jesús Humberto Zazueta Aguilar	PRD	Desechado Nov-2011	23
29	Con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 63, tercer párrafo y 109, fracciones XVIII y XIX, incisos a) y b) de la LISR.	08/08/2007	Pablo Trejo Pérez	PRD	Desechado Nov-2011	23
30	Con proyecto de decreto que reforma la LIVA.	31/08/2007	Pablo Trejo Pérez	PRD	Publicado D.O.F. 1-Oct-2007	
31	Que reforma los artículos 95, 96 y 97 de la LISR.	06/11/2007	Gerardo Aranda Orozco	PAN	Desechado Nov-2011	23
32	Que reforma el artículo 2° de la LIVA.	22/11/2007	Layda Elena Sansores San Román	CONV	Desechado Nov-2011	23
33	Que reforma el artículo 2° de la LIVA.	27/11/2007	Moisés Félix Dagdug Lützwow	PRD	Desechado Nov-2011	23
34	Que adiciona el inciso j) a la fracción X del artículo 15 de la LIVA.	04/12/2007	Othón Cuevas Córdova	PRD	Desechado Nov-2011	23
35	Que reforma y adiciona el artículo 2o.-A de la LIVA.	12/12/2007	Lorena Martínez Rodríguez	PRI	Desechado Nov-2011	23
36	Que reforma el artículo 40, fracción XII, de la LISR.	12/12/2007	Verónica Velasco Rodríguez	PVEM	Desechado Nov-2011	23
37	Que reforma el primer párrafo del artículo 3o. y adiciona la fracción V al artículo 2o.-A de la LIVA.	12/12/2007	Adolfo Mota Hernández	PRI	Desechado Nov-2011	23
38	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la LIEPS.	25/03/2008	Carlos Alberto Puente Salas	PVEM	Desechado Nov-2011	23
39	Que reforma y adiciona diversas disposiciones a la LIEPS.	17/04/2008	Carlos Alberto Puente Salas	PVEM	Desechado Nov-2011	23
40	Que reforma el artículo 6 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única.	24/04/2008	Carlos Altamirano Toledo	PRD	Desechado Nov-2011	23
41	Que reforma los artículos 31 de la LISR y 27 de la Ley del Seguro Social.	30/04/2008	Francisco Elizondo Garrido	PVEM	Desechado Nov-2011	23

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.17 Iniciativas presentadas por Diputados. LX Legislatura.

42	Que reforma y adiciona el artículo 2-A de la LIVA:	30/04/2008	Carlos Alberto Puente Salas	PVEM	Desechado Nov-2011	23
43	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la LISR.	30/04/2008	Faustino Javier Estrada González	PVEM	Desechado Nov-2011	23
44	Con proyecto de decreto por el que reforman los artículos 58, 159 y 160 de la LISR:	28/05/2008	Joaquín Humberto Vela González	PT	Desechado Nov-2011	23
45	Con proyecto de decreto por el que reforma, adiciona y deroga la LIEPS.	11/06/2008	Erick López Barriga	PRD	Desechado Nov-2011	23
46	Con proyecto de decreto que reforma los incisos e) y f) de la fracción I del artículo 2 A de la LIVA.	17/06/2008	Emilio Ramón Ramiro Flores Domínguez	PAN	Desechado Nov-2011	23
47	Con proyecto de decreto que reforma la fracción IX del artículo 95 de la LISR.	17/06/2008	Emilio Ramón Ramiro Flores Domínguez	PAN	Publicado D.O.F. 31-Dic-2008	
48	Con proyecto de decreto que adiciona un párrafo al inciso c) de la fracción II del artículo 4 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única.	30/07/2008	Adolfo Mota Hernández	PRI	Desechado Nov-2011	23
49	Con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 136 bis de la Ley del ISR.	27/08/2008	Pablo Trejo Pérez	PRD	Desechado Nov-2011	23
50	Que reforma los artículos 5 y 10 de la LIEPS..	09/09/2008	Enrique Cárdenas Del Avellano	PRI	Desechado Nov-2011	23
51	Que reforma las Leyes Aduanera y del Impuesto al Valor Agregado.	18/09/2008	Pascual Bellizzia Rosique	PVEM	Desechado Nov-2011	23
52	Que reforma el artículo 18-A de la Ley Federal de Derechos.	25/09/2008	Sara Latife Ruiz Chávez	PRI	Publicado D.O.F. 13-Nov-2008	
53	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes del IVA, del ISTUV y del ISAN.	30/09/2008	Jorge Emilio González Martínez	PVEM	Publicado D.O.F. 31-Dic-2008	
54	Que reforma los artículos 2A y 3 de la LIVA:	30/09/2008	Manuel Cárdenas Fonseca	PANAL	Desechado Nov-2011	23
55	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes de los ISR, y Empresarial a Tasa Única.	02/10/2008	José Alfonso Suárez del Real y Aguilera	PRD	Desechado Nov-2011	23

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.17 Iniciativas presentadas por Diputados. LX Legislatura.

56	Que reforma el artículo 2 de la LIEPS.	02/10/2008	Francisco Javier Calzada Vázquez	PRD	Desechado Nov-2011	23
57	Que reforma diversas disposiciones de la LISR.	02/10/2008	Silvia Luna Rodríguez	PANAL	Desechado Nov-2011	23
58	Que reforma el artículo 29 de la Ley del IVA.	07/10/2008	Samuel Aguilar Solís	PRI	Desechado Nov-2011	23
59	Que reforma los artículos 29 y 40 de la LISR.	07/10/2008	Faustino Javier Estrada González	PVEM	Desechado Nov-2011	23
60	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la LISR.	04/11/2008	José Rosas Aispuro Torres	PRI	Desechado Nov-2011	23
61	Que reforma el artículo 109 de la LISR.	19/11/2008	Silvia Luna Rodríguez	PANAL	Desechado Nov-2011	23
62	Que reforma el artículo 3 de la LIEPS.	09/12/2008	Carlos Alberto Puente Salas	PVEM	Desechado Nov-2011	23
63	Que reforma el artículo 219 de la LISR.	11/12/2008	Javier Martín Zambrano Elizondo	PAN	Desechado Nov-2011	23
64	Que reforma el artículo 2-A de la LIVA.	11/12/2008	Javier Guerrero García	PRI	Desechado Nov-2011	23
65	Que reforma los artículos 1, 8 y 10 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única.	19/02/2009	Mauricio Ortiz Proal	PRI	Desechado Nov-2011	23
66	Que reforma los artículos 40 y 42 de la LISR.	26/02/2009	Yericó Abramo Masso	PRI	Desechado Nov-2011	23
67	Que reforma la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.	03/03/2009	Héctor Manuel Ramos Covarrubias	PAN	Desechado Nov-2011	23
68	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la LIEPS.	18/03/2009	Yericó Abramo Masso	PRI	Desechado Nov-2011	23
69	Que reforma la LISR.	19/03/2009	José Ascención Orihuela Bárcenas	PRI	Desechado Nov-2011	23

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.17 Iniciativas presentadas por Diputados. LX Legislatura.

70	Que reforma los artículos 5 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y 176 de la LISR.	01/04/2009	Yericó Abramo Masso	PRI	Desechado Nov-2011	23
71	Que reforma el artículo 1 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y los artículos 10, 11 y 113 de la LISR.	16/04/2009	José Jesús Reyna García	PRI	Desechado Nov-2011	23
72	Con proyecto de decreto que reforma la LISR.	21/04/2009	Antonia Irma Pifeyro Arias	PANAL	Desechado Nov-2011	23
73	Que reforma el artículo 2 de la LIEPS.	30/04/2009	Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez	PRI	Desechado Nov-2011	23
74	Que abroga la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única.	30/04/2009	Octavio Martínez Vargas	PRD	Desechado Nov-2011	23
75	Que expide la Ley que crea el fideicomiso que administra el Fondo Nacional para el Fomento del Empleo y la Capacitación de los Jóvenes Mexicanos y reforma la LISR.	30/04/2009	José Francisco Melo Velázquez	CONV	Desechado Nov-2011	23
76	Con proyecto de decreto que reforma el artículo 15 de la LISR.	30/04/2009	Emilio Ramón Ramiro Flores Domínguez	PAN	Desechado Nov-2011	23
77	Con proyecto de decreto que reforma la fracción II del artículo 42 de la LISR.	30/04/2009	Enrique Serrano Escobar	PRI	Desechado Nov-2011	23
78	Con proyecto de decreto que reforma el artículo 95 bis de la LISR.	30/04/2009	Pascual Bellizzia Rosique	PVEM	Desechado Nov-2011	23
79	Con proyecto de decreto que adiciona la fracción XI del artículo 5, en el capítulo II; que adiciona un párrafo a la fracción IV del artículo 6 del capítulo II y que reforma el capítulo V en su artículo 17 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU).	05/08/2009	Ma. del Rosario Sánchez Estrada	PT	Desechado Nov-2011	23

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.18 Iniciativas presentadas por Senadores. LX Legislatura.

No.	Asunto	Fecha	Presentador	Partido	Estado
1	Que reforma diversas disposiciones de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, y de la LISR.	14/11/2006	Fernando Jorge Castro Trenti	PRI	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 14-Nov-2006
2	Que reforma la LISR y la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.	21/11/2006	Alfonso Elías Serrano	PRI	Dictamen Negativo. Aprobado en Cámara de Origen 30-Sep-2008
3	Que reforma los artículos 110, 110-A, 113, 114 y 115 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.	28/11/2006	Minerva Hernández Ramos	PRD	Publicado D.O.F. 27-Dic-2006
4	Con proyecto de decreto para efectuar la interpretación auténtica del primer párrafo del artículo 226 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.	05/12/2006	Carlos Sotelo García	PRD	Publicado D.O.F. 27-Dic-2006
5	Que adiciona diversas disposiciones a la Ley del Impuesto Sobre la Renta.	12/12/2006	Francisco de Paula Agundis Arias	PVEM	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 12-Dic-2006
6	Que adiciona diversas disposiciones a la Ley del Impuesto sobre la Renta y de la Ley Federal del Trabajo.	14/12/2006	Francisco de Paula Agundis Arias	PVEM	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 14-Dic-2006
7	Que reforma el artículo 2o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.	22/02/2007	María Elena Orantes López	PRI	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 22-Feb-2007
8	Que reforma los artículos 109 y 212 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.	01/03/2007	Minerva Hernández Ramos	PRD	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 1-Mar-2007

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.18 Iniciativas presentadas por Senadores. LX Legislatura.

9	Que reforma diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.	08/03/2007	Jorge Legorreta Ordorica	PVEM	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 8-Mar-2007
10	Que adiciona el artículo 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.	24/04/2007	María de Lourdes Rojo e Incháustegui	PRD	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 24-Abr-2007
11	Con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta.	20/06/2007	Alejandro González Yáñez	PT	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 20-jun-2007
12	Con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 222 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.	03/09/2007	Ramón Galindo Noriega	PAN	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 3-Sep-2007
13	Que reforma el artículo 222 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.	11/09/2007	José Guillermo Anaya Llamas	PAN	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 11-Sep-2007
14	Que reforma la fracción X del artículo 109 de la Ley Impuesto Sobre la Renta	25/10/2007	Nohemí Ludivina Menchaca Castellanos	PVEM	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 25-Oct-2007
15	Que reforma y adiciona la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.	20/11/2007	Juan Bueno Torio	PAN	Publicado D.O.F. 28- Abr-2010

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.18 Iniciativas presentadas por Senadores. LX Legislatura.

16	Que adiciona la fracción VI Bis al artículo 176 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.	23/01/2008	Rafael Alejandro Moreno Cárdenas	PRI	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 23-Ene-2008
17	Que reforma el artículo 15 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.	30/04/2008	Alfonso Elías Serrano	PRI	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 30-Abr-2008
18	Que reforman Ley de Coordinación Fiscal, la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, del 21 de diciembre de 2007.	30/04/2008	Alfonso Elías Serrano	PRI	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 30-Abr-2008
19	Con proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008 y a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	04/06/2008	Rosalinda López Hernández	PRD	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 4-Jun-2008
20	Con proyecto de decreto que reforma el cuarto párrafo del artículo 2 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.	02/07/2008	María Elena Orantes López	PRI	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 2-Jul-2008
21	Con proyecto de decreto que reforma la fracción I del artículo 176 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.	02/07/2008	Mario López Valdez	PRI	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 2-Jul-2008
22	Con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo a la fracción VI del artículo 176 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.	23/07/2008	Adolfo Jesús Toledo Infanzón	PRI	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 23-Jul-2008

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.18 Iniciativas presentadas por Senadores. LX Legislatura.

23	Que adiciona un inciso j) a la fracción I del artículo 2A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.	17/09/2008	Alfonso Elías Serrano	PRI	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 17-Sep-2008
24	Con proyecto de decreto que adiciona un segundo párrafo la fracción II del artículo 32, se reforma la fracción II, se adiciona una fracción VI al artículo 79 y se reforma el último párrafo del artículo 81 todos de la Ley del Impuesto sobre la Renta.	02/10/2008	Adolfo Jesús Toledo Infanzón	PRI	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 2-Oct-2008
25	Que adiciona una fracción IX al artículo 176 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.	14/10/2008	Antonio Mejía Haro	PRD	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 14-Oct-2008
26	Que reforma la fracción XX del artículo 32 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.	21/10/2008	Ramiro Hernández García	PRI	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 21-Oct-2008
27	Que adiciona las fracciones XX Bis al artículo 31 y XXIX al 109 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.	06/11/2008	Ricardo Fidel Pacheco Rodríguez	PRI	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 6-Nov-2008
28	Con proyecto que reforma el artículo 42 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.	11/11/2008	Ricardo Fidel Pacheco Rodríguez	PRI	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 11-Nov-2008
29	Con proyecto de decreto por el que se reforma la Ley del Impuesto al Valor Agregado.	18/11/2008	David Jiménez Rumbo	PRD	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 18-Nov-2008

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.18 Iniciativas presentadas por Senadores. LX Legislatura.

30	Con proyecto de decreto por el que modifica los artículos 15 y 38 de la Ley del Seguro Social y los artículos 31 y 109 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.	27/11/2008	Adolfo Jesús Toledo Infanzón	PRI	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 27-Nov-2008
31	Que modifica la fracción XII del artículo 95 de la LIVA.	02/12/2008	Gerardo Montenegro Ibarra	PRI	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 2-Dic-2008
32	Con proyecto de decreto que reforma los artículos 14 y 136 Bis de la LISR.	14/01/2009	Mario López Valdez	PRI	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 14-Ene-2009
33	Que reforma la LIVA y la LISR.	12/02/2009	Jorge Legorreta Ordorica	PVEM	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 12-Feb-2009
34	Que abroga la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU).	12/02/2009	Ricardo Monreal Ávila	PT	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 12-Feb-2009
35	Que adiciona el artículo 2 A, fracción V de la LIVA:	05/03/2009	Raúl José Mejía González	PRI	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 5-Mar-2009
36	Que reforma diversas disposiciones de la LIVA.	18/03/2009	Manuel Velasco Coello	PVEM	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 18-Mar-2009

Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Cuadro 3.18 Iniciativas presentadas por Senadores. LX Legislatura.

37	Que adiciona la fracción IX al artículo 176 de la LISR.	24/03/2009	Francisco Herrera León	PRI	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 24-Mar-2009
38	Que reforma los artículos 10 y 113 de la LISR.	24/03/2009	Manuel Velasco Coello	PVEM	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 24-Mar-2009
39	Que adiciona una fracción VIII al artículo 4 de la ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y una fracción XXIX al artículo 109 de la LISR.	28/04/2009	Gerardo Montenegro Ibarra	PRI	Pendiente en Comisión(es) de Cámara de Origen 28-Abr-2009

VOTACIÓN DEL PAQUETE ECONÓMICO 2002

VOTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS. Ley del Impuesto Sobre la Renta - En general. CÁMARA DE DIPUTADOS

Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PSN	CONV	PAS	IND
Favor	460	184	197	51	16	8	3	0	0	1
Contra	3	0	1	0	0	0	0	1	1	0
Abstención	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Quórum	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Ausente	34	23	8	1	0	0	0	0	1	1
Total	500	209	207	52	16	8	3	1	2	2

VOTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS. Artículo Segundo Transitorio, fracción XVI y 109, fracción XI LISR.

Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PSN	CONV	PAS	IND
Favor	373	156	148	48	14	3	3	0	0	1
Contra	27	0	25	0	0	0	0	1	1	0
Abstención	14	5	8	1	0	0	0	0	0	0
Quórum	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ausente	86	48	26	3	2	5	0	0	1	1
Total	500	209	207	52	16	8	3	1	2	2

VOTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS. Proyecto modificado por la Cámara de Senadores.

Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PSN	CONV	PAS	IND
Favor	407	164	181	51	0	7	3	0	0	1
Contra	12	5	7	0	0	0	0	0	0	0
Abstención	28	6	5	0	14	0	0	0	0	0
Quórum	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ausente	53	34	14	1	2	1	0	0	0	1
Total	500	209	207	52	16	8	3	1	2	2

VOTACIÓN DEL PAQUETE ECONÓMICO 2003

VOTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS. LISR e ISCAS en lo General (Artículos no reservados)

Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PSN	CONV	PAS	IND
Favor	403	153	187	42	14	5	1	1	0	0
Contra	5	4	1	0	0	0	0	0	0	0
Abstención	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Quórum *	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Ausente	88	48	16	12	3	3	2	0	2	2
Total	499	207	205	54	17	8	3	1	2	2

VOTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS. Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PSN	CONV	PAS	IND
Favor	327	125	184	3	10	1	2	0	2	0
Contra	86	30	11	36	1	6	0	1	0	1
Abstención	6	3	2	1	0	0	0	0	0	0
Quórum *	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Ausente	79	48	8	14	6	1	1	0	0	1
Total	499	207	205	54	17	8	3	1	2	2

VOTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS. Ley del Impuesto al Valor Agregado

Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PSN	CONV	PAS	IND
Favor	439	172	197	41	16	7	2	1	2	1
Contra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Abstención	7	5	0	2	0	0	0	0	0	0
Quórum *	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0

Ausente	52	29	8	11	1	1	1	0	0	1
Total	499	207	205	54	17	8	3	1	2	2

VOTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS. LISR e ISCAS. Proyecto modificado por la Cámara de Senadores.

Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PSN	CONV	PAS	IND
Favor	409	157	190	39	12	6	2	1	2	0
Contra	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Abstención	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Quórum *	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Ausente	86	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	499	207	205	54	17	8	3	1	2	2

VOTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS. Ley del IVA Proyecto modificado por la Cámara de Senadores.

Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PSN	CONV	PAS	IND
Favor	416	165	186	42	11	7	2	1	2	0
Contra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Abstención	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Quórum *	3	0	1	2	0	0	0	0	0	0
Ausente	80	43	17	10	6	1	1	0	0	2
Total	500	208	205	54	17	8	3	1	2	2

VOTACIÓN DEL PAQUETE ECONÓMICO 2004

VOTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS. LISR, LIVA, LIEPS y Otros.

Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	CONV
Favor	424	158	150	91	15	6	4
Contra	0	0	0	0	0	0	0
Abstención	56	54	0	0	0	0	0
Quórum *	0	0	0	0	0	0	0
Ausente	16	10	1	2	2		1
Total	496	222	151	95	17	6	5

VOTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS. Ley del Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Activo.

Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	CONV	IND
Favor	399	174	120	85	14	3	2	1
Contra	0	0	0	0	0	0	0	0
Abstención	0	0	0	0	0	0	0	0
Quórum *	2	0	0	0	0	0	0	0
Ausente	99	48	30	11	3	3	3	1
Total	500	223	150	97	17	6	5	2

VOTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS. LISR, LIVA, LIEPS y Otros. Proyecto modificado por la Cámara de Senadores.

Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	CONV
Favor	432	179	144	86	14	5	3
Contra	0	0	0	0	0	0	0
Abstención	24	17	2	5	0	0	0
Quórum *	0	0	0	0	0	0	0
Ausente	41	26	5	4	3	1	2
Total	496	222	151	95	17	6	5

VOTACIÓN DEL PAQUETE ECONÓMICO 2005

VOTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS. Ley del Impuesto al Valor Agregado en lo general.

Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	CONV	IND
Favor	358	159	119	84	14	4	3	2
Contra	5	5	0	0	0	0	0	0
Abstención	6	5	1	0	0	0	0	0
Quórum *	0	0	0	0	0	0	0	0
Ausente	104	54	30	13	3	2	2	0
Total	500	223	150	97	17	6	5	2

VOTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS. Ley del Impuesto Sobre la Renta e Impuesto al Activo.

Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	CONV	IND
Favor	399	174	120	85	14	3	2	1
Contra	0	0	0	0	0	0	0	0
Abstención	0	0	0	0	0	0	0	0
Quórum *	2	1	0	1	0	0	0	0
Ausente	99	48	30	11	3	3	3	1
Total	500	223	150	97	17	6	5	2

VOTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS. Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	CONV	IND
Favor	388	169	113	82	16	4	3	1
Contra	0	0	0	0	0	0	0	0
Abstención	0	0	0	0	0	0	0	0
Quórum *	0	0	0	0	0	0	0	0
Ausente	112	54	37	15	1	2	2	1
Total	500	223	150	97	17	6	5	2

VOTACIÓN DEL PAQUETE ECONÓMICO 2006

VOTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS. Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales.

Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	CONV	IND
Favor	406	175	127	84	12	4	1	3
Contra	0	0	0	0	0	0	0	0
Abstención	0	0	0	0	0	0	0	0
Quórum *	0	0	0	0	0	0	0	0
Ausente	92	49	19	13	5	2	4	0
Total	498	224	146	97	17	6	5	3

VOTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS. 212 de la LISR; 3o, fracción XIV y 8o, fracción I, inciso f) de la LIEPS.

Modificación hecha por la Cámara de Senadores.

Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	CONV	IND
Favor	433	191	136	87	8	3	4	4
Contra	1	1	0	0	0	0	0	0
Abstención	2	2	0	0	0	0	0	0
Quórum *	1	0	0	1	0	0	0	0
Ausente	63	29	12	9	9	3	1	0
Total	500	223	148	97	17	6	5	4

VOTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS de las modificaciones hechas por la Cámara de Senadores

Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	CONV	IND
Favor	431	190	135	86	9	3	4	4
Contra	0	0	0	0	0	0	0	0
Abstención	0	0	0	0	0	0	0	0
Quórum *	1	0	0	0	1	0	0	0
Ausente	68	33	13	11	7	3	1	0
Total	500	223	148	97	17	6	5	4

VOTACIÓN DEL PAQUETE ECONÓMICO 2007

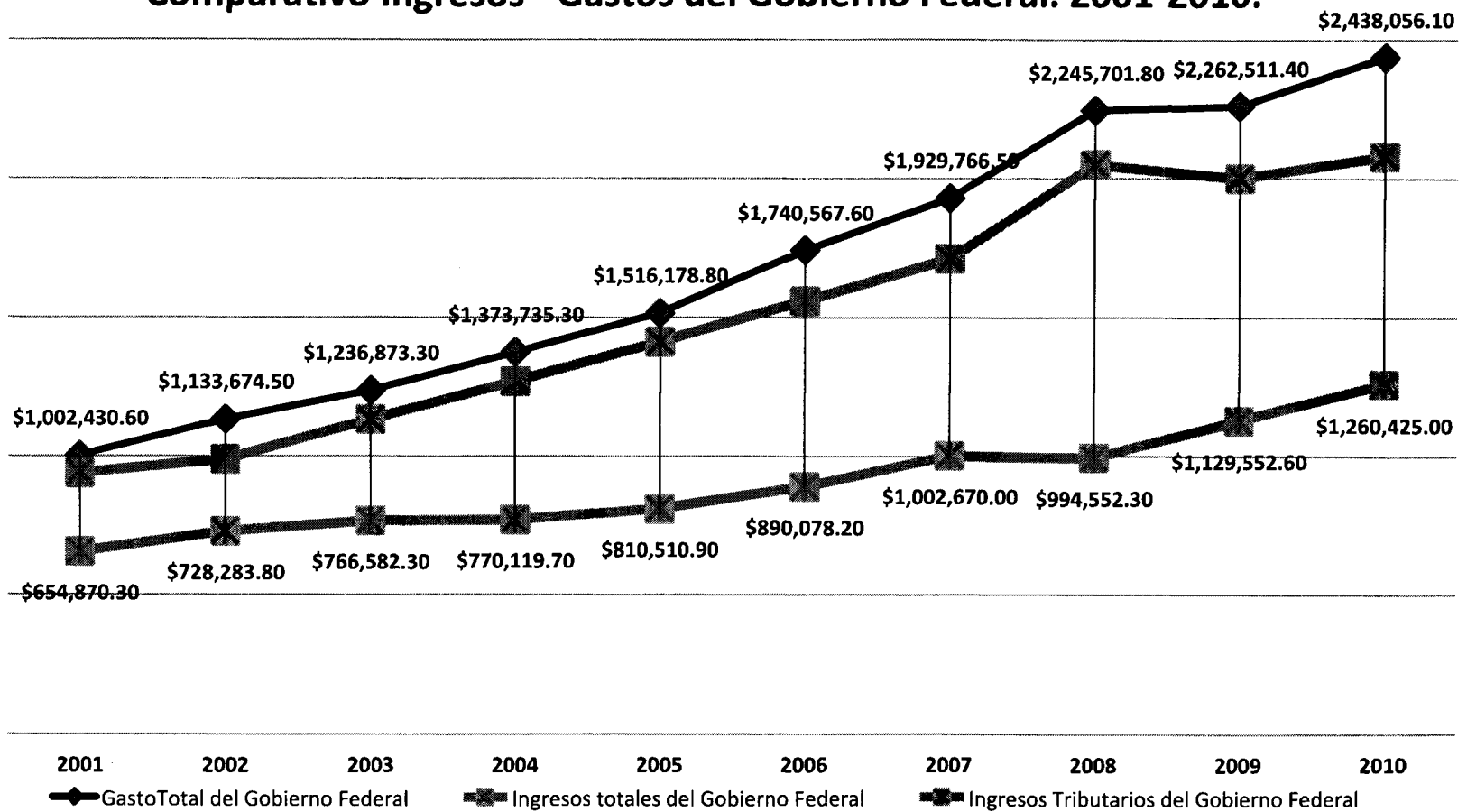
VOTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS. LISR, LIVA, LIEPS y Otros.

Votos	Total	PAN	PRD	PRI	PVEM	CONV	PT	PNA	PASC	IND
Favor	425	175	106	92	13	16	11	8	4	0
Contra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Abstención	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Quórum *	3	2	0	1	0	0	0	0	0	0
Ausente	70	28	20	13	4	1	1	1	1	1
Total	500	206	127	106	17	17	12	9	5	1

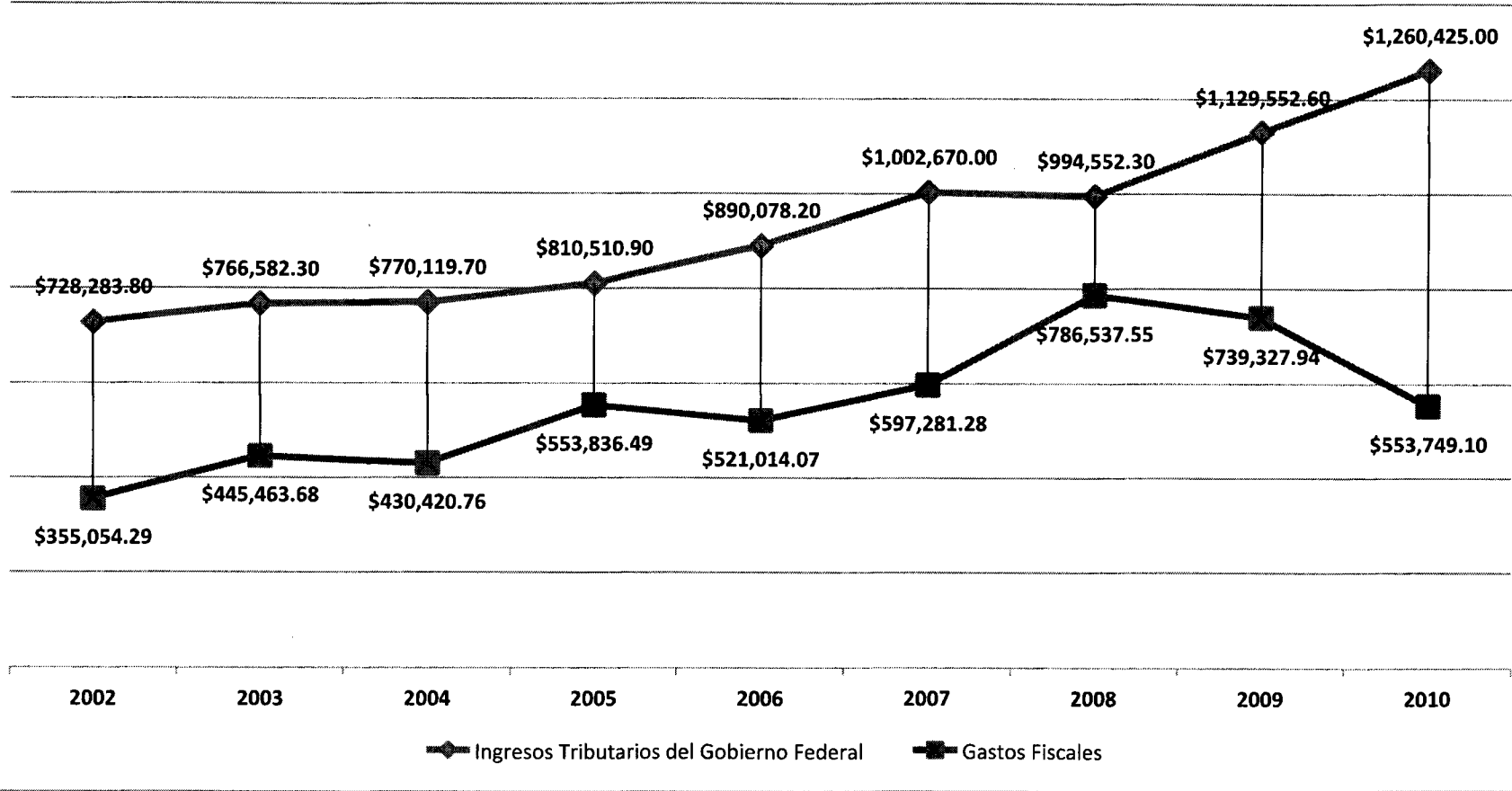
VOTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS. LISR, LIVA, LIEPS y Otros. Proyecto modificado por la Cámara de Senadores.

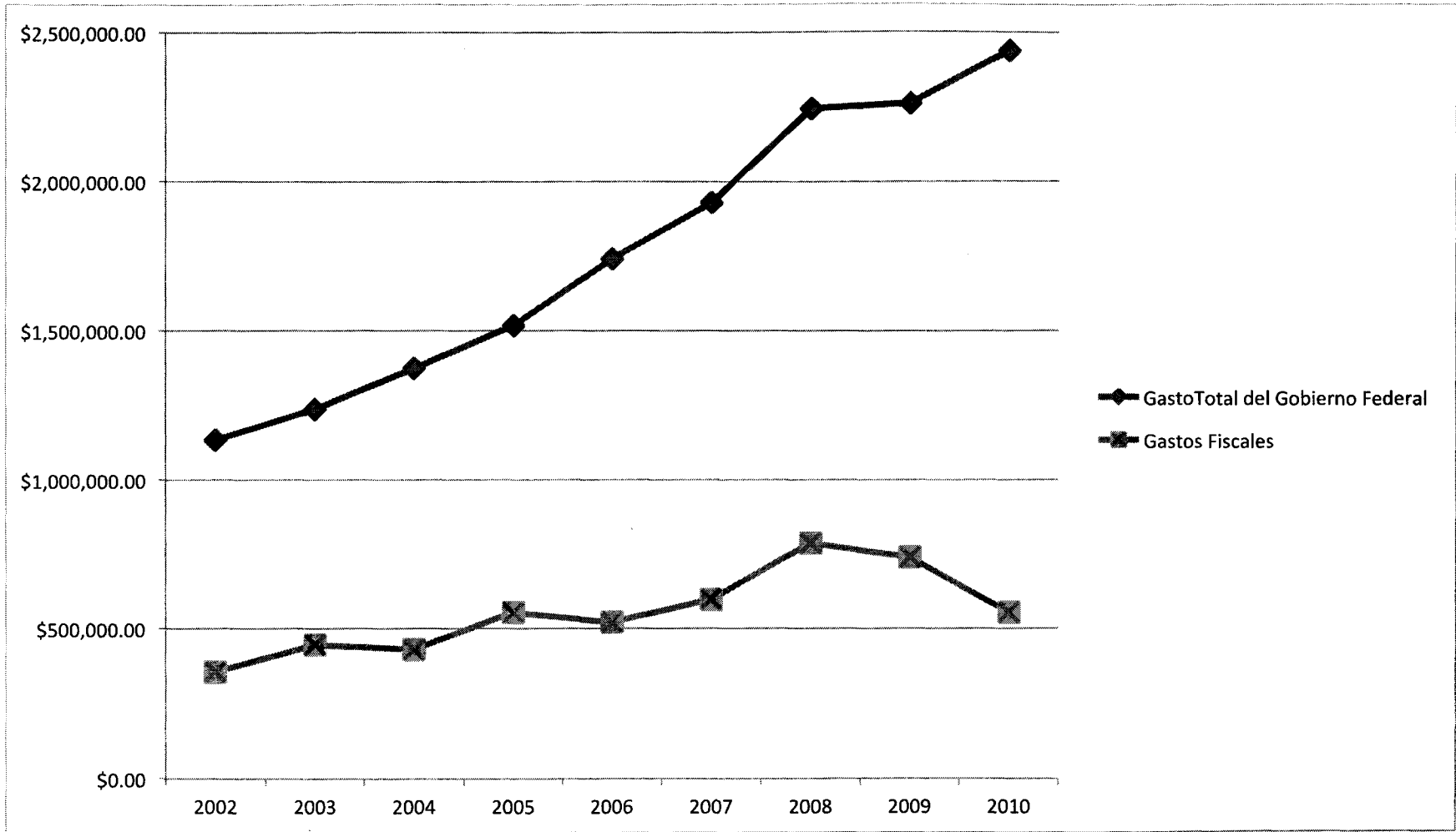
Votos	Total	PAN	PRD	PRI	PVEM	CONV	PT	PNA	PASC	IND
Favor	428	184	97	97	14	13	9	8	5	1
Contra	10	0	7	3	0	0	0	0	0	0
Abstención	6	2	2	1	0	0	1	0	0	0
Quórum *	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ausente	55	19	21	5	3	4	2	1	0	0
Total	499	205	127	106	17	17	12	9	5	1

Comparativo Ingresos - Gastos del Gobierno Federal. 2001-2010.

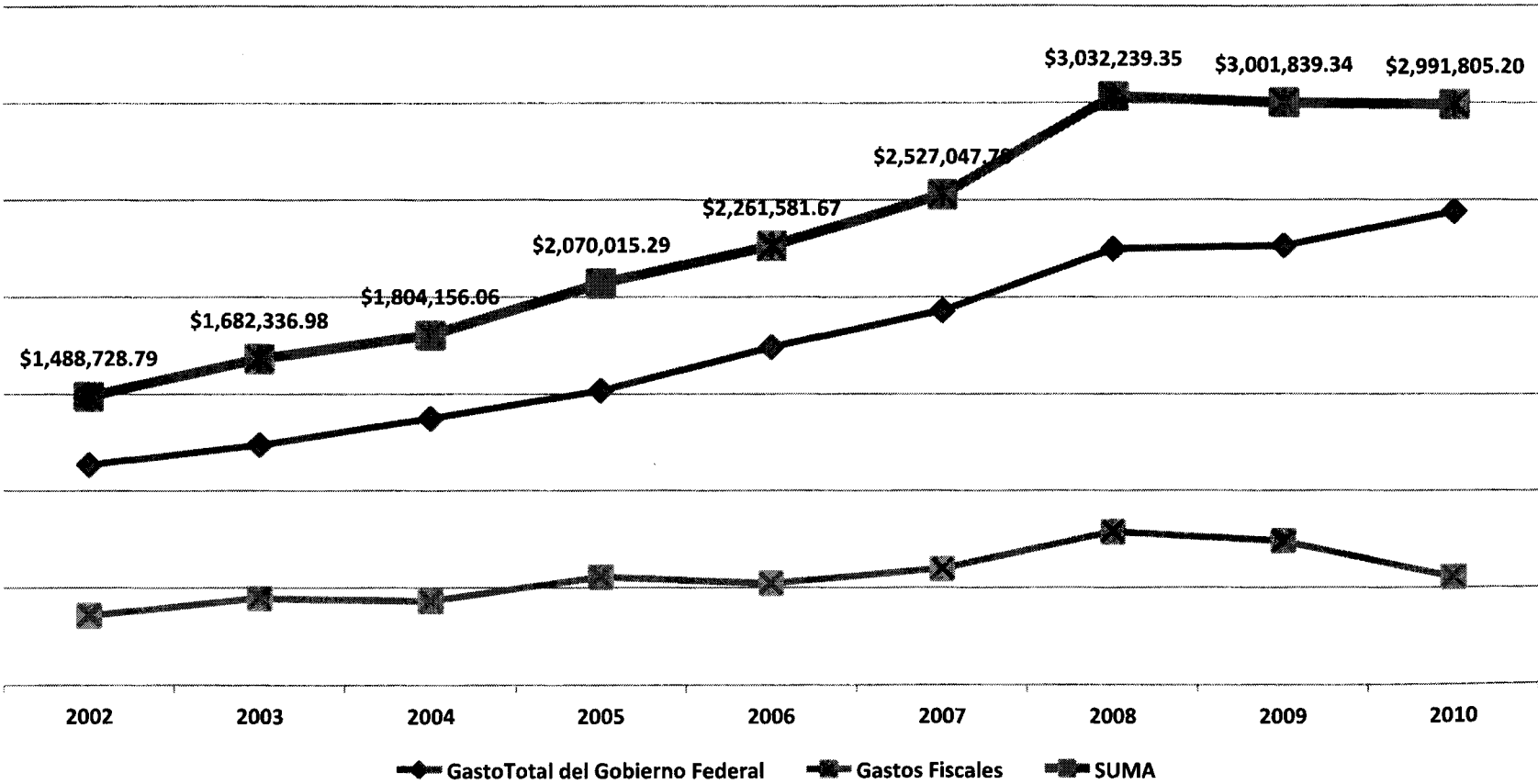


Gastos Fiscales vs Ingresos Tributarios





Gastos del Gobierno Federal y Gastos Fiscales



Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey



30002007514045

<http://biblioteca.mty.itesm.mx>