



LA POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO

María Susana

Política Fiscal en México

José Francisco

María Susana Sarur Zanatta*
José Francisco Romero Valdés**

UNIVERSITA CIENCIA

Revista electrónica de investigación de la
Universidad de Xalapa

Año 6, núm. 19, junio-agosto 2018

ISSN 2007-3917

* Catedrática en Universidad de Xalapa y
Universidad Veracruzana. Doctoranda en
Finanzas Públicas. susanasarur@gmail.com

** Catedrático en Universidad de Xalapa.
Doctorando en Finanzas Públicas.
jofrarova@yahoo.com.mx



SUMARIO: 1. Resumen/Abstract; 2. Introducción; 3. Antecedentes históricos de la política fiscal; 4. Elementos generales de la política fiscal; 5. Marco jurídico de la política fiscal; 6. Conclusión; 7. Fuentes de consulta.

1. RESUMEN

Los gobiernos, en cualquier lugar del mundo, necesitan de recursos financieros para lograr sus objetivos de atención y salvaguarda del pueblo al cual dirigen, por lo que es necesario que establezcan lineamientos para la recaudación y aplicación de dichos recursos para garantizar el bienestar social e infraestructura productiva; con objeto de lograr el desarrollo sostenible del país, es necesario replantear y mejorar las políticas, estrategias y esquemas de tributación y recaudación, lo que depende de la política fiscal que se establece en nuestro país. La debilidad estructural del sistema tributario ha generado que la insuficiencia de recursos sea uno de los problemas relevantes de la hacienda pública federal, considerando que los requerimientos presupuestales en cada ejercicio fiscal van en aumento, es relevante tomar medidas para solventarlo. En este artículo se revisan algunos antecedentes de la política fiscal en México, así como, conceptos, elementos, principios y marco jurídico, con el fin de relacionarla con la situación actual del país.

PALABRAS CLAVES: Política fiscal, tributación, recaudación, gasto público, marco jurídico.

ABSTRACT

Governments, anywhere in the world, need financial resources to achieve their objectives of attention and safeguard of the people they lead, so it is necessary to establish guidelines for the collection and application of these resources; in order to guarantee social welfare and productive infrastructure; in order to achieve the sustainable development of the country, it is necessary to rethink and improve the public politics, strategies and schemes of taxation and collection, which depends on the fiscal policy that is established in our country. The structural weakness of the tax system has led to insufficient resources being one of the most important problems of the federal public finances, considering that the budgetary requirements in each fiscal year are increasing, it is relevant to take measures to solve it. This article reviews some history of fiscal policy in Mexico, as well as concepts, elements, principles and legal framework, in order to relate it to the current situation of the country.

KEYWORDS: Fiscal policy, taxation, collection, public expenditure, legal framework.





2. INTRODUCCION

La política fiscal es considerada una rama de la política económica, la cual conforma el Presupuesto del Estado como una variable de control, con el fin de proteger y mantener la estabilidad económica de un país y, de esta manera, evitar situaciones que generen inflación o desempleo, con el fin de lograr el bienestar social, objetivo del Estado.

Actualmente, la política fiscal en nuestro país se considera restrictiva, puesto que se ha tomado la decisión de reducir tanto el gasto público como el privado, con el fin de disminuir la demanda económica; esto se realiza cuando la economía genera un periodo de excesiva expansión y es necesario frenarla para evitar el aumento de los precios, lo que se conoce como inflación. Al no obtener los ingresos petroleros de años anteriores, el gasto público tiene que contraerse para tener la capacidad de cubrir todos los compromisos del estado.

En esta indagación, se tiene como objetivo analizar cómo se lleva a cabo una política fiscal, desde sus antecedentes históricos, sus elementos, clasificación y, por supuesto, el marco jurídico que la rige, con el fin de establecer el tipo de política que se realiza en nuestro país.

3. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA POLÍTICA FISCAL

Los aspectos de la evolución de la fiscalidad en nuestro país, son resultado de situaciones históricas específicas en el tiempo. Para obtener recursos y orientar la manera en la cual se recauda, se deben tomar decisiones en materia fiscal, tomando en cuenta las condiciones en las que se encuentran, tanto la organización política (poderes), como la económica (riqueza); de esto se deriva, que un poder político no puede dirigirse hacia una imposición si se encuentran límites en su poder efectivo, así como, tampoco puede obtener los recursos si no se está en capacidad de ofrecerlos. De esto se concluye, que la capacidad de imponer cambios por parte de los poderes políticos está condicionada por factores sociales, culturales y económicos.

En nuestro país, al examinar los antecedentes históricos de la política fiscal, Jiménez (2008) explica que se debe analizar el sistema fiscal de la Nueva España, el cual estaba asentado sobre una estructura cimentada a lo largo de tres siglos, con algunos cambios relevantes en la segunda mitad del siglo XVIII, esto es, las reformas borbónicas que impulsaron un crecimiento considerable en los ingresos fiscales de la administración virreinal, lo que permitió cumplir con los gastos administrativos y militares, además de enviar recursos fiscales a otras colonias del imperio español.

También Jiménez (2008) menciona que lo anterior se logra con aportaciones en cuatro rubros: impuesto sobre la minería, las alcabalas, el tributo indígena y el tabaco; la alcabala, de origen árabe, se establece en España desde la edad media y llega a las colonias en el siglo XVI; se trataba de un impuesto real cobrado por la generalidad de las transacciones mercantiles, como el impuesto al valor agregado que se aplica actualmente en la mayoría de los países en el mundo. Marichal (2005, citado en Jiménez, 2008), al explicar este concepto, menciona que la alcabala se implementa en México por la Real Cédula de noviembre de 1571, siendo un impuesto de recaudación importante hasta el siglo XIX.





Al consumarse la independencia en 1921, se tenía la esperanza de llegar al esplendor de finales del siglo XVIII, así que las autoridades reestructuraron el sistema administrativo-fiscal, el cual había tenido éxito en los últimos años de la colonia, con el fin de premiar a los grupos independentistas.

Como ejemplo, según Jiménez (2008), la estrategia fiscal del Gobierno monárquico de Iturbide (1821-1823), establece la reducción de impuestos y el incremento de algunos gastos, pero generó presión en el presupuesto público y se tuvo que recurrir a préstamos forzosos.

En este periodo, los problemas político-ideológicos generaron el debilitamiento de la administración tributaria, lo que provocó debilidad militar y política en el gobierno general, es decir, se vieron agobiados por deudas impagables, tanto en la era federalista como en la centralista. (Jiménez, 2008)

Sin embargo, con la Constitución de 1824, la cual establece un sistema republicano federal, los estados lograron soberanía y libertad para crear sus propios sistemas tributarios, dejando al gobierno federal con pocos recursos, lo que impedía que se generaran estrategias de desarrollo económico integral. Así también, Jáuregui (2005, citado en Jiménez, 2008) explica que los estados entendieron que la soberanía se sustentaba en el control de sus ingresos y egresos, por lo que se quedaban con la mayor parte de la recaudación, como alcabalas, derechos de producción minera, papel sellado, venta de cigarros y puros, además de las contribuciones directas, las cuales gravan los ingresos, beneficios o rentas de los individuos.

A partir de esta situación, el nuevo sistema hacendario federal se fundamentó en un régimen tributario indirecto, esto es, que el gobierno dependía de las aduanas (impuestos a las importaciones y exportaciones), y los erarios estatales, de las alcabalas, por lo que aun cuando esos ingresos de la federación eran importantes, no alcanzaban a cubrir la totalidad de sus gastos, así que el Congreso instituyó una partida presupuestal denominada contingente, esto es, cada estado debía contribuir con la federación con base en su población y capacidad económica.

Menciona Jiménez (2008), que durante el primer gobierno de Anastasio Bustamante (1830-1832), se adoptaron medidas relevantes en materia fiscal, como la eliminación de los decretos sobre contribuciones directas, así como, la modificación de la base del contingente, que pasó de una cuota fija a una tasa de 30% de los ingresos fiscales estatales.

De acuerdo con Vázquez (1990), ante la notoria incapacidad del Estado federal de sortear las dos funciones básicas para el control del territorio heredado de la Nueva España, el fiscal y el del orden y la defensa, así como, las amenazas y la pobreza del gobierno federal frente a la riqueza de algunos estados y el aparente despilfarro de las autoridades municipales, se imponía la necesidad de hacer una reforma constitucional que fortaleciera al gobierno central; la solución intentada fue el centralismo en 1835.

Sin embargo, en el periodo de federalismo temprano y centralismo, el gobierno federal se enfrenta al problema de conciliar con los intereses regionales y consolidarse como poder rector del Estado, así como, solventar el gasto público, impulsar reformas hacendarias y mantener la estabilidad política, económica y social, en todo el territorio. (Vázquez, 1990)

En México, el desarrollo económico siempre estuvo condicionado por las pugnas políticas y los intereses particulares de sus dirigentes, como consecuencia, no fue posible implementar estrategias de desarrollo consistentes. En este periodo complejo de la historia nacional, se



encuentra el origen del problema fiscal mexicano, esto es, déficit recurrente, evasión y elusión de impuestos, alto costo de recaudación, que priva hasta la actualidad.

4. ELEMENTOS GENERALES DE LA POLÍTICA FISCAL

Para iniciar con el análisis de los elementos generales de la política fiscal, se presenta una definición elaborada por Ortiz (2014): “La política fiscal es una rama de la política económica que configura el presupuesto del Estado como variable de control para asegurar y mantener la estabilidad económica y evitar situaciones de inflación y desempleo”; en este sentido, el presupuesto del Estado está conformado por: 1) el gasto público, el cual está integrado por el dinero empleado por un gobierno para suministrar bienes y servicios a sus ciudadanos, así como, las transferencias de dinero para algunas personas de las cuales no recibe ningún servicio a cambio, como las ayudas sociales o las prestaciones por desempleo; y 2) los ingresos públicos como impuestos, ingresos patrimoniales de empresas públicas y el endeudamiento.

Ahora bien, de acuerdo con Rudiger (1995), existen dos tipos de política fiscal:

I. La política fiscal expansiva, que se refiere al momento en el que se genera un déficit en los presupuestos del Estado, esto es, cuando el gasto público es superior a los ingresos fiscales y que se financia a través de la emisión de deuda pública. Para esto se utilizan dos mecanismos: a) aumentar el gasto público, con el fin de aumentar la producción y reducir el paro, o b) aumentar el gasto privado, disminuyendo los impuestos con la finalidad de incrementar la renta disponible de los agentes económicos privados, lo que provoca un mayor consumo de las personas y una mayor inversión de las empresas, es decir, un aumento en la demanda económica. El término ‘expansiva’ se da puesto que se ejecuta para estimular el crecimiento económico y la creación de empleos.

II. La política fiscal restrictiva: cuando se genera un superávit en los presupuestos del Estado, es decir, el gasto público es inferior a los ingresos fiscales. En ésta, los mecanismos que se utilizan son contrarios a los de la expansiva: a) se reduce el gasto público, con el fin de disminuir la demanda, por lo tanto, la producción, y b) reducir el gasto privado, subiendo los impuestos para que los ciudadanos tengan una renta menor, por lo que disminuyen su consumo y, como consecuencia, la demanda económica. Este tipo de política fiscal se ejecuta cuando la economía genera un periodo de excesiva expansión y es necesario frenarla para evitar el aumento de los precios, lo que se conoce como inflación.

Lo anterior se ubica en las ideas que orientan una política fiscal de estabilización económica, esto es, la comprensión de que los problemas del desempleo y la inflación, se originan cuando la demanda global no corresponde con las necesidades de la producción.

De lo analizado se concluye que una buena política fiscal es primordial para lograr un pacto social más equitativo y con mayor inclusión, por lo que es necesario cambiar el pensamiento de los ciudadanos respecto al pago de contribuciones, esto es, el rol de la educación ciudadana, la eficiencia en la gestión y la adopción de nuevas tecnologías; tomar en cuenta el sentir de Schumpeter (1954): “El espíritu de su gente, su nivel cultural, su estructura social, los trazos de su política, todo esto y más está escrito en su historia fiscal”.





La población debe entender que ninguna comunidad logra sobrevivir si no destina recursos materiales a su sostenimiento, esto es, vincular el pacto social con el político a través de una dimensión fiscal; que aunque no sea una idea feliz, el cumplimiento de las obligaciones tributarias constituye la piedra angular de una sociedad equitativa, puesto que son las herramientas que el Estado tiene para redistribuir el bienestar social de manera igualitaria, para demostrar la estructura de poder de la comunidad y su financiamiento.

Botana (2005, citado en Estévez y Esper, 2014) explica que los Estados latinoamericanos en general, lograron institucionalizar efectivamente la Constitución política, esto es, el ordenamiento jurídico que sustenta la vida en el Estado de derecho; sin embargo, no han podido hacer lo mismo con la Constitución económica, a través de la cual el Estado pronostica su financiamiento y asegura el marco jurídico que sustenta a la Constitución política, es decir, financiar los bienes y servicios que respaldan el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Con base en lo anterior, se explica que la herramienta tributaria debe ser utilizada directamente para el bienestar de la ciudadanía, puesto que una recaudación transparente es más equitativa y garantiza los recursos necesarios para aplicar políticas que aseguren la inclusión social.

Ahora bien, para facilitar la recaudación de los ingresos del Estado, la tecnología favorece la mayor eficiencia en la gestión por parte de la administración, lo que genera un menor gasto administrativo, que redundaría en mayores recursos estatales, así como, una mayor capacidad de controlar e imponer la ley a quien incumple con sus obligaciones tributarias, motivando a la ciudadanía con un trato más equitativo.

En un documento emitido por la UNAM (2012), se explica que la política fiscal se puede entender como un conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento público, a las situaciones financieras de la economía y a su manejo, por parte de los organismos públicos, en todo el ámbito nacional y en todos los niveles de gobierno, esto es, federal, estatal y municipal.

También menciona que los principales objetivos de la política fiscal son:

- Crear el ahorro público suficiente para incentivar el nivel de inversión pública nacional como instrumento de desarrollo.
- Absorber de la economía privada, los ingresos suficientes para hacer frente a sus necesidades de gasto.
- Estabilizar a la economía, a través del control de precios, del control financiero, para crear las condiciones necesarias para el desarrollo económico.
- Redistribuir el ingreso.

Así mismo, para lograr estos objetivos, la política fiscal se vale de los siguientes instrumentos:

- La política tributaria.
- La política de gasto público.
- La política de endeudamiento.
- La política financiera.
- Financiamiento Público y finanzas públicas.



De lo anterior se concluye que la política tributaria es una parte relevante en la política fiscal de un país; en el caso de México, ha sido de gran importancia puesto que puede servir tanto para fines distributivos, como para mejorar la eficiencia económica.

Gómez y O'Farrell (2009) mencionan que un sistema tributario puede tener diversos fines, dependiendo de los objetivos que se quieran lograr y de la política económica aplicada, así que debe ser congruente con los objetivos de la política monetaria, de deuda, cambiaria, comercial, entre otras. Así mismo, dentro de las principales clasificaciones señala que el sistema tributario puede tener objetivos fiscales y extrafiscales.

Respecto a los objetivos fiscales, estos responden básicamente a la necesidad de lograr mayores recursos económicos a fin de satisfacer las necesidades de gasto; por lo contrario, los objetivos extrafiscales, responden más a la necesidad de lograr una mayor eficiencia económica y lograr y controlar la actividad económica.

De lo anterior, se puede deducir que el sistema tributario no sólo debe responder a cuestiones económicas, sino también políticas; así mismo, debe reflejar un tipo de acuerdo que debe ser negociado entre los diferentes agentes económicos y políticos, como los legisladores, gobernadores, el ejecutivo, sindicatos, cámaras empresariales, entre otros sectores de la sociedad.

En nuestro país, el sistema tributario tiene su sustento principal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se constituyen los lineamientos bajo los cuales se organiza la Nación, esto es, en el artículo 40 establece que es un país libre y soberano constituido como república representativa, democrática y federal, por lo tanto, tiene facultades para cobrar impuestos en los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal.

En primer lugar se encuentran los impuestos federales, que son los que más ingresos otorgan al sector público; en segundo lugar, los impuestos estatales y por último, los municipales, aunque los impuestos estatales y los municipales siempre han sido una parte marginal en relación con los ingresos totales, en donde más del 80 por ciento de los ingresos corresponden a los ingresos federales.

Lo anterior refleja una tendencia que sigue hasta la actualidad, puesto que los estados y municipios han perdido la capacidad de cobrar contribuciones, por lo que dependen de los ingresos que la federación les otorga a través de las participaciones federales.

Brautigam (2008), menciona diferentes enfoques para relacionar a la economía política de la tributación, de lo que se deduce que cuando se establece una política fiscal, relacionada con las políticas económicas y tributarias, se deben tomar en cuenta algunos indicadores como el contexto en el cual se van a recaudar los ingresos, la estructura económica y el nivel de desarrollo de las comunidades, los aspectos culturales e ideológicos de la población, así como, la relación entre el Estado y la sociedad.

Por todo lo anterior, se concluye que la política fiscal se decreta por los gobernantes electos, quienes deben tomar en cuenta que la estabilidad económica es una meta importante del gobierno, aunque no es su único objetivo, también lo son la seguridad nacional, la provisión de bienes y servicios públicos y la redistribución de la renta.





5. MARCO JURÍDICO DE LA POLÍTICA FISCAL

¿De dónde nace a la vida jurídica la política fiscal en México? Para dar esa respuesta se requiere establecer como punto de partida la ubicación del derecho financiero dentro del marco jurídico nacional, amén de identificar el ámbito espacial, temporal y material de estas normas.

5.1 Ubicación del derecho financiero.

Para establecer el lugar que ocupa el derecho financiero dentro del marco jurídico, es importante iniciar por identificarlo como parte del derecho administrativo, mismo que define Ortega (2015) como el conjunto de normas destinadas a regular la actividad del Estado y de los demás órganos públicos, en cuanto al establecimiento y realización de los servicios que está obligado a prestar, así como todo lo relacionado con las relaciones entre la administración pública y los gobernados.

A su vez, resulta importante resaltar que este derecho administrativo pertenece a la clasificación del derecho público, mismo que regula las relaciones del Estado con sus gobernados.

El derecho financiero, tiene como característica, a decir de Ortega (2015), el establecer la totalidad de normas y regulaciones en materia financiera del Estado; es decir, reglamentará la captación de los ingresos y la erogación de los mismos, previendo en todo caso, la congruencia entre los ingresos y los egresos, así como lo referente a los empréstitos que complementan el gasto público.

Cuadro 1. Ubicación del derecho financiero.

Derecho Público	Derecho Administrativo	Derecho Financiero	a) Ingresos
			b) Egresos

Fuente: Elaborado conforme a Ortega (2015).

De lo anterior, se puede concluir que las leyes donde se plasma materialmente la política fiscal de México son: la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, como ejes rectores de la estructura financiera del país.

Ambos ordenamientos son de vigencia anual porque se deben expedir por mandato de ley cada año, es decir cada ejercicio fiscal. Así mismo, su ámbito espacial de aplicación puede ser a nivel Federal, Estatal o Municipal, conforme al orden de gobierno que la aplique.

5.2 Fuentes del derecho financiero.

Las fuentes del derecho, según Sánchez (2006) están constituidas por las ideas, razones, causas, elementos o factores generadores de las normas jurídicas; o bien, se trata del conjunto de pautas y de principios morales, doctrinales, sociales, políticos, económicos o culturales que determinan la voluntad del legislador para dar contenido a los preceptos legales que van a regir las relaciones internas y externas de un Estado, y que engendrarán disposiciones de carácter general, obligatorio e impersonal. Se constituyen como fuentes de cualquier área del derecho, las fuentes reales, las históricas y las formales, no siendo ajeno el derecho financiero a esta situación.





Para Pereznieto (2007) se debe entender como fuentes reales los elementos distintivos de cada sociedad que se reflejan en las propias normas jurídicas y que, en esa medida, determinan su contenido y alcance. Por otra parte, las fuentes históricas están constituidas por el derecho que se crea y evoluciona en toda sociedad; es la tradición la que lo genera. Las fuentes formales son los procedimientos o modos establecidos por una determinada sociedad para crear su propio derecho.

El marco jurídico establece las normas fundamentales bajo las cuales se rige el sistema tributario, mismas que se establecen en un marco de estrecha afinidad. Conforme a lo que señala De la Garza (2002), éstas constituyen fuentes formales del derecho, que componen las formas o actos a través de los cuales se manifiesta la vigencia del mismo.

Cuadro 2. Clasificación de las fuentes formales.

Fuentes formales	Fuentes Directas	<ul style="list-style-type: none"> a) Ley, b) Decretos, c) Reglamentos, d) Tratados internacionales, e) Principios generales del derecho.
	Fuentes Indirectas	<ul style="list-style-type: none"> a) Jurisprudencia b) Doctrina

Fuente: Elaborado conforme a Sánchez (2006).

El derecho escrito es la fuente más importante del derecho administrativo por la seguridad de su contenido y se integra con la legislación administrativa vigente en un país determinado.

5.3 Ley: fuente formal por excelencia

El presente estudio se delimitará únicamente al análisis de la Ley, por ser la fuente más importante del derecho financiero, por ser un acto emanado del poder legislativo, indispensable para el establecimiento y cobro de las contribuciones, así como, el sustento legal para que puedan realizarse pagos previamente contemplados en el presupuesto de egresos.

De acuerdo a Rodríguez (2002) la ley es una regla de derecho emanada del Poder Legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, que crea situaciones generales y abstractas por tiempo indefinido y que sólo puede ser modificada o suprimida por otra ley o por otra regla que tenga eficiencia de ley.

Es importante resaltar que la doctrina reconoce los principios teóricos como los principios jurídicos de los impuestos; en su caso, ambos han sido reconocidos en la legislación positiva del país. Sin embargo, los principios jurídicos pueden clasificarse en dos categorías: Constitucionales y Ordinarios, mismos que a continuación se desarrollan:

a) Principios constitucionales:

En consecuencia, se considera a la Constitución como una fuente primigenia, puesto que va a proporcionar los lineamientos fundamentales y básicos a los que deberá ajustarse el contenido de la legislación que integra el derecho financiero.





Al respecto, Fernando Lassalle, (citado por Arrijoa, 2004) señala a la Constitución como norma fundamental del estado, ocupa el vértice del orden jurídico, a manera de premisa mayor de la que las otras leyes derivan su razón de ser y su contenido.

Los principios constitucionales que señalan la actividad tributaria del Estado pueden dividirse en tres grupos, mismos que se señalan en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Principios Jurídicos Constitucionales.

Principios Jurídicos Constitucionales.	Artículos
1.- Principios derivados de los preceptos constitucionales que garantizan determinados derechos fundamentales del individuo, que no pueden ser violados o coartados por la actividad impositiva del Estado.	1, 13, 14, 16, 17, 21, 22, 25, 26 y 28.
2.- Principios derivados de la organización política de los Estados Unidos Mexicanos.	31, frac. IV, 73, frac. VII, 115 frac. IV, 124 y 126.
3.- Principios de política económica que por haberse considerado fundamentales fueron establecidos en la Constitución.	73, frac. XXIX

Fuente: Elaborado conforme a Flores (2004).

Con relación a la política fiscal, específicamente, será el artículo 25 Constitucional aquel que indique concretamente que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

Aunque Flores Zavala (2004) refiere este artículo dentro del grupo 1, este no debe integrarse como derechos fundamentales, pues no pueden reclamarse como derechos individuales o grupos sociales a través del denominado amparo social. Sin embargo, se ubican en este capítulo al contemplar la rectoría económica y desarrollo nacional, una obligación para el Estado.

b) Principios ordinarios.

Hay otros principios jurídicos establecidos en leyes ordinarias, que aun cuando no tienen la fijeza de los establecidos por la Constitución, sí rigen todo lo relativo a los elementos esenciales de los impuestos.

Dentro del derecho positivo, Flores (2004) señala que se pueden distinguir tres clases de disposiciones ordinarias: la Ley de Ingresos, las leyes y demás disposiciones reglamentarias de cada uno de los renglones de ingresos, y el Código Fiscal de la Federación.

Dentro de este apartado se contemplan los ordenamientos señalados como: Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

La Ley de Ingresos se define, según De la Garza (2002), como el acto legislativo que determina los ingresos que el Gobierno Federal está autorizado para recaudar en un año determinado, por lo general, una mera lista de "conceptos" por virtud de los cuales puede percibir ingresos el Gobierno, y solo establece que en determinado ejercicio fiscal se percibirán los ingresos provenientes de los





conceptos que en la misma se enumeran, los que se causan y recaudan de acuerdo con las leyes en vigor.

Por su parte, Fraga (2003) señala que para la expedición de la Ley de Ingresos se requiere un estudio de las condiciones particulares económicas del país y de las posibilidades que haya de satisfacer la carga del impuesto, haciendo una estimación probable del rendimiento puesto que dichos ingresos deber ser bastantes para cubrir el presupuesto de egresos.

En ese sentido el artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación señala una estimación de los diferentes tipos de ingresos que se obtendrán durante un ejercicio fiscal:

Cuadro 4. Estimación de Ingresos contemplados en la Ley de Ingresos.

	CONCEPTO	APROBADO	APROBADO	%	INCR
		2016	2017		
I.	IMPUESTOS	2,407,716.7	2,739,366.80	56%	13.8%
II.	APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	260,281.1	283,241.70	6%	8.8%
III.	CONTRIBUCIONES DE MEJORAS	31.7	33.6	0%	6.0%
IV.	DERECHOS	41,761.6	44,757.30	1%	7.2%
V.	PRODUCTOS	5,651.3	5,983.80	0%	5.9%
VI.	APROVECHAMIENTOS	161,743.0	86,712.90	2%	-46.4%
VII.	INGRESOS POR VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	791,912.0	813,915.90	17%	2.8%
VIII.	PARTICIPACIONES Y APORTACIONES, C. NO COMP.	0.0	0.0	0%	0.0%
IX.	TRANSF. ASIGNAC. SUB. Y OTRAS AYUDAS	485,536.0	386,901.80	8%	-20.3%
X.	INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTO	609,240.6	527,978.70	11%	-13.3%
	TOTAL	4,763,874.0	4,888,892.5	100%	2.6%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos de la Federación 2016 y Ley de Ingresos de la Federación 2017.

Corresponde al Código Fiscal de la Federación en sus artículos 2 y 3, hacer la definición de lo que se debe entender como: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos y aprovechamientos.



Cuadro 5. Estimación de Ingresos por concepto de Impuestos contemplados en la Ley de Ingresos de la Federación.

CONCEPTO	APROBADO		APROBADO		INCR
	2016	%	2017	%	
IMPUESTOS					
1 ISR	1,249,299.50	52%	1,425,802.00	52%	14.1%
2 IETU	0.00	0%	0.00	0%	0.0%
3 IVA	741,988.7	31%	797,653.90	29%	7.5%
4 IEPYS	348,945.20	14%	433,890.40	16%	24.3%
5 TENENCIA	0.00	0%	0.00	0%	0.0%
6 ISAN	7,299.1	0%	8,710.00	0%	19.3%
7 RENDIMIENTOS PETROLEROS	0.0	0%	0.0	0%	0.0%
8 IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR	36,289.10	2%	45,842.10	2%	26.3%
9 IDE	0.00	0%	0.00	0%	0.0%
10 ACCESORIOS, OTROS IMPUESTOS	23,895.10	1%	27,468.40	1%	15.0%
TOTAL IMPUESTOS	2,407,716.7	100%	2,739,366.8	100%	13.8%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos de la Federación 2016 y Ley de Ingresos de la Federación 2017.

Es importante resaltar que por cada renglón de impuesto a cobrar por la Federación, se sustenta una Ley que rige los elementos sustanciales de los impuestos, tales como son: el sujeto, el objeto, las cuotas, las formas de recaudación, las sanciones.

Cuadro 6. Sistema Tributario Mexicano.

Ley	Concepto que grava
Impuesto sobre la Renta	Ingresos (utilidades)
Impuesto al Valor Agregado	Adquisición /Consumo
Impuesto Especial Sobre producción y Servicios	Adquisición/Consumo
Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	Adquisición/Riqueza
Impuesto General de Importación y Exportación.	Importaciones

Fuente: Elaboración propia

El Presupuesto de Egresos de la Federación es el que aprueba la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo para expensar durante el periodo de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos que respectivamente correspondan al Poder Legislativo, al Poder Judicial, a la Presidencia de la República, a las Secretarías de Estado, a la Procuraduría General de la República, a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos que se determine incluir en dicho presupuesto

Adicionalmente al Presupuesto de Egresos de la Federación, el marco normativo del Presupuesto y Gasto Público:

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
2. Ley de Coordinación Fiscal
3. Ley General de Contabilidad Gubernamental
4. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación



Dichos documentos constituyen el marco normativo para la asignación y el control de los recursos, desde la programación, presupuestación, discusión y aprobación, incluyendo el ejercicio del gasto, hasta las etapas de fiscalización, rendición de cuentas y evaluación; las atribuciones y obligaciones de los ejecutores del gasto, así como, los mecanismos de comunicación y coordinación entre los Poderes de la Unión.

Tanto las leyes impositivas como el marco normativo del Presupuesto y Gasto Público, constituyen las fuentes ordinarias del derecho que regulan la política fiscal en México, y sin su establecimiento no se lograría alcanzar lo contemplado por la Constitución.

Conforme a la tesis P. VIII/2010, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala el criterio que rige con relación a la jerarquía de las leyes reglamentarias (generales para la Corte) frente a las federales ordinarias, y de las leyes federales en general contra las locales. De tal forma que las leyes expedidas por el Congreso de la Unión para regular una materia reservada expresamente a la Federación, en la medida en que están limitadas a incidir en el ámbito estrictamente federal -pues su emisión no se sustenta en una habilitación constitucional que permita al Congreso incidir en los diversos órdenes jurídicos de los Estados, del Distrito Federal o de los Municipios-, se ubican en el mismo plano jerárquico que el de las demás leyes federales, ya que al trascender al mismo ámbito material de validez y sujetarse a idéntico proceso legislativo de creación, modificación y derogación, no existe justificación constitucional que permita conferirles diversa jerarquía, máxime que atribuir mayor jerarquía a las referidas leyes reglamentarias implicaría que las expedidas por los Congresos de los Estados, al emitirse con base en un mandato expreso de un precepto constitucional, tendrían mayor jerarquía que las leyes federales a las que nominal o materialmente no se les considere reglamentarias de la propia Constitución.

6. CONCLUSIÓN

Después de haber analizado los diferentes aspectos relacionados con la política fiscal, desde sus antecedentes históricos, elementos generales como conceptos, clasificación, relación con la política económica en nuestro país, así como, lo concerniente con el marco jurídico, tomando como base la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y los demás ordenamientos legales que la rigen, se concluye que actualmente en México, la política fiscal se encuentra ubicada como restrictiva, toda vez que se han tomado decisiones en el sentido de contraer el gasto público, esto como consecuencia de la disminución en rubros de ingresos relevantes como el petróleo, con la finalidad de tener la capacidad de cumplir con los compromisos de gasto en todos y cada uno de los ramos establecidos en dicho Presupuesto de Egresos.

Así también, se considera a la política fiscal como una rama de la política económica, por lo que toma al Presupuesto del Estado como un indicador de control, con la finalidad de resguardar la estabilidad económica de México, en el sentido de impedir acciones que dañen el bienestar social, objetivo del gobierno en cualquiera de sus tres órdenes, desde la perspectiva del desempleo y la inflación, por lo que es necesario que las autoridades correspondientes en esta toma de decisiones, analicen adecuadamente la situación socioeconómica de la población a la cual pueden afectar o beneficiar.





7. FUENTES DE CONSULTA

Arriola, Adolfo: (2004). Derecho Fiscal. México: Ed. Themis.

Bräutigam, D. (2008) Introduction: Taxation and State Building in Developing Countries: capacity and consent, UK: Cambridge University Press. Recuperado de: <https://www.cmi.no/publications/file/2598-taxation-and-state-building-in-developing.pdf>. Fecha de consulta: Febrero 2017

De la Garza, Sergio Francisco (2002). Derecho Financiero Mexicano. México: Ed. Porrúa.

Estévez, Alejandro y Susana Esper (2014) Estado y ciudadanía fiscal. Recuperado de: http://www.vocesenehttp://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/pdf/04_6.pdf lfenix.com/sites/default/files/pdf/04_6.pdf. Fecha de consulta: Febrero 2017.

Faya, Jacinto. (2003). Finanzas Públicas. México: Ed. Porrúa.

Flores, Ernesto. (2004). Finanzas Públicas Mexicanas. México: Ed. Porrúa.

Gómez Sabaini, Juan y Juan O'Farrell (2009) La economía política de la política tributaria en América Latina. 21 Seminario Regional de Política Fiscal. ILPES/CEPAL, Santiago de Chile. Recuperado de: http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/35064/gomez_sabaini_Informe_Preliminar_ver_20_enero.pdf. Fecha de consulta: Marzo 2017.

JIMÉNEZ TREJO, L.A. (2008) "POLÍTICA FISCAL ENTRE 1823 Y 1847. ORIGEN DE UN PROBLEMA ACTUAL" EN OBSERVATORIO DE LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA, N° 99, 2008. RECUPERADO DE: <HTTP://WWW.EUMED.NET/CURSECON/ECOLAT/MX/2008/LAJT4.HTM> FECHA DE CONSULTA: FEBRERO 2017

Ortega, Carlos (2015). Derecho Fiscal. México: Ed. Porrúa.



Ortiz, Delfina (2014) Política fiscal y monetaria. Recuperado de:
http://www.academia.edu/10100746/POL%C3%8DTICA_FISCAL_Y_MONETARIA. Fecha de consulta: Febrero 2017.

Pereznieto, Leonel (2007). Introducción al Estudio del Derecho. México: Ed. Oxford.

Petrof, John (2007) Macroeconomía. Recuperado en: <http://www.peoi.org/Courses/Coursesp/mac/fram9.html>. Fecha de consulta: 20 de abril de 2015.

Rodríguez, Raúl. (2002) Derecho Fiscal. México: Ed. Oxford

Rudiger, Dornbusch y Stanley Fischer (1995) Curso breve de macroeconomía, Madrid. Ed. McGraw-Hill.

Sánchez, Narciso. (2006). Derecho Fiscal Mexicano. México: Ed. Porrúa.

UNAM (2012) Elementos del Sistema Tributario Mexicano. Marco Institucional. Recuperado de:
<http://www.economia.unam.mx/secss/docs/tesisfe/BonillaLI/cap2>. Fecha de consulta: Marzo 2017.

Vázquez, Josefina Zoraida (1990) El federalismo mexicano, 1823-1847. México. Fondo de Cultura Económica.