

104
ZES



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE ECONOMIA

**" LA EVOLUCION DE LOS INGRESOS PUBLICOS
EN MEXICO 1988 - 1994 Y EL ANALISIS DE LA
REFORMA FISCAL "**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A N ;
ALICIA PEREZ FLORES
ERIKA GABRIELA VIDALES PLATA

DIRECTOR : DR. JOSE AYALA ESPINO



CD. UNIVERSITARIA,

NOVIEMBRE DE 1995

FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS.

Agradecemos a la Universidad Autónoma de México por habernos abierto sus puertas y brindarnos la oportunidad de desarrollarnos en el ámbito profesional.

Agradecemos muy especialmente a la Facultad de Economía por habernos dado la oportunidad de formar parte de ella y por habernos proporcionado los conocimientos en la materia.

Agradecemos profundamente el apoyo que en todo momento recibimos del Dr. José Luis Ayala Espino, del Lic. Roberto Bello Salcedo, del Lic. Raúl Armando Legaspi Martínez, del Lic. Alejandro Cepeda Gálvez y de la Lic. Cecilia Reyes Morales para la elaboración de este trabajo y cuyas valiosas observaciones y fructíferas discusiones permitieron mejorarlo.

Igualmente deseamos hacer patente nuestro agradecimiento por sus acertados comentarios y por todas las facilidades brindadas a José Luis Ramírez López; miembro del CEDEM; que hicieron posible la culminación de la tesis.

INDICE GENERAL.

INTRODUCCION

FUNCIONAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO

<i>La relación entre ingresos y gastos</i>	1
<i>Estructura del sector público mexicano</i>	3
Administración central	3
Administración paraestatal	5
Funciones de las entidades paraestatales	5
	6

ANTECEDENTES GENERALES

<i>La economía mexicana en la década de los años ochenta: una reseña.</i>	8
	8

CAPITULO I. LOS INGRESOS PUBLICOS

TEORIA DEL INGRESO PUBLICO	14
<i>¿Qué son los ingresos públicos?</i>	14
<i>Origen de los ingresos públicos</i>	14
<i>Clasificaciones de los ingresos públicos</i>	15
LOS INGRESOS PUBLICOS EN MEXICO	16
<i>Clasificación de los ingresos públicos en México</i>	16
Ingresos públicos ordinarios	17
Ingresos públicos extraordinarios	21
<i>División cuantitativa de los ingresos públicos en México</i>	22
Definición de los ingresos del Gobierno Federal	22
Definición de los ingresos del Sector Paraestatal	24
<i>Política de ingresos públicos 1989-1994</i>	25
Política tributaria	26
Política de ingresos del sector paraestatal 1989-1994	27
Política de precios y tarifas	27
<i>Reestructuración del sector paraestatal 1989-1994</i>	29
<i>Evolución de los ingresos públicos en México 1989-1994</i>	39
Ingresos del sector público federal	39
Ingresos del Gobierno Federal	40
Ingresos tributarios	41
Ingresos no tributarios	43
Ingresos del sector paraestatal	44

CAPITULO II. LOS IMPUESTOS	50
TEORIA GENERAL DE LA TRIBUTACION	50
<i>Orígenes históricos</i>	50
<i>Definiciones de impuesto</i>	50
<i>Objetivos de la imposición</i>	51
<i>Criterios de los impuestos</i>	51
<i>Efectos de los impuestos</i>	55
<i>Costos administrativos</i>	56
<i>Clasificaciones de los impuestos</i>	56
<i>Sistemas impositivos</i>	58
<i>Elementos de los impuestos</i>	59
<i>Finalidades de la tributación</i>	63
<i>Características de los impuestos</i>	63
<i>Elusión de impuestos</i>	64
<i>Equivalencia de los impuestos</i>	64
<i>Algunos tipos de impuestos</i>	65
<i>Descripción de los principales impuestos en México</i>	67
Impuesto sobre la renta	67
Impuesto al activo	68
Impuesto al valor agregado	68
Impuesto especial sobre producción y servicios	68
Impuesto sobre automóviles nuevos	68
Impuesto al comercio exterior	68
CAPITULO III. REFORMA FISCAL	69
<i>Conjunto de políticas implementadas para modificar el régimen fiscal</i>	69
Política de simplificación administrativa	70
Política de coordinación fiscal	72
Política de promoción fiscal	73
Política aduanera	74
Procesos recaudatorios y de fiscalización	74
Código Fiscal de la Federación	75
Carta de los derechos del contribuyente auditado	75
<i>Reformas a las leyes tributarias</i>	76
Principales medidas de desgravación en el marco de la reforma fiscal 1989-1994	78
Impuesto sobre la renta	78
Impuesto al valor agregado.	80
Impuesto especial a la producción y servicios	81
Impuesto al activo	81
Impuesto para la repatriación de capitales	81
Doble tributación	82
Otros impuestos	82
<i>Evolución de los ingresos tributarios 1989-1994</i>	83

CAPITULO IV. LA DEUDA PUBLICA	88
TEORIA GENERAL DE LA DEUDA PUBLICA	88
<i>Características generales</i>	88
<i>Clasificaciones</i>	89
<i>Razones para recurrir a la deuda pública</i>	91
<i>Funciones de la deuda pública</i>	91
<i>Administración de la deuda</i>	92
Metas para resolver las dificultades administrativas	92
LA DEUDA PUBLICA EN MEXICO	93
<i>Definiciones de deuda pública</i>	93
<i>Comportamiento de la deuda pública 1989-1994</i>	96
Renegociación de la deuda pública externa	97
Resultados de la renegociación	101
Deuda pública interna	101
<i>Evolución de la deuda pública 1989-1994</i>	102
CONCLUSIONES FINALES	105
GLOSARIO	116
ANEXO ESTADISTICO	123
BIBLIOGRAFIA	142

INDICE DE ESQUEMAS, ORGANIGRAMAS, TABLAS, GRAFICAS, CUADROS Y ANEXO ESTADISTICO.

Esquema.

Esquema del Sector Público Federal	1
------------------------------------	---

Organigramas.

Organigrama 1. El sector público	4
Organigrama 2. Ingresos públicos	17

Tablas.

TABLA A. Organismos y empresas de control presupuestal	7
TABLA B. Organismos y empresas fuera de presupuesto	7
TABLA C. Reformas fiscales a algunos impuestos en 1987 y 1989	12
TABLA D. Principales derechos	19
TABLA E. Principales productos	20
TABLA F. Principales aprovechamientos	20
TABLA G. Reformas a las leyes tributarias 1988-1992	76
TABLA H. Comparación del impuesto sobre la renta	112

Cuadros.

CUADRO 1. Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal	5
CUADRO 2. Redimensionamiento del Sector Paraestatal	31

CUADRO 3. Desincorporación de Empresas Públicas	36
CUADRO 4. Desincorporación Bancaria	38
CUADRO 5. Ingresos de Pemex	49
CUADRO 6. Cambios realizados a la política tributaria	77
CUADRO 7. Ingresos Tributarios del Gobierno Federal (% del PIB)	83
CUADRO 8. Ingresos ordinarios del Gobierno Federal	85
CUADRO 9. Contribuyentes activos 1989-1994	87
CUADRO 10. Ingresos tributarios del Gobierno Federal (% respecto al ingreso total)	109
CUADRO 11. Ingresos presupuestales del Gobierno Federal (%)	111
CUADRO 12. Resultados de la reforma tributaria	112

Gráficas.

GRAFICA 1. Desincorporación de empresas	36
GRAFICA 2. Ingresos ordinarios del sector público	40
GRAFICA 3. Ingresos del Gobierno Federal	41
GRAFICA 4. Ingresos tributarios y no tributarios (% de los ingresos del Gobierno Federal)	42
GRAFICA 5. Ingresos totales del sector paraestatal	45
GRAFICA 6. Ingresos de organismos y empresas del sector paraestatal 1989 (%)	46
GRAFICA 7. Ingresos de organismos y empresas del sector paraestatal 1994 (%)	46
GRAFICA 8. Ingresos tributarios como porcentaje del PIB	84

GRAFICA 9. Ingresos tributarios (millones de nuevos pesos a precios de 1980)	85
GRAFICA 10. Desglose de los ingresos tributarios	86
GRAFICA 11. Miles de contribuyentes activos 1989-1994	87
GRAFICA 12. Deuda neta total consolidada	103
GRAFICA 13. Usuarios de la deuda pública externa	104
GRAFICA 14. Ingresos tributarios respecto a los ingresos presupuestales del Gobierno Federal	109
GRAFICA 15. Principales impuestos respecto a los ingresos del Gobierno Federal	110
Anexo Estadístico	123
CUADRO A. Resumen de operaciones financieras del sector público federal	124
CUADRO B. Participación de los ingresos del sector público a precios corrientes respecto al PIB	125
CUADRO C. Participación de los distintos rubros que comprenden al sector público	126
CUADRO D. Clasificación económica del ingreso del sector público	127
CUADRO E. Ingresos ordinarios del sector público federal a precios de 1980	128
CUADRO F. Participación de los ingresos ordinarios del sector público federal a precios de 1980 respecto al PIB	129
CUADRO G. Ingresos presupuestales del Gobierno Federal	130
CUADRO H. Clasificación Económica del ingreso del Gobierno Federal	131
CUADRO I. Operaciones Financieras del Gobierno Federal	132
CUADRO J. Participación de los distintos rubros que componen el ingreso preseupuestal del Gobierno Federal	133
CUADRO K. Ingresos Totales del Sector Paraestatal	134

CUADRO L. Participación de los ingresos de organismos y empresas dentro y fuera de presupuesto respecto al ingreso del sector paraestatal	135
CUADRO M. Ingresos de organismos y empresas controladas presupuestalmente	136
CUADRO N. Ingresos de Pemex	137
CUADRO O. Ingresos de organismos y empresas fuera de presupuesto	138
CUADRO P. Ingresos del Departamento del Distrito Federal (DDF)	139
CUADRO Q. Deuda neta del sector público consolidada con Banco de México	140
CUADRO R. Participación de los usuarios respecto a la deuda pública externa	141

INTRODUCCION.

La evolución de los Ingresos Públicos en México para el periodo 1988-1994 y el análisis de la reforma fiscal es un tema de estudio relevante, sin embargo, se ha estudiado poco si se compara con el rubro de gasto público; de ahí parte el interés por realizar este trabajo de tesis.

Rubros de estudio.

Los principales rubros de estudio que se abordarán en este trabajo son:

- La teoría del ingreso público, así como la evolución de los mismos en el periodo de estudio.
- La teoría del impuesto.
- La reforma fiscal y evolución de los ingresos tributarios en el periodo de estudio.
- Una visión general de la deuda pública, considerada como un ingreso extraordinario.

Importancia del tema.

El tema es considerado relevante para la elaboración de un trabajo de tesis porque en el periodo de estudio ocurrió un cambio importante en las finanzas públicas dentro del rubro de ingresos públicos y de manera especial en el sistema tributario; correspondiente a la administración de Carlos Salinas de Gortari. Destacamos el rubro de impuestos de manera especial debido al peso que tienen dentro de los ingresos públicos totales. Se hace énfasis en el rubro de deuda pública por dos motivos: primero, porque aunque en ocasiones es clasificada como fuente de financiamiento del gasto público, de acuerdo a los criterios de la Ley de Ingresos de la Federación es considerada como un ingreso extraordinario; y segundo, porque dada la ambigüedad de su naturaleza siempre se le relega dentro del rubro de ingresos.

Límites y alcances de la tesis.

- El trabajo realizado es de tipo monográfico, en él se pretenden describir los cambios ocurridos en el rubro de ingresos públicos durante el periodo 1988-1994 como especifica el título del mismo; no obstante lo anterior, cabe aclarar que para efectos contables (año fiscal), el periodo de estudio se tomará de 1989 a 1994.
- La organización del texto obedece a fines enteramente descriptivos, incluyendo los aspectos más relevantes dentro de la teoría del ingreso público y su evolución en los últimos seis años, así como un breve análisis de la reforma fiscal.
- A lo largo del texto existen recopilaciones de distintos autores entre los que destacan Joseph Stiglitz, Ernesto Flores Zavala, Giorgio Brosio, Harold M. Groves, Benjamín Retchkiman, Nora Lustig, Ricardo Carciofi, Richard Musgrave, etc.
- A pesar de las polémicas existentes en torno a la clasificación de la deuda pública mexicana (ingreso o financiamiento), en este trabajo es considerada como un ingreso, de carácter extraordinario; apoyado este criterio en la Ley de Ingresos de la Federación.

Contenido de los capítulos y apartados.

Antecediendo a los capítulos existe una descripción del funcionamiento del sector público en conjunción con la sociedad; cuyo objetivo es lograr que el lector sitúe al sector público en México; con ello no se intenta dar una teoría aislada del resto de los capítulos, ni abarcar el estudio del sector público. Por este motivo, dentro de cada capítulo existirán los lineamientos teóricos específicos sin perder de vista nuestro tema de estudio que es el ingreso público y el análisis de la reforma fiscal. Posteriormente, se describen los antecedentes generales de la situación económica del país en conjunción con el rubro de ingresos; con la finalidad de proporcionar una breve reseña de la década de los ochenta.

El capítulo 1 se compone de dos partes; la primera corresponde a la teoría general del ingreso público, en donde se describe brevemente qué son los ingresos públicos, así como las diversas formas de clasificarlos. En la segunda parte se describen los ingresos públicos en México a partir de definiciones de diversos autores, adecuándolos a las condiciones particulares del país desglosando cada uno de los rubros que los comprenden; así como la metodología utilizada por el Banco de México para efectos cuantitativos; se describe también la

evolución de los ingresos públicos en México durante el periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, destacando algunos cambios relevantes tanto en los ingresos del Gobierno Federal, como en los del sector paraestatal (como consecuencia de la reestructuración del mismo que generó ingresos extraordinarios durante el periodo de estudio).

El capítulo 2 denominado los impuestos comprende la teoría general de los impuestos así como la definición de los principales impuestos para el caso de México; cabe destacar que el rubro de impuestos ocupa un capítulo por la importancia que guarda dentro de los ingresos públicos; por lo que se desarrolla con más amplitud.

El capítulo 3 comprende la reforma fiscal emprendida en el periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari; en él se describen las modificaciones llevadas a cabo en los distintos impuestos, así como su evolución.

El capítulo 4 se compone de dos partes; la primera se refiere a la teoría general de la deuda pública, mientras que la segunda comprende la definición de deuda pública para el caso de México y su evolución destacando así, la importancia dentro del rubro de ingresos extraordinarios del sector público.

El glosario comprende una serie de conceptos y definiciones utilizados en el texto que por sus características se considera relevante describir.

El apartado siguiente contiene las conclusiones finales.

Posteriormente existe un anexo estadístico que contiene los cuadros de ingreso público y de los distintos rubros que lo comprenden, tanto en porcentajes como en cifras. Los cuadros estadísticos del anexo se realizaron con base en datos del Banco de México, con elaboración propia debido al cambio constante en la metodología.

Para finalizar se encuentra la bibliografía utilizada para realizar el trabajo de tesis.

FUNCIONAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO.

El esquema aquí presentado da una visión general del sector público para definir los elementos que intervienen en él como un todo; nuestra finalidad no es abarcarlo en su conjunto, sino únicamente dar una explicación al lector del por qué existen los ingresos públicos en nuestra sociedad. Cabe destacar que nuestro tema de estudio son los ingresos públicos y el análisis de la reforma fiscal.

ESQUEMA 1.



FUENTE: Rafael Bello. Esquema general para el estudio de las finanzas públicas, en un enfoque sistemático, en documentos de trabajo del CIDE. Serie: Administración Pública no. 6. México. 1984. p. 2.

El sistema es el sector público¹, que está formado por el Gobierno Central y por el sector paraestatal (las empresas y organismos públicos).

El contexto es la sociedad, de tal forma que dicho sistema recibe de ésta entradas que constituyen el ingreso público, formado por: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, siendo éstos los ingresos ordinarios del gobierno y por otra parte se tienen los ingresos de las empresas y organismos públicos que están constituidos principalmente por los precios, tarifas, cuotas y subsidios².

Las salidas del sistema son los bienes, servicios y subsidios proporcionados por el gobierno y por las empresas y organismos a la sociedad, lo que constituye en términos financieros el gasto público.

Si los ingresos públicos son iguales a los egresos públicos, se tiene un presupuesto equilibrado; si los ingresos son superiores a los gastos, entonces las finanzas públicas presentan un superávit, que significa dinero disponible, pero si el gasto supera al ingreso entonces se tendrá un déficit; lo que implica recursos monetarios faltantes que tienen que cubrirse con ingresos extraordinarios, dando origen a la deuda pública que puede ser interna o externa, dependiendo de dónde se hayan obtenido los ingresos adicionales.

Los ingresos por concepto de deuda pública son una fuente más de ingresos para el gobierno y para las empresas y organismos públicos, ya que al momento de ser contraída representa una entrada, aunque posteriormente tenga que ser pagada.

“El sistema tiene un proceso de retroalimentación, en el cual se consideran las transferencias que da el Estado a las entidades públicas; entre ellas se consideran los subsidios y las transacciones que se llevan a cabo entre las entidades del sector público”³.

¹ Véase definición en el glosario. p. 121.

² Véase definición en el glosario: de precio p.120, de tarifa p. 121, de cuota p. 117, de subsidio p. 121.

³ Basado en: Rafael Bello. Esquema general para el estudio de las finanzas públicas, en un enfoque sistemático, en documentos de trabajo del CIDE. Serie: Administración Pública no. 6. México. 1984. pp. 5, y Andreas Paulsen que en su libro Teoría general de la economía. Tomo 4. Cap. III. Economía financiera estatal y producto social. Apartado 2: La influencia financiera sobre las magnitudes circulatorias p. 85; destaca las tareas y límites de la imposición fiscal señalando que el objeto principal de la imposición fiscal está en proporcionar los recursos para el financiamiento de los gastos del Estado y aquella influye sobre el volumen de la demanda privada. Tanto las consideraciones de Rafael Bello como de Andreas Paulsen coinciden en el proceso de interacción Estado-sociedad/sector privado.

El sector público⁴ interviene también como regulador para la producción de bienes. En este ámbito, algunas de sus funciones son: proporcionar bienes sociales ya que éstos poseen características que los hacen poco aptos para su provisión a través del mercado; ejercer el gasto público para mantener el desarrollo del país y actuar para corregir ciertos fallos del mercado.

La relación entre Ingresos y gastos.

El gobierno tiene necesidad de buscar las fuentes de recursos para cubrir su gasto, es decir, debe existir un equilibrio entre ambos, haciéndose necesaria la implementación de una política de ingresos adecuada.

La política de ingresos públicos tiene como objetivo principal cubrir adecuadamente las actividades del sector público, es decir, recaudar recursos suficientes.

La política de ingresos siempre debe estar orientada a promover una mejor distribución del ingreso y del bienestar, así como la eficiencia económica mediante una adecuada determinación de precios y el uso racional de los recursos escasos, renovables y no renovables, que administra el sector público.

Estructura del sector público mexicano.

El sector público está compuesto por el gobierno general y el sector paraestatal.

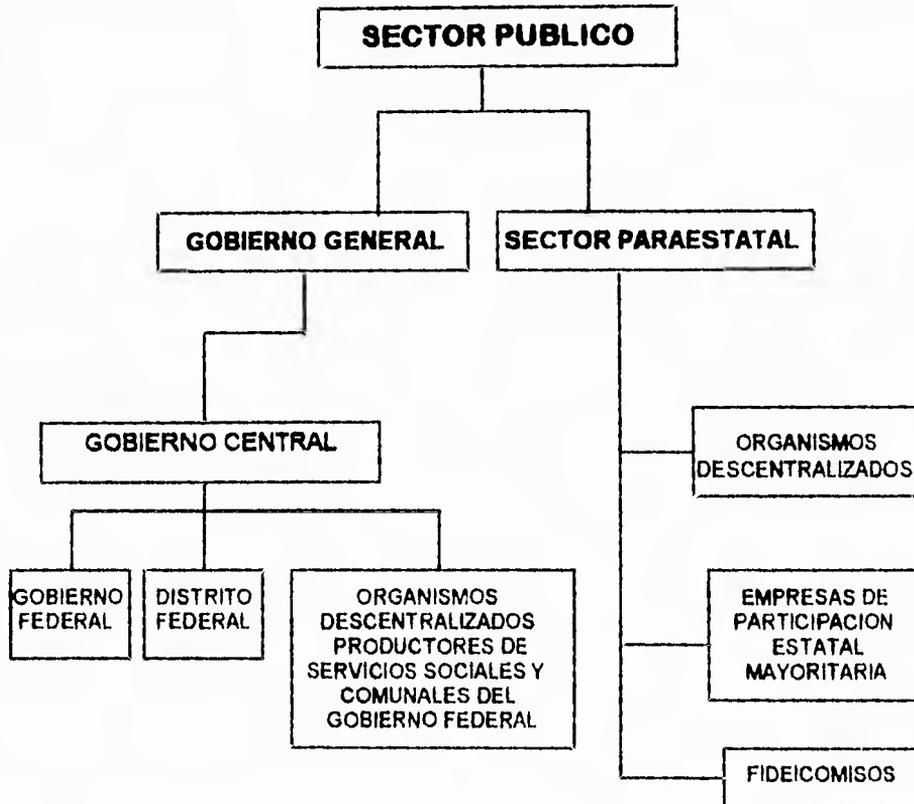
El gobierno general comprende al gobierno central, éste último se subdivide en Gobierno Federal, Distrito Federal y organismos descentralizados productores de servicios sociales y comunales del Gobierno Federal.

Por otro lado, el sector paraestatal se compone de: organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.

En el organigrama 1 se presenta la estructura del sector público.

⁴ Véase: Charles, Allan. La teoría de la tributación. Ed. Alianza. Madrid. 1974. pp. 15-20.

ORGANIGRAMA 1.



FUENTE: Elaboración propia con base en: INEGI. El ABC de las Finanzas Públicas. México. 1994. p.3. e INEGI. El Ingreso y el gasto público en México. México. 1989. p. VII.

La estructura administrativa del sector público se delimita en la Ley Orgánica de la Administración Pública⁵. La Administración Pública se subdivide en: Administración Central y la Administración Paraestatal. En el cuadro 1 se presentan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el periodo 1988-1993.

⁵ Tomado de: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Leyes y Códigos de México. Colección Porrúa. Ed. Porrúa México, D.F. 1994.

CUADRO 1.

DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL 1/						
CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Administración Central						
Secretarías	18	18	18	18	17 2/	17
Departamentos de Estado	1	1	1	1	1	1
Procuradurías de Justicia	2	2	2	2	2	2
Subsecretarías 3/	57	60	68	71	73	72
Oficialías Mayores	20	26	31	32	33	32
Contralorías 4/	22	22	2	2	2	2
Coordnaciones Generales	19	10	10	11	11	12
Direcciones Generales	379	366	376	388	384	387
Comisiones, Consejos y Otros 5/	75	75	93	93	93	93
Administración Paraestatal	449	379	280	241	217	209
Organismos Descentralizados	93	88	82	78	82	81
Empresas de Particip. Est. Mayoritaria	279	229	147	120	100	97
Fideicomisos	77	62	51	43	35	31

1/ Para 1988-1992 se refiere al mes de diciembre y para 1993, al mes de septiembre.
2/ Fusión de la SPP con SHCP.
3/ Considera todas las áreas con nivel equivalente.
4/ A partir de 1988 se incorporan las Oficialías Mayores, con excepción de las de PGR y el DDF.
5/ A partir de 1990 la información fue actualizada por las dependencias de la Administración Pública y la Presidencia de la República.
FUENTE: INEGI. El ABC de las finanzas públicas. México. 1994. p. 3.

Administración Central.

La administración central está integrada por: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, que a su vez conforman el Gobierno Federal.

Administración Paraestatal.

La administración paraestatal está compuesta por: los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.

- **Organismos públicos descentralizados.** Son instituciones creadas por ley o por disposición del Congreso de la Unión, o por decreto o acuerdo del Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.
- **Empresas de participación estatal mayoritaria.** Son sociedades de cualquier naturaleza jurídica, son de dos tipos: las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica; y las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, que satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
 - Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
 - Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal;
 - Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.
- **Fidelcomisos públicos**⁶. Son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen.

Funciones de las entidades paraestatales.

- **Organismos descentralizados.** Tienen tres funciones principales que son: a) la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; b) la prestación de un servicio público o social; o c) la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.
- **Empresas de participación estatal mayoritaria.** Tienen por objeto participar en la realización de actividades en las áreas estratégicas o prioritarias del país.
- **Fidelcomisos públicos.** Su objeto es auxiliar al ejecutivo federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a otras entidades y que tengan comités técnicos.

⁶ Véase definición en el glosario. p. 118.

Para fines contables el sector paraestatal se divide en organismos y empresas de control presupuestal y organismos y empresas fuera de presupuesto o extrapresupuestales.

Los organismos y empresas de control presupuestal existentes en 1994 se muestran en la tabla A.

TABLA A.

ORGANISMOS Y EMPRESAS DE CONTROL PRESUPUESTAL
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)
Petróleos Mexicanos (PEMEX)
Comisión Federal de Electricidad (CFE)
Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)
Ferrocarriles Nacionales de México (FERRONALES)
Lotería Nacional (LOTENAL)
Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLYFC)
Productora e Importadora de Papel (PIPSA)
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CPFISC)
Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA)
Instituto Mexicano del Café (INMECAFE)

FUENTE: Elaboración propia.

Los organismos y empresas fuera de presupuesto existentes en 1994 se muestran en la tabla B.

TABLA B.

ORGANISMOS Y EMPRESAS FUERA DE PRESUPUESTO
Sistema de Transporte Colectivo del Distrito Federal (METRO)
Departamento del Distrito Federal (DDF)
Chiquillería

FUENTE: Elaboración propia.

El sector paraestatal se completa con numerosos pequeños organismos y empresas con participación estatal que se conoce como "chiquillería".

ANTECEDENTES GENERALES.

La economía mexicana en la década de los ochenta: una reseña.

En 1980 y 1981, años precedentes a la crisis de 1982, el déficit en cuenta corriente superó los 16,000 millones de dólares y el desequilibrio financiero del sector público excedió el 14.1%⁷ del PIB. La crisis fue inevitable al coincidir el crecimiento del gasto público, los obstáculos a nuevos préstamos y la caída del precio internacional del petróleo (los recursos fiscales eran muy dependientes del crudo y por lo tanto disminuyeron). A su vez la sobrevaluación progresiva del peso fomentó la incertidumbre y estimuló la demanda de activos externos. Cuando el precio del petróleo comenzó a bajar a mediados de 1981, el gobierno trató de mantener el valor del peso, pero a mediados de febrero de 1982 el tipo de cambio subió de 28 a 45 pesos por dólar⁸. A comienzos de 1982 el déficit público era insostenible; el crecimiento del gasto público era mayor que el aumento de los ingresos, por lo que se adoptaron medidas tendientes a reducir el gasto interno, contraer la inversión pública y reducir el crédito al sector privado. La contracción en el nivel de la actividad económica se reflejó en caídas del PIB del 0.6% en 1982 y del 4.2% en 1983, en tanto que la tasa de inflación aumentó del 59% en 1982 a 101.8% en 1983⁹. El control del déficit fiscal se mantuvo por la conjunción de tres factores fundamentales: el incremento del IVA; modificación al impuesto sobre la gasolina; varios reajustes de precios y tarifas de productos y servicios y la caída en los egresos debido a la reducción de la inversión del Gobierno Federal y las paraestatales. El saneamiento de las finanzas públicas se sustentó en el aumento de los ingresos y el control del gasto programable; el balance económico primario (excluyendo intereses) pasó de un déficit del 8% del PIB en 1981 a un superávit del 4.2%¹⁰ en 1983.

Entre 1983 y 1985 se efectuaron varios planes de estabilización, entre los que destacan: el Programa de Ordenación Económica que incluyó a la devaluación como medida para lograr fuertes reducciones del déficit fiscal y el Programa Inmediato de Reordenación Económica, que contempló un ajuste en la balanza de pagos y en las finanzas públicas. Si bien cada uno de los planes logró cierto control

⁷ Porcentaje tomado de: CEPAL. Panorama económico de América Latina. Caso de México. 1992. p. 152.

⁸ Los datos contenidos hasta esta parte del párrafo (excepto 14.1%) se obtuvieron de: Carciofi, Ricardo. et. al. Reformas Tributarias de América Latina. Análisis de experiencias durante la década de los años ochenta. CEPAL. Chile. 1994. pp. 220-221.

⁹ Los datos contenidos en el enunciado se obtuvieron de: CEPAL. Panorama económico de América Latina. Sinopsis estadística. Caso de México. p. 151.

¹⁰ Ambos porcentajes señalados en el enunciado se obtuvieron de: op. cit. p. 151.

sobre la inflación y la crisis de balanza de pagos, ambos condujeron a un virtual estancamiento de la economía, contracción de las inversiones y reducción de los salarios. A mediados de 1984, las finanzas públicas, se habían ajustado a expensas de la estabilidad de precios, los salarios reales, el crecimiento y el empleo. La eliminación de estos desequilibrios se vio considerablemente complicada por las condiciones desfavorables a las cuales se enfrentó la política económica desde 1982: la falta de disponibilidad de crédito externo y las elevadas obligaciones en el servicio de la deuda, y falta de credibilidad tanto en el país como en el exterior, con un sector privado escéptico que dudaba de la capacidad del gobierno para manejar la economía.

La crisis de 1986-1987 fue la segunda de la década. Ella estuvo determinada por la caída del precio internacional del petróleo de 25 a 11.8¹¹ dólares el barril y por la ausencia de recursos externos que acrecentaron la vulnerabilidad externa de la economía mexicana y dificultaron los intentos para reactivar la economía y reducir la inflación. En 1986, los ingresos por exportaciones de bienes y servicios decrecieron casi en 20% y nuevamente fue necesario contraer la demanda interna e incrementar el precio relativo de los bienes transables. En 1987 la demanda interna alcanzó el nivel más bajo de la década, mientras que la profundización de la reforma de las empresas públicas permitió fortalecer las finanzas públicas e incrementar el excedente en el balance primario que en 1987 alcanzó el 5% del PIB. Los impactos directos e indirectos sobre los recursos tributarios, aunados a otros factores negativos, indujeron al incremento de los requerimientos financieros por parte del gobierno y a un aumento de la tasa de interés interna, lo que propició un crecimiento de los pagos de intereses de la deuda interna; por otra parte, comenzó un proceso inflacionario para la economía mexicana, registrando el Índice de precios al consumidor en 1987 un aumento del 159%, debido entre otras causas al financiamiento del déficit fiscal y al realineamiento de los precios relativos. Aún cuando el nivel de reservas internacionales era elevado a fines de 1987, el déficit financiero, equivalente al 16% del PIB se debía íntegramente al componente inflacionario de los intereses de la deuda interna, ya que para ese mismo año existía un superávit operativo del orden del 1.8% del PIB¹². En noviembre de 1987 una considerable fuga de divisas fue frenada por una devaluación de alrededor del 30%¹³, que provocó altas tasas de inflación. Para contrarrestar los efectos que todo esto pudiera ocasionar, el gobierno tuvo que utilizar una serie de medidas correctivas; y el resultado de ello fue el Pacto de Solidaridad Económica puesto en operación en marzo de 1988 y cuyo objetivo fue abatir la inflación mediante un congelamiento de precios, salarios y tipo de cambio, combinando el ajuste fiscal con la implementación de una nueva política de ingresos.

¹¹ Cifras obtenidas de: Carcioli, Ricardo, et. al. Reformas Tributarias de América Latina. Análisis de experiencias durante la década de los años ochenta. CEPAL. Chile. 1994. p. 222.

¹² Los porcentajes contenidos hasta esta parte del párrafo (excepto 25 y 11.8) se obtuvieron de: CEPAL. Panorama económico de América Latina. Caso de México. p. 53.

¹³ Porcentaje obtenido de: Carcioli, Ricardo, et. al. Reformas Tributarias de América Latina. Análisis de experiencias durante la década de los años ochenta. CEPAL. Chile. 1994. p. 223.

La participación de los recursos relacionados con el petróleo en el total de recursos del sector público cayeron del 11.1% en 1982 a 8.9%¹⁴ en 1989. El número de empresas estatales fue reducido de 1155 a 414¹⁵ de 1982 a 1988; el proceso afectó a empresas de todos los sectores de la actividad económica: minería, servicios y transformación; aproximadamente dos tercios de las entidades afectadas fueron liquidadas o disueltas y el resto se privatizó. Entre 1983 y 1987, los precios y tarifas públicas aumentaron en un 15.4%¹⁶ en términos reales, pero a partir de 1988 parte de este aumento se perdió debido al papel de anclas nominales que les tocó desempeñar a estos precios en el programa de estabilización. La pérdida del valor real de los precios y tarifas públicas, entre diciembre de 1987 y 1989, fue de 28.2%¹⁷. Aún con el intento de estabilización de precios, los años ochenta terminan con un crecimiento del PIB del 3.3%, con un crecimiento de la inversión pública de 4.9% del PIB y con una inversión privada del 13.4% del PIB (porcentajes para 1989) y con reducciones del gasto social y el salario real¹⁸.

El ajuste fiscal fue la piedra angular durante el gobierno de Miguel de la Madrid. Destacan las modificaciones y reformas al impuesto sobre la renta y la elevación del impuesto al valor agregado del 10 al 15%, se eliminaron exenciones y se derogó la sobretasa del 5% a las importaciones¹⁹. Cuando el déficit fiscal disminuyó y el gobierno sustituyó el financiamiento monetario bancario forzoso por la emisión de bonos con tasas del mercado, se pudo empezar a reducir la inflación de tres dígitos a cerca del 19.7%²⁰ en 1989.

Las primeras reformas tributarias realizadas en 1983 buscaron compensar parte de la caída de los ingresos mediante un incremento temporal en el impuesto al ingreso personal y en el impuesto especial a las ventas de productos petroleros. Estas primeras reformas no lograron cumplir con las expectativas iniciales ya que los efectos secundarios tuvieron como resultado el incremento del peso relativo de los impuestos indirectos, haciendo el sistema más regresivo y la evasión continuó siendo un grave problema.

En diciembre de 1986, se estableció una reforma impositiva que incluía un cambio en los mecanismos indicativos para el pago de intereses, depreciación, e

¹⁴ Ambos porcentajes se obtuvieron de: op. cit. Cuadro 3. México: El sector público. p. 248.

¹⁵ Cifras obtenidas de: Informe de Ejecución 1994. PND 1989-1994. Presidencia de la República. p. 272.

¹⁶ Cifra tomada de: CEPAL. Panorama económico de América Latina. Caso de México. 1992. p. 154.

¹⁷ Porcentaje tomado de: Carciofi, Ricardo. et. al. Reformas Tributarias de América Latina. Análisis de experiencias durante la década de los años ochenta. CEPAL. Chile. 1994. p. 230.

¹⁸ Los datos contenidos en el enunciado se obtuvieron de: Indicadores Económicos. Resumen. Banco de México. México. Mayo 1992. pp. e y f.

¹⁹ Los datos contenidos hasta esta parte del párrafo se tomaron de: CEPAL. Panorama económico de América Latina. Caso de México. 1992. p. 154.

²⁰ Cifra tomada de: Presidencia de la República. Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Anexo estadístico. Cuadro no. 6. Evolución económica estimada. México. 1991.

inventarios que redujeron las pérdidas del ingreso real derivadas de los cobros rezagados.

Nuevamente se introdujeron reformas en diciembre de 1988 que fomentaron la reducción del impuesto máximo al ingreso personal y se creó el impuesto del 2% en el activo de las empresas en 1989 -este impuesto es abonado en la cuenta de impuestos a los ingresos de las empresas- (ver tabla C, p. 12). Las reformas introducidas en 1986 y 1988 se dirigieron a: reforzar la captación de impuestos, combatir la evasión y elusión, ampliación de la base tributaria imponible y enfrentar grandes esfuerzos para la captación de impuestos a través de los estados y municipios. La tabla C compara algunas de las reformas efectuadas en algunos impuestos en el sistema de 1987 a 1989.

La estructura impositiva en vigor antes de 1989 colocaba la carga tributaria sobre las personas físicas y sobre unos cuantos sectores de la economía, que debían pagar tasas muy altas en comparación con los estándares internacionales. Había sectores privilegiados que disfrutaban de exenciones fiscales, sin justificación social ni económica.

Al finalizar la década de los ochenta, la capacidad del sistema impositivo mexicano para apoyar un programa permanente de gasto e infraestructura social, así como para corregir los problemas de desigualdad del ingreso, se vio gravemente amenazada por la evasión generalizada. Por tal situación se hizo necesario actualizar el sistema fiscal²¹. Dicha modernización tenía que abarcar desde los procedimientos administrativos hasta incluir una revisión completa de la estructura de los impuestos directos e indirectos; el proceso comprendería: ajustar los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, privatizar y liquidar algunas de las empresas públicas, modificar las políticas tributarias, simplificar de los trámites fiscales, aumentar la capacidad del gobierno para recaudar impuestos, ampliar la base del impuesto sobre la renta, disminuir las tasas fiscales marginales y combatir la elusión y evasión fiscal.

²¹ Véase al respecto: "Criterios Generales de Política Económica" para la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1989-1994. Presidencia de la República. *Hasta 1992 su realización por escrito estuvo a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto. A partir de 1992 su elaboración está a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

TABLA C.

REFORMAS FISCALES A ALGUNOS IMPUESTOS EN 1987 Y 1989.			
IMPUESTO	Pre-diciembre sistema de 1986	Sistema de 1987-1988	Sistema de 1989
INGRESO DE LAS EMPRESAS			
Tasa (porcentaje)	42	35	37-35(a)
Deducción de depreciación	SI	SI	SI
Indización	CONDICIONADA(b)	LLENA	LLENA
Intereses y deducciones por la pérdida en el cambio externo	NOMINAL	REAL	REAL
Impuestos a las ganancias de capital	SI	SI	SI
Tasa (porcentaje)	42	35	35
Indización	SI (c)	SI	SI
Indización de inventarios	SI	SI (llena)	SI (llena)
Dividendos, deducibles	SI	SI	NO
ACTIVOS (tasa porcentual)	NO	NO	2 (d)
INGRESO PERSONAL			
Dividendos (tasa porcentual)	55 (e)	50 (e)	10 (e),(f)
Ingreso de intereses (tasa porcentual)	21 (g)	21 (g)	21 (g)
Ganancias de capital	SI (h)	SI (h)	SI (h)
Ingreso personal y otros Ingresos (tasa porcentual)	55	50 (i)	40

(a) En 1989 la tasa sería de 37%; en 1990 de 36% y de 1991 en adelante de 35%.

(b) La depreciación puede ser indizada en proporción directa a la posición de los activos financieros netos de la empresa.

(c) Las ganancias provenientes de uniones, reducciones y liquidaciones no fueron indizadas.

(d) Este impuesto debe ser abonado en la cuenta de impuestos a los ingresos de las empresas.

(e) La misma tasa se aplica a las remesas de dividendos provenientes de subsidios externos a través de la aplicación de un impuesto definitivo de retención de la fuente.

(f) Los dividendos provenientes de los beneficios corrientes netos pagan el 40%.

(g) El 21% se aplica a flujos de ingresos originados por intereses desde los primeros 12 puntos porcentuales en depósitos; los flujos de ingresos adicionales están exentos.

(h) Las ganancias de capital obtenidas a través de las ventas en intercambios de stocks mexicanos están exentas.

(i) En 1987 el impuesto al ingreso personal era del 55%.

FUENTE: Elaboración propia con base en: LUSTIG, Nora. The remaking of the economy. Ed. Brookings Institution. Washington, D.C. E.U.A. 1992. p. 102.

En relación con la deuda externa del sector público, en agosto de 1982 el gobierno de México congeló las cuentas en dólares y declaró una moratoria en el pago de su deuda externa producto de la implementación de un ajuste formado por un conjunto de políticas carentes de un patrón ordenado. La situación en que se encontraba el sector público motivó en los años siguientes un importante crecimiento de los pagos de intereses de la deuda interna, que pasaron de 6.6% del PIB a 10.9%²² entre 1985 y 1986. Para 1986-1987 el precio internacional del petróleo cayó de 25 a 11.8 dólares por barril, lo que determinó una nueva crisis en la economía mexicana, obligando al gobierno a un incremento de sus requerimientos financieros. Los resultados superavitarios de la balanza en cuenta corriente se fomentaron con un intenso programa de apoyo a las exportaciones no petroleras y la contención de las importaciones de bienes y servicios, para compensar el desplome de los precios internacionales del petróleo.

Debido a factores favorables en la economía internacional y en la comunidad financiera (suficiencia de reservas), se otorgaron concesiones a México a partir de 1989, ya que los acreedores reconocieron que el problema de las transferencias externas eran el obstáculo principal para salir del endeudamiento y se concluyó que era necesario renegociar la deuda. En ese año, se plantearon las condiciones para la disminución de las transferencias de recursos al exterior, es decir, la reducción del principal y la reducción del servicio de la deuda.

²² Los porcentajes se obtuvieron de: Carciofi, Ricardo. et. al. Reformas Tributarias de América Latina. Análisis de experiencias durante la década de los años ochenta. CEPAL. Chile. 1994. p. 222.

CAPITULO I. LOS INGRESOS PUBLICOS.

TEORIA GENERAL DEL INGRESO PUBLICO.

¿Qué son los Ingresos públicos?

Los Ingresos públicos son los recursos del Estado, es decir, son el conjunto de medios financieros que se allega el sector público para cubrir sus planes y programas. En una economía de mercado, provienen de distintas fuentes y pueden ser clasificados desde diferentes puntos de vista, pero a pesar del desarrollo teórico de su diferenciación, ha perdido importancia práctica por la preponderancia casi absoluta de los de carácter impositivo en las economías de tipo capitalista. Para R. Musgrave "los ingresos de un gobierno pueden tomar la forma de impuestos, tasas o empréstitos"²³. Los ingresos públicos son de vital importancia para las funciones del Estado, ya que son la fuente de recursos que va a financiar el gasto público. Enrique Arriaga afirma que los ingresos públicos²⁴ se constituyen de los recursos que recaudan el sector central y el sector paraestatal, y también pueden considerarse como tales, los que tienen como origen el endeudamiento público.

Origen de los Ingresos públicos.

Los Ingresos públicos tienen su origen en la necesidad por parte del Estado, de disponer de medios para realizar aquellas funciones que el monto de recursos deberá reunir. Los ingresos del Estado Moderno tienen su origen en las antiguas regaldas, que eran privilegio del señor o soberano a fin de obtener dinero para sus necesidades personales o para desarrollar actividades de interés general. A principios del siglo XVII se estableció una diferencia entre regaldas mayores y menores. Las primeras se destinaban al sostenimiento del soberano y las segundas al derecho de propiedad e industriales, como el derecho de acuñación, etc.

²³ Musgrave, Richard A. y Peggy B. Hacienda Pública. Teórica y aplicada. Ed. McGraw-Hill. México. 1993. p. 255.

²⁴ Véase: Arriaga Conchas, Enrique. Finanzas Públicas de México. IPN. México. 1992. p. 95.

Clasificaciones de los Ingresos públicos.

Los ingresos públicos se pueden clasificar de diversas maneras según el criterio que se aplique. Se puede hacer tomando en consideración: la naturaleza económica, la voluntad de los particulares, el beneficio de los particulares, la fuente económica y la periodicidad.

Por su naturaleza económica.

- Ingresos por cuenta de renta.
- Ingresos por cuenta de capital.

La ONU²⁵ divide a los ingresos públicos en tres grandes rubros: ingresos tributarios y no tributarios; impuestos directos e indirectos e ingresos procedentes de la cuenta de la renta privada e ingresos provenientes de la cuenta de capital privado, que se asemeja un poco a esta clasificación.

Por la voluntad de los particulares.

- Ingresos de derecho privado u originarios (productos).
- Ingresos de derecho público o derivados (Impuestos y derechos).

Ernesto Flores Zavala²⁶ utiliza esta clasificación para definir a los ingresos ordinarios del sector público.

Por el beneficio de los particulares.

- Precios públicos.
- Impuestos.
- Tasas y
- Contribuciones especiales.

Dalton²⁷ divide a los ingresos públicos en precios e impuestos (sobre esto hace una subdivisión de los mismos); clasificación que es semejante a la descrita en este punto.

Por su fuente económica.

- Ingresos procedentes de la economía pública (provenientes del sector público nacional y transferencias públicas desde el extranjero).

²⁵ Véase ONU en: Retckiman K., Benjamín. Finanzas Públicas. SUA. Facultad de Economía. UNAM. México. 1982. p. 93.

²⁶ Véase: Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Ed. Porrúa, 3a. edición. México. 1955. p. 20.

²⁷ Véase Dalton en: Retckiman K., Benjamín. Finanzas Públicas. SUA. Facultad de Economía. UNAM. México. 1982. p. 92.

- ingresos procedentes de la economía privada (por contraprestación).

Por su periodicidad.

- Ingresos ordinarios.
- Ingresos extraordinarios.

Esta es la clasificación que emplea Ernesto Flores Zavala²⁸ y es una de las más utilizadas en México. De esta clasificación se hacen subdivisiones dentro de los dos rubros que más adelante se definirán ampliamente.

De las anteriores clasificaciones puede haber subclasificaciones dentro de cada una de ellas, pero aquí sólo interesa resaltar que los ingresos públicos pueden ser clasificados desde diferentes puntos de vista, de acuerdo al interés y objetivos que se tengan.

LOS INGRESOS PUBLICOS EN MEXICO.

Clasificación de los Ingresos públicos en México.

Para realizar esta clasificación se retomaron los conceptos utilizados por Ernesto Flores Zavala²⁹ y Giorgio Brosio³⁰ en sus respectivas teorías, adecuando ambas al caso de México, así como algunas definiciones del Código Fiscal de la Federación³¹.

Los ingresos públicos en México se clasifican en ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios. El organigrama 2 muestra la estructura de estos ingresos y posteriormente se define cada uno de los rubros contenidos.

²⁸ Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Ed. Porrúa, 3a. edición. México, 1955. p. 20.

²⁹ Véase: op. cit. p. 20.

³⁰ Véase: Brosio, Giorgio. Las Finanzas Públicas. Colección: El mundo contemporáneo. Ed. Oikos-Tau. Barcelona, 1990. pp. 38-47.

³¹ Código Fiscal de la Federación. Leyes y Códigos de México. 46a. edición. Colección Porrúa. México, 1994.

ORGANIGRAMA 2.



FUENTE: Elaboración propia con base en: INEGI. El ABC de las finanzas públicas. México, 1994. p. 7.

Ingresos públicos ordinarios.

Los **ingresos públicos ordinarios** son los que se perciben en forma regular repitiéndose en cada ejercicio fiscal y en un presupuesto establecido que deben cubrir enteramente los gastos ordinarios del Estado. Desde el punto de vista

económico, los ingresos ordinarios se dividen en ingresos corrientes e ingresos de capital. Son **Ingresos corrientes** los propios de la actividad del Estado y se clasifican en ingresos tributarios y no tributarios. Son **Ingresos de capital** los que provienen de la realización del patrimonio estatal, como son las ventas por remate de activos físicos.

Los **ingresos tributarios** son llamados también impuestos, y se dividen en impuestos directos o al ingreso e impuestos indirectos (que se describen ampliamente en los capítulos II y III).

Los **Impuestos** son por definición, una captación coactiva de dinero efectuada por el Estado o por los órganos delegados por éste. Son cantidades de dinero que el poder público percibe de las personas físicas y morales, en su calidad de causantes, en los términos establecidos en las distintas leyes impositivas de los estados o municipios, tales como los aplicados a los ingresos personales, sobre capitales y sus rendimientos, y adicionales por construcción de obras públicas, etc. Su pago no corresponde al goce de determinados servicios públicos, sino que deriva del poder que posee la estructura política, es decir, son pagos obligatorios y sin contraprestación. La función más importante de los impuestos es cubrir los gastos del Estado, pero no es la única.

Los impuestos también pueden utilizarse como instrumentos de asignación de recursos. Esta función puede desarrollarse en dos direcciones:

- Operando a nivel del consumo: generalmente "los bienes de consumo suntuario son gravados con tasas elevadas, mientras que los bienes de primera necesidad gozan de un tratamiento preferencial.
- Influyendo a nivel de la generación del ingreso: los ingresos por inversión y los de capital se encuentran sometidos normalmente a un régimen favorable"³².

Los **ingresos no tributarios**³³ no tienen el carácter de coercitividad y existe una contraprestación, es decir, son cubiertos con un determinado pago y a cambio se recibe un bien o un servicio. Se clasifican como ingresos no tributarios: los derechos, productos y aprovechamientos, que se definen como sigue:

Los **derechos**³⁴ son los pagos que se hacen por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación, así como por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público (que pueden ser por medio de, por medio de la Federación, los estados y municipios), excepto cuando se presten por

³² Brosio, Giorgio. Las Finanzas Públicas. Colección: El mundo contemporáneo. Ed. Oikos-Tau. Barcelona, 1990. pp. 39-40.

³³ Véanse conceptos en: Código Fiscal de la Federación. Leyes y Códigos de México. 46a. edición. Colección Porrúa. México. 1994. pp. 13-14.

³⁴ Véase: op. cit. p. 13.

organismos descentralizados u órganos desconcentrados, cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley de Derechos. Son derechos también, las contribuciones o pagos que se hacen a los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado. Es importante mencionar que en el Código Fiscal de la Federación³⁵ se cita a los derechos como una contribución, ya que se agrupan en el mismo rubro que contiene a los impuestos, aportaciones a la seguridad social y contribuciones de mejoras; por lo que se puede entender que los derechos pasan a formar parte de los ingresos tributarios del Gobierno Federal, sin embargo, en las publicaciones oficiales (como las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México) hasta 1994, los derechos se siguen clasificando dentro del rubro de Ingresos no tributarios, por lo cual en este trabajo se toman de esta forma. La tabla D muestra algunos de los principales derechos.

TABLA D.

PRINCIPALES DERECHOS
<ul style="list-style-type: none"> • Licencias. • Refrendos. • Registros de: matrimonios, nacimientos, defunciones. • Permisos por explotación de recursos naturales como son: <ul style="list-style-type: none"> hidrocarburos minas tala de bosques, etc.

Los **productos**³⁶ son los pagos que se hacen por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado, tales como enajenación o venta de inmuebles, arrendamiento o subarrendamiento de bienes del Estado o municipios, etc. Los ingresos que se obtengan por productos deberán destinarse a las dependencias que enajenen los bienes, otorguen su uso o presten los servicios para cubrir gastos de operación, conservación, mantenimiento e inversión, hasta por el monto que señale el presupuesto de egresos que les haya sido autorizado. Los principales productos se muestran en la tabla E.

³⁵ Véase: op. cit. Artículo 20. p. 12.

³⁶ Véase: op. cit. p. 14

TABLA E.

PRINCIPALES PRODUCTOS	
<p>Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Explotación de tierras y aguas. • Arrendamiento de tierras locales y construcciones. • Enajenación de bienes (muebles o inmuebles). • Intereses y utilidades de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, de la Lotería Nacional, de pronósticos deportivos para la asistencia pública. • Otros. 	<p>Servicios que no corresponden a funciones de derecho público.</p>

Los **aprovechamientos**³⁷ son ingresos que el Estado percibe por funciones de derecho público, diferentes de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Ejemplos de aprovechamientos son: reintegros a cuenta de impuestos, ingresos no recurrentes y otras recuperaciones. Los ingresos obtenidos por aprovechamientos se destinan a cubrir los gastos de operación, conservación, mantenimiento e inversión hasta por el monto autorizado en el presupuesto de la entidad a la que se otorgue el uso o aprovechamiento de bienes o el servicio por el cual se cobre el aprovechamiento. La tabla F muestra los principales aprovechamientos.

TABLA F.

PRINCIPALES APROVECHAMIENTOS.
<ul style="list-style-type: none"> • Reintegros. • Recuperaciones de capital. • Aportaciones de los estados y municipios y particulares para el servicio del sistema escolar federalizado. • Cooperaciones de los gobiernos de los estados y municipios y de particulares para alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, y para otras obras públicas. • Indemnizaciones.

³⁷ Véase: op. cit. p. 14.

Ingresos públicos extraordinarios.

Los **Ingresos públicos extraordinarios** son aquellos que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones extraordinarias, como puede ser en casos de guerra, epidemia, catástrofes naturales, crisis económicas (déficit público), entre otras causas. Los ingresos extraordinarios más comunes son la deuda pública y la venta de bienes públicos.

La **deuda pública** es el conjunto de préstamos al Estado, realizados mediante obligaciones que éste emite y coloca como deuda pública, ya sea en el exterior o en el interior del país, para cubrir gastos que no pueden satisfacerse con los ingresos ordinarios o normales. La deuda pública es considerada como un ingreso extraordinario por su periodicidad. La deuda pública, tradicionalmente, ha constituido una modalidad de ingreso excepcional, pero actualmente se ha convertido en un tipo normal de cobertura del gasto público, sobre todo en los casos de grandes programas de inversión. (En el capítulo IV se abunda más sobre la deuda pública).

Bajo condiciones normales, la existencia de un volumen consistente de deuda pública³⁸ es considerada como un útil instrumento del manejo monetario. Mediante la política de emisión de deuda pública (principalmente con la determinación de la tasa real de rendimiento), el gobierno establece el nivel y la estructura de las tasas de interés, mientras que a través de las operaciones de mercado abierto, es decir, de la compra y venta de títulos, interviene variando el volumen de liquidez existente en la economía. Esto ocurre cuando la deuda emitida es colocada en el banco central³⁹, a cambio de papel moneda emitido por un monto correspondiente.

La **venta de los bienes públicos** ha constituido, tradicionalmente, una fuente importante de ingresos para cubrir los gastos del Estado. En el caso de México, los ingresos por la venta de petróleo, por ejemplo, tiempo atrás, fueron una importante fuente de financiamiento del gasto público; mientras que en años recientes se obtuvieron ingresos mediante la venta de empresas públicas.

³⁸ Véase: Brosio, Giorgio. Las Finanzas Públicas. Colección: El mundo contemporáneo. Ed. Oikos-Tau. Barcelona. 1990. p. 45.

³⁹ Véase definición en el glosario. p. 116.

División cuantitativa de los Ingresos públicos en México.⁴⁰

De acuerdo con la metodología del Banco de México, los **Ingresos del sector público**⁴¹ son los recursos obtenidos a través del Gobierno Federal (por medio del sistema tributario y los ingresos no tributarios) y los generados por la venta de bienes y servicios que producen los organismos y empresas del sector público. Aquí se excluyen los recursos derivados de financiamientos. Los cuadros del anexo estadístico incluidos en este trabajo están realizados con base en la clasificación del Banco de México aquí presentada.

Para efectos cuantitativos, los ingresos del sector público mexicano se contabilizan en dos grandes rubros:

- Ingresos del Gobierno Federal.
- Ingresos del Sector Paraestatal.

Definición de los Ingresos del Gobierno Federal.

Ingresos presupuestales del Gobierno Federal. Son los recursos consignados en las fracciones de la Ley de Ingresos de la Federación y que concretamente se expresan en impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

Ingresos totales. Se refiere al total de las percepciones del Gobierno Federal. Se dividen en ingresos por Pemex e Ingresos sin Pemex:

Ingresos por Pemex. Este rubro se refiere a la recaudación derivada del régimen fiscal que se le aplica a esta empresa a través de cuotas diarias y mensuales, así como el gravamen sobre consumo interno, exploración, producción y exportación de petróleo y derivados y otras cuotas. Aquí se excluyen: la recaudación por el impuesto especial a la gasolina y la retención del impuesto al valor agregado derivada de las ventas internas, ya que dichos montos están registrados como parte de impuestos especiales a la producción y servicios y en el total de IVA, respectivamente.

⁴⁰ Esta división se hizo con base en: Banco de México. Indicadores: Metodología. Acervo Histórico. Banco de México. México. 1987.

⁴¹ Véase: op. cit. p. l-f.

Ingresos sin Pemex. Aquí se agrupan los ingresos tributarios y no tributarios del Gobierno Federal.

- **Ingresos tributarios.** Son los ingresos que obtiene el Gobierno Federal de las prestaciones, que en forma unilateral y obligatoria realizan los particulares, para contribuir en el financiamiento del gasto público, de acuerdo a lo señalado en las leyes. Dicho de otra manera, son los impuestos federales que gravan las diversas fuentes de ingreso, la compra-venta, el consumo y las transferencias entre las personas. Los principales ingresos tributarios son: el impuesto sobre la renta aplicado a personas físicas, sociedades mercantiles y otros; los impuestos especiales como el impuesto al valor agregado y los que gravan tanto a las importaciones como a la exportación; finalmente, el renglón de otros ingresos tributarios se refiere a los impuestos asociados a la explotación de recursos naturales (excepto petróleo), migración, timbre, herencia, etc.
- **Ingresos no tributarios.** Son los ingresos que el Gobierno Federal obtiene de la contraprestación de un servicio público, del pago del uso de explotación de los bienes del dominio público y privado, y de la aplicación de multas, recargos y otros ingresos señalados en la Ley de Ingresos, es decir, son los recibidos por concepto de derechos, productos, aprovechamientos y accesorios. Estos se definen, para efectos cuantitativos, como sigue:
 - **Derechos.** Se refiere a los ingresos recibidos por el pago de servicios de carácter administrativo prestados por él.
 - **Productos.** Son los ingresos recibidos por actividades de explotación de bienes patrimoniales así como los derivados de loterías y colocación de empréstitos, principalmente.
 - **Aprovechamientos.** Son los ingresos generados por la falta de pago de contribuciones fiscales, descuentos de Cetes, etc. Incluye ingresos de capital clasificados como recuperaciones de capital, los cuales son generados a consecuencia de la realización del activo del Estado. Se refiere también a multas, rezagos, recargos generados exclusivamente por la morosidad de los contribuyentes así como otros ingresos ordinarios no clasificados en los conceptos anteriores.

Definición de los Ingresos del sector paraestatal.

El sector paraestatal, dentro de la contabilidad de las operaciones financieras del sector público está integrado por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, excluyendo las empresas financieras (banca comercial y de desarrollo, fideicomisos).

El sector paraestatal se divide en:

- Sector paraestatal controlado por el presupuesto de la Federación, integrado por los organismos y empresas de control presupuestal.
- Sector paraestatal fuera del presupuesto de la Federación o sector extrapresupuestal, integrado por los organismos y empresas fuera de presupuesto.

Para fines prácticos, el **sector paraestatal presupuestal** a su vez se divide en: sector paraestatal presupuestal petrolero y no petrolero, y es identificado también como organismos y empresas de control presupuestal directo. El sector paraestatal presupuestal no petrolero está integrado por los organismos y empresas públicos diferentes de Pemex y el sector paraestatal presupuestal petrolero está integrado por Pemex y sus organismos subsidiarios. A su vez, el **sector paraestatal fuera de presupuesto** se compone de aquellos organismos y empresas que están fuera del presupuesto de la Federación y es identificado también como organismos y empresas de control presupuestal indirecto. Posteriormente se mencionarán dichos sectores nombrándolos indistintamente.

Ingresos del sector paraestatal. Son los recursos que obtienen los organismos descentralizados y empresas públicas por la venta de los bienes y servicios que producen y por el financiamiento tanto interno como externo.

Ingresos de los organismos y empresas del sector público. Se consideran los ingresos totales de los organismos y empresas dentro del presupuesto y los ingresos totales del sector fuera de presupuesto, pero sin considerar las deducciones de los impuestos que pagan al Gobierno Federal.

Ingreso total. Es el total de percepciones de la entidad en cuestión por la venta de bienes y/o servicios, venta de activos de la empresa, subsidios y aportaciones que recibe del Gobierno Federal. Este ingreso total se divide en:

- **Ingresos corrientes.** Son las percepciones por las actividades de derecho público, ventas de bienes y servicios internas y externas, cuotas y otros ingresos diferentes de la actividad principal. En el concepto OTROS, se incluyen los ingresos derivados de la venta de bienes y servicios diferentes de la actividad principal de la empresa y organismo de que se trate.

- **Ingresos de capital.** Son las percepciones provenientes de la venta de algunos bienes de su patrimonio.
- **Transferencias corrientes.** Son los subsidios que recibe por parte del Gobierno Federal.
- **Transferencias de capital.** Son las aportaciones que recibe del Gobierno Federal para gastos de operación y programas de inversiones.

Ingresos del D.D.F. Se dividen en propios, participaciones y transferencias que recibe del Gobierno Federal. Los ingresos propios se refieren a la recaudación de impuestos locales, así como derechos, productos y aprovechamientos englobados en los Ingresos propios no tributarios.

Política de Ingresos públicos 1989-1994.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se planteó la necesidad de reformar la **política de ingresos públicos**⁴², a fin de suministrar recursos no inflacionarios al sector público para su mejor funcionamiento.

La política de ingresos públicos planteada para el periodo 1989-1994 tuvo como objetivos principales:

- fortalecer las finanzas públicas;
- consolidar la reforma fiscal;
- incrementar los ingresos provenientes de los precios y tarifas de los organismos y empresas públicos, así como su sano financiamiento.

A esos objetivos respondieron las medidas de:

- incrementar las fuentes de ingreso más estables;
- modificación en el IVA (disminución de la tasa de 15% y 20% a 10%) e ISR en favor de las clases más desprotegidas.
- ajuste en los precios y tarifas con base en su referencia internacional. Se aumentaron precios de las gasolinas Nova y Magna, de este modo, se cambió la estructura de la recaudación en favor de los grupos de menores ingresos, en cuya canasta de consumo pesaba relativamente poco la gasolina, mientras que la disminución del IVA les benefició significativamente además, se estimuló el ahorro de recursos no renovables y la protección del ambiente. Lo anterior, aunado a los

⁴² Véase: Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. SPP. México. Junio, 1989.

aumentos del precio del diesel y gas natural, y al incremento de las tarifas eléctricas, fortaleció la situación financiera del sector paraestatal.

Un cambio estructural en la **política de ingresos públicos del Gobierno Federal** fue que se logró disminuir la dependencia de los ingresos petroleros; la "despetrolización" significó que se fortalecieran las fuentes de recursos más estables y permanentes.

Política tributaria⁴³.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, la política tributaria tuvo como prioridad llevar a cabo una reforma fiscal, que combinara la ampliación de las bases tributarias de los distintos impuestos y del número de contribuyentes, con menores tasas impositivas.

La reforma fiscal tuvo como propósitos fundamentales:

- Racionalizar las bases especiales de tributación.
- Reducir el número de gravámenes federales.
- Eliminar tratamientos preferenciales y subsidios, injustificados, con el propósito de disminuir las distorsiones que propician en el proceso de asignación de recursos.
- Reducir tasas impositivas y llevarlas a niveles competitivos en relación con las de los principales socios comerciales.
- Modificar el impuesto sobre la renta a personas físicas.
- Ampliar la base gravable y el número de contribuyentes.
- Mejorar los procesos de auditoría y vigilancia del pago de impuestos, para disminuir las prácticas de evasión⁴⁴ y elusión⁴⁵ de impuestos.
- Simplificar las disposiciones y trámites fiscales, para conceder mayores facilidades a los contribuyentes en el pago oportuno de sus obligaciones.

⁴³ Véase: op. cit. p. 59.

⁴⁴ Véase definición en el glosario. p. 118.

⁴⁵ Véase definición en el glosario. p. 117.

Política de ingresos del sector paraestatal 1989-1994.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994⁴⁶ se estableció que esta política tendría como objetivo fundamental contribuir al abatimiento de la inflación mediante el fortalecimiento de las finanzas públicas. A dicho fortalecimiento contribuiría mediante el ajuste de algunos precios y tarifas que tuvieran rezagos significativos, así como la eliminación de subsidios de escasa justificación económica y social, y reducir al mínimo el efecto sobre el poder adquisitivo de la población. La política buscaría por otro lado, vincular la evolución de sus precios y tarifas con la cotización Internacional. Dentro de los bienes y servicios que no se comercian entre países, asegurar una relación adecuada entre precio y costo de producción.

Política de precios y tarifas.

La recaudación de ingresos de los precios y tarifas por la venta de bienes y servicios producidos por organismos y empresas públicos, constituyen una fuente importante de financiamiento del gasto público.

Cuando hablamos de precios públicos nos referimos al precio que debemos pagar por los servicios que recibimos a cambio por parte del Estado; obviamente se trata de servicios de utilidad pública, que conforman la parte del entorno público más parecido al del mercado, y donde la utilización del precio representa, además de una fuente de ingreso, un instrumento de racionamiento de la producción entre los consumidores individuales. Los precios públicos constituyen un medio para financiar la producción de aquellos bienes y servicios para los cuales se puede calcular la cantidad que corresponde a cada consumidor individual.

Por otro lado, "la estructura de las tarifas públicas se define a partir de una política discriminatoria; es decir, no es determinada por la calidad de las prestaciones recibidas por los consumidores, sino que existe una compensación entre éstos, determinada por criterios de redistribución"⁴⁷.

Definición de política de precios y tarifas. Es el conjunto de normas, criterios, lineamientos y acciones que se establecen para regular y fijar la cantidad de ingresos provenientes de la venta de bienes y servicios que produce el sector público, a través de sus dependencias y entidades. Se consideran también en esta política los topes máximos de precios y tarifas que establece el sector público a los particulares.

⁴⁶ Véase: Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. SPP. México. Junio, 1989. p. 60.

⁴⁷ Op. cit. p. 39.

La **política de precios y tarifas públicos** a lo largo del periodo de estudio, tuvo como propósitos fundamentales, los siguientes:

- propiciar y fortalecer el sano financiamiento de las empresas del Estado;
- disminuir los rezagos más significativos, para evitar el surgimiento de subsidios injustificados a través de un esquema de precios y tarifas realista y congruente con la competitividad internacional.

Desde 1989, se diseñó una **política de precios y tarifas públicos**⁴⁸ capaz de proveer recursos al propio sector; establecida con base en su referencia internacional y costos de producción. La determinación de los precios y tarifas públicos estuvo basada en criterios de competitividad internacional. En el contexto del federalismo, se fortalecieron las participaciones a los estados y municipios y se amplió selectivamente la canalización de estímulos fiscales para apoyar a sectores y actividades prioritarias.

La **política de precios y tarifas públicos** cumplió con los siguientes objetivos:

- respondió al objetivo de abatir la inflación;
- saneamiento financiero de las entidades públicas;
- se mantuvo un criterio selectivo en la aplicación de los subsidios en función del costo real del bien cotizado internacionalmente o servicio ofrecido y su efecto en los beneficiarios, eliminando aquéllos de escasa justificación social y económica;
- se realizaron ajustes congruentes con la cotización real de los bienes y servicios, que presentaban rezagos significativos, considerando las variaciones de los precios de referencia internacional, es decir, una relación adecuada precio-costo. En este sentido, se ajustaron los precios de algunos bienes y servicios públicos. Los cambios más relevantes efectuados durante el periodo 1989-1994 a los **precios y tarifas** de algunos bienes y servicios públicos, fueron los siguientes:
 - reducción del ritmo de deslizamiento mensual de las tarifas eléctricas de consumo doméstico, comerciales y de uso temporal;
 - eliminación del desliz mensual aplicado a la tarifa para bombeo de agua para riego agrícola con el fin de apoyar a este sector;

⁴⁸ Véase: op. cit. p. 60.

- reducción del ritmo de deslizamiento mensual en el precio promedio ponderado de las gasolinas en la región denominada resto del país;
- disminución del ritmo de deslizamiento mensual en el precio promedio del gas LP de carburación, cuyo precio está vinculado al de la gasolina Nova;
- ajuste automático de los precios de los combustibles automotrices en la zona fronteriza;
- disminución del diferencial entre las gasolinas magna y nova;
- disminución en tarifas de servicios aeroportuarios e instrumentación de una tarifa de horario nocturno;
- en apoyo al sector industrial, el servicio de carga del ferrocarril redujo sus tarifas en 10% y éstas se sometieron a un proceso de desregulación para dar mayor flexibilidad comercial al organismo.

El incremento del precio de la gasolina en 1990, junto con el de algunos otros petrolíferos, fue necesario para corregir un rezago que propició el exceso de consumo, elevadas importaciones de la misma para hacer frente a la demanda y un subsidio creciente. Al mismo tiempo, la situación que prevaleció en el mercado petrolero mundial resaltó la necesidad de evitar el dispendio en el uso de los recursos no renovables. Para compensar el necesario incremento del precio de la gasolina, los aumentos de otros precios y tarifas del sector público con fuerte impacto en el consumidor, se limitaron a porcentajes que no rebasaron el 10%.

En resumen, el comportamiento de la política de precios y tarifas públicos se explicó por los esfuerzos dirigidos a mantener, sin cambio, los precios que más incidieran en la economía familiar, al mismo tiempo que promovió el sano financiamiento de las actividades de la empresa pública⁴⁹.

Reestructuración del sector paraestatal 1989-1994.

El sector paraestatal en México ha desempeñado un importante papel dentro del sector público y en la economía en general, al demandar bienes y servicios. Por ley, el Estado participa en la totalidad de las ramas de petróleo y otros hidrocarburos, y generación de energía eléctrica. También interviene en otras áreas productivas así como en los campos de la educación, la salud y la vivienda, entre otros.

⁴⁹ Véase definición en el glosario. p. 117.

Durante algunos años el sector paraestatal presentó un crecimiento acelerado (en 1982 el universo de entidades públicas era de 1155 empresas -cifra tomada del Informe de Ejecución 1994. PND. 1994. p. 272) no como resultado de una política bien trazada con fines de crecimiento, sino de manera coyuntural intervino en ramas productivas que no eran prioritarias, que lo hacían Ineficiente e Incapaz de conducir sanamente la situación financiera de las empresas. Por lo anterior, fue necesaria la reestructuración de este sector.

A partir de 1983 se dio inicio al proceso de desincorporación de empresas que tuvo como objetivos: liquidar empresas que ya habían cumplido los objetivos que les dieron origen o que carecían de viabilidad económica; complementar empresas que duplicaban funciones; transferir empresas a donde tuvieran mejor asignación y vender las que no fueran rentables dada su situación económica y condiciones de viabilidad.

A lo largo del gobierno de Carlos Salinas de Gortari se hicieron reformas al Estado, que implicaron la **reestructuración del sector paraestatal**. El proceso de redimensionamiento del sector público permitió que el Gobierno Federal obtuviera cuantiosos Ingresos, que dada la naturaleza extraordinaria y no recurrente de las desincorporaciones, los Ingresos así obtenidos no se usaron para financiar gastos ordinarios del ejercicio, sino para disminuir la deuda del sector público. Por otro lado, se fortalecieron las empresas estratégicas. A partir de diciembre de 1990, con los recursos generados por el aumento temporal de los precios del petróleo y los provenientes de la venta de empresas, se creó el **Fondo de Contingencia**, que al cierre de septiembre de 1994 presentaba un saldo de 521.1 millones de nuevos pesos (cifra tomada del Informe de Ejecución 1994. PND. 1994. p. 273). Con recursos provenientes de dicho fondo y del superávit fiscal se redujo radicalmente el endeudamiento público.

La estrategia de reestructuración⁵⁰, de acuerdo a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, estuvo basada en dos principios fundamentales: la desincorporación de entidades no estratégicas ni prioritarias; y el fortalecimiento y reorganización funcional y administrativa, de las que si lo eran. En cuanto a las entidades cuyos objetivos justificaban su **permanencia en el sector público**, las acciones se enfocaron a mejorar su estructura y organización administrativa para operar con mayor eficiencia y competitividad, así como para fortalecer su contribución al desarrollo de metas globales y sectoriales en materia de producción de insumos básicos, comercialización de bienes de primera necesidad, ampliación de la infraestructura física que requiere el crecimiento, y a la prestación de servicios sociales prioritarios, como educación y salud.

⁵⁰ Véase: Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. SPP. México. Junio, 1989. pp. 89-91.

En cuanto a la **desincorporación de empresas públicas**⁵¹, las propuestas formuladas por los distintos sectores tomaron en consideración los lineamientos de política económica en vigor, el desenvolvimiento macroeconómico del país en el corto y el mediano plazos, la situación financiera, operativa, jurídica y laboral de las entidades al momento de la propuesta, y los efectos de su desincorporación en los ámbitos económico y social; lo que permitió determinar la forma más adecuada para proceder a la baja de la entidad en cuestión. El cuadro 2 muestra el número de entidades y los diferentes procedimientos de desincorporación.

CUADRO 2.

REDIMENSIONAMIENTO DEL SECTOR PARAESTATAL		
CONCEPTO	1988 1/	1994 2/
Universo de entidades	618	254
Procesos de desincorporaciones concluidos	-	418
- Liquidación y extinción	-	203
- Fusión	-	17
- Transferencia a gobiernos estatales	-	11
- Venta	-	160
- LFEP 3/	-	27
Creación de nuevas entidades	-	47
Desincorporaciones en proceso	204	38
- Liquidación y extinción	117	26
- Fusión	10	-
- Transferencia a gobiernos estatales	5	2
- Venta	72	10
Entidades vigentes	414	216
- Organismos descentralizados	90	81
- Empresas de participación estatal mayoritaria	252	106
- Fideicomisos públicos	72	29

1/ Son cifras al primero de diciembre.
 2/ Las desincorporaciones concluidas y la creación de nuevas entidades se consideran en términos acumulados entre el 1o. de diciembre de 1988 y el 15 de noviembre de 1994. En los conceptos restantes se presentan saldos al 15 de noviembre de 1994.
 3/ Se refiere a las entidades que dejaron de considerarse como tales, atendiendo a las disposiciones de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.
 FUENTE: Informe de Ejecución. Plan Nacional de Desarrollo. Presidencia de la República. p. 271.

⁵¹ Véase: Presidencia de la República. Informe de Ejecución 1994. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. SHCP. México. Noviembre, 1994. p. 271.

El proceso de desincorporación tuvo diferentes aspectos: liquidación, transferencia a gobiernos estatales o municipales, venta de empresas no prioritarias y fusión entre firmas del mismo sector. 416 empresas fueron desincorporadas, del total, 203 fueron liquidadas o extinguidas; 17 fusionadas; 11 transferidas a gobiernos estatales; 27 dejaron de considerarse como organismos y empresas públicas por no corresponder a las disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; y 160 fueron vendidas al sector privado y social.

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994⁵², se liquidaron o extinguieron las entidades que ya habían cumplido con sus objetivos o que carecían de viabilidad económica; se fusionaron empresas para mejorar el uso de recursos de cada una de ellas en diferentes propósitos, como la comercialización y complementación de procesos productivos; se transfirieron a gobiernos de los estados, empresas prioritarias de importancia regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo; y se vendieron aquellas empresas que sin ser estratégicas ni prioritarias dada su situación económica y condiciones de viabilidad resultó conveniente que fueran adquiridas por los sectores social o privado.

Entre las empresas que durante el periodo fueron privatizadas, fusionadas o liquidadas sobresalen:

- Aeronaves de México (AEROMEXICO) en 1988;
- Diesel Nacional (DINA) en 1989;
- Siderúrgica Nacional (SIDENA) en 1989;
- Productos Pesqueros Mexicanos (PROPEMEX) en 1989;
- Compañía Mexicana de Aviación privatizada en octubre de 1989;
- Banco Nacional Pesquero y Portuario liquidado en 1989.
- Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas (SICARTSA) en 1991;
- Altos Hornos de México (AHMSA) en 1991;
- Forestal Vicente Guerrero (FOVIGRO) en 1991;
- Teléfonos de México (TELMEX) en 1991;
- 18 instituciones de banca múltiple entre 1991 y 1992;
- Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (CONCARRIL) en 1992;

⁵² Véase: Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. SPP. México, Junio, 1989. p. 90.

- Fideicomisos para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA), para Créditos en Areas de Riego y Temporal, para el Desarrollo Urbano de la Ciudad Lázaro Cárdenas y para el Turismo Obrero en 1992;
- Productos Forestales Mexicanos (PROFORMEX) en 1992;
- Azúcar, S.A. de C.V. en 1993;
- Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX) en 1993;
- Empresas que conformaron el "Paquete de Medios de Comunicación" del Estado, privatizadas en 1993;
- Instituto Mexicano del Café (INMECAFE) en 1994;
- SIDERMEX;

De acuerdo al Informe de Ejecución 1994,⁵³ la enajenación de la participación accionaria del Gobierno Federal en las **entidades vendidas** a los sectores privado y social, se llevó a cabo a través de convocatorias y licitaciones públicas con bases claras y procedimientos homogéneos e imparciales. Asimismo, la **fusión** de entidades permitió mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos, a través de la integración y complementación de sus procesos productivos, de comercialización y administrativos. Por la adecuación del aspecto jurídico y los estatutos de algunas entidades, se concluyó que **dejarían de considerarse como parte de los organismos y empresas públicas** por no corresponder a las disposiciones de la Ley Federal de Empresas Paraestatales; tales fueron los casos del Banco de México y de los Talleres Gráficos de la Nación, entidades cuya naturaleza jurídica se modificó por no corresponder a dicha Ley. El Banco de México pasó de ser organismo descentralizado a organismo autónomo, es decir, que adquirió plena autonomía para asegurar su contribución al combate a la inflación y los Talleres, de empresa de participación estatal mayoritaria a órgano desconcentrado.

De las 11 entidades que se **transfirieron** a los gobiernos estatales, sobresalen por su importancia local y su contribución al desarrollo estatal:

- Los fideicomisos **Caleta de Xel-Ha** y **del Caribe** al estado de Quintana Roo;
- **Balneario de Agua Hedionda** y **Lago de Tequexquitengo** a Morelos;

⁵³ Véase: Poder Ejecutivo Federal. Informe de Ejecución 1994. Plan Nacional de Desarrollo. SHCP. México. Noviembre, 1994. p. 272.

- Bahía de Banderas a Nayarit y;
- Bahía de Zihuatanejo a Guerrero.

A finales de 1994, dentro del sector presupuestal quedaron 12 **empresas sujetas a control** y sin ser puestas en venta, ellas son:

- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS);
- Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE);
- Petróleos Mexicanos (PEMEX);
- Comisión Federal de Electricidad (CFE);
- Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO);
- Ferrocarriles Nacionales de México (FERRONALES);
- Lotería Nacional (LOTENAL);
- Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLFC);
- Productora e Importadora de Papel (PIPSA);
- Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CPFISC);
- Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA);
- Instituto Mexicano del Café (INMECAFE).

De las **entidades creadas** en el sexenio, destacan las siguientes:

- Filiales de Pemex creadas en 1992;
- Comisión Nacional de Derechos Humanos creada en 1992;
- Instituto Nacional de Capacitación Fiscal creado en 1992;
- Procuraduría Agraria creada en 1992;
- Administraciones Portuarias Integrales creadas en 1992 y 1993;
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, creada en 1993;

- Talleres Gráficos de la Nación, S.A. de C.V. creado en 1993;
- Televisión Metropolitana (Canal 22) creada en 1993;
- Instituto Mexicano de la Propiedad Intelectual creado en 1993;
- Luz y Fuerza del Centro creada en 1994;
- Fondo de Capitalización en Inversión del Sector Rural creado en 1994;
- Fondo de Cultura Económica creado en 1994;

De acuerdo al Informe de Ejecución 1994, los ingresos provenientes de la privatización de empresas fueron depositados en el **Fondo de Contingencia para caídas eventuales del precio del Petróleo**, creado en diciembre de 1990, para hacer frente a eventuales caídas del precio del petróleo en los mercados internacionales. Desde la creación del fondo hasta el tercer trimestre de 1994 ingresaron al mismo 78,821.4 millones de nuevos pesos; dicho monto incluye los recursos derivados de la liquidación del Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA) y los intereses generados por 7,401.4 y 3,059.7 millones de nuevos pesos respectivamente. Del monto total 73,222.7 millones de nuevos pesos se utilizaron para amortizar deuda pública en forma anticipada con lo cual se ahorró un volumen importante de recursos por el pago de intereses; 2,079.4 millones para la compra de coberturas financieras contra posibles caídas en el precio internacional del petróleo y eventuales aumentos en las tasas de interés internacionales; y 2,998.2 millones de nuevos pesos para realizar inversiones financieras en la banca de desarrollo y algunos fondos de fomento. Con lo anterior, al cierre de septiembre el Fondo de Contingencia presentó un saldo de 521.1 millones de nuevos pesos⁵⁴.

En diciembre de 1988, las 414 entidades paraestatales reflejaban la participación del Estado en 50 ramas de actividad económica, en 28 de las cuales lo hacía de manera intensiva. Al 31 de diciembre de 1994 se retiró completamente de 21 ramas, quedando 215 entidades paraestatales, de las cuales 38 se encuentran en proceso de desincorporación. En el cuadro 3 y la gráfica 1 se pueden observar los cambios ocurridos en el número de empresas públicas existentes de 1988 a 1994.

⁵⁴ Las cifras contenidas en este párrafo fueron tomadas de: op. cit. p. 273.

CUADRO 3.

DESINCORPORACION DE EMPRESAS PUBLICAS							
CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Empresas públicas existentes 1/	414	379	280	241	217	210	215
Organismos descentralizados	90	88	82	78	82	82	81
Empresas de particip. estatal mayorit.2/	252	229	147	120	100	98	106
Fideicomisos	72	62	51	43	35	30	28

1/ Existentes al 31 de diciembre.
 2/ Hasta 1988 incluyen empr. part. est. minorit.
 FUENTE: Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno.
 México. 1995. p. 52.

GRAFICA 1.



FUENTE: Elaboración propia con base en: Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno. México. 1995. p. 52.

Es necesario señalar que de las 38 entidades que se encuentran en proceso de desincorporación en 1994 destacan:

- Fábricas de Papel Tuxtepec;
- Productora Nacional de Papel Destintado y;
- Mexicana de Papel Periódico, entre otras.

Con los ingresos derivados de la venta de empresas paraestatales, el Gobierno Federal decidió amortizar deuda pública interna y externa, ya que los saldos de dichas deudas permitirían un ahorro en el pago de intereses, liberando recursos presupuestales para aumentar el gasto social y la inversión en infraestructura.

En 1992 concluyó la **desincorporación bancaria** iniciada en 1991. Los ingresos por concepto de enajenación de las entidades de carácter financiero, en particular la banca comercial ascendieron a 37,856.26 millones de nuevos pesos, habiendo logrado privatizar 16 instituciones bancarias en 13 meses, como se muestra en el cuadro 4.

Finalmente, la desincorporación de empresas paraestatales, directamente vinculada con la reforma del Estado, permitió liberar recursos inmovilizados y destinarlos al desempeño de funciones estatales, tales como la reducción de la deuda.

CUADRO 4.

DESINCORPORACION BANCARIA			
BANCO	FECHA DE SUBASTA	% ACCIONARIO VENDIDO	PRECIO DE VENTA (MNP) 4/
Multibanco Mercantil			
de México	7/06/91	77.19	611.20
Banpais	14/06/91	100.00	544.99
Banca Cremi	21/06/91	66.70	748.29
Banca Confia	2/08/91	78.68	892.29
Banco de Oriente	9/08/91	66.00	223.22
BanCrecer	16/08/91	100.00	425.13
Banamex	23/08/91	70.72	9,744.98
Bancomer 1/	25/10/91	56.00	8,564.21
Banco BCH	6/11/91	100.00	878.10
Banca Serfin 2/	24/01/92	51.00	2,827.79
Multibanco	7/02/92	66.54	2,706.01
Comermex			
Somex	28/02/92	81.62	1,876.53
Atlántico	27/03/92	60.48	1,469.16
Banca Promex	3/04/92	66.00	1,074.47
BanOro	10/04/92	66.03	1,137.81
Banorte	12/06/92	66.00	1,775.78
Banco Internacional	26/06/92	51.00	1,486.92
3/			
Bancen	3/07/92	66.31	869.38
TOTAL			37,856.26

1/ El Gobierno Federal conservó aproximadamente el 22.5% del capital pagado del banco.

2/ Al igual que Bancomer el Gobierno Federal mantuvo alrededor del 15.98% del capital pagado de la institución.

3/ Se refiere solamente al primer paquete de acciones, por lo que el Gobierno Federal conservó el 21.04% del capital social pagado de la institución.

4/ Millones de Nuevos Pesos.

FUENTE: Criterios Generales de Política Económica 1993. Desincorporación, p.46.

Evolución de los Ingresos públicos 1989-1994.⁵⁵

Ingresos del sector público.

Los ingresos del sector público federal aumentaron de 149,088.3 millones de nuevos pesos (mnp)⁵⁶ en 1989 a 303,713.2⁵⁷ mnp en 1992, mientras que los ingresos presupuestales consolidados ascendieron a 293,891.2 mnp en 1993 y a 325,735.3 mnp en 1994⁵⁸. El aumento se obtuvo por el incremento en los Ingresos tributarios del Gobierno Federal, no obstante que los Ingresos propios de los organismos y empresas del sector paraestatal disminuyeron (17%⁵⁹ en términos reales entre 1989 y 1994) como resultado del menor número de empresas públicas. El comportamiento de los ingresos públicos comprendió el fortalecimiento de las fuentes estables de ingresos del sector público, a través de la reducción de las tasas impositivas y la ampliación de la base gravable, junto con la determinación de una estructura de precios y tarifas públicos basada en criterios de competitividad a nivel internacional.

Los ingresos ordinarios del sector público disminuyeron su participación respecto al PIB al pasar de 28.4% en 1989 a 26.2%⁶⁰ en 1994, véase gráfica 2. La disminución se explica principalmente, por la caída en los ingresos de Pemex (como consecuencia de la desfavorable evolución del precio de exportación del petróleo que en algunas ocasiones contrarrestó el efecto de los mayores volúmenes de ventas internas y externas) y por la contracción de los ingresos del sector paraestatal (como consecuencia de la desincorporación de empresas públicas a lo largo del período). Estas reducciones fueron parcialmente compensadas por el incremento en los Ingresos del Gobierno Federal, ya que hubo un aumento en los Ingresos tributarios, no obstante que durante el período de referencia disminuyeron las tasas del ISR a las empresas de 38% a 34%; la tasa máxima a personas físicas de 50% a 35% y el IVA de 20% y 15% a 10%, y en alimentos procesados y medicinas de 6% a 0%, véase capítulo III: Principales medidas de desgravación en el marco de la reforma fiscal, 1988-1994.

⁵⁵ Algunas de las ideas de este resumen fueron tomadas de: Informes sobre la Situación económica de las Finanzas Públicas, SHCP, varios trimestres; y Criterios Generales de Política Económica Poder Ejecutivo Federal. Varios años. Las cifras que en adelante se presenten están contenidas en los cuadros del anexo estadístico de este trabajo y se hará referencia a cada cuadro en particular.

⁵⁶ En adelante se emplea esta abreviación (mnp) para indicar millones de nuevos pesos.

⁵⁷ Las cifras contenidas en el enunciado se tomaron de: Cuadro A del anexo estadístico. p. 124.

⁵⁸ Cifras contenidas en el cuadro D del anexo estadístico. p. 127.

⁵⁹ Porcentaje presentado en el Informe de Ejecución 1994. Presidencia de la República. p. 91.

⁶⁰ Porcentajes del PIB referidos a la proporción de los ingresos ordinarios del sector público a precios de 1980, presentados en el cuadro F del anexo estadístico. p. 129. Cabe aclarar que dichos porcentajes quizás no coinciden con las cifras de los cuadros restantes del anexo que están en flujos corrientes y acumulados, pero fue necesario incluir este cuadro porque incluye tanto porcentajes del PIB como flujos en pesos constantes.

GRAFICA 2.



FUENTE: Elaboración propia con base en: cuadro F del anexo estadístico. p. 129.

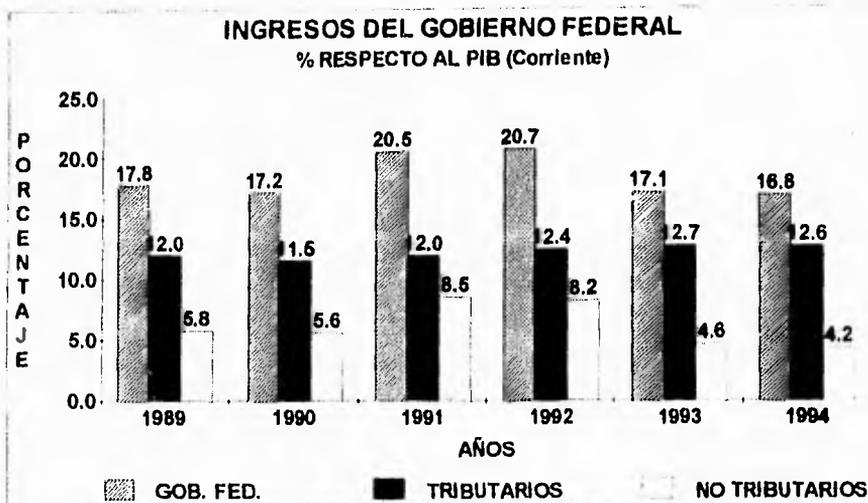
Se cuidó que los ingresos del sector público provenientes de la venta de los bienes y servicios que ofrecía no se desfasaran con respecto al resto de la economía. Así, sus precios fueron ajustados en el marco del Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo, con base en una referencia internacional o en sus costos de producción.

Ingresos del Gobierno Federal.

Los ingresos presupuestales del Gobierno Federal aumentaron entre 1989 y 1994 de 90,204.4 mnp a 213,467.3 mnp⁶¹, respectivamente; representando en 1989 el 48.44% de los ingresos ordinarios del sector público federal y en 1992 el 57.76%. El incremento reflejó los efectos favorables de la reforma fiscal que implicaron el mejor cumplimiento de las obligaciones con el fisco por parte de los contribuyentes y los ingresos obtenidos por la venta de empresas públicas. Su proporción respecto del PIB presentó un comportamiento variable, ya que de 1989 a 1992 aumentó al pasar de 17.8% a 20.7%, respectivamente; y de 1993 a 1994 disminuyó de 17.1% a 16.8% del PIB, respectivamente. Véase gráfica 3.

⁶¹ Véase cuadro G del anexo estadístico. p 130.

GRAFICA 3.



FUENTE: Elaboración propia con base en: cuadro B del anexo estadístico. p. 125.

La principal fuente de captación provino de los impuestos sobre la renta y al valor agregado, que a pesar de la reducción de las tasas impositivas, representaron en conjunto y en promedio durante 1989-1994, 72.3% de los ingresos tributarios y 47.8% de los ingresos presupuestales del Gobierno Federal. También contribuyeron a dicho aumento, los impuestos al activo de las empresas y al comercio exterior.

Es importante mencionar que de 1992 a 1993 el monto de ingresos presupuestales del Gobierno Federal disminuyó al pasar de 210,446 mnp a 194,813⁶⁵ mnp, respectivamente. Sin embargo, si de las cifras de 1992 se excluye el remanente por liquidación del FICORCA, en 1993 dichos ingresos aumentaron respecto al PIB. Lo anterior como resultado de los incrementos tanto en los ingresos tributarios como no tributarios.

Ingresos tributarios.⁶⁶

Respecto a los **ingresos tributarios**, se continuó con la consolidación de los esfuerzos en materia de fiscalización, control de los contribuyentes, ampliación de la base gravable; en general con la reestructuración de la administración

⁶⁵ Véase op. cit. p. 130.

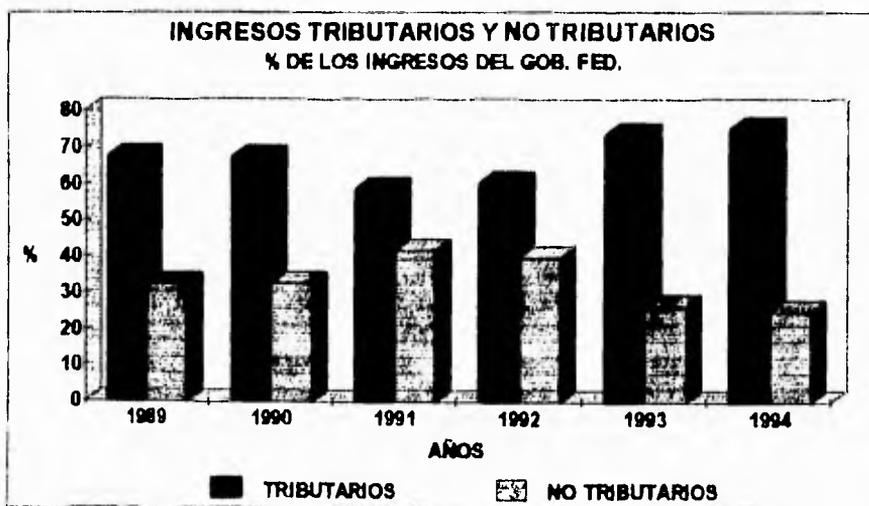
⁶⁶ En el capítulo III se analizará más a fondo el comportamiento de los ingresos tributarios.

tributaria. En 1992, se eliminó la deducción de automóviles para el pago del ISR, manteniéndola sólo para los grupos de empresas, se gravó con el IVA los intereses al consumo, y se aumentaron los derechos por el uso de aguas en las zonas donde su nivel actual es más reducido. Adicionalmente, se aumentaron las tenencias de automóviles, de manera que las entidades federativas pudieran disponer de mayores fondos para la conservación de su infraestructura, toda vez que los ingresos resultantes de esta medida, según lo dispone la Ley de Coordinación Fiscal, no eran para el erario federal, sino para el de los estados.

Entre 1989 y 1992 se sometieron a consideración en el H. Congreso de la Unión una serie de reformas a las disposiciones fiscales. Los cambios introducidos en ese período fueron de tal magnitud y profundidad que para 1993 y 1994 no fue necesario plantear modificaciones adicionales.

Los ingresos tributarios aumentaron de 1989 a 1994, pasando de 60,886.7 mnp a 160,025.2 mnp⁶⁴; representando el 67.5% y 75%⁶⁵ (véase gráfica 4) del total de los ingresos presupuestales del Gobierno Federal, respectivamente; y el 40.84% en 1989 y 40.71%⁶⁶ en 1992 dentro del total de ingresos ordinarios del sector público federal.

GRAFICA 4.



FUENTE: Elaboración propia con base en: cuadro J del anexo estadístico. p. 133.

⁶⁴ Véase cuadro G del anexo estadístico. p. 130.

⁶⁵ Véase cuadro J del anexo estadístico p. 133.

⁶⁶ Véase cuadro C del anexo estadístico, que contiene porcentajes respecto a los ingresos del sector público federal. p. 126.

El aumento mostró los efectos de las adecuaciones fiscales aprobadas por el H. Congreso de la Unión, reflejando los cambios introducidos a los impuestos sobre la renta, al valor agregado, a los aranceles aplicables, a las importaciones, a la Ley Federal de Derechos y a la Ley de Coordinación Fiscal. También se mostró la creación del impuesto del 2% al activo de las empresas en 1989, que generó recursos adicionales para la Federación. La mejora en los ingresos tributarios, permitió compensar la caída de los ingresos no tributarios. Adicionalmente, se reforzó el combate a la elusión y evasión fiscales, para lo cual se ampliaron y mejoraron los procesos de auditoría y vigilancia.

Ingresos no tributarios.

Los ingresos no tributarios, en términos corrientes, aumentaron entre 1989 y 1994 al pasar de 29,317.6 mnp a 53,439.1 mnp respectivamente (véase cuadro H del anexo estadístico, p. 131). Su comportamiento dentro de los ingresos presupuestales del Gobierno Federal fue variable, ya que de 1989 a 1991 aumentó su proporción de 12.56% a 24.04%, respectivamente y disminuyó de 23.49% a 10.45% de 1992 a 1994, respectivamente, véase gráfica 4. Entre 1991 y 1992 se observa un crecimiento de estos ingresos dentro del rubro de aprovechamientos porque se incluyen ahí los ingresos extraordinarios obtenidos por la venta de acciones de Telmex y bancos, así como el remanente de la liquidación del FICORCA. La participación dentro de los ingresos ordinarios del sector público federal aumentó entre 1989 y 1992 al pasar de 7.60% a 17.05%⁶⁷, respectivamente; dicho aumento se debió a los ingresos extraordinarios mencionados anteriormente.

Los ingresos no tributarios del Gobierno Federal disminuyeron su proporción respecto al PIB entre 1989 y 1994 al pasar de 5.8% a 4.2%⁶⁸, respectivamente. Las principales causas de esta disminución fueron: una menor percepción por el derecho de acuñación de moneda; la disminución de las utilidades generadas por el Banco de México (como consecuencia de la política de esterilización aplicada por este organismo, que ocasionó que se deshiciera de activos internos, es decir, títulos de deuda pública y que los sustituyera por activos internacionales cuyo rendimiento fue más bajo que el de aquéllos); la transformación en tarifas de algunos derechos; la disminución en la participación de los ingresos petroleros. El cambio en el régimen fiscal del Pemex implicó un mayor pago de impuestos especiales y menor pago de derechos, no obstante que se estableció la necesidad de no alterar la carga fiscal de la entidad. El menor pago de derechos de Pemex se explica por la reducción efectiva de la tasa del derecho que disminuye el gravamen por cada dólar recibido por esta entidad a partir de febrero de 1990 y por la reducción en la tasa del impuesto especial a las gasolinas y diesel. Esta última bajó de 122% en 1989 a 25%⁶⁹ en

⁶⁷ Véase op. cit. p. 126.

⁶⁸ Véase cuadro B del anexo estadístico, p. 125.

⁶⁹ Porcentajes presentados en el Anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Presidencia de la República. México. 1991. p. 36.

1990. Al mismo tiempo, influyó la eliminación del arancel a la importación de gasolina. La tendencia mostrada puso de relieve el cambio en la estructura de dichos ingresos.

La transformación en tarifas no implicó una reducción del ingreso total del sector público, sino un cambio en el perceptor del mismo ya que los menores ingresos por derechos en favor del Gobierno Federal se compensaron con mayores ingresos por tarifas.

Los **Ingresos por derechos** tuvieron altibajos durante el período 1989-1994 representando el 2.6% dentro de los Ingresos presupuestales del Gobierno Federal tanto en 1989 como en 1994, mientras que su punto más bajo fue en 1992 con una participación del 2.2% por la transformación de algunos derechos en tarifas, tales como la transformación en tarifa del derecho de telecomunicaciones y la reestructuración de tasas entre el derecho sobre hidrocarburos y el impuesto especial a las gasolinas.

Los **Ingresos por aprovechamientos** aumentaron entre 1989 y 1994, de 7,598.7 mnp a 13,949.5 mnp⁷⁰, respectivamente; mientras que su participación en los ingresos presupuestales del Gobierno Federal pasó de 8.4% en 1989 a 19.5% en 1992 (véase cuadro J del anexo estadístico, p. 133), por los ingresos extraordinarios obtenidos por la venta de bancos y Telmex, la ganancia por la reducción de la deuda y la liquidación del FICORCA, que se incluyen dentro de este rubro; para terminar en 1994 con 6.5% respecto a los ingresos presupuestales del Gobierno Federal.

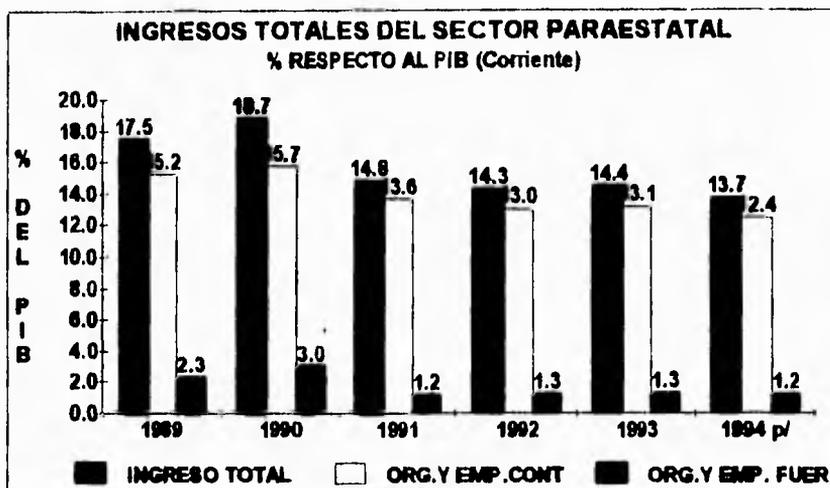
Ingresos del Sector Paraestatal.

Los ingresos totales del sector paraestatal disminuyeron entre 1989 y 1994 su proporción respecto del PIB al pasar de 17.5% a 13.7%⁷¹, respectivamente, como se observa en la gráfica 5. La disminución se explica por un lado, debido a la desincorporación de algunas empresas, y por el otro, a la decisión de que algunas empresas públicas se retirasen de actividades de acopio, transformación y comercialización de productos agrícolas (granos y azúcar principalmente).

⁷⁰ Véase cuadro G del anexo estadístico, p. 130.

⁷¹ Véase cuadro B del anexo estadístico, p. 125.

GRAFICA 5.

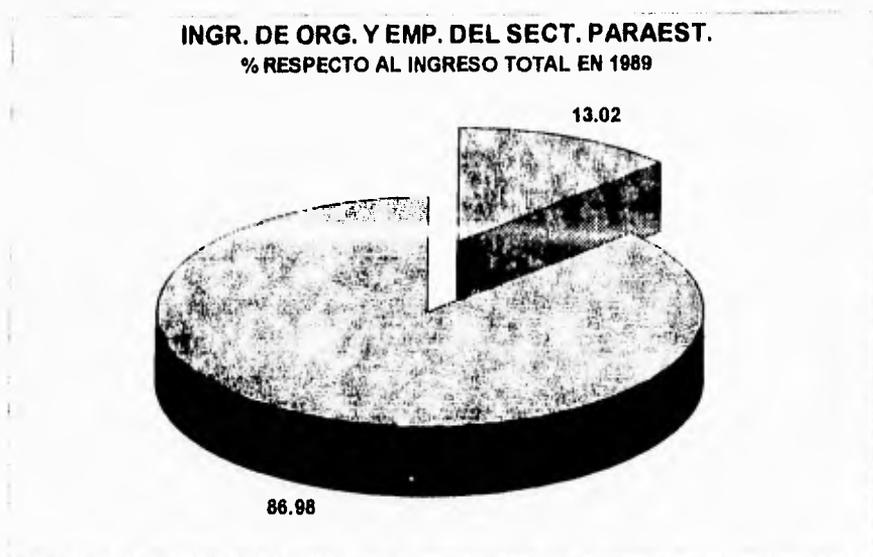


FUENTE: Elaboración propia con base en: cuadro B del anexo estadístico. p. 125.

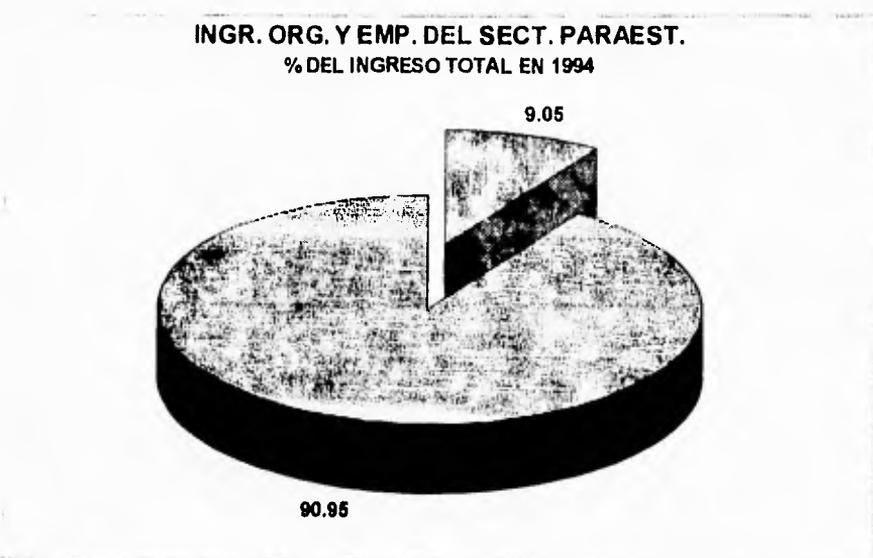
Los ingresos de los organismos y empresas fuera de presupuesto disminuyeron su participación dentro de los ingresos totales del sector paraestatal entre 1989 y 1994 al pasar de 13.02% a 9.05%, respectivamente, ya que aquí tuvieron lugar la mayoría de las privatizaciones. Mientras que los ingresos de los organismos y empresas controlados presupuestalmente aumentaron dicha participación de 86.98% a 90.95%⁷², respectivamente, como se observa en las gráficas 6 y 7.

⁷² Véanse porcentajes en el cuadro L del anexo estadístico, p. 135.

GRAFICA 6.



GRAFICA 7.



FUENTE: Elaboración propia de ambas gráficas, con base en: cuadro L. Anexo Estadístico. p. 135.

El monto de ingresos obtenidos por los organismos y empresas de control presupuestal o control presupuestal directo, aumentó entre 1989 y 1994 de 77,237.9 mnp a 158,149.6 mnp⁷³, respectivamente. Dentro de estos montos, los ingresos que más peso tuvieron fueron los obtenidos por la venta de bienes y servicios y los ingresos propios.

Los organismos y empresas del sector paraestatal presupuestal no petrolero que incrementaron sus ingresos a lo largo del período se encuentran:

- El **IMSS** cuyo crecimiento se debió a diversos factores: la modificación en 1989 a su Ley, en donde se incrementó la cuota obrero-patronal en la rama de enfermedades generales y maternidad; el aumento en el número de asegurados; mayores niveles de actividad; así como mayores cotizaciones causadas por los aumentos de los salarios promedio.
- La **CFE** cuyos ingresos crecieron por los aumentos autorizados en los precios y tarifas de consumo (a excepción de 1993); mayores niveles de actividad; incremento en el número de cotizantes; y mayores ingresos por la venta de energía, como consecuencia de una mayor demanda de la misma.
- El **ISSSTE** aumentó sus ingresos debido a las mayores ventas en tiendas de la entidad, a los esfuerzos por mejorar sus niveles de recuperación de cuotas, a la recuperación de cartera, a la aplicación de los recursos de la reserva financiera institucional y a la capitalización de intereses.
- También podemos mencionar a **CPFISC** y **ASA**, que tuvieron un comportamiento cambiante, ya que en algunos años sus ingresos crecieron y en otros decrecieron.

Los organismos y empresas del sector paraestatal presupuestal no petrolero que presentaron decrementos en sus ingresos a lo largo del período se encuentran:

- **FERRONALES** debido a una disminución significativa en el nivel de actividad.
- **CLFC** que resultó afectada por disminuciones en las tarifas eléctricas.

⁷³ Cifras tomadas de: Cuadro K del anexo estadístico. p. 134.

- **PIPSA** afectada por el menor nivel en las ventas de papel nacional ante la liberalización de las importaciones y el exceso de oferta mundial del producto.
- **LOTENAL** afectada por la considerable reducción en las ventas de billetes de lotería y similares.

Algunas de las entidades mencionadas anteriormente incrementaron sus ingresos en algunos años, sin embargo, su tendencia fue decreciente a lo largo del período.

Por otro lado, el comportamiento de los ingresos del sector **paraestatal presupuestal petrolero**, es decir, los ingresos de Pemex y sus organismos subsidiarios, durante el período fue el siguiente: desde 1989 se realizaron importantes modificaciones en el **régimen fiscal de Pemex** con el objeto de aumentar la liquidez de la paraestatal y apoyar sus finanzas para evitar un endeudamiento excesivo. De esta forma se redujo la tasa efectiva de derechos a partir de febrero de 1990 y la tasa del impuesto especial a las gasolinas y diesel disminuyó de 122% en 1989 a 25%⁷⁷ en 1990. Dicha disminución no fue compensada por la ampliación de la base gravable, en la cual se incluyen ahora además de la gasolina y el diesel al resto de los productos petrolíferos. Adicionalmente se eliminó el arancel a la importación de gasolina.

Es importante mencionar también que en 1989 la política de ingresos de Pemex tuvo algunos cambios significativos. Los cambios resultantes de la nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, obligaron a revisar el esquema fiscal al que había estado sujeto Pemex. Se buscó establecer un régimen de transmisión que permitiera alcanzar una legislación impositiva acorde con las funciones que derivan de la mencionada Ley Orgánica sin que ello implicara un aumento en la carga fiscal que tradicionalmente había cubierto la actividad petrolera. Adicionalmente, se pretendió que el nuevo sistema fiscal apoyara e indujera el uso más eficiente de los recursos encomendados a Petróleos Mexicanos y a cada uno de sus organismos subsidiarios.

Los ingresos de Pemex disminuyeron en términos reales entre 1989 y 1994 al pasar de 170.2 mnp a 151.4 mnp⁷⁸ a precios de 1980, con una tasa de decrecimiento anual promedio de 4.28%; su proporción respecto del PIB pasó de 3.4% a 2.6%, respectivamente (véase cuadro 5). En la disminución influyeron: los menores precios de exportación de petrolíferos y petroquímicos, el desempeño de la plataforma de exportación, la reducción de los volúmenes de ventas internas de ciertos productos, sobre todo combustibles industriales, y la menor venta de

⁷⁷ Porcentajes presentados en el Anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Presidencia de la República. México. 1991. p. 36

⁷⁸ Véase cuadro E del anexo estadístico p. 128.

activos improductivos. Originalmente, el proyecto de presupuesto anual de Pemex suponía que el volumen de ventas internas de petrolíferos y gas natural crecería a una determinada tasa anual, sin embargo, la tasa observada fue menor a la esperada. Otra variable relevante para explicar la baja en los ingresos de la paraestatal fueron las menores recuperaciones de capital por venta de activos durante el periodo, programa que sufrió retrasos en los tiempos previstos para su instrumentación. Los ingresos de Pemex por ventas internas de bienes y servicios hubieran sido todavía menores, de no haber sido por la favorable evolución de los precios de las gasolinas y del diesel. Los anteriores factores fueron compensados sólo en parte por la aplicación de las coberturas que con oportunidad se contrataron contra eventuales caídas en los precios internacionales del hidrocarburo, y también por mayores ingresos provenientes de la exportación de petrolíferos. Sin embargo, fueron las recuperaciones de capital las que evitaron que la caída en los ingresos por ventas se reflejara completamente en los ingresos totales de Pemex. Dichas recuperaciones fueron obtenidas como resultado de la venta de la Compañía Operadora de Estaciones de Servicio, por la transferencia de activos a una empresa privada, en cuyo capital social participa Pemex, y por otros conceptos diversos.

CUADRO 5.

INGRESOS DE PEMEX			
AÑOS	Millones de nuevos pesos a precios de 1980	Porcentajes del PIB	Tasas de crec. anual
1988	207.7	4.24	
1989	170.2	3.39	-18.05
1990	195.8	3.72	15.04
1991	158.3	2.91	-19.15
1992	141.1	2.50	-10.87
1993	139.9	2.47	-0.85
1994	151.4	2.60	8.22

FUENTE: Elaboración propia con base en: Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno. Presidencia de la República. México. 1995. p. 43.

CAPITULO II. LOS IMPUESTOS.

TEORIA GENERAL DE LA TRIBUTACION.

Orígenes históricos.

Los impuestos⁷⁶ existen desde la creación de los Estados. En el transcurso del tiempo los impuestos han adquirido diferentes formas, los impuestos modernos ya están monetizados, es decir, la gente no está obligada a prestar servicios, sino a dar dinero. El incremento del ingreso nacional recaudado en forma de impuestos y el aumento de la importancia relativa de los impuestos sobre el ingreso han sido el resultado de una acusada subida en los tipos impositivos sobre el ingreso de las personas físicas en los últimos cuarenta años, especialmente las subidas de los tipos impositivos marginales, es decir, el impuesto adicional que debe pagar una persona cuando gana un peso adicional de ingreso.

Definiciones de Impuesto.⁷⁷

El impuesto es una aportación, prestación, extracción o contribución expresada en la ley que grava a los individuos, propiedades, consumo, ventas, donaciones, herencias, legados, etc. Los impuestos tienen como fuente inmediata la voluntad del Estado, es decir, es de carácter obligatorio o compulsivo, ya que no queda a la voluntad particular cooperar o no a los gastos del Estado, sino es el Estado, el que unilateralmente impone la obligación de hacerlo y no necesariamente da una contraprestación específica; siendo éste uno de los motivos por el que existen disparidades entre los ingresos y gastos. Los impuestos constituyen para los causantes un deber de contribuir a los gastos del Estado.

⁷⁶ Véase: Stiglitz, Joseph E. La economía del sector público. Antoni Bosch Editor. Barcelona, 1986. pp. 430-431.

⁷⁷ Definición propia elaborada con base en: Musgrave, Richard. Hacienda Pública Teórica y aplicada. 5a. edición. Mc Graw-Hill. México 1993; Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. 3a. edición. Ed. Porrúa. México. 1955; y Charles. Allan. La teoría de la tributación. Ed. Alianza, Madrid. 1974 p. 27.

De acuerdo con E. Flores Zavala "son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio, a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal".⁷⁸

La tributación se hace con la finalidad de que el Estado financie sus gastos ordinarios y representa el vínculo entre el gobierno y los particulares, que no sólo son individuos o sujetos sino también instituciones. Los impuestos por más justos que sean nadie desea pagarlos ya que el ingreso disponible disminuye, por ello el Estado recurre al poder legislativo. La política tributaria es un instrumento más de la política fiscal utilizada por el gobierno para incidir o normar sobre la actividad económica.

Objetivos de la Imposición.⁷⁹

Fiscales: Tienen fines específicos de recaudación bajo un marco jurídico. El gobierno impone la cuantía de los impuestos unilateralmente enviando las iniciativas de ley a los órganos correspondientes para imponer los impuestos y contribuciones que considere necesarias.

Extrafiscales: Tienen fines de política económica como fuente de ingreso del sector público para que éste condicione el comportamiento de los sujetos o agentes económicos; por ejemplo, si se busca gravar el ingreso se hará con tasas progresivas según el monto de que se trate, lo que provocará un sistema con mayor justicia; otros casos se dan al gravar las herencias o las utilidades.

Criterios de los Impuestos.

Equidad.⁸⁰ Existen dos tipos.

Ética. Referida a que los impuestos deben ser justos.

Práctica. Referida a que los impuestos deben ser aceptados por todos.

⁷⁸ Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. 3a. edición. Ed. Porrúa. México. 1955. p. 32. Véase también: Código Fiscal de la Federación. Leyes y Códigos de México. 46a. Edición. Colección Porrúa. Ed. Porrúa. México. 1994.

⁷⁹ Véase: Charles, Allan. La teoría de la tributación. Ed. Alianza. Madrid. 1974. p. 27.

⁸⁰ Véase: Stiglitz, Joseph E. La economía del sector público. Antoni Bosch Editor. Barcelona. 1986. p. 448-453.

Existen dos subclasificaciones:

Equidad horizontal. Señala que los contribuyentes desiguales tiendan a ser tratados de manera desigual. Se refiere al sistema tributario en que los individuos que son iguales en todas las circunstancias relevantes reciban el mismo trato, es decir, individuos con los mismos tipos de ingreso (en monto), pero con diferencias de estructura. El hecho de que dos personas sean idénticas significa que el sistema fiscal no discrimina, ni diferencia a los individuos. Toma en cuenta diferencias en la obligación impositiva, que se determina por: el status familiar, la edad y la condición física.

Equidad vertical. Implica estudiar los efectos de los gravámenes sobre personas en diversas circunstancias económicas (diferente grado de ingreso y riqueza). Se refiere a que algunos individuos se encuentran en mejores condiciones que otros para cumplir con sus impuestos y deben pagarlos. Esto plantea dos problemas:

- Determinación de quién debe pagar un tipo más alto, y cuánto más debe pagar en relación a los otros individuos.
- Poner en práctica la ley, es decir elaborar un conjunto correcto de normas fiscales.

La determinación del establecimiento de la equidad se basa en tres características:

- Posesión de recursos.
- La posibilidad de pagar sin lesionar gravemente al causante.
- La posibilidad de pagar impuestos se incrementa más rápidamente que el ingreso que percibe (considerando el segundo punto).

Los criterios para decidir si una persona debe pagar más que otra son:

Si esa persona tiene mayor capacidad de pago.

Si goza de un mayor bienestar económico.

Si recibe más prestaciones del Estado.

Neutralidad⁸¹. Busca o evita que los impuestos no afecten o distorsionen el mercado en su actividad económica. Un impuesto general juega de manera diferente a un impuesto especial; no debe crear dificultades desde un punto de vista institucional. La justicia en la imposición de tributos puede lograrse solamente si se asegura a los contribuyentes de imparcialidad en el trato. Esta imparcialidad es lo que se entiende como neutralidad en lo que respecta a impuestos. A primera vista, puede parecer que la imparcialidad requiere el comportamiento igual para con todos; pero esto haría caso omiso de varias diferencias aplicables bajo algunas circunstancias. Por lo tanto, es contrario a la justicia tratar a las personas A y B en la misma forma cuando sus circunstancias particulares no son las mismas. Este principio de

⁸¹ Véase: Groves, Harold Martin. Finanzas Públicas. Ed. Trillas. México 1965. (Al respecto Groves afirma que la neutralidad, -con base en los cánones de Adam Smith en su libro "La riqueza de las naciones"-, es un criterio que debe tomarse en cuenta al escoger las fuentes de ingresos públicos).

clasificación razonable parece ser obvio. Y aún así, no siempre la gente ha gozado de este beneficio, y aún en la actualidad no lo goza enteramente de ninguna manera.

Certeza. Las autoridades hacendarias deben juzgar el desenvolvimiento de los impuestos, es decir, cómo actúa un impuesto sobre la actividad económica o sobre los sujetos.

Certeza de responsabilidad. Se refiere a los efectos que se observan sobre lo que se grava.

Certeza de puntería fiscal. Se refiere a la seguridad que tienen las autoridades para predecir los montos de los impuestos que pagarán los contribuyentes.

Certeza de evidencia. Se refiere al grado de conciencia que el contribuyente tiene por el pago de impuestos.

Certeza de eficiencia administrativa. Se refiere al gasto que debe hacer la hacienda pública para realizar la recaudación.

Certeza del efecto restrictivo al gasto privado. Se refiere a la finalidad de la tributación para restringir el gasto privado, ya que así se norma la actividad económica de los contribuyentes.

Normatividad. El marco legal se encuentra plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, existen otros documentos como el Código Fiscal de la Federación en donde se establecen los tipos de contribuciones e imposiciones de manera detallada, estipulando que no se pueden hacer excepciones con el objetivo de beneficiar o impulsar algún sector a menos que lo autorice el Gobierno Federal.

Incidencia⁸². Se refiere a quién paga efectivamente el impuesto. Por ejemplo; al establecerse un impuesto en la industria que tendrá como resultado la elevación de los precios recayendo en los consumidores, se dice que el impuesto se trasladó hacia delante. En el caso de que los precios suban en una cantidad menor a la que subió el impuesto, se dice que se ha trasladado parcialmente hacia delante. Si llegaran a subir en una cantidad mayor, se dice que la traslación supera al 100%. Si el efecto del impuesto consiste en la disminución de la demanda de factores utilizados en la industria, se dice que el impuesto se ha trasladado hacia atrás. Dicha carga no es siempre soportada por quien efectúa el pago final o formal; lo cual nos lleva a diferenciar entre:

Incidencia formal del impuesto: Tiende a recaer en mayoristas o productores para ser trasladado al consumidor.

Incidencia efectiva. Recae en consumidores finales.

⁸² Véase: Stiglitz, Joseph E. La economía del sector público. Antoni Bosch Editor. Barcelona. 1986. pp. 463-464.

Pertenencia⁸³. Se refiere a que la justicia y la precisión requieren un alto grado de racionalidad en los métodos de la imposición de tributos. La diversificación de los impuestos debe estar basada en una desemejanza patente entre las personas. Una desemejanza patente es aquella que se refiere a la relación de cada una de estas personas, en cuanto al pago de impuestos con el gobierno. Una diferencia entre sus ingresos anuales es un ejemplo.

Precisión. Los impuestos deben ser inteligibles para el contribuyente. Aunque todos reconocen que la sencillez es un valor importante, en nuestros días este principio es más fácil de enunciar que de seguirse. La exención de impuestos generales sobre ventas de artículos alimenticios hace desaparecer algunas de sus injusticias. En algunos países, la reducción de los impuestos no es cuestión de lo que uno conoce sino de a quién conoce; se dice que allí prevalece un gobierno de personas y no de leyes.

Flexibilidad⁸⁴. Los cambios en las condiciones económicas requieren modificar las tasa impositivas. Los ajustes no siempre se realizan de la misma manera ya que en ocasiones se requiere de un amplio debate político y en otras se llevan a cabo automáticamente. Ello depende de la complejidad de las estructuras impositivas.

Velocidad de los ajustes⁸⁵. Se refiere a la velocidad con que se llevan a cabo los cambios en la legislación fiscal y los retardos en la recaudación de impuestos. Si son rápidas las fluctuaciones de la economía, entonces los retrasos pueden reducir la eficacia.

Sensibilidad política⁸⁶. Una estructura fiscal políticamente sensible es aquella en la que los impuestos varían como consecuencia de cambios legislativos y en la que el gobierno tiene la necesidad de recurrir a los individuos para que hagan un balance de si está gastando mucho o poco.

Eficiencia económica⁸⁷. Todos los impuestos modifican la conducta económica, puesto que existe una transferencia de recursos del individuo hacia el Estado. En general, toda subida de impuestos afecta el bienestar de los individuos, ya que se reduce la demanda de algunas mercancías o bien induce a que se trabaje con menores incentivos. Existen dos efectos:

⁸³ Véase: Groves, Harold Martin. Finanzas Públicas. Ed. Trillas. México, 1995.

⁸⁴ Véase: Stiglitz, Joseph E. La economía del sector público. Antoni Bosch Editor. Barcelona, 1986. p. 444.

⁸⁵ Véase: op. cit p. 445.

⁸⁶ Véase: op. cit. p. 447.

⁸⁷ Véase: op. cit. pp. 497-502.

Efecto-renta. Se da al reducirse el bienestar del individuo porque consume menos y trabaja más.

Efecto-sustitución. Disminuye el rendimiento de trabajo en la cuantía del impuesto, por lo que se tienen menos incentivos para trabajar.

Efectos de los impuestos.

Impuestos distorsionadores y no distorsionadores⁸³. Un impuesto es no distorsionador únicamente cuando el individuo no puede hacer nada para alterar sus obligaciones fiscales. Un impuesto es distorsionador cuando permite que los individuos alteren sus obligaciones fiscales, por ejemplo la evasión de impuestos.

Impuestos correctores. Los impuestos pueden utilizarse de forma positiva para corregir los fallos del mercado, ya que al ser captados mejoran a su vez la eficiencia en la asignación de recursos.

Impacto de los impuestos. Referido al primer efecto del impuesto sobre el sujeto, la actividad productiva, comercial y profesional. Es el punto donde la ley impone la exacción.

Traslación de los impuestos. Proceso mediante el cual el impuesto es cubierto por otro sujeto, ya sea hacia adelante o hacia atrás; lo cual está determinado por las condiciones de elasticidad. Se dice que un impuesto ha sido trasladado cuando cambia el nivel de precios.

- **Traslación hacia adelante o postraslación.** Es cuando el impuesto va al consumidor final, es decir, los compradores pagan precios mayores porque el vendedor decide aumentar los precios por el efecto de un impuesto.
- **Traslación hacia atrás o retrotraslación.** Es cuando el impuesto se traslada hacia los costos, ya que la carga fiscal es absorbida por el proveedor y no por el consumidor final.

⁸³ Véase: op. cit. pp. 495-496.

Costos administrativos.⁸⁹

La administración del sistema fiscal tiene elevados costos, que pueden ser:

Directos: Son los costos de gestionar la oficina de recaudación de impuestos.

Indirectos: Son los costos que deben pagar los contribuyentes y que consisten en el tiempo que se tarda en archivar la información o de los impresos, o la asesoría fiscal y contable, etc.

Los costos administrativos dependen de:

- La complejidad de la legislación fiscal. Por ejemplo, una gran parte de los costos de administrar el sistema del impuesto sobre la renta se debe a las disposiciones especiales que contiene dicha legislación; la posibilidad de deducir ciertas categorías de gastos (inversiones, algunas obras benéficas, adquisición de vivienda) exigen llevar la contabilidad de estos gastos.
- La diferencia de los tipos a que está sujeta cada persona y las diferentes categorías de ingreso, provoca que se "desvíe" el ingreso hacia miembros de la familia que tienen tipos impositivos más bajos o hacia las categorías de ingreso que están menos gravados. Este proceso cuesta dinero, así como también impedir que los individuos lo hagan. Ello se puede evitar elaborando la legislación fiscal que prohíba esa desviación y aplicándola.
- La aplicación de impuestos a algunas categorías de ingreso puede ser más cara que gravar a otros. Se cree que los costos administrativos de los impuestos que gravan al capital son más altos que los del impuesto sobre el salario.

Clasificaciones de los impuestos.

Los impuestos pueden clasificarse de diferentes maneras. Tomando como base al contribuyente, se dividen en: **impuestos personales e impuestos empresariales**, o bien; tomando como referencia al porcentaje se dividen en: **impuestos progresivos** (en donde la proporción del ingreso pagado en impuestos aumenta con los ingresos), **impuestos proporcionales** (aquellos impuestos que gravan al individuo con un mismo porcentaje independientemente del ingreso que se percibe) e **impuestos regresivos** (aquellos impuestos que disminuyen su porcentaje cuando crece el ingreso).

Para examinar el nivel de equidad de los sistemas tributarios se utiliza otra clasificación, que es considerada como la más tradicional:

⁸⁹ Véase: op. cit. pp. 443-444.

Impuestos directos⁹⁰. Un impuesto es directo si el contribuyente indicado por la ley no pueda transferirlo a otro contribuyente, sino que queda directamente afectado por el impuesto, es decir, es intransferible. Los impuestos progresivos sobre el ingreso constituyen, por otra parte, el ejemplo más importante del impuesto directo. Se considera que las posibilidades de transferir a otros este impuesto son limitadas. En términos generales, se estima que los impuestos no susceptibles de ser transferidos son los gravámenes sobre el ingreso y sobre el patrimonio. Los impuestos directos comprenden:

- Impuestos sobre la renta de las personas físicas y sobre la renta de las sociedades.
- Otros impuestos directos, que consisten principalmente en: contribuciones al seguro social, impuestos sobre la nómina, e impuestos sobre la propiedad y el patrimonio.

Impuestos indirectos⁹¹. Son impuestos que a diferencia de los directos, se pueden transferir, desde el contribuyente de derecho a otro contribuyente, del productor al consumidor; a veces en virtud de la misma ley que sanciona el impuesto. Los otros impuestos (sobre el consumo, la fabricación, la importación, etc.) quedan englobados en la categoría de los impuestos indirectos. Los impuestos indirectos o sobre productos comprenden:

- Impuestos internos tales como: impuesto al valor agregado y a las ventas.
- Impuestos selectivos al consumo de determinados productos.
- Impuestos sobre el comercio internacional tales como: derechos de importación, derechos de exportación y gravámenes.

La clasificación de los impuestos para su análisis económico se divide en.

Ordinarios. Impuestos que se reciben normalmente y se destinan a cubrir gastos normales del gobierno.

Extraordinarios. Proviene de actos eventuales para cubrir gastos de la misma naturaleza.

Virtuales. Ingresos que el poder público recibe en forma de incentivos contables, son transferencias y no flujos monetarios, pueden referirse a subsidios o a revaloración del activo.

Efectivos. Ingresos monetarios que se emplean para cubrir parte del gasto público.

⁹⁰ Véase: Brosio, Giorgio. Las Finanzas públicas. Colección el mundo contemporáneo. Ed. Oikos-Tau. Barcelona. 1990. p. 41.

⁹¹ Véase: op. cit. p. 41.

Sistemas impositivos.⁹⁵

Consisten en la fijación, cobro y administración de los ingresos que percibe el Estado a través de los impuestos.

Impuesto único. Existe solamente un impuesto.

Ventajas:

- Generalmente grava al ingreso y no al consumo.
- Es más justo ya que establece un gravamen sobre la capacidad adquisitiva de los individuos.
- El costo de recaudación es menos oneroso y se tiene mayor eficiencia administrativa.

Desventajas:

- No producen suficientes recursos para cubrir los gastos del Estado.
- La carga impositiva no se distribuye sobre el total de los contribuyentes potenciales.
- Tiende a desestimular el ahorro.

Impuestos múltiples. Existen varios tipos de impuestos.

Ventajas:

- Tiende a gravar el consumo o las ventas.
- Es más justo desde el punto de vista moral, jurídico y económico.
- Busca que los ingresos se obtengan de pocos impuestos con altos rendimientos.

Desventajas:

- Resulta regresivo en la práctica.

Los impuestos en un sistema múltiple se dividen en:

Impuestos transitorios. Son aquellos que tienen un carácter temporal. Los impuestos transitorios al entrar en vigor, se especifica su continuidad y su término, haciendo referencia al periodo de vigencia, es decir, el año fiscal.

Impuestos permanentes. Son aquellos que gravan a las personas y las cosas. Se encuentran en función del objeto del impuesto.

Personas. Se establece la obligación de todo ciudadano en contribuir de acuerdo a la carga que se le imponga para cubrir gastos del sector público independientemente de su condición socioeconómica, estado civil, etc.

⁹⁵ Véase: Retchkiman K., Benjamín. Finanzas Públicas. SUA. Facultad de Economía. UNAM. México, 1982.

Cosas. Se clasifican de acuerdo a su objeto legal: ingreso, bienes inmuebles, etc. Este puede ser específico o ad-valorem; por cuota o por tasa.

- **Impuesto específico.** Cuando se establece una cantidad absoluta o cuota por unidad disponible a cierto bien.
- **Ad-valorem.** Cuando se establece una tasa o porcentaje sobre el valor de la unidad.

Elementos de los impuestos.

Sujeto. Persona física o moral que tiene la obligación de pagar un impuesto. Es la persona que según la Ley, es la que paga directamente el impuesto. Existen dos tipos:

Sujeto activo⁹³: Dentro de la organización del Estado Mexicano, los sujetos activos son: la Federación, las entidades locales (estados, territorios, Distrito Federal y los municipios). Son sujetos activos de la relación tributaria porque tienen el derecho de exigir el pago de tributos aunque no todos los derechos son de la misma amplitud; la Federación y las entidades locales, pueden establecer (salvo algunas limitaciones constitucionales) los impuestos que consideren necesarios para cubrir sus presupuestos; en cambio, el municipio no puede fijar por sí mismo los impuestos municipales, sino que son fijados por las legislaturas de los estados; el municipio sólo tiene la facultad de recaudarlos. Tomando en cuenta la diferencia explicada anteriormente, podemos decir que la Federación y las entidades tienen soberanía tributaria plena, mientras que los municipios tienen soberanía tributaria subordinada.

Sujeto pasivo⁹⁴: Persona física o moral, mexicana o extranjera que está obligada al pago de una prestación determinada al fisco, de acuerdo con las leyes. De acuerdo con E. Flores Zavala "sujeto o deudor de un crédito fiscal es la persona física o moral que, de acuerdo con las leyes, está obligada de manera directa al pago de una prestación determinada al fisco Federal". Una persona está obligada de manera directa al pago de una prestación al

⁹³ Véase: Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. 3a. edición. Ed. Porrúa, México, 1955. pp. 51-52.

⁹⁴ Véase: op. cit. p. 52.

fisco Federal cuando éste está en la posibilidad legal de exigirle el pago de la prestación debida. De acuerdo con esta definición es sujeto pasivo del impuesto, el individuo cuya situación coincide con la que la ley señala como hecho generador de crédito fiscal, es decir, el individuo que realiza el acto o produce o es dueño del objeto que la ley toma en consideración al establecer un gravamen, etc., pero también el individuo a quien le impone la obligación de pago en sustitución o conjuntamente con aquel, como sucede en los casos de responsabilidad directa por sucesión, sustituta, solidaria y objetiva.

Pagador del impuesto⁹⁵: Es diferente del sujeto pasivo; es pagador de un impuesto aquel que en virtud de diversos fenómenos a que están sometidos los impuestos, paga en realidad el gravamen porque será su economía la que resulte afectada con el pago, como del impuesto es ignorada por el texto legal, aún cuando el legislador deba tomarla en cuenta al establecer el gravamen, pero sin hacer referencia a ella en la ley. Se dice que es diferente sujeto pasivo del pagador del impuesto porque por ejemplo: el productor del alcohol que es un sujeto pasivo no es realmente quien paga el impuesto sino son los consumidores del alcohol los que lo pagan.

Concepto. Se refiere a domicilio y nacionalidad; estos datos se deben contemplar para efectos del pago de impuestos, ya que a veces el sujeto es gravado fuera de su domicilio; se señala que el impuesto se cobrará donde se produce la fuente de ingresos o donde los sujetos tienen sus oficinas centrales, o bien, donde se realizan las operaciones de sus transacciones. También se puede gravar de acuerdo a la nacionalidad del sujeto. El concepto tiene que ver con la problemática de la doble tributación; pues en repetidas ocasiones se da el caso de que se cobran impuestos en dos países por una misma actividad, cuando el sujeto realiza operaciones de carácter multinacional. Por ello los países establecen convenios para evitar la doble tributación y así fomentar un mayor flujo de capital y de transacciones comerciales.

Objeto. Actividad que la propia ley señala como objeto de gravamen. Es la situación que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal. Es la cosa o acto a que está ligado el impuesto y que determina el deber real de satisfacerlo. El objeto así considerado puede ser una cosa, mueble o inmueble, un acto, un documento, una persona que en este caso será sujeto y objeto del impuesto.

Fuente. Manantial de donde proviene la riqueza que puede ser por ejemplo en la producción de bienes y servicios, es decir, es de donde se obtiene lo necesario para pagar el impuesto. Es el monto de los bienes de donde se obtiene lo necesario para pagar el impuesto, puede ser el ingreso o el capital.

⁹⁵ Véase: op. cit. p. 53.

Unidad fiscal o unidad del impuesto. Parte específica o monetaria para fijar los impuestos. Es la cosa o cantidad determinada en medida, número, peso, etc., sobre la que la ley fija la cantidad que debe pagarse por concepto de impuesto y que servirá para hacer el cálculo correspondiente en cada caso concreto.

Cuotas o tasas⁹⁶. Es el monto del impuesto que es pagado por unidad de base. Es la cantidad en dinero o en especie que se percibe por unidad tributaria, llamándose tipo de gravamen cuando se expresa en forma de tanto por ciento.

Pueden ser de tres tipos⁹⁷ :

Tasa regresiva: Aquella que decrece mientras la base se incrementa.

Tasa proporcional: Permanece constante cuando la base se incrementa.

Tasa progresiva: Es la que se incrementa cuando la base aumenta. Pueden variar o ser constantes en el tiempo conforme a la base de los impuestos. Las cantidades absolutas se gravan por cuotas que es un gravamen a un bien específico; las tasas se aplican en porcentajes.

Tasa degresiva: Es la que se incrementa en forma menos que proporcional cuando la base crece, o en la que la aceleración del incremento de la tasa tiende a disminuir.

Un **sistema progresivo** es aquel en el que el cociente entre los pagos del impuesto y el ingreso aumenta; mientras que un **sistema regresivo** se refiere a aquel en el que el cociente entre los pagos de impuestos y el ingreso se reduce. Ambas circunstancias están íntimamente ligadas a la incidencia de los diferentes impuestos.⁹⁸

Tarifa. Se refiere al agrupamiento ordenado de cuotas o tasas de un impuesto; un límite inferior es una cuota o tasa menor y viceversa.

⁹⁶ Véase definición en el glosario. p. 121.

⁹⁷ Véase: Retchkiman K., Benjamín. Finanzas Públicas. SUA. Facultad de Economía UNAM. México 1982. p. 99.

⁹⁸ Véase: Stiglitz, Joseph E. La economía del sector público. Antoni Bosch Editor. Barcelona. 1986.

Padrón o catastro. Se refiere a la recaudación ordenada de los contribuyentes. Son las colecciones oficiales de los hechos que sirven para determinar los sujetos y los objetos del impuesto, así como la deuda individual de cada causante. Se utilizan para llevar el control de los sujetos de impuestos que se perciben periódicamente, como por ejemplo el impuesto sobre la renta.

Base. Monto gravable sobre el cual se determina la cuantía o el volumen del impuesto o sobre la que se aplica el tributo; generalmente se aplica una tasa o una cuota, según se establezca en las leyes impositivas, a la base del gravamen se llega a partir del sujeto. Es la cuantía sobre la que se determina el impuesto a cargo de un sujeto, por ejemplo el monto del ingreso percibido, el valor de la proporción hereditaria, el número de litros producidos.

Exenciones. Se refieren a personas o transacciones que por diferentes motivos la ley tributaria establece que no deben pagar el gravamen de que se trata; o bien se refieren al ingreso que la autoridad fiscal determina que no forma parte del ingreso gravable, ya que sirve a propósitos económicos y sociales que no podrían obtenerse de otra manera. Entre ellos se encuentran algunos tipos de ingresos imputados.

Deducciones⁶⁹. Son reducciones a la base del impuesto, lo cual es otorgado por la Ley de acuerdo con las circunstancias administrativas de equidad. Se refieren a ciertos costos para obtener entradas y que específicamente no pueden ser considerados como gastos de los negocios o egresos necesarios para el mantenimiento de quien los realiza.

Causa o fundamento del impuesto: Es el motivo por el que se cobran los impuestos.

Procedimiento tributario: Puede dividirse en: **fase oficiosa:** Se forma por todos los actos de la administración encaminados a la determinación y percepción del crédito fiscal, fijación de las bases para su liquidación, su notificación al causante y su percepción. Cuando el sujeto pasivo se rehusa sin causa legal al cumplimiento de su obligación, se inicia la **fase ejecutiva** con la orden de requerimiento del pago, el requerimiento, mandamiento de ejecución, la ejecución o embargo, remate, aplicación del producto del remate. Si el causante tiene obligaciones legales que formular con relación a la determinación del crédito o a su cobro, se inicia la **fase contenciosa** que consiste en la controversia que surge entre el fisco y el sujeto pasivo de la que conocerán los órganos competentes.

⁶⁹ Véase definición en el glosario p. 117.

Finalidades de la tributación.

- Su primordial finalidad es reducir el consumo privado y la inversión privada en forma que el Estado pueda suministrar los bienes y así subvencionar a aquellos individuos de ingresos bajos.
- Los impuestos son necesarios para financiar el gasto público.
- La tributación no ha de fijarse a un nivel tan alto que reduzca la actividad privada en tal grado que modifique negativamente la actividad económica.

Características de los Impuestos.

Tienen un orden jurídico.

- Su aplicación debe ser de observancia y de carácter general, excepto para impuestos especiales.
- Debe expresarse con claridad el sujeto, objeto, cuota, tasa y sanciones a los contribuyentes morosos.
- Debe haber una congruencia general, es decir, no deben existir controversias en leyes primarias y secundarias.

Tienen un carácter moral.

- Deben ser justos en el sentido social, según las condiciones socioeconómicas.
- No deben ocasionarse problemas, es decir, que no existan impuestos nocivos a la colectividad.

Tienen un carácter político.

- La aplicación de los impuestos no debe generar problemas a la estabilidad institucional del país.
- Los impuestos deben ser flexibles, es decir, los cambios en la política tributaria deben corresponder a condiciones socioeconómicas de los sujetos.

Tener un carácter económico.

- El rendimiento de los impuestos debe ser suficiente para cubrir los gastos ordinarios del sector público.
- Los impuestos deben tener como objeto fortalecer la economía del país.

Tener un carácter óptimo general.

- **Eficiencia económica.** No debe interferir en la asignación eficiente de los recursos.
- **Sencillez administrativa.** Debe ser fácil y relativamente barato de administrar.

- **Sensibilidad política.** Debe diseñarse de tal forma que cada individuo pueda averiguar qué está pagando para que el sistema político pueda reflejar con mayor precisión sus preferencias.

Elusión de impuestos.

En los últimos cincuenta años no sólo han aumentado significativamente los tipos impositivos, sino también la complejidad de la legislación fiscal y, por lo tanto, las posibilidades de eludir dentro de la ley el pago de los impuestos. Las cosas se han dificultado al gravar las diferentes clases de ingreso con tipos diferentes y al introducir toda una gama de deducciones. Con la distinción introducida por la ley se necesita todo un conjunto de meticulosas definiciones legales, y cuando las distinciones legales no corresponden con distinciones económicas sólidas existen claros incentivos para conseguir que el ingreso se reciba de una forma que se grave a un tipo bajo.

La subida de los impuestos, unida a las disposiciones que dan un trato especial a ciertas categorías de ingreso, han tenido algunas consecuencias importantes: se han incrementado notablemente las actividades destinadas a eludir los impuestos. En concreto, ha aumentado la popularidad de los refugios fiscales. Se trata de sistemas de inversión mediante los cuales pueden reducirse las obligaciones fiscales; aunque no hay duda de que estos sistemas han permitido a algunas personas reducir sus cargas fiscales, también constituyen una buena fuente de ingreso para los asesores fiscales y las empresas de gestión financiera que saben aprovecharlos.

No todas las personas tienen las mismas posibilidades de acceder a estos refugios fiscales; éstos son más abundantes en el caso de los impuestos sobre el capital, es decir, sobre los intereses, sobre las ganancias de capital, etc., que en el de los impuestos sobre salarios. Los asalariados tienen pocas posibilidades de eludir el pago de impuestos; por lo tanto las empresas suelen ofrecer a sus asalariados pagos en especie, en forma de regalos, pensiones o seguros médicos, vales en el caso de México, para ahorrarles impuestos.

Equivalencia de los impuestos.¹⁰⁰

Se ha señalado que los impuestos parecen diferentes legalmente, pero desde el punto de vista económico son equivalentes.

¹⁰⁰ Véase: Stiglitz, Joseph E. La economía del sector público. Antoni Bosch Editor. Barcelona, 1986. pp. 718-724.

Impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado. Este es el ejemplo más común de dos impuestos equivalentes. Se deriva de la identidad básica entre el ingreso nacional y la producción nacional. Dado que el valor del ingreso y de la producción deben de ser iguales, un **impuesto uniforme** sobre el ingreso (es decir, un impuesto que grave todas las fuentes de ingreso con el mismo tipo) y un impuesto uniforme sobre el producto (es decir, un impuesto que grave todos los productos con el mismo tipo) deben ser equivalentes. El impuesto al valor agregado se utiliza en la mayoría de los países. Dado que esta clase de impuesto equivale a un impuesto uniforme (proporcional) sobre el ingreso, la sustitución de un impuesto sobre el ingreso por un impuesto sobre el valor agregado equivale a sustituirlo por un sistema proporcional de impuesto sobre la renta.

La equivalencia de **los impuestos sobre el consumo y los impuestos sobre los salarios.** Puede demostrarse que un impuesto uniforme sobre los salarios y un impuesto uniforme sobre el consumo son equivalentes. El momento en el que el Estado recibe los ingresos es diferente. También en este caso estos impuestos equivalentes pueden establecerse de varias maneras: mediante un impuesto sobre el ingreso salarial solamente, que exima todos los intereses, dividendos y otros rendimientos de capital o mediante un impuesto sobre el consumo, que pueda calcularse obligando al individuo a declarar su ingreso total menos sus ahorros.

Algunos tipos de impuestos.¹⁰¹

Impuesto al ingreso personal. Es el tributo que grava al ingreso neto de las personas físicas que constituye una gran proporción de los sistemas tributarios en la mayoría de las naciones. Se le considera como la forma más apropiada para la captación de recursos ya que obedece más a la capacidad de pago de las personas; siendo menos distorsionador; toma en consideración las condiciones individuales del causante y se apega más a la equidad y justicia impositivas. En este tipo de impuesto además de conocer la base, las tasas, y el sujeto perfectamente, se pretende conocer el ingreso neto (entradas brutas menos el gasto para obtener el ingreso ganado).

¹⁰¹ Véase: Retchkiman K., Benjamín. Finanzas Públicas. SUA. Facultad de Economía. UNAM. México. 1982.

Impuesto a las sociedades. Las sociedades que son gravadas, tienen la obligación de hacer una declaración anual y de acuerdo a ello se determinará su ingreso gravable, el cual es la base del impuesto que está formado por la suma de todos los tipos de ingresos que pueda obtener la empresa (ya sea parte de su objeto social o no).

Impuesto a la propiedad. Se refiere a la propiedad como base del gravamen, tratando de analizar el ingreso que el propietario o usuario recibe de sus posesiones. Bajo éste se grava en forma recurrente tanto a bienes como derechos económicos del contribuyente, de los cuales, emana un flujo periódico de productos y servicios, flujo del cual se paga el tributo.

Impuesto a herencias, legados y donaciones. Se paga por el cambio de titular de un patrimonio, debido al fallecimiento del propietario. Puede tomar la forma de un impuesto sobre las partes que corresponden a los diferentes herederos o sobre el total de la herencia. Para el caso de las donaciones se cobra un impuesto por el cambio del titular por su fallecimiento o por la transferencia de la propiedad. Newman¹⁰⁵ ha dividido las donaciones en cuatro categorías:

- Donación con cercanía a la muerte.
- Donación que tendrá efecto cuando el deceso ocurra.
- Donaciones causa mortis.
- Donaciones inter-vivos.

Impuestos al comercio exterior. Son exacciones que forman un sistema selectivo para gravar básicamente importaciones. Generalmente se trata de aranceles o tarifas protectoras para beneficio de los empresarios que se encuentran en sus primeras etapas de organización. Otro de los propósitos del sistema arancelario primordial es la captación de recursos por parte del Estado.

Impuesto a las transacciones de los negocios. Generalmente este impuesto es trasladado, por lo que se le denomina indirecto ya que recae en su mayor parte sobre el consumidor, aún cuando se trate de mercancías no consumidas. Los impuestos a las ventas son de cobertura general y se aplican a todas las transacciones que se realizan en una empresa, entre los impuestos de este tipo están incluidos en cierta forma: los derechos, las licencias, el timbre, derechos aduanales, exacciones, impuestos de transportación de mercancías y bienes; así como el impuesto mismo a las ventas que se refiere a la actividad de compra-venta de bienes, mercancías, mercaderías, servicios, etc.; ya sea en la producción o distribución, hasta llegar al consumidor. Existen algunas clasificaciones o agrupaciones:

¹⁰⁵ Véase Newman en: op. cit. p. 118.

- **En etapa única:**
 Venta de fabricantes.
 Mayoristas.
 Ventas al menudeo.
- **En etapas múltiples:**
 Se aplica en dos o más etapas, tanto de la producción como de la distribución.
 Se aplica a todos los bienes y servicios en forma indiscriminada y a las etapas completas, cualquiera que sea su número, es decir, donde quiera que la venta o prestación de servicio tenga lugar.

Impuesto al gasto. Es el gravamen sobre el valor monetario de los gastos en consumo que realiza un causante, que toma en cuenta el periodo de un año; considerando que la capacidad de pago del contribuyente está medida por los gastos que realiza, los cuales forman la base gravable; determinados por la suma total de los recursos de los que dispone durante un año menos los fondos usados. A la base gravable es a la que se le aplica la tasa que marca la ley.

Impuesto al valor agregado. Grava a todo aquel que realiza una venta, ya sea en los canales de producción, como de distribución, pero tomando en cuenta solamente el valor agregado del bien o producto vendido por la empresa que es objeto de transacción.

Impuestos al consumo. Su aplicación se encierra en los impuestos sobre ventas y artículos de consumo, que todavía caracterizan a nuestros sistemas tributarios. No sólo se pagan estos impuestos, poco a poco, con las mismas compras del consumidor, sino que suelen incluirse en los precios de una manera tan confusa, que el consumidor no puede reconocerlos.

Descripción de los principales impuestos en México.

Impuesto sobre la renta.

El impuesto sobre la renta es un impuesto al ingreso que no se transfiere, es decir, es directo. La ley del impuesto sobre la renta se integra por siete capítulos que son: título I, disposiciones generales; título II, de las personas morales, título III de las personas morales con fines no lucrativos y de las sociedades de inversión comunes y de renta fija; título IV, de las personas físicas; título V, se refiere a los residentes en el extranjero con ingresos provenientes de fuentes de riqueza en el territorio nacional; título VI, de los estímulos; título VII, del sistema tradicional del impuesto sobre la renta a las actividades empresariales.

Impuesto al activo.

Este impuesto se creó para complementar el impuesto sobre la renta. Son sujetos de este impuesto, las personas físicas que realizan actividades empresariales y las personas morales; el objeto es el activo que poseen, independientemente de su ubicación. Su Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1989 con el nombre de ley del Impuesto al activo de las empresas, comenzando su vigencia el 1o. de enero de 1990.

Impuesto al valor agregado.

El valor agregado se define como el valor de la producción de todas las empresas, descontando la producción contabilizada, considerando la materia prima, y bienes intermedios destinados a producir otras mercancías, mismas que tienen como destino el consumo o la inversión. El impuesto al valor agregado deben pagarlo las personas tanto físicas como morales que dentro del territorio nacional realicen actividades como: enajenación de bienes, prestación de servicios independientes, otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, o que importen bienes o servicios.

Impuesto especial sobre producción y servicios.

Este impuesto comprende disposiciones impositivas en la enajenación o en la importación de los siguientes bienes: cerveza; vinos de mesa, sidras y rompopes; alcohol, aguardiente y bebidas alcohólicas; gas avión; tabacos labrados: cigarros; cigarros populares sin filtro, puros y otros tabacos labrados y petrolíferos.

Impuesto sobre automóviles nuevos.

El objeto del impuesto es la enajenación de autos nuevos producidos en el país. Se entiende por automóvil nuevo el que se enajena por primera vez al consumidor o al distribuidor.

Impuestos al comercio exterior.

Los impuestos al comercio exterior gravan las salidas de productos de producción nacional hacia el exterior, así como la entrada de productos extranjeros. Los impuestos al comercio exterior no sólo tienen una finalidad fiscal, sino obedecen a propósitos proteccionistas, entre otros.

CAPITULO III. REFORMA FISCAL.

La reforma fiscal constituyó uno de los planteamientos más importantes en el rubro de ingresos públicos durante la Administración de Carlos Salinas de Gortari. Por este motivo, la política tributaria¹⁰³ se fue rediseñando a partir de iniciativas de ley tomando como medidas fundamentales las siguientes:

- Combinar la ampliación de las bases tributarias de los distintos impuestos y del número de contribuyentes con menores tasas impositivas.
- Eliminación de tratamientos preferenciales no justificados.
- Reducción de la elusión y evasión combatiendo a fondo estas prácticas indeseables.
- Mejoramiento de los procesos de auditoría y vigilancia del pago de impuestos. La prioridad fue la prevención, no el castigo; pero se impuso el interés público sobre la práctica de acciones delictivas que dañan al erario y a la sociedad.
- Avance en la simplificación del esquema tributario, disposiciones y trámites, y asesoramiento al contribuyente en el pago de sus contribuciones, para estimular el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.
- La política de coordinación fiscal buscó fortalecer el sistema impositivo federal, estatal y municipal, para alcanzar una mayor solidez de las finanzas públicas en los tres niveles de gobierno. Esta política buscó estimular el esfuerzo recaudatorio de cada entidad federativa.
- Simplificar y conceder mayores facilidades a los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones y a así avanzar en la administración tributaria.
- Hacer de las reformas fiscales un soporte fundamental para la disciplina en las finanzas públicas.
- Promoción de la desgravación fiscal en favor de los estratos de menores ingresos.
- Descentralización parcial de la administración fiscal, para que el cobro de impuestos se realice a través de los bancos comerciales.

Conjunto de políticas implementadas para modificar el régimen fiscal.

Las líneas de acción seguidas por el régimen fiscal se tradujeron en un conjunto de políticas; entre las que se encuentran: la política de simplificación administrativa, la política de coordinación fiscal, la política de promoción fiscal, la

¹⁰³ Véase: Plan Nacional de Desarrollo. 1989-1994. Poder Ejecutivo Federal.

política aduanera, modificaciones en el código fiscal, etc., con finalidades específicas.

Política de simplificación administrativa.

- Para no ocasionar una mayor carga administrativa o fiscal a los contribuyentes antes sujetos a bases especiales de tributación o causantes menores; se estableció en 1990 un régimen simplificado optativo, que facilita la transición al régimen general de la ley que consiste en determinar el impuesto con base en el flujo de efectivo, gravando la diferencia entre entradas y salidas que se obtengan al final del ejercicio. El régimen fiscal simplificado representó un mecanismo sencillo para determinar el impuesto aplicable a los contribuyentes con capacidad administrativa limitada.
- Respecto a la reinversión de utilidades, se estableció pagar el impuesto sólo cuando se retiren recursos de la unidad productiva, y en todos los casos se permite la deducción inmediata de las inversiones que se realicen fuera del área de las tres principales ciudades del país.
- Para apoyar la productividad del sector agropecuario se excluyó del pago del gravamen al 80% de los productores del campo y al 90% de las cooperativas de producción, y se estableció una reducción del 50% en el impuesto sobre la renta y al activo de las empresas de este sector¹⁰⁷.

Con la finalidad de facilitarle al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, implementó un programa para simplificar los trámites que realizan los contribuyentes ante el Registro Federal de Contribuyentes.¹⁰⁸

Objetivos:

- Facilitar al contribuyente la presentación de solicitudes de inscripción y avisos al Registro Federal de Contribuyentes.
- Reducir la utilización de sobres fiscales.
- Tener una respuesta más oportuna del resultado de sus trámites.

Estrategias: Simplificación de 20 a 3 los trámites ante el R.F.C.

¹⁰⁷ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de julio de 1987. Las cifras aquí señaladas se tomaron de: Anexo estadístico. 2o. Informe de Gobierno. Presidencia de la República. México 1990. p. 37.

¹⁰⁸ Basado en folletos ordinarios que son entregados en los módulos de información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los contribuyentes comunes que requieren asesoría.

Cambio de situación fiscal:

- **Apertura o cierre de establecimientos.**
- **Fusión de sociedades.**
- **Aumento y/o disminución de obligaciones fiscales.**
- **Cambio de domicilio fiscal.**
- **Cambio de denominación o razón social.**
- **Suspensión de actividades.**
- **Reanudación de actividades.**
- **Inicio de liquidación.**
- **Apertura de sucesión.**
- **Liquidación total del activo.**
- **Cesión total de operaciones de personas morales que no entran en liquidación.**
- **Liquidación de la sucesión.**
- **Cancelación por defunción.**
- **Aclaración por error u omisión del contribuyente.**
- **Aclaración por error de la autoridad.**
- **Aumento de personas asalariadas con obligaciones distintas.**
- **Cancelación por liquidación total del activo.**
- **Cancelación por escisión de sociedades.**

Política de coordinación fiscal.

La **ley de coordinación fiscal**¹⁰⁶ tiene como objetivos: la coordinación del sistema fiscal de la Federación, estados, municipios y D. F.; el establecimiento de las participaciones correspondientes a cada una de sus haciendas públicas en los ingresos federales y la distribución de sus participaciones respectivas; la fijación de reglas de colaboración de carácter administrativo entre las distintas autoridades fiscales; la constitución de los organismos en materia de coordinación fiscal y el otorgamiento de las bases de su organización y funcionamiento. Para encaminar este proceso fue necesaria la revisión de los mecanismos de coordinación de los tres niveles de gobierno.

- Durante el semestre enero-junio de 1989 se modificó la Ley correspondiente con el propósito de fortalecer las haciendas públicas estatales y municipales, estimulando su esfuerzo recaudatorio y haciéndolas participes de los resultados del mismo. Como resultado de esto, se estableció un estímulo adicional que permitió a las entidades federativas participar del 80%¹⁰⁷ de la recaudación de contribuyentes menores.
- Durante los seis primeros meses de 1990, se modificó la Ley de Coordinación Fiscal para estimular una mayor recaudación de los impuestos federales a los estados y municipios, considerando indicadores que midieran el aspecto demográfico, el desarrollo económico y el esfuerzo recaudatorio local de la entidad. Adicionalmente, los estados, municipios y el Gobierno Federal trabajaron conjuntamente para instaurar el sistema del flujo de información y pago de incentivos, lo que permitió contar con un sistema de fiscalización más eficiente. Por otra parte, se propusieron medidas administrativas que incrementarían la recaudación para lograr un financiamiento equilibrado en los distintos niveles de gobierno y promover una mayor autonomía y la descentralización.
- A partir de 1991, los estados dispusieron de la totalidad de la recaudación derivada del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, modificándose la distribución de las participaciones de los impuestos federales a los estados y municipios. A través del Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal, se apoyó a las entidades de menor desarrollo económico y el esfuerzo de recaudación local. Al mes de junio de 1991, el monto de las participaciones a entidades federativas ascendió a 13 millones de nuevos pesos, con un crecimiento anual de 14.2% en términos reales¹⁰⁸.
- En el primer semestre de 1992, se determinó que los estados y municipios que contaran con puentes de peaje operados por la Federación, pudieran crear, junto

¹⁰⁶ Véase: Código Fiscal de la Federación. Leyes y códigos de México. 46a. edición. Colección Porrúa. Ed. Porrúa México 1994. p. 612.

¹⁰⁷ Cifra tomada de: Anexo estadístico. 1er. Informe de gobierno. Presidencia de la República. 1989. p. 413.

¹⁰⁸ Las cifras contenidas en el párrafo se obtuvieron de: Anexo estadístico. 3er. Informe de gobierno. Presidencia de la República. p. 35.

con esta última, fondos cuyos recursos se destinaran a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos municipios en donde se ubicaran dichos puentes. La aportación a estos fondos se haría en montos iguales por la Federación, estado y municipio, sin que la aportación federal excediera de un 10% del monto total de los ingresos que obtenga por la operación del puente de peaje de que se tratara. Asimismo, se incrementó el impuesto a la tenencia o uso de vehículos con objeto de que las entidades federativas pudieran disponer de mayores recursos. En el primer semestre de 1992, el monto de las participaciones a dichas entidades ascendió a 15.5 millones de nuevos pesos, cifra superior en 2.2% real a la registrada en el mismo lapso en 1991¹⁰⁹.

Política de promoción fiscal.

Definición. La política de promoción fiscal se dirige a racionalizar y orientar selectivamente los estímulos fiscales, de tal forma que se apliquen exclusivamente a las actividades estratégicas. El propósito fue racionalizar los subsidios necesarios, eliminando privilegios y apoyos que carecieran de justificación económica y que distorsionaran el esquema tributario.

- Durante el primer semestre de 1989 se otorgaron estímulos fiscales por 80.1 millones de nuevos pesos, de ese monto el 47.6% se canalizó mediante el régimen de Certificados de Promoción Fiscal (Ceprofis), 40.6% por medio del régimen de subsidios compensados con impuestos y 11.8% apoyaron el comercio exterior. El otorgamiento de Certificados de Promoción Fiscal favoreció a actividades prioritarias relacionadas con los sectores agropecuario y forestal, la construcción de vivienda para arrendamientos, la pequeña y mediana industria, el abasto de productos básicos, la edición y comercialización de libros, la importación para la producción de bienes de exportación y las franjas fronterizas y zonas libres¹¹⁰.
- Durante enero-junio de 1990, se continuó con la racionalización de estímulos fiscales, condicionando su concesión a que los beneficiarios adoptaran medidas para modernizar sus empresas y aumentaran la eficiencia de sus actividades. En apoyo de los sectores agropecuario y forestal, a partir de 1990, en el ejercicio fiscal se les permitió acreditar las inversiones realizadas por una cantidad equivalente al impuesto al activo de las empresas. Adicionalmente,

¹⁰⁹ Las cifras contenidas en el párrafo se obtuvieron de: Anexo estadístico. 4to. Informe de gobierno. Presidencia de la República. p. 25.

¹¹⁰ Las cifras contenidas en el párrafo se obtuvieron de: Anexo estadístico. 1er. Informe de gobierno. Presidencia de la República. 1989. p. 414.

para apoyar al sector exportador, se concedió la devolución de impuestos de los insumos importados que se incorporan a las mercancías exportadas.

- De enero a junio de 1991 se continuaron aplicando de manera selectiva los estímulos fiscales para promover las actividades que contribuyeran a las ramas prioritarias industriales. Al mes de junio, los estímulos fiscales ascendieron a 91.5 millones de nuevos pesos, de los cuales el 96% se distribuyó a través de cheques emitidos por la Tesorería de la Federación y el resto fue en apoyo al comercio exterior¹¹⁴.
- Durante el primer semestre de 1992 se otorgaron apoyos por 92.7 millones de nuevos pesos, de los cuales 65.7 correspondieron a estímulos que tienen efectos presupuestales. De estos últimos, el 90.3% se otorgó bajo la modalidad de no pagar el impuesto al comercio exterior al momento de la importación que realicen las empresas beneficiadas; y el restante 9.7% se canalizó vía cheques emitidos por la Tesorería de la Federación. Por su parte, los incentivos fiscales no presupuestales, que se compensan con ingresos, ascendieron a 27 millones de nuevos pesos y correspondieron a la devolución de impuestos de importación a los exportadores¹¹⁵.

Política aduanera¹¹⁶.

- Se introdujeron los cambios necesarios para incorporar el método de valoración del GATT, a fin de cumplir con los compromisos adquiridos por México al adherirse a dicho acuerdo.
- Se adoptó el principio de autodeclaración por parte del contribuyente y se instauró un sistema de revisión aleatorio.
- Las empresas que tengan programas de exportación autorizados pueden cambiar al régimen de importación definitiva las mercancías que hubieran importado temporalmente.

Procesos recaudatorios y de fiscalización.

Fue en 1991 que se propusieron algunos puntos con la finalidad de elevar la captación de recursos:¹¹⁷

¹¹⁴ Las cifras contenidas en el párrafo se obtuvieron de: Anexo estadístico. 3er. Informe de gobierno. Presidencia de la República. 1991 p. 35.

¹¹⁵ Las cifras contenidas en el párrafo se obtuvieron de: Anexo estadístico. 4to. Informe de gobierno. Presidencia de la República. 1992 p. 25.

¹¹⁶ Véase: op. cit. p. 24.

- Eliminación gradual del artículo 64 del Código Fiscal de la Federación, para que el incumplimiento de las obligaciones fiscales se clasificara como infracción.
- Se incorporó la actualización por inflación de las devoluciones de impuestos a los contribuyentes desde el mes que presentan declaración.
- Se redujeron las multas cuyo cobro, al monto actualizado por inflación, propicia que éste sea muy elevado.

Código Fiscal de la Federación.

Las principales acciones de la reforma fiscal de noviembre de 1991 a octubre de 1992 fueron:¹¹⁷

- Se recorrió la fecha de pago de los impuestos, del 11 al 17 de cada mes, con el propósito de lograr el cumplimiento oportuno de las obligaciones por parte de los contribuyentes y se establecieron pagos provisionales trimestrales para los contribuyentes con ingresos por honorarios.
- Se permitió a los acusados por evasión fiscal gozar de libertad mientras concluía el proceso por delitos de esta índole, aún cuando al término medio de la pena excediera de cinco años, previa caución del interés fiscal.
- En la determinación de las multas por incumplimiento de las disposiciones fiscales se estableció un rango del 70 al 100% sobre las contribuciones omitidas, lo cual permitió graduar la multa a las condiciones del infractor.
- La obligación de los contribuyentes de conservar su contabilidad se extendió a 10 años.

Carta de los Derechos del Contribuyente Auditado¹¹⁹

Con el fin de que se aplicaran correctamente las disposiciones fiscales para proteger al contribuyente y evitar que se lesionaran sus intereses, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentó en 1992 la Carta de los Derechos del Contribuyente Auditado. Simultáneamente se instituyó un programa que buscó dar al auditor de Hacienda la figura de un verdadero agente de comunicación entre autoridades y ciudadanos, con el fin de coadyudar a la prevención y resolución de los problemas que se presentan en el cumplimiento de las obligaciones fiscales. La

¹¹⁷ Véase: Anexo estadístico. 3er. Informe de Gobierno. Presidencia de la República. México. 1991. p. 34.

¹¹⁸ Véase: Anexo estadístico. 4to. Informe de Gobierno Presidencia de la República. México. 1992. p. 23.

¹¹⁹ Disposición tomada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1992.

Carta de los Derechos del Auditado suministra la información que requieren los particulares para los casos en que la autoridad hacendaria pretenda llevar a cabo una revisión en el domicilio fiscal del contribuyente. En el marco del programa se establece que la función del auditor es dar apoyo a los ciudadanos ante las autoridades para resolver los problemas que enfrentan en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, así como en el ejercicio de sus derechos. Entre los puntos que señala el documento se describen algunas de las irregularidades más frecuentes en relación a las cuales la SHCP ha recibido el mayor número de quejas, como que los visitadores no pueden amenazar o insinuar al visitado y que existe la posibilidad de imputarle la comisión de delitos, o que estos servidores públicos no pueden exigir que las multas se paguen de contado, ya que los particulares tienen derecho a pagar los créditos fiscales, incluyendo multas, hasta en 36 parcialidades.

Reformas a las leyes tributarias.

A partir de las reformas de 1988 hasta 1992, las leyes tributarias experimentaron 1,121 modificaciones incluyendo artículos transitorios, conforme se muestran en la tabla G.

TABLA G.

REFORMAS A LAS LEYES TRIBUTARIAS 1988-1992	
Cambios	Conceptos
737	Impuesto Sobre la Renta
46	Impuesto al Activo
64	Impuesto al Valor Agregado
80	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios
27	Ley de Coordinación Fiscal
15	Impuesto Sobre Autos Nuevos
66	Código Fiscal
86	Otros
1121	Total

FUENTE: IMEF. Revista Ejecutivos de Finanzas. Reformas Fiscales Reforma Fiscal 1992. Francisco Gil Díaz. Febrero 1992 Año XXI. Núm. 2. p. 46.

El impuesto que más modificaciones experimentó durante el periodo 1988-1992, fue el impuesto sobre la renta con 737 cambios, con una participación de 65.74% dentro del total; el segundo lugar lo ocupa el impuesto especial sobre la producción y servicios con 80 cambios, con una participación del 7.1% dentro del total y el tercer lugar lo ocupa el impuesto al valor agregado con 64 modificaciones, con una participación del 5.7% dentro del total. El impuesto al activo a pesar de su reciente creación experimentó 46 cambios, con una participación del 4.1% dentro del total.

En el cuadro 6 se pueden apreciar los cambios realizados dentro de la política tributaria, que al inicio de la Administración del presidente Carlos Salinas de Gortari se establecieron en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

CUADRO 6.

CAMBIOS REALIZADOS A LA POLÍTICA TRIBUTARIA									
	ISR	IA	IVA	ISAN	IEPS	COOR	OTROS	COD	TOT
Cambios favorables al contribuyente	77	1							78
- Reducción de tasas, base, simplificación, etc.	104	17	20	2	13	4	24		184
Régimen simplificado	47	1	7		1	1	1		58
Ampliación de base o cierre de Avenidas Elusivas	120	14	15	6	14	2	61	24	255
Consolidación	49	1							50
Tratados Internacionales	38								38
Coordinación Fiscal				3		12			15
Transitorios y Derogaciones	302	12	22	4	52	8		43	443
TOTAL	737	46	64	15	80	27	86	66	1121

FUENTE: IMEF. Revista Ejecutivos de Finanzas. Reformas Fiscales. Reforma Fiscal 1992. Francisco Gil Díaz. Febrero, 1992. Año XXI. Núm. 2. p. 46.

Entre las modificaciones que se observan en el cuadro 6 se encuentran: a) la ampliación de la base tributaria y el cierre de las avenidas elusivas; rubro al que le corresponde el 22.7% del total de cambios en materia fiscal durante el periodo 1988-1992 teniendo mayores repercusiones en el impuesto sobre la renta, con 120 modificaciones, el segundo lugar lo ocupa el impuesto al valor agregado con 15 modificaciones y el tercero el impuesto al activo junto con el impuesto especial a la producción y servicios con 14 cambios, respectivamente. b) se firmaron 38 tratados internacionales durante el periodo 1988-1992 que en su totalidad

afectaron al impuesto sobre la renta y que forman parte del objetivo que se planteó en materia de doble tributación.¹²⁰ c) 77 de los cambios favorables al contribuyente tuvieron lugar en el impuesto sobre la renta y sólo 1 en el impuesto al activo.

Principales medidas de desgravación en el marco de la reforma fiscal 1989-1994.

Impuesto sobre la renta¹²¹

De los residentes en el país:

- Disminuyó la tasa aplicable a las empresas de 39% a 34%.
- Se redujo la tasa máxima de las personas físicas de 50% a 35%.
- Bajó la tasa de retención a los intereses financieros sobre el principal, de 2.52 a 1.7%.
- Descendió la tasa de gravamen a los dividendos fiscales de 50 a 0%.
- Se redujo la tasa de gravamen para los dividendos contables de 50 a 34%.
- Se eliminó el gravamen a la ganancia por la enajenación de casa habitación.
- Se suprimió el gravamen a los intereses de títulos a plazo mayor de un año.
- Se eliminó el impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo prestado bajo la dirección o dependencia de un patrón.
- Disminuyó el gravamen a los intereses pagados por el sistema financiero de 2.42 a 1.4%.
- Para apoyar la productividad del sector agropecuario se excluyó el pago del gravamen al 80% de los productores del campo y al 90% de las cooperativas de producción, y se estableció una reducción del 50% al activo de las empresas de este sector.

De los residentes en el extranjero:

- La tasa de retención a intereses pagados por instituciones financieras del exterior se redujo de 15 a 4.9%.
- Disminuyó la tasa de retención por intereses pagados a proveedores extranjeros de 21 a 10%.
- Se redujo la tasa de retención a otros intereses de 42 a 35%.
- Para pagos por arrendamiento financiero la tasa de retención descendió de 21 a 10%.
- Se redujo la tasa de retención por arrendamiento de aviones y contenedores de 21 a 5%.

¹²⁰ En la página 82, se describe la doble tributación.

¹²¹ Los porcentajes que corresponden a este título se obtuvieron de: Informe de Ejecución 1994. Plan Nacional de Desarrollo. Presidencia de la República. México. 1994. p. 89.

- La tasa de retención para pagos por patentes a extranjeros se redujo de 42 a 35%.
- Descendió la tasa de retención para pagos por derechos de autor, de 21 a 5%.
- Disminuyó la retención en el caso de los salarios y honorarios a través de un esquema de gravamen en función de los ingresos percibidos.

En 1993 se realizaron modificaciones en la concertación del Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo dentro del rubro del impuesto sobre la renta que repercutieron directamente en el trabajador y en las empresas adoptadas en octubre de 1993 ¹¹⁹:

Apoyo a la recuperación del poder adquisitivo de los trabajadores:

- Se modificó el mecanismo de acreditamiento del impuesto sobre la renta para las personas físicas, a fin de elevar el ingreso disponible de los trabajadores que percibieran menos de cuatro salarios mínimos. Estos beneficios fueron proporcionalmente mayores para los trabajadores que se ubicaron en los estratos de ingresos más bajos.
- Se estableció para los trabajadores con percepciones de un salario mínimo, un incremento entre 7.5 y 10.8% en su ingreso disponible. Este beneficio estaría en función de la proporción que representarían las prestaciones sociales en su ingreso total.
- Los trabajadores que percibieran ingresos inferiores a dos salarios mínimos no pagarían impuesto sobre la renta.

Facilidades fiscales a las empresas:

- Se otorgaron facilidades a todos los contribuyentes, para que sin autorización previa, realizaran el pago a plazos de hasta 36 mensualidades sucesivas de sus impuestos federales adeudados, incluyendo el impuesto al activo. Esta medida se aplicó a los impuestos que debieron liquidarse en los últimos seis meses de 1992 y a las contribuciones de ejercicio en curso, exceptuando los créditos de los tres meses anteriores al mes en que se ejerza la opción.¹²⁰
- Para impulsar la inversión y capitalización del sector hotelero, se redefinió el momento de inicio de operaciones para empresas de este sector, así como el periodo preoperativo por unidad hotelera.

¹¹⁹ El Poder Ejecutivo Federal mediante decreto expidió estas reformas, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de diciembre de 1993, teniendo vigencia con retroactividad al 10 de octubre de 1993. Los datos aquí señalados se tomaron de: Informe de Ejecución 1994. Plan Nacional de Desarrollo. Presidencia de la República. México, 1994, p. 90.

¹²⁰ Estas medidas fueron expedidas mediante Decreto del Ejecutivo Federal, publicada el día 4 de octubre de 1993 en el Diario Oficial de la Federación.

- Se amplió de 5 a 10 años el periodo de recuperación del impuesto al activo, en beneficio de los proyectos de larga maduración, debido a que en el mediano plazo no lograban generar los flujos necesarios para el pago del impuesto sobre la renta.
- Para elevar la competitividad de las empresas se promovió una disminución por dos años de la tasa del impuesto sobre la renta, que debía retenerse por concepto de operaciones de endeudamiento con bancos extranjeros y con establecimientos en el extranjero con instituciones de crédito del país, del 15 al 4.9%, con la única condición de que se tratara de países que no se consideraran refugios fiscales.
- El porcentaje máximo de deducción anual en materia de depreciación de vehículos aumentó del 20 al 25%, para las inversiones que se realizaran con posterioridad al primero de octubre de 1993, en instalaciones y equipo para prevenir y controlar la contaminación ambiental, incluyendo el equipo destinado al consumo de gas natural, elevando el porcentaje máximo anual del 35 al 50%, a fin de apoyar el esfuerzo que estaban realizando las empresas en esta materia.
- Se autorizó el acreditamiento contra cualquier impuesto federal, del 20% del precio del diesel para uso industrial; así como un acreditamiento de otro 20% contra el Impuesto especial sobre producción y servicios. Este último tratamiento también se propuso para el diesel marino.
- Del 1% de la recaudación federal participable, se destinó un monto equivalente al 0.44% para apoyar a las entidades que estuvieran coordinadas en materia de derechos conforme a los resultados del programa del reordenamiento del comercio urbano.
- Los derechos sobre el uso o aprovechamiento de aguas nacionales para la generación de energía eléctrica tuvieron una reducción, en donde dicho cobro estuvo en función de los metros cúbicos de agua utilizados y no de la energía consumida.
- Cuando se constituyeran o modificaran organismos descentralizados e hicieran uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, estarían obligados a pagar un 10% por concepto de derechos de sus ingresos mensuales totales.

Impuesto al valor agregado¹²¹

- Se unificaron las tasas de 20 a 15 % por una tasa general de 10%.
- Se aplicó la tasa cero para alimentos procesados y medicinas.
- Se condicionó a los espectáculos públicos, de circos, cines y teatros a que las entidades federativas no los gravaran con tasas superiores al 8%.

¹²¹ Los porcentajes que corresponden a este título se obtuvieron de Informe de Ejecución 1994. Plan Nacional de Desarrollo. Presidencia de la República. México. 1994. pp. 89-90.

Impuestos especiales sobre producción y servicios¹²⁵.

- Se derogó al gravamen sobre aguas envasadas, refrescos y concentrados, polvos y jarabes para preparar refrescos.
- Se abolió el impuesto sobre servicios telefónicos.
- Se derogó el gravamen a la tasa de 3% sobre seguros individuales.
- Descendió el gravamen para los vinos de 25 a 21.6%.
- Para bebidas alcohólicas la tasa del impuesto bajó de 50 a 44.5%.
- Se redujo paulatinamente la tasa del gravamen de cerveza de 25 a 22%.

Impuesto al activo.

- En 1989 se introdujo el **impuesto a los activos de las empresas** que es complementario al **impuesto sobre la renta** y no constituye una carga fiscal para los contribuyentes cumplidos, ya que el **impuesto sobre la renta** es acreditado contra el **impuesto del activo**. Este nuevo impuesto combate la evasión.
- Este impuesto no grava a las empresas durante los dos primeros años de operación; esto último sucede incluso con los nuevos activos adquiridos durante la operación de las empresas por lo que el periodo de amortización de pérdidas empresariales en proyectos de larga maduración se amplió de 5 a 10 años, ya que dichos proyectos requieren elevadas inversiones y, no logran generar los flujos necesarios en el mediano plazo que resulten en el pago del impuesto sobre la renta, lo cual impide recuperar el impuesto al activo pagado en los primeros años de operación.
- Se excluyen de este impuesto los bienes inmuebles destinados a actividades deportivas sin fines de lucro y aquellos destinados a la enseñanza con autorización fiscal.
- También se aumentó de 35 a 50% la deducción de las inversiones en instalaciones y equipos destinados a prevenir y controlar la contaminación ambiental y a la conversión en el consumo de energéticos, de combustibles pesados a gas natural¹²⁶.

Impuesto para la repatriación de capitales.

- Con la finalidad de promover la repatriación de capitales, se estableció el impuesto del 1%¹²⁷ del monto del capital repatriado; con ello, se dio seguridad

¹²⁵ Los porcentajes que corresponden a este título se obtuvieron de Informe de: op. cit. p. 90.

¹²⁶ Porcentajes tomados de: Informe anual. Banco de México. 1993. México. p. 107.

¹²⁷ Porcentaje tomado de: Aspe Armella, Pedro. El camino mexicano de la transformación económica. FCE. México. 1993. p. 101

jurídica al contribuyente al quedar liberado de sus obligaciones fiscales con este pago, es decir, se hizo necesario buscar un mecanismo que, al mismo tiempo que permitiera que el público cumpliera con sus obligaciones fiscales, les pudiera otorgar también el anonimato, de esta forma el esquema quedó así: toda persona que desee traer su dinero al país no está obligado a declarar la operación, pero de manera anónima debe comprar estampillas fiscales por 1% de la cantidad repatriada. Sólo si dicha persona es auditada según los procedimientos normales, deberá mostrar las estampillas a las autoridades. Desde su instrumentación hasta mayo de 1992 se captaron 18.9 millones de nuevos pesos según afirmó la Comisión Nacional Bancaria y ascendió a 9.9 millones de nuevos pesos la repatriación de capitales a través del timbre fiscal en 1991 (las cifras aquí señaladas se tomaron de El Nacional. Sección de Economía. Israel Rodríguez. Sábado 23 de mayo de 1992. p. 28).

Doble tributación.

Destaca la suscripción de tratados con diversos países para evitar la **doble tributación internacional** en materia de impuesto sobre la renta, entre los que se encuentran: Canadá, Francia, Estados Unidos, Suecia, Italia, España, Ecuador, Bélgica, Holanda, Suiza y Alemania.

Lo anterior lograba la reducción del costo de capital al permitir a las empresas extranjeras acreditar en sus países los impuestos pagados en México. Se adecuó la ley del impuesto sobre la renta y el Código Fiscal de la Federación para amortizar el sistema impositivo con el de otros países y evitar la **doble tributación**.

Para evitar la **doble tributación**, se eximió del pago de este impuesto a los ingresos que se derivaran de las inversiones de los fondos de pensiones y jubilaciones, constituidos en los términos de la legislación del país de que se tratara, siempre que dichos fondos estuvieran exentos del impuesto en su país de origen.

La reducción de las tasas de retención a los intereses pagados al extranjero haría efectiva la eliminación de la **doble tributación** internacional en lo que se refiere a intereses pagados a bancos extranjeros y a sucursales de bancos nacionales en el extranjero.

Otros impuestos¹²⁵

- Se abrogó el gravamen a la nómina de las empresas a una tasa de 1%.
- Se derogó el gravamen a los vehículos populares.

¹²⁵ Porcentajes tomados de: Anexo estadístico. 4to. Informe de Gobierno. Presidencia de la República. 1992. p. 90.

- Se redujo la tasa máxima del impuesto sobre automóviles nuevos de 50% a una carga media máxima de 10% y de 8% en la región fronteriza.
- Se derogaron los impuestos sobre adquisición de azúcar y cacao.
- Se redujo la tasa del impuesto sobre adquisición de inmuebles de 10 a 2%.

Evolución de los ingresos tributarios 1989-1994.

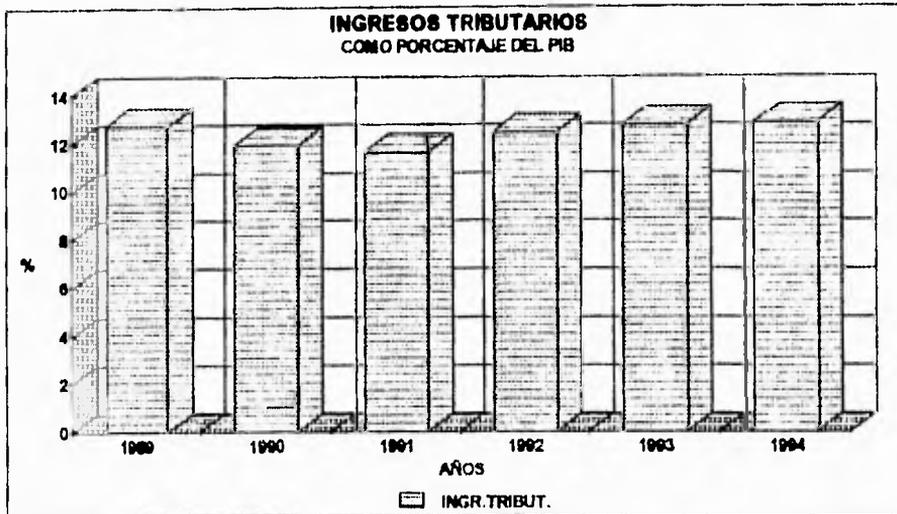
Los ingresos tributarios como porcentaje del PIB, tuvieron un comportamiento constante durante el periodo 1989-1994. En el año de 1989, participaron en un 12.7%; la cifra más baja se observa en 1991 cuando participaron en un 11.6%; para finalizar el sexenio con una tasa de 12.8% (cifra que fue la más alta durante el periodo 1988-1994). Ver cuadro 7 y gráfica 8.

CUADRO 7.

INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL PORCENTAJES DEL PIB	
AÑO	% del PIB
1989	12.7
1990	11.9
1991	11.6
1992	12.4
1993	12.7
1994	12.8

FUENTE: Anexo estadístico. Primer informe de gobierno.
México, 1995. p. 43.

GRAFICA 8.



FUENTE: Elaboración propia con base en: Anexo estadístico del primer informe de gobierno, 1995. p.43.

Los Ingresos tributarios del Gobierno Federal sólo se incrementaron en 108.9 mnp a precios de 1980 durante el periodo 1989-1994 (ver cuadro 8 y gráfica 9). El rubro de mayor peso en los ingresos tributarios fue el impuesto sobre la renta, que en 1989 se ubicó en 271.3 mnp a precios de 1980, para pasar en 1994 a 317.3 mnp a precios de 1980. El impuesto sobre la renta presentó un comportamiento constante a lo largo del periodo. El segundo rubro de importancia dentro de los ingresos tributarios es el impuesto al valor agregado; en 1989 por este concepto se recaudaron 173 mnp, presentando altibajos en el periodo 1989-1994; finalizando en 1994, con una recaudación de 192.9 mnp a precios de 1980. El tercer rubro de importancia, es el impuesto a la producción y servicios que a lo largo del periodo 1989-1994 tuvo un comportamiento variable. En 1989 se registró una recaudación por este concepto de 113.9 mnp de 1980, para caer en 1991 a 71.6 mnp y luego incrementarse a 130.5 mnp a precios de 1980 en 1994. Los rubros de menor importancia dentro de los ingresos tributarios del Gobierno Federal fueron: los impuestos por importación con una recaudación en 1994 de 59.3 mnp a precios de 1980 y el concepto de otros con una recaudación de 48.8 mnp a precios de 1980 para 1994 (ver gráfica 10).

CUADRO 8.

INGRESOS ORDINARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL MILLONES DE NUEVOS PESOS A PRECIOS DE 1980						
CONCEPTO	1989	1990	1991	1992	1993	1994
INGRESOS ORDINARIOS	1431.8	1446.6	1572.1	1629.4	1451.3	1534.2
Gobierno Federal 3/	919.1	914.9	1093.1	1155.4	970.8	1027.9
tributarios	640.0	627.6	636.3	698.5	717.2	748.9
-renta	271.3	265.5	264.4	302.4	315.4	317.3
-valor agregado	173.8	197.9	196.6	176.6	187.5	192.9
-producción y servicios	113.9	73.8	71.6	99.9	97.0	130.5
-importación	41.3	49.6	62.5	70.7	63.4	59.3
-otros	39.7	40.9	41.2	48.9	53.9	48.8
no tributarios	279.1	287.2	456.8	456.9	253.6	279.0

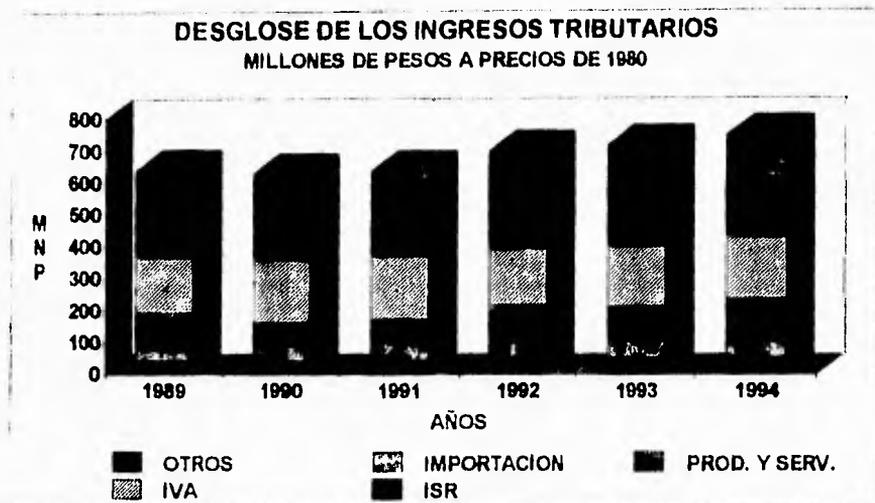
FUENTE: Anexo estadístico .1er. Informe de Gobierno. 1995. Presidencia de la República. p. 43

GRAFICA 9.



FUENTE: Elaboración propia con base en: Anexo estadístico del primer informe de gobierno. 1995. México. p. 43

GRAFICA 10.



FUENTE: Elaboración propia con base en: Anexo estadístico del primer informe de gobierno 1995. México. p. 43.

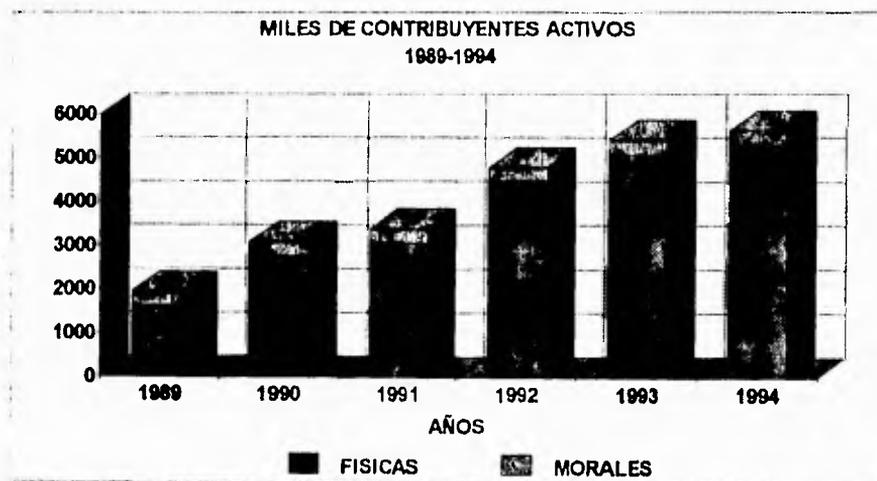
Por lo que respecta a los contribuyentes activos en 1989, existían un total de 1929.2 miles de personas; mientras que para 1994 existían 5637.9 miles de personas. Cabe destacar el notable aumento del número de contribuyentes, ya que en tan sólo 6 años la tasa de crecimiento fue de 192.24%. Los contribuyentes activos se dividen en personas físicas y morales; de éstos dos conceptos el que tuvo un mayor crecimiento fue el primero registrando una tasa de crecimiento del 228.96%; mientras que el segundo sólo creció a una tasa de 11.25%; ambos datos fueron para el periodo 1989-1994. (ver cuadro 9 y gráfica 11).

CUADRO 9.

AÑO	CONTRIBUYENTES PERSONAS		PERSONAS
	ACTIVOS	FISICAS	MORALES
1989	1929.2	1603.8	325.3
1990	3077.9	2741.1	336.8
1991	3374.7	3042.2	332.5
1992	4812.5	4461.3	351.2
1993	5421.5	5066.7	354.7
1994	5637.9	5276.0	361.9

FUENTE: Anexo estadístico. Primer informe de Gobierno. México. 1994. p. 43.

GRAFICA 11.



FUENTE: Elaboración propia con base en: Anexo estadístico del primer informe de gobierno. 1995. México. p. 43.

CAPITULO IV. LA DEUDA PUBLICA.

TEORIA GENERAL DE LA DEUDA PUBLICA.

Características generales.

Las funciones del Estado cada vez son mayores, por lo que los ingresos corrientes no son suficientes, para cubrir sus necesidades; siendo necesario recurrir al crédito que puede ser público o privado. La deuda pública es una transacción voluntaria entre el Estado y aquel que posee ahorros, que se asienta en obligaciones financieras gubernamentales.

Teoría de la Deuda Pública¹²⁹. Es aquella que estudia los métodos por medio de los cuales el Estado adquiere ingresos que pueden provenir de entidades gubernamentales nacionales y extranjeras; instituciones privadas, organismos, personas, etc. que reciben como garantía un instrumento o promesa de pago (que incluyen, emisión, amortización, conversión, y pago de intereses). La deuda se da, porque no existe una correspondencia entre los ingresos corrientes y los gastos del Estado en un tiempo dado.

Gaston Jéze¹³⁰ afirma que desde el punto de vista económico para que exista un sistema de deuda pública, se requiere:

- Una desarrollada organización comercial e industrial.
- Disponibilidad de considerables montos de capital líquido.
- Difusión de la riqueza entre las diferentes clases sociales.
- Amplia circulación monetaria.
- Buena organización del mercado de dinero y de capitales.

Desde el punto de vista social y político:

- Paz interna y externa.
- Avanzada organización constitucional y administrativa.
- Moralidad en el personal político y administrativo.

¹²⁹ Véase: Retchkiman K., Benjamín. Finanzas Públicas. SUA. Facultad de Economía. UNAM. México. 1982. p. 176.

¹³⁰ Jéze, Gaston, véase en: op. cit. p. 177

Desde el punto de vista financiero:

- Un sistema impositivo como fuente normal de los ingresos públicos.
- Control rígido de gastos e ingresos.
- Publicidad de las actividades financieras del Estado.

Jurídicamente el préstamo público constituye un contrato en el cual una de las partes, que en este caso es el Estado, se obliga a pagar intereses y a devolver el capital en el tiempo, en la moneda y a la tasa que se han estipulado, sin que a pesar de su soberanía, pueda modificar las cláusulas de dicho contrato. El concepto de moneda nacional varía de acuerdo a que el empréstito sea de carácter nacional o extranjero, es decir, si es vendido en el mercado de capitales del país emisor o si fue colocado en otra nación.

Clasificaciones¹²⁸

Se puede clasificar tomando en consideración: la nacionalidad de los tenedores, el plazo de su amortización, la forma de emisión y su efecto en la actividad económica, en la forma siguiente:

Por su nacionalidad.

- **Interna.** Cuando los tenedores de los instrumentos gubernamentales pertenecen al mismo país que el gobierno que la emitió.
- **Externa.** Cuando los instrumentos gubernamentales están en poder de ahorradores de otras naciones. En ésta existe un problema en lo que respecta a su servicio (interés y amortización), aquí, tanto el pago de intereses como del principal deben realizarse en la moneda del país acreedor, (problema que no se presenta para el caso de la deuda interna), haciendo presente la necesidad de recurrir a mercados cambiarios para la adquisición de monedas extranjeras; que por diversos motivos se ven afectadas en su valor internacional y que puede deprimir a su vez el valor de la moneda interna causando desequilibrios en la balanza de pagos.

¹²⁸ Véase: op. cit. pp. 183-188.

Por el plazo de su amortización.

- **A corto plazo o flotante.** Generalmente su duración es pequeña (un año), en la que el tipo de instrumento gubernamental sirve para eliminar desequilibrios momentáneos en el presupuesto y sus requerimientos inmediatos.
- **A largo plazo o consolidada.** Tienen periodos variados y tienen propósitos similares al anterior, pero no de carácter inmediato.
- **Perpetua.** Aquellas que no serán liquidadas.

Por la forma de emisión.

- **Titulada.** Es la deuda pública que se encuentra fragmentada en diversos documentos de diferentes valores, con la finalidad de que sean adquiridos por todo tipo de ahorradores en el mercado de valores.
- **No titulada.** Es la deuda pública formada por documentos no divisibles y que representan operaciones de grandes cantidades, a los que sólo acceden unos cuantos tipos de instituciones de crédito.

Por su efecto en la actividad económica.

A. Una primera clasificación es la siguiente:

- **Deuda lastre.** Obligación en la que incurre el Estado y cuyo gasto no aumenta la capacidad productiva del país.
- **Deuda pasiva.** Es aquella en la que el gobierno ha gastado en proporcionar servicios útiles a la población, pero que como tal, no produce por sí misma ingresos ni aumenta la eficacia, ni la productividad del trabajo o capital.
- **Deuda activa.** Es aquella que aumenta la capacidad productiva del país.

B. Según Dalton¹²⁹:

- **Deuda reproductiva.** Los intereses y el principal son pagados con los ingresos provenientes de la propiedad comprada o de la empresa fundada con el dinero obtenido por medio del préstamo.
- **Deuda de "peso muerto".** Aquella que se paga con fuentes de ingreso público como impuestos, ya que no hay un valor o activo que represente su inversión.

C. Clasificación de la deuda de acuerdo con la fuente de donde provienen los recursos que harán posible liquidar los intereses y la amortización:

¹²⁹ Véase Dalton en: op. cit. p. 186.

- **Autoliquidable.** Se refiere a aquella que cuando las entradas que se obtuvieron fueron invertidas en empresas que generaron un ingreso .
- **No autoliquidable.** Cuando los ingresos fueron gastados en la realización de obras o servicios que no generaron ingresos monetarios, entre los que se encuentran: obras de riego, educación, salud, seguridad social, etc.

Razones para recurrir a la deuda pública.

- Situaciones de emergencia. Se refiere a circunstancias difíciles de prever, como lo es el caso de una guerra.
- Construcción de obras públicas. Puede ser hecha con base en cuestiones de política ordinaria de ampliación de servicios públicos que por su carácter permanente y de gran cuantía no puedan ser cubiertos con ingresos corrientes o bien con la finalidad de combatir el desempleo en una recesión.
- Hacer frente al déficit presupuestal. Se da por causas de la aparición de una emergencia de proporciones anormales y de ciertas limitaciones gubernamentales en ese plazo.
- Deuda para pagar deuda. Se recurre a ella cuando es necesario cubrir deuda vieja o para pagar el servicio de la misma.

Funciones de la deuda pública.

- Puede ser compensatoria, ya que no existe coincidencia temporal entre el consumo y el ingreso.
- Canalización de recursos para usos productivos de aquellos que tienen excedentes hacia quienes no los tienen y que los desean para usos productivos.
- Inversión en valores seguros y de gran liquidez atrayendo así, diferentes tipos de ahorradores, por medio de la emisión de instrumentos financieros gubernamentales distintos.
- Dar movilidad a la utilización de recursos productivos con mecanismos de ahorro y de préstamo altamente desarrollados.

- Expansión de la capacidad productiva por la ampliación del financiamiento en todos los niveles de la economía.
- El incremento en la oferta monetaria lo que provocará un elevación de las transacciones.
- Siempre que exista un déficit fiscal las autoridades hacendarias deberán mandar dinero a la circulación, que se puede llevar a cabo por medio de la creación monetaria pura y simple o por la emisión de un empréstito público. Si existiese un superávit, se puede considerar la recompra de deuda pública que está en manos de la banca central, comercial o en los particulares.

Administración de la deuda pública.

Se define como el conjunto de operaciones que mantiene adecuadas condiciones de emisión, conversión y amortización de instrumentos financieros gubernamentales que cumplan con los siguientes objetivos:

- Sostenimiento de una tasa de interés baja, con la finalidad de que, la carga por réditos del Estado no sea excesiva y que se eliminen sus efectos en la distribución del ingreso.
- Diversificación del tiempo de madurez para ayudar a estabilizar el mercado.
- Adecuar los tipos de madurez con las distintas clases de ahorradores y así cubrir los requerimientos de estos últimos.

Metas para resolver las dificultades administrativas.

Las dificultades administrativas se podrían resolver por medio de:

- Consolidación de la deuda pública en el máximo plazo posible.
- Se usa como complemento en la política macroeconómica, promoviendo la estabilización y el crecimiento.
- En la medida en que la deuda pública es mayor, mayores también son los pagos por concepto de intereses, lo que suma una parte importante en los egresos de la nación, por lo que una buena administración de la deuda es aquella que minimiza los pagos por intereses.
- El monto total de la deuda debe ser tal que se permita cubrir los intereses y el principal de forma adecuada y sin generar problemas al Estado; no debe causar fricciones ni tensiones al interior del país de forma que, tanto en el interior como en el exterior, se pierda la certidumbre en los instrumentos financieros internacionales.

LA DEUDA PÚBLICA EN MÉXICO.

La deuda pública se define como el conjunto de obligaciones insolubles del sector público como consecuencia de contraer préstamos tanto en el interior como en el exterior del país. Por esto se torna necesario el establecimiento de una ley que regule la administración y el pago de la misma.

Ley de Deuda Pública. Esta ley establece que la deuda pública se constituye de obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamiento que está a cargo de las siguientes entidades:

- I. "El Ejecutivo Federal y sus dependencias.
- II. El Departamento del Distrito Federal.
- III. Los organismos descentralizados.
- IV. Las empresas de participación mayoritaria.
- V. Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y
- VI. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al V"¹³⁰.

Definiciones de deuda pública¹³¹.

De acuerdo al Informe Anual 1990 del Banco de México, la deuda pública¹³² se calcula por dos métodos: 1) el derivado de la metodología convencional, que equivale a la deuda del sector público económico (Gobierno Federal y sector paraestatal); y 2) el que se obtiene de una metodología consolidada, en la que se consideran como parte del sector público además de las entidades ya mencionadas, a los intermediarios financieros de dicho sector, al Banco de México y a la banca comercial.

A partir de 1990 en dicho informe se presentaron dos conceptos nuevos de la deuda pública: la Deuda Económica Amplia y la Deuda Consolidada con el Banco de México. Los saldos pertinentes se definen en términos netos, es decir, a la deuda bruta total se le deducen los depósitos y disponibilidades del sector público. El primero de estos conceptos permite hacer un cálculo más completo de la deuda del

¹³⁰ Véase: SHCP. Informe Hacendario, Octubre-Noviembre de 1994. Vol. 2-No. 8. SHCP. México. 1994. p. 61.

¹³¹ Tomadas de: Banco de México. Informe Anual 1990. México. 1991. p.232; SHCP. Informe Hacendario. Octubre-Noviembre de 1994 Vol. 2- No. 8. SHCP. México. 1994. p. 62.

¹³² Véase: Informe Anual 1990. Banco de México. México. 1991. p. 232.

sector público. Incorpora a los pasivos netos del Gobierno Federal y del sector paraestatal, al endeudamiento, a los activos financieros y a los resultados de los intermediarios financieros oficiales. Por otra parte, al consolidarse el sector público amplio con el Banco de México, se incluyen también en la deuda pública neta los activos y pasivos financieros del Banco Central con el sector privado, la banca comercial y el sector externo. Además se elimina el financiamiento neto otorgado por el instituto central al resto del sector público.

Deuda Económica Amplia. Este nuevo concepto que constituye el cálculo más completo de la deuda del sector público. Esta deuda considera como sector público amplio al Gobierno Federal, a organismos y empresas paraestatales y a intermediarios financieros oficiales (banca de desarrollo y fideicomisos oficiales de fomento). Los acreedores son el sector externo, el sector privado, la banca múltiple, el Banco de México, los gobiernos estatales y municipales, otros intermediarios financieros del sector privado y los acreedores no sectorizados. Es decir, incorpora el endeudamiento, los activos y los resultados de los intermediarios financieros oficiales a los del Gobierno Federal y sector paraestatal.

Deuda Consolidada con el Banco de México. Se obtiene consolidando las operaciones del sector público económico amplio con el Banco de México y agregando las del banco central con el sector externo, el sector privado, la banca comercial, los gobiernos estatales y municipales, los otros intermediarios financieros del sector privado y los acreedores no sectorizados. Al considerarse al Banco de México como parte del sector público, se incluyen rubros muy importantes de las cuentas del banco central. Entre esto cabe señalar a los activos internacionales y a los billetes y monedas en poder del público. Al consolidarse el sector público y el banco central, se produce un saldo de deuda cuyos tenedores son el sector privado, la banca comercial, los gobiernos locales y el sector externo. Este concepto tiene la ventaja de que incorpora solamente aquellas operaciones que pueden tener un impacto monetario.

Deuda Pública Externa. Es la contratada por el sector público con acreditantes extranjeros y pagadera en el exterior, en moneda extranjera. Su pago implica salida de fondos del país. Este tipo de deuda, México la ha contratado generalmente con la banca comercial extranjera o con organismos financieros internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, etc. Debe destacarse que en los dos conceptos anteriores de deuda (Económica Amplia y Consolidada con el Banco de México), se incluyen como disponibilidades del Gobierno Federal, los depósitos con sus intereses y otro tipo de garantías derivados de las renegociaciones de la deuda externa del sector público. Además, se clasifica como tal, la contratada con las agencias en el exterior de los bancos comerciales mexicanos.

La deuda externa consolidada con la del Banco de México incluye las obligaciones de este banco con el exterior y las disponibilidades incorporan el total de los activos sobre el exterior del banco central.

Deuda Pública Interna¹³³. Es la deuda que se paga en el propio país con moneda nacional. El Gobierno Federal a través del Banco de México emite instrumentos financieros para allegarse de recursos entre los que se encuentran:

- **Certificados de la Tesorería de la Federación (Cetes)**. El Certificado de la Tesorería de la Federación o Cete, es el instrumento más comercializado en México como valor gubernamental ofrecido a los distintos agentes económicos. Con ellos el Gobierno Federal obtiene ingresos adicionales vía deuda interna, y de esa manera le es posible cubrir parte de su presupuesto. Hasta diciembre de 1990, los Cetes no se consideraban parte de los mercados financieros internacionales ya que los extranjeros sin residencia legal en México no estaban autorizados para comprarlos. Los Cetes están respaldados por el Gobierno Federal mexicano, por lo que sus rendimientos son los más bajos en el mercado. El Banco de México es el que lleva a cabo la subasta de estos instrumentos de manera regular. Cada semana el banco central, en calidad de agente del Gobierno Federal, subasta una cantidad de Cetes con vencimiento desde 28 hasta 364 días en múltiplos de 7 días. Por lo general emite Cetes a 28, 91, 182 y 364 días.
- **Bonos de Desarrollo (Bondes)**. Los Bonos de Desarrollo son instrumentos de largo plazo emitidos por el gobierno mexicano. Su plazo mínimo de vencimiento es de 364 días y máximo de dos años al emitirse y pagan intereses cada 28 días de acuerdo con la tasa de corto plazo más representativa del mercado de dinero mexicano. Su objetivo primordial es brindarle liquidez al gobierno mexicano. El Banco de México, por cuenta del Gobierno Federal, ofrece Bonos periódicamente en subastas similares a las de los Cetes. La importancia de los Bonos se aprecia por el hecho de que al 15 de octubre de 1991, constituyen el 43.57% (véase Catherine Mansell. Las nuevas finanzas en México) del monto total de valores gubernamentales emitidos. Los Bonos generalmente pagan una tasa de interés mayor a la de los Cetes.
- **Pagafes, Tesobonos y Ajustabonos**. Hasta antes del 11 de noviembre de 1991, fecha en que se abrogó el control de cambios en México (y por tanto, desapareció el tipo de cambio controlado) existían los Pagarés de la Tesorería de la Federación o Pagafes, los cuales representaban deuda del gobierno de corto plazo indizada al dólar estadounidense al tipo de cambio controlado. A partir de esa fecha sólo se emitieron Bonos del Tesoro o Tesobonos, similares a los Pagafes, pero en vez de indizarse al tipo de cambio controlado, se indizan con el tipo de cambio libre. Los Tesobonos se iniciaron en julio de 1989, con un plazo máximo de 6 meses, aunque

¹³³ Véase: Mansell, Carstens, Catherine. Las Nuevas Finanzas en México. Ed. Milenio. México. 1992. pp. 159-179.

para fines de 1992 se cotizaban hasta 360 días. También el Gobierno Federal emite **Ajustabonos**; este instrumento está indizado al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Comportamiento de la deuda pública total 1989-1994.

En 1988 el nivel del endeudamiento público constituía la principal restricción al crecimiento gradual y sostenido de la economía, y distorsionaba la estructura del presupuesto, sin embargo, los indicadores comúnmente utilizados para evaluar el grado de endeudamiento, mostraron un cambio a favor a partir de la restauración de la deuda pública en 1989.

En este sentido, la **política de deuda pública** tuvo como objetivo principal la renegociación de la deuda para reducir su saldo histórico, así como la proporción respecto del PIB.

De 1988 a 1994 se realizaron diversas operaciones que redujeron el saldo de la deuda, entre las que se encuentran:

- Cancelación de deuda externa del sector público, que algunas instituciones oficiales recibieron como pago por la venta de empresas paraestatales que fueron desincorporadas.
- Conversiones de deuda a capital (swaps).
- Amortizaciones netas del sector público.
- Variaciones del tipo de cambio del dólar con respecto a otras monedas.
- Disminución de las tasas reales de interés.

La disminución de la deuda pública se explica principalmente por la aplicación de los ingresos extraordinarios obtenidos por la venta de empresas públicas, así como por los financiamientos obtenidos de diversos acreedores para amortizar la deuda del gobierno mexicano con la banca comercial, organismos financieros internacionales y gobiernos de algunos países.

La reducción de la transferencia de recursos al exterior y la tendencia descendente de las tasas internas de interés contribuyeron a mejorar la posición de la deuda pública.

Los resultados obtenidos en materia de deuda pública, con la inclusión de los ingresos obtenidos por la venta de empresas públicas, permitieron que se consiguiera una disminución importante en el saldo de la deuda neta del sector público. Lo anterior se logró tanto en términos absolutos como respecto al tamaño de la economía.

Renegociación de la deuda pública externa.

Al inicio de su periodo de gobierno, Carlos Salinas de Gortari, estableció que uno de los principales objetivos para la recuperación económica de México, era reducir la transferencia neta de recursos al exterior. En este sentido los lineamientos de la política de reestructuración de la deuda externa¹³⁴ establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo fueron:

- Abatir la transferencia neta de recursos al exterior.
- Asegurar un arreglo multianual y multinacional.
- Reducir el valor histórico de la deuda externa.
- Reducir el valor de la deuda respecto al PIB.

En 1989 tuvo lugar la quinta etapa del proceso de reestructuración de deuda externa iniciado en 1982. La reestructuración del endeudamiento mexicano en dicho año se realizó en dos etapas. En la primera, se negoció con los organismos financieros internacionales y los gobiernos de países acreedores, tales como el FMI y el Club de París; y en la segunda, con la banca comercial, tales como, el Banco de Exportaciones e Importaciones del Japón y el Banco Mundial. La tesis de México era que el problema de la deuda excesiva no podía resolverse sólo con más deuda, sino con reducciones del principal o de los intereses.

A fines de 1988 se iniciaron las pláticas con los diversos acreedores de México. El saldo de la deuda externa del sector público a diciembre de ese año ascendía a 81,003¹³⁵ millones de dólares. La necesidad de disminuir la deuda externa no sólo era por parte de México, ya que en marzo de 1989, el secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Nicholas Brady, propuso la reducción de la deuda de algunos países en vías de desarrollo, entre los que se encontraba México. Esta fue la

¹³⁴ Véase: Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. SPP. México. Junio, 1989. p. 89-94.

¹³⁵ Cifra presentada en: La Administración Pública Contemporánea. SCGF. Ed. FCE. México. Junio 1993. p. 60.

primera respuesta favorable a la posición de México. Posteriormente, en abril del mismo año, el Grupo de los Siete dio su apoyo al **Plan Brady**.

Un elemento importante en la renegociación de la deuda externa fue el Acuerdo de Facilidad Ampliada con el Fondo Monetario Internacional, el 26 de mayo de 1989, para fortalecer la estrategia de crecimiento económico de ese año y de mediano plazo, en el que se estableció que una parte de estos recursos serían utilizados para apoyar las operaciones de reducción de deuda que México había propuesto a los bancos acreedores. El financiamiento obtenido fue por 3,263.4 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG), equivalente a 4,250 millones de dólares¹³⁶, aproximadamente, a disponerse en los siguientes tres años (hasta 1992) y que se desembolsarían trimestralmente; estos requerimientos se determinaron como residuo, es decir, el organismo endosa y avala ante la comunidad financiera internacional las medidas de política económica diseñadas y adoptadas por el país deudor, en este caso México. El 30 de mayo de ese año, se alcanzó también, un acuerdo con el Club París (organismo que agrupa a los representantes financieros de 16 países industrializados) por medio del cual se reestructuraron pagos de intereses y del principal, a fin de reducir las transferencias netas al exterior por 2,600 millones de dólares en el periodo de junio de 1989 a marzo de 1992. Asimismo, se confirmó el acceso de México a recursos de los países miembros del Club de París por un monto de al menos 2,000 millones de dólares (cifras presentadas en: La Administración Pública Contemporánea. SCGF. Ed. FCE. México. Junio 1993. p. 65) anuales para importaciones provenientes de esos países, entre 1989 y 1994. Aunado a lo anterior, el gobierno de Japón por medio de su Banco de Exportaciones e Importaciones (Exim-Bank), ofreció apoyos financieros por un monto de 2,050 millones de dólares¹³⁷, para ser utilizados en el paquete de reducción de deuda que se negociarfa posteriormente con los bancos comerciales.

Con el Banco Mundial se firmó un convenio el 13 de junio de 1989 por medio del cual se recibirían créditos por un total de 1,960 millones de dólares para ser usados durante ese año, con el fin de financiar proyectos de inversión en el sector energético y para efectuar ajustes estructurales en los sectores industrial, comercial, financiero y paraestatal. También se estableció que se proporcionarían créditos entre 1990 y 1992 por un promedio de 2,000 millones de dólares¹³⁸ anuales.

Los convenios anteriores sentaron las bases para iniciar las negociaciones con la banca comercial, principal acreedor del sector público mexicano, el 19 de abril de 1989. En ese momento el saldo de la deuda externa con la banca comercial era de aproximadamente 52,600 millones de dólares, monto que constituyó el saldo de la deuda elegible para la reestructuración. El 23 de julio de 1989, se firmó un acuerdo con el Comité Asesor de la banca comercial; que consistió en la modificación del

¹³⁶ Cifra tomada del Informe Anual 1989. Banco de México. p. 44.

¹³⁷ Cifra presentada en el Informe Anual 1989. Banco de México. p. 45.

¹³⁸ Las cifras contenidas en este párrafo (1,960 y 2,000 millones de dólares) fueron tomadas de: Informe Anual 1989. Banco de México. p. 45.

monto del adeudo, los plazos y las tasas interés. Como resultado del acuerdo, la deuda a favor de los bancos comerciales por un monto de 47,976 millones de dólares, sería sustituida por nuevas deudas que resultarían de la elección entre un menú de tres opciones:

- Canje de la deuda elegible por bonos de **reducción del 35% principal** (bonos de descuento).
- Canje a la par de deuda elegible por bonos con una **tasa de Interés reducida a 6.25%**, nivel fijo anual.
- **Mantenimiento de los saldos vigentes de crédito y aportación de recursos frescos** en forma multianual por un monto equivalente al 25%¹³⁹ del valor nominal de la deuda asignado a esta opción. La contribución en dinero fresco podía hacerse en una o algunas de las siguientes formas:
 - por medio de la adquisición de bonos de dinero nuevo;
 - participando en créditos bancarios tradicionales;
 - a través de un programa de nuevos préstamos al sector público;
 - mediante el programa de financiamiento al comercio exterior.

Los bancos podían escoger una opción o la combinación de algunas de ellas, dependiendo de su posición financiera, de las disposiciones legales y fiscales de cada país y del "riesgo México" que consideraran para el futuro.

Las elecciones de los bancos acreedores de acuerdo a las opciones descritas anteriormente arrojaron los siguientes resultados: 42.3% del saldo de la deuda elegible sujeta a renegociación fue destinado a la opción de bonos de reducción del principal, el 46.83% a la de bonos a la par con tasa de 6.25% y el 9.42% a la opción de recursos frescos (estos porcentajes fueron tomados de: Informe Anual 1989. Banco de México. p. 46).

Los bonos de reducción del principal así como los de reducción de tasa de interés tienen un plazo de 30 años, con amortización mediante un sólo pago a su vencimiento. Para pagar dichas amortizaciones, México adquirió bonos cupón cero¹⁴⁰ del Tesoro norteamericano y de otras naciones, que al reinvertirse durante 30 años crecerían hasta convertirse en la totalidad de dicho pago. Los negociadores mexicanos lograron rechazar la pretensión de los bancos acreedores de utilizar el mecanismo de intercambio de deuda por inversión -mejor conocidos como swaps- de manera generalizada. En cambio, se convino en emplearlo con un esquema

¹³⁹ Las cifras y porcentajes presentados en este párrafo fueron tomados de: Informe Anual 1989. Banco de México. p. 45.

¹⁴⁰ Estos bonos "son títulos que no consignan la obligación del pago de intereses y que, por lo mismo, se colocan a descuento. Este último es muy grande cuando se trata -como es el caso- de obligaciones a largo plazo. Así, por ejemplo, los bonos cupón cero a cargo de la Tesorería de los Estados Unidos se adquirieron a 9.8953% de su valor nominal". Informe Anual 1989. Banco de México. p. 46.

limitado y controlado que evitara los efectos adversos sobre la inflación que este tipo de transacción había causado en el pasado.

El paquete de reestructuración de la deuda pública externa también incluyó otros puntos importantes:

- Llevar a cabo "un programa de intercambio de deuda por capital (swaps), por 3,500 millones de dólares, que quedaron restringidos al financiamiento de proyectos de infraestructura y a la adquisición de hasta el 50% del valor de los activos de algunas empresas públicas sujetas a desincorporación; esto último con la finalidad de evitar cualquier posible impacto inflacionario derivado del programa de swaps"¹⁴¹.
- Se incorporó una cláusula de contingencia en el caso de que el precio del petróleo disminuyera por debajo de 10 dólares por barril a precios de 1989, durante los próximos tres años, en tal situación, México recibiría financiamiento adicional por parte de algunos bancos comerciales, el Banco Mundial y el FMI, por 1,000 millones de dólares aproximadamente (cifra tomada de: La Administración Pública Contemporánea. SCGF. p. 68), para compensar dicha caída.
- Se estableció que el rendimiento de los bonos de reducción se incrementaría a partir de la segunda mitad de 1996, en caso de que el precio y los ingresos reales por exportación de petróleo aumenten con respecto a un nivel de referencia; el precio de referencia del barril de petróleo de exportación es de 14 dólares a precios de 1989, mientras que el volumen de referencia es de 113,750 millones de barriles por trimestre (cifras tomadas de: Informe Anual 1989. Banco de México. p. 48).
- El paquete financiero otorgaría flexibilidad legal para que México pudiera efectuar recompras directas de los bonos de reducción y efectuar intercambios de deuda por deuda o por activos, cuando así conviniera a México.

En 1990 se efectuó canje de deuda vieja por instrumentos nuevos. La distribución que seleccionaron los bancos sobre 48,086 millones de dólares de deuda elegible en ese momento, fue la siguiente: 42.8% de dicho saldo se intercambió por bonos de descuento; 46.64% por bonos a la par; 9.12% por aportación de dinero nuevo; 1.44% correspondió "a las facilidades 2 y 3 comprendidas en el acuerdo de reestructuración 1986-1987 y que no sufrieron cambio en esta última negociación"¹⁴².

¹⁴¹ Informe Anual 1989. Banco de México. p. 68.

¹⁴² La Administración Pública Contemporánea. SCGF. Ed. FCE. México. Junio 1993. p. 69. Los porcentajes contenidos en el párrafo se obtuvieron de la misma fuente y página.

El paquete acordado con los bancos comerciales extranjeros implicó una reducción de 7,200 millones de dólares en el principal de la deuda y una disminución en la transferencia neta de recursos al exterior por 4,103 millones de dólares por año en promedio, entre 1990 y 1994. A diciembre de 1990, el saldo económico neto de la deuda externa total fue de 84,032 millones de dólares, cifra 16,352 millones¹⁴³ inferior al saldo existente en diciembre de 1988, año en que se iniciaron las negociaciones.

A partir del arreglo de 1990, el gobierno mexicano realizó diversas operaciones destinadas a reprogramar el monto del débito externo del sector público. Entre las principales acciones emprendidas estaban: el Programa de Intercambio de Deuda Externa para Proyectos de Infraestructura, también conocidos como *swaps*, así como el Programa de Intercambio de Deuda Externa para Educación y Obras Sociales.

Resultados de la renegociación.

En 1989 se negociaron 47,976 millones de dólares con la banca comercial, ofreciéndose tres opciones a los bancos acreedores: reducir el principal en 35% y disminuir la tasa de interés al 6.25% u otorgar nuevos créditos. Si bien sólo los acreedores que representaban un 12.5% de la deuda optaron por dinero nuevo, los resultados de la renegociación fueron importantes, ya que el acuerdo logró una reducción del principal equivalente a 20,500 millones de dólares en 1989.

Los resultados obtenidos de la renegociación de la deuda pública externa fueron la reducción de la carga financiera a través de menores transferencias netas de recursos al exterior y la disminución del valor de la deuda histórica acumulada. Sobresalen de manera especial las caídas de los saldos de la deuda externa consolidada, por el efecto de la renegociación de la deuda externa del sector público y el fortalecimiento de los activos internacionales del Banco de México; así como la deuda económica neta (que toma en cuenta el valor presente del ahorro implícito en los bonos a la par y de los activos financieros del gobierno federal en el exterior).

¹⁴³ Las cifras contenidas en el párrafo fueron tomadas de: La Administración Pública Contemporánea. SCGF. Ed. FCE. México. Junio 1993. Para 7,200 millones de dólares p. 72 y para 4,103; 84,032 y 16,352 millones de dólares, p. 74.

Deuda pública interna.

En materia de **deuda pública interna**, los esfuerzos se concentraron en la disminución del saldo histórico y en la ampliación de los plazos de vencimiento. Las operaciones llevadas a cabo durante el período de 1989-1994 fueron:

- Cubrir las necesidades financieras del Gobierno Federal.
- Sustituir fuentes de financiamiento que pudieran ser inflacionarias, por las que no lo fueran, dando una mayor transparencia a la forma de satisfacer la demanda crediticia del Gobierno Federal. De esta forma, los valores gubernamentales se consolidaron como la principal fuente interna de financiamiento del déficit gubernamental, manteniéndose como los instrumentos financieros más dinámicos dentro del sistema financiero.
- Debido a que los principales acreedores internos del Gobierno Federal fueron los ahorradores privados, los instrumentos de deuda pública interna se adecuaron a sus necesidades. En este sentido, se diversificaron los plazos de los instrumentos existentes; se permitió que las tasas de interés se determinaran libremente en el mercado; se amplió el mercado de compradores de títulos gubernamentales, al posibilitar a los residentes en el exterior que los adquirieran.

Evolución de la deuda pública 1989-1994.

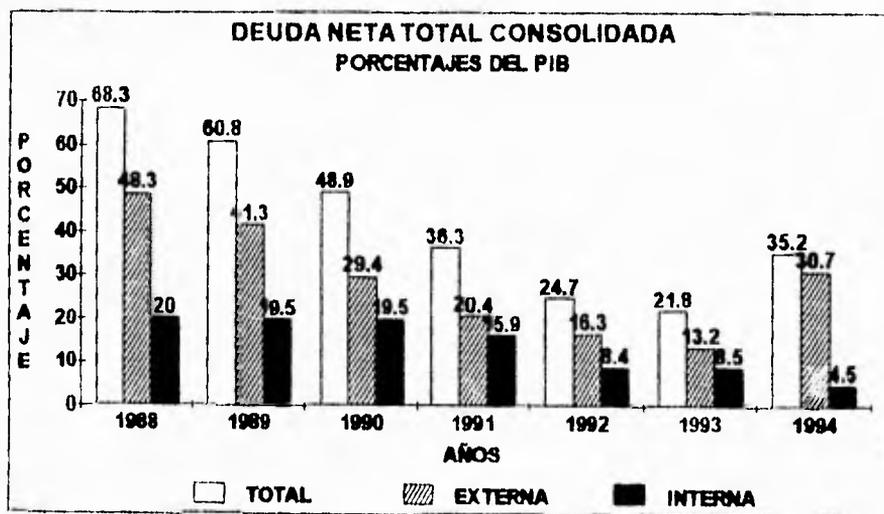
La **política de financiamiento** durante este período estuvo fundamentada en los siguientes lineamientos:

- captar recursos que permitieran financiar suficientemente las operaciones del sector público con el exterior y fortalecer su posición financiera;
- ampliar el acceso a los mercados voluntarios de capital del Gobierno Federal y de las entidades públicas;
- reducir la transferencia neta de recursos al exterior;
- reducir el valor real de la deuda y su proporción respecto al PIB;
- reducir los costos y mejorar las condiciones de acceso al financiamiento externo en general;
- continuar el proceso de reducción de la deuda histórica a través de operaciones financiadas con recursos del exterior para realizar recompras directas, cuando la situación financiera interna y externa fuera favorable para llevar a cabo este tipo de operaciones;

- reforzar las reservas internacionales del país, para apoyar un creciente volumen de comercio exterior y para poder afrontar desde una posición más sólida, las contingencias que pudiesen surgir tanto en el ámbito interno como externo.

Como resultado de las operaciones llevadas a cabo entre 1988 y 1994, el saldo de la **deuda neta total del sector público consolidada con el Banco de México**, que considera todos los activos y pasivos, internos y externos, incluyendo al banco central, se redujo de 68.3% a 35.2% del PIB¹⁴⁴, y el pago de intereses sobre los adeudos totales (internos y externos) pasó de 17.7% en 1988 a 2.5% del PIB¹⁴⁵ hasta septiembre de 1994. Del total de la deuda, el saldo de la **deuda neta externa**, se redujo de 48.3% a 30.7% del PIB¹⁴⁶, para el mismo periodo. Mientras que la **deuda neta interna** se redujo de 20% a 4.5% entre 1988 y 1994, respectivamente. A diferencia de 1988 y hasta antes de la devaluación de diciembre de 1994, la deuda pública se encontraba en un nivel manejable. La política de deuda pública seguida por el Gobierno Federal durante el periodo de estudio, cumplió uno de los objetivos fijados que fue reducir la proporción respecto al PIB. Véase gráfica 12.

GRAFICA 12.



FUENTE: Elaboración propia con base en: cuadro Q del anexo estadístico, p. 140.

¹⁴⁴ Porcentajes presentados en los Indicadores Económicos. Banco de México. Julio, 1995. p. 1-24.

¹⁴⁵ Porcentajes tomados de: Informe de Ejecución de 1994. PND. Presidencia de la República. México. 1994. p. 83.

¹⁴⁶ Porcentajes presentados en los Indicadores Económicos. Banco de México. Julio, 1995. p. 1-24.

Del total de deuda externa, la deuda del Gobierno Federal representó en 1988 el 45.7% y en 1994 52.2%; la deuda de los organismos y empresas controlados, el 26.1% y 14.4%, respectivamente, debido a la desincorporación de empresas, ya que algunas pasaron al sector privado y su deuda se canaliza como deuda privada. Véase gráfica 13.

GRAFICA 13.



FUENTE: Elaboración propia con base en: Anexo estadístico del primer informe de gobierno. 1995. México. p. 54.

Como resultado de las negociaciones realizadas, el valor de la deuda neta total consolidada con el Banco de México se redujo 61.1%¹⁵⁰ entre diciembre de 1988 y septiembre de 1994.

La estrategia de renegociación de la deuda externa con los principales acreedores, permitió abatir la transferencia neta de recursos al exterior, disminuir el valor real de la deuda y su proporción respecto al PIB, así como asegurar recursos del resto del mundo por un amplio periodo y conformar un mejor plazo de vencimiento de los pasivos.

¹⁵⁰ Cifra presentada en el Informe de Ejecución 1994. Plan Nacional de Desarrollo. p. 84.

CONCLUSIONES FINALES.

En 1982 la situación económica enfrentaba: el crecimiento del gasto público que excedía por mucho a los ingresos, obstáculos para acceder a nuevos préstamos y la caída del precio internacional del petróleo (México dependía en buena medida de los recursos provenientes del crudo). La situación imperante hizo necesaria la adopción de medidas que redujeran el gasto interno. El control del déficit fiscal se mantuvo por: el aumento del IVA, ajustes de precios y tarifas y la caída en el gasto público debido a la reducción considerable de la inversión del Gobierno Federal y las paraestatales. El saneamiento de las finanzas públicas se sustentó en el control del gasto programable. La instrumentación posterior tanto del Programa de Ordenación Económica como del Programa Inmediato de Reordenación Económica contemplaron fuertes reducciones del déficit fiscal. Con la reforma de las empresas públicas y la privatización de las mismas (el número de empresas estatales fue reducido de 1155 a menos de 300 entre 1982 y 1994) fue posible lograr balances superavitarios en el rubro de ingresos públicos. Un cambio favorable en la política de los ingresos públicos del Gobierno Federal fue la disminución de la dependencia de los recursos petroleros, ya que la principal fuente de captación de recursos provino del ISR e IVA. Las condiciones por las que tuvo que atravesar el país obligaron al replanteamiento de la política de ingresos públicos que todavía a fines de 1988 era insuficiente para recaudar los recursos necesarios para cubrir las actividades del sector público, ya que el sistema fiscal recaía en un número de contribuyentes reducido con tasas impositivas altas y numerosos impuestos; existían subsidios y tratamientos preferenciales injustificados; así como rezagos significativos en los precios y tarifas del sector público; un sector paraestatal demasiado grande y con problemas financieros en sus empresas; que de manera conjunta la hacían ineficiente y propiciaban distorsiones en la asignación de recursos.

El objetivo principal en las finanzas públicas, se centró en la búsqueda de fuentes de ingresos recurrentes para obtener los mayores montos de recursos para cubrir el gasto público de manera ordinaria, sin embargo, esa situación pocas veces ocurre en países como México en donde se tiene que recurrir a ingresos extraordinarios y no recurrentes (como la deuda pública) para cubrir parte del gasto, ya que los recursos ordinarios son insuficientes. En 1989 se planteó la necesidad de reformar la política de ingresos del sector público con el fin de allegarse de recursos ordinarios suficientes para cubrir sus actividades así como para reducir el nivel de endeudamiento que se presentaba. Un cambio en dicha política fue la menor dependencia de los ingresos provenientes del petróleo (los ingresos de Pemex disminuyeron en términos reales entre 1989 y 1994 como proporción del PIB de 3.4% a 2.6%, respectivamente) ya que este tipo de ingresos hacen demasiado vulnerable la economía del país, porque dependen de factores externos.

Durante el periodo 1989-1994, el objetivo fundamental dentro del rubro de ingresos públicos fue incrementar los mismos, lográndose de manera efectiva, ya que las fuentes de ingreso se modificaron haciendo posible una mayor recaudación debido a la reforma fiscal, al incremento de precios y tarifas, a la reestructuración del sector paraestatal y la reducción de la deuda.

Se puede afirmar que se alcanzaron los objetivos planteados al inicio del sexenio de Carlos Salinas, dentro del rubro de Ingresos públicos, gracias a:

- el aumento en la recaudación de ingresos públicos, por medio del incremento en los ingresos tributarios del Gobierno Federal y los recursos obtenidos por la venta de empresas públicas,
- el mayor dinamismo del sector paraestatal, mediante la desincorporación de empresas y el fortalecimiento de los organismos y empresas de dicho sector,
- la eliminación de rezagos en los precios y tarifas públicos,
- la consolidación de la reforma fiscal,
- la disminución de la deuda pública.

Para ello, a lo largo del periodo 1989-1994 se continuó la reforma fiscal del sistema impositivo mexicano con el fin de incrementar los ingresos del Gobierno Federal y de hacer más equitativa la distribución de la carga fiscal. Simultáneamente se diseñó una política de precios y tarifas capaz de mejorar la situación financiera del sector paraestatal, mediante la actualización de algunos precios y tarifas con base en su referencia internacional y con la reestructuración del mismo. La recaudación de los ingresos públicos en México de 1989 a 1994 estuvo integrada por los ingresos provenientes del Gobierno Federal y la recaudación del sector paraestatal (Integrado por los organismos y empresas tanto fuera como dentro del presupuesto de la Federación, o como se les clasifica ahora, de control presupuestal indirecto y directo).

En teoría, el campo para el aumento y la reestructuración de los ingresos públicos se centra en dos principales fuentes: en los impuestos y en los precios y tarifas públicos, ya que son los de mayor importancia. El criterio para la elección entre impuestos y precios y tarifas públicos es relativamente sencillo. Deberán aplicarse precios y tarifas cada vez que un bien o servicio producido por el sector público pueda venderse, mientras que la financiación mediante impuestos debe reservarse para los casos en que no resulten apropiados los precios y tarifas para el pago de bienes públicos cuyos costos o beneficios no puedan asignarse a particulares, para compensar las ineficiencias del mercado o para lograr un objetivo de distribución. En la práctica (en México entre 1989 y 1994) los impuestos fueron la

principal fuente de ingresos del Gobierno Federal, aunque los precios y tarifas tuvieron incrementos significativos.

Dentro de los ingresos del Gobierno Federal en el periodo de referencia se observa un cambio estructural en la política de ingresos, ya que éstos dejaron de recaudarse en el sector petrolero como era en años precedentes a dicho periodo, para generarse dentro del sector no petrolero (integrado por Gobierno Federal y organismos y empresas diferentes de Pemex). La principal fuente de captación provino de los ingresos tributarios gracias a la reforma fiscal.

Para contrastar los avances o retrocesos que pudiera tener el sistema impositivo durante el periodo 1989-1994 es necesario contrastarlo con el anterior régimen. En el sexenio del Lic. Miguel de la Madrid, el sistema impositivo fue distinto al planteado por el Lic. Carlos Salinas de Gortari; ya que en el régimen de 1982-1988 se pretendió compensar la caída de los ingresos petroleros (los ingresos petroleros alcanzaban un alto porcentaje del total de los ingresos del Gobierno Federal), realizando una reforma fiscal en 1983 que elevó algunos de los impuestos, entre los que destacan: el impuesto al valor agregado que pasó de una tasa del 10% al 15%¹⁴⁸, la elevación temporal del impuesto sobre la renta y del impuesto a las ventas de los productos petroleros. La evasión era muy marcada durante el periodo 1982-1988 ya que existían una serie de avenidas que permitían al contribuyente a evitar el pago de impuestos. En el periodo 1989-1994, la elevación de los ingresos públicos se realizó a través de la reducción de tasas impositivas conjugada con el incremento de la base gravable. Desafortunadamente para el régimen anterior no se logró incrementar la recaudación como proporción del PIB, ya que para 1982, este componente se ubicaba en 15% para pasar únicamente a 15.3%¹⁴⁹ en 1987. Otra de las deficiencias que provocaron la caída de los ingresos públicos reales fueron los rezagos y el espaciamiento de los pagos de las empresas por concepto de impuestos, ya que estos se hacían solamente tres veces al año; sin embargo, para 1986 se modificó a 12 el número de pagos con la finalidad de compensar las limitaciones del sistema impositivo dentro de este rubro.

La estructura impositiva anterior a 1989 colocaba la carga tributaria sobre las personas físicas y en unos cuantos sectores de la economía, pagándose tasas muy altas en comparación con los estándares internacionales; por ejemplo, la tasa de impuesto al ingreso de las empresas para 1986 era del 42%; mientras que la tasa de impuesto al ingreso personal para el mismo año era de 55%. Sin embargo, para el periodo de 1987-1988, la reforma fiscal, logró que el impuesto al ingreso de las empresas se redujera a 35%; mientras que para el ingreso personal disminuyó 50%.

¹⁴⁸ Cifras tomadas de: Carciofi, Ricardo. et. al. Reformas Tributarias de América Latina. Análisis de experiencias durante la década de los años ochenta. Cuadro 5. México: Recursos tributarios del Gobierno Federal y contribuciones a la seguridad social. CEPAL. Chile. 1994. p. 251.

¹⁴⁹ Las cifras se tomaron de: Carciofi, Ricardo. et. al. Reformas Tributarias de América Latina. Análisis de experiencias durante la década de los años ochenta. Cuadro 5. México: El sector público. CEPAL. Chile. 1994. p. 248.

Las modificaciones se debieron a iniciativas de ley aprobadas, tendientes a hacer menos deficiente el sistema impositivo con respecto a años anteriores¹⁵⁰.

Debido a las condiciones imperantes en la administración 1982-1988, el régimen del Lic. Carlos Salinas de Gortari planteó la necesidad modificar algunos puntos básicos; entre los que se encuentran: ampliación de la base tributaria de los diferentes impuestos; eliminación de tratamientos preferenciales injustificados; combate a la evasión y elusión; fortalecimiento del sistema impositivo federal, estatal y municipal y la simplificación administrativa. Entre las medidas tomadas en materia fiscal se encontraron: la ampliación de la base gravable; el combate a la evasión y elusión fiscal; la modificación de algunas tasas impositivas, entre ellas la reducción del impuesto al ingreso de las empresas al 34%, la reducción del impuesto a los ingresos de las personas físicas al 35%, la exención de pago de impuestos a estratos que perciben ingresos más bajos, la unificación de las tasas de 20 y 15% de impuesto al valor agregado por una tasa general del 10%, la aplicación de la tasa cero a alimentos y medicinas, la creación del impuesto al activo del 2%, la creación del esquema tributario para la repatriación de capitales; estableciendo un Impuesto del 1% del monto del capital repatriado, etc.; la simplificación administrativa que permitió que los contribuyentes realizaran sus pagos oportunamente y así evitar en la medida de lo posible rezagos en la recaudación fiscal.

Para dar a conocer los cambios logrados a partir de la reforma fiscal que tuvo lugar en el periodo 1989-1994, en términos cuantitativos se tiene que los ingresos tributarios dentro de los ingresos presupuestales del Gobierno Federal comenzaron el periodo de 1989-1994 con una participación del 67.50%; para 1991 éstos habían caído a 58.36%, para luego incrementarse en 1994 a 74.96%¹⁵¹, lográndose así, el objetivo de incrementar los Ingresos tributarios (planteamiento plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994). La mayor recaudación tributaria del Gobierno Federal fue resultado de la aplicación de menores tasas impositivas conjugada con la ampliación de la base gravable, la simplificación administrativa, la fiscalización tendiente a combatir la elusión y evasión, entre otros. (ver cuadro 10 y gráfica 14).

¹⁵⁰ Las cifras contenidas en el párrafo se obtuvieron de: Lustig, Nora. Mexico, the remaking of an economy. Cuadro: Summary of the 1987 and 1989 Tax Reforms. Ed. Brookings Institution. Washington, D.C., E.U.A. 1992. p. 102.

¹⁵¹ Cifra preliminar.

CUADRO 10.

INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL						
Porcentaje respecto del ingreso total.						
CONCEPTO	1989	1990	1991	1992	1993	1994
INGRESOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
INGRESOS TRIBUTARIOS	67.50	67.20	58.36	60.12	72.65	74.96
RENTA	28.72	28.01	24.92	27.53	34.28	33.60
IMPUESTOS ESPECIALES	32.88	32.15	22.26	23.11	27.28	31.38
Al valor agregado	18.87	22.63	18.34	14.47	17.24	18.31
Producción y servicios	14.00	9.52	3.92	8.64	10.05	13.07
AL COMERCIO EXTERIOR	4.26	5.36	5.50	6.03	6.46	5.94
OTROS INGRESOS	0.97	0.99	3.12	2.74	3.94	4.05

FUENTE: Elaboración propia con base en: Indicadores económicos. Indicadores de finanzas. Banco de México. Varios años.

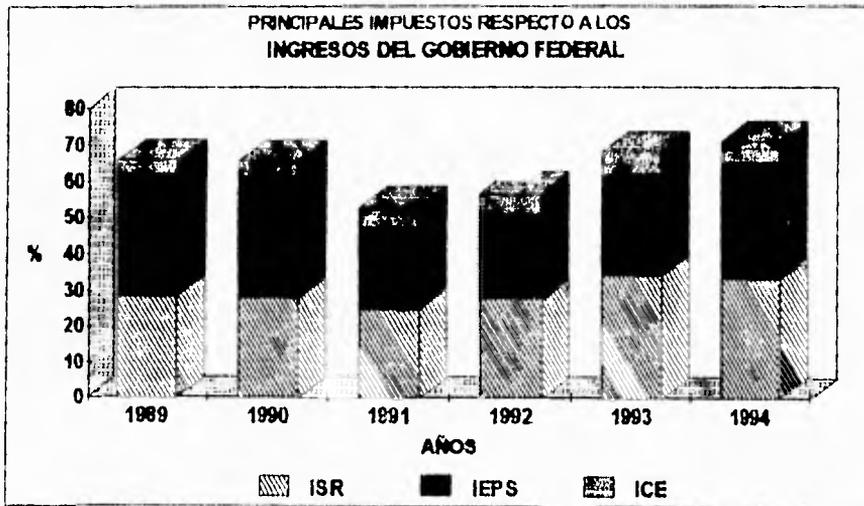
GRAFICA 14.



FUENTE: Elaboración propia con base en: Indicadores económicos. Indicadores de finanzas. Banco de México. Varios años.

Dentro de los ingresos tributarios los rubros que tuvieron mayor participación fueron: la recaudación por concepto del impuesto sobre la renta y de los impuestos especiales (compuesto por el impuesto al valor agregado y el impuesto especial a la producción y servicios según la clasificación del banco de México). El impuesto sobre la renta en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, comienza con una participación del 28.72% dentro de los ingresos presupuestales del Gobierno Federal para finalizar con una participación del 33.6%. Para el caso de los impuestos especiales, éste presenta altibajos durante el periodo 1989-1994; cayendo en esos años un 1.5% su participación dentro de los ingresos presupuestales del Gobierno Federal. Respecto a los impuestos al comercio exterior, éstos tienen una participación muy pequeña dentro del total de los ingresos del Gobierno Federal, ya que no exceden el 7% en ninguno de los años que conforman el periodo señalado. (Véase cuadro 10 y gráfica 15).

GRAFICA 15.



ISR= impuesto sobre la renta

IEPS= impuesto especial a la producción y servicios

ICE= impuesto al comercio exterior

FUENTE: Elaboración propia con base en: Indicadores Económicos. Indicadores de Finanzas. Banco de México. Varios años.

Respecto a la tasa de crecimiento real acumulada de los ingresos presupuestales del Gobierno Federal durante el periodo 1988-1994; ésta se situó en 12%. Los ingresos tributarios tuvieron una tasa de crecimiento real acumulada de 31.6%; mientras que los ingresos no tributarios registraron una tasa negativa de 26.9%, para el periodo 1988-1994. Ello representó un cambio en la composición de los ingresos presupuestales del Gobierno Federal, ya que la fuente principal de

captación de recursos durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari provino de los ingresos tributarios. El impuesto sobre la renta tuvo una tasa de crecimiento real acumulada de 38.8% para el periodo 1988-1994; mientras que la tasa del impuesto al valor agregado fue tan solo de 12.7%. (ver cuadro 11).

CUADRO 11.

INGRESOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL. 1988-1994. (PORCENTAJES)	
CONCEPTO	TASA DE CRECIMIENTO REAL ACUMULADA 1988-1994
TOTAL	12.00
TRIBUTARIOS	31.60
Renta 1/	38.80
Valor Agregado	18.30
Producción y Servicios	12.70
Importación	127.40
Otros Impuestos	41.70
NO TRIBUTARIOS	-26.80

1/ incluye el impuesto al activo.
FUENTE: Informe de ejecución. Plan Nacional de Desarrollo. México 1994. p. 91.

Además de las cifras porcentuales que pueden ser expresadas como resultado de la reforma fiscal, se obtuvieron cambios de distinta índole como lo son:

- la respuesta negativa por parte de los causantes a los que les afecta la creación del impuesto al activo del 2%; ya que los activos constitulan una avenida que fomentaba la evasión y elusión, además de que este nuevo impuesto no toma en cuenta si la empresa ha tenido ganancias o no, aunado al hecho de que todo impuesto reduce el ingreso disponible del causante.
- el incremento del número de contribuyentes que pasó de 1759.4 miles en 1988 a 5637.9 millones a septiembre de 1994. (ver cuadro 12).
- la simplificación administrativa hizo posible la sencillez para la declaración de impuestos.
- en 1990 se realizaron 55 rondas para celebrar acuerdos tendientes a evitar la doble tributación¹⁵².
- se logró la reducción de algunas tasas impositivas a niveles similares o inferiores a las que prevalecen en Estados Unidos y Canadá. Ver tabla H.

¹⁵² Dato tomado de: Informe de ejecución 1994. Plan Nacional de Desarrollo 1994. México. 1994. p. 90.

TABLA H.

COMPARACION DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA		
México	Estados Unidos	Canadá
La tasa federal del impuesto sobre la renta de las empresas es de 34%. Las entidades federativas no gravan las utilidades de las empresas.	La tasa federal del impuesto sobre la renta de las empresas es del 35%; considerando los impuestos locales y estatales se incrementa a 39.54%.	La tasa federal del impuesto sobre la renta a las empresas es del 28.8%; si se consideran los impuestos locales y estatales se incrementa al 43.89%.
La tasa máxima aplicada a las personas físicas es de 35%.	El impuesto sobre la renta a las personas físicas es del 36%.	La tasa máxima del impuesto sobre la renta aplicada a las personas físicas es del 31.32%.
La tasa impositiva a las utilidades en manos del inversionista es del 34%.	El impuesto sobre las utilidades distribuidas asciende a 63.3%.	El impuesto sobre las utilidades distribuidas es de 64.78%.
FUENTE: Informe de ejecución 1994. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Presidencia de la República. México. 1994. p. 91.		

- el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal logró el incremento en la recaudación de recursos propios ya que se otorgaron recursos adicionales considerando el grado de desarrollo de las entidades y el número de habitantes con que contaba cada entidad sustituyendo el anterior criterio que privilegiaba el grado de desarrollo económico sobre los aspectos demográficos.

A manera de resumen, véase el cuadro 12.

CUADRO 12.

RESULTADOS DE LA REFORMA TRIBUTARIA		
CONCEPTO	1988	1994
ISR personas físicas con actividad empresarial *	50	34
ISR empresas *	40	34
IVA *	20 y 15	10
Número de contribuyentes (miles)	1929.2	5637.9
Tasa de crecimiento real acumulada de los ingresos tributarios*		31.6

* Cifras expresadas en porcentajes.

FUENTE: Elaboración propia con base en: Centro de Investigaciones Económicas. Universidad Autónoma de Sinaloa. Temas Económicos. 1994. p. 63; e informe de ejecución 1994. Plan Nacional de Desarrollo. México. 1994. p. 43.

La estricta disciplina fiscal y los cambios en la estructura de los precios y tarifas públicos permitieron una modernización del esquema fiscal. Al aumentar los ingresos del Gobierno Federal, en términos reales, fue posible concebir un esquema más propicio para financiar las actividades del sector público; asimismo, la menor dependencia de los ingresos petroleros permitió mantener un balance superavitario en los ingresos totales del sector público. La mayor recaudación fiscal benefició directamente con mayores participaciones a los gobiernos estatales y municipales.

Aunque la principal fuente de recaudación provino de los ingresos tributarios, y aunque los ingresos no tributarios hayan tenido una disminución respecto al PIB y a los ingresos del Gobierno Federal de 1989 a 1994; entre 1991 y 1992 tuvieron una participación relevante, ya que se incrementaron porque se incluyeron ahí (dentro del rubro de aprovechamientos) los ingresos extraordinarios obtenidos por la venta de empresas públicas. La disminución por su parte, se explica fundamentalmente por el cambio sufrido en el régimen fiscal de Pemex que implicó mayores pagos por impuestos especiales y menor pago de derechos; así como la transformación de algunos derechos en tarifas y la eliminación de derechos considerados de baja recaudación. La transformación en tarifas no implicó una reducción del ingreso total del Gobierno Federal, sino un cambio en la percepción de dichos ingresos, es decir, los menores ingresos por derechos se compensaron con mayores ingresos por tarifas e impuestos.

En lo que respecta al entorno del sector paraestatal merecen destacarse los cambios y efectos ocurridos en su estructura y desenvolvimiento, durante el período de referencia.

La reestructuración del sector paraestatal se sustentó en dos vertientes principales:

- La desincorporación de empresas no estratégicas ni prioritarias; y el fortalecimiento de las que sí lo eran.
- La actualización de precios y tarifas de acuerdo a su nivel internacional.

La desincorporación de empresas generó importantes recursos, y se puede decir que tuvo éxito, si se toma en cuenta que con los ingresos obtenidos por la venta de empresas públicas se pudo obtener una importante reducción de la deuda pública; pero si tomamos en consideración el número de personas que quedaron desempleadas como consecuencia de las desincorporaciones, no concluiríamos lo mismo.

Los precios y tarifas contribuyeron al incremento de los ingresos públicos, debido a que se aumentaron aquellos que tenían rezagos significativos, entre los que se encuentran: las tarifas eléctricas y los precios de las gasolinas; aunque desde el punto de vista de los consumidores, los incrementos no tuvieron efectos positivos porque redujeron su ingreso disponible.

A pesar de que la deuda pública no es un medio de financiamiento sano del sector público, es necesaria para incentivar la inversión productiva, para aumentar el ahorro interno, para pagar deuda vieja y el servicio de la misma, entre otras.

Al inicio del período 1989-1994 se planteó la necesidad de renegociar la deuda pública con los acreedores, con el objetivo de reducirla. Para lo cual se efectuaron diversas negociaciones. Entre las principales medidas que contribuyeron a lograr dicho objetivo, se encuentran:

- Obtención de nuevos créditos.
- Reducción del principal y de los intereses.
- Canalización los recursos provenientes de la desincorporación a la disminución de la deuda.

A partir de 1989 se establecieron importantes convenios con los acreedores de México, por ejemplo, con el FMI en 1989 se estableció un convenio, en el que se estableció que una parte de dichos recursos se utilizarían para la reducción de la deuda.

La negociación de la deuda con los bancos acreedores se hizo mediante un menú de opciones a elegir de cada banco, compuesto por:

- Canje de deuda por bonos de reducción del 35% del principal.
- Canje a la par de deuda por bonos, con una tasa de interés reducida a un nivel fijo anual de 6.25%.
- Aportación de recursos frescos en forma multianual por un monto equivalente al 25% del saldo original asignado a esta última opción.

Hasta septiembre de 1994, la renegociación de la deuda con los principales acreedores internacionales de México, permitió disminuir la proporción respecto al PIB así como el valor real del adeudo histórico acumulado.

Con los recursos no recurrentes provenientes de la venta de empresas públicas se creó el Fondo de Contingencia destinado a la reducción de la deuda de manera directa, mediante el proceso de renegociación de la misma, con la finalidad de que México dependiera cada vez en menor medida de los empréstitos externos e internos. Lo anterior se convierte en una paradoja, ya que ambos recursos (ingresos por desincorporación y empréstitos) son de carácter extraordinario, no obstante, los primeros carecen de efectos negativos secundarios, mientras que los segundos crean un círculo vicioso al requerir de deuda nueva para cubrir deuda vieja.

Como resultado de la renegociación de la deuda, el valor de la deuda neta total del sector público, se redujo en 61.1% ¹⁵³ entre diciembre de 1988 y septiembre de 1994; como proporción del PIB pasó de 68.3% a 22.2%, respectivamente. Del total de deuda, la deuda externa pasó de 48.3% en 1988 a 17.2% en septiembre de 1994 y la deuda interna de 20% a 5%, para el mismo período.

Las diferentes etapas de la renegociación de la deuda, sólo fueron medidas para reducir el sobreendeudamiento, pero no la solución definitiva al débito público ni a los problemas económicos de México.

¹⁵³ Porcentajes presentados en el Informe de Ejecución 1994. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. SHCP. p. 84.

GLOSARIO.

Consideramos que es importante incluir un capítulo con algunas de las definiciones y conceptos más relevantes y más utilizados dentro del área de ingresos públicos, ya que sustentan el marco teórico de este rubro y ayudan a la comprensión de algún tema específico.

Los conceptos y definiciones aquí incluidos fueron tomados de diversas fuentes bibliográficas, entre las que destacan: Cuadernos de Renovación Nacional¹⁵⁷, Metodología del Banco de México¹⁵⁸, Glosario de Términos del INEGI¹⁵⁹, Código Fiscal de la Federación¹⁶⁰, entre otras.

Banco Central. Es una institución pública cuya finalidad primordial es proponer y aplicar las medidas de política monetaria y crediticia de un país con objeto de coadyuvar al buen funcionamiento de la economía nacional. La banca central regula el sistema monetario y el volumen de crédito de un país. Las funciones principales de un Banco Central son: a) mantener y regular la reserva monetaria del país; b) emitir moneda en forma exclusiva; c) fijar las tasas de interés que operen en el sistema monetario; d) regular la circulación monetaria y el volumen del crédito; e) actuar como banco de bancos y cámara de compensaciones; f) fungir como representante financiero del gobierno ante instituciones financieras internacionales; g) realizar operaciones de mercado abierto; h) administrar la deuda pública; i) constituirse en prestamista del gobierno.

Contribución. "Pago que se hace a un ente u organismo público a cambio de determinados servicios de interés público. Ejemplos de contribución son el pago del agua y del alumbrado público"¹⁶¹.

Contribuyente. Es el que paga una cuota o cantidad al Estado. Esta cuota se llama contribución y es impuesta por el Estado a cambio de los servicios que presta.

Criterios Generales de Política Económica. Dentro del proceso de planeación, son las directrices fundamentales que asumirá la política económica y social en un año. Establece la estrategia, objetivos y metas macroeconómicas generales que fundamentan la formulación de la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Federación y Programas Operativos Anuales.

¹⁵⁷ SCFG. Cuadernos de Renovación Nacional. Reestructuración de las Finanzas Públicas. 1a. edición. Ed. FCE. México. 1988.

¹⁵⁸ Banco de México. Indicadores: Metodología. Acervo Histórico. Banco de México. México. 1987.

¹⁵⁹ INEGI. El ingreso y el gasto público en México. INEGI. México. 1986. p. 149-150.

¹⁶⁰ Código Fiscal de la Federación. Leyes y Códigos de México. Colección Pomúa. Ed. Pomúa. 46a edición. México, D.F. 1994.

¹⁶¹ Tomado de Zomilla Arena, Santiago y Silvestre Méndez, José. Diccionario de Economía. Ed. Aguilar León y Cal Editores. 3a. edición. México. 1990. p. 36.

Cuenta de la Hacienda Pública. Documento de carácter evaluatorio referido al informe sobre el ejercicio del ingreso y del gasto públicos que debe rendir anualmente el poder ejecutivo y el Departamento del Distrito Federal a la H. Cámara de Diputados. Está constituida por los estados contables y financieros que muestran el registro de las operaciones derivadas de la Ley de Ingresos y del Ejercicio de los Presupuestos de Egresos de la Federación, con base en programas, subprogramas y metas. Asimismo, indica la incidencia que tienen las anteriores operaciones y demás cuentas en los activos y pasivos totales de la Hacienda Pública Federal.

Cuota. Es el monto del impuesto que es pagado por unidad de base.

Deducción. Es una rebaja, descuento o sustracción efectuada a determinada cantidad.

Deuda Consolidada. Deuda pública que se produce cuando el presupuesto destina fondos para el pago de los servicios. Es decir, que su existencia es denunciada y reconocida públicamente, su duración generalmente es más extensa que la de la deuda flotante, que suele ser de menor duración que el ejercicio fiscal. En la deuda consolidada el Estado abona periódicamente durante el lapso que se ha fijado. El título jurídico es generalmente un valor al portador transferible por simple entrega.

Deuda Flotante. Deuda pública que no está consolidada, y que, como se compone de vencimientos a término fijo y de otros documentos aun no definitivamente arreglados, puede aumentar o disminuir todos los días. En la deuda flotante el Estado abona la totalidad de la deuda a su vencimiento.

Deuda Pública. Es la suma de las obligaciones insolubles a cargo del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos tanto internos como externos sobre el crédito de la nación.

Disponibilidad. Corresponde a recursos públicos obtenidos por los gobiernos de los estados o municipios, que por no haberse gastado durante el ejercicio fiscal en que se obtuvieron pasan como existencia de entrada para el ejercicio siguiente. Ejemplo: en efectivo (caja, bancos), en documentos.

Elusión de impuestos. Actitud del contribuyente que renuncia a poseer, materializar o desarrollar una capacidad económica por hallarse sujeta a gravamen.

Empresa Pública. Tipo de organización económica formada con capitales públicos (estatales) que participan en las esferas productiva y de servicios de la economía de un país. El sector público se ha visto en la necesidad de crear empresas debido a que los particulares no satisfacen plenamente las necesidades de la sociedad. Las empresas públicas se encuentran ubicadas básicamente en el sector servicios de la economía y en algunas actividades que se consideran básicas, tales como la industria petrolera y petroquímica. Algunas de las características de la empresa pública son: a) el capital proviene del Estado, que lo invierte con objeto de satisfacer necesidades sociales; b) el Estado no busca obtener ganancias; c) muchas empresas públicas forman verdaderos

monopolios; d) el Estado se vuelve empresario y es el que toma las decisiones económicas; e) se contratan obreros y empleados, a quienes se les paga un salario.

Endeudamiento. Cuando los ingresos efectivos ordinarios resultan insuficientes para sufragar los gastos a los que se enfrentan las entidades federativas, éstas se ven obligadas a la práctica del endeudamiento con particulares o con instituciones públicas o privadas.

Estructura del Sector Público. Tiene una dimensión vertical y otra horizontal. La dimensión vertical incluye los niveles de gobierno central, estatal o provincial y local. La dimensión horizontal refleja la división entre gobierno, empresas estatales y otras instituciones autónomas o semiautónomas, a menudo agrupadas bajo el encabezamiento de "presupuestos de entidades autónomas". Las relaciones entre estas diferentes ramas del sector público son por lo general complejas.

Evasión de impuestos. Actividad para evitar el pago de los impuestos.

Evasión fiscal. Defraudación a la hacienda pública a través de la ocultación de ingresos, simulación o exageración de gastos deducibles, aplicación de desgravaciones y subvenciones injustificadas, etc.

Fideicomiso Público. Es un conjunto de recursos monetarios (fondo) que se otorgan a una institución bancaria o financiera con el fin de fomentar o fortalecer determinada actividad. Son fideicomisos públicos cuando el Estado otorga los recursos que se canalizan hacia actividades que se consideran prioritarias para el desarrollo del país.

Finanzas Públicas. Se entiende por finanzas públicas el conjunto de elementos que participan en la captación de recursos, administración de los mismos y gastos que realiza el Estado a través de las diferentes instituciones del sector público. Las finanzas públicas encierran el manejo de los ingresos y gastos públicos. Los elementos principales de las finanzas públicas son: a) el presupuesto de ingresos, donde están todos los rubros que presentan captación de recursos por parte del Estado, tales como los impuestos, las tarifas y los derechos; b) la administración adecuada de los ingresos captados, de tal manera que no haya evasión fiscal y se distribuyan en forma conveniente los recursos, según las necesidades de la sociedad; c) el gasto público, que representa la distribución de los recursos captados en función de las necesidades sociales. El manejo de las finanzas públicas implica la recepción y distribución de los ingresos del gobierno, emisión de papel moneda y regulación de la actividad bancaria y bursátil, derivada del proceso económico interno y del intercambio con el exterior.

Ingresos Corrientes. Son todas las percepciones que obtiene el Sector Público de sus actividades de derecho público y como productos de bienes y servicios; que no significan una disminución en sus bienes patrimoniales. Para el Gobierno Federal estos ingresos se clasifican en tributarios y no tributarios.

Ingresos de Capital. Son todas las percepciones que obtiene el Sector Público de la realización de operaciones que no corresponde a sus actividades de derecho público o

como productos de bienes y servicios para el mercado, sino que se derivan de la venta de algunos bienes de su patrimonio.

Ingresos gravables. Son los ingresos percibidos a nivel mundial independientemente de la fuente de procedencia, incluyendo ganancia monetaria con ciertas limitaciones. Las ganancias de capital se gravan sin ajuste por los efectos de la inflación. Las personas generalmente tienen derecho a deducir costos y gastos propios de la actividad personal; excepto cuando los ingresos provienen de sueldos o intereses.

Intermediación Financiera. Es el financiamiento otorgado al sector privado por la banca de desarrollo y los fideicomisos de fomento. Esta intermediación capta el déficit en que incurrir tanto la Banca de Desarrollo, como los Fondos y Fideicomisos de Fomento, al financiar y apoyar al sector privado y social. Este déficit parte de la demanda total de recursos financieros del sector público, por tanto se incluye como parte del déficit financiero. Cuando existe inflación, la mayor parte del financiamiento nominal otorgado al sector privado por la banca de desarrollo y los fideicomisos de fomento no allega recursos crediticios adicionales a dicho sector, sino sólo compensa la erosión del valor real del financiamiento previamente concedido. Por consiguiente, si la inflación disminuye, los flujos nominales de intermediación financiera serían menores a lo observado.

Hacienda Pública. Es la coordinación económico-financiera, formada y actuada dentro del Estado (estados y municipios), con adecuados organismos personales y la riqueza o materia administrativa destinada a la atención de los servicios públicos. Se considera pública la hacienda cuando el sujeto es una persona ideal, de derecho público, reconocida y regulada por leyes especiales, es decir, son haciendas públicas las del Estado.

Miscelánea Fiscal. Es la ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones fiscales.

Operaciones Compensadas. Conciernen a las transacciones, tanto de ingresos como de gastos entre los organismos y empresas dentro y fuera del presupuesto del Gobierno Federal. De esta manera se evita la doble contabilidad de dichas operaciones.

Operaciones Financieras del Sector Público Federal. Están integradas por las transacciones que realizan el Gobierno Federal, el sector paraestatal y el D.D.F.; se excluye por tanto, las operaciones realizadas por los Gobiernos Estatales y Municipales.

Participaciones. Son los recursos financieros que obtienen las entidades federativas como resultado de compartir la recaudación de impuestos federales. Estos recursos se otorgan de acuerdo a la distribución de los fondos que a continuación se indican: **Fondo General de Participaciones**, este fondo está constituido por el 13% de los ingresos totales anuales que obtiene la Federación por concepto de impuestos. **Fondo Financiero Complementario**, este Fondo lo conforma el 0.5% de los ingresos totales anuales que obtiene la Federación, **Fondo de Fomento Municipal**, el cual está constituido por una fracción del impuesto adicional al 1% sobre la explotación de hidrocarburos.

Participaciones a entidades federativas y municipios. Son los recursos que el Gobierno Federal les transfiere por ley mediante el sistema de Coordinación Fiscal. Estas a su vez se separan en las que les corresponde al Distrito Federal y las originadas al resto de las entidades federalivas.

Persona Física. "Cualquier persona, hombre o mujer, con capacidad jurídica que se adquiere con el nacimiento y se pierde con la muerte. Es un concepto jurídico del derecho moderno, que no admite la existencia de seres humanos sin capacidad jurídica"¹⁶².

Persona moral. Entidad organizada para realizar ciertas actividades sociales y a la que el derecho contemporáneo concede capacidad jurídica debido a que tiene derechos y obligaciones con la sociedad. En el caso mexicano, el Código Civil para el D.F. establece que son personas morales: "I. La Nación, los estados y los municipios; II. Las demás corporaciones públicas reconocidas por la ley; III: Las sociedades civiles y mercantiles; IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal; V. Las sociedades cooperativas y mutualistas; y VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan para fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley"¹⁶³.

Política fiscal. Llamada también tributaria. Es la política que estructura todo el sistema impositivo del Estado.

Precio. "Término con el que se indica el valor de los bienes y servicios, expresado en moneda"¹⁶⁴.

Reordenación de las Finanzas Públicas. Es el proceso económico-administrativo orientado a consolidar, por un lado, la reforma fiscal en relación a los ingresos fiscales y los precios y tarifas de las empresas públicas, y por otro, modificar la composición y orientación del gasto. Lo que a su vez incide en el proceso de reajuste de la organización financiera de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con objeto de corregir las ineficiencias y distorsiones del aparato productivo y distributivo para enfrentar la inflación bajo otras condiciones.

Sacrificio Fiscal. Son los estímulos que otorga el Gobierno Federal a las Actividades Económicas, con el objeto de alentar su desarrollo y se da a través de instrumentos como los Certificados de Promoción Fiscal (CEPROFIS) y los Decretos de Descentralización Industrial.

Saneamiento de las Finanzas Públicas. Es el proceso que consiste en fortalecer los ingresos públicos y contener el ritmo de crecimiento excesivo de los gastos, a fin de reducir el déficit del sector público. El saneamiento financiero tiene como elementos centrales por el lado del ingreso: la reforma fiscal, el ajuste de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos y la asunción de pasivos de las empresas paraestatales. Por el

¹⁶² op. cit. p. 132

¹⁶³ op. cit. p. 132.

¹⁶⁴ op. cit. p. 137

lado del gasto: la reducción en términos reales del gasto corriente y del servicio de la deuda, reorientar y reestructurar las inversiones públicas, la racionalización de las transferencias y la optimización de los recursos y estructuras existentes.

Sector Público. Sector de la sociedad que interviene en la actividad económica de un país, el cual está integrado por: el gobierno federal, los gobiernos estatales y los organismos y empresas públicas.

Sector Público Económico Amplio. Se hace esta clasificación del sector público para contabilizar la deuda económica amplia. Está compuesto por el Gobierno Federal, los organismos y empresas paraestatales y los intermediarios financieros oficiales (bancos de desarrollo y fideicomisos).

Sector Público Federal. Comprende al sector central y al sector paraestatal en presupuesto.

Sector Público Financiero. Incluye al Gobierno Federal, Sector Paraestatal y los Intermediarios Financieros (Bancos de Desarrollos y Fideicomisos de Fomento).

Sector Público No Financiero. Incluye solamente al Gobierno Federal y al Sector Paraestatal, es decir, no se incluye a los Intermediarios Financieros.

Subsidios. Son las asignaciones corrientes otorgadas a las empresas públicas o privadas con la finalidad de compensar las pérdidas de operación, como consecuencia de la política del Gobierno, de mantener los precios de venta de los bienes y servicios que producen, por abajo de sus costos de producción.

Tarifa. "Escala que señala los diversos precios, derechos o impuestos que se deben pagar por una mercancía o un servicio. Ejemplos: tarifas aduanales, tarifas arancelarias, etc."¹⁶⁵.

Tasa. Es el precio que cobra el Estado por la prestación de determinados servicios públicos (por ejemplo: tasa de justicia, de correos, de limpieza, etc.). La tasa se abona por un servicio determinado; tiene una finalidad administrativa y se calcula para cubrir los gastos que origina el servicio.

Transferencias. Los gobiernos de los estados y municipios destinan año con año, cantidades importantes de sus ingresos efectivos ordinarios para cubrir erogaciones no originadas directamente por sus propias actividades, sino por terceros, a quienes se les transfiere para dichos fines los subsidios o subvenciones, ayudas o donativos, aportaciones o cooperaciones e intereses de la deuda pública.

Transferencias Corrientes. Son recursos que el Gobierno Federal otorga para financiar o complementar la prestación de servicios similares a lo que él proporciona normalmente, y que están a cargo de otros entes tales como: estados, municipios, Departamento del Distrito Federal, organismos descentralizados que producen servicios sociales y comunales, y otras instituciones sin fines de lucro que sirven a las familias. Se

¹⁶⁵ op. cit. p. 165.

incluyen también en este grupo las ayudas que reciben las familias, las cuotas a los organismos internacionales, así como el costo imputado en que incurren las instituciones de Seguridad Social al otorgar sus servicios así como los premios de la Lotería Nacional y Pronósticos Deportivos.

Transferencias de Capital. Son las aportaciones que realiza el Gobierno Federal a otras entidades para sufragar sus gastos de inversión. En esta presentación se distinguen entre las asignadas a los organismos y empresas controladas, a las entidades del sector fuera de presupuesto, a otras entidades dentro y fuera del sector público y a estados y municipios.

Tributación. En algunos países se le llama así al sistema impositivo, sistema fiscal o de recaudación, y opera mediante la fijación, el cobro y la administración de los ingresos que percibe el Estado: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y otros. La institución encargada de la tributación dirige también los servicios aduanales y de inspección fiscal, así como las operaciones de crédito público.

ANEXO ESTADISTICO

CUADRO A.

RESUMEN DE OPERACIONES FINANCIERAS DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL (Flujos acumulados en millones de nuevos pesos corrientes)															
CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Ingreso Total **	1203 122	1635 183	2835 005	5882 188	9484 992	14787 426	24082 4	59102 7	118513 8	149088 3	203486 4	258522 2	303713 2	357370 0	387345 4
Sector público presup. 2/	1139 211	1547 195	2719 806	5664 324	9224 151	14386 552	23243 8	57110 2	113449 6	140758 3	188857 1	254445 0	296898 5	342659 0	371616 9
Gobierno Federal)	683 810	935 288	1532 312	3181 177	4974 711	7990 470	12670 3	32973 6	85505 9	90204 4	117710 3	177372 2	210293 4	194813 0	213467 3
Organismos y emp. contr.	732 323	1023 662	1971 053	4327 114	6978 663	10947 933	15881 4	38542 6	67598 3	77237 9	107867 9	117861 0	131952 0	147846 0	158149 6
Pemex	327 072	448 552	968 024	2544 025	3543 914	5463 784	7134 1	18597 2	29841 9	34775 6	51770 1	58591 1	60864 9	-	-
Resto de org. y emp. contr.	405 251	575 110	1003 029	1783 080	3134 749	5484 149	8747 3	19545 5	37856 4	42462 3	56097 8	61069 9	70987 1	-	-
Sector fuera de presupuesto 3/	53 104	125 147	170 762	369 957	533 336	757 261	1365 8	3328 7	8338 2	11580 9	20742 4	10223 0	13185 5	14711 0	15725 5
Telmex y Metro 4/	53 094	72 276	95 156	193 556	237 361	363 946	738 0	1945 7	4755 8	8582 5	13187 7	-	-	-	-
D D F	40 010	52 871	75 606	176 401	295 975	393 315	627 9	1383 0	3582 4	4975 4	7554 7	8434 4	12099 4	-	-
Operaciones compensadas	306 115	448 884	839 122	1996 050	3001 718	4908 238	5835 1	15742 2	22928 7	29914 8	42834 2	45734 0	51717 7	-	-
Sector público presupuestal	276 922	411 725	783 459	1843 967	2729 223	-551 851	5307 8	14406 0	19654 7	26654 0	36721 1	40588 2	45246 9	-	-
Sector fuera de presupuesto	29 193	37 159	55 663	152 113	272 495	356 387	527 3	1336 2	3274 0	3260 8	6113 1	5145 8	6470 8	-	-
Diferencia con fuentes de financiamiento 5/												1414 8	-480 4		

NOTAS: 1/ Para 1993 y 1994 se obtuvieron los montos de ingresos con las cifras presentadas en los cuadros de este anexo, no hay operaciones compensadas porque los montos se presentan netos del pago de impuestos.
2/ La cantidad presentada de ingreso del sector público presupuestal no coincide con la suma del ingreso del Gobierno Federal y Organismos y empresas porque se excluyen de dicha cantidad las operaciones compensadas para el sector público presupuestal, presentadas en el cuadro.
3/ Pare que el ingreso total sea la suma del sector público presupuestal y del sector fuera de presupuesto, a este último se le debe restar el monto por operaciones compensadas para dicho sector.
4/ A partir de 1991, Telmex salió del Sector Público.
5/ A partir de 1991 este rubro incluye diferencias con fuentes de financiamiento.

FUENTE: Elaboración propia con base en Indicadores Económicos, Indicadores de Finanzas Públicas, Banco de México. Varios años.

CUADRO B.

PARTICIPACION DE LOS INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO A PRECIOS CORRIENTES RESPECTO AL PIB (Porcentajes del PIB en millones de nuevos pesos corrientes)

CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 p/
PIB (mnp corrientes)	390451.3	507618.0	686405.7	865165.7	1019155.9	1127584.1	1272799.4
PIB (Porcentaje)	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Ingresos del sector público federal 1/	30.35	29.37	29.65	30.00	29.80	31.69	30.43
Gobierno Federal 2/	16.78	17.77	17.15	20.50	20.65	17.10	16.77
Tributarios	12.12	11.99	11.52	11.96	12.42	12.68	12.57
No tributarios 3/	4.66	5.78	5.62	8.54	8.23	4.60	4.20
Sector paraestatal	19.45	17.49	18.74	14.78	14.26	14.42	13.66
Org. y emp. fuera de presupuesto 4/	2.14	2.28	3.02	1.18	1.27	1.30	1.24
Org. y emp. controladas presup. 5/	17.31	15.22	15.71	13.60	12.98	13.11	12.43
Pemex 6/	7.67	6.85	7.53	6.54	5.98	-	-

1/ La suma de los porcentajes del sector paraestatal y el Gobierno Federal superan el porcentaje del total de ingresos del sector público federal, porque no se excluyen las operaciones compensadas.

2/ Incluye ingresos extraordinarios por desincorporación de empresas y cancelación de deuda para 1991 y 1992.

3/ Incluye los ingresos por Pemex.

4/ Por su desincorporación, se excluye a TELMEX a partir de 1991. Para 1993 los Ingresos se presentan Netos del pago de Impuestos y Derechos.

5/ A partir de 1991, la presentación de los rubros de ingresos cambió, los ingresos se presentan netos del pago de impuestos y derechos, por lo cual, se tomó el total de ingresos brutos (incluidos en la nueva presentación) más las transferencias del Gobierno Federal, para obtener el total de ingresos.

6/ Para 1993 se incluye en el total 53401.5 del pago de impuestos y derechos; se refiere a los causados por la actividad petrolera, es decir, incluye los impuestos pagados por PEMEX (derechos) y los impuestos y enteros por IVA, IEPS-Gasolina entregados al Gobierno Federal.

FUENTE: Elaboración propia con base en: Indicadores Económicos. Banco de México. Varios años.

CUADRO C.

PARTICIPACION DE LOS DISTINTOS RUBROS QUE COMPRENEN AL SECTOR PUBLICO
(Porcentajes respecto al ingreso total)

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Ingreso Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Sector petrolero	27.19	27.43	34.15	43.25	40.53	36.95	29.62	32.14	25.26	23.33	25.44	21.81	20.07
Exportaciones	19.23	19.92	28.65	32.97	29.31	26.00	16.15	19.67	11.28	12.04	12.24	8.68	7.05
Ventas internas	7.95	7.51	5.49	10.28	11.22	10.95	13.47	12.48	13.98	11.28	13.20	13.13	13.02
Sector no petrolero	72.81	72.57	65.85	56.75	59.47	63.05	70.38	67.86	74.74	76.67	74.56	78.19	79.93
Gobierno Federal	43.23	42.89	37.90	34.18	34.44	35.50	40.24	38.59	43.92	48.44	45.02	56.32	57.76
Tributarios	40.32	39.57	34.12	31.07	32.01	32.71	37.05	35.07	39.92	40.84	38.88	39.88	40.71
No tributarios	2.91	3.32	3.78	3.11	2.43	2.79	3.19	3.52	4.01	7.60	6.15	16.43	17.05
Empresas y Organismos	24.27	24.29	23.89	18.86	22.28	24.84	26.66	25.89	26.54	22.67	22.35	19.92	19.96
Telmex, Metro y D.D.F. 1/	5.31	5.38	4.06	3.70	2.75	2.71	3.48	3.37	4.27	5.57	7.19	1.96	2.21

NOTA: 1/ A partir de 1991 Telmex salió del Sector Público.

FUENTE: Elaboración propia con base en: Indicadores Económicos del Banco de México, Indicadores de Finanzas Públicas, varios años.
Banco de México.

CUADRO D.

CLASIFICACION ECONOMICA DEL INGRESO DEL SECTOR PUBLICO				
(Flujos acumulados en millones de nuevos pesos)				
CONCEPTO	1991	1992	1993	1994 p/
Ingreso presupuestal consolidado	254444.9	297879.7	293891.2	325735.3
Gobierno Federal	177372.1	210446	194813.8	213467.3
Tributarios	103509.5	126528.6	142982.8	160028.2
No tributarios	73862.6	83917.4	51830.2	53439.1
Organismos y empresas	77072.8	87433.7	99078.2	112268
Ingreso Total 1/	84552.2	95648.8	110349.8	125074.6
(-) Transferencias del Gob. Fed.	7479.4	8215.1	11271.6	12806.6

1/ Acorde con la metodología del Informe a la Cámara de Diputados, los ingresos de organismos y empresas se presentan netos del pago de impuestos.

FUENTE: Elaboración propia con base en: Indicadores Económico. Banco de México. Varios años.

CUADRO E.

INGRESOS ORDINARIOS DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL A PRECIOS DE 1980 1/ Millones de nuevos pesos a precios de 1980 2/							
CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Ingresos ordinarios	1461.8	1431.6	1446.6	1572.1	1629.4	1451.3	1534.2
Gobierno Federal 3/	859	919.1	914.9	1093.1	1155.4	970.8	1027.9
Tributarios	601.6	640	627.6	636.3	698.5	717.2	748.9
Renta	251.4	271.3	265.5	264.4	302.4	315.4	317.3
Valor agregado	169.8	173.8	197.9	196.6	176.6	187.5	192.9
Producción y servicios	122.9	113.9	73.8	71.6	99.9	97	130.5
Importación	23.2	41.3	49.6	62.5	70.7	63.4	59.3
Otros	34.3	39.7	40.9	41.2	48.9	53.9	48.8
No tributarios 4/	257.4	279.1	287.2	456.8	456.9	253.6	279
Organismos y empresas de control presup. directo	602.8	512.5	531.7	479	473.9	480.6	506.3
Pemex	207.7	170.2	195.8	158.3	141.1	139.9	151.4
Demás entidades	395.1	342.3	335.9	320.8	332.9	340.6	355

1/ La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.
2/ Datos deflactados con el índice de precios implícitos del PIB, 1980=100
3/ En 1988 se excluyen los derechos específicos de ASA y CPFISC, los cuales se registran en dichas entidades, a excepción de los montos excedentes que fueron concentrados a la Tesorería de la Federación, en cuyo caso se consideran en Gobierno Federal. Asimismo, a partir de 1990 se excluyen compensaciones por saldos a favor de los contribuyentes.
4/ A partir de 1988 se excluyen los intereses compensados.
5/ Excluye enteros de LOTENAL, derechos de ASA Y CPFISC y transferencias del Gobierno Federal.
FUENTE: Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 1995, p. 43.

CUADRO F.

PARTICIPACION DE LOS INGRESOS ORDINARIOS DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL A PRECIOS DE 1980 RESPECTO AL PIB (Millones de nuevos pesos a precios de 1980)							
CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Ingresos ordinarios	29.9	28.4	27.4	28.8	29	25.7	26.2
Gobierno Federal	17.6	18.2	17.4	20	20.6	17.2	17.6
Tributarios	12.3	12.7	11.9	11.6	12.4	12.7	12.8
No tributarios	5.3	5.5	5.4	8.4	8.1	4.5	4.8
Org. y empr. control presupuestal directo	12.3	10.2	10.1	8.8	8.4	8.5	8.7

FUENTE: Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno. Presidencia de la República.
México, 1995 p. 43.

CUADRO G.

INGRESOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL
Flujos acumulados en millones de nuevos pesos

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 p/
Ingreso Total 1/	683 810	935 258	1532 312	3181 177	4974 711	7990 470	12670 271	32973 6	65505 9	90204 4	117710 3	177372 2	210293 4	194613 0	218387 3
Ingreso por Pemex 2/	163 588	233 864	457 806	1170 547	1707 716	2740 994	2979 805	10163 2	13450 5	17985 2	26098 3	31214 6	35281 0	35033 0	31123 8
Consumo Interno	23 790	37 230	37 230	477 900	867 107	1425 981	1542 938	5054 8	7129 4	7294 7	12733 0	-	-	-	-
Exportación	134 032	195 020	420 576	681 876	818 068	1290 276	1336 530	4376 5	6243 3	7460 2	12867 0	-	-	-	-
Otros	5 866	1 614	0 000	10 771	22 541	24 737	100 337	731 9	77 7	251 8	498 3	-	-	-	-
Ingreso sin Pemex	520 122	701 394	1074 506	2010 630	3266 995	5249 476	9690 466	22810 4	52055 5	72219 3	91612 0	146157 6	175423 6	159780 0	182343 5
Ingresos tributarios	485 109	647 052	967 405	1827 402	3036 142	4836 836	8922 339	20728 2	47306 9	60886 7	79107 1	103509 5	123650 4	142982 8	160025 2
Renta	246 733	338 972	464 642	726 595	1213 420	1922 652	3365 211	7655 0	19467 4	25909 2	32972 0	44204 5	56787 2	69220 8	77741 1
Sociedades mercant	122 785	160 078	169 739	267 062	480 251	755 754	1377 989	3164 0	9127 6	-	-	-	-	-	-
Personas físicas	104 173	151 743	248 917	348 069	566 650	904 326	1557 402	3664 0	8452 8	-	-	-	-	-	-
Otros	19 775	27 151	45 986	111 444	166 519	262 572	429 820	827 0	1887 0	25909 2	-	-	-	-	-
Impuestos especiales	167 797	221 196	394 136	970 480	1604 261	2500 027	4685 427	11127 8	24911 8	29655 6	37838 3	39483 9	47488 4	52442 0	66983 5
IVA	119 952	158 695	216 992	542 533	942 808	1478 158	2487 731	6296 1	14024 3	17023 5	26635 6	32532 8	29737 2	33124 7	39079 9
Producción y servicios	47 815	62 501	177 144	427 947	661 453	1021 869	2187 696	4861 7	10887 5	12632 1	11202 7	6951 1	17751 2	19317 3	27903 6
Gasolina	17 032	20 773	115 708	276 548	449 970	678 400	1497 285	3276 5	7276 5	7987 0	5163 4	6951 1	12190 1	13399 5	21786 7
Tabaco	7 261	11 605	18 283	34 016	63 385	107 310	222 697	528 0	1028 0	1212 4	1241 1	-	-	-	-
Alcohol	5 845	7 346	7 630	19 572	30 911	46 193	93 594	213 3	474 0	555 9	746 1	-	-	-	-
Teléfono	6 225	8 253	12 879	23 418	41 306	59 007	123 415	326 1	808 9	1247 3	1693 7	-	-	-	-
Cerveza	5 002	7 045	11 212	22 296	32 703	65 507	123 228	239 8	688 7	840 5	954 5	-	-	-	-
Otros	6 450	7 479	11 432	52 097	43 174	65 452	127 477	278 0	611 4	789 0	1403 9	-	-	-	-
Erogaciones 3/	5 464	7 946	12 011	18 055	29 175	48 844	85 145	202 5	460 7	605 2	817 8	0 0	0 0	1321 1	0 0
Al comercio exterior	46 088	66 957	84 237	85 850	143 122	306 077	680 958	1487 9	1762 6	3844 5	6311 9	9749 2	11771 5	12543 6	12676 1
Importación 4/	44 301	66 751	82 551	82 221	140 930	302 236	631 740	1471 5	1741 0	3754 5	6237 2	9708 4	11733 6	12511 9	12636 2
Exportación	1 787	0 206	1 686	3 629	2 192	3 841	49 218	16 4	21 6	89 9	74 7	40 8	37 9	31 7	40 5
Otros ingresos 5/	19 027	11 981	12 379	26 422	46 164	58 236	105 598	254 9	704 4	872 2	1167 0	5526 7	7603 3	7455 3	8646 9
Ingresos no tributarios	35 013	54 342	107 101	183 228	230 853	412 640	768 127	2082 2	4748 6	11332 5	12504 9	42648 1	51773 4	16797 2	22315 3
Derechos 6/	16 941	18 949	28 262	66 108	124 539	236 109	388 707	988 8	2428 9	2371 1	3744 8	4141 8	4922 0	4920 5	5568 5
Productos	8 188	20 725	23 828	50 910	43 618	28 928	37 519	141 2	323 6	463 1	1926 6	2485 9	3463 8	1763 5	2797 1
Aprovisionamientos 7/	7 117	10 136	44 781	42 709	28 452	96 731	191 680	667 4	1375 5	7598 7	5537 8	36020 3	43387 6	10113 2	13849 5
Accesorios 8/	2 767	4 532	10 230	23 501	34 244	50 872	150 221	284 8	620 6	899 7	1295 7	-	-	0 0	0 2

1/ Significa que no hay información disponible y a que la información se presenta agregada a partir de 1991

p/ Cifras preliminares. Las notas siguientes afectan sólo de 1991 en adelante

1/ Incluye ingresos extraordinarios por desincorporación de empresas y cancelación de deuda para 1991 y 1992

2/ El Ingreso Por Pemex a partir de 1991 se ha agregado

3/ Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo bajo la dirección y dependencia de un patrón

4/ Incluye impuestos por importación de petrolíferos

5/ Impuestos sobre adquisición de inmuebles, tenencia y uso de vehículos, automóviles nuevos y sobre servicios de interés público

6/ Incluye derechos por servicios del Gobierno Federal

7/ En este rubro se incluyen los montos por ingresos extraordinarios en los años de 1991 y 1992

8/ Incluye el concepto de contribución de mejoras

FUENTE: Elaboración propia con base en Indicadores Económicos, Indicadores de Finanzas, Varios años, Banco de México

CUADRO H.

CLASIFICACION ECONOMICA DEL INGRESO DEL GOBIERNO FEDERAL
Flujos acumulados en millones de nuevos pesos

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 p/
Ingreso Total 1/	683 810	935 258	1532 312	3181 177	4974 711	7990 470	12670 271	32973 6	65505 9	90204 4	117710 3	177372 1	210293 4	194813 0	213467 3
Tributarios	485 109	647 052	967 405	1827 402	3036 142	4836 836	8922 339	20728 2	47306 9	60886 7	79107 1	103509 5	123650 4	142982 8	160028 2
Renta	246 733	338 972	464 642	726 595	1213 420	1922 652	3365 211	7655 0	19467 5	25909 2	32972 0	44204 5	56787 2	69220 8	71721 1
IVA	119 982	158 695	216 992	542 533	942 808	1478 158	2497 731	6266 1	14024 3	17023 5	26635 6	32532 8	29737 2	33124 7	39079 9
Imppto Esp Prod y Serv	47 815	62 501	177 144	427 947	661 453	1022 869	2187 696	4861 7	10887 5	12632 1	11202 8	11496 3	17751 2	19317 3	27903 6
Gasolina	17 032	20 773	115 708	276 548	449 970	678 400	1497 285	3276 5	7276 5	7987 0	5183 4	6951 1	12190 1	13399 5	21786 7
Otros 2/	30 783	41 728	61 436	151 399	211 483	344 469	690 411	1585 2	3611 0	4645 1	6039 4	4542 2	5561 1	5917 8	6116 9
Erogaciones 3/	5 464	7 946	12 011	18 055	29 175	48 844	85 145	202 5	460 7	605 2	817 8	0 0	0 0	132 1	0 0
A comercio exterior	46 088	66 957	84 237	85 850	143 122	306 077	680 958	1487 9	1762 6	3844 5	6311 9	9749 2	11771 5	12543 6	12676 7
Importaciones 4/	44 301	66 751	82 551	82 221	140 930	302 236	631 740	1471 5	1741 0	3754 5	6237 2	9708 4	11733 6	12511 9	12636 2
Exportaciones	1 787	0 206	1 686	3 629	2 192	3 841	49 218	16 4	21 6	89 9	74 7	40 8	37 9	31 7	40 5
Otros Ingresos Tribut 5/	19 027	11 981	12 379	26 422	46 164	58 236	105 598	254 9	704 4	872 2	1167 0	5526 7	7603 3	7455 3	8646 9
No tributarios 6/	198 701	288 206	564 907	1353 775	1938 569	3153 634	3747 932	12245 4	18199 1	29317 6	38603 2	73862 6	87054 4	51830 2	53439 1
Derechos 7/	180 629	252 813	486 068	1236 655	1832 255	2977 103	3368 512	11152 0	15879 4	20356 1	29843 1	35356 3	40203 0	39953 5	36692 3
Hidrocarburos	163 688	233 864	457 806	1170 547	1707 716	2740 994	2979 805	10163 2	13450 5	17985 2	26098 3	31214 0	35281 0	35033 0	31123 8
Otros 8/	16 941	18 949	28 262	66 108	124 539	236 109	388 707	988 8	2428 9	2371 1	3744 8	4141 8	4922 0	4920 5	5568 5
Productos	8 188	20 725	23 828	50 910	43 618	28 928	37 519	141 2	323 6	463 1	1926 6	2485 9	3463 8	1763 5	2797 1
Aprovechamientos 9/	7 117	10 136	44 781	42 709	28 452	96 731	191 680	667 4	1375 5	7598 7	5537 8	36020 3	43387 6	10113 2	13949 5
Adhesivos 10/	2 767	4 532	10 230	23 501	34 244	50 872	150 221	284 8	620 6	899 7	1295 7	0 0	0 0	0 0	0 2

- NOTAS 1/ En el ingreso total, para fines de la clasificación se toman como ingreso total los ingresos sin pemex y los ingresos por Pemex se incluyen como hidrocarburos. Incluye ingresos extraordinarios por desincorporación de empresas y cancelación de deuda para 1991 y 1992.
- 2/ Incluye principalmente impuestos especiales por tabaco, alcohol, teléfonos, cervezas y otros.
- 3/ Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo bajo la dirección y dependencia de un patrón.
- 4/ Incluye impuestos por importación de petrolíferos.
- 5/ Impuestos sobre adquisición de inmuebles, tenencia y uso de vehículos, automóviles nuevos y sobre servicios de interés público.
- 6/ El monto de ingresos no tributarios difiere del presentado dentro del cuadro de ingresos presupuestales del Gobierno Federal, ya que aquí se incluyen los ingresos por Pemex como hidrocarburos.
- 7/ De 1980 a 1990 se da el total de derechos agregado; sin embargo, se hicieron los cálculos necesarios para desglosarlo.
- 8/ Incluye Derechos por servicios del Gobierno Federal.
- 9/ Se incluyen los montos por ingresos extraordinarios en los años de 1991 y 1992.
- 10/ Incluye el concepto de contribución de mejoras, de 1991 a 1993.
- p/ Datos preliminares.

FUENTE: Elaboración propia con base en Indicadores Económicos del Banco de México, Agosto 1987, Enero 1983 y Noviembre 1994 Banco de México.

CUADRO I.

OPERACIONES FINANCIERAS DEL GOBIERNO FEDERAL
Flujos acumulados en millones de nuevos pesos

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 p/
Ingreso Total 1/	683 810	935 258	1532.312	3181.177	4974.711	7990.470	12670.271	32973.6	65505.9	90204.4	117710.3	177372.2	210293.4	194813.0	213467.3
Por Pemex	163.688	233.864	457.806	1170.547	1707.716	2740.994	2979.805	10163.2	13450.5	17985.2	26098.3	31214.6	35281.0	35033.0	31123.8
Sin Pemex	520.122	701.394	1074.506	2010.630	3266.995	5249.476	9690.466	22810.4	52055.5	72219.3	91612.0	146157.6	175423.8	159780.0	182343.5
Tributarios	485.109	647.052	967.405	1827.402	3036.142	4836.836	8922.339	20728.2	47306.9	60686.7	79107.1	103509.5	123650.4	142982.8	180028.2
No tributarios	35.013	54.342	107.101	183.228	230.853	412.648	768.127	2082.2	4748.6	11332.5	12504.9	42648.1	51773.4	16797.2	22315.3

1/ Incluye ingresos extraordinarios por desincorporación de empresas y cancelación de deuda para 1991 y 1992.

p/ Cifras preliminares

FUENTE: Elaboración propia con base en Indicadores Económicos Banco de México. Varios años

CUADRO J.

PARTICIPACION DE LOS DISTINTOS RUBROS QUE COMPONEN EL INGRESO PRESUPUESTAL DEL GOBIERNO FEDERAL (Porcentaje respecto al ingreso presupuestal del Gobierno Federal en millones de nuevos pesos corrientes)															
CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 p/
Ingreso total 1/	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ingreso por Pemex 2/	23.9	25.0	29.9	36.8	34.3	34.3	23.5	30.8	20.5	19.9	22.2	17.6	16.4	18.5	14.6
Ingreso sin Pemex	76.1	75.0	70.1	63.2	65.7	65.7	76.5	69.2	79.5	80.1	77.8	82.4	83.6	81.5	85.4
Ingresos tributarios	70.9	69.2	63.1	57.4	61.0	60.5	70.4	62.9	72.2	67.5	67.2	58.4	60.1	72.7	75.0
Renta	36.1	36.2	30.3	22.8	24.4	24.1	26.6	23.2	29.7	28.7	28.0	24.9	27.5	34.3	33.6
Impuestos especiales	24.5	23.7	25.7	30.5	32.2	31.3	37.0	33.7	38.0	32.9	32.1	22.3	23.1	27.3	31.4
IVA	17.5	17.0	14.2	17.1	19.0	18.5	19.7	19.0	21.4	18.9	22.6	18.3	14.5	17.2	18.3
Producción y servicios	7.0	6.7	11.6	13.5	13.3	12.8	17.3	14.7	16.6	14.0	9.5	3.9	8.6	10.0	13.1
Gasolina	2.5	2.2	7.6	8.7	9.0	8.5	11.8	9.9	11.1	8.9	4.4	3.9	6.0	6.9	10.2
Erogaciones 3/	0.8	0.8	0.8	0.6	0.6	0.6	0.7	0.6	0.7	0.7	0.7	-	0.7	0.7	0.0
Al comercio exterior	6.7	7.2	5.5	2.7	2.9	3.8	5.4	4.5	2.7	4.3	5.4	5.5	6.0	6.5	5.9
Importación 4/	6.5	7.1	5.4	2.6	2.8	3.8	5.0	4.5	2.7	4.2	5.3	5.5	6.0	6.4	5.9
Exportación	0.3	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.4	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros ingresos 5/	2.8	1.3	0.8	0.8	0.9	0.7	0.8	0.8	1.1	1.0	1.0	3.1	2.7	3.9	4.1
Ingresos no tributarios	5.1	5.8	7.0	5.8	4.6	5.2	6.1	6.3	7.2	12.6	10.6	24.0	23.5	8.8	10.5
Derechos 6/	2.5	2.0	1.8	2.1	2.5	3.0	3.1	3.0	3.7	2.6	3.2	2.3	2.2	2.7	2.8
Productos	1.2	2.2	1.6	1.6	0.9	0.4	0.3	0.4	0.5	0.5	1.6	1.4	1.8	1.1	1.3
Aprovechamientos 7/	1.0	1.1	2.9	1.3	0.8	1.2	1.5	2.0	2.1	8.4	4.7	20.3	19.5	5.0	6.5
Accesorios 8/	0.4	0.5	0.7	0.7	0.7	0.6	1.2	0.9	0.9	1.0	1.1	0.0	0.0	0.0	0.0

(-) Significa que no hay información disponible, ya que la información se presenta agregada a partir de 1991. Las notas siguientes afectan sólo de 1991 a 1994.

1/ Incluye ingresos extraordinarios por desincorporación de empresas y cancelación de deuda para 1991 y 1992.

2/ El ingreso por Pemex a partir de 1991 se da agregado.

3/ Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo bajo la dirección y dependencia de un patrón.

4/ Incluye impuestos por importación de petrolíferos.

5/ Impuestos sobre adquisición de inmuebles, tenencia y uso de vehículos, automóviles nuevos y sobre servicios de interés público.

6/ Incluye derechos por servicios del Gobierno Federal.

7/ En este rubro se incluyen los montos por ingresos extraordinarios en los años de 1991 y 1992.

8/ Incluye el concepto de contribución de mejoras.

FUENTE: Elaboración propia con base en: Indicadores Económicos. Indicadores de Finanzas. Banco de México. Varios años.

CUADRO K.

INGRESOS TOTALES DEL SECTOR PARAESTATAL															
(Flujos acumulados en millones de nuevos pesos corrientes)															
CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 p/
Ingreso Total	825 427	1148 609	2141 815	4697 071	7511 999	11705 194	17247 210	41871.3	75936.5	88798.8	128610.2	127883.9	145137.5	162557.0	173878.1
Org. y Emp. controladas presup. 2/	732 323	1023 662	1971 053	4327 114	6978 663	10947 933	15881 367	38542.6	67596.3	77237.9	107867.8	117860.9	131952.0	147846.0	158149.6
Org. y Emp. fuera de presupuest. 1/	93 104	125 147	170 762	369 957	533 336	757 261	1365 843	3328.7	8338.2	11560.9	20742.4	10223.0	13185.5	14711.0	15728.5

NOTAS: p/ Cifras preliminares.
 1/ Por su desincorporación, se excluye a Telmex a partir de 1991.
 Para 1993, los Ingresos se presentan Netos del pago de Impuestos y Derechos.
 2/ Para 1993, incluye Ingresos Netos del pago de Imp. y Derechos.

FUENTE: Elaboración propia con base en Indicadores Económicos del Banco de México, Varios años. Banco de México.

CUADRO L.

PARTICIPACION DE LOS INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS DENTRO Y FUERA DE PRESUPUESTO RESPECTO AL INGRESO DEL SECTOR PARAESTATAL (Porcentaje en millones de nuevos pesos)															
CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 p/
Ingreso Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Org. y Emp. fuera de presupuest. 1/	11.28	10.89	7.97	7.88	7.10	6.47	7.92	7.95	10.98	13.02	16.13	7.99	8.92	9.05	9.05
Org. y Emp. controladas presup. 2/	88.72	89.11	92.03	92.12	92.90	93.53	92.08	92.05	89.02	86.98	83.87	92.01	91.08	90.95	90.95

NOTAS: p/ Para este año son cifras preliminares.
 1/ Por su desincorporación, se excluye a Telmex a partir de 1991.
 Para 1993, los Ingresos se presentan Netos del pago de Impuestos y Derechos.
 2/ Para 1993, incluye Ingresos Netos del pago de Imp. y Derechos.

FUENTE: Elaboración propia con base en: Indicadores Económicos. Banco de México. Varios años.

CUADRO M.

INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS CONTROLADAS PRESUPUESTALMENTE.
(Flujos acumulados en millones de nuevos pesos corrientes)

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 p/
Ingreso Total 1/	732 323	1023 662	1971 053	4327.114	6978 663	10947.933	15881 367	38542.6	67598.3	77237.9	107867.8	117860.9	131952.0	147846.0	158149.6
Ingreso corriente 2/	625 365	845 551	1644 015	3661 890	5972 342	9163 296	13571 618	34372.6	61570.1	69436.4	98553.9	110181.6	123635.8	136548.2	145295.8
Venta de bien y serv. 3/	498 668	670 530	1357.88	3154 710	5096 247	7832.581	11248 034	28794.2	48780.5	55331.6	79525.3	86305.3	94100.7	99145.7	100616.9
Otros 4/	126 697	175 021	286 135	507.180	876 095	1330 685	2323 584	5578.4	11789.6	14104.8	19028.6	23876.3	29535.1	37402.5	44678.9
Transferencias corrientes	41.314	106 354	211.726	479 009	748 035	1025 134	1258 211	2043.9	2918.6	3334.2	3367.4	3793.2	5610.9	8142.9	9018.9
Ingreso de capital 5/	0.554	3.366	5.631	0.280	3.827	18.400	19.659	13.7	24.5	44.8	289.2	0.0	115.2	26.2	47.2
Transferencias de capital	65 090	68 391	109 681	185 935	254 459	741 133	1031.879	2112.4	3085.1	4422.5	5677.3	3996.1	2590.1	3128.7	3787.7

NOTAS A partir de 1991 la presentación de los ingresos de organismos y empresas de control presupuestal cambió, por lo que se hicieron algunos ajustes para obtener los totales de rubros que no aparecen en la antigua presentación

p/ Cifras preliminares

1/ Para 1993 y 1994, la presentación de los rubros de ingresos cambió, es decir, los ingresos se presentan netos del pago de impuestos y derechos, por lo cual, se tomó el total de ingresos brutos (incluidos en la nueva presentación) más las transferencias del Gobierno Federal, para obtener el total de ingresos

2/ Para obtener el ingreso corriente a partir de 1991, se tomó el total de ingresos brutos menos los ingresos de capital, incluidos en la nueva presentación de ingresos.

3/ Para obtener el rubro de venta de bienes y servicios de 1991 a 1994, se sumó el total por venta de bienes y servicios más los impuestos y derechos, (estos dos rubros se incluyen en la nueva presentación)

4/ A partir de 1991 incluye cuotas de seguridad social e ingresos diversos

5/ A partir de 1991 incluye venta de inversiones

FUENTE: Elaboración propia con base en: Indicadores Económicos, Indicadores de Finanzas, Banco de México, Varios Años.

CUADRO N.

INGRESOS DE PEMEX													
(Flujos acumulados en millones de nuevos pesos)													
CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Ingreso Total 1/	327.028	445.346	965.668	2544.025	3843.914	5463.784	7134.057	18997.2	29941.9	34775.6	51700.1	56591.1	60964.9
Ingreso corriente	327.028	445.346	965.668	2544.025	3843.914	5463.784	7134.057	18997.2	29941.9	34775.6	51700.1	56591.1	60964.9
Venta de bienes y serv.	321.778	431.121	960.736	2460.222	3690.337	5330.426	6801.326	17896.3	27193.3	33436.8	50520.8	55253.8	59658.3
Externas	231.382	325.714	812.309	1939.377	2780.136	3845.268	3890.245	11623.2	13372.7	17955.0	24909.9	22515.7	21419.0
Internas	90.396	105.407	148.427	520.845	910.201	1485.158	2911.081	6275.1	13820.5	15481.8	25610.9	32738.1	38239.3
Otros 2/	5.250	14.225	4.932	83.803	153.577	133.356	332.731	1096.8	2748.7	1338.8	1249.3	1337.3	1306.6
Ingresos de capital	0.044	3.206	2.356	0.000	0.000	0.000	0.000	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

NOTAS: Pemex no recibe transferencias del Gobierno Federal.
 1/ Para 1993 se incluye en el total 53401.5 del pago de impuestos y derechos; se refiere a los causados por la actividad petrolera, es decir, incluye los impuestos pagados por PEMEX (derechos) y los impuestos y enteros por IVA, IEPS-Gasolina entregados al Gobierno Federal.
 2/ Para 1993 incluye Ingresos Diversos.

FUENTE: Elaboración propia con base en: Indicadores Económicos. Indicadores de Finanzas. Banco de México. Varios años.

CUADRO O.

INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS FUERA DE PRESUPUESTO (Flujos acumulados en millones de nuevos pesos corrientes)															
CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 p/
Ingreso Total 1/	93 104	125 147	170 762	369 957	533 336	757 261	1 365 843	3 328 7	8 338 2	11 560 9	20 742 4	10 223 0	13 185 5	14 711 0	15 728 5
Ingreso corriente	62 816	84 862	111 116	209 857	247 273	379 939	760 996	1 785 6	4 553 3	7 753 7	16 415 3	5 077 2	6 935 0	7 628 9	8 314 1
Propios y venta de bienes y servicios 2/	62 554	77 380	110 679	203 634	238 119	331 820	687 060	1 662 3	4 018 3	7 316 9	13 388 8	5 050 2	6 893 6	7 598 5	8 269 5
Cuotas al Seguro Social 3/	0 000	0 000	0 000	0 000	0 000	0 000	0 000	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
Otros 4/	0 262	7 482	0 437	6 223	9 154	48 179	73 936	1 23 3	5 35 0	4 36 8	3 02 5	27 1	41 4	30 4	44 6
Transferencias corr. y particip. 5/	27 189	36 680	54 836	145 234	254 242	338 258	512 812	1 219 3	3 066 1	3 246 5	4 234 2	5 050 1	6 067 1	6 810 5	7 145 5
Ingresos de capital	3 099	3 126	3 983	7 987	13 568	20 875	77 571	2 52 3	5 11 0	5 52 0	5 7 3	0 0	0 0	0 0	0 0
Transferencias de capital	0 000	0 479	0 827	6 879	18 253	18 129	14 464	71 4	2 07 9	8 7	3 5	9 7	1 83 4	2 71 6	2 68 9

NOTAS: 1/ Por su desincorporación, se excluye a TELMEX a partir de 1991. Para 1993 y 1994 los Ingresos se presentan Netos del pago de Impuestos y Derechos.
 2/ En 1993 y 1994 para obtener el monto de ingresos propios y venta de bienes se tomó en cuenta el ingreso corriente menos el concepto otros.
 3/ A partir de 1991 no se da la cifra de cuotas al Seguro Social.
 4/ Para 1993, incluye Ingresos Diversos.
 5/ Al total de transferencias corrientes se le agregaron las participaciones al D.D.F., a partir de 1990. Véase cuadro P de este anexo. Para 1993 y 1994 sólo se hizo la suma de transferencias corrientes más las participaciones al D.D.F.
 p/ Cifras preliminares.

FUENTE: Elaboración propia con base en Indicadores Económicos. Banco de México. Varios años.

CUADRO P.

INGRESOS DEL D.D.F.													
Flujos acumulados en millones de nuevos pesos													
CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Ingreso Total	40 010	52 871	75 606	176 401	295 975	393 315	627 852	1383 0	3582.4	4978.4	7554.7	9434.4	12099.4
Ingreso Propio	14 832	18 746	25 630	40 880	59 045	80 550	155 795	230 0	623 0	1999 9	3506.2	4618.2	6340 0
Tributarios	5 518	7 751	9 272	14 281	23 144	33 100	65 780	79 8	318 1	686 6	1381.5	2199.7	2893.2
No tributarios	9 314	10 995	16 358	26 599	35 901	47 450	90 015	150 2	304 9	1313 3	2124.7	2418.5	3446 8
Participaciones	25 178	34 125	49 976	121 376	200 345	265 815	376 349	850 0	2267 6	2969 0	4045 3	4804 7	5499 5
Transfer. del Gob. Fed.	0	0	0	14 145	36 585	46 950	95 708	303 2	691 8	9 4	3 2	11 5	259 9

FUENTE: Elaboración propia con base en: Indicadores Económicos. Banco de México. Varios años.

CUADRO Q.

DEUDA NETA DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADA CON BANCO DE MEXICO 1/															
(Saldos al final del periodo)															
CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	994 p/
MILES DE MNP 2/															
Deuda total	1.4	2.3	8.4	13.4	19.4	36.9	92.7	221.7	266.7	308.8	335.5	314.4	251.7	245.3	440.6
Interna	0.6	1.0	2.4	4.3	6.6	10.1	22.5	53.2	78.2	99.0	133.7	137.8	85.5	96.3	56.4
Externa	0.7	1.3	6.0	9.0	12.8	26.8	70.2	168.5	188.5	209.7	201.8	176.6	166.2	149.0	384.2
PORCENTAJES DEL PIB															
Deuda total	30.3	37.4	85.6	74.7	65.9	77.8	117.0	114.7	68.3	60.8	48.9	36.3	24.7	21.8	35.2
Interna	14.2	15.7	24.2	24.3	22.4	21.3	28.4	27.5	20.0	19.5	19.5	15.9	8.4	8.5	4.5
Externa	16.1	21.8	61.5	50.4	43.6	56.5	88.7	87.2	48.3	41.3	29.4	20.4	16.3	13.2	30.7
1/ Excluye de la deuda bruta total, los depósitos y disponibilidades del sector público, así como los activos internacionales del instituto central. Los saldos al final del periodo pueden no coincidir con la suma de sus componentes como resultado del redondeo de cifras															
2/ Miles de millones de nuevos pesos															
p/ Cifras preliminares															
FUENTE: Elaboración propia con base en indicadores Económicos. Banco de México. Julio, 1995															

CUADRO R.

PARTICIPACION DE LOS USUARIOS RESPECTO A LA DEUDA PUBLICA EXTERNA 1/

CONCEPTO	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 p/
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gobierno Federal	35.6	42.0	43.0	45.7	48.1	59.9	63.9	58.0	54.8	52.2
Organismos y empresas 2/	40.5	30.1	28.6	26.1	27.0	10.5	9.9	12.5	12.1	14.1
Otros 3/	23.9	27.9	28.4	28.2	24.9	29.6	26.2	29.5	33.1	33.7

1/ Considera todo los pasivos financieros del sector público en el exterior.

2/ Corresponde a las entidades de control presupuestal.

3/ Considera a la deuda de la banca de desarrollo y la de los fideicomisos y garantías del Gobierno Federal; también comprende a las entidades no controladas.

FUENTE: Elaboración propia con base en: Anexo Estadístico. Primer Informe de Gobierno. México. 1995. p. 54.

BIBLIOGRAFIA.

1. ALLAN M., Charles. *La teoría de la tributación*. Ed. Alianza. Madrid. 1974.
2. ANCONA QUIROZ, Efraín y SANTOS MARADIAGA CECEÑA, Joss. *La política económica en México (1987-1994)*, Finanzas públicas. Temas económicos. Nueva Epoca. Centro de Investigaciones económicas, Escuela de Economía. Universidad Autónoma de Sinaloa. Enero-Diciembre. México. Junio de 1994.
3. ARRIAGA CONCHAS, Enrique. *Finanzas públicas de México*. IPN. México. 1992.
4. ASPE ARMELLA, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*. Tercera reimpresión. FCE. México. 1993.
5. ASPE ARMELLA, Pedro y TELLEZ KUENZLER, Luis. *Déficit e Inflación*. Mimeo. México. Febrero 1987. p. 1-20.
6. BAILLET GALLARDO, Alvaro. *La evolución de los Ingresos del sector público 1983-1988*. México, Colegio de México. 1989.
7. BANCO DE MEXICO. *Indicadores: Metodología*. Acervo Histórico. Banco de México. México. 1987.
8. BANCO DE MEXICO. *Indicadores Económicos*. Banco de México. México. Varios años.
9. BANCO DE MEXICO. *Informe Anual*. Banco de México. México. Varios años.
10. BELLO, Rafael. *Esquema general para el estudio de las finanzas públicas, en un enfoque sistemático, en documentos de trabajo del CIDE*. Serie: Administración Pública no. 3. México. 1984.
11. BLANCHARD, Olivier Jean. *Suggestions for a new set of fiscal Indicators*. OECD Working Paper. April 1990.
12. BROSIO, Giorgio. *Las Finanzas Públicas*. Colección El mundo contemporáneo. Ed. Oikos-Tau. Barcelona. 1990.

13. CARCIOFI, Ricardo, BARRIS, Guillermo y CETRANGOLO, Oscar. *Reformas tributarias en América Latina. Análisis de experiencias durante la década de los años ochenta*. Proyecto regional de reformas de política pública. CEPAL. Chile. 1994.
14. CEPAL. *Panorama Económico de América Latina*. Caso de México. 1992. pp. 152-156.
15. *Código Fiscal de la Federación*. Leyes y Códigos de México. 46a. Edición. Colección Porrúa. Ed. Porrúa. México. 1994.
16. DALTON, Hugh. *Principles of public finance*. London, Routledge & Kegan Paul LTD, 1964.
17. *El Nacional*. Sección de Economía. Israel Rodríguez. Sábado 23 de mayo de 1992. p. 28.
18. ESTUDILLO, M. *Las participaciones a los Estados: clave de la coordinación fiscal en México*. vol. 49, No. 192, abril-junio 1990.
19. FLORES ZAVALA, Ernesto. *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*. Tercera edición. Ed. Porrúa. México. 1955.
20. GROVES, Harold Martin. *Finanzas Públicas*. Ed. Trillas. México. 1965.
21. HAGEMAN, Robert y SARTOR, Nicola. *Indicators of fiscal policy: A reassessment*. OCDE Economic Studies. No. 15. Autumn 1990.
22. IMEF. *Ejecutivos de Finanzas*. Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas. IMEF. México. Febrero 1992.
23. INEGI. *El ABC de las Finanzas Públicas*. México. 1994.
24. INEGI. *El ingreso y el gasto público en México 1986*. INEGI. México. 1987.
25. INTERNATIONAL MONETARY FUND. *World Economic Outlook*. (Washington April), 1990.
26. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Leyes y Códigos de México. Colección Porrúa. Ed. Porrúa. México, D.F. 1994.
27. LUSTIG, Nora. *Mexico, the remaking of an economy*. Ed. Brookings Institution. Washington, D.C., E.U.A. 1992.

28. LUSTIG, Nora. *México un recuento del ajuste en los años ochenta en situación latinoamericana. México, evolución macroeconómica, financiación externa y cambio político. En la década de los ochenta.* CEREAL. México. 1991.
29. MANSELL CARSTENS, Catherine. *Las nuevas finanzas en México.* Ed. Milenio. México. 1992.
30. MASSON, Paul R. *The Sustainability of Fiscal Deficits.* Staff Papers, VI. 32 (December 1985), pp. 577-605.
31. MOLINA LOPEZ, Guillermo. *Planificación, programación y presupuestación.* México. UNAM. 1993.
32. MORENO, J.C. Y ROS, J. *Market reform and the changing role of the state in Mexico: an historical perspective.* April 1992.
33. MUSGRAVE, Richard Abel y MUSGRAVE Peggy B. *Hacienda pública teórica y aplicada.* Quinta Edición. McGraw-Hill. México. 1993.
34. MUSGRAVE, Richard A. *Fiscal Systems.* New Heaven and London, Yale University Press. 1971.
35. NAFINSA. Revista: *El mercado de valores.* Nafinsa. México. Núm. 13, Julio 1 de 1991.
36. NAFINSA. Revista: *El mercado de valores.* Nafinsa. México. Núm.16, Agosto 15 de 1991.
37. NAFINSA. Revista: *El mercado de valores.* Nafinsa. México. Núm. 17, Septiembre 1 de 1991.
38. OCDE. *Estudios económicos de la OCDE.* México. 1991 y 1992. Head of Publications Service OCDE. Paris CEDEX 16, France. 1991.
39. OCDE. *Organization for Economic Co-operation and Development, Economic Outlook.* Vol. 47, June 1990.
40. PAULSEN, Andreas. *Teoría general de la economía.* Tomo IV. UTEHA. México. 1955.
41. PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994.* Ed. Talleres Gráficos de la Nación. SPP. México. Junio, 1989.

42. PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Informe de Ejecución 1994*. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Ed. Talleres de la Coordinación de Apoyo Gráfico de la Presidencia de la República. SHCP. México. Noviembre, 1994.
43. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. *Anexo estadístico, Informe de Gobierno*. Varios años. México.
44. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. *Informe de gobierno*. Varios años. México.
45. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. *Síntesis e Índice Temático. Crónica del Gobierno de CSG 1988-1994*. Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. Ed. FCE. México. 1994.
46. RETCHKIMAN K., Benjamín. *Finanzas Públicas*. SUA. (Facultad de Economía). UNAM. México. 1982.
47. ROSENBERG, Jerry Martin. *Diccionario de Administración y Finanzas Mexicanas*. Ed. Centrum Barcelona. 1989.
48. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *La Administración Pública Contemporánea*. Coordinadora María Elena Vázquez Nava. FCE. México. Junio de 1993.
49. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *Cuadernos de renovación nacional. Reestructuración de las finanzas públicas*. Primera edición. FCE. México. 1988.
50. SHCP. Revista: *Informe Hacendario*. Octubre-Noviembre de 1994. Vol. 2. No. 8. México. 1994.
51. SHCP. *Informe sobre la situación de las finanzas públicas mexicanas*. Varios trimestres. SHCP. México.
52. SHCP. *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*. Varios trimestres. México.
53. SHCP. *El impuesto inflacionario*. El caso de México. en Rev. Informe Hacendario Mensual. no. de mayo. México. s/f.
54. SHCP. *Proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales*. SHCP. México. 1993.

55. SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación*. Varios años. Presidencia de la República. Secretaría de Programación y Presupuesto. México.
56. SOMERS, Harold Milton. *Finanzas Públicas e Ingreso Nacional*. Ed. FCE. 5a. reimpresión en español. México. 1981.
57. STIGLITZ, Joseph. E. *La economía del sector público*. Finanzas Públicas. Antoni Bosch editor. Barcelona. 1986.
58. TANZI, Vito. *Public Expenditure and Public Debt: An International Perspective, In John Bristow and Declan McDonagh*. Public Expenditures, The Key Issues. (Dublin: Institute of Public Administration, 1986) pp. 6-37.
59. TRESCH, Richard. W. *Public Finance a Normative Theory*. Boston College. Bussiness Publications Inc. USA. 1981.
60. TULLIO, Giuseppe. *Long run Implications of the Increase in taxatlon and public debt for employment and economic growth in Europe*. European Economic Review, Vol. 31 (1987), pp. 741-780.
61. WINFREY, John C. *Public Finance*. Public choices and the public economic. Washington and Lee University. USA. 1973.
62. ZORRILLA ARENA, Santiago y SILVESTRE MENDEZ, José. *Diccionario de Economía*. Aguilar, León y Cal Editores. 3a. edición. México. 1990.