



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

**EL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX Y EL PAPEL DE LOS INGRESOS
PETROLEROS EN LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO 1995-2004**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:

GUILLERMO DE JESÚS HERNÁNDEZ ALVARENGA

ASESOR: MTRO. NICOLÁS MANDUJANO RAMOS

JUNIO 2007





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.

A ROSALINA Y CARLOS, MIS PADRES:

POR HABERME DADO LA VIDA Y SU APOYO INCONDICIONAL A LO LARGO DE MI FORMACIÓN HUMANA Y PROFESIONAL; ÉSTE TRABAJO TAMBIÉN ES SUYO. LOS AMO...

A MI ESPOSA E HIJA, ROSA MARÍA Y MA. FERNANDA:

POR IMPULSARME A SEGUIR ADELANTE, APOYARME Y SIEMPRE ESTAR CONMIGO EN LOS MOMENTOS MÁS DIFÍCILES. MI AMOR POR SIEMPRE...

AL MRO. NICOLÁS MANDUJANO RAMOS:

CON MI MÁS SINCERO AGRADECIMIENTO Y RESPETO POR HABERME GUIADO CON PROFESIONALISMO Y AHÍNCO DURANTE LA REALIZACIÓN DE ESTE TRABAJO...

A MIS HERMANOS, VERÓNICA Y JAVIER:

POR SER PARTE FUNDAMENTAL EN MI VIDA...

AL MRO. GERARDO FALCÓN LUCARIO:

POR SU AYUDA, APOYO Y CRÍTICA PARA LA REALIZACIÓN DE ESTE TRABAJO, PERO PRINCIPALMENTE POR SU AMISTAD, GRACIAS...

A TODAS AQUELLAS PERSONAS Y PROFESORES QUE CON SUS COMENTARIOS Y AYUDA HICIERON POSIBLE LA REALIZACIÓN DE ESTA, MI TESIS...

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
CAPITULO 1. TEORÍA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.....	1
1.1. Finanzas Públicas.....	1
1.2. Teoría del Ingreso.....	1
1.2.1. Normatividad de los Ingresos Públicos.....	2
1.2.2. Clasificación del Ingreso Público.....	17
1.3. Teoría del Gasto.....	26
1.3.1. normatividad del Gasto Público.....	28
1.3.2. Clasificación del Gasto.....	31
Conclusiones.....	37
CAPITULO 2. EL PAPEL DE LOS INGRESOS PETROLEROS EN LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO 1995-2004.....	38
2.1. Principales Problemas de las Finanzas Públicas y el Sistema Tributario en México 1995-2004.....	39
2.2. Política de Ingreso en México 1995-2004.....	40
2.3. Impacto de los Ingresos Petroleros en las Finanzas Públicas.....	60
Conclusiones.....	72
CAPITULO 3. EL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX.....	75
3.1. El Régimen Fiscal de PEMEX de 1994 y las Modificaciones de 2005.....	77
3.1.1. El Régimen Fiscal de PEMEX a partir de 1994.....	78
3.1.2. Evaluación del Régimen Fiscal de PEMEX de 1994 (su aplicación en 1997).....	85
3.1.3. Modificaciones al Régimen Fiscal de PEMEX en 2005.....	87
3.2. Comparativo del Régimen Fiscal de PEMEX de 1994 y las Propuestas del Régimen para 2006.....	94
Conclusiones.....	97
CONCLUSIONES GENERALES Y SUGERENCIAS.....	98
ANEXO 1.....	103
BIBLIOGRAFÍA.....	104

INTRODUCCIÓN

Es importante analizar el papel que han tenido los ingresos petroleros en las finanzas públicas en los últimos años, con la finalidad de conocer cual es el futuro de los mismos y de las propias finanzas públicas si se continua con la sobrecarga fiscal y abuso excesivo de los derechos sobre hidrocarburos a los que está sometido PEMEX, ya que tan solo en los últimos 24 años los derechos y aprovechamientos sobre hidrocarburos han fluctuado entre el 24 y 37% del total de los ingresos presupuestales.

A partir de los inicios de la década de los ochentas se ha venido observando una marcada dependencia que tienen las finanzas públicas de los ingresos petroleros, contradictorio a esto, para esa misma década Petróleos Mexicanos registró un desarrollo desfavorable al comprimirse el dinamismo de sus actividades sus resultados y expansión de años anteriores lo que ocasionó severos desajustes en las finanzas públicas. Esta situación ha provocado la constante necesidad de revisar la estructura financiera de PEMEX y el papel de los ingresos petroleros en las finanzas públicas, los cuales son muy variables y tendientes a sufrir reducciones debido a la inestabilidad de los precios del petróleo, la propia estructura financiera y régimen fiscal aplicable a PEMEX . Ante esta situación se corre el riesgo de que crezca aún más la brecha que separa el equilibrio entre el nivel de gasto e ingreso total.

Para ello es necesario una reestructuración administrativa, financiera y fiscal de PEMEX, al igual que la creación de un fondo de estabilidad petrolera como mecanismo que cubra riesgos vinculados a las variaciones anuales de los precios internacionales del petróleo.

Con la reforma estructural y financiera de PEMEX se debe buscar su autonomía financiera y de gestión, para que recupere su libertad de contratar a otras empresas nacionales y extranjeras, pero bajo su rectoría de manera que no

pierda su soberanía; un régimen especial de fiscalización y transparencia depositado en la Auditoría Superior de la Federación para evitar el contratismo y la extracción irracional de sus recursos económicos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En este trabajo se pretende mostrar la estructura financiera de PEMEX y el papel de los ingresos petroleros en las finanzas públicas en el periodo 1995-2004, con la finalidad de sustentar más certeramente el proceso de transformación que requiere PEMEX y el ajuste necesario de una reforma fiscal del gobierno federal, que le permita a PEMEX modernizarse, estar acorde a las necesidades de la economía mexicana y ser competitivo a nivel mundial.

La hipótesis de este trabajo es: existe fragilidad en la estructura financiera de PEMEX y en las finanzas públicas, debido a su actual régimen fiscal y a que en gran escala los ingresos federales dependen de fuentes tributarias petroleras, las cuales no son del todo estables. Asimismo, existe una baja recaudación tributaria y fuertes compromisos financieros de deuda pública, que inciden en deficientes maniobras del gobierno para hacer una planeación a largo plazo e incentivar el crecimiento de la economía.

Por todo lo anterior es necesario cambiar el régimen fiscal de PEMEX, revisar su estructura financiera y realizar una reforma fiscal integral que permitan definir los caminos a seguir para la obtención de ingresos que permitan solventar las necesidades mínimas de gasto que impulsen el crecimiento y desarrollo económico de México.

Para validar esta hipótesis se propone un plan de trabajo que consta de tres capítulos;

En el primer capítulo se pretende conocer la teoría del ingreso y gasto públicos, con la finalidad de contar con un marco teórico-jurídico, de la constitución y alcances de los mismos y su incidencia en las finanzas públicas.

En el segundo capítulo se describirá la situación fiscal en México de 1995 a 2004 con el propósito de contar con antecedentes de la situación de las finanzas públicas, su política fiscal y el papel que han jugado los ingresos petroleros en esos 10 años. Para lo anterior se analizará una serie de cuadros estadísticos de la evolución de los ingresos totales, petroleros y rubros que los componen. Asimismo se elaborará un modelo de corte transversal con la técnica de mínimos cuadrados ordinarios, para observar la proporción real a la que crece la economía (PIB) en relación al crecimiento de los ingresos petroleros y para conocer la tendencia de las diferentes variables que serán analizadas.

Se desarrollará una discusión teórica sobre la incidencia de las finanzas públicas en la economía.

En el tercer capítulo se conocerán las características de PEMEX, se analizará el régimen fiscal al que es sometido, su vulnerabilidad financiera y fiscal mediante el conocimiento de la carga fiscal que se le aplica, también se analizarán las reformas al régimen aprobadas en diciembre de 2005 y un comparativo de las características y estimados de los derechos en el régimen vigente de 1994 y las reformas que entraran en vigor a partir 2006 y el impacto que se espera con los ingresos presupuestales.

Finalmente se presentaran las conclusiones y una serie de sugerencias, no solo de reformas en la estructura de PEMEX y el régimen fiscal que se le aplica, sino también una reforma fiscal integral que permita un desarrollo y crecimiento sostenido de la economía mexicana.

Cabe aclarar que las ideas aquí desarrolladas corresponden al contexto que se vivía en el periodo de estudio.

Guillermo de Jesús Hernández Alvarenga.

CAPÍTULO 1. TEORÍA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.

El objeto del capítulo es proporcionar un marco teórico sobre el cual versan las finanzas públicas para tener una visión más amplia que permita ser la base de referencia de los temas desarrollados en este trabajo, por ello se considera conveniente definir los conceptos de finanzas públicas, sus implicaciones y la teoría del ingreso y gasto públicos, al igual que la normatividad y clasificación de los mismos.

1.1. Finanzas Públicas.

Las finanzas públicas, representan “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; comprenden el manejo de los ingresos y gastos públicos”¹; o bien “La materia que comprende todo el aspecto económico del ente público (Estado) y que se traduce en la actividad tendiente a la obtención, manejo y aplicación de los recursos con que cuenta el estado para la realización de sus actividades y que efectúa para la consecución de sus fines.”²

“Las finanzas públicas comprenden tres funciones básicas, función asignación, función distribución y función estabilización; pero en general a grandes rasgos estas comprenden el manejo de los ingresos y gastos del gobierno central, los ingresos y gastos de organismos y empresas paraestatales” (Richard Musgrave).

1.2. Teoría del Ingreso.

El Estado históricamente ha requerido de recursos financieros para la realización de sus actividades, dichos recursos provienen fundamentalmente de los ciudadanos; es decir, existe una transferencia de riqueza a favor del Estado

¹ Ayala Espino José “Economía Pública” Facultad de Economía. UNAM. México 1997. Pág. 69-69.

² Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto “Principios de Derecho Tributario” 1993. Pág. 21

para permitir el desarrollo de las actividades que realiza y el cumplimiento de sus objetivos.

La actividad financiera del Estado se compone de la recaudación de ingresos, de su administración y del ejercicio. En el caso de los ingresos públicos estos constituyen los flujos monetarios que tienen como fin ser un medio de cobertura para los gastos públicos ordinarios, aunque no son los únicos medios de que dispone el Estado para su financiamiento es el más importante y de él depende el nivel de gasto destinado para cubrir las más básicas necesidades públicas.

Los ingresos públicos se refieren a todas las entradas de dinero que tiene el gobierno por motivo de impuestos, cobros por bienes y servicios públicos y por cualquier otra vía fiscal y extrafiscal, y son obtenidos en diversas formas y de manera constante (Derechos, Productos, Aprovechamientos, Contribuciones de Mejoras etc.)

1.2.1. Normatividad de los Ingresos Públicos.

En México el manejo de la política de ingresos públicos, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Política de Ingresos, dependiente de la Subsecretaría de Ingresos. Esta Dirección tiene a su cargo elaborar las propuestas de Política Impositiva, de la Política de Derechos, Productos y de los Precios y Tarifas de los Bienes y Servicios de las Entidades de la Administración Pública Federal.

Por su parte, la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público diseña la Política de deuda interna y externa respectivamente.

Según Ayala Espino³ la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la fuente originaria de todas las legislaciones que conforman el marco jurídico en materia impositiva en México y por consecuencia regula la forma en que el

³ Ayala Espino José "Economía del Sector Público Mexicano" Edit. Esfinge. México 2001. Pág. 232

Estado se procura de los ingresos necesarios para cumplir con los fines que la misma Constitución le señala y con todas las funciones que de ellos se derivan.

Nuestra Carta Magna concede facultades para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público y poder cumplir con el ejercicio de sus funciones, tanto del Gobierno Federal como de los Estados. Así también, establece la obligación a todos los gobernados de contribuir para los gastos públicos de la Federación, de los Estados y Municipios, así como del Distrito Federal, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Es decir, la potestad tributaria la ejerce quien tiene facultad para legislar, en México, únicamente el Gobierno Federal y las Entidades Federativas poseen tal facultad; los municipios requieren de la aprobación del Congreso local para que sus contribuciones tengan vigencia⁴.

Los artículos más importantes de la Constitución Política Mexicana⁵ que regulan el ámbito impositivo son:

ART. 27, “Define las modalidades de la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, lo cual permite a la Nación imponer en todo tiempo las modalidades que dicte el interés público en cuanto a imposición y explotación de recursos”.

ART. 31, Señala la obligación de los ciudadanos mexicanos de pagar impuestos. Fracción IV, “Es obligación de los Mexicanos contribuir para los Gastos Públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Trillas. México 1994. Pág. 92.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Trillas. México 1994. Pág. 36, 55, 65, 83, 92, 103-104, 137-138, 173-174.

ART. 42, Define el territorio Nacional, lo cual es muy importante para términos fiscales.

“El territorio nacional comprende, el de las partes integrantes de la federación; el de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; el de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico; la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional y las marítimas interiores”

ART. 73, El Congreso tiene la facultad.

Fracción VII, “Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto.”

Fracción VIII, “Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.”

Fracción X, “Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear.”

Fracción XXIX-A, Para establecer Contribuciones.

- Sobre el comercio exterior
- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales.
- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- Sobre servicios públicos concesionados.
- Especiales sobre: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participan en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

ART. 74 Faculta a la Cámara de Diputados para:

Fracción IV, “Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, cuya iniciativa corresponde expedir al Poder Ejecutivo Federal”.

ART. 90, “Faculta al poder ejecutivo para centralizar la administración pública federal y tener a su cargo las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.

ART. 117, Los Estados no pueden en ningún caso:

Fracción III, “Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.”

Fracción IV, “Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.”

Fracción V, “Prohibir, ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él a ninguna mercancía nacional o extranjera.”

Fracción VI, “Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.”

Fracción VII, “Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjera, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.”

Fracción IX, “Gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.”

ART. 118, Los Estados, no pueden sin consentimiento del Congreso de la Unión :

Fracción I, “Establecer derechos de tonelaje; ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.”

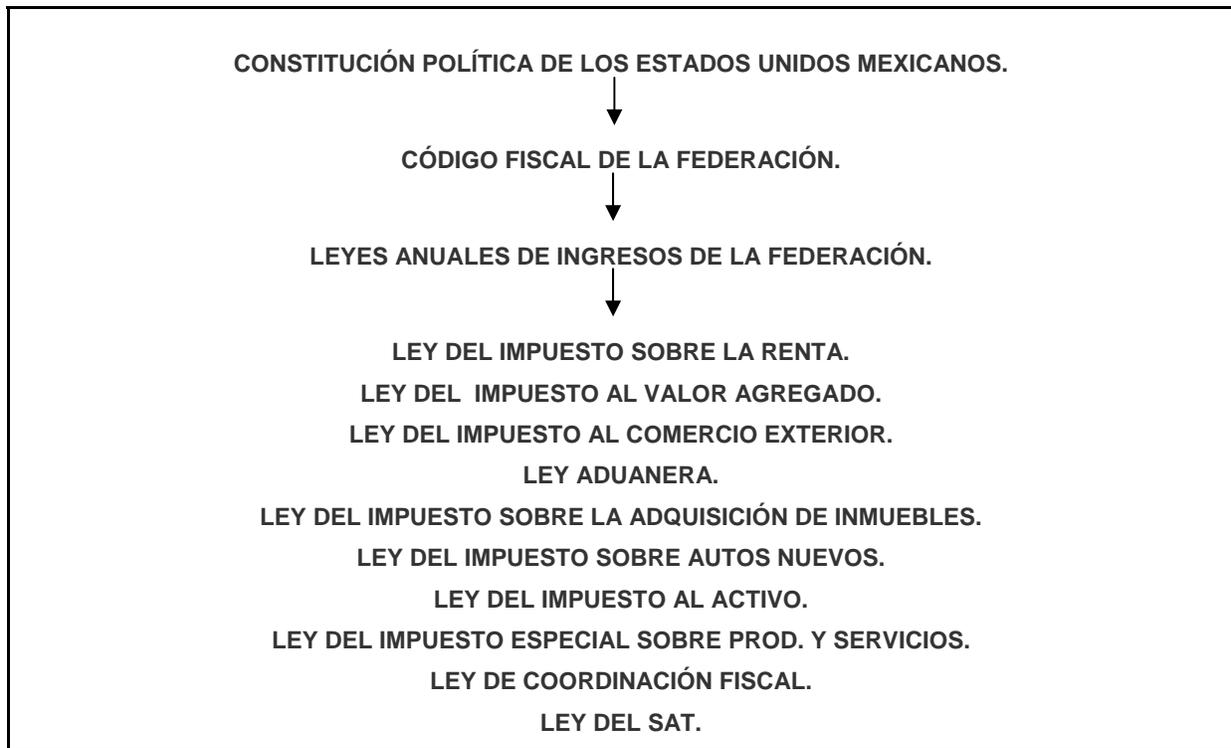
ART. 131, Establece la facultad de la federación para gravar las Exportaciones y las Importaciones.

“Es facultad exclusiva de la Federación establecer impuestos a la Exportación e Importación de mercancías, así como su paso por territorio nacional, por lo que los Estados no pueden gravar estos actos”.

Los principios fiscales antes citados, junto con la teoría jurídica fiscal, son el fundamento ó marco legal que regula y asienta las normas a las que se sujeta la actividad impositiva en México.

Pero además de la Constitución existen leyes particulares encargadas de la misma función; entre ellas encontramos las que se muestran en el cuadro de la siguiente página y que posteriormente se definen.⁶

⁶ Ayala Espino José “Economía del Sector Público Mexicano”. Edit. Esfinge. México 2001. Pág. 234.



Código Fiscal de la Federación.

En lo que se refiere al Código Fiscal de la Federación, éste fue decretado por el Congreso de la Unión y obliga a las personas físicas y morales a contribuir con los gastos públicos conforme a las leyes fiscales, mediante el pago de impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. Establece que el monto de las contribuciones se actualizará en el transcurso del tiempo y su pago o monto se considerará en moneda nacional.

Este Código es la legislación que marca los ordenamientos y las bases acerca de la tributación en México, de él se derivan las leyes reglamentarias de los distintos impuestos y de los actos de derecho fiscal que generan consecuencias jurídicas, así como de los procedimientos y procesos a llevarse a cabo para la resolución de controversias referentes a la tributación.

EL Código Fiscal de la Federación señala en su artículo 1º que “Las personas físicas y morales están obligadas para contribuir para los gastos públicos

conforme a las leyes fiscales respectivas, las disposiciones de este código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales de que México sea parte”

En su artículo 2 dice que “Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos”.⁷

Fracción I, “Los impuestos son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de derecho prevista por la misma y que sean distintas a las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.”

Fracción II, “Las aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.”

Fracción III, “Las contribuciones de mejoras, son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.”

Fracción IV, “Derechos son las contribuciones en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación.”

En el artículo 3 señala que⁸ “Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal”

⁷ Arriaga Conchas Enrique “Finanzas Públicas de México” IPN. México 1996. Pág. 144-145

⁸ Arriaga Conchas Enrique “Finanzas Públicas de México” IPN. México 1996. Pág. 145.

También establece que “Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado”.

Ley de Ingresos de la Federación.

La Ley de Ingresos de la Federación ha sufrido en los últimos años una serie de cambios y adecuaciones que han tratado de responder a los objetivos de la política económica aplicadas en México. Esta ley tiene un carácter temporal (anual) y determina el marco legal en el que se sustentará la política de ingreso del gobierno para un ejercicio fiscal. La Constitución establece como fecha límite de entrega de la iniciativa de ley de parte del Ejecutivo Federal al Congreso el 15 de noviembre del año anterior al ejercicio, para su revisión y aprobación.

El diseño de esta ley tiene una creación directa con las pautas que marcan los Criterios de Política Económica que se elaboran también cada año, en la Ley de Ingresos se establecen las metas en materia de recaudación, las tasas aplicables para los distintos impuestos, los estímulos fiscales, así como los plazos y los criterios de pago.

Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Esta ley se aplica a todos los residentes en México y en el extranjero que tengan actividades o lucren en el país, con o sin establecimiento permanente funcionando para personas físicas y morales. Del artículo 31 Constitucional emana el Código Fiscal Federal, cuyos principios rigen a esta ley, principalmente en sus títulos primero y segundo.

En su artículo 1, se definen los sujetos del impuesto y fuente de la riqueza.

“Las personas físicas y morales están obligadas al pago del Impuesto sobre la Renta en los siguientes casos”

Fracción I, “Los residentes en México respecto de todos sus ingresos cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan.”

Fracción II, “Los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente o una base fija en el país, respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento permanente o base fija”.

Fracción III, “Los residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en el territorio nacional, cuando no tengan un establecimiento permanente o base fija en el país, o cuando teniéndolos, dichos ingresos no sean atribuibles a estos”.

En el artículo 5, se define el concepto de persona moral.

“Cuando en esta ley se haga mención a persona moral, se entienden comprendidas, entre otras, las sociedades mercantiles, los organismos descentralizados que realicen preponderantemente actividades empresariales, las instituciones de crédito y las sociedades y asociaciones civiles”.

Otro artículo importante es el 74, que determina la obligación del pago del impuesto para las personas físicas.

“Están obligadas al pago del impuesto establecido en este título, las personas físicas residentes en México que obtengan ingresos en efectivo, en bienes de crédito, en servicios, en los casos que señale esta ley, o de cualquier otro tipo. También están obligadas al pago del impuesto las personas físicas residentes en el extranjero que realicen actividades empresariales o presten sus servicios personales independientes en el país, a través de un establecimiento permanente o base fija, por los ingresos atribuibles a éstos”.

El ISR, es un impuesto progresivo, es decir, la tasa tributaria aumenta conforme el nivel de ingresos a gravar, su relación no es lineal, pues existen sobretasas para los estratos más altos de ingreso; su carácter redistribuible también se puede observar si se toma en cuenta que los trabajadores cuyo salario no rebase

los cuatro salarios mínimos, están exentos del pago mediante un subsidio fiscal de 50% y un porcentaje mayor de crédito fiscal.

Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Esta ley afecta a las personas físicas y morales que enajenen bienes, presten servicios independientes, otorguen el uso o goce temporal de bienes e importen bienes o servicios. El impuesto se calcula con una tasa de cero por ciento a los bienes de primera necesidad, y con una tasa del 15% a todos los valores a excepción de algunas medicinas de patente y libros.

El IVA se factura en su actividad, para lo cual el contribuyente debe hacerlo notar en su contabilidad. Estas disposiciones pueden cambiar a propuesta del Ejecutivo y con aprobación del Legislativo en la denominada miscelánea fiscal.

Existen dos tasas especiales de dicho impuesto, una es de 0%, para los productos agrícolas y para la canasta básica y la otra es de 10% para todas las actividades gravadas que tengan lugar en la zona comprendida en la franja fronteriza, para no tener desventajas frente al mismo impuesto norteamericano que es de igual magnitud relativa.

El IVA es un impuesto al consumo que funciona mediante el principio de traslación tributaria, es decir, el contribuyente trasladará dicho impuesto, en forma expresa y por separado, al consumidor, así, el contribuyente se convierte en un agente recaudador intermediario, pues, evidentemente, él no genera el impuesto, sólo lo cobra.

Las actividades gravadas por el IVA, son cuatro principalmente:

- Enajenación de bienes.
- Prestación de servicios independiente.
- Arrendamiento.
- Importación de bienes y servicios.

Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).

Este impuesto grava aquellas actividades que por sus características específicas generan un costo social o externalidades negativas, pero que son lícitas, por esta razón son acreedoras a un impuesto especial con tasa igualmente especiales que determina la ley en cuestión.

El artículo segundo de esta ley determina las actividades que son gravadas y las tasas impositivas correspondientes:

I. Enajenación o en su caso, la importación de los siguientes bienes.

- A) alcohol 60%.
- B) Derogado.
- C) Alcohol desnaturalizado 0%.
- D) Cerveza y bebidas refrescantes con una graduación alcohólica de hasta 6° G. L. a una tasa de 19%.
- E) Bebidas alcohólicas.
- F) Aguardiente y bebidas alcohólicas con una graduación de más de 20° y hasta 55° G. L. 44.5%
- G) Bebidas alcohólicas con una graduación de más de 55° G. L. 60%.
- H) Tabacos labrados.
 - o Cigarros 85%.
 - o Cigarros populares, puros y otros tabacos labrados 20.9%
- I) Gasolinas.
- J) Diesel.
- K) Gas natural para combustión automotriz.

II. Prestación de servicios de comisión, mediación, agencia, representación, correduría, consignación y distribución, con motivo de la enajenación de los bienes anteriores excepto los últimos tres.

IV. En la exportación definitiva en términos de la legislación aduanera 0%.

Ley del Impuesto al Comercio Exterior.

La fuente de derecho de esta ley es el artículo 131 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, esta grava las transacciones que México realiza (exportaciones e importaciones) para la correcta identificación arancelaria de las mercancías.

Los impuestos a la exportación han sido paulatinamente eliminados (a excepción del sector automotriz) y paralelamente se han otorgado incentivos fiscales a la actividad exportadora, más aún a la exportación indirecta.

Ley del Impuesto al Activo.

Es complemento de la ley del ISR, se cobra a personas físicas que realicen actividades empresariales y a las personas morales, el objeto del impuesto es el activo que tengan cualquiera que sea su ubicación, y la tasa aplicable es del 1.5% del valor del activo, el cual se define de acuerdo con el artículo de la ley como: a la base se le deduce el valor de las deudas contratadas con empresas residentes en el país o con establecimientos permanentes ubicados en México de residentes en el extranjero.

La ley establece quienes están obligados al pago del Impuesto al Activo.

- Las personas físicas que realicen actividades empresariales y las personas morales, residentes en México.
- Las residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país.

Uno de los principales artículos de la ley es el segundo que dice:

“El contribuyente determinará el impuesto por ejercicios fiscales aplicando al valor de su activo en el ejercicio, la tasa 1.8%”

Las empresas que componen el sistema financiero están obligadas al pago del impuesto de su activo no afectando su intermediación financiera.

Ley del Impuesto sobre Autos Nuevos.

Están sujetos al pago del impuesto las personas físicas y morales que enajenen automóviles nuevos de procedencia nacional e importen automóviles. En el caso de automóviles de exportación se incluirá el impuesto general de importación y demás gravámenes a excepción del IVA. No existe devolución ni compensación sobre este impuesto.

El Artículo 1 de esta ley delimita a los sujetos del impuesto referido como se muestra a continuación.

Artículo 1, “Están obligados al pago del ISAN establecido en esta ley las personas físicas y las morales que realicen los actos siguientes”:

- Enajenen automóviles nuevos de producción nacional.
- Importen en definitiva al país automóviles.

La base gravable del impuesto se divide en:

- Automóviles y camiones con capacidad de hasta 10 pasajeros.
- Camiones con capacidad hasta 3100 kilogramos (tasa aplicable del 5%)

Operaciones exentas:

- Exportación con carácter definitivo (ley aduanera)
- Enajenación al público en general de automóviles compactos de consumo popular.

Ley Aduanera.

Regula la entrada y salida del territorio nacional de mercancía y de los medios en que se transportan o conducen, así como el despacho aduanero y los servicios derivados.

Su artículo 3, refiere a los Impuestos al Comercio Exterior, el artículo más importante en materia impositiva es el artículo 35, que indica los orígenes de los impuestos al comercio exterior.

Artículo 35, se causaran los siguientes impuestos al comercio exterior:

General.

- Sobre importaciones temporales.
- Cuotas compensatorias a la importación de mercancías en condiciones de practicas desleales de comercio internacional.

A la exportación.

- General.
- Adicionales.
- Al petróleo crudo, gas natural y sus derivados.

Asimismo esta ley menciona cuáles son los elementos a contemplarse dentro de la imposición del comercio internacional:

- Cuotas.
- Base gravable.
- Tipos de cambio vigentes.
- Requisitos especiales.
- Prohibiciones aplicables.

A su vez establece los regímenes fiscales aduaneros vigentes, que son:

- Definitivos.
- Temporales.
- Importación para reposición de existencias.
- Depósito fiscal.
- Tránsito de mercancías.

Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.

Esta ley establece un porcentaje fijo (entre 1 y 2% dependiendo del tipo de inmueble que se trate) del valor de la operación de intercambio de los derechos

de propiedad sobre el inmueble, es decir del valor, del cual se da fe pública ante notario.

Ley de Coordinación Fiscal.

Es la encargada de la coordinación del sistema fiscal de la federación con los estados y municipios y el DF, en ella se establece la participación que corresponde a sus haciendas públicas, de los ingresos federales y el área de distribución, así como las Aportaciones Federales.

En esta ley se designan las participaciones federales que recibirán los Estados y Municipios, realizándose un ajuste cada cuatro meses. Estas participaciones son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo el pago de obligaciones contraídas por las entidades o municipios.

Los estados deben estar adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para efectos de financiamiento a sus estados, municipios y así se obtiene una colaboración administrativa entre las entidades y la Federación de recaudación, fiscalización y administración que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades.

Ley del Servicio de Administración Tributaria.

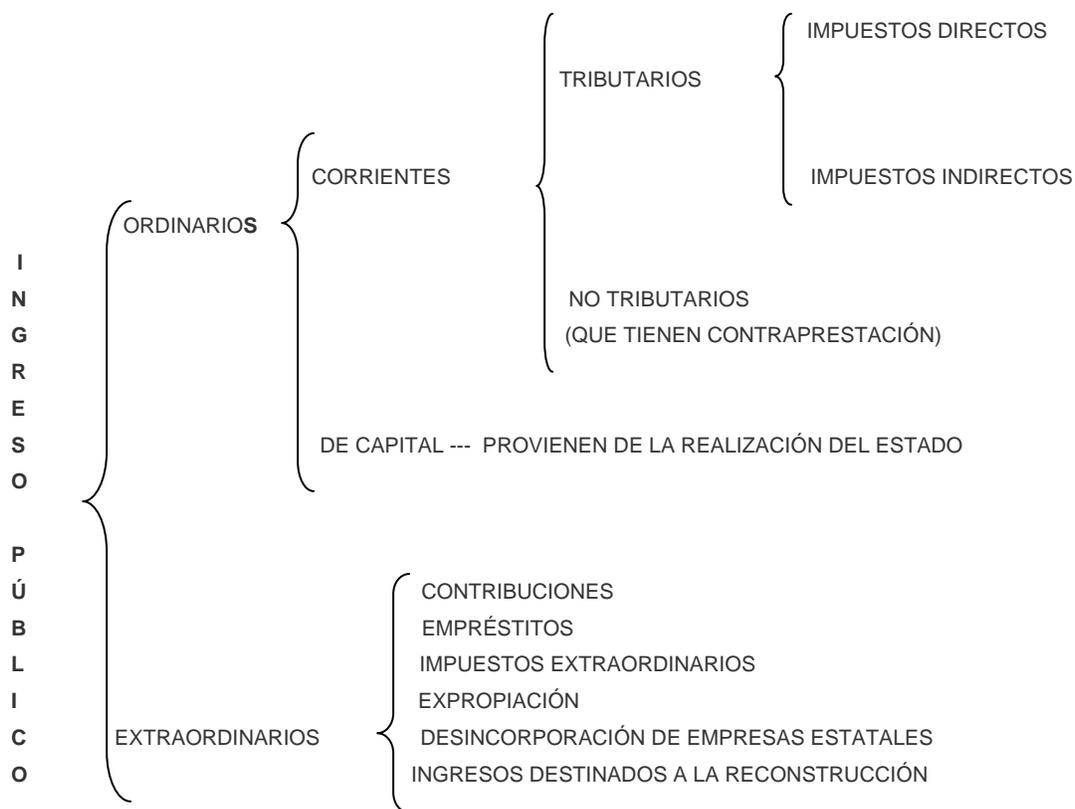
Esta ley determina la naturaleza jurídica, objeto y atribuciones del SAT, su organización y funciones recaudatorias. El SAT debe cumplir cuatro funciones principales, recaudar los impuestos federales, revisar su correcto pago, defender y representar las controversias ante tribunales en materia fiscal y controlar el comercio internacional a través de la aduana.

Entre otras leyes particulares encargadas de la regulación de los ingresos públicos encontramos:

- Ley General de la Deuda Pública.
- Ley de Impuestos sobre Seguros.
- Ley del Impuesto Sobre la Prestación de Servicios Telefónicos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

1.2.2. Clasificación del Ingreso Público.

Existen distintas formas para clasificar el ingreso público, según de donde se obtenga, la regularidad en que se obtiene, la forma en como se obtiene y el porque se obtiene; según Juan Amieva Huerta⁹, lo podemos clasificar de la siguiente manera:



Los ingresos públicos se dividen en ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios.

⁹ Amieva Huerta Juan. "Temas Selectos de Finanzas Públicas". Edit. Porrúa. México 2002. Pág. 1

Ingresos Ordinarios.

Los ingresos ordinarios son aquellos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, y que en un presupuesto deben cubrir los gastos ordinarios.

Asimismo se subdividen en ingresos corrientes e ingresos de capital.

Ingresos Corrientes.

Comprenden aquellos propios de la actividad estatal y se clasifican en ingresos tributarios e ingresos no tributarios.

Ingresos Tributarios.

Son aquellos que tienen como característica su coercitividad, prestación unilateral, y generalidad. Se entiende que los ingresos tributarios son los que recauda el estado en razón del poder de imperium. Por lo que quedan dentro de estos, los impuestos, los derechos, las aportaciones de seguridad social las contribuciones de mejoras y los aprovechamientos.

Los Impuestos.

“Son prestaciones, hoy por lo regular en dinero, al Estado y demás entidades de derecho público, que las mismas reclaman, en virtud de su poder coactivo (incumplimiento de su pago viola la ley), en forma y cuantía determinadas unilateralmente (lo fija el Estado) y sin contraprestación especial con el fin de satisfacer necesidades colectivas.”¹⁰

Los elementos fundamentales de los impuestos son:

- Sujeto—Sujeto pasivo de un crédito fiscal, es la persona física o moral, mexicana o extranjera que, de acuerdo con las leyes, está obligada al pago

¹⁰ Arriaga Conchas Enrique. Finanzas Públicas de México. IPN. México 1996. Pág. 97

de una prestación determinada al fisco federal, se le denomina también causante o contribuyente.

- Objeto—Es la situación que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal. El objeto normalmente da el nombre a la contribución respectiva. Se entiende como créditos fiscales los que tenga derechos a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios.
- Cuota—O tasa es el monto del impuesto, que comúnmente se expresa en porcentaje, el cual es pagado por unidad base. Las cuotas pueden ser fijas (cuando se señala en la ley la cantidad exacta que debe pagarse por unidad tributaria), proporcionales (cuando se señala un porcentaje fijo independiente del valor de la base), progresiva (cuando ésta se incrementa y la base también) y regresiva (es la que decrece cuando la base aumenta).
- Fuente --Lo constituye la cantidad de bienes o riqueza donde se obtiene lo necesario para pagar el impuesto.
- Base del Impuesto—Es el monto sobre el cual se determina el impuesto.
- Tarifa—es la relación de unidades y de cuotas o tasas correspondientes, para un determinado objeto tributario o para un número de objetos que pertenecen a la misma categoría.

Traslación e Incidencia de los Impuestos.

Cuando se habla de incidencia se hace referencia a sobre quien descansa el pago del impuesto; se relaciona con el causante, o sea el sujeto del impuesto.

La incidencia es el último lugar donde descansa el impuesto, lo que significa que se efectúa después que han sido consideradas todas las posibilidades de traslación.

La traslación de un impuesto es el proceso por medio del cual se fuerza a otra persona a pagarlo; el impuesto puede ser trasladado una o varias veces parcial o totalmente. Se pueden distinguir dos direcciones de la traslación, protraslación (hacia delante) y retrotraslación (hacia atrás).

Protraslación es la traslación del impuesto que se hace al cobrar más por los bienes y servicios; tal es el caso del IVA que se aplica en la compra y venta y que finalmente recae en el comprador final, en este caso es el vendedor el que traslada el impuesto hacia delante.

Retrotraslación se da cuando existe una reducción del precio de la materia prima adquirida por quien la transforma; o bien, se retrotraslada un impuesto cuando se paga menos por los bienes y servicios por lo que el mecanismo lo lleva a cabo el comprador.

Se puede concluir que la imposición significa una traslación de ingresos del causante al gobierno, sin que exista una contraprestación directa, por lo que afecta su nivel de ingreso y volumen de riqueza, que va a incidir en mayor o menor grado en el ahorro, consumo e inversión dependiendo el tipo de impuesto y del nivel de ingreso del contribuyente.

Los impuestos según la literatura económica se clasifican en directos e indirectos¹¹.

¹¹ Amieva Huerta Juan. "Temas Selectos de Finanzas Públicas". Edit. Porrúa. México 2002. Pág. 7-8.

Impuestos Directos.

Gravan a personas, naturales o jurídicas, en función de su ingreso y/o riqueza. Se aplican tanto a personas físicas como morales. Dentro de los impuestos aplicables a personas físicas se puede distinguir entre los que gravan el patrimonio, el cual se aplica a rentas de una propiedad o sobre el valor del terreno (predio) y las mejoras y los que gravan el ingreso de las personas. El ingreso de las personas, a su vez incluye sueldos, salarios y pagos al capital. En lo que respecta a los impuestos aplicables a las empresas o personas morales, se gravan esencialmente las utilidades de las empresas y las ganancias de capital.

Entre los impuestos directos destacan:

- IMPUESTO SOBRE LA RENTA (ISR).
- IMPUESTO AL ACTIVO (IMPAC) .

Impuestos Indirectos.

Son los que gravan el comercio exterior y la compra de bienes y servicios. Los impuestos al comercio exterior se aplican a las importaciones y exportaciones; entre los impuestos indirectos que gravan la compra de bienes y servicios encontramos los que gravan las ventas finales, el IVA y los impuestos específicos.

El impuesto a las ventas finales grava la venta final de bienes y servicios.

El IVA grava el valor agregado que se incorpora en cada etapa de la producción.

Los impuestos específicos gravan algunos bienes particulares cuyo consumo se desea desalentar (tabaco, bebidas alcohólicas o bienes suntuarios como joyas, perfumes y pieles).

Entre los impuestos indirectos destacan:

- IMPUESTO A LA IMPORTACIÓN.

- IMPUESTO A LA EXPORTACIÓN.
- IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA).
- IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS (IEPS).

Ingresos No Tributarios.

Son aquellos que tienen contraprestación, entre ellos encontramos a:

Derechos.

Son las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se prestan por organismos descentralizados u órganos desconcentrados, cuando en este último caso se trate de contraprestaciones que no se encuentran previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Entre los derechos destacan:

- Extracción de petróleo.
- Expedición de licencias para funcionamiento de giros mercantiles e industriales.
- Certificaciones.
- Funcionamiento de comercio en horas extraordinarias.
- Legalizaciones y constancias.
- Expedición de copias de documentos.
- Registro civil.
- Registro de fierros y marcas para ganado.
- Rastros.
- Fraccionamientos.

- Licencias de construcción.
- Lotes baldíos.
- Limpia y aseo.
- Agua potable, drenaje y alumbrado publico.
- Salubridad.
- Alineación y numeración.
- Mercados y panteones.

Productos.

Son los ingresos que percibe el Estado por los servicios que presta en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado. En México la Subsecretaria de Ingresos de la SHCP. tiene como una de sus funciones formular la política en materia de productos de la federación, la ley de ingresos de la federación define como productos a: los ingresos que correspondan a funciones de derecho público, explotación de tierras y aguas, arrendamiento de tierras locales, construcciones, enajenación de bienes muebles e inmuebles, los intereses de valores, créditos, bonos y utilidades de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, en el ámbito estatal los productos son los ingresos que reciben las haciendas locales por la explotación de sus bienes patrimoniales, al igual que otras actividades que no corresponden a sus funciones de derecho publico (bienes inmuebles, bienes muebles y operaciones financieras).

Entre los productos encontramos:

- Estacionamientos.
- Enajenación de bienes inmuebles propiedad del gobierno.
- Bienes mostrencos (son aquellos muebles abandonados y los perdidos cuyo dueño se ignore).

- Arrendamiento y explotación de bienes propiedad del gobierno.
- Venta de formas diversas para tramites administrativos.
- Venta de lotes en panteones propiedad del estado.
- Renta de locales en los mercados propiedad del gobierno.

Aprovechamientos.

Son ingresos ordinarios provenientes de las actividades de derecho público que realiza el gobierno, y que recibe en forma de recargos, indemnizaciones, intereses moratorios o multas, o como cualquier ingreso no clasificable, como impuestos, aportaciones de seguridad social, contribución de mejoras, derechos o productos. También comprende el rubro de los aprovechamientos, los donativos, las herencias, los legados, reintegros, aportaciones de los estados, municipios y particulares para el servicio del sistema escolar federalizado, para alcantarillado, electrificación, caminos, líneas telefónicas, telegráficas y otras obras públicas y las aportaciones de los contratistas.

Entre otros aprovechamientos encontramos:

- Sobre rendimientos excedentes del petróleo.
- Multas.
- Recargos.
- Gastos de ejecución.

Participaciones.

Constituyen el ingreso más importante para la mayor parte de los estados y municipios mexicanos. Entre ellos encontramos a las participaciones, incentivos económicos, aportaciones, subsidios y transferencias, impuestos estatales y federales.

Aportaciones de Seguridad Social.

Son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en cumplimiento de obligaciones fijadas por la legislación en materia o a las personas que se beneficien en forma especial por estos servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado. En la actualidad comprenden tanto las aportaciones patronales y de los trabajadores a los distintos institutos de seguridad social, como las aportaciones de los patrones al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

Contribuciones Especiales.

Se aplican en determinadas obras para beneficiar la colectividad en su conjunto. Como un resultado de la puesta en marcha de las obras realizadas, resultan beneficiadas la colectividad, e individualmente determinado sector de la población, sin que exista la intención expresa de la autoridad para beneficiar un solo grupo. Las obras deben ser de interés colectivo para que todas las personas contribuyan en forma especial y de conformidad a su capacidad contributiva.

Ingresos de Capital.

Cuando se habla del segundo elemento de los ingresos ordinarios, los ingresos de capital, se hace referencia a todos los ingresos que provienen de la realización del patrimonio estatal, como son las ventas por remate de activos físicos.

Los Ingresos Extraordinarios.

Son aquellos que se perciben solo cuando circunstancias anormales colocan el estado frente a necesidades imprevistas, que lo obligan a erogaciones extraordinarias, como sucede en casos de guerra, epidemia catástrofe o déficit. Para esto se recurre a venta de activos, bienes de capital del gobierno etc.

Bajo este concepto se consideran la contratación de créditos y las contribuciones especiales, expropiación e ingresos destinados a la reconstrucción. A continuación se hará una descripción de dos de los conceptos más importantes de este rubro.

1. Contribuciones Especiales.

También consideradas dentro de los ingresos extraordinarios, son las establecidas en la ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

2. Financiamiento.

Son los recursos financieros que el gobierno obtiene para cubrir un déficit presupuestario. El financiamiento se contrata dentro o fuera del país a través de créditos, empréstitos y otras obligaciones derivadas de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.

Con la descripción anterior de los elementos que componen el ingreso público, su clasificación y normatividad se tiene una visión más amplia del marco conceptual para el desarrollo del trabajo.

1.3. Teoría del Gasto.

Es la otra parte de la moneda, la finalidad es conocer las características del gasto público, su normatividad y clasificaciones con el fin de observar más a fondo el destino de los ingresos públicos, y los criterios para su asignación y distribución, con lo cual tendremos una visión conceptual más amplia que nos permita un mejor desarrollo de nuestro trabajo al poder tener un marco de referencia más completo.

Existen varias definiciones sobre lo que es el gasto público, Ayala Espino¹² nos dice que es el “Valor total de las compras de bienes y servicios realizados por el sector gubernamental durante un periodo productivo; es decir es el gasto del sector público, que incluye gastos de inversión y de consumo”

Para Amieva Huerta¹³, el gasto público es “Todo pago no recuperable que efectúa cada nivel de gobierno mediante el cual puede efectuarse o no una contraprestación”.

En forma general se puede decir que el gasto público consiste en:

- El gasto público realizado por los departamentos gubernamentales en bienes y servicios directamente o a través de subsidios.
- Los pagos gubernamentales para el bienestar o para beneficios en seguridad social, intereses por concepto de deuda y otros pagos de transferencias.
- Los gastos de capital realizados por las empresas públicas.

La prioridad fundamental del gasto es procurar los bienes necesarios para cubrir las necesidades básicas de la población de un país.

El ejercicio del gasto comprende un conjunto de actividades operativas básicas destacando dos aspectos: primero lo concerniente a todas las actividades generales que implica el gasto público, las políticas, las negociaciones, preparación del presupuesto de gastos etc. y, segundo, los procedimientos administrativos utilizados para dar un seguimiento adecuado a las diversas tareas y acciones que implica la función de gasto público.

¹² Ayala Espino José. “Economía del Sector Público Mexicano” Edit. Esfinge. México 2001. Pág. 141.

¹³ Amieva Huerta Juan. “Temas Selectos de Finanzas públicas” Edit. Porrúa. México 2002. Pág. 185.

1.3.1. Normatividad del Gasto Público.

Al igual que en los ingresos, la Constitución es la fuente jurídica de la que emanan todas las legislaciones en materia de gasto público.

EL artículo 31, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos dice “Son obligaciones de los mexicanos”, fracción IV, “Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación o del Estado o Municipio en que residan, de la manera equitativa y proporcional que dispongan las leyes”¹⁴.

En su artículo 74 fracción IV señala que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiéndose primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior¹⁵.

En la ejecución del gasto público federal las dependencias y entidades deberán sujetarse a las disposiciones que menciona el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de cada año, así como realizar sus actividades con sujeción a los objetivos y metas de los programas aprobados para cada año, esto conforme a las directrices y a la planeación nacional del desarrollo.

Lo anterior a fin de que todos los gastos que tenga la administración pública puedan encuadrarse en un solo presupuesto, lo cual permite que exista mayor control y se aprecie con mayor exactitud las obligaciones del estado y se garantice el cumplimiento de las mismas.

Existen otros artículos constitucionales que se refieren a la distribución del gasto público, pero para cuestiones más prácticas considero que los dos anteriores son de los más importantes, aunque más adelante se mencionaran otros que

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Trillas. México 1994. Pág. 55-56.

¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Trillas. México 1994. Pág. 92.

también hacen referencia aunque de forma ya más específica a la normatividad del gasto.

Un factor importante que se debe recalcar, es que la distribución del gasto se hace en los tres niveles de gobierno y que está regido por la Ley de Coordinación Fiscal.

El principio general de distribución de atribuciones en materia de gasto público entre los ámbitos de gobierno Federal, Estatales y Municipales, se define a partir de la expresión explícita contenida en el artículo 124 Constitucional, que establece: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.” Es decir se establece que las facultades no otorgadas de manera expresa a los funcionarios federales corresponden a los Estados.

Así mismo, el régimen de distribución de atribuciones se complementa con lo enunciado en el artículo 115 constitucional a favor del Municipio, al que a partir de las reformas de 1983 y 1999, se le atribuyeron un importante número de atribuciones, lo que indirectamente afectó el ámbito de competencia de los Estados. Adicionalmente un importante número de atribuciones asignadas en las leyes expedidas por los congresos locales, consideran diversas funciones y servicios que forman parte del marco competencial del sistema federal mexicano. Por último, el régimen de definición competencial determina un número importante de prohibiciones a los Estados y Municipios, señaladas en los artículos 117 y 118 de la Constitución¹⁶.

En el contexto del federalismo hacendario mexicano, las atribuciones en materia de gasto público forman parte esencial del esquema competencial general, y lógicamente su definición y enfoque obedece a normas, criterios y políticas derivados del sistema federalista predominante. De manera general, la asignación de atribuciones a favor de los poderes federales está comprendida en

¹⁶Primera Convención Nacional Hacendaria. Diagnóstico de Gasto. 2005.

el artículo 49, al establecer la división de Poderes, así como en los artículos 73, 74, 80, 89, 90, 94, 115 y 116 constitucionales. Así, la distribución de atribuciones y funciones entre ámbitos de gobierno en materia de gasto público, se sustenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes que expide el Congreso de la Unión, así como en acuerdos y convenios administrativos celebrados entre ámbitos de gobierno. De igual manera, son sustento de la distribución de atribuciones en materia de gasto público, las Constituciones y Leyes locales, así como las disposiciones contenidas en tratados internacionales (artículo 133 constitucional).

En nuestro país, las relaciones de coordinación hacendaría en materia de gasto público, se encuentran normadas a través de las disposiciones del capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual regula lo referente a las transferencias en materia de gasto público que realiza la el Gobierno Federal a Entidades Federativas y Municipios y que están condicionadas a su aplicación en un fin específico. Estas transferencias reciben la denominación de Fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, mismos que corresponden con los procesos de descentralización, que a su vez están regulados en leyes sustantivas y formalizados a través de convenios entre el Gobierno Federal, las Entidades Federativas y los Municipios de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 116, fracción VII de la Constitución.

Se concluye en relación a este subcapítulo que de la Constitución emanan las leyes fundamentales que norman los gastos públicos, y que de ella se desprenden otras normas jurídicas que juegan un papel más específico en la designación de gasto, como la Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de cada año, la Ley Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

1.3.2. Clasificación del Gasto.

Al igual que para los ingresos, en materia del gasto público, existen varias clasificaciones, se puede clasificar conforme a su asignación, aplicación y propósito.

El gasto neto total tiene como elemento al costo financiero (intereses, comisiones y otros gastos) de la deuda interna y externa del sector público, si le restamos éste obtenemos el gasto primario que está relacionado con las transacciones del sector real de la economía; el gasto primario se destina a las participaciones a entidades federativas, al pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS), y a financiar las erogaciones de los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo y las de los Órganos Autónomos.

El conjunto de las erogaciones de los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo y las de los Órganos Autónomos se denomina gasto programable.

Gasto Programable.

Es el que se destina a las instituciones del gobierno federal, para que éstas a su vez puedan proporcionar servicios como educación, salud, construcción de carreteras y presas, brinden apoyos a productores agrícolas o atiendan responsabilidades como las relaciones con otros países y la procuración e impartición de justicia entre otros. El gasto programable se divide en gasto corriente y gasto de capital.

Gasto Corriente.

Son las erogaciones realizadas por el sector público, que constituyen un acto de consumo de bienes y servicios y contratación de recursos humanos, que son necesarios para realizar sus funciones administrativas, (como por ejemplo pago de los burócratas, compra de mobiliario para oficinas, computadoras, etc.). Estos gastos no tienen como contrapartida la creación de activos.

Formados por:

- Servicios personales
- Materiales y suministros
- Servicios generales
- Erogaciones extraordinarias
- Erogaciones por cuentas de terceros
- Aportaciones para la educación básica en los estados
- Transferencias a Organismos y Empresas de Control Presupuestal. Indirecto

Gasto de Capital

Son las erogaciones destinadas a la creación de bienes de capital y la conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes muebles e inmuebles, y es el conjunto de recursos transferidos a las entidades para los mismos fines y a fin de que contribuyan a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales.

Está comprendido por los siguientes rubros:

Gasto en Inversión Pública: son las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital, inversión pública, infraestructura, y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del gobierno, como por ejemplo construcción de carreteras, escuelas, pavimentación, etc.

Gasto de Capital: comprende las erogaciones destinadas a cubrir la amortización e intereses de la deuda derivada de la contratación y servicio de crédito o financiamientos al Gobierno con instituciones financieras.

Transferencias: son los recursos trasladados a otros sectores, u órdenes de gobierno, para los mismos fines que contribuyen a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación.

Esta formado por :

- Inversión física
- Inversión financiera
- Erogaciones recuperables
- Aportaciones para la educación básica en los estados
- Transferencias a Organismos y Empresas. de Control Presupuestal. Indirecto.
- El otro gran rubro del gasto neto total lo forma el gasto no programable.

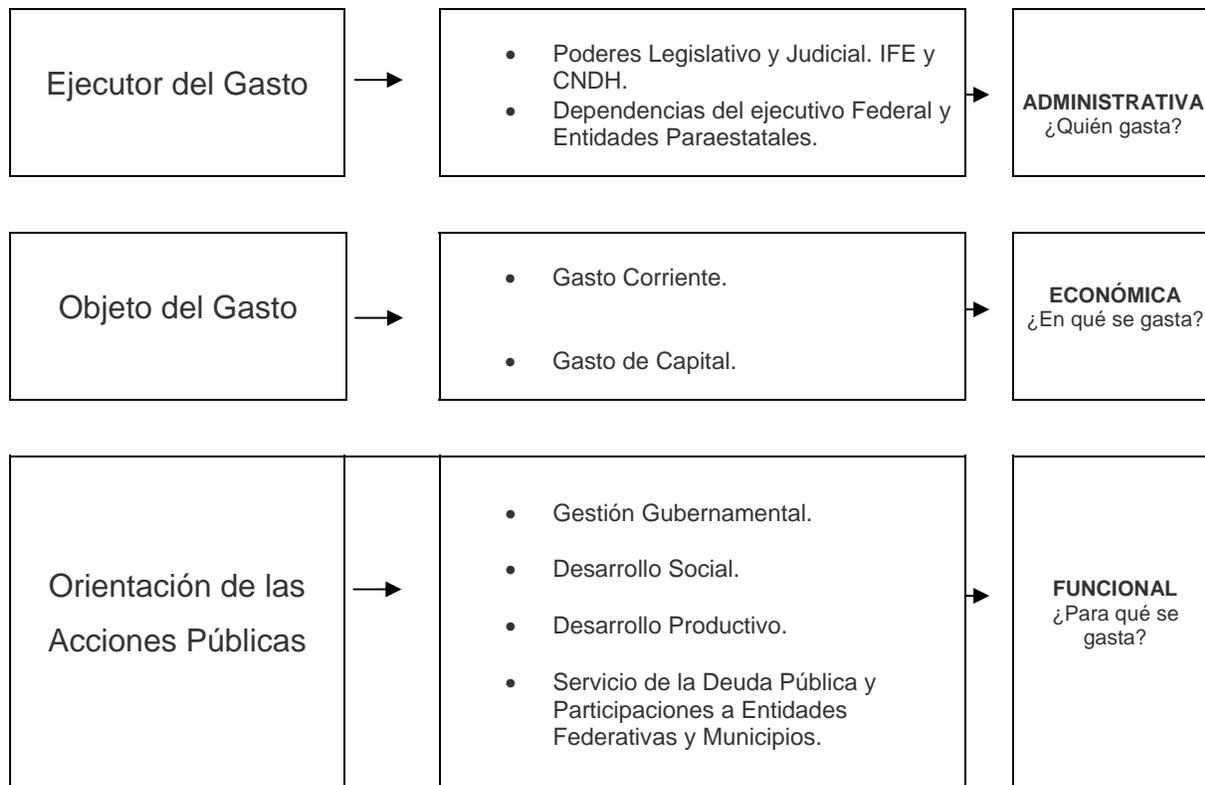
Gasto no Programable.

Es aquel que se destina al cumplimiento de ciertas obligaciones que generalmente están establecidas por leyes o compromisos contractuales, tales como en la ley de Coordinación Fiscal y el pago de intereses de la deuda pública. Dentro de este podemos encontrar:

- Participaciones a Estados y Municipios y administración financiera de los fondos federales participables
- Estímulos fiscales y otras cuentas ajenas al gobierno
- Intereses y gastos de deuda interna y externa
- ADEFAS(Adeudos de Ejercicios Fiscales de Años Anteriores).

Retomando la idea del gasto programable se puede decir, que por su propia naturaleza, se puede ordenar de acuerdo con tres clasificaciones¹⁷, como se muestra en el siguiente cuadro.

¹⁷ Amieva Huerta Juan. "Temas Selectos de Finanzas Públicas" Edit. Porrúa. México 2002. Pág. 200-201.



Clasificación Administrativa.

Identifica al gasto como aquel que le permite a las instituciones públicas financiar sus programas de trabajo con el fin de ofrecer bienes y servicios a la población.

Esto es por el gasto del ramo Legislativo, Presidencia, Secretaría e Instituciones de gobierno. Se subdivide en:

- a) Órganos del Estado. Ramo--- Legislativo, Presidencia de la República, Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.
- b) Por Previsiones Especiales. Ramo--- Inversiones derogaciones adicionales, deuda pública.
- c) Por Erogaciones de Organismos y Empresas Estatales. Ramo--- Organismos descentralizados y empresas estatales, a su vez este ramo se subdivide en:

- Erogaciones en obras y servicios generales.
- Erogaciones adicionales de organismos descentralizados y empresas públicas, estos a su vez se subdividen en gastos de operación e inversión y amortización de pasivos.

Clasificación Económica.

Esta clasificación divide al gasto programable en, gasto corriente y gasto de capital, conceptos ya desarrollados anteriormente.

Tiene como finalidad identificar las cosas que el gobierno compra y el uso que se le dará al dinero. Se subdivide en:

- a) Servicios personales--- Son egresos por concepto de servicios prestados por personal permanente y no permanente tanto civil como militar, este incluye sueldos y gastos de representación.
- b) Servicios generales--- Comprende los pagos de servicios que no están relacionados con el pago de los servicios de los empleados y que se han hecho a personas físicas o instituciones públicas o privadas, en compensación por la prestación de servicios de carácter no personal o el uso de bienes muebles o inmuebles como servicios públicos, publicidad, viáticos transportes de cosas, arrendamiento de edificios, servicios financieros etc.
- c) Compra de bienes para administración--- Comprende las compras de artículos materiales y todos los bienes que se consumen en las actividades gubernamentales. Los artículos incluidos tienen una duración media prevista de un año o menos.
- d) Transferencias--- Son las asignaciones presupuestarias que el gobierno federal transfiere mediante ayudas o subsidios (pensiones, gratificaciones, aportaciones al seguro social, construcción de viviendas etc.) a otros sectores públicos y privados con el objeto de redistribuir el ingreso

nacional, mejorando el nivel de vida de grupos de población de escasos recursos y para fomentar actividades culturales o económicas.

- e) Erogaciones especiales--- Son las condiciones a un ingreso e imprevistas.
- f) Cancelaciones de pasivo--- En estas se incluye la deuda pública.

Clasificación Funcional.

Esta indica los recursos que se orientan al desarrollo social, al fortalecimiento productivo y a la gestión gubernamental.

En esta se agrupan las transacciones del gobierno según su finalidad particular a la que se destinen. Se subdividen en:

- a) Fomento económico
 - Comunicaciones y transporte
 - Fomento y conservación de recursos naturales renovables
- b) Inversión y protección sociales
 - Servicios educativos y culturales
 - Salubridad, servicios asistenciales y hospitalarios
 - Bienestar y seguridad social
- c) Ejercito armada y servicios militares
- d) Administración general
- e) Deuda pública
 - Interior
 - Exterior
 - Flotante

Conclusiones.

En este capítulo se han abordado los puntos importantes de la teoría de ingreso y del gasto público, para tenerlos como referencia en el desarrollo de este trabajo.

Se concluye que las finanzas públicas son un conjunto de medidas relativas al régimen tributario¹⁸, al gasto público al endeudamiento del Estado, y a las operaciones y situación financiera de las entidades y los organismos autónomos o paraestatales por medio de los cuales se determina el monto y la composición de la inversión y el consumo privados; por lo que se deduce que las finanzas públicas juegan un papel determinante como parte fundamental de las políticas económicas que rigen un país y su equilibrio permite que se cumplan con los propósitos establecidos en la ley de egresos de la Federación y por consiguiente con los programas sociales prioritarios.

Se habla de la política de ingreso y la política de gasto públicos; de los ingresos públicos podemos decir que son de vital importancia para la gestión gubernamental, ya que es la fuente de recursos que va a financiar el gasto para la ejecución del plan y de los programas, es decir la evolución del gasto público está en función de la evolución del ingreso.

Los ingresos al igual que el gasto públicos están fundamentados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁸ Ayala Espino José. Economía Pública. Facultad de Economía. UNAM. México. 1997. Pag. 162.

2. EL PAPEL DE LOS INGRESOS PETROLEROS EN LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO 1995-2004.

En el presente capítulo se resaltan las características de los ingresos totales, el papel de los ingresos petroleros y se realiza un análisis de los mismos que permita conocer la interrelación que existe entre ambos en el periodo de estudio; además se realiza un modelo por mínimos cuadrados, donde se muestra el impacto de los ingresos petroleros en la economía.

Durante la década de los noventa los ingresos petroleros representaron en promedio 31.4% de los ingresos totales del sector público¹⁹, pero por si fuera poco, esta tendencia ha continuado a lo largo de los primeros 4 años del gobierno de Vicente Fox Quesada, esto hace sumamente vulnerables las finanzas nacionales, dada la dependencia del petróleo, a los vaivenes del precio internacional del petróleo a la propia estructura financiera y fiscal de PEMEX. Situación que como en 1998, al caer los precios del crudo obligaron al gobierno federal a recurrir a recortes en el gasto para no provocar inflación debido al déficit presupuestal que se estaba generando.

Para que México sea menos dependiente del petróleo, ha buscado disminuir la participación de los ingresos petroleros en los ingresos totales, sin embargo tal dependencia sigue siendo alta, “por lo que en el momento de una disminución de los precios del petróleo y por consiguiente en los ingresos federales se crea un obstáculo no previsto para la planeación financiera y la ejecución del gasto de los programas del sector público”.²⁰

Se debe tener presente que el financiamiento sano del gasto es mediante el ingreso tributario, por lo que México no debe sustentar gran parte de sus

¹⁹ Mercado de Valores/Julio 1999. Reforma Fiscal Integral: Bases y Objetivos. Pág. 38-40

²⁰ Tesis de Licenciatura “Desempeño Operativo y Financiero de PEMEX” José Luis Clavellina Miller 2001 pág.21-22. Facultad de Economía. UNAM. 2002

finanzas públicas en el ingresos petroleros, ya que este no es eterno y los precios no siempre van a mantenerse elevados, pues según la mayoría de los analistas del mercado petrolero coinciden que en los próximos 10 años el precio internacional del petróleo se mantendrá en niveles bajos, debido principalmente a la existencia de una sobreoferta derivada de los proyectos de expansión de países miembros de la OPEP financiados parcialmente por inversión privada; además del avance tecnológico que provoca la sustitución de los energéticos derivados del petróleo por energía alternativa. Por otra parte se tiene la experiencia que aún en periodos de bonanza del petróleo, el gobierno no ha aprovechado apropiadamente los ingresos adicionales o excedentes para fortalecer las finanzas públicas.

2.1. Principales Problemas de las Finanzas Públicas y el Sistema Tributario en México. 1995-2004.

En México los problemas de las finanzas públicas hacen difícil un crecimiento y desarrollo adecuado de la economía, por lo que es necesario revisar sus componentes principales y de ser necesario hacer las modificaciones pertinentes. La crisis de las finanzas públicas se expresa tanto del lado del ingreso como del gasto y la deuda públicos, del lado de los haberes, todos los indicadores muestran primero una disminución y luego un estancamiento crónico. Todos menos uno: el correspondiente al petróleo. Las aportaciones de PEMEX han mitigado la penuria fiscal, sobre todo después de la caída del financiamiento externo, mecanismo que durante décadas fue uno de los principales instrumentos compensatorios del gobierno.

Entre los principales problemas que afectan a las finanzas públicas y en específico la política tributaria actual, están los siguientes:

- a) Un alto grado de dependencia de los ingresos totales, de los ingresos petroleros, situación que pone en franca vulnerabilidad a las finanzas públicas ante las fluctuaciones del precio internacional del petróleo.
- b) La creciente evasión y elusión fiscal, de la cual se vale gran porcentaje de contribuyentes, haciendo referencia a las exenciones y otros privilegios no muy claros y con demasiadas lagunas.
- c) El creciente número de personas que se agregan a la economía informal, por tanto deja de pagar impuestos.
- d) Inequidad en el sistema tributario, trámites y papeleo engorroso difícil a la hora de declarar.
- e) El sistema tributario no cumple con su función redistributiva a que está obligado, pues es altamente regresivo al basar su recaudación mayoritariamente en los impuestos indirectos e insuficientemente en los gravámenes redistributivos como el impuesto sobre la renta (ISR).
- f) Los regímenes de excepción como, régimen simplificado y consolidación fiscal.

Es importante y necesario simplificar y modernizar el régimen tributario y buscar alternativas de ingresos permanentes distintas al petróleo que permitan un crecimiento y desarrollo económico sostenido, o bien revisar la estructura financiera, operacional y fiscal que tiene PEMEX a fin de fortalecer las debilidades que se observan y que lo hacen tan vulnerable a los constantes cambios del precio internacional del petróleo, pero esto se analizará en el capítulo tres de este trabajo.

2.2. Política de Ingreso en México 1995-2004.

En el presente subcapítulo se conocerán las características más importantes que han tenido los ingresos públicos en los últimos 10 años; así mismo observar el papel de los ingresos petroleros en el total de ingresos públicos, con el afán de contar con la suficiente información que permita la construcción de dos modelos

que muestren el grado de dependencia que tienen los ingresos públicos de los ingresos petroleros y el papel que los mismos desempeñan en el PIB.

Política de Ingresos Públicos 1995-2000.

En este sexenio se trató de generar un financiamiento sano y equilibrado de las finanzas públicas y en apoyar el programa para superar la emergencia económica iniciada a finales de 1994, para ello se introdujeron reformas a las leyes tributarias, tendientes a fortalecer las fuentes de ingresos tributarios indirectos, simplificar las disposiciones fiscales, otorgar mayor seguridad a los contribuyentes, fomentar el ahorro privado, alentar la inversión y combatir la evasión y elusión fiscal.

Se destaca el incremento de la tasa general del IVA en 1995, la reducción de la tasa del ISR empresarial a las utilidades reinvertidas y la instrumentación de un régimen más sencillo para las personas físicas de menores ingresos que realizan actividades empresariales.

Asimismo, con el fin de mejorar la equidad del sistema tributario, se amplió el crédito al salario en el ISR de las personas físicas, desgravando totalmente a los trabajadores con percepciones de hasta tres salarios mínimos, y se redujo la tasa impositiva a personas con niveles medios de ingreso en tanto que se elevaron las tasas para las personas de altos ingresos.

Política de Ingresos Públicos 2001-2004.

En los primeros cuatro años de la administración Foxista, la política de ingreso se sustentó en la búsqueda de un esquema tributario equitativo, moderno y competitivo, orientado a fortalecer las fuentes estables de recursos; para lo anterior se impulsó la promoción del cumplimiento responsable y voluntario de las obligaciones fiscales, se buscó mejorar y simplificar la administración tributaria.

Se realizaron modificaciones fiscales con el fin de incrementar la recaudación, como el “Programa Borrón y Cuenta Nueva”, que consistió en no determinar contribuciones por los 4 ejercicios anteriores a 2000, si durante este y hasta 2004 el contribuyente mantiene correctamente su situación fiscal; pero no solo se buscó incrementar sino también combatir la evasión y alusión fiscal.

En el cuadro 1 se observa de manera detallada cada uno de los rubros componentes de los ingresos públicos presupuestarios para los años que comprenden el periodo de estudio.

Cuadro 1.

INGRESOS PÚBLICOS 1995-2004 (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

CONCEPTOS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos Presup.	418,882.6	580,722.0	737,180.9	783,045.9	956,683.1	1,179,918.9	1,271,646.3	1,387,500.4	1,600,589.8	1,771,314.2
I. Gobierno Federal.	280,144.4	392,566.0	508,743.8	545,175.7	674,348.1	868,267.1	939,114.5	989,353.4	1,132,985.1	1,270,211.1
I.1 Tributarios	170,305.7	226,006.2	312,617.1	404,225.2	521,682.4	581,703.3	654,870.2	728,283.7	766,582.3	770,119.6
ISR 1/	73,705.4	97,162.0	135,100.7	169,476.4	216,123.4	258,754.2	285,523.1	318,380.3	337,015.4	345,217.5
IVA	51,785.1	72,109.6	97,741.6	119,871.3	151,183.5	189,605.9	208,408.1	218,441.7	254,433.4	285,022.7
IEPS	27,811.6	29,695.2	45,351.1	76,598.3	106,703.7	81,544.1	110,688.8	136,257.2	117,758.2	85,245.0
Tenencia	3,079.9	4,214.2	5,743.8	6,692.9	7,726.8	8,437.4	10,377.9	11,747.4	12,385.4	13,007.8
ISAN	668.4	10.6	849.1	2,225.8	3,412.9	4,618.7	4,609.4	4,572.4	4,432.2	5,086.6
Importaciones	11,144.8	14,854.7	18,102.6	21,488.4	27,302.8	32,861.4	28,902.0	27,233.0	26,897.8	29,521.0
Exportaciones	63.4	49.6	0.4	1.1	1.2	3.8	0.4	0.3	0.5	0.2
Accesorios	2,032.3	7,584.1	9,205.1	7,591.9	8,956.6	5,504.0	6,099.6	8,463.0	5,965.5	5,515.8
Suntuarios	n.e.	1,852.8	264.6	n.e.						
ISCAS	n.e.	1,111.1	7,350.7	n.e.						
Otros 2/	4.8	326.2	522.7	279.1	271.5	373.8	260.9	224.5	78.6	1,503.0
I.2 No tributarios.	109,838.7	166,559.8	196,126.7	140,950.5	152,665.7	286,564.3	284,244.3	261,069.7	366,402.8	500,091.5
Derechos	69,709.9	113,299.0	131,589.8	105,004.8	106,373.1	210,955.2	203,751.8	159,097.3	269,982.7	370,973.2
Hidrocarburos	64,474.5	106,104.4	122,237.5	88,778.0	90,465.0	196,143.2	187,606.7	140,495.7	250,744.3	354,381.8
Otros	5,235.4	7,194.6	9,352.3	16,226.8	15,908.1	14,812.0	16,145.1	18,601.6	19,238.4	16,591.4
Productos	804.9	7,147.4	8,442.6	12,013.5	7,854.3	7,261.4	6,620.6	5,237.1	5,153.7	5,406.5
Aprovech. 3/	31,313.1	46,107.6	56,064.8	23,913.2	38,416.0	68,323.3	73,845.2	96,706.4	91,237.8	123,681.9
C. de Mejoras	10.8	5.8	29.5	19.0	22.3	24.4	26.7	28.9	28.6	29.9
II. Org. y Emp. 4/	138,738.2	188,156.0	228,437.1	237,870.2	282,335.0	311,651.3	332,531.8	398,147.0	467,604.7	501,103.1
PEMEX	49,298.6	73,353.2	85,040.3	82,066.4	101,165.8	100,591.5	103,523.9	150,031.6	175,776.6	190,772.0
CFE	28,488.7	39,723.2	54,085.5	63,721.8	77,949.3	96,076.2	100,436.5	111,924.5	140,078.3	154,966.3
IMSS	39,072.0	48,422.3	55,703.5	57,277.0	70,917.2	85,598.2	95,462.1	100,682.9	115,819.4	122,684.2
ISSSTE	7,694.4	10,074.7	13,195.1	15,947.2	19,697.0	21,190.8	23,817.7	24,610.4	26,220.1	29,008.7
Otros	14,184.5	16,582.6	20,412.7	18,857.8	12,605.7	8,194.6	9,291.6	10,897.6	9,710.3	3,671.9

1/ incluye impuestos al activo

2/ incluye impuestos sobre erogaciones; adquisición de inmuebles; seguros; campañas sanitarias; loterías y otros no comprendidos.

3/ incluye impuestos por desincorporaciones.

4/ para efectos de consolidación de cifras se excluyen las aportaciones al ISSSTE, derechos de ASA, CAPUFE y LOTÉNAL.

FUENTE: ESTADÍSTICAS HISTÓRICAS DE INGRESOS PÚBLICOS 1995-2004. CON BASE EN DATOS DE CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL. 1981-2006. SHCP.

Los rubros más representativos del anterior se observan en el cuadro 2 en millones de pesos constantes de 2003, con la finalidad de observar los cambios reales que se dieron de un año con respecto a otro.

Cuadro 2.

INGRESOS PÚBLICOS 1995-2004 (MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2003)

CONCEPTOS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos Presup.	1,345,016.7	1,570,070.5	1,723,472.5	1,499,369.8	1,581,764.9	1,734,843.1	1,475,526.2	1,505,239.4	1,600,589.8	1,565,318.3
Gobierno Federal	899,533.7	1,061,362.1	1,189,404.0	1,043,897.9	1,114,956.6	1,276,619.1	1,089,680.4	1,073,306.9	1,132,985.1	1,122,491.2
Ingresos Tribut.	546,845.3	611,042.2	730,874.8	774,007.0	862,541.5	855,282.5	759,863.9	790,083.6	768,045.3	680,558.1
Ingresos no Tribut	352,688.0	450,319.8	458,529.2	269,890.8	252,415.0	412,337.5	329,816.5	283,223.3	364,939.8	441,993.1
Org. y Emp.	445,483.2	508,708.4	534,068.4	455,471.9	466,808.3	458,223.1	385,845.8	431,932.5	467,604.7	442,827.0

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS. ESTADÍSTICAS HISTÓRICAS DE INGRESOS PÚBLICOS 1980-2006.

NOTA: LAS CIFRAS PUEDEN VARIAR DEBIDO AL REDONDEO.

Los años donde se observa una menor captación de ingresos son, 1995, 1998 y 2001; así mismo la mayor captación de ingresos se dio en los años 1997, 2000 y 2003, los factores que influyeron para que se haya dado una menor o mayor captación de ingresos se mencionaran a continuación en el análisis de los ingresos públicos en los anteriores años.

La situación que permitió que los ingresos totales del sector público en 1995 solo registraran una pequeña contracción fue el fortalecimiento de los ingresos petroleros, atribuible al aumento en el precio promedio del crudo mexicano de exportación, al ligero crecimiento de la plataforma de exportación y al efecto del ajuste cambiario sobre el valor de las exportaciones de crudo y petrolíferos en moneda nacional.

A decir de los ingresos tributarios en 1995, no fueron los esperados debido a que todos los impuestos se redujeron en términos reales la captación de recursos, lo cual se debió al impacto negativo de la situación económica general; Así mismo el incremento de la tasa general del impuesto al valor

agregado (IVA) de 10 a 15% a partir de abril de este año evitó que la recaudación de este disminuyera en proporción similar a la registrada en el impuesto sobre la renta (ISR).

La recaudación del IEPS en 1995 se asoció fundamentalmente con la forma que opera el régimen fiscal de PEMEX, donde una reducción del precio de venta al público de la gasolina y el diesel medido en dólares, como sucedió a raíz de la depreciación cambiaria, generó una disminución de la tasa del impuesto situación que se compensó con un crecimiento del derecho de extracción de petróleo de tal forma que la carga fiscal del organismo no se vio afectada. Los ingresos no tributarios estuvieron determinados por el incremento real de 47.29% registrado en la recaudación de derechos asociados al crecimiento en el precio de la mezcla del crudo mexicano de exportación, a la favorable evolución del comercio exterior de hidrocarburos y a los efectos de la aplicación del régimen fiscal de PEMEX, que implicó un incremento en los derechos de extracción del petróleo.²¹

En 1997 el mayor crecimiento de los ingresos presupuestales del sector público estuvieron determinados por la evolución del mercado petrolero y las adecuaciones a la estructura tributaria. Del total de los ingresos, el gobierno federal recaudó el 69% de los cuales 42.4% corresponden a los ingresos tributarios, de donde la evolución del ISR se explica entre otras cosas por la exención en el pago del impuesto al activo en beneficio de las pequeñas y medianas empresas, al igual que se amplió el crédito a los asalariados de hasta 3.1 salarios mínimos lo que implicó un costo muy importante en la recaudación.

En cuanto al IVA se vió frenado por la menor captación derivada de la disminución en la tasa del impuesto al consumo del agua, los estímulos al sector

²¹ Primer Informe de Ejecución 1995 (PND 1995-2000) Pág. 175-180

del auto transporte federal y sus aplicaciones únicamente a los intereses reales del crédito al consumo.

El IEPS se incrementó con respecto a 1995, esto debido al incremento al consumo de la gasolina y el diesel.

En el caso de los ingresos no tributarios representaron el 26.6% de los ingresos federales, en este resultado influyó la captación proveniente de los derechos cubiertos por PEMEX al registrarse durante el periodo de referencia un crecimiento de 1.6% del PIB como reflejo principalmente de los mayores volúmenes y precios de exportación de petróleo crudo y petrolíferos y del incremento en las ventas internas de estos últimos productos.²²

En 1998 la menor captación de ingresos públicos, se explica por la reducción del precio de la mezcla del petróleo crudo mexicano de exportación, el cual se cotizó en 38.3% menos que el nivel alcanzado en 1997.

Los recursos provenientes de la actividad petrolera, que se integran a partir de los ingresos propios de PEMEX, los derechos por hidrocarburos pagados por esa entidad al gobierno federal y la captación tributaria participaron con un 29.7% del total de ingresos públicos.

Por otro lado, los ingresos federales representaron el 69.6% del total observándose una reducción en términos reales de 3.7% con respecto al año anterior, este comportamiento se debió a la disminución de los recursos provenientes de la captación no tributaria en 37.4% anual real, debido al descenso del precio de la mezcla mexicana de petróleo crudo de exportación y al

²² Tercer Informe de Ejecución 1997 (PND 1995-2000) Pág. 187-188

hecho de que en 1997 se captaron ingresos extraordinarios muy elevados por la privatización de empresas públicas.

La captación tributaria representó un 51.6% de los ingresos del gobierno federal obteniéndose del ISR 169, 476.4 millones de pesos 4.0%, esto se explica por el mayor volumen de ventas y por el cumplimiento de las medidas de fiscalización.

En el caso del IEPS su evolución estuvo ligada a los mayores recursos generados por el impuesto especial aplicado a diesel y gasolinas.

Analizando los ingresos no tributarios estos participaron con el 18% del total, observándose un decremento real respecto al año anterior. La contracción que experimentaron los derechos asociados a la actividad petrolera y el registro de menores ingresos extraordinarios en el renglón de aprovechamientos explican este comportamiento.

La disminución de los ingresos públicos en 1998, ocasiono que la política de gasto estuviera enmarcada en un contexto de austeridad, lo que fue un obstáculo para fortalecer las acciones de desarrollo social, especialmente para el combate a la pobreza, y destinar mayores recursos a la seguridad pública.

Para el año 2000, los ingresos del sector publico presupuestario tuvieron un incremento real aproximado de 12%, respecto al año anterior, este aumento se explica principalmente por la mayor recaudación proveniente de los impuestos sobre la renta y al valor agregado, gracias a las medidas fiscales aplicadas para fortalecer la recaudación y al crecimiento de la actividad económica, así como por la evolución favorable de los ingresos no tributarios derivados principalmente de los derechos cubiertos por PEMEX a consecuencia de la recuperación del precio internacional del petróleo.

En cuanto a los ingresos del gobierno federal, estos representaron 73.6% de los ingresos totales, observándose un crecimiento aproximado de 19% real comparado con el año anterior, este comportamiento se explica entre otras cosas por el nivel del precio que alcanzó la mezcla mexicana de petróleo crudo de exportación, en los mercados internacionales, la recaudación del ISR y del IVA resultado a su vez del efecto diferido de las modificaciones fiscales vigentes a partir de enero de 1999, y de los cambios realizados a partir de enero de 2000 para combatir prácticas de elusión fiscal.

Los ingresos tributarios representaron 49.3%, del total de ingresos, lo cual implica un crecimiento aproximado de 3.9% en términos reales en comparación del año anterior.

En el que se observó un decremento fue en el IEPS de 22% real aproximado en comparación del año anterior, esto se debe principalmente a la fuerte recuperación de la cotización del petróleo en el mercado internacional lo cual ha propiciado un aumento del precio de las gasolinas y el diesel en el mercado SPOT, ello generó a su vez una importante disminución del impuesto especial que se aplica a estos productos, debido a la mecánica de determinación del gravamen que se calcula usando la diferencia entre el precio al público y el precio internacional.

El rubro de los ingresos no tributarios representó 24.3% lo que significó un crecimiento real aproximado de 78% en relación a lo obtenido en el mismo lapso del año anterior, debido a la evolución favorable de los derechos cubiertos por PEMEX, y esto a su vez al aumento en el precio de exportación de la mezcla mexicana de petróleo, a los mayores precios internos de algunos de los productos petrolíferos que se determinan con referencia a la mezcla internacional, al crecimiento de las ventas internas de petrolíferos y el aumento

del monto a pagar por el Derecho a la Extracción de Petróleo, como resultado de la reducción del IEPS de gasolinas y diesel.²³

A pesar de que fue un año de transición no se observaron disminuciones considerables en ninguno de los rubros componentes del ingreso, por lo que los gastos públicos no sufrieron contracciones considerables, que pudieran afectar el desarrollo de la infraestructura del país.

En 2001, los ingresos presupuestarios del sector público resultaron menores respecto a los estimados en la ley de ingresos de la federación, situación que se debió principalmente a los menores recursos procedentes de la actividad petrolera que descendieron 14.4% real con relación a los de 2000 y 6.6% aproximadamente frente a lo previsto para 2001. El comportamiento de los ingresos petroleros se derivó de la reducción en las ventas internas de petrolíferos y petroquímicos ante el menor crecimiento económico.

Los ingresos del gobierno federal registraron un crecimiento anual real aproximado de 1.7% en tanto que los del sector paraestatal de control presupuestario directo disminuyeron aproximadamente 3% en términos reales. En cuanto a los ingresos tributarios se ubicaron 51.5% del total de los ingresos observándose un incremento gracias al aumento de la eficacia de la recaudación tributaria asociado con la ampliación de la base de contribuyentes y el combate a la evasión y alusión fiscal.

Un rubro destacable en este año fue el IEPS, los ingresos captados mostraron un crecimiento anual real de 26.5%, este comportamiento se explica porque en 2001 los precios del petróleo, gasolina y diesel se redujeron en el mercado internacional y en el mercado SPOT de Houston y conforme al régimen fiscal aplicable a PEMEX vigente en 2001, el IEPS de gasolina y diesel aumentó para

²³ Sexto Informe de Gobierno. 2000. Sexenio 1995-2000.

mantener el precio de venta interno de estos productos dentro del precio programado para esos años.

Un rubro que mostró una reducción real de 16.3% en 2001 fue el de los impuestos a la importación, lo cual tuvo como causa los siguientes factores: la entrada en vigor durante la segunda mitad de 2000 del tratado de libre comercio con la Unión Europea, el menor dinamismo de la actividad económica y la apreciación del peso respecto al dólar.

Por otra parte los ingresos no tributarios representaron el 22.3% de los ingresos totales, porcentaje inferior en 6.6% real aproximado respecto a los ingresos del año previo, esta situación se debió a situaciones como la reducción real anual de 10.1% en los derechos cubiertos por PEMEX, por el menor precio de la mezcla mexicana de petróleo crudo de exportación respecto al año anterior, al igual que a los menores ingresos por el aprovechamiento a los rendimientos excedentes a cargo de PEMEX, 8,260 millones de pesos contra 22,201 millones en 2000, lo que se explica por la obtención de ingresos no recurrentes por 50,375.5 millones de pesos provenientes de operaciones de recompra de deuda y de la recuperación de recursos excedentes de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, BANOBRAS, CAPUFE, ASA, etc.

Se pudo observar en este año una disminución de los ingresos presupuestarios, que ya estaba contemplada en la política de gasto público, por lo que su impacto no afectó de forma considerable las metas sustantivas de gasto social.

Durante 2002 se realizaron algunas modificaciones al marco tributario para incrementar el nivel de recaudación vía impuestos, estas tuvieron como objetivos centrales el fortalecimiento de la recaudación, la promoción de la inversión productiva y la creación de nuevas fuentes de empleo, la simplificación del esquema impositivo y el combate a las prácticas de evasión fiscal.

Las principales reformas a la legislación fiscal durante 2002-2003 fueron:

- Promover la Inversión

En el régimen del ISR se homologaron las tasas máximas de personas físicas y morales en 35%, con lo que se busca hacer más atractiva la inversión nacional y extranjera; se estableció en este mismo impuesto la deducción inmediata para las inversiones que se realicen fuera de las tres grandes zonas metropolitanas del país, este mecanismo se autorizó en dichas áreas cuando se trate de empresas intensivas en mano de obra que utilicen tecnologías sin emisión de contaminantes; se establecieron estímulos fiscales, como fue el caso a los contribuyentes dedicados exclusivamente al transporte terrestre de carga o pasaje que utilicen la red nacional de autopistas de cuota, se les autorizó acreditar contra el ISR o al Impuesto al Activo (IMPAC) hasta el 50% de las cuotas de peaje en autopistas, se estableció un crédito fiscal de 30% contra el ISR a los gastos e inversiones en investigación y desarrollo tecnológico; entre otros.

- Fortalecer los ingresos tributarios

Se generalizó el ISR al eliminarse los regímenes preferenciales que daban lugar a prácticas de elusión fiscal; se modificó el régimen simplificado a un esquema de flujo, mediante el cual se pagará el ISR que resulte de restar a los ingresos del contribuyente las deducciones correspondientes y aplicar la tasa o tarifa del ISR según sean personas físicas o morales; se eliminó la reducción de tasa que aplicaban a los contribuyentes dedicados exclusivamente a la edición de libros; se introdujeron impuestos como: Impuesto Sustitutivo de Crédito al Salario, Impuesto a la Venta de Bienes y Servicios Suntuarios etc.

En fin, fueron muchos cambios y modificaciones que se dieron con el objetivo de fortalecer los ingresos públicos, solo que aquí mencionamos los de mas impacto.

En 2003 las reformas realizadas al marco tributario impulsaron la capacidad recaudatoria del sistema fiscal mexicano, sin embargo esto no fue suficiente con lo que demanda el país, ni con el entorno económico internacional, tanto en lo que se refiere a la consolidación de un esquema fiscal competitivo basado en impuestos de base amplia y de sencillez en su aplicación, como en el fortalecimiento de los ingresos tributarios.

En 2003, se continuó con la simplificación de formatos fiscales, con el uso de la tarjeta tributaria, para realizar los pagos correspondientes, se concluyó la construcción del sistema de cobranza para apoyar el control de los procesos de cobro de los créditos fiscales; se incorporó la Clave Única de Registro de Población (CURP) al RFC, lo cual permitió homologar la identidad de las personas físicas; para combatir el fraude aduanero se implantó el programa Sistema de Valuación de Mercancías de Comercio Exterior (VALUNET), lo que derivó en el reporte de 7,344 transacciones de las cuales 17% presentó irregularidades por subvaluación, triangulación de origen y falsificación y/o alteración de documentos.

En fin los anteriores fueron algunos de los cambios que en materia fiscal se dieron, los cuales han rendido frutos en cuanto a la captación de ingresos.

Los ingresos del sector público presupuestario de 2003, estuvieron determinados por la recuperación de la recaudación tributaria lo cual se derivó del incremento de los impuestos sobre la renta el IVA y el IEPS; La participación de los ingresos no tributarios fue de 22.9% esto gracias, entre otras cosas a que los aprovechamientos crecieron en términos reales en 75% aproximadamente, respecto a 2002, a que los ingresos petroleros crecieron como resultado de la favorable evolución del precio del petróleo en los mercados internacionales, del mayor volumen de exportación de este producto y de la depreciación del peso

frente al dólar estadounidense, así como el aumento en el volumen de ventas internas de petrolíferos; en cambio el IEPS a gasolinas y diesel resultó menor en 25.4% real a 2002, esto se debió a que los precios de las gasolinas y el diesel en el mercado SPOT de Houston fueron superiores a los de 2002, lo que propició que el impuesto especial disminuyera para mantener el precio programado de venta interna para estos productos.

Se observa que en contraste con los ingresos tributarios, los no tributarios disminuyeron 18.3% anual real como consecuencia de la obtención de un menor monto de ingresos no recurrentes, respecto a los captados en 2002. Estos ingresos fueron inferiores en aproximadamente 18.3% real respecto a 2002, esta contracción se explica porque en 2003 el monto captado por ingresos no recurrentes ascendió a 46, 787 millones de pesos en tanto que en 2002 se obtuvieron 63, 542 millones; estos ingresos se integran principalmente por el remanente de los recursos obtenidos conforme a lo señalado en el decreto por el que reforma la ley de los sistemas de ahorro para el retiro, por el aprovechamiento pagado por BANOBRAS por la garantía que le otorga sus pasivos el gobierno federal y por el remanente de operaciones de Banco de México.²⁴

Con las experiencias de los años anteriores, para 2004 se determinó necesario continuar con modificaciones al marco tributario con la finalidad de hacerlo más eficiente, por lo que entre las principales modificaciones encontramos:

- o Reducción de las tasas máximas del ISR para personas físicas y morales de 34 a 33%.

²⁴ Tercer informe de Ejecución 2003 (PND 2001-2006) Pág. 153-159

- Deducción de la participación de los trabajadores en las utilidades (PTU) pagada hasta por el 40% del monto en que exceda a las deducciones exentas relacionadas con la prestación de servicios personales subordinados.
- Reducción de 30 a 20% del descuento en la tasa del ISR aplicable a los editores de libros.
- Aplicación de la tasa de 0% en el IVA a los servicios de hotelería y conexos prestados por empresas hoteleras a turistas extranjeros que participen exclusivamente en congresos, convenciones, exposiciones o ferias.

Pero no solo se dieron modificaciones fiscales, sino también se buscó simplificar y mejorar la seguridad jurídica, se establecieron medidas para combatir la evasión y elusión fiscal, como la derogación de la disposición que exentaba del pago de ISR a las gratificaciones percibidas por los trabajadores al servicio de la federación y de las entidades federativas, se eliminó la exención en el IVA a quienes tributaban en el régimen de pequeños contribuyentes del ISR, por lo que ahora deben aplicar al valor estimado de sus actividades un coeficiente de valor agregado y enterar pagos mensuales, entre otras.

En el cuadro 3, se observan los mismos rubros y cifras que en el cuadro 1, pero ahora de forma porcentual, mostrándonos la participación de cada uno de ellos en el total de ingresos presupuestarios en el mismo periodo de estudio.

Cuadro 3

INGRESOS PÚBLICOS 1995-2004 (ESTRUCTURA PORCENTUAL)

CONCEPTOS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos Presupuestarios	100.0%									
I. Gobierno Federal	66.9%	67.6%	69.0%	69.6%	70.5%	73.6%	73.9%	71.3%	70.8%	71.7%
I.1 Tributarios	40.7%	38.9%	42.4%	51.6%	54.5%	49.3%	51.5%	52.5%	47.9%	43.5%
ISR 1/	17.6%	16.7%	18.3%	21.6%	22.6%	21.9%	22.5%	22.9%	21.1%	19.5%
IVA	12.4%	12.4%	13.3%	15.3%	15.8%	16.1%	16.4%	15.7%	15.9%	16.1%
IEPS	6.6%	5.1%	6.2%	9.8%	11.2%	6.9%	8.7%	9.8%	7.4%	4.8%
Tenencia	0.7%	0.7%	0.8%	0.9%	0.8%	0.7%	0.8%	0.8%	0.8%	0.7%
ISAN	0.2%	0.0%	0.1%	0.3%	0.4%	0.4%	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%
Importaciones	2.7%	2.6%	2.5%	2.7%	2.9%	2.8%	2.3%	2.0%	1.7%	1.7%
Exportaciones	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Accesorios	0.5%	1.3%	1.2%	1.0%	0.9%	0.5%	0.5%	0.6%	0.4%	0.3%
Suntuarios							0.1%	0.0%		
ISCAS							0.1%	0.5%		
Otros 2/	0.0%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%
I.2 No tributarios	26.2%	28.7%	26.6%	18.0%	16.0%	24.3%	22.4%	18.8%	22.9%	28.2%
Derechos	16.6%	19.5%	17.9%	13.4%	11.1%	17.9%	16.0%	11.5%	16.9%	20.9%
Hidrocarburos	15.4%	18.3%	16.6%	11.3%	9.5%	16.6%	14.8%	10.1%	15.7%	20.0%
Otros	1.2%	1.2%	1.3%	2.1%	1.7%	1.3%	1.3%	1.3%	1.2%	0.9%
Productos	2.1%	1.2%	1.1%	1.5%	0.8%	0.6%	0.5%	0.4%	0.3%	0.3%
Aprovechamientos 3/	7.5%	7.9%	7.6%	3.1%	4.0%	5.8%	5.8%	7.0%	5.7%	7.0%
Contribuciones de Mejoras	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
II. Organismos y Empresas	33.1%	32.4%	31.0%	30.4%	29.5%	26.4%	26.1%	28.7%	29.2%	28.3%
PEMEX	11.8%	12.6%	11.5%	10.5%	10.6%	8.5%	8.1%	10.8%	11.0%	10.8%
CFE	6.8%	6.8%	7.3%	8.1%	8.1%	8.1%	7.9%	8.1%	8.8%	8.7%
IMSS	9.3%	8.3%	7.6%	7.3%	7.4%	7.3%	7.5%	7.3%	7.2%	6.9%
ISSSTE	1.8%	1.7%	1.8%	2.0%	2.1%	1.8%	1.9%	1.8%	1.6%	1.6%
Otros	3.4%	2.9%	2.8%	2.4%	1.3%	0.7%	0.7%	0.8%	0.6%	0.2%

1/ Incluye Impuesto al Activo.

2/ Incluye impuestos sobre erogaciones; adquisición de inmuebles; seguros; campañas sanitarias; loterías; y otros no comprendidos.

3/ Incluye ingresos por desincorporaciones.

FUENTE: ESTADÍSTICAS HISTÓRICAS DE INGRESOS PÚBLICOS 1995-2004. CON BASE EN DATOS DE CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL 1981-2006. SHCP.

De lo se anterior se deduce que la mayor captación de ingresos por parte del gobierno federal se dio entre el año 2000 y 2001 con un 73.6 y un 73.9% respectivamente; esto a pesar de ser los dos primeros años de un periodo de transición entre la administración Zedillista y Foxista.

En relación a los ingresos tributarios su participación mayor fue en 1999 con un 54.5% y en 2002 con un 52.5% esto gracias a las reformas fiscales instrumentadas a partir de 1998; en cuanto a los ingresos no tributarios los años donde se observa mayor participación son 1996 con 28.7% y 2004 con 28.2%

en el primero debido a que hubo un ligero repunte en los derechos y aprovechamientos obtenidos de PEMEX, en cuanto a 2004 se debió a que existieron mayores remanentes e ingresos extraordinario por parte de PEMEX; en relación organismos y empresas paraestatales la mayor participación se observa entre los años 1995 con un 33.1% y 1996 con 32.4%.

En general la variación porcentual real de cada uno de los rubros se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 4

INGRESOS PÚBLICOS 1995-2004 (VARIACIÓN PORCENTUAL REAL)

CONCEPTO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos Presupuestarios	-7.5%	6.0%	7.9%	-7.9%	6.2%	10.0%	1.8%	2.0%	6.3%	4.3%
I. Gobierno Federal	-7.7%	7.2%	10.1%	-7.1%	7.5%	14.9%	2.2%	-1.5%	5.6%	5.7%
I.1 Tributarios	-23.0%	1.5%	17.5%	12.1%	12.1%	-0.5%	6.3%	4.0%	-3.0%	-5.3%
ISR 1/	-24.2%	0.8%	18.1%	8.7%	10.8%	6.8%	4.2%	4.3%	-2.4%	-3.5%
IVA	-2.5%	6.5%	15.2%	6.3%	9.6%	11.9%	3.8%	2.0%	7.4%	5.6%
IEPS	-33.5%	-18.3%	29.8%	46.4%	21.0%	-31.8%	28.2%	15.1%	-20.3%	-31.8%
Tenencia	-27.3%	4.7%	15.8%	1.0%	0.3%	-2.6%	16.2%	5.8%	-2.8%	-1.0%
ISAN	-55.3%	-98.8%	6706.5%	127.2%	33.2%	20.7%	-5.7%	-7.3%	-10.6%	8.2%
Importaciones	-36.4%	1.9%	3.5%	2.9%	10.4%	7.4%	-16.9%	-11.9%	-9.0%	3.4%
Exportaciones	16.7%	-40.2%	-99.3%	138.3%	-5.2%	182.5%	-90.1%	-29.9%	53.6%	-62.3%
Accesorios	-61.7%	185.4%	3.1%	-28.5%	2.5%	-45.2%	4.7%	29.7%	-35.0%	-12.9%
Suntuarios								-86.8%		
ISCAS								509.8%		
Otros 2/	-94.0%	1585.8%	36.2%	-53.7%	-15.5%	22.8%	-34.1%	-19.5%	-67.7%	1702.2%
I.2 No tributarios	33.3%	16.0%	0.1%	-37.7%	-5.9%	67.4%	-6.3%	-14.1%	29.4%	28.6%
Derechos	43.3%	24.3%	-1.3%	-30.8%	-12.0%	76.9%	-8.8%	-27.0%	56.4%	29.5%
Hidrocarburos	51.4%	25.9%	-2.1%	-37.1%	-11.5%	93.4%	-9.7%	-30.0%	64.5%	33.2%
Otros	-13.6%	5.1%	10.5%	50.4%	-14.8%	-16.9%	2.9%	7.7%	-4.7%	-18.7%
Productos	86.6%	-37.9%	0.4%	23.3%	-43.2%	-17.5%	-13.9%	-26.0%	-9.3%	-1.1%
Aprovechamientos 3/	7.7%	12.6%	3.3%	-63.0%	39.6%	58.7%	2.1%	22.4%	-13.0%	27.8%
Contribuc. de Mejoras	3816.6%	-58.9%	332.2%	-44.2%	2.0%	-2.4%	3.4%	1.2%	-8.8%	-1.5%
II. Organismos y Emp. 4/	-7.2%	3.7%	3.2%	-9.8%	3.1%	-1.5%	0.8%	11.9%	8.3%	1.0%
PEMEX	10.3%	13.8%	-1.5%	-16.4%	7.1%	-11.3%	-2.8%	35.5%	8.0%	2.3%
CFE	-0.7%	6.6%	15.7%	2.1%	6.3%	9.9%	-1.3%	4.2%	15.4%	4.3%
IMSS	-18.8%	-5.2%	-2.3%	-10.9%	7.6%	7.7%	5.3%	-1.4%	6.0%	-0.2%
ISSSTE	14.7%	0.1%	11.3%	4.7%	7.3%	-4.0%	6.2%	-3.4%	-1.8%	4.3%
Otros	-33.3%	-10.6%	4.6%	-19.9%	-41.9%	-42.0%	7.1%	9.7%	-17.9%	-64.4%

1/ Incluye Impuesto al Activo.

2/ Incluye impuestos sobre erogaciones; adquisición de inmuebles; seguros; campañas sanitarias; loterías; y otros no comprendidos.

3/ Incluye ingresos por desincorporaciones. Para 1991 y 1992 incluye ingresos por 29 mil 913.8 y 29 mil 356.8 mdp, respectivamente, por concepto de la venta de Telmex y bancos.

4/ Para efectos de consolidación de cifras, se excluyen las aportaciones al ISSSTE, derechos de ASA, CAPUFE y LOTENAL.

FUENTE: ESTADÍSTICAS HISTÓRICAS DE INGRESOS PÚBLICOS 1995-2004. CON BASE EN DATOS DE CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL.

Se muestra como en los años 1995 y 1998 los ingresos presupuestarios no crecieron en términos reales más bien hubo un decremento en el primer año de 7.5% con respecto al anterior y en el segundo de 7.9% con respecto a 1997, en el primer caso se debió al impacto de la crisis económica derivada de la devaluación de la moneda en 1994 y en el segundo de la reducción de los ingresos petroleros por la disminución del precio internacional del petróleo observada en ese año.

Cabe señalar que en 1995 la mayoría de los rubros componentes de los ingresos, salvo los ingresos no tributarios tuvieron un decremento debido a la crisis económica iniciada en 1994, iniciando su recuperación a partir de 1996.

En cuanto a los ingresos tributarios se observa que para 2003 y 2004 se muestra un decremento de 3.0 y 5.3% respectivamente, esto a pesar de las modificaciones fiscales que se dieron a partir de 1999 y que se suponía iban a tener un impacto positivo en los años subsecuentes.

En cuanto a los ingresos no tributarios se observa un decremento en 1998 de 37.7% debido a como ya se había mencionado anteriormente a la baja de los precios internacionales del petróleo.

En el año 2000 y 2001 también hubo decrementos en el primero de 6.3 y en el segundo de 14.1% esto debido también a las fluctuaciones de los precios internacionales del petróleo.

Se considera que fueron varios factores los que determinaron el nivel de ingreso en el periodo de estudio, pero destacan tres como los más importantes.

1. La crisis económica de fines de 1994, provocada por la devaluación de la moneda.

2. Las fluctuaciones del precio internacional del petróleo.

3. Las modificaciones al marco tributario en 1995-6 y las iniciadas en 1999-2003.

En el cuadro 5 se observa la participación de los ingresos públicos como porcentaje del PIB.

Cuadro 5

INGRESOS PÚBLICOS 1995-2004 (PORCENTAJES DEL PIB)

CONCEPTOS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos Presupuestarios	22.8%	23.0%	23.2%	20.3%	20.8%	21.5%	21.9%	22.1%	23.2%	23.2%
I. Gobierno Federal	15.2%	15.5%	16.0%	14.2%	14.7%	15.8%	16.2%	15.8%	16.4%	16.6%
I.1 Tributarios	9.3%	8.9%	9.8%	10.5%	11.3%	10.6%	11.3%	11.6%	11.1%	10.1%
ISR 1/	4.0%	3.8%	4.2%	4.4%	4.7%	4.7%	4.9%	5.1%	4.9%	4.5%
IVA	2.8%	2.9%	3.1%	3.1%	3.3%	3.4%	3.6%	3.5%	3.7%	3.7%
IEPS	1.5%	1.2%	1.4%	2.0%	2.3%	1.5%	1.9%	2.2%	1.7%	1.1%
Tenencia	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
ISAN	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Importaciones	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%	0.5%	0.4%	0.4%	0.4%
Exportaciones	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Accesorios	0.1%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Suntuarios							0.0%	0.0%		
ISCAS							0.0%	0.1%		
Otros 2/	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
I.2 No tributarios	6.0%	6.6%	6.2%	3.7%	3.3%	5.2%	4.9%	4.2%	5.3%	6.6%
Derechos	3.8%	4.5%	4.1%	2.7%	2.3%	3.8%	3.5%	2.5%	3.9%	4.9%
Hidrocarburos	3.5%	4.2%	3.8%	2.3%	2.0%	3.6%	3.2%	2.2%	3.6%	4.6%
Otros	0.3%	0.3%	0.3%	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%
Productos	0.5%	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Aprovechamientos 3/	1.7%	1.8%	1.8%	0.6%	0.8%	1.2%	1.3%	1.5%	1.3%	1.6%
Contribuciones de Mejoras	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
II. Organismos y Empresas 4/	7.5%	7.4%	7.2%	6.2%	6.1%	5.7%	5.7%	6.4%	6.8%	6.6%
PEMEX	2.7%	2.9%	2.7%	2.1%	2.2%	1.8%	1.8%	2.4%	2.5%	2.5%
CFE	1.5%	1.6%	1.7%	1.7%	1.7%	1.7%	1.7%	1.8%	2.0%	2.0%
IMSS	2.1%	1.9%	1.8%	1.5%	1.5%	1.6%	1.6%	1.6%	1.7%	1.6%
ISSSTE	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%
Otros	0.8%	0.7%	0.6%	0.5%	0.3%	0.1%	0.2%	0.2%	0.1%	0.0%

1/ Incluye Impuesto al Activo.

2/ Incluye impuestos sobre erogaciones; adquisición de inmuebles; seguros; campañas sanitarias; loterías; y otros no comprendidos.

3/ Incluye ingresos por desincorporaciones.

4/ Para efectos de consolidación de cifras, se excluyen las aportaciones al ISSSTE, derechos de ASA, CAPUFE y LOTENAL.

FUENTE: ESTADÍSTICAS HISTÓRICAS DE INGRESOS PÚBLICOS 1995-2004. CON BASE EN DATOS DE CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL. 1981-2004.

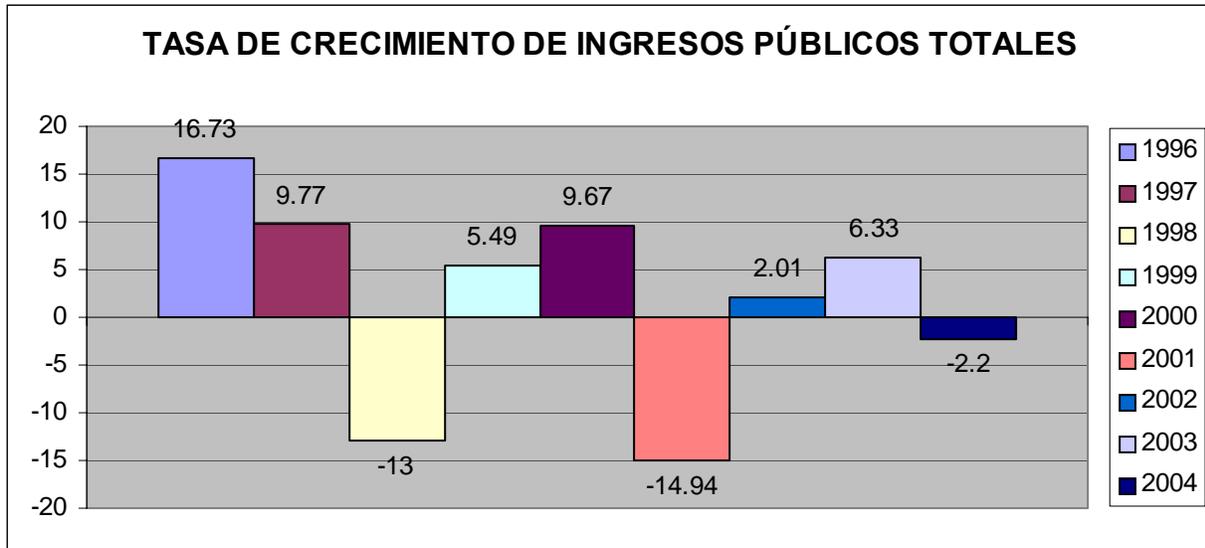
Derivado del análisis se concluye que en 1997, 2000, 2003 y 2004, han sido los años en los que la participación de los ingresos presupuestarios en el PIB han sido mayores 23.2%, en cuanto al gobierno federal su mayor participación se observo entre 2003 y 2004 con un 16.4 y 16.6% respectivamente, de los

anteriores los ingresos tributarios con mayor participación se ubicaron en los años 1999 con 11.3%, 2001 con 11.3% y 2002 con 11.6%; los ingresos no tributarios tuvieron su mayor participación en los años 1996 con 6.5% y 2004 con 6.6% también; en cuanto a organismos y empresas paraestatales su mayor porcentaje de participación se observa entre 1995 y 1996 con 7.5 y 7.4% respectivamente, las características que determinaron esta participación ya han sido mencionadas anteriormente al describir los factores determinantes del nivel de ingreso.

Para tener una idea más clara sobre las variaciones reales de los ingresos totales de un año respecto a otro y las variaciones de ingresos petroleros con respecto a los ingresos totales en el periodo de estudio, se presenta el siguiente cuadro comparativo y las tasas medias de crecimiento que observaron.

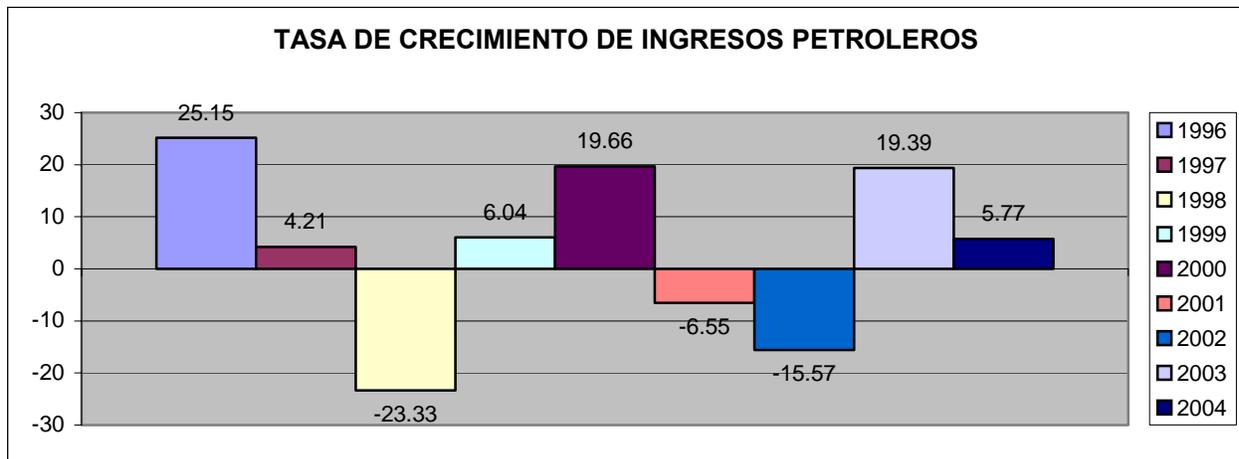
CUADRO COMPARATIVO DE INGRESOS PÚBLICOS TOTALES E INGRESOS PETROLEROS Y TASAS DE CRECIMIENTO 1995-2004

AÑO	INGRESOS PUBLICOS TOTALES (PRECIOS DE 2003)	INGRESOS PETROLEROS (PRECIOS DE 2003)	TASA DE CRECIMIENTO INGRESOS PUBLICOS TOTALES	TASA DE CRECIMIENTO INGRESOS PETROLEROS
1995	1,345,016.70	446,314.61		
1996	1,570,070.50	558,574.63	16.73	25.15
1997	1,723,472.50	582,099.92	9.77	4.21
1998	1,499,369.80	446,267.68	-13	-23.33
1999	1,581,764.90	473,223.93	5.49	6.04
2000	1,734,843.10	566,283.79	9.67	19.66
2001	1,475,526.20	529,176.21	-14.94	-6.55
2002	1,505,239.40	446,751.75	2.01	-15.57
2003	1,600,589.80	533,420.80	6.33	19.39
2004	1,565,318.30	564,220.49	-2.2	5.77



En cuanto a ingresos públicos totales se observa, que los menores crecimientos se dan en los años 1999, 2002 y 2004, por las situaciones y factores que ya anteriormente se han descrito; los decrementos se observan en los años 1998 y 2001, a raíz principalmente de los menores ingresos petroleros obtenidos debido a la baja en los precios internacionales del petróleo de esos años, las consecuencias que estos tuvieron se vieron reflejadas en reducción de gasto en áreas no prioritarias, pero sin afectar al gasto destinado para el desarrollo de la infraestructura social, las inversiones en infraestructura de PEMEX y los recursos del fondo de estabilización de los ingresos petroleros.

En relación a los ingresos petroleros su crecimiento se observa en la siguiente grafica.



Los factores determinantes de estos resultados, como anteriormente se ha señalado, son principalmente la baja en los precios internacionales del petróleo para los años 1998, 2001 y 2002, y su recuperación para los años 1999, 2000, 2003 y 2004.

2.3. Impacto de los Ingresos Petroleros en las Finanzas Públicas.

Para tener una idea más certera de la participación de PEMEX en los ingresos presupuestarios totales, se presenta a grandes rasgos lo que ha sido esta paraestatal, de ahí continuaremos con la elaboración de dos modelos por mínimos cuadrados y gráficas que demuestren el impacto y grado de dependencia que tienen los ingresos totales de los ingresos petroleros y su significado respecto al PIB.

Petróleos Mexicanos (PEMEX) es una empresa que fue creada por decreto presidencial en junio de 1938, como organismo público descentralizado del gobierno federal, de carácter técnico, industrial y comercial con personalidad jurídica y patrimonio propios.²⁵

Constitucionalmente es considerada entidad estratégica y por lo tanto actividad económica exclusiva del estado, debido a que realiza la administración, aprovechamiento, transformación, comercialización y la conservación de un recurso no renovable de interés para la soberanía nacional y de gran trascendencia en la estructura económica del país.²⁶

De 1938 a 1950, PEMEX logró consolidar la modernización de la industria petrolera, con recursos propios y al mismo tiempo, reestructurar y relocalizar la planta productiva para orientarla al mercado interno. De 1951 a 1975, fue un

²⁵ Origen y Naturaleza de la Modernización de Petróleos Mexicanos. Leos Chávez Héctor. Pág. 11

²⁶ El Petróleo es por Ley Propiedad de la Nación y su Control y Explotación esta Reservada en Exclusividad para el Estado quien por Conducto de PEMEX Realiza el Dominio Directo. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 27, Párrafo Cuarto.

fuerte impulsor de la estrategia de sustitución de importaciones, al desarrollar aceleradamente la industria petroquímica.

Durante 1976 a 1982 (auge petrolero), se logró expandir, desarrollar y transformar notablemente la magnitud y relevancia de la industria petrolera convirtiéndose en el detonante del dinamismo económico nacional mediante, crecientes estímulos de inversiones, incorporación de nuevas reservas, mayor producción de crudo y penetración en el mercado internacional de crudo.

De 1983 a 1988 los objetivos de PEMEX se orientan a consolidar las capacidades y logros de la etapa previa tratando de racionalizar la actividad petrolera, a la vez que se hicieron esfuerzos por reducir la dependencia económica nacional del petróleo, pues con la caída de los precios internacionales del petróleo entre 1981-1985, se observó el efecto negativo sobre las finanzas públicas y en específico sobre los ingresos públicos totales.

De 1990 a 2004 se da un impulso a la modernización administrativa y operativa de PEMEX, procurando integrar a la empresa con mayor eficiencia a las corrientes internacionales de comercio, inversiones y tecnología; además se intenta hacer a la economía menos vulnerable a las fluctuaciones de los precios del petróleo.

A finales de 1998, los precios del crudo cayeron nuevamente (como en 1981-1982), llegando las mezclas mexicanas a cotizarse alrededor de los ocho dólares por barril (db), afectando de manera importante las finanzas públicas, el gobierno federal tuvo que recurrir a recortes en su gasto para no generar inflación debido al déficit presupuestal.

La baja en los precios del petróleo se debió principalmente a la sobreoferta generada por la disminución del consumo europeo y al fortalecimiento de los

productores independientes como China y Nigeria; al incremento de la producción de los países de la OPEP y de los de América Latina como Venezuela y México. La crisis financiera Asiática de los 90's. hizo que estos países redujeran de manera importante la demanda de hidrocarburos.

Ante estos hechos a mediados de 1999, países de la OPEP y productores independientes como México y Noruega acordaron reducir la producción y exportación con el fin de incrementar el precio del barril; desde entonces tanto el precio como la producción se han ido incrementando.²⁷

En México la dependencia financiera excesiva de los derechos sobre hidrocarburos (que en 2004 llegó a contribuir con el 38.7% del total de los ingresos del gobierno federal) y la sobrecarga fiscal (que hasta 2004 es de 60.8%) han colocado a PEMEX en una situación financiera crítica, llevándola a alcanzar un alto nivel de endeudamiento en comparación con otras empresas petroleras del mundo, además, estas situaciones le han restado competitividad internacional, pues la relación Pasivo/Activo de la empresa para el año de 2004, alcanzó el 95%.

México tradicionalmente ha sido un tomador de precios, no participa en el control de precios establecido por la OPEP. Esto porque se busca ser menos dependiente del petróleo en las finanzas publicas por lo que ha determinado disminuir la participación de la industria petrolera en el PIB.

En el periodo 1995-2004, se observa una marcada dependencia de los ingresos del Estado respecto a los ingresos petroleros, en un promedio de 32.4%, lo cual significa que es alta y en el momento de una disminución de los precios internacionales del petróleo y por consiguiente en los ingresos federales se crea

²⁷ Tesis "Desempeño Operativo y Financiero de Petróleos Mexicanos 1992-2000" Clavellina Miller José Luis. Pág. 20-21.

un obstáculo no previsto para alcanzar los objetivos de la política económica nacional. En el cuadro 6 se pueden observar los principales rubros que componen los ingresos petroleros.

Cuadro 6

**PARTICIPACIÓN DE LOS INGRESOS PETROLEROS RESPECTO A LOS
INGRESOS PÚBLICOS TOTALES 1995-2004
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)**

CONCEPTOS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total	418,882.6	580,722.0	737,180.9	783,045.9	956,683.1	1,179,918.9	1,271,646.3	1,387,500.4	1,600,589.8	1,771,314.2
Petroleros	138,997.1	206,600.0	248,981.6	233,063.3	286,215.3	385,146.6	386,579.1	410,037.7	533,420.8	637,360.4
Gob. Federal	89,698.5	133,246.8	163,941.3	150,996.9	185,049.5	284,555.1	283,055.2	260,006.1	357,644.2	446,588.4
IEPS	17,329.2	20,412.4	34,383.7	61,620.9	87,461.1	66,210.9	87,188.5	112,221.4	87,579.4	53,334.5
Imp. a los Rend. Petr.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos	64,474.5	106,104.4	122,237.5	88,778.0	90,465.0	196,143.2	187,606.7	140,495.7	250,744.3	354,381.8
Aprov. s/ Rend. Exc.	7,894.8	6,730.0	7,320.1	598.0	7,123.4	22,201.0	8,260.0	7,289.0	19,320.5	38,872.1
Pemex	49,298.6	73,353.2	85,040.3	82,066.4	101,165.8	100,591.5	103,523.9	150,031.6	175,776.6	190,772.0
No Petroleros	279,885.5	374,122.0	488,199.3	549,982.6	670,467.8	794,772.3	885,067.2	977,462.7	1,067,169.0	1,133,953.8

FUENTE: ESTADÍSTICAS HISTÓRICAS DE INGRESOS PÚBLICOS. 1980-2004. CON BASE EN DATOS DE CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL 1980-2006.

Del anterior cuadro se derivan los porcentajes del cuadro 7 donde se observa la participación de los rubros que componen a los ingresos petroleros para cada año del periodo de estudio, observándose que los mayores porcentajes de participación de los ingresos petroleros son 1996 con 35.6%, 1997 con 33.8% y 2004 con 36%, por lo que se puede ver que más de una tercera parte de los ingresos públicos totales provienen de la actividad petrolera. Cabe señalar que la tendencia que se observa es que el porcentaje de participación de los ingresos petroleros en los ingresos presupuestales va en aumento, pues de 33.3% en 2003 pasamos a 36% en 2004.

Cuadro 7

PARTICIPACIÓN DE LOS INGRESOS PETROLEROS RESPECTO A LOS INGRESOS TOTALES 1995-2004.

(ESTRUCTURA PORCENTUAL)

CONCEPTOS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total	100.0%									
Petroleros	33.2%	35.6%	33.8%	29.8%	29.9%	32.6%	30.4%	29.6%	33.3%	36.0%
Gobierno Fed.	21.4%	22.9%	22.2%	19.3%	19.3%	24.1%	22.3%	18.7%	22.3%	25.2%
IEPS	4.1%	3.5%	4.7%	7.9%	9.1%	5.6%	6.9%	8.1%	5.5%	3.0%
Derechos	15.4%	18.3%	16.6%	11.3%	9.5%	16.6%	14.8%	10.1%	15.7%	20.0%
Rend. Exc. PEMEX	1.9%	1.2%	1.0%	0.1%	0.7%	1.9%	0.6%	0.5%	1.2%	2.2%
Pemex	11.8%	12.6%	11.5%	10.5%	10.6%	8.5%	8.1%	10.8%	11.0%	10.8%
No Petroleros	66.8%	64.4%	66.2%	70.2%	70.1%	67.4%	69.6%	70.4%	66.7%	64.0%

FUENTE: ESTADÍSTICAS HISTÓRICAS DE INGRESOS PÚBLICOS 1980-2004. CON BASE EN DATOS DE CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL 1980-2006. SHCP.

Debemos tener presente que los precios internacionales del petróleo predeterminados y fijos no existen, México no debería sustentar sus finanzas en una industria petrolera, ya hemos tenido las experiencias de principios de los ochentas y durante 1998, donde cayó el alto precio del petróleo, ocasionando grandes daños a los ingresos públicos y por consiguiente recortes al gasto, minando con esto el desarrollo de la economía.

El petróleo en algún momento perderá vigencia como recurso estratégico mundial. Observemos como están surgiendo automóviles que no funcionan con gasolina y que cada vez ganan más terreno, por lo que el mercado más importante del petróleo puede colapsarse; además las nuevas tecnologías de los países desarrollados hacen que cada vez se consuman menos cantidades de hidrocarburos; por lo que es necesario buscar nuevas fuentes de ingresos estables que permitan independizar a los ingresos presupuestales de los petroleros, o que se sustituya o modifique la estructura financiera, operativa y fiscal de PEMEX.

Noruega es un país que hizo grandes reformas a su industria petrolera, lo que le ha valido el éxito en su desarrollo económico, aquí gran parte de la renta petrolera no se canaliza al gasto corriente, sino más bien se busca canalizarlo a la inversión productiva.

Noruega empezó a producir petróleo en 1971, no les iba mal siendo importadores, pero cuando se convirtieron en exportadores netos, sabedores de que un recurso no renovable no puede ser el sustento del desarrollo, decidieron esterilizar el producto de las ventas del petróleo en su fondo petrolero (ahora fondo de pensiones), que tiene 236 mil millones de dólares para sus 4.6 millones de habitantes y que crece día con día. De esta forma están transformando petróleo en ahorro sin perder competitividad y su PIB per cápita es ahora de los más altos del mundo, 36% mayor al de EU en 2004, situación que no va a cambiar cuando se conviertan en importadores.

Exportar petróleo sin reemplazar toda la producción con reservas probadas convierte rápidamente a cualquier país en importador. Si el producto de la exportación no se transforma en ahorro e infraestructura, sino se derrocha en gasto corriente y se usa como colateral para adquirir más deuda y para apreciar la moneda e incrementar importaciones (perdiendo competitividad) el país va directo a una crisis, como en 1982.

Estructura Organizacional de Pemex.

A partir de 1993 y de acuerdo con la nueva concepción de las grandes empresas, PEMEX se divide y se crean cuatro subsidiarias por líneas de negocios, y un órgano corporativo: PEMEX Exploración y Producción (PEP), PEMEX Refinación, PEMEX Gas y Petroquímica Básica y PEMEX Petroquímica. Lo anterior con el objeto de modernizarse y crear unidades independientes generadoras de utilidades y quizá, como el primer paso para

desincorporar la petroquímica (secundaria principalmente) y la refinación de petróleo, de la administración pública federal. Se pasa de una orientación monopólica y volumétrica a una orientación económica por unidades de negocio generadoras de utilidades (o pérdidas).

En los últimos años la paraestatal se ha enfrentado a un entorno internacional de creciente competitividad y globalización, ante ello PEMEX decide dividirse y formar cuatro empresas subsidiarias dentro de un proceso organizacional y productivo.

La idea se ha orientado a sustituir la antigua estructura de gran magnitud y centralizada por unidades de negocio como lo hacen los principales competidores que se tienen a nivel internacional.

Del total de los ingresos brutos de la paraestatal PEMEX exploración y producción contribuyó con aproximadamente el 49% durante el periodo de estudio, lo cual indica que esta subsidiaria es la más importante en lo referente a ingresos dentro de todo el corporativo, PEMEX refinación participó con el 30% aproximadamente y PEMEX petroquímica con el 4.8% aproximadamente, PEMEX gas y petroquímica tuvo una participación en los ingresos totales del periodo del 13.8% aproximadamente y el corporativo contribuyó con apenas el 1.87% aproximadamente.

Dichas participaciones cambian cuando nos referimos a las utilidades de operación en la cual PEMEX Exploración y Producción participó con más del 100% a lo largo del periodo de estudio, es decir dicha empresa cubre las pérdidas que generan las otras subsidiarias, generalmente PEMEX Refinación y PEMEX Petroquímica, las cuales tienen participaciones dentro de las utilidades de operación de -3.86 y -1.45% respectivamente en el total del periodo

estudiado; PEMEX Gas y Petroquímica básica participó con el 1.51% dentro del mismo rubro.

En cuanto a los egresos la mayor participación la tiene PEMEX Refinación con cerca del 50% del total de los egresos a lo largo del periodo estudiado, seguida de PEMEX Gas y Petroquímica básica con el 20.9% y PEP con el 18%, las participaciones porcentuales de PEMEX Petroquímica y del Corporativo son relativamente pequeñas pues representan el 8.4 y el 2.9% respectivamente.

Vale la pena aclarar que los gastos de PEMEX Refinación son altos debido a que el petróleo crudo que necesita como insumo para realizar sus actividades lo compra a PEP a un precio equivalente al establecido en el mercado internacional para la mezcla mexicana de petróleo crudo.

En el cuadro 8 se muestra la participación de los ingresos petroleros como porcentajes del PIB.

Cuadro 8

**DESGLOSE DE INGRESOS PETROLEROS DEL SECTOR PÚBLICO 1995-2004
(PORCENTAJE DEL PIB)**

Año	Total	IEPS Gasolina	Derechos sobre Hidrocarburos	Ingresos Propios PEMEX	Aprov. sobre Rendimientos Excedentes
1995	7.6	0.9	3.5	2.7	0.4
1996	8.2	0.8	4.2	2.9	0.3
1997	7.8	1.1	3.8	2.7	0.2
1998	6.1	1.6	2.3	2.1	0.0
1999	6.2	1.9	2.0	2.2	0.2
2000	7.0	1.2	3.6	1.8	0.4
2001	6.7	1.5	3.2	1.8	0.1
2002	6.5	1.8	2.2	2.4	0.1
2003	7.7	1.3	3.6	2.5	0.3
2004	8.3	0.7	4.6	2.5	0.5

Fuente: Elaborado por la CEFP de la H. Cámara de Diputados con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2004.

Los años en los que se observa mayor participación por parte de los ingresos petroleros fue 1996 con 8.2%, 1997 con 7.8%, 2003 con 7.7 y 2004 con 8.3, el factor que más ha influido a que el nivel de ingresos petrolero tenga estas características es la mayor obtención de ingresos de las ventas internacionales de la mezcla mexicana de petróleo, gracias al incremento en los precios internacionales del mismo.

En el siguiente modelo se muestra la importancia de los ingresos petroleros en el PIB.

Para su realización se tomaron series de datos desde 1980 hasta 2004, los cuales se deflactaron a precios de 1993, para tener series en cifras constantes.

Las series de datos se pueden consultar en el anexo 1.

Se consideraron los siguientes datos y variables:

Bo = constante.
PIB= Producto Interno Bruto (variable dependiente).
YP = Ingresos Petroleros (variable independiente).
e= error estimado (por variables no incluidas en modelo).
i= periodo de estudio 1980...2004
t tablas= se considera que tiene un rango de 95% de nivel de significancia, lo cual equivale a 1.96.
t estadística= a un nivel de error del 5%, si es mayor a 1.96, entonces el parámetro calculado es significativo. o esta en el 95% del rango de certeza, lo que significa que entre más se aleje de 1.96, positivamente el rango de incidencia es mejor y se logra demostrar que si hay incidencia sobre la variable dependiente.
Probabilidad, esta debe ser menor a .05 porque se esta dando un margen de error de 5 por ciento y un nivel de significancia de 95 por ciento.
R cuadrada o coeficiente de determinación, explica el porcentaje de valor que tiene la variable independiente con respecto a la dependiente.

Modelo de Correlación entre los ingresos petroleros y el PIB en el periodo 1980-2004.

$$\text{PIB} = B_{0i} + B_{1i}(\text{YP}) + e_i$$

$$H_0: B_1 = 0$$

$$H_1: B_1 \neq 0$$

YP= Ingresos Petroleros.				
Dependent Variable: PIB				
Method: Least Squares				
Sample: 1980 -2004				
Included observations: 25				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
YP	4.434489	1.694001	2.617760	0.0148
C	844598.4	177360.9	4.762032	0.0001
R-squared	0.215136	Mean dependent var		1292513.
Adjusted R-squared	0.183742	S.D. dependent var		268509.3
S.E. of regression	242590.1	Akaike info criterion		27.70732
Sum squared resid	1.47E+12	Schwarz criterion		27.80331
Log likelihood	-372.0488	F-statistic		6.852668
Durbin-Watson stat	0.161699	Prob(F-statistic)		0.014812

Como t calculada (2.617760) es mayor que t tablas (1.96, a un nivel de confianza de 95%), se rechaza la hipótesis nula (H_0), y se acepta la hipótesis alternativa (H_1), lo que significa que el parámetro calculado B_1 es estadísticamente significativo.

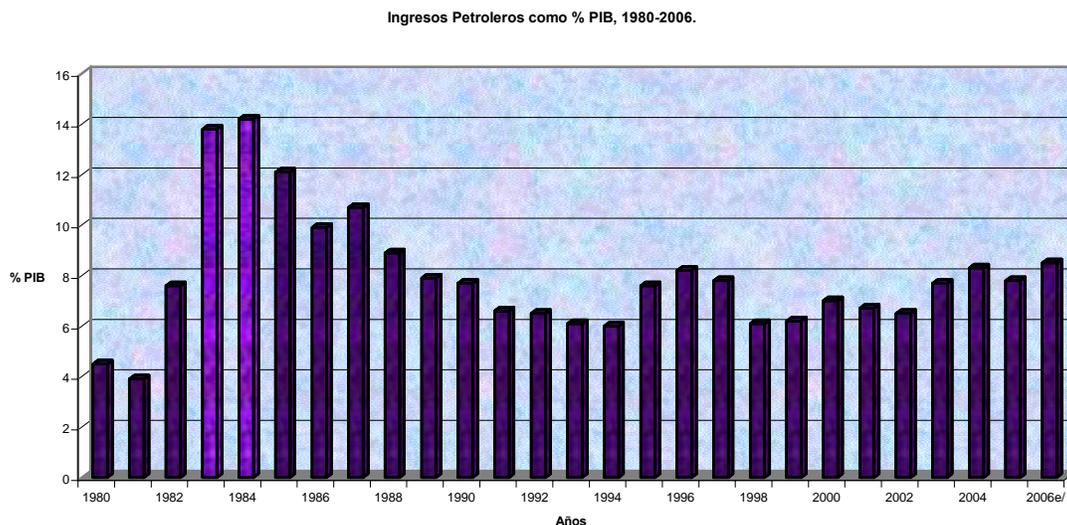
Al observar la probabilidad del parámetro B_1 (.0148), vemos que es menor a .05, por lo que se deduce que el modelo es significativo y por tanto hay una correlación positiva entre ingresos petroleros y PIB.

$$\text{PIB} = 844598.4094 + 4.434488888(\text{YP}) + e$$

Los coeficientes son estadísticamente significativos, sin embargo la R^2 es relativamente baja (21.51%), por lo que se infiere que existen otras variables que explican el crecimiento del PIB, es importante señalar que a medida que R^2 se acerca a uno crece la significancia del modelo y explica de forma más acertada y concreta el impacto de la variable independiente en la variable dependiente; cabe aclarar que los ingresos petroleros aunque inciden positivamente en el PIB, su efecto es mínimo, es decir las variaciones que se tengan en los niveles de captación de ingresos petroleros no son determinantes para el crecimiento PIB.

En la medida que los ingresos petroleros se mantengan constantes, el PIB crecerá en 844,598.4 pesos. Por cada peso que aumenten los ingresos petroleros el PIB aumentará en 4.43 pesos; por el contrario por cada peso que disminuyan los ingresos petroleros, el PIB disminuirá 4.43 pesos.

Recordemos que las variables que componen el PIB son: el Consumo, el Gasto Público, la Inversión y las Exportaciones netas (exportaciones menos Importaciones), Por lo que el papel de los ingresos petroleros en relación al PIB es mínimo, según se deduce del anterior modelo. Situación que se observa en la siguiente grafica.



El crecimiento del PIB por año desde la década de los ochentas no ha sido mayor a 0.4% aproximadamente, lo que significa que existe un estancamiento económico que repercute directamente en la generación de empleos, debido a que cada año la población económicamente activa se incrementa un millón y para que se generen esos empleos habría que crecer mínimo al 5%, ya que por cada 1% de crecimiento del PIB se generan doscientos mil empleos.

A falta de empleos la población tiende por un lado a incorporarse a la economía informal y por otro a la migración hacia los Estados Unidos.

El estancamiento económico esta haciendo patente la necesidad de cambiar el rumbo de las políticas públicas, de incrementar la participación de la recaudación en el PIB, la cual es de aproximadamente 11%, lo cual dista mucho del 20% en que participa en los países miembros de la OCDE. Al lograrse una mayor recaudación habría mayor canalización a gasto principalmente en infraestructura pública, como lo es capital social, humano, educación e inversión.

Con la información que proporciona el modelo y la gráfica anterior se puede mostrar que los ingresos petroleros juegan un papel importante en el PIB, con lo cual queda demostrada la hipótesis de nuestro trabajo.

Conclusiones.

A partir del auge petrolero en los años setentas y hasta nuestros días, se viene observando una acentuada participación de los ingresos petroleros en los ingresos públicos totales, situación que convierte a nuestras finanzas públicas en petrolizadas, lo cual es una dificultad para el desarrollo y crecimiento económico, al carecerse de un detonante estable para el óptimo desarrollo de nuestra economía.

Las finanzas públicas en México y principalmente su sistema tributario tienen una serie de problemas como son: el alto grado de dependencia de los ingresos federales de los ingresos petroleros, la evasión y elusión fiscal y los problemas derivados de un complejo y engorroso sistema tributario que le impiden un desarrollo adecuado, la solución a estos problemas es por un lado modernizar y simplificar el sistema tributario y por otro buscar alternativas de ingresos distintas al ingreso petrolero o modificar no solo la estructura financiera y operacional de PEMEX sino también su régimen tributario.

La política de ingresos públicos en estos diez años tuvo como propósito principal financiar de manera sana el gasto de los tres ordenes de gobierno mediante adecuaciones a la estructura tributaria que permitieron fortalecer la recaudación y promover la actividad productiva el ahorro y la inversión privada. Con el mismo fin se aplicaron medidas para ampliar la base de contribuyentes y mejorar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales; aunque para 1995 y 1996 los ingresos tributarios descendieron a 9.3 y 8.9% del PIB respectivamente, debido al impacto de la crisis económica de finales de 1994, su evolución se estabilizo al introducir distintas leyes fiscales entre 1995 y 1997, para el año 2000 se exenta del impuesto al activo para empresas con ingresos de hasta 13.5 millones de pesos y la tasa cero del IVA que se aplica a la prestación del servicio de suministro de agua potable para uso domestico.

Entre 1995 y 1996 se dio una evolución favorable de los ingresos no tributarios, especialmente de los ingresos petroleros, esto compenso de alguna manera la caída de los ingresos tributarios.

En cuanto a los primeros cuatro años del sexenio 2001-2006, los cambios fiscales iniciados entre 1999 y 2000, comienzan a rendir frutos, observándose mayor captación por parte del ISR y del IVA principalmente.

Asimismo en estos diez años se puede observar una relación de dependencia de los ingresos totales en los ingresos petroleros, ya que las variaciones en los mismos determinan la mayor o menor captación de ingresos presupuestales, y por consiguiente el menor o mayor nivel de gasto público, determinante de las condiciones de evolución de la economía y nivel de vida de los mexicanos. por lo que es necesario tener mayor certeza en la captación de recursos pues no somos capaces de prescindir de ninguna manera de los ingresos petroleros.

La actividad petrolera en México al estar regida por los precios internacionales del petróleo está a merced de los mismos, por lo que si se presenta una baja drástica como la de principios de los ochentas o la de 1998, se ocasionan serios desajustes en los ingresos federales y por consiguiente reducciones en el gasto que conlleva a menor infraestructura productiva y social.

En el período de estudio la participación de los ingresos petroleros en los ingresos públicos totales se ubica en 34% en promedio, representando una tercera parte del total de los ingresos públicos, observándose una tendencia de crecimiento a partir de 2000 y hasta 2004.

Desde 1993 PEMEX se divide en cuatro subsidiarias y un órgano corporativo: PEMEX Exploración y Producción (PEP), PEMEX Refinación, PEMEX Gas y Petroquímica básica y PEMEX Petroquímica, lo anterior con el fin de

modernizarse y crear unidades independientes generadoras de utilidades lo cual no necesariamente se ha cumplido, pues PEMEX Exploración y Producción ha participado con el 100% de las utilidades en el periodo de estudio cubriendo las pérdidas de las otras subsidiarias.

Con la realización del modelo, se infirió que sí existe una petrolización de la economía, lo cual como ya se ha venido mencionando, esto hace a las finanzas públicas y a la economía en general vulnerables a las fluctuaciones del precio internacional del petróleo.

CAPÍTULO 3. EL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX.

PEMEX es una empresa que tiene el carácter de organismo público descentralizado o paraestatal, el cual tiene su sustento en el artículo 90 Constitucional y en la Ley de la Administración Pública Federal, Título Tercero, Capítulo Único, Artículo 45, que dice “Las Paraestatales son organismos descentralizados creados por la ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”²⁸. Por lo que sus pérdidas o ganancias son llamadas superávit o déficit de operación y es el Estado quien absorbe dichos resultados.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27 establece que la Nación tiene el dominio directo de todos los Hidrocarburos que se encuentren en territorio nacional, así como la exclusividad de su explotación. A su vez el artículo 4to de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo determina que la Nación llevará a cabo las actividades de exploración, refinación transporte, almacenamiento y comercialización del recurso natural por conducto de Petróleos Mexicanos (PEMEX).

El derecho por la extracción de petróleo constituye uno de los componentes centrales de la recaudación federal participable (RFP), de la cual forman parte los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal a través de los Fondos Generales de Participaciones, de Fomento Municipal y de Aportaciones (Ramo 33).

PEMEX depende del gobierno federal y de la SHCP, (Artículo 50 de la Ley de la Administración Pública Federal) para la realización de sus planes de gasto e inversión, la magnitud de sus ingresos y utilidades depende del precio del

²⁸ www.cem.itesm.mx/derecho/nregulación/federal. “Ley Organica de la Administración Pública Federal.

petróleo en primer lugar y además del control gubernamental y su carga fiscal; esto ha hecho que sea calificada como una empresa inestable y se intente colocar a la reprivatización como la única alternativa que permitiría que la empresa crezca y se desarrolle.²⁹

La inestabilidad y problemática de PEMEX es resultado de estructuras organizacionales poco adecuadas, y la excesiva carga fiscal que se le imputa.

También existen situaciones que minan de alguna manera el desarrollo de PEMEX, pues en cuanto a las actividades de exploración y producción se han vuelto cada vez más difíciles y complejas, cuando estas se desarrollan en tierra la población del lugar se muestra crecientemente indispuesta a que se realicen los trabajos; cuando es en ríos, lagunas o en el mar los pescadores se sienten afectados porque sus zonas de captura se ven restringidas y en muchas ocasiones alegan impactos ambientales que se llegan a reflejar en una disminución de su producción. Lo que ocurre es que los costos económicos, sociales y ambientales son locales en cambio los beneficios que se obtienen son a nivel nacional.

En Estados donde la presencia petrolera es indiscutible como Tabasco, el PIB del estado tal y como lo estima el INEGI no contempla la producción de crudo y de gas, a pesar de que ahí se producen (aprox. en 2001) diariamente alrededor de 500 mil barriles de crudo y unos 1, 250 millones de pies cúbicos de gas, producción que a los precios promedio de 2001 representó unos 52 mil millones de pesos, ambigüamente se dice que el PIB estatal de Tabasco de ese año fue de 60 mil millones de pesos, con lo que se observa que si se tomara en cuenta la producción petrolera y de gas del estado en el PIB estatal, este sería de unos

²⁹ Tesis " Desempeño Operativo y Financiero de Petróleos Mexicanos 1992-2000" Autor Clavellina Miller José Luis. 2001. Pág. 5-6.

100 mil millones de pesos, ubicándolo en el 14vo lugar y no en el 24vo de las entidades con mayor PIB de la república.

3.1. El Régimen Fiscal de PEMEX de 1994 y las Modificaciones de 2005.

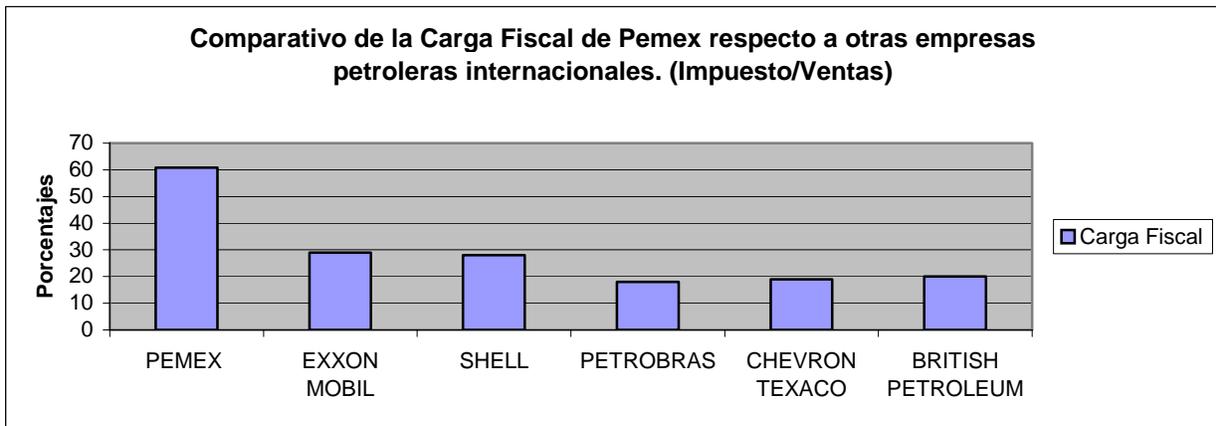
El régimen fiscal de PEMEX, hasta diciembre de 2005 era el que se venía manejando desde 1994, el cual contaba con un régimen de cinco impuestos específicos que inciden de manera exclusiva en la actividad petrolera, mas su contribución por otros tantos impuestos de aplicación general como son el valor agregado, a la importación o por el impuesto sobre la renta en su calidad de retenedor, hoy por hoy PEMEX es con mucho el principal contribuyente del país, al aportar en un promedio poco mas del 63% del valor total de sus ventas al desarrollo nacional, lo cual equivale a un 32.4% aproximado de los ingresos del gobierno federal.

El problema que genera esta situación estriba en que el gobierno federal no puede mantener un control sobre el precio del petróleo crudo de exportación ya que éste es determinado por los mercados internacionales y la alta volatilidad que pueden registrar los precios internacionales impacta directamente sobre los niveles de ingreso y a su vez sobre los de gasto de la administración pública o de los recursos de las entidades federativas, vía los mecanismos de las participaciones fiscales o las aportaciones federales, en virtud de que algunos fondos del Ramo 33 se determinan como un porcentaje fijo de la Recaudación Federal Participable (RFP). A raíz de lo anterior, en la ley de ingresos de cada año se fija un precio tope del petróleo nacional, cuando el precio real en los mercados internacionales es superior, entonces el excedente sobre ese precio tope se convierte en el concepto de aprovechamientos lo que al final de cuentas no se convierte en ingresos participables. Cabe señalar que parte importante del ingreso que percibe cada estado y municipio de la Republica se origina en el excedente económico que se genera a partir de la extracción de petróleo mexicano.

3.1.1. El Régimen Fiscal de PEMEX a partir de 1994.

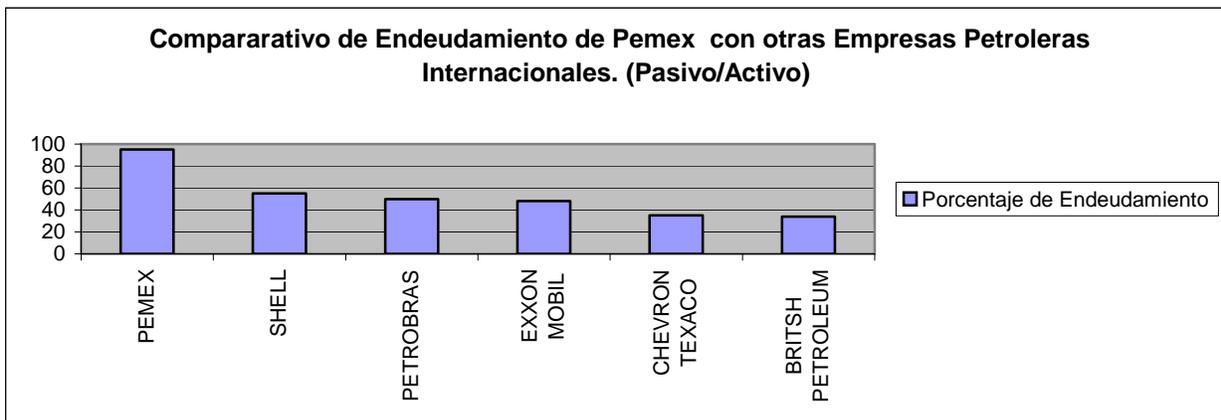
La carga fiscal de PEMEX de 60.8% ha permitido mantener una carga fiscal nacional baja, lo cual se ha convertido en un círculo vicioso, pues la baja carga fiscal a obligado a su vez, a recurrir en exceso a esta fuente de ingresos, estos hechos han colocado a la paraestatal en una situación financiera crítica llevándola a alcanzar un alto nivel de endeudamiento en comparación con otras empresas petroleras del mundo, además de que se le ha restado competitividad internacional, pues la relación Pasivo/Activo de la empresa, para el año 2003, por ejemplo, alcanzó el 95%, (ver gráficas 1 y 2).

Gráfica 1.



FUENTE: Federalismo Hacendario #1, 2006. N. 144. Ene-Feb. 2006. Indetec. Pág. 58.

Gráfica 2.



FUENTE: Federalismo Hacendario #1. 2006. N.144. Ene-Feb. 2006. Indetec. Pág. 58.

El régimen fiscal de PEMEX instaurado a partir de 1994, aplica un esquema sobre el pago de impuestos, derechos, aprovechamientos y accesorios que se encuentra detallado en el artículo 4to de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año correspondiente; éste está definido por un complejo mecanismo que demarca el pago de las siguientes obligaciones fiscales.

Derechos sobre Producción (Tasa total 78.9%).

- Derecho ordinario sobre la extracción de petróleo. (DEP). (Tasa de 52.3%).
- Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo. (DEEP). (Tasa de 25.5%).
- Derecho adicional sobre la extracción de petróleo. (DAEP). (Tasa de 1.1%).

Impuesto (Directo) al Ingreso.

- Impuesto sobre rendimientos petroleros. (Tasa de 35%).

Aprovechamiento sobre Producción.

- Aprovechamientos sobre rendimientos excedentes. (ARE) (Tasa de 39.2%).

Derecho sobre Hidrocarburos (Tasa de 60.8%).

- Red Fiscal de PEMEX.

Por otro lado los consumidores nacionales que compran a PEMEX gasolinas, diesel y gas natural son sujetos de los siguientes impuestos, los cuales retiene PEMEX y los entera a la SHCP.

Impuestos (Indirectos) al Consumo.

- Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
- Impuesto al Valor Agregado.

Además de las anteriores existen otras contribuciones federales a las que está sujeto PEMEX y son las siguientes:

Otros Derechos.

- Derecho de Trámite Aduanero.
- Derecho de Consumo de Aguas Nacionales.
- Derecho sobre Descargas de Aguas Residuales.

Otros Impuestos.

- Impuesto a la Exportación.

Por último se mencionan las contribuciones de carácter local.

Contribuciones Locales.

- Impuesto sobre Nóminas.
- Impuesto Predial.

Las bases, tasas y sujetos de las distintas contribuciones se muestran a continuación.

Derecho (Ordinario) sobre la Extracción de Petróleo (DEP).

Este derecho recauda una porción total de ingresos por ventas (externas e internas) menos costos e inversión. El organismo subsidiario PEMEX – Exploración y Producción (PEP), es sujeto de este derecho. Este derecho se calcula por cada región petrolera de explotación (Región Norte, Región Sur, Región Marina Noreste y Región Marina Sudoeste).

El organismo subsidiario PEP entera diario y semanalmente pagos provisionales, cuyos montos son especificados en la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal correspondiente, mismos que se acreditan en su declaración mensual.

Este derecho forma parte de la recaudación federal participable, es decir, el gobierno transfiere una parte de estos ingresos a las entidades federativas y municipios.

Derecho (Extraordinario) sobre la Extracción de Petróleo (DEEP).

Se refiere a las ganancias extraordinarias que obtiene PEMEX de la extracción de gas y petróleo.

El organismo subsidiario PEP paga el derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo.

PEP entera diario y semanalmente anticipos predeterminados en la Ley de Ingreso, los que acredita mensualmente.

El DEEP, no forma parte de la recaudación federal participable, sino que ingresa a la Tesorería de la Federación para financiar sólo al gobierno federal.

Derecho Adicional sobre la Extracción de Petróleo (DAEP).

Se proporciona participación directa a los municipios por donde se exporta el petróleo crudo.

Este derecho se calcula y entera mensualmente por conducto de PEP mediante la declaración de presentación.

Las tres tasas se derivan de los acuerdos en materia de coordinación fiscal, su pago es diario y su importe registra un promedio de 383 millones de pesos.

Impuestos sobre Rendimientos Petroleros (ISRP).

Es un impuesto equiparable al impuesto sobre la renta que paga cualquier persona física o moral en el régimen general, base se define prácticamente igual, siendo la tasa aplicable del 35%, los sujetos de este gravamen son PEMEX y todas sus Subsidiarias, y es en base a sus rendimientos netos (si los hay). Cada uno de los organismos subsidiarios efectúa dos anticipos a cuenta del impuesto para el ejercicio a más tardar el último día de agosto y noviembre del ejercicio fiscal correspondiente. Dichos anticipos se acreditan contra el monto de la declaración anual.

Aprovechamiento sobre Rendimientos Excedentes (ARE).

Lo cubre PEMEX –Exploración y Producción, cuando el precio del barril crudo exportado es mayor al precio considerado en la estimación de la Ley de Ingresos de la Federación del año que se trate. Como ejemplo para 2000 fue de 15 dólares por barril.

De ser el caso al excedente de ese precio se le aplica una tasa equivalente al 39.2%, que sumada a la tasa de 60.8% del régimen normal, implica que el 100% de la diferencia en el precio de exportación se transforma en ingreso netamente fiscal.

Derecho sobre Hidrocarburos (DSH) Y Red Fiscal de PEMEX.

Se aplica sobre el total de los ingresos por ventas de hidrocarburos y petroquímicos a terceros, incluyendo el IEPS y sin tomar en cuenta el IVA.

De acuerdo con lo establecido en la ley de ingresos para cada año, el monto de este derecho es el total que PEMEX está obligado a pagar por concepto de:

- a) Derecho sobre la Extracción de Petróleo.
- b) Impuesto a los Rendimientos Petroleros.
- c) IEPS.

La red fiscal de PEMEX, consiste en que cuando al operador exclusivo del recurso se le asignan contribuciones a través de derechos y aprovechamientos

que, junto con los impuestos que pagan los consumidores de combustibles y petrolíferos, le garantizan al gobierno federal un ingresos mínimo.

Los pagos del DEP, DEEP, IEPS, ISRP, son acreditables contra el DSH, de tal forma que.

$$\mathbf{DSH=DEP+DEEP+IEPS+ISRP.}$$

Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).

El IEPS es un impuesto indirecto aplicable a la enajenación de gasolinas (magna, premium y gas-avión), diesel (de alto y bajo azufre para uso automotriz e industrial) y gas natural (para combustión automotriz. Las subsidiarias PEMEX-Refinación y PEMEX-Gas y Petroquímica básica retienen este impuesto de los consumidores de combustible y lo enteran a la SHCP.

La tasa del IEPS se revisa mensualmente, ya que este gravamen se calcula con los precios SPOT de las gasolinas y diesel en los mercados SPOT de Houston, California o la costa del golfo de EU.

La tasa varía día con día y se constituye en el elemento de ajuste entre el precio del mercado SPOT de Houston Texas (variable) y el precio de venta al público en México (predeterminado)³⁰.

Lo que se recauda forma parte integral de la recaudación federal participable, que sirve de base para el pago de participaciones a los estados y municipios, lo cubre diariamente la Subsidiaria PEMEX – Refinación y su monto es de alrededor de 208 millones de pesos.

Al igual que cualquier otro contribuyente PEMEX y Subsidiarias son sujetas al IVA, a Renta como retenedores, a la importación y a la Exportación.

En el cuadro siguiente se observan las formulas para obtener cada una de las obligaciones fiscales mencionadas.

³⁰ La formula para determinar estas tasas se define en el Artículo Segundo de la Ley del IEPS.

EL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX 1994-2004

TIPO DE CONTRIBUCIÓN	CONCEPTOS	FÓRMULA
DEP= Derecho Ordinario sobre la Extracción de Petróleo.	IT= Ingresos totales por ventas de PEMEX- Exploración. CT= Costos totales por Exploración y Explotación. Tasa aplicable = 52.3%	$((IT-CT) (.523))= DEP$
DEEP= Derecho Extraordinario sobre la Extracción de Petróleo.	DEP= Derecho sobre la Extracción de Petróleo. Tasa aplicable = 25.5%	$(DEP) (.255) = DEEP$
DAEP= Derecho Adicional sobre la Extracción de Petróleo.	DEP= Derecho sobre la Extracción de Petróleo. Tasa aplicable = 1.1%	$(DEP) (.011) = DAEP$
ISRП= Impuesto a los rendimientos Petroleros.	IT= Ingresos totales en el ejercicio. D= Deudores. Tasa aplicable 25%	$((IT-D) (.35)) = ISRП$
DSH= Derechos sobre Hidrocarburos.	ITHP= Ingresos totales por ventas de Hidrocarburos y Petroquímicos. Tasa aplicable = 60.8%	$(ITHP) (.608) = DSH$
IEPS= Impuesto Especial sobre producción y Servicios.	La tasa aplicable será la que resulte para cada agencia de ventas.	-----
IVA= Impuesto al Valor Agregado.	Tasa aplicable = 15%	-----
CIM= Contribuciones por Importación de Mercancías.	PEMEX determinara los impuestos a la importación.	-----
IE= Impuesto a la Exportación.	PEMEX determinara los impuestos a la exportación.	-----
D= Derechos	Los Derechos que cause PEMEX se determinan en la Ley de Ingresos de cada ejercicio fiscal.	-----
ARE= Aprovechamientos sobre Rendimientos Excedentes.	VPP= Valor promedio ponderado acumulado del barril de crudo. VTEH= Volumen total de exportación acumulado de Hidrocarburos. Tasa aplicable = 39.2%	$(VPP-15) (VTEH)(.392)=ARE$

Elaboración propia con datos de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

3.1.2. Evaluación del Régimen Fiscal de 1994 (Su Aplicación en 1997).

Al ser el petróleo un recurso no renovable de gran valor comercial y cuya explotación está encomendada a un monopolio de Estado, es indispensable maximizar la renta económica; sin embargo el régimen fiscal vigente no contempla dicho proceso de optimización. Esta renta proviene de la ganancia extraordinaria que resulta de deducir a los ingresos por comercialización de los hidrocarburos los costos de reposición (los cuales incluyen los recursos empleados en la exploración de yacimientos y en el desarrollo de campos para iniciar su producción, de capital (los cuales abarcan la infraestructura y el equipo existente) y de operación (que incluye el pago total del factor trabajo, es decir el pago de pensiones, y/o pasivos laborales), así como los costos de otros insumos. Como ya se había señalado anteriormente la renta económica que se obtiene del petróleo es variable, ya que depende del nivel del precio del crudo y de las características físicas del yacimiento (ubicación, profundidad, arquitectura y presión).

Los criterios para la fijación de las tasas de los derechos y aprovechamientos del régimen de 1994, provienen del ajuste realizado en 1993, con el objeto de obtener proporcionalmente los mismos ingresos del ejercicio fiscal anterior, cuando el precio promedio por barril fue de 13.00 dólares. Por esta razón, el escenario actual de volatilidad en los precios del crudo no es compatible con las tasas que se fijaron a los derechos y a los aprovechamientos, pues estas responden al cálculo aritmético de lo obtenido en 1993, suponiendo erróneamente que los precios serían los mínimos.

Con el actual régimen, dada la urgencia del gobierno federal por tener ingresos, este no comparte con el operador exclusivo el excedente del valor de las exportaciones de crudo cuando el precio observado es mayor al precio de referencia incluido en los criterios generales de política económica, lo que impide al operador tener un programa estratégico e integral de mediano plazo en sus

inversiones, por lo que se privilegian en exceso los proyectos que generan inmediatamente ingresos susceptibles de ser gravados, como la producción de crudo en perjuicio de los de refinación, cuya tasa de retorno es de mediano plazo. Lo anterior modifica las decisiones de producción.

EFFECTOS DEL RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX DE 1994

Efectos del derecho. (DEP, DEEP, DAEP)

- Afecta directamente la recaudación federal participable. (DEP)
- No considera criterios de eficiencia operativa y económica de las regiones donde se recauda.
- Afecta directamente los recursos del gobierno federal para financiar su gasto. (DEEP)
- Afecta directamente a los municipios donde se lleva a cabo la exportación del crudo. (DAEP)

Efectos del IESP.

- Incorpora costos de oportunidad del mercado internacional de combustibles.
- Es un mecanismo de ajuste entre precios nacionales e internacionales.
- El importe recaudado sobre las gasolinas afecta directamente a las entidades adheridas al sistema nacional de coordinación fiscal: 8% a las entidades federativas y 2% a los municipios.

Efectos del DSH.

- Al observar que el DSH es mayor que el ISRP, lo cual es similar al ISR, muchos de los proyectos de inversión que son rentables en el régimen general dejan de serlo bajo la aplicación del DSH. Es decir los proyectos tienen que ser altamente rentables para cubrir el costo de capital después de aplicar el DSH.

Efectos del aprovechamiento (ARE).

- Recauda junto con el DSH la totalidad del valor de las exportaciones a precios mayores que el precio promedio.
- No afectan los recursos que requiere el organismo para cubrir los programas aprobados en el ejercicio fiscal, ya que la presupuestación se lleva a cabo a precios promedio.
- Afecta directamente a los recursos del gobierno federal para financiar su gasto.

3.1.3. Modificaciones al Régimen Fiscal de PEMEX en 2005.

Se considera que el objetivo del Estado mexicano como propietario de los hidrocarburos y el operador exclusivo de explotarlos, es “Maximizar el valor presente de los flujos futuros netos provenientes de la venta de hidrocarburos para destinarlos al desarrollo económico y social de la nación, y con ello procurar mejores niveles de bienestar tanto en el presente como para las próximas generaciones de mexicanos”³¹.

El actual régimen fiscal de PEMEX no alcanza a cubrir dicho objetivo por lo que surge la necesidad de retomar la renta económica y encontrar un equilibrio entre los requerimientos para financiar el desarrollo nacional y los objetivos de una política de energía consistente en el suministro confiable de combustibles, al menor costo, así como una industria internacionalmente competitiva y rentable.

Los objetivos del nuevo régimen fiscal deben girar en torno maximizar el valor de la renta petrolera, maximizar la rentabilidad de la paraestatal y asegurar un flujo estable de ingresos al gobierno federal.

³¹ Política Fiscal y Renta Petrolera. Venegas Martínez Francisco. Pág. 87. 2001.

Es importante recalcar que las modificaciones que se dieron en el régimen fiscal de PEMEX, fueron solo en torno a los Derechos, aunque cabe mencionar que también se dieron cambios en todos los entes que tienen participación directa o indirecta con PEMEX, entre ellos la SHCP y la SENER (Secretaría de Energía).

Son pocas las ocasiones que se aprueban modificaciones a una ley que contemplan problemática y soluciones en un Horizonte que trasciende un año. En este caso se hace una formulación de la captación de los ahora llamados Derechos Ordinarios de Hidrocarburos. (DOH para crudo y gas natural), con implicaciones que llegan a 2013. En segundo lugar se obliga a la SENER y al Congreso y ya no solo a la SHCP, a dar un seguimiento a esta ley mediante la aprobación anual de la Plataforma Máxima de Extracción de Hidrocarburos y a la determinación de los costos de producción de referencia, aunque esto ya se venía haciendo antes de manera implícita en el proyecto anual de la ley de ingresos, el cambio va a ser que la coordinadora del ramo será la responsable ante el Congreso de la propuesta de dicha plataforma³².

Para diciembre de 2006 se aprobaron los cambios al Régimen fiscal de PEMEX, los cuales solo giraron en torno a los Derechos, siendo estos diferentes a los actuales, ya que se Aplican sobre bases distintas y tasas diferentes.

Estos cambios consisten en eliminar los Derechos existentes en la ley de ingresos para incluir los nuevos en la Ley Federal de Derechos.

En la Ley de Derechos (LIF) se contemplan todos los derechos, impuestos y aprovechamientos que deberá pagar PEMEX durante el ejercicio fiscal correspondiente.

³² www.energia.org.mx "El Nuevo Régimen Fiscal de PEMEX" 11 de julio de 2005. Autor José Antonio Rojas Nieto.

Estas obligaciones están contenidas en el artículo 7 de dicho ordenamiento. Las obligaciones de PEMEX se pueden clasificar en tributarias y no tributarias, dentro de las primeras se encuentra el IVA, IEPS a gasolinas y diesel los impuestos al comercio exterior y el Impuesto a los Rendimientos Petroleros. (IRP). Dentro de las obligaciones no tributarias se encuentran los derechos que a continuación se describen.

En el siguiente cuadro se puede apreciar los puntos sobre los cuales se dieron los principales cambios.

RÉGIMEN ACTUAL	RÉGIMEN PROPUESTO
<ul style="list-style-type: none"> ➤ DERECHO SOBRE LA EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO. ➤ DERECHO EXTRAORDINARIO SOBRE LA EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO. ➤ DERECHO ADICIONAL SOBRE EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ DERECHO EXTRAORDINARIO SOBRE LA EXPORTACIÓN DE PETRÓLEO CRUDO. ➤ DERECHOS SOBRE HIDROCARBUROS PARA EL FONDO DE ESTABILIZACIÓN. ➤ DERECHO ORDINARIO SOBRE HIDROCARBUROS.

DERECHO EXTRAORDINARIO SOBRE LA EXPORTACIÓN DE PETROLEO CRUDO (FEIEF).

Se paga sobre la exportación de petróleo, con una tasa del 13.1% a la diferencia entre el precio fiscal y el precio observado, este derecho se destinara al fondo para la estabilización de los ingresos de las entidades federativas. En el presupuesto anual la SHCP establecerá la mecánica de distribución de este fondo.

Los ingresos excedentes se determinan a partir del precio fiscal, multiplicando éste y el precio observado por la plataforma de exportación.

DERECHO SOBRE HIDROCARBUROS PARA EL FONDO DE ESTABILIZACIÓN (FEIP).

Se paga sobre los ingresos por producción de crudo, dependiendo del precio del barril de petróleo observado a partir de 22 dólares y hasta 31 dólares a una tasa

que va del 1 al 10%, en adelante se mantiene la tasa de 10%; al importe así determinado se le acredita el derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo.

Los recursos aquí obtenidos se destinarán al fondo de estabilización de los ingresos petroleros. Excepto para 2006, que se destinará para financiar el gasto en infraestructura física.

DERECHO ORDINARIO SOBRE HIDROCARBUROS (DOH).

Este derecho grava el valor del petróleo crudo y gas natural extraídos, menos las deducciones autorizadas, entre las cuales se encuentran los costos y gastos realizados en exploración, desarrollo, explotación así como algunos gastos de operación, a la base resultante se aplica un porcentaje que depende del precio observado y el año del que se trate; dicho porcentaje disminuye en la medida que el precio se incrementa. Adicional a los costos y gastos, también son deducibles los derechos para el fondo de investigación científica y tecnológica en materia de energía para la fiscalización petrolera, y el extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo.

Respecto a la distribución de los recursos que se obtienen por este derecho, el 76.6% del importe recibido por el Gobierno Federal se destinará a formar parte de la recaudación federal participable.

Adicionalmente se destinará el 1.33% del 3.17% del derecho ordinario sobre hidrocarburos a los municipios por donde se realiza la salida de los productos.

Se contempla en este derecho un período de transición de 4 años, durante los cuales se irá ajustando la tasa a quedar en 79% para todos los niveles de precios.

Se considera que los anteriores derechos son los más importantes por el peso fiscal que tienen, pero también encontramos otras serie de derechos, que también surgieron a raíz de la reforma al régimen fiscal de 1994, entre ellos encontramos a:

DERECHO PARA EL FONDO DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA EN MATERIA DE ENERGIA.

Es un derecho que grava la producción total de petróleo crudo y gas natural a una tasa del .05%, destinando los recursos captados en su totalidad al Instituto Mexicano del Petróleo. Dichos recursos se aplicarán exclusivamente para la investigación científica y desarrollo tecnológico requerido por las industrias petrolera, petroquímica y química, a través de un fideicomiso el cual deberá sujetarse a las reglas que establezca la SHCP.

DERECHO PARA LA FISCALIZACIÓN PETROLERA.

Es un derecho que grava la producción total de petróleo crudo y gas natural extraídos a una tasa del .003%; el monto recaudado será destinado en su totalidad a la Auditoría Superior de la Federación a través del ramo correspondiente sin requerir autorización de la SHCP.

Estos recursos se aplicarán exclusivamente para fiscalizar los programas prioritarios y el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado aprobados en el Decreto del PEF, como se establece en el artículo 23 bis del propio presupuesto de 2006.

DERECHO ADICIONAL.

PEMEX Exploración y Producción pagará el derecho adicional cuando la extracción de petróleo crudo alcanzada sea menor a la establecida.

Este derecho se calculará sobre el valor de la diferencia entre la extracción de petróleo establecido y la extracción efectivamente alcanzada en cada año, aplicando la proporción de las deducciones hechas para el DOH. El monto obtenido se multiplicará por la tasa que corresponda de acuerdo con los porcentajes establecidos para el DOH, según el rango de precio y año de que se trate, obteniendo de esta manera la base gravable.

Tomando como referencia el 76.6% de la base gravable, se destinará un 20% al fondo general de participaciones, un 1% para el fondo de fomento municipal y un .25% para la reserva de contingencia, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

De igual manera, el 3.17% de la base gravable se multiplicará por el factor.0133 y se destinará a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos.

La suma de los montos destinados al fondo general de participaciones, al fondo de fomento municipal, a la reserva de contingencia y a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida de los hidrocarburos del país, será el monto a pagar por el derecho adicional.

En el caso de los impuestos que se le aplican de PEMEX, encontramos a:

- Impuesto al Valor Agregado (IVA), una tasa de 15% y del 10% en zonas fronterizas.
- Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS). Se pagará y enterará por conducto de PEMEX Refinación, por la enajenación de gasolinas y diesel, los montos que correspondan por dicho impuesto.³³

³³ La tasa aplicable varía cada mes dependiendo del precio SPOT de referencia.(precio de la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América)

- Impuesto sobre Rendimientos Petroleros (IRP). PEMEX y sus organismos subsidiarios distintos de PEP están obligados al pago del IRP sobre el rendimiento neto acumulado a la tasa del 30%; el rendimiento neto se determinará restando a la totalidad de los ingresos del ejercicio, el total de las deducciones autorizadas que se efectúen en el mismo.
- Impuesto al Comercio Exterior. Este se deriva en dos. Impuesto a la Exportación e Impuesto a la Importación.
- Aprovechamientos sobre Rendimientos Excedentes (ARE). Grava los ingresos excedentes que se obtengan por la exportación de petróleo crudo a una tasa del 16.5%. los ingresos excedentes se determinarán a partir del precio fiscal (36.5% dólares), multiplicando el diferencial entre el precio antes mencionado y el observado, multiplicando por la plataforma de exportación de petróleo.

3.2. Comparativo del Régimen Fiscal de PEMEX de 1994 y las Propuestas del Régimen para 2006.

En el régimen de 1994 se perseguían objetivos puramente recaudatorios, con un alto margen de seguridad dejando en segundo término criterios de eficiencia operativa y económica. Además este régimen es complicado por la aplicación de múltiples tasas a la explotación del recurso, diversas definiciones y una gran cantidad de fórmulas para calcular el impuesto especial sobre producción y servicios.

Otro punto es que el régimen fiscal de 1994 define la base gravable como el ingresos bruto, lo cual puede conducir a que la paraestatal tenga pérdidas después de considerar los costos y desalentar proyectos de inversión que no generan flujo de efectivo de inmediato.

A raíz de lo anterior se observa necesario el nuevo régimen fiscal para PEMEX.

Enseguida se describirá el comportamiento que pueden tener los derechos tanto en el anterior régimen como en el propuesto, para esto se toma un precio fiscal promedio del barril de petróleo de 35 dólares y tres escenarios de posibles precios (36.16, 38.0 y 40.0 dólares por barril), se utiliza un tipo de cambio de 11.40 pesos por dólar.

Para poder entender los distintos escenarios para el régimen propuesto es necesario tomar un precio posible de los anteriores como ejemplo y así calcular los derechos para el mismo. Este precio va a ser 36.16 dólares, tomándose 35 dólares como precio fiscal promedio.

DERECHO EXTRAORDINARIO SOBRE LA EXPORTACIÓN DE PETROLEO CRUDO (FEIEF).	
Precio Fiscal (ley de ingresos). Crudo. (USD/B).	35.00
Precio Promedio de Crudo de Exportación (USD/B)	36.16
Volumen de Crudo a Exportación (MBD)	1,868
Diferencia entre Precio Promedio y Referencia	1.16
Tasa Aplicable	13.1%
Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Petróleo (millones de pesos)	1, 183
DERECHO SOBRE HIDROCARBUROS PARA EL FONDO DE ESTABILIZACIÓN (FEIP).	
Producción de Crudo (MBD)	3, 478
Ingresos de Crudo	523, 330
Precio Promedio de Crudo de Exportación (USD/B)	36.16
% Para Fondo de Estabilización	10%
Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización (FEIP).	51, 150.2
Más FEIEF	1, 183
Suma de FEIP y FEIEF	52, 333
DERECHO ORDINARIO	
Ingresos de Crudo	523, 330
Ingresos de Gas	135, 729
Ventas Netas	659, 059
FEIP	51, 150.2
FEIEF	1, 183
Fondo de Investigación	330
Auditoria Fiscal	20
Suma de Fondos	52, 682
Costo Limite*	113, 350
BASE GRAVABLE = Ventas Netas – Suma de Fondos – Costo Limite	493, 027
Porcentaje Aplicable (según tabla)	78.68%
Derecho Ordinario	387, 914

Con base en la información proporcionada por PEMEX la unidad de política de ingresos de la SHCP determinó que para el ejercicio fiscal de 2006 aquel dejaría de pagar un monto equivalente a 25 pesos de cada 100, cifra que representa la diferencia entre lo que pagaría PEMEX con el sistema actual y el nuevo régimen aprobado. Monto que deberá ser absorbido entre las entidades federativas y municipios expresado como participaciones y aportaciones (Ramo 33) y el Gobierno Federal.

Entre las propuestas del régimen para 2006 existen otras implícitas, en los mismos derechos que serán parte fundamental para que el nuevo régimen tenga éxito.

* Costo de Crudo y Gas Asociado y No Asociado, Costo Teórico para Crudo, Costo Teórico para Gas y Costo Esperado.

Entre ellas encontramos:

- El involucramiento definitivo del Congreso de la Unión en la definición del origen y destino de la renta petrolera, vinculado con una política fiscal y petrolera de largo plazo.
- Se obliga tanto a la SENER , el Congreso y la SHCP a dar un seguimiento de la ley de derechos mediante la aprobación anual de la Plataforma Máxima de Extracción y Exportación de Hidrocarburos y a la determinación de los costos de producción de referencia.
- Se establece el cómo se determina la base de tributación, al explicitar las diversas deducciones sobre el ingreso bruto determinado por el total del crudo y del gas natural extraído, básicamente los costos o inversiones no capitalizables.
- En cuarto lugar se implementa un fondo de estabilización petrolera, como un mecanismo que cubra riesgos vinculados a las variaciones anuales de los precios internacionales del petróleo.
- Se recalca la necesidad del apoyo a la investigación científica y tecnológica en materia de energía que realiza el instituto mexicano del petróleo.
- Se da perspectiva de mediano plazo a la parte de la renta petrolera que formara parte de la recaudación federal participable a los estados y más específicamente a los municipios involucrados en la producción y exportación petrolera.

Conclusiones.

Las últimas modificaciones que se le hicieron al régimen fiscal de PEMEX datan de 1994, pero al observarse algunas deficiencias en el mismo, las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Energía del Congreso de la Unión, analizaron y discutieron en 2005, una serie de reformas y modificaciones al régimen fiscal de PEMEX, con vigencia a partir de 2006, las cuales se señalaran a lo largo del capítulo 3.

A partir de 2006 la paraestatal contará con un régimen distinto al que prevaleció durante años, con el cual se buscó disminuir la carga fiscal a la que estaba obligada la empresa. Los cambios realizados le dan a PEMEX la oportunidad de contar con más recursos, con los cuales se busca incrementar la inversión en exploración y explotación de energéticos y lograr un índice de sustitución de reservas del que prevalece en la actualidad.

Con la aplicación de este régimen, se busca que PEMEX cuente con mayor cantidad de recursos para la exploración y explotación y que promueva el mantenimiento de las instalaciones, ya que estas actividades se verán incentivadas por la posibilidad de deducir los costos provenientes de ellas. Con este nuevo régimen se busca dar un tratamiento fiscal diferente a las actividades que realiza la paraestatal, diferenciando las actividades de exploración y extracción de las de refinación, petroquímicos y petrolíferos y la extracción de gas, aplicando el impuesto a los rendimientos petroleros, que es un impuesto a la utilidad, a las subsidiarias distintas de PEMEX Exploración y Producción (PEP).

Estos cambios buscan reflejar un cambio en la inversión y las utilidades de PEMEX; de igual manera ayudan a disminuir paulatinamente los niveles de endeudamiento de la empresa.

CONCLUSIONES GENERALES Y SUGERENCIAS.

A continuación se pretende dar una conclusión al desarrollo de este trabajo, al igual que mostrar una propuesta no de régimen fiscal de PEMEX, sino sobre la forma en como podemos hacer menos dependiente a los ingresos federales de los ingresos petroleros.

Como se ha observado en el capítulo 2, existe una marcada dependencia de los ingresos federales con respecto de los ingresos petroleros, por lo que es necesario buscar alternativas de ingresos permanentes que coadyuven al desarrollo y crecimiento económico del país y que permitan que las finanzas públicas no estén en gran medida en función de los ingresos petroleros; por otro lado sería importante que PEMEX continuara modernizándose hasta convertirse en una empresa competitiva a nivel mundial y que esté a la par de las grandes empresas petroleras como la Noruega.

Sabemos que los ingresos petroleros no son estables, (debido a que dependen de los precios internacionales de petróleo) recordemos que a finales de 1994 y hasta por los menos el año 2000, el gobierno federal ha debido enfrentar una insuficiencia crónica de ingresos para financiar sanamente las necesidades de gasto público, en parte como resultado de la debilidad que ha presentado la recaudación tributaria y principalmente a que en el curso de 1998 y 1999 se registró una caída temporal en los ingresos provenientes del petróleo, lo que obligó a imponer varios ajustes al presupuesto federal.

La elevada dependencia que se tiene de la renta petrolera hace que por mucho PEMEX sea uno de los principales contribuyentes del país. Tan solo en el periodo comprendido entre 1995 y 1997 por concepto de ingresos tributarios PEMEX cubrió al fisco federal en promedio 136 mil millones de pesos, lo equivalente a 5.4% del PIB, mientras que sus ingresos directos antes de impuestos sumaron 8.1% del Producto, derivado de lo anterior la contribución

total de la renta petrolera dentro del sector público ha representado de 1995 a 2004 alrededor de 7.62% del PIB en promedio, lo cual implica que 34 centavos de cada peso que se obtienen proviene de la actividad petrolera nacional.

Al existir una menor captación de este tipo de ingresos, al gobierno no le queda otro camino en términos de la estrategia económica seguida, que contrarrestar los faltantes con ajustes al gasto, tan solo en 1998 por los 36 mil 250 millones de pesos que se dejaron de percibir por parte de PEMEX por la vía fiscal, se tuvieron que instrumentar tres recortes casi sucesivos al presupuesto de egresos por un monto de 32 mil millones de pesos.

Dejar de depender de la renta petrolera a corto plazo no es fácil, por no decir imposible. Es importante modernizar petróleos mexicanos, empezando por una reforma al régimen fiscal que se le aplica, el cual está en camino ya que fue aprobada en 2005, para implementarse a partir de 2006 con nuevas tasas y una reforma principalmente dirigida a los derechos, pero aún queda mucho por hacer, pero no solo en PEMEX, sino en el conjunto de las finanzas públicas y en específico en los ingresos públicos.

Como pudo observarse México sigue y seguirá dependiendo de los recursos provenientes del petróleo, por lo que no solo es necesaria una reforma al régimen fiscal de PEMEX (que es el primer paso) sino también son necesarios algunas situaciones que deben ser tomadas en cuenta, como una Reforma Fiscal Integral que permita adecuar las necesidades de gasto al ingreso disponible y así mismo impulsar el crecimiento y desarrollo económico sostenido.

Entre las sugerencias que considero viables me llamó la atención una que se hace en la publicación Federalismo y Finanzas Públicas 2002, en la cual se recomendaba devolver a las entidades federativas la administración del IVA, más que nada porque la recaudación de dicho impuesto como proporción del PIB

en nuestro país es la más baja de los países integrantes de la OCDE; con esto se pretendería que el excedente que lograran las entidades que desearan participar en el esquema se dividiría a partes iguales entre ellas y el gobierno federal, por lo que en ningún momento se lesionarían las Finanzas Federales, ni se regresaría a la existencia de multitud de gravámenes.

Entre las ventajas de esta sugerencia encontramos que con esto se descentraliza la recaudación creando un sistema efectivamente cooperativo y a la vez competitivo fortaleciendo el federalismo entre las entidades y entre estas y el orden federal, estimula a las entidades para incrementar la recaudación y mejorar la administración del tributo, fija un sistema competitivo entre los fiscos, pues a todos les interesa generar un excedente, pagando el costo de la evasión y en consecuencia no hay un cargo que aumente el déficit federal, al mismo tiempo establece un sistema competitivo y justo pues la entidad que lograra el mayor incremento del IVA arriba de la meta, sería la principal beneficiaria, también se mejora la administración del tributo, pues la autoridad estaría más cerca del contribuyente disponiendo de mejor información de su situación económica y fiscal y por último podemos decir que la fiscalización no obedecerá metas centrales, no tendría más limitaciones que las que marca la ley, y por tanto sería más efectiva.

Pero esta no es la única sugerencia que se hace para fortalecer los ingresos públicos, existen otras como las que destacan la revista del Mercado de Valores de Julio de 1999, escritas por Dionisio A. Meade, en su ensayo "La Reforma Fiscal: Un Debate Político", se pudiera pensar que por la fecha podrían no tener vigencia, pero ahora más que nunca podrían ser parte fundamental para una reforma fiscal integral, aunque algunos cambios se han dado es largo el camino que queda aun por recorrer.

Primero, destaca que es importante determinar las cargas adecuadas de contribución fiscal en función de las necesidades que el gasto público deberá atender. Esta definición tendrá que determinar la forma en que habrán de generarse fuentes estables de ingresos, que aseguren el cumplimiento de estos propósitos y el papel de los ingresos complementarios que pudieran derivar de las fuentes petroleras o de otras no recurrentes.

En segundo lugar se deben definir las fuentes tributarias y la participación relativa de las contribuciones sobre el ingreso, el consumo y el capital en la composición de la captación tributaria total.

En tercer, en cuanto a los impuestos al ingreso sobre el ingreso de las personas físicas, revisar el tratamiento a quienes tienen menor capacidad contributiva, sobresalen exigencias de simplificación y progresividad. Así mismo demanda mayor reflexión lo relativo a las prestaciones sociales, que esta vinculado a una recuperación general del salario real cuyos rezagos dificultan modificar el actual tratamiento fiscal.

Otro punto sería discutir las vías más eficaces de redistribución del ingreso. Determinar el papel correspondiente a la función impositiva y la presupuestal y actuar en consecuencia.

Entre estos aspectos también destaca la necesidad de mecanismos para incorporar al sector formal a quienes integran la economía informal. Revisar la situación de quienes están sujetos a regímenes especiales. Impulsar el combate a la evasión y elusión fiscal.

Por ultimo plantea que es necesario propiciar las medidas legislativas necesarias que doten de mayor permanencia y estabilidad al ejercicio de las políticas vinculadas a las finanzas públicas. No es posible que en el último día de cada año se acepten los regímenes fiscales.

Es importante que comencemos a tomar conciencia de que sin estos cambios y otros en relación a la modernización de PEMEX, México continuará en la incertidumbre día a día y para cada fin de año y para cada fin de sexenio, nuestras finanzas seguirán siendo vulnerables ante los cambios del precio internacional del petróleo.

ANEXO 1

DESGLOSE DE INGRESOS PÚBLICOS (PRECIOS DE 1993)

AÑO	PIB(millones de pesos 1993)	Ingreso presupuestarios del sector público (% PIB)	ingresos petroleros (%PIB)	Ingresos totales (millones de pesos de 1993)	Ingresos petroleros (millones de pesos de 1993)	PIB	ingresos petroleros	Ingresos totales	Ingresos petroleros (%Ingresos totales)
1980	948,607	24.6	4.5	233,357	42,687	13.8	10.7	12.4	18.3
1981	1,029,482	23.8	3.9	245,017	40,150	13.8	10.6	12.4	16.4
1982	1,024,120	27.2	7.6	278,561	77,833	13.8	11.3	12.5	27.9
1983	988,415	31.6	13.8	312,339	136,401	13.8	11.8	12.7	43.7
1984	1,022,128	31.7	14.2	324,015	145,142	13.8	11.9	12.7	44.8
1985	1,044,489	28.9	12.1	301,857	126,383	13.9	11.7	12.6	41.9
1986	1,012,330	28.3	9.9	286,489	100,221	13.8	11.5	12.6	35.0
1987	1,029,767	28.8	10.7	296,573	110,185	13.8	11.6	12.6	37.2
1988	1,042,981	28.3	8.9	295,164	92,825	13.9	11.4	12.6	31.4
1989	1,085,801	26.4	7.9	286,651	85,778	13.9	11.4	12.6	29.9
1990	1,141,999	26.1	7.7	298,062	87,934	13.9	11.4	12.6	29.5
1991	1,190,132	26.8	6.6	318,955	78,549	14.0	11.3	12.7	24.6
1992	1,232,276	26.8	6.5	330,250	80,098	14.0	11.3	12.7	24.3
1993	1,256,196	23.1	6.1	290,181	76,628	14.0	11.2	12.6	26.4
1994	1,312,200	23.1	6	303,118	78,732	14.1	11.3	12.6	26.0
1995	1,230,608	22.8	7.6	280,579	93,526	14.0	11.4	12.5	33.3
1996	1,293,859	23	8.2	297,588	106,096	14.1	11.6	12.6	35.7
1997	1,381,525	23.2	7.8	320,514	107,759	14.1	11.6	12.7	33.6
1998	1,449,310	20.3	6.1	294,210	88,408	14.2	11.4	12.6	30.0
1999	1,505,446	20.8	6.2	313,133	93,338	14.2	11.4	12.7	29.8
2000	1,604,835	21.5	7	345,039	112,338	14.3	11.6	12.8	32.6
2001	1,602,315	21.9	6.7	350,907	107,355	14.3	11.6	12.8	30.6
2002	1,615,562	22.1	6.5	357,039	105,012	14.3	11.6	12.8	29.4
2003	1,638,296	23.2	7.7	380,085	126,149	14.3	11.7	12.8	33.2
2004	1,709,780	23.2	8.3	396,669	141,912	14.4	11.9	12.9	35.8
2005e/	1,743,976	22.4	7.8	390,651	136,030	14.4	11.8	12.9	34.8
2006e/	1,761,416	22.2	8.5	391,034	149,720	14.4	11.9	12.9	38.3

Fuente: Estadísticas Históricas de los Ingresos Públicos 1980-2006. Con Base en Datos de la Hacienda Pública Federal.

BIBLIOGRAFÍA.

1. Adam Adam Alfredo.
La Fiscalización en México.
UNAM. México, 1986.
2. Almeida Garza Galindo Alejandro.
Determinación del Precio Internacional del Petróleo: Opciones para México.
(Prologo, Introducción y Págs. 174-199)
3. Amieva Huerta Juan.
Temas Selectos de Finanzas Públicas.
Editorial Porrúa.
México, 2002.
4. Arriaga Conchas Enrique.
Finanzas Públicas de México.
IPN, México, 1996.
5. Ayala José.
Economía del Sector Público Mexicano.
Editorial Esfinge.
México, 2002.
6. Calzada Falcón Fernando.
Federalismo y Finanzas Públicas 2001-2004.
Universidad Popular de Chontalpa, Tabasco.
México, 2004.
7. Clavellina Miller José Luis.
Tesis: Licenciatura: Desempeño Operativo y Financiero de Petróleos Mexicanos 1992-2000. Facultad de Economía, UNAM.
Tesis: Maestría: Estrategia Financiera y Expansión del Sector Energético en México.
Facultad de Economía, UNAM.
México, 2003.
8. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Editorial Trillas.
MEXICO 1994.
9. Dolores Beatriz Chapoy y B. Gerardo Gil Valdivia.
Introducción al Derecho Mexicano.
Derecho Fiscal, UNAM. México, 1981.

10. De la Garza Sergio Francisco.
Derecho Financiero Mexicano.
México, 1992.

11. Diagnóstico de Gasto.
Primera Convención Hacendaria.
www.Indetec.Gob.mx.
México, 2005.

12. Diagnóstico de Ingreso.
Primera Convención Hacendaria.
www.Indetec.Gob.mx
México, 2005.

13. Artículo. Esquemas Fiscales para Pemex.
www.Pemex.Gob.mx
México. Junio, 2005.

14. Artículo. El Nuevo Régimen Fiscal de Pemex.
www.Indetec.Gob.mx
México. 2005

15. Flores Zavala Ernesto.
Elementos de las Finanzas Públicas Mexicanas.
Edit. Porrúa
México. 1982.

16. Informes de Ejecución de PND 1995-2000 Y 2001-2006
SHCP. México.

17. Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano.
México. 2000.

18. Martín José Mora.
Introducción a las Finanzas Públicas.
Ediciones de Palma.
Argentina.

19. Peacock Alan, Shaw G. K.
La Teoría Económica de la Política Fiscal.
Fondo de Cultura Económica.
México. 1981.

20. Pérez Flores Alicia, Vidales Plata Ericka Gabriela.
La Evolución de los Ingresos los Ingresos Públicos en México 1988-1995.
Facultad de Economía, UNAM.
México. 1995.

21. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal,
2001, 2002, 2003, 2004 y 2005.
Subsecretaría de Egresos.
México.

22. Principios y Lineamientos Generales de Política Económica y
Hacendaria en México.
Primera Convención Hacendaria.
www.Indetec.Gob.mx
México. 2005.

23. Retchkiman Benjamín.
Introducción al Estudio de la Economía.
Textos Universitarios.
México.

24. Retchkiman Benjamín.
Teoría de las Finanzas Públicas.
Tomo 2. UNAM.
México. 1987.

25. Stiglitz.
La Economía del Sector Público.
Edit. Antoni Bosch.
España. 1992.

26. Suárez Guevara Sergio e Isaac Palacios Lozano.
PEMEX y el Desarrollo Económico Mexicano. Aspectos Básicos.
México.

27. Trimestre Fiscal Julio- Septiembre 1998.
Varios Artículos Referidos a la Tributación.
Publicaciones Indetec.
México. 1998.

28. Colmenares Cesar Francisco.
PEMEX: Crisis y Restauración.
México.

29. Leos Chávez Héctor.
Origen y Naturaleza de la Modernización de Petróleos Mexicanos.
México.

30. Musgrave A. Richard.
Teoría de la Hacienda Pública.
Edit. Aguilar
España.1969.

31. Musgrave A. Richard.
El Futuro de la Política Fiscal.
Edit. Aguilar
España.

32. Revista. Mercado de Valores / Julio, 1999.
La Reforma Fiscal Integral, Bases y Objetivos.
México. 1999.

33. Régimen Fiscal de PEMEX 2006.
www.cefp.gob.mx
Septiembre 2006, México.

34. Artículo. Reforma Fiscal de PEMEX (Antecedentes y Características).
Federalismo Hacendario #1. 144. Ene-Feb. 2006.
Indetec. México. 2006.

MESOGRAFÍA.

WWW.INDETEC.GOB.MX

WWW.ENERGIA.ORG.MX

WWW.PEMEX.GOB.MX
Anuarios Estadísticos y Memorias de Labores.

WWW.SHCP.GOB.MX

WWW.CEFP.GOB.MX

