



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

**“ELEMENTOS PARA UNA PROPUESTA DE REFORMA
FISCAL ANTE LA CAIDA DEL PRODUCTO PETROLERO
DE MÈXICO”**



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

(LICENCIADO EN ECONOMIA)

P R E S E N T A:

QUINTANA ALVAREZ RAUL

DIRECTOR DE TESIS:

MAURO RODRIGUEZ GARCIA

(2013)





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

Dedico el presente trabajo de tesis a mí Mama Dora Álvarez B. y a mi Padre Inés Quintana O. por estar siempre a mi lado por su constante apoyo y consejos que he recibido. Gracias a ellos he podido lograr esta meta.

A mi Asesor Mauro Rodríguez G. que me apoyo siempre en la realización de esta tesis. Muchas Gracias

A los sinodales quienes estudiaron mi tesis y me apoyaron a culminar este trabajo con sus acertadas observaciones.

INDICE

INTRODUCCION	5
CAPITULO 1. LA POLITICA FISCAL, LOS IMPUESTOS Y EL ESTADO	8
1.1 CONCEPTO DE POLITICA FISCAL Y SU IMPORTANCIA	8
1.2 LOS INSTRUMENTOS DE LA POLITICA FISCAL.....	10
1.3 LA IMPORTANCIA DE LOS IMPUESTOS.....	12
1.4 DEFINICION DE LOS IMPUESTOS	13
1.4.1 ELEMENTOS DE LOS IMPUESTOS	14
1.4.2 FINES DE LA IMPOSICION.....	15
1.4.3 DIVERSIDAD DE IMPUESTOS.....	16
1.4.4 PRINCIPIOS DE LA IMPOSICION	18
1.4.5 LOS EFECTOS DE LA IMPOSICION EN LA ECONOMIA.....	19
1.5 RESUMEN CAPITULAR	21
CAPITULO 2. EL BOOM PETROLERO Y LA DEPENDENCIA DE LOS INGRESOS PETROLEROS	23
2.1 ANTECEDENTES.....	23
2.1.1 LA IMPORTANCIA ECONOMICA DEL PETROLEO (1938-1976).....	24
2.1.2 LA SIGNIFICACION ECONOMICA DE LA RENTA PETROLERA (1977- 1982).....	26
2.1.3 EL PAPEL DEL PETROLEO EN EL PERIODO (1982-2000)	28
2.2 LA IMPORTANCIA DE LOS INGRESOS PETROLEROS EN LOS INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL (2000-2009).....	32
2.3 EL IMPACTO DE LA DISMINUCION DEL PETROLEO EN LOS INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL.....	39
2.4 RESUMEN CAPITULAR.....	46
CAPITULO 3. EVOLUCION Y ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN MEXICO	48
3.1 MARCO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA FISCAL MEXICANO	48
3.2 LA ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO	53
3.3 LOS INGRESOS TRIBUTARIOS	57
3.4 ASPECTOS GENERALES DE LOS IMPUESTOS	58
3.4.1 IMPUESTO SOBRE LA RENTA (ISR)	58
3.4.2 IMPUESTOS AL VALOR AGREGADO (IVA)	59

3.4.3	IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCION Y SERVICIOS (IEPS).....	60
3.4.4	IMPUESTO AL ACTIVO.....	62
3.4.5	IMPUESTO AL COMERCIO EXTERIOR	62
3.4.6	IMPUESTOS SOBRE AUTOMOVILES NUEVOS	63
3.4.7	IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA UNICA	64
3.4.8	IMPUESTO SOBRE LA TENENCIA	65
3.5	COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS	65
3.6	¿CAMBIO DE ESTRUCTURA TRIBUTARIA?.....	68
3.7	EL FEDERALISMO FISCAL.....	72
3.8	EL PETROLEO COMO GENERADOR DE INGRESOS	74
3.9	RESUMEN CAPITULAR.....	79
CAPITULO 4. LOS ELEMENTOS PARA UNA PROPUESTA DE REFORMA		
FISCAL	81
4.1	LA CREACION DE EMPRESAS PÚBLICAS COMO FUENTE DE INGRESOS	82
4.1.1	TIPOS DE EMPRESAS PÚBLICAS	83
4.1.2	LA IMPORTANCIA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS.....	83
4.1.3	LA CLASIFICACION DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS	54
4.1.4	LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA EMPRESA PÚBLICA	85
4.1.5	VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA EMPRESA PÚBLICA	89
4.1.6	PROPUESTA DE EMPRESAS PUBLICAS	90
4.2	MODIFICACIONES A LOS INGRESOS TRIBUTARIOS	103
4.2.1	CAMBIOS EN EL ISR	103
4.2.2	CAMBIOS EN EL IVA	107
4.2.3	CAMBIOS EN OTROS IMPUESTOS	111
4.2.4	LA IMPLEMENTACION DE NUEVOS IMPUESTOS (Impuestos sobre herencias y legados, Impuestos a los viajes al extranjero)	113
4.3	INGRESOS NO TRIBUTARIOS (PRODUCTOS, APROVECHAMIENTOS, DERECHOS, Y MULTAS).....	118
4.4	RESUMEN CAPITULAR.....	119
5.	CONCLUSIONES GENERALES	121
6.	BIBLIOGRAFIA	122

INTRODUCCION

En el Presente Trabajo desarrollaré el tema general de la reforma fiscal en México, tema de gran trascendencia, puesto que la forma que adopte siempre impacta de manera directa, o indirecta, al conjunto de la población. Trataré de las decisiones de gasto, o de ingreso que lleva a cabo el gobierno, ellas benefician o reducen el bienestar de los demás agentes económicos. Ahora bien, el tema es tan amplio que no puede abordarse enteramente en un trabajo de tesis. Ante la disyuntiva de abordar un tema particular y tratarlo a profundidad, he optado por hacerme de la información que englobe las distintas fuentes de ingreso del gobierno para, desde esa perspectiva, plantear un panorama de las distintos tipos de acciones que podría realizar el gobierno para hacerse de ingresos. A partir de lo recién enunciado, se desprende el título de la presente tesis, Elementos para una propuesta de reforma fiscal ante la caída del producto petrolero en México, tema muy actual y tiene relevancia para la economía mexicana.

En fechas recientes la problemática del agotamiento del petróleo en los yacimientos mexicanos ha sido motivo de preocupación en diversos medios. Mi trabajo de tesis se propone mostrar diferentes posibilidades existentes en nuestra economía para contrarrestar la caída de ingresos del gobierno, que tendría lugar con dicho agotamiento.

Elegí el tema debido a que en México, el sector público depende en gran medida de los ingresos provenientes de un recurso no renovable, el petróleo, que produce ingresos a partir de su venta con otros países, sin embargo hay que considerar que el precio de venta del recurso es muy volátil en los mercados financieros, ello provoca que existan problemas en la sostenibilidad de las finanzas públicas del país. Por ello es necesario fortalecer los ingresos tributarios, que es la otra fuente importante de ingreso del sector público, con la finalidad de dejar de depender de los ingresos provenientes del petróleo.

La actividad petrolera, en nuestro país, representa el 5% del total de la actividad económica, así como 15% de la actividad exportadora. Esto significa una parte importante del valor del Producto Nacional y de los ingresos por exportaciones.

En 2008 se indicaba a través de los reportes de las reservas petroleras de México, que el petróleo nacional alcanzaría para 10 años, en lo que se refiere a satisfacer la demanda. Este es un problema de vital importancia puesto que gran parte de la producción de energía del país depende del petróleo, así mismo el petróleo produce buena parte de los ingresos públicos de la economía. Los argumentos anteriores me llevaron a formular el siguiente:

Objetivo General

Mi objetivo general es formular diversos elementos para una propuesta de reforma fiscal, que fortalezca los ingresos públicos, ante la disminución del producto petrolero, y no se vea afectado el gasto público. Considero que es necesario realizar una reforma fiscal ya que los ingresos públicos dependen de los ingresos generados por el petróleo. El propósito se deriva de la siguiente:

Hipótesis

Si continúa la tendencia a la disminución del producto petrolero, ello se traducirá en una reducción del ingreso público, lo cual exigirá plantearse una reforma fiscal para fortalecer los ingresos públicos y respaldar el gasto gubernamental.

Esta hipótesis la consideré pertinente en el desarrollo del presente trabajo debido a que expresa mi interés sobre por qué el petróleo tiene importancia en los ingresos públicos y como puede impactar a la economía mexicana, así como el gobierno mediante una reforma fiscal puede hacerse de ingresos de otros elementos para solventar la pérdida de ingresos por concepto del petróleo. El trabajo consta de cuatro capítulos.

En el capítulo 1 se proporcionará un marco teórico que soporte la descripción y el análisis del tema y de los objetivos motivo de la tesis. En este sentido se exponen los conceptos básicos que permitan el mejor entendimiento y comprensión del trabajo. Asimismo en este capítulo se resalta la importancia de la política fiscal como eje rector para generar ingresos, así como las características principales de los impuestos y sus efectos en la economía.

En el capítulo 2 se estudiarán los aportes de autores estudiosos de la economía mexicana y se analizarán datos estadísticos, para conocer la aportación de la actividad petrolera en los ingresos públicos, lo cual me permitirá conocer la dependencia que tienen los ingresos públicos hacia la actividad petrolera.

En este mismo capítulo se estudiará las posibles repercusiones que tendría la declinación del recurso petrolero en los ingresos públicos y en la economía mexicana.

En el capítulo 3 se estudiará la evolución y estructura de los ingresos tributarios debido a su importancia en los ingresos del Sector Público. Además de que los ingresos tributarios son el elemento de los ingresos públicos que más aporta a estos, y que dentro de una propuesta de reforma fiscal deben jugar un papel importante ante una posible disminución del petróleo.

Dentro de este capítulo se hará una breve descripción de los principales impuestos en México, con el propósito de conocer la importancia de cada uno de ellos. Así mismo se documentará mediante la exposición de las estadísticas necesarias, la aportación de los ingresos tributarios a los ingresos públicos.

En el capítulo 4 se hará una argumentación en torno a los elementos que pueden ser parte de una propuesta de reforma fiscal, con la finalidad de lograr que los ingresos públicos se vean fortalecidos. En este sentido se exponen cada uno de los elementos, así como también se incluyen una serie de sugerencias o cambios que podrían realizarse en cada elemento para generar más ingresos públicos y así dejar de depender de los ingresos provenientes del petróleo. Entre los elementos que se incluirán en este capítulo están las empresas públicas, los ingresos tributarios, los ingresos no tributarios y Pemex. Puesto que considero que estos son los elementos fundamentales que deben de fortalecer los ingresos públicos.

Debo subrayar y reiterar, como se apunta en el título del trabajo, que no concentro la atención en uno solo de los elementos que propongo realice el gobierno, para sustituir pérdida de ingresos. Más bien mi propósito fue investigar en las diversas posibilidades u opciones que puede tener el gobierno para fortalecer su ingreso público. Un estudio centrado en alguno de esos elementos, a mayor profundidad, es materia de otro trabajo.

CAPITULO 1. LA POLITICA FISCAL, LOS IMPUESTOS Y EL ESTADO.

El objeto de este capítulo es proporcionar un marco teórico que soporte la descripción y el análisis del tema y de los objetivos motivo de la presente tesis. Para ello, se manejarán los conceptos básicos que permitirán el mejor entendimiento y comprensión del trabajo que desarrollaré. En primer lugar comenzaré explicando la definición de la política fiscal y cuál es su relevancia para la economía.

En segundo lugar se analizará el concepto de impuesto, sus propiedades, características, tipos de impuestos, así como también se explicará las implicaciones de los impuestos en el comportamiento de los agentes económicos. Finalmente se explicará la manera como el Estado lleva a cabo la captación de recursos, especialmente en los ingresos públicos, con los cuales financiará sus actividades.

Con lo anterior, quedarán puestos sobre la mesa los elementos objeto de nuestra atención en el presente trabajo: los impuestos, su variabilidad y reforma fiscal.

1.1 CONCEPTO DE POLITICA FISCAL Y SU IMPORTANCIA

La política fiscal ha sido un instrumento importante para los gobiernos de los países, que puede emplear para proseguir o iniciar su desarrollo económico. En este sentido la política fiscal se conforma por las decisiones que toma el gobierno respecto a sus niveles de ingreso y de gasto, con el objetivo de influir en el comportamiento de la economía¹.

La política fiscal como acción del Estado en el campo de las finanzas públicas, busca una adecuada correspondencia entre lo recaudado por impuestos y otros componentes del ingreso públicos, con los gastos gubernamentales.

De cierta manera más concreta, también la política fiscal es considerada como parte fundamental de la política económica, destinada a obtener recursos para la manutención del Estado y para cumplir con el desarrollo de las obras publicas y sociales que le corresponden, entre sus muchos compromisos con

¹ García Rodríguez, M, *Introducción a las ciencias sociales y económicas*, Mc-Graw-Hill, México, 2002, pág. 230-233

los habitantes. Al mismo tiempo el presupuesto de la nación le permite conocer cuáles serán sus ingresos y sus gastos para un periodo determinado.

Así, la política fiscal es el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento del Estado, por medio de las cuales se determina el monto y la distribución de la inversión y el consumo público como componente del gasto nacional. Lo anterior también tiene expresión en la forma en que el Estado y los organismos paraestatales usan el ingreso y el gasto del sector público y las decisiones del sector privado respecto a sus propias inversiones o a sus normas de consumo. Asimismo, hay que tener en cuenta que la política fiscal depende en esencia de lo que en cada país se considere deba ser la función del Estado.

Para situar el papel de los impuestos en la política fiscal es muy útil pensar en las funciones económicas del sector público en los términos que propone Richard Musgrave². El las divide en tres grandes apartados, que son los siguientes:

- 1) La función Asignación
- 2) La función Distribución
- 3) La función Estabilización

A través de la función asignación, el gobierno se preocupa por la división de los bienes y servicios que pueden ser producidos con los recursos disponibles entre el sector público y el sector privado. Para cumplir con esta función el gobierno recurre al uso de la política fiscal, ya que a través de los ingresos que recauda puede influir en lo que se produce.

A través de la función distribución, se busca la equidad en la distribución del ingreso de acuerdo con los objetivos de la sociedad. Para cumplir con esta función, en parte el gobierno utiliza la política fiscal para gravar las diversas actividades económicas, los ingresos, etc., de donde obtendrá determinado volumen de ingreso que, al gastarlo en ciertas actividades, incidiría en la mencionada función distribución, es decir mejorará el bienestar de determinados grupos sociales, siendo esto precisamente una redistribución del ingreso.

² Musgrave, *La teoría de la hacienda pública*, Editorial Mc Hill, Cap1.

Respecto a la función estabilización, el gobierno se preocupa, en particular, por conocer en qué medida un impuesto reducirá el nivel del gasto privado en consumo y en inversión. Una regla a seguir es establecer el nivel y la composición de los impuestos de tal manera que la demanda agregada no exceda la capacidad productiva de la economía. La teoría económica señala que para cumplir con la función estabilización, la política fiscal del gobierno debe ser contra cíclica, de tal manera que se reduzcan de intensidad de las fluctuaciones en la demanda agregada y de esta manera se incremente el bienestar.

En cuanto a la incidencia de la política fiscal en el sistema económico, es el Estado quien toma las medidas en materia de ingresos y de gastos; en particular de la imposición con el propósito de darle mayor estabilidad, para fomentar el crecimiento y generar empleos en el sistema económico.

Considerando lo antes planteado la política fiscal es parte de la política económica, y tiene como propósito conducir por determinado rumbo al sistema económico de tal forma que puede influir en las decisiones de ahorro e inversión, crecimiento, gasto, ingreso y bienestar en la población. Cualquier política impositiva que utilice el Estado para generar más ingresos afectará en menor o mayor medida las decisiones de invertir, ahorrar, consumir y trabajar de los individuos.

1.2 LOS COMPONENTES DE LA POLITICA FISCAL

Como elementos parte integrante de la política fiscal se consideran los siguientes:

- Ingresos
- Gastos
- Transferencias

Los ingresos constituyen una de las ramas originales de las finanzas públicas y comprenden todas las percepciones del Estado, tanto en efectivo, como en especie o en servicios; por lo que, dentro de los ingresos públicos se consideran los recursos provenientes de la imposición, de la emisión de papel moneda, de la emisión de bonos y valores gubernamentales, de las transferencias que recibe, de la deuda que pueda contraer el gobierno con otros países, de la explotación de recursos naturales, de las empresas del Estado, de las donaciones de los particulares. Estas percepciones constituyen sus recursos financieros que pueden expresarse como cantidades de dinero

que el poder público percibe para cubrir el gasto que implica el cumplimiento de sus funciones legales.

En cuanto al gasto público, este da cuerpo a los recursos que utiliza el Estado para intervenir en el mercado ante una posible falla del mismo, además de que a través del gasto puede influir de manera importante en el bienestar económico de la población (bienes públicos). El gasto público se puede definir de muchas maneras, sin embargo es considerado como el flujo de recursos que emplea el Estado para financiar los servicios públicos.

Por su parte la deuda pública es un conjunto de obligaciones del sector público de un país en un momento dado. Las obligaciones, cuando la deuda ha sido contraída en forma voluntaria por el deudor, están constituidas por bonos, valores, títulos u otra clase de documentos de crédito.

Según José Ayala Espino³ los resultados del sistema fiscal de un país ofrecen una instantánea del contrato social que une a su gobierno y a sus ciudadanos. La provisión pública de bienes y servicios de razonable calidad y cantidad, por una parte, y unos sistemas tributarios transparentes y progresivos, por otra, son signos de un contrato social sano. Estos dos elementos van de la mano. Y así, si la provisión de bienes públicos, tales como la salud, la educación o la infraestructura, es insuficiente, de baja calidad o poco equitativa, el contrato social se debilita. Y lo mismo puede decirse de unos regímenes tributarios frágiles o regresivos.

Según José Ayala Espino la legitimidad fiscal, esto es, la creencia de que el sistema tributario y gasto público es equitativo, constituye un intermediario esencial para alcanzar la legitimidad democrática. Los elevados niveles de legitimidad fiscal se dan cuando el sistema de impuestos y transferencias es eficaz a la hora de paliar la desigualdad; se prestan servicios públicos de alta calidad de forma equitativa; los derechos y obligaciones se rigen por normas justas y transparentes; y existe un nivel de respaldo público suficiente a la gestión del sistema fiscal que realiza el gobierno.

Las decisiones en materia fiscal no se toman en el vacío y están siempre sujetas a restricciones determinadas políticamente. La política es importante porque la fiscalidad está inextricablemente unida a la naturaleza del Estado, cuya configuración es un proceso fundamentalmente político.

³ Ayala Espino, *“El sector público de la economía mexicana”*, México, Editorial Esfinge, 2001.

Contrariamente a los enfoques que consideran la política fiscal como una amenaza para el desarrollo (por el efecto desalentador de los impuestos en el trabajo y la inversión) o como un mero estabilizador macroeconómico de la inflación y del desempleo, se argumenta también que la política fiscal puede ser un instrumento de desarrollo económico, político y social en los países. Los sistemas fiscales pueden proporcionar los recursos necesarios para llevar a cabo inversiones y transformaciones estructurales, como por ejemplo obras públicas que demandan insumos, crean empleos y fortalecen la infraestructura, todo ello de en pro del crecimiento. Los impuestos y el gasto público pueden luchar directamente contra la pobreza y la desigualdad, un doble problema que continúa asediando a nuestro país. Es por ello que la política fiscal es un instrumento que tiene efectos redistributivos importantes y debe de ser tomada en cuenta ante problemas de desigualdad y pobreza que tanto merman a los países subdesarrollados, como el nuestro.

Los individuos juegan un papel muy importante en el marco de la economía capitalista, ya que son los que convergen en la sociedad para realizar una de las funciones más primordiales, la cual es la de la generación de satisfactores para la existencia, actividad en la cual los intereses son comunes y distintos.

1.3 LA IMPORTANCIA DE LOS IMPUESTOS

Los impuestos son uno de los instrumentos de mayor importancia con el que cuenta el Estado para promover el desarrollo económico, sobre todo porque a través de éstos se puede influir en los niveles de asignación del ingreso entre la población, ya sea mediante un determinado nivel de tributación entre los distintos estratos o, a través del gasto social, el cual depende en gran medida del nivel de recaudación logrado.

Dicho de otra forma, la política tributaria es un mecanismo muy poderoso con que cuenta el Estado para influir en la asignación de recursos y la distribución de los ingresos y la riqueza. El objetivo que tiene este mecanismos es el de financiar los costos sociales de la organización del proceso de intercambio.

Como con claridad dice el maestro urquidi, el sector público absorberá una proporción considerable de los ingresos privados, por medio de instrumentos tributarios, los trasladará a otras manos y creará nuevos ingresos por medio de sus inversiones y de otras clases de gastos.⁴

⁴ Víctor Urquidi, *El Estado y la Política fiscal*, México, Trimestre Económico, FCE.

Por ende, se considera la tributación en su conjunto que tiene un papel fundamental para que el gobierno cumpla con sus funciones económicas, no solo porque provee de los recursos necesarios para llevarlas a cabo, sino porque, como antes se mencionó, los impuestos tienen efectos sobre la asignación de recursos, la distribución del ingreso y el nivel de demanda agregada. La política impositiva debe entonces buscar una mezcla de impuestos que permitan avanzar en la mayor parte de los objetivos de desarrollo de un país.

Dicho lo anterior, a continuación estableceremos los elementos teóricos necesarios para comprender la importancia de los impuestos en la actualidad, en una sociedad como la nuestra.

1.4 DEFINICION DE IMPUESTO

La existencia del Estado implica la obligación de los gobernados de contribuir a que pueda dar cumplimiento a las funciones que se le han encomendado. Esto es válido para cualquiera de las formas que adopte el Estado.

El Estado, en el ejercicio de su soberanía, fija unilateralmente la cantidad de impuestos, el sujeto, la manera o modo de recaudarlos, la época del cobro, las penas a que se hacen acreedores los causantes que no cumplan con sus obligaciones fiscales, y todo lo relacionado con la materia impositiva, sin que ello implique la obligación del Estado de señalar la cantidad y calidad de servicios públicos que cada contribuyente deberá recibir como contraprestación a su aportación. Se considera así el impuesto como una obligación de los particulares de contribuir al sostenimiento del Estado, en el caso mexicano según es establecido en el artículo 31 constitucional, en el cual se menciona que todo mexicano está obligado a contribuir para cubrir el gasto público, así mismo se faculta al Congreso a fijar las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Al respecto, la definición económica de "Impuesto" se establece como un pago al Estado, de carácter obligatorio, que consiste en el retiro monetario que realiza el gobierno sobre los recursos de las personas y empresas.⁵

⁵ Fausto Hernández Trillo, *¿Quién los Paga y Cómo?, Centro de Investigación y Docencia Económica*, Folleto UNAM.

Los impuestos ocupan un lugar importante en la estructura del Sector Público. Comprende los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, mismos que tienen facultades para cobrar impuestos. Además, en ocasiones tienen la atribución de establecer impuestos específicos en su territorio.

En cuestión tributaria, el marco que norma es la Constitución y la Ley de Ingresos de la Federación, la cual debe ajustarse a los objetivos y criterios generales del Presupuesto anual de ingresos. Los ingresos son siempre motivo de controversia, ya que son el punto de partida para alcanzar los objetivos en el Plan Nacional de Desarrollo establecido en cada sexenio presidencial.

1.4.1 ELEMENTOS DE LOS IMPUESTOS

Los elementos más importantes del impuesto son: el objeto, el sujeto, el impacto, la traslación, la fuente, la base y la tasa. Enseguida especificamos lo que se entiende por ellos.

- El objeto del Impuesto: se define como la situación que la ley señala como hecho que origina el crédito fiscal. El objeto puede ser un mueble o un inmueble, un acto o una cosa, un documento o una persona.
- El sujeto del Impuesto: se refiere a que existen dos tipos de relación tributaria: sujeto activo y sujeto pasivo. Los sujetos activos son los estados, el Distrito Federal y los municipios, debido a que tienen el derecho de exigir el pago de los impuestos. Por el contrario, el sujeto pasivo es aquel que está obligado a pagar impuestos.
- El Impacto: Es el punto donde la ley impone la acción, es decir el lugar donde la ley especifica el cobro.
- La Traslación: Es el proceso por medio del cual se obliga a otra persona a pagarlo, es decir transferirlo de una persona a otra.
- La Fuente: Lugar de donde proviene lo necesario para pagar el impuesto.
- La Base: Es el monto sobre el que se paga el impuesto.
- Tasa del Impuesto: Es la proporción de la base que se paga en impuesto.

1.4.2 FINES DE LA IMPOSICION

El Estado, a través de su sistema impositivo, se propone alcanzar diversos objetivos, ya sea de orden fiscal, de desarrollo económico, de justicia social o de distribución del ingreso. Originalmente el establecimiento de impuestos obedeció únicamente al propósito del Estado de allegarse de recursos; y posteriormente, con la evolución de la sociedad y de las funciones del Estado, los fines de la imposición han cambiado. A continuación se presentan los fines de los impuestos actualmente.

Entre los fines de la imposición encontramos los más importantes:

1. De redistribución del ingreso y la riqueza: Los impuestos que se establecen con este propósito se caracterizan por ser unos impuestos al ingreso a tasas progresivas, sobre todo al proveniente del capital, correspondiendo exacciones menores a las clases económicas más débiles, que derivan sus ingresos principalmente de su trabajo. Los impuestos a las herencias, sobre la renta y donaciones, son los más apropiados para este fin⁶.
2. Proteccionistas: El Estado también puede establecer impuestos con miras a salvaguardar la industria nacional, comercio exterior o interior, su agricultura, la salud pública, etc., por lo que los impuestos con esta función reciben el nombre de proteccionistas.
3. De fomento y desarrollo económico: Parecería paradójico que se estableciera un impuesto para este fin, ya que un impuesto sustrae recursos de los particulares provocando una disminución del consumo y afectando la demanda agregada. Pero sin embargo un impuesto con este fin puede ir enfocado hacia fomentar obras públicas, crear empleos y fortalecer la infraestructura. De esta manera se influye en el crecimiento y el desarrollo económico.
4. Mejorar la eficiencia económica: Otro punto fundamental para el sistema económico es lograr la eficiencia económica. Esto se logra si se corrigen ciertas fallas del mercado, como es el caso de las externalidades, sean estas negativas o positivas.

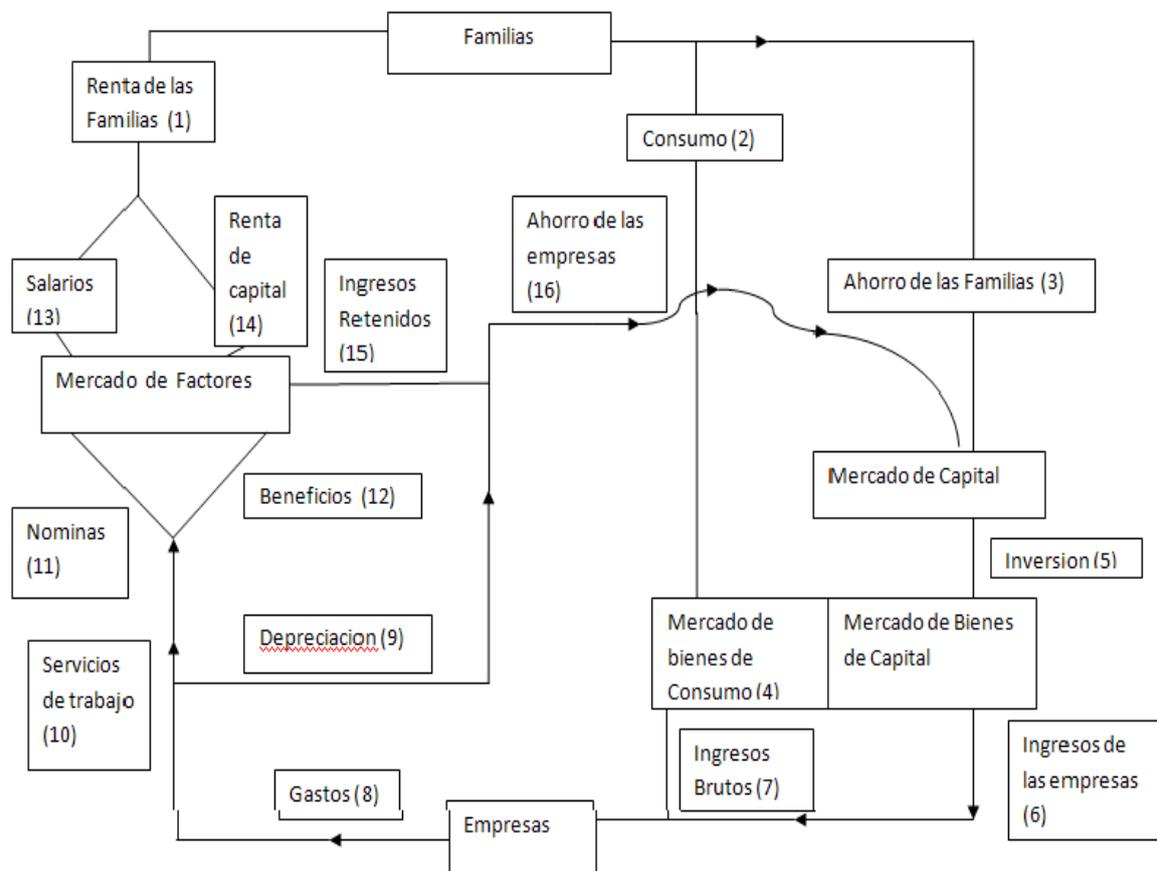
⁶ Ayala Espino, *“El sector público de la economía mexicana”*, México, Esfinge 2001, p. 223

1.4.3 DIVERSIDAD DE IMPUESTOS

Para analizar de una mejor manera los impuestos dentro del sistema económico es necesario tener en cuenta los efectos que estos puedan producir, y al mismo tiempo que también se dé a conocer cuáles pueden ser objeto de realizarse una reforma fiscal que permita obtener más ingresos públicos ante la disminución del producto petrolero, pues es esta la preocupación en el análisis del tema de nuestra tesis.

Examinado lo anterior, revisaremos ahora los puntos del circuito económico donde pueden aplicarse impuestos, con el fin de hacernos de un panorama y de recursos cognitivos que permitan abordar de una mejor manera nuestro tema de estudio.

Figura 1. Flujo Circular del Ingreso



Fuente: Musgrave, R., Hacienda Pública Teórica y Aplicada, Cap. 1.

En el esquema de flujo circular anterior se nos permite distinguir entre los diversos tipos de impuestos y además de considerar sus puntos de impacto en el flujo circular de la renta y de la producción dentro de la economía. También en el flujo circular de los ingresos podemos observar donde es posible aplicar un impuesto que genere un incremento en los ingresos públicos.

- Las familias: Son el primer agente económico puesto que reciben rentas por prestar sus servicios en el mercado de factores en forma de trabajo, o de prestar los servicios del factor productivo de capital o de tierra (1). Las familias destinan sus ingresos a dos elementos al consumo (2) y al ahorro (3). Dichos ingresos se canalizan al mercado de bienes de consumo y al mercado de capitales respectivamente.
- Las empresas: Este agente económico recibe los ingresos provenientes del consumo de las familias, ya que las empresas son las productoras de bienes y servicios (4).

Cabe señalar que los ahorros de las familias se canalizan a la inversión (5) a través del mercado de capitales. Se convierten así en gastos del mercado de capitales y se tornan en ingresos de las empresas que producen los bienes (6). Los ingresos brutos empresariales se hacen disponibles como desembolsos para ser utilizados por la empresa (7), es decir que estos ingresos pasan a ser gastos de la empresa (8). De dichos gastos una parte se destina para cubrir la depreciación (9) y la otra parte se utiliza para la compra de servicios de trabajo (10) como sueldos (11), de capital como beneficio e interés (12) y de otras entradas en el mercado de factores. Todo lo anteriormente mencionado representa la participación de diversos elementos de ingreso, o de circulación de bienes en el sistema económico.

Continuando con esta inspección, tenemos que los salarios (13), las rentas de capital (14), dividendos, intereses, y renta son el pago a los oferentes de factores, en este caso son las familias. Sin embargo algunos beneficios se mantienen, es decir que son beneficios retenidos en vez de pagarse como dividendos. Tanto los beneficios retenidos como los descuentos por depreciación constituyen los ahorros de las empresas (16), los cuales se combinan con los ahorros de las familias para financiar la inversión en bienes de capital.

Una vez señalado lo anterior podemos localizar los puntos de impacto de los diversos impuestos y a partir de ello podemos saber cuáles son los efectos que trae para cada mercado y agente económico.

Los impuestos pueden recaer sobre la renta de las familias, sobre los ingresos salariales, sobre los beneficios retenidos, y sobre la renta del capital, sobre los gastos de consumo, sobre los ingresos empresariales provenientes de las ventas, sobre los ingresos brutos de las empresas, sobre los ingresos netos de depreciación, y sobre las nóminas.

Además de lo anterior, podemos referirnos a la clasificación de los impuestos. En particular, los impuestos que hemos mencionado se clasifican en impuestos directos e impuestos indirectos.

Los impuestos directos son la fracción o porcentaje que se sustrae al ingreso de las personas por la venta de servicios de sus factores productivos. Dicho de otra forma, los impuestos directos se aplican por el intercambio de los factores de la producción o bien, son impuestos directos los que se aplican a los rendimientos que arrojan los ahorros conservados como depósitos bancarios (intereses) y a los que se generan en las acciones de las empresas (dividendos) casos en que se grava al factor capital.

Mientras que los impuestos indirectos son aquellos que tributan sobre el intercambio de bienes y servicios. Los impuestos indirectos afectan patrimonialmente a personas distintas del contribuyente (aquél que le paga al fisco). En otros términos, el contribuyente que enajena bienes o presta servicios, traslada la carga del impuesto a quienes los adquieren o reciben. Dentro de éstos se encuentran el impuesto al valor agregado (IVA, impuesto al consumo de las personas y empresas) y el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS, impuesto a gasolinas, alcoholes y tabacos). Por ejemplo, el IVA grava el valor que se le agrega a la mercancía en su proceso de producción y se genera cada vez que compramos algún producto.

1.4.4 PRINCIPIOS DE LA IMPOSICION

Por otro lado existen ciertos principios que orientan la fijación de impuestos. Entre los más importantes destacan⁷:

- Principio de Capacidad de Pago: Constituye la base y norma de todo sistema impositivo, ya que se haya en relación directa con el monto de un ingreso o riqueza con que cuenta el causante. Establece que cuanto mayor sea la riqueza, mayor será el impuesto a pagar.
- Principio de Conveniencia: Se basa en el deseo del Estado de lograr un máximo de ingresos con un mínimo de problemas administrativos y económicos, que se puedan dar por la aplicación de impuestos. Este aspecto es importante cuando se consideran los costos en los cuales se incurre en el momento de realizar la recolección de impuestos.

⁷ Rosas Aniceto, Roberto Santillán, *“Teoría General de las Finanzas Públicas y el Caso de México”*, Escuela Nacional de Economía, México D.F. 2004

- Principio de Beneficio: Se considera que los individuos y los negocios deben de contribuir al erario federal tomando como base los beneficios que reciben de la actividad gubernamental.
- Principio de Pleno Empleo⁸: Constituye uno de los objetivos principales de la economía pública. Los impuestos deben de procurar la estabilidad económica y la mejor distribución del ingreso.

1.4.5 LOS EFECTOS DE LA IMPOSICION EN LA ECONOMIA

Como puede percibirse a partir de los planteamientos anteriores, la imposición influye de manera importante en todos los aspectos de la vida de un país; por lo que se refiere al económico, tiene efectos en el campo de la producción, en el consumo, en el de la distribución o concentración de la renta y de la riqueza nacional, en el nivel de empleo, en el nivel de precios, y en otros, por lo que resulta sumamente importante conocer la estructura del sistema impositivo y a través de ella se puede determinar en qué proporción contribuye cada sector de la población a integrar los ingresos del Estado.

A continuación se examinan los efectos económicos de la imposición en forma parcial.

1. Sobre la producción: Se ha afirmado que la imposición significa, en última instancia, una transferencia de recursos de los particulares al poder público; esto es que los recursos de los particulares disminuyen mientras que los del Estado aumentan en proporción semejante⁹.

Los ingresos, tanto de los particulares como del Estado, se destina al consumo o a la inversión; consecuentemente, los impuestos reducen la capacidad de consumo y de inversión de los particulares.

El problema de si el Estado, a través de impuestos, debiera de absorber una proporción elevada o menor, de los recursos de los particulares es controversial; puesto que mientras muchos se inclinan a considerar que las inversiones, para que sean más beneficiosas socialmente, debieran realizarse y controlarse en la mayor proporción por medio del Estado, sin embargo algunos estudiosos de los impuestos consideran que el Estado es el peor empresario, y que los recursos puestos a su cuidado no

⁸ Benjamín Retchkiman Kirk, *Finanzas Públicas*, Tomo II, Facultad de Economía. UNAM

⁹ Rosas Aniceto, Roberto Santillán, *Teoría General de las Finanzas Públicas y el Caso de México*, Escuela Nacional de Economía, México D.F.

producen los efectos benéficos que producirían en manos de los particulares.

También puede decirse, de manera general que, los impuestos, considerados aisladamente tienden a disminuir la producción de los particulares en cuanto a que el Estado sustrae del sector privado elementos que aminoran su capacidad de producción en la medida de los impuestos.

Asimismo, se afirma que los impuestos reducen el deseo y la capacidad de trabajar de los particulares; sin embargo, se observa en la práctica que los individuos se esfuerzan para obtener mayores ingresos, a fin de compensar las disminuciones ocasionadas por los impuestos, en cuyo caso, el impuesto, en lugar de reducir, aumenta los propósitos de trabajar.

Un impuesto puede producir desviaciones del trabajo y del capital hacia otras actividades, haciendo cambiar la estructura, por lo que el problema principal es determinar lo que haría el particular con los recursos que se le han restado por medio de los impuestos, y lo que haría el poder público con tales recursos. Si todas las cantidades obtenidas por el Estado se destinaran a los gastos corrientes; es decir a erogaciones que no tengan sentido de ser, cualquier impuesto no tendría sentido, ya que solo contribuiría a reducir la producción y el ahorro. Sin embargo si el Estado destina los recursos obtenidos por la vía de los impuestos a realizar obras productivas en beneficio de la colectividad; es entonces cuando es recomendable que los particulares transfieran recursos al Estado por el medio de los impuestos, puesto que el Estado está alentando la producción y el empleo.

2. Sobre el consumo: Muchos economistas consideran que los impuestos reducen el consumo de los particulares; ya que el Estado sustrae a través de la imposición una parte del poder de compra de los particulares. Sin embargo hay que considerar que el poder público devuelve los mismos recursos a través de los bienes públicos.
3. Sobre la distribución de la riqueza: El Estado tiene un poderoso elemento para disminuir las desigualdades económicas de las clases sociales, este es el sistema impositivo. El sistema impositivo ha ido evolucionando a través del tiempo, y es un elemento a considerar por los gobiernos puesto que es el conjunto de impuestos que implementa el Estado para la estructura de la sociedad, aunque es muy discutible

considerar si un sistema impositivo será mejor, y por lo tanto preferible a otro.

Un sistema impositivo con impuestos regresivos tendera a aumentar las desigualdades sociales; en menor grado, pero en mismo sentido, accionarán los sistemas con impuestos proporcionales; el único sistema impositivo que puede permitir reducir las desigualdades económicas en las sociedades es el progresivo.

4. Sobre el nivel de ocupación: Es muy frecuente encontrar afirmaciones en el sentido de que la imposición reduce el nivel de ocupación; ello se debe a que se analiza este problema en forma parcial o sea solamente del lado del contribuyente; sin embargo, el Estado, gracias a los ingresos obtenidos del sector privado vía impuesto, está en posibilidad de dar empleo a un gran número de personas, esto a través del Gasto público; por lo que se puede afirmarse que mediante una adecuada política fiscal, el nivel de empleo aumenta.

Somer consideró que estos efectos amplios de los impuestos recaen sobre el consumo, el nivel de vida, la producción, los negocios, el empleo, el ahorro y la formación bruta de capital, las fluctuaciones y el progreso tecnológico.

1.5 RESUMEN CAPITULAR

En este capítulo, se mencionó el contexto de la política fiscal como parte de la política económica que utiliza el gobierno para llevar el buen funcionamiento de la economía, así como para llevar a cabo las funciones económicas y enfrentar problemas como la pobreza, el empleo y la estabilidad de precios, por mencionar algunos problemas más importantes que el país necesita resolver de forma urgente.

Se explicó que los impuestos son una importante fuente de ingresos del gobierno, además de que constituyen un elemento que implica efectos en la economía, como por ejemplo reduce el consumo de los privados, influye en el ahorro de las familias, las inversiones, en el financiamiento de la provisión de bienes y servicios públicos, y también afectan el crecimiento económico y el desarrollo. Se muestran las bases teóricas que permiten conocer a profundidad la importancia de los impuestos en los ingresos públicos, considerado que estos son los recursos con los que cuenta el Estado para llevar a cabo sus funciones económicas y elevar el bienestar de la población.

En este sentido es que los impuestos juegan un papel importante, por ello cuando los ingresos públicos se ven mermados por otros factores que los integran, por ejemplo, los ingresos provenientes del petróleo. El Estado debe que hacer reformas fiscales a fin de fortalecer los ingresos públicos, mediante el aumento o disminución de los impuestos.

Lo presentado en este capítulo primero sustenta al alcance del objetivo general porque aquí mostramos los conceptos más básicos, entendidos estos como la política fiscal, los impuestos y sus características principales, sus puntos principales de aplicación y los efectos que crean. Ello con la finalidad de argumentar acerca de lo que está ocurriendo a los ingresos públicos ante su dependencia del producto petrolero, así como para hacerle frente a necesidades de gasto cada vez mayores, por ello lo aquí mencionado es de utilidad para formular los elementos para una propuesta de reforma fiscal que ayude a fortalecer los ingresos públicos.

CAPITULO 2. EI BOOM PETROLERO Y LA DEPENDENCIA DE LOS INGRESOS PETROLEROS EN MEXICO.

En este capítulo se estudiará la importancia que para la economía mexicana tienen los ingresos derivados del petróleo, para lo cual es necesario recurrir a los antecedentes inmediatos. En este sentido se pretende realizar un análisis de la importancia del petróleo en los ingresos del Gobierno Federal y cómo influye en el gasto público para la provisión de bienes y servicios públicos.

Para realizar lo arriba planteado explicaré el carácter del petróleo como un recurso estratégico, que debe de ser bien administrado por el Gobierno, para que los ingresos generados por él sean utilizados en beneficio de la población.

Por último en este capítulo se analizará la dependencia de las finanzas públicas respecto de los ingresos petroleros.

2.1 ANTECEDENTES

El petróleo es un recurso no renovable propiedad de la nación. Incluso en el subsuelo tiene valor económico. De hecho, es un activo cuyo rendimiento se manifiesta a través del incremento de su precio.

Desde las primeras décadas del siglo XX, el petróleo (por sus mejores condiciones como combustible y facilidad de transporte) desplaza al carbón como principal energético para la economía del mundo. A diferencia del carbón, el petróleo se encuentra principalmente en los países subdesarrollados (entre ellos México como un país productor). Esto les otorga a estos países un gran poder, al tener la posibilidad de controlar la producción de una de las materias primas más importantes en la actualidad.

El boom petrolero es considerado como un conjunto de sucesos ocurridos dentro de un país exportador de petróleo, ocasionado por aumentos del precio del combustible entre otras condiciones. Generalmente este proceso es de corta duración, sin embargo, trae enormes beneficios para la economía del país, al menos es una posibilidad.

Para un país exportador del petróleo, una de sus características es el aumento del PIB, sustancialmente por encima del 5%. Por otra parte, el incremento significativo del gasto público en su mayoría en infraestructura o gasto social, acción que se traduce en mayor inversión privada y un aumento en la demanda agregada, y de esta manera se influye directamente sobre el nivel de vida.

En América Latina algunos de los más importantes booms petroleros han causado en su momento grandes emigraciones de poblaciones del campo a la ciudad, trayendo como consecuencia un proceso de urbanización desorganizado y la falta de planeamiento para desarrollar los servicios necesarios como el agua, luz, etc. Por su parte, durante los booms petroleros el gasto público se eleva considerablemente ocasionando que, al finalizar éste, el Estado quede en una situación de endeudamiento, cuando ha sido la deuda pública el mecanismo utilizado para financiar dicho boom.

2.1.1 LA IMPORTANCIA ECONOMICA DEL PETROLEO (1938-1976)

Durante este periodo la economía mexicana se encontraba en el proceso de industrialización, que tenía como base el objetivo de retener la riqueza generada por la explotación de los recursos naturales, a fin de expandir la industria para producir los artículos que se importaban.

Entre las dificultades para consolidar ese crecimiento se reflejaba en la desconfianza de invertir, así como la aguda lucha entre los diversos grupos que buscaban ejercer la hegemonía política del país.

Asimismo en 1933-1970, la actividad industrial tuvo una mayor intensificación, lo que se materializó en que se duplicó su participación en la composición del PIB al pasar 13.6% a 29.7% en ese periodo, destacando que en estos años la industria manufacturera fue la que tuvo mayor dinamismo.

La decisión de la exploración del petróleo se da en 1938, cuando el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, aprovechando de la rebeldía e insolencias de las compañías petroleras extranjeras para cumplir con las leyes mexicanas y retar a su gobierno, fue concebida una medida de soberanía que apuntaló el crecimiento económico y el desarrollo del país, pues el Estado empezó a controlar la industria energética y, por lo tanto también la oferta de petróleo, y por lo mismo, la economía del país en esos años comenzó a tener una importante aportación del petróleo a las finanzas públicas.

Durante la Segunda Guerra Mundial, México enfrentó una severa contracción de sus ingresos petroleros, pero esto no significó que su producción declinara sino por el contrario se incrementó a consecuencia de la demanda del mercado interno, pues como ya se mencionó el país se encontraba en un proceso de industrialización que requería de insumos de diferentes actividades económicas, entre ellas de la actividad petrolera.

La abundante disponibilidad mundial de petróleo por la incorporación de la producción petrolera en los países árabes y sus bajos costos de producción, y en el extranjero las ventajosas condiciones de producción de los Estados Unidos y Venezuela en el continente americano, fueron una barrera para que México comercializará mayores volúmenes de su petróleo en los mercados externos, así como el nivel de su costos de producción en algunas de las principales áreas petroleras localizadas en regiones como Tamaulipas y Veracruz.¹⁰

Sin embargo la producción de petróleo empezó a registrar un ritmo acelerado de crecimiento a partir de 1945, como consecuencia del proceso de industrialización que vivía el país, puesto que la demanda de insumos por parte de las industrias exigía una mayor producción de petróleo. En este sentido el papel que jugó el bien energético en este periodo para la economía, fue el de constituir un insumo estratégico para la producción manufacturera y para otras actividades.¹¹

Para 1970 la demanda del mercado interno fue el motor de crecimiento de la producción petrolera mexicana, así como del crecimiento del PIB, esto debido principalmente a que el proceso de industrialización ya había arrojado sus resultados y se veían reflejados en el crecimiento de la economía mexicana.

La estrategia gubernamental para favorecer el crecimiento del mercado interno y la industrialización del país, recurrió a una política que sacrificó el incremento de sus ingresos mediante la contención, entre otros bienes y servicios públicos, de los precios de los hidrocarburos. La renta petrolera se canalizó hacia los consumidores en el país mediante el subsidio en el precio interno de los energéticos, asumiéndose como la mejor opción para su redistribución. Desde luego que la renta petrolera no fue el único factor que apoyó el crecimiento y el desarrollo económico del país hasta el final del “Desarrollo Estabilizador” pero fue una pieza clave para fortalecer la demanda del mercado interno.

¹⁰ Colmenares Francisco, *Problemas de Rentabilidad y Productividad de la Industria Petrolera Mexicana (1970-1984)*, Tesis de Maestría UNAM, 2007.

¹¹ Rodríguez G. Mauro, *Estructuras Socioeconómicas de México*, UNAM, Mc-Graw Hill, 2004.

2.1.2 LA SIGNIFICACION ECONOMICA DE LA RENTA PETROLERA (1977-1982)

La economía mexicana comienza a experimentar un crecimiento económico mucho más lento durante casi todo este periodo, fenómeno que no se había visto en el país durante 50 años. Al iniciar este periodo comienzan a surgir problemas en la economía, indicativos de que no se podían mantener las altas tasas de crecimiento del PIB con base en los elementos que se habían utilizado en el periodo anterior.

Así mismo durante estos años la industrialización había sufrido una desaceleración y el comportamiento de agricultura no generaba la oferta necesaria de alimentos e insumos requeridos por la economía. Cabe señalar que también en este periodo comenzaron a surgir desequilibrios económicos importantes como lo fueron el déficit presupuestal, ya que los ingresos eran superados por los gastos. Esto ocasionó que el gobierno recurriera tanto al endeudamiento interno como externo, con el fin de reanimar la economía. Otro desequilibrio importante fue el que se presentó en la balanza comercial, a consecuencia de que se importaba más de lo que se exportaba, pues ese era el mecanismo en que había caído la economía para poder desarrollar la industria.

En cuanto al petróleo, éste constituyó el grueso del crecimiento de las exportaciones a causa del incremento de ventas del mismo, lo que fue posible debido a las inversiones del gobierno para ampliar la capacidad productiva de PEMEX, conjuntamente al aumento en la demanda de petróleo en el mercado mundial. Dichas inversiones, se financiaron mediante préstamos que obtenía el gobierno mexicano del exterior.

Para 1970-1977, la economía mexicana tuvo un crecimiento económico mucho menor que el resto del periodo, pues este fue de 3.6%¹² a consecuencia de una reducción de las inversiones. En 1976 la economía mexicana cae en una crisis coyuntural debido a que el proceso de industrialización se había frenado y esto ocasionaba desequilibrios macroeconómicos principalmente en la inversión, ya que las industrias producían en función de la productividad, y en México ésta se había reducido por causa de los bienes que se importaban. Otro factor importante a destacar fue que el gobierno, para financiar su inversión e incentivar el sector industrial, recurrió a la deuda interna y externa con altos intereses pagaderos en dólares, divisa que en la economía mexicana tenía una gran demanda, por lo cual el gobierno tuvo que recurrir a contratar nueva

¹² Rodríguez G. Mauro, *Estructuras Socioeconómicas de México*, UNAM, McGraw Hill, 2004.

deuda para hacerle frente a los intereses de deudas anteriores. Este fenómeno alimentó un círculo vicioso.

Además otro factor que complementó dicho círculo fue que las exportaciones crecieron muy poco durante el periodo 1970-1977 y por el contrario las importaciones crecieron a un ritmo mayor, lo que condujo a un déficit comercial. De esta forma, el comercio externo exigía divisas en dólares para cubrir el déficit comercial y por lo cual el gobierno tuvo que recurrir a deuda.

La inflación tuvo un papel importante para que se agravara el desequilibrio comercial, ya que el mercado interno alimentaba con bienes importados a precios cada vez mayores lo que ocasionaba, que en el país los precios fueran cada vez más altos. Esto exigía aun mayores divisas y contribuía aun más a la escasez de dólares, y a que los empresarios cancelaran sus cuentas en dólares para llevárselos al extranjero; es decir ocurrió una fuga de capitales. Finalmente el último factor que terminó por agravar la situación fue la política salarial implementada por el gobierno, que condujo a la caída de las ganancias y mayor fuga de capitales. Dichas fugas de dólares agravaron mucho la situación y por ello el gobierno tuvo que recurrir a la devaluación del peso.

A partir de 1977 el auge petrolero se convirtió en una promesa para México, ya que es en este año cuando el petróleo en el país comienza a tener una expansión importante en cuestión de reservas petroleras, cabe señalar que durante el periodo que va de 1970-1980 México se llegó a considerar dentro de los principales productores de petróleo, lo cual significó para el país una fuente potencial importantísima de recursos financieros, fuente de ingresos que podría solventar los gastos en ese periodo.

En 1977 la economía mexicana emergía de una crisis económica que condujo a la caída de la inversión privada y pública, además de un crecimiento de 3.4% que es considerado por muchos analistas como el crecimiento más bajo en toda la década de los setenta. Cabe señalar que hubo un alto ritmo de la inversión petrolera y que fue la palanca que impulsó el gasto público, a su vez que este gasto dependía de los créditos del exterior.

Durante 1980 y 1981 las exportaciones petroleras se vieron favorecidas a consecuencia de la creciente demanda internacional y al alto nivel al que había alcanzado el precio de crudo de exportación mexicano al ubicarse en 31.9 dólares y 33.2 dólares durante estos años. En esos mismos años, los impuestos petroleros representaron 25%, 26% y 44% de los ingresos ordinarios

del gobierno federal. En relación al PIB los impuestos mostraban un marcado impacto al representar 3.7% entre 1980 y 1981, 6.5% en 1982 y 8% en 1983¹³.

Este fenómeno, fue calificado como “petrolización” de las finanzas públicas, y colocaba al gobierno y al país frente al riesgo de descalabros peligrosos cuando se modificaran la tendencia de los precios internacionales del petróleo. La restructuración del mercado y de la industria petrolera internacional provocó, efectivamente un cambio en los precios. Las férreas medidas de ajuste en el consumo de energía en los países industrializados, el fuerte aumento de los impuestos al consumo de energía, la mayor producción petrolera en países no incorporados en la OPEP, el mayor consumo de la energía nuclear y del carbón, así como la presión que se ejerció sobre los productores de petróleo para que aumentarían su producción y sus exportaciones, incidieron para que se registrarán un drástico desplome de los precios a partir de 1982 que impactó inmediatamente los precios de crudo de exportación mexicano, originando con ello una caída de los ingresos públicos por concepto de petróleo.

2.1.3 EL PAPEL DEL PETROLEO EN EL PERIODO (1982-2000).

En 1982 la economía mexicana experimentó una crisis económica derivada del estrangulamiento del sector externo, es decir, en el desequilibrio comercial y en la escasez de divisas provocada por la fuga capitales, la devaluación de 1976 mitigó temporalmente el problema de necesidad de divisas que la economía necesitaba. Sin embargo dicha solución fue para evitar otra crisis que era casi inminente. Es entonces cuando el gobierno pide ayuda al FMI y este accede a ayudar mediante créditos, pero siempre y cuando el gobierno mexicano aceptará una serie de medidas económicas propuestas por dicho organismo. El gobierno aceptó dichas medidas propuestas por el FMI y las implementó durante 1977, pero ello implicó al país frenar la demanda interna, la inversión y el crecimiento económico, lo cual no fue bien visto por el gobierno que deseaba reanimar la economía.

Con el descubrimiento de mantos petrolíferos en el sureste del país, así como la gran demanda mundial de petróleo, el país comenzó a ser de nuevo sujeto de crédito ante banqueros internacionales. El gobierno solicitó préstamos a estos para expandir la planta productiva y la producción de petróleo; aquellos vieron en el proyecto la oportunidad de obtener ganancias considerables. Esto trajo como consecuencia que el gobierno obtuviera más deuda y rompiera sus compromisos con el FMI y consiguiera hacer lo que el gobierno quería que era reanimar nuevamente el crecimiento económico. Dichas acciones condujeron a

¹³ Pedro Aspe, *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México 1993.

estimular el crecimiento económico, la producción, y el aumento de las importaciones y una reducción de las exportaciones, lo cual tuvo consecuencias en la balanza comercial y se reprodujo el mismo problema que exigía aún más divisas. A este último elemento se le agregó otro factor como lo fue la salida de capital por concepto de remesas de las empresas transnacionales y el pago del servicio de la deuda. Este escenario llevó nuevamente a la crisis de 1982, en particular debido a una caída del precio internacional del petróleo. Dicha caída de los precios internacionales implicó menores ingresos del gobierno y por lo tanto cayó la capacidad de gasto y de inversión, además de que se vio impedido de poder hacerle frente a la deuda y a los intereses que esta generaba.¹⁴

Finalmente en 1982, la situación del gobierno y de la economía se vio insostenible, pues el gobierno no podía cumplir con sus compromisos de pago a sus acreedores, por lo tanto se le cancelaron la concesión de créditos y pues se tuvo que recurrir nuevamente en otra devaluación en este año.

Tras la crisis de 1982 se presentó una situación de dependencia de la renta petrolera, pues los ingresos públicos se vieron afectados por la caída de los ingresos petroleros, esto a causa de una disminución de las exportaciones petroleras, y a la caída de los precios del petróleo. Después de haber mantenido un crecimiento promedio superior a 9% entre 1980 y 1981, la economía registró un decrecimiento de 0.6% en 1982 y de 4.2% en 1983¹⁵. Estos resultados de la economía mexicana, cuando empezaba un viraje de largo plazo de la renta petrolera en los mercados internacionales, exhibían la desmedida confianza y la dependencia que se había depositado en dichos ingresos, la falta de una estrategia que aprovechará productivamente lo que continuaba representando un excedente por el menor costo de producción del crudo en los pozos mexicanos y el impacto de las medidas de liberalización de la economía y de contracción de la participación del Estado en el proceso económico.

En 1986, el gobierno federal tuvo que incrementar los impuestos al petróleo que se comercializaba en el mercado interno para recuperar la caída de la renta petrolera externa. No obstante este mecanismo no fue la solución, pues continuó la caída de las exportaciones de petróleo y por lo tanto se generaban menores ingresos petroleros provenientes del mercado exterior. Esto se tradujo en una declinación de la participación de los ingresos petroleros en los ingresos

¹⁴ Rodríguez G. Mauro, *Estructuras Socioeconómicas de México*, UNAM, Mc-Graw Hill, 2004.

¹⁵ Pedro Aspe, *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México 1993.

del gobierno federal. La magnitud del desplome del crudo de exportación en 1986 redujo en ese año la participación de los impuestos petroleros a 37% del total de los ingresos del gobierno federal.

En respuesta a esta crisis petrolera los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari emprendieron medidas de cambio estructural que se tradujeron en una caída de la participación del gasto público en el PIB al pasar de 28% en 1981 a 18% en 1994, y el 16%¹⁶ en el año 2000, estos se debió a que con la caída de los precios del petróleo, los ingresos del gobierno se contraían y, entonces, hay que reducir el gasto.

Desde que México ingresó al mundo de la globalización en el año de 1986, situación que se dio cuando nuestro país fue aceptado en el GATT. Todo empezó a cambiar, se liberó la actividad comercial se inició una etapa de grandes transformaciones, no sólo en México, sino en todo el mundo.

Lo anterior se venía contemplando desde el sexenio de Luis Echeverría Álvarez, en dicho período (al inicio del mismo) aparece en nuestra economía el problema de la inflación, cierra su sexenio con crisis en el campo. Ya en el sexenio de José López Portillo se establecen acuerdos con el sector empresarial, con el propósito de cambiar la imagen del gobierno, buscando que nuestra economía creciera, que los problemas generados en el sexenio anterior (choques frontales con el sector empresarial) se corrigieran y nos ofrecen un cambio en estructuras y se colocan en el gabinete supuestamente a los mejores hombres del momento.

Pero, ¿qué tiene que ver todo lo anterior con el petróleo?: este producto en el sexenio de López Portillo, se convierte en el impulsó de despegue y crecimiento para México. Incluso se mencionó en algún momento: “preparémonos para administrar la riqueza derivada del petróleo”. Efectivamente, fluyó riqueza, los precios del crudo subieron hasta llegar casi a los 34 dólares por barril, cuando éste había estado en 8 dólares.

Al inicio del sexenio se designó como director de la paraestatal Pemex a una persona experimentada y conocedora en materia de exploración, perforación y extracción del petróleo, al ingeniero Jorge Díaz Serrano, hombre conocido y de confianza de López Portillo. Se consideró que con dicha designación realmente la administración de ese organismo sería la mejor y los resultados esperados llegarían logrando la eficiencia en la administración de un recurso abundante para el país.

¹⁶ www.inegi.org.mx/

Trágicamente los países exportadores organizados en la OPEP, decidieron invadir el mercado con petróleo y esto ocasionó efectos sobre el precio de venta del petróleo lo cual arrojó que al final del sexenio los precios se cayeran, y destituyesen al director porque se opuso a seguir sosteniendo los precios altos de nuestro petróleo y todo cambió para nuestro país, a grado tal que nuestra economía se vino abajo, se estatiza la banca, y emergen grandes problemas: alta inflación, devaluación y crisis financiera.

Durante el siguiente sexenio presidencial, nombrado de la Renovación Moral (Miguel de la Madrid), se continúa con las ideas de ingresar al país al mundo de la globalización, además de que en ese periodo se libera el comercio, se comienza con un alza en las importaciones y una gran fuga de divisas y finalmente este presidente no resuelve el problema de la inflación.

Sólo el petróleo y muy a pesar de que los precios no eran altos en ese momento, siguió siendo el sostén de las finanzas públicas del gobierno federal, ya que el régimen fiscal establecido para Pemex, convierte a este organismo en una garantía de la contribución tributaria, por tanto, asegura ingresos y retrasa una adecuada política fiscal. Una nueva política fiscal debe permitir a este organismo ser autosuficiente y evitar el gran endeudamiento que a la fecha nos tiene sumidos, generando con esto, grandes problemas en su infraestructura, frecuentes accidentes en las líneas de conducción de los combustibles, refinerías totalmente obsoletas, refinación insuficiente, a grado tal que a la fecha importamos gasolinas, lo cual nos impide tener acceso a combustibles baratos y de gran calidad.

El oro negro es tan importante para todos los países (sean desarrollados o no), que podemos darnos cuenta de todos los grandes intereses que giran alrededor de este energético, los grandes conflictos bélicos actuales (Iraq, Libia, Irán, entre otros), son consecuencia de querer poseer el dominio de este producto. En consecuencia, en el mercado petrolero ha mostrado en forma constante que la fluctuación del precio del barril del crudo ha sido determinante en el poder financiero y político de las grandes potencias, a su vez, países productores de petróleo siguen careciendo de grandes beneficios y su población se debate en la pobreza, (ejemplo de esto varios países de África, que tienen en su subsuelo grandes riquezas petroleras), pero sobre la tierra grandes carencias. El cuadro que resume de alguna manera la importancia del sector petrolero para la economía mexicana se puede ver a continuación:

Cuadro1. Importancia de los Ingresos Petroleros en México.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Miguel de la Madrid (1983-1988)	Carlos Salinas(1989-1994)	Ernesto Zedillo (1995-2000)	Vicente Fox (2001-2006)	Felipe Calderón (2007-2011)
Ingresos Petroleros (%ingresos presupuestarios)	44.1	29.9	34.9	33	36.8
Exportaciones Petroleras (mmd)	11.5	8.5	11.1	18.9	20.2
Exportaciones Petroleras como (% del PIB)	7.2	2.6	2.7	2.8	3

Fuente: Cámara de Diputados, CEFP, *Estadísticas Históricas de México (1980-2010)*, SHCP y Banxico.

2.2 LA IMPORTANCIA DE LOS INGRESOS PETROLEROS EN LOS INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL (2000-2009)

El papel de los ingresos públicos en México.

Los ingresos públicos son un elemento de las Finanzas Públicas y, mediante ellos, se pueden afectar los indicadores macroeconómicos como el ahorro, la inversión o el consumo tanto público como privado y por tanto, contribuir al desarrollo económico y social del país. Cuando los ingresos son mayores que los gastos existe lo que denominamos un superávit público, que implica un ahorro que puede canalizarse a la inversión y el consumo; por el contrario, cuando los gastos son mayores a los ingresos del gobierno se provoca un déficit público pudiendo reducir el ahorro, inversión y consumo del sector público e incrementando los del sector privado. Cuando ingresos y gasto público son iguales se presenta un equilibrio fiscal, dándose una sana asignación de los recursos.¹⁷

La relación entre el ahorro, la inversión y el consumo público y privado se puede ver afectada no sólo por el balance público sino también por el balance económico, el balance primario del sector público, el balance presupuestario, el balance operacional financiero del sector público, entre otros.

¹⁷ Colmenares Francisco, *Petróleo y Crecimiento Económico en México*, Economía UNAM, México, VOL. 5 Núm.15.2007

Balance económico: Resultado positivo (superávit), o negativo (déficit), de la confrontación entre los ingresos y los egresos del Gobierno Federal¹⁸.

El balance primario: Es igual a la diferencia entre los ingresos totales del Sector Público y sus gastos totales, excluyendo los intereses. Debido a que la mayor parte del pago de intereses de un ejercicio fiscal está determinado por la acumulación de deuda de ejercicios anteriores, el balance primario mide el esfuerzo realizado en el periodo corriente para ajustar las finanzas públicas.

Balance presupuestario: Saldo que resulta de comparar los ingresos y egresos del Gobierno Federal más los de las entidades paraestatales de control presupuestario directo.

Balance operacional financiero del sector público: Estado que muestra las operaciones financieras de ingresos, egresos y déficit de las dependencias y entidades del Sector Público Federal deducidas de las operaciones compensadas realizadas entre ellas. La diferencia entre gastos e ingresos totales genera el déficit o superávit económico.

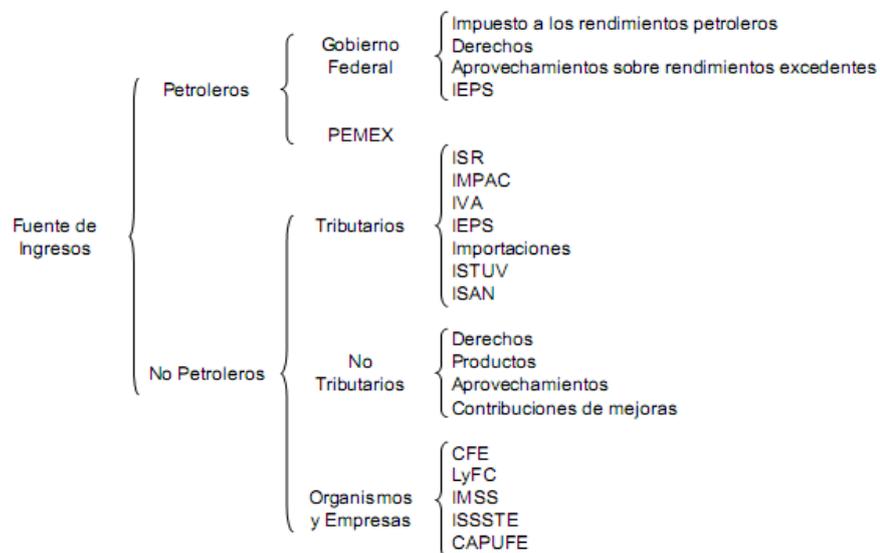
Por ello, el valor de reflexionar sobre la estructura de los ingresos públicos en México, es que se pueda apreciar si se encuentra equilibrado el ingreso del gobierno federal y la de otros organismos y empresas del sector público por conceptos tributarios y no tributarios; y en qué medida lo que ingresa presupuestariamente corresponde a ingresos petroleros y qué proporción a ingresos no petroleros; ya que la justa pero también equilibrada fuente de ingreso y su correcta administración es lo que puede asegurar mejores y mayores equilibrios presupuestales en el país.

En nuestro país, los ingresos públicos federales están compuestos por los recursos que capta el gobierno por tres grandes vías que son: el sector central mediante recaudación tributaria y no tributaria que ejecuta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), los diversos organismos y empresas paraestatales y los que provienen del endeudamiento externo o interno.

¹⁸ Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, *El ABC de las Finanzas Publicas*, Universidad de California, 2008.

Los ingresos del Gobierno Federal se subdividen a su vez en: Ingresos Tributarios y No Tributarios; los primeros son los que obtiene el gobierno federal como resultado de las imposiciones fiscales, para obtenerlos el gobierno federal puede gravar las siguientes fuentes: la compra-venta; el consumo y las transferencias; a su vez se subdividen en dos tipos: a) Impuestos Directos, que son los que recaen sobre las personas y gravan el ingreso, la riqueza, el capital o el patrimonio, como puede ser el Impuesto Sobre la Renta (ISR) aplicado a la percepción de ingresos, a toda persona física o moral residente en el país, nacional o extranjera, y el Impuesto al Activo, que grava sobre la base de los activos fijos e inventarios; y b) Impuestos Indirectos, que son los que recaen sobre los objetos o cosas, se les conoce también como impuestos al gasto debido a que se grava a los contribuyentes a partir de los gastos de producción y consumo en los procesos de compra-venta, como puede ser, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que es una carga fiscal que consiste en gravar el precio de las mercancías en cada una de las etapas de su producción o distribución, el Impuesto Especial sobre la Producción y Servicios (IEPS), que se aplica a la enajenación o importación de productos como bebidas alcohólicas; alcohol desnaturalizado; cigarrillos y tabacos labrados; gasolina y diesel y gas natural para uso automotor el Impuesto al Comercio Exterior que se aplica a las importaciones y exportaciones, y otros impuestos indirectos tales como el Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles; el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos e Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN). La figura 1 resume este conjunto de impuestos.

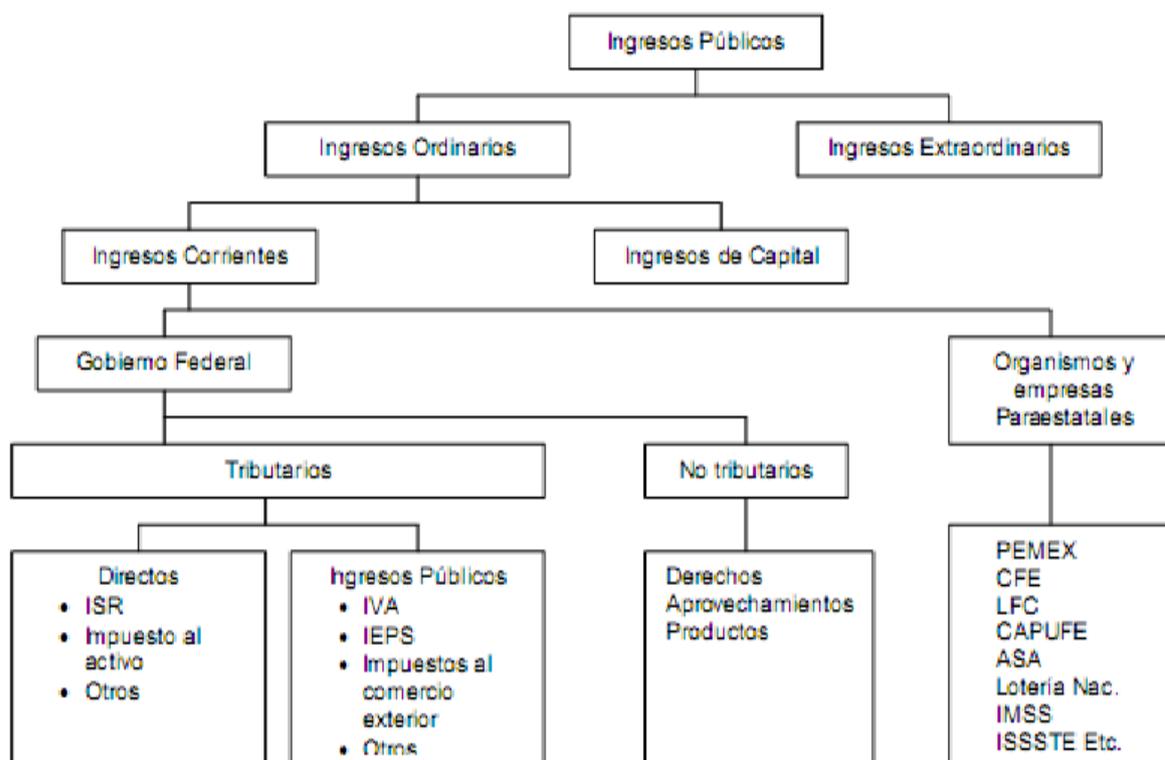
Figura 1. Los Impuestos.



Por otra parte, los Ingresos no tributarios, son aquellos que el gobierno federal obtiene, principalmente, por: prestar un servicio público (permisos para el autotransporte federal); permitir el uso o explotación de los bienes públicos (extracción de petróleo) y aplicar multas o recargos (multas de la SHCP a los evasores fiscales). Están compuestos por las siguientes percepciones: a) los derechos; que son las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público de la nación, así como por percibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados, como ejemplos se pueden citar el derecho que paga PEMEX por la extracción de hidrocarburos, que constituye el principal ingreso en este rubro; y el pago de derechos de los ciudadanos por la expedición de visas, pasaportes y cédulas profesionales; b) los aprovechamientos; que son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distinto de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal; los principales ingresos por aprovechamientos del sector público los aportan los rubros de desincorporaciones y rendimientos excedentes de PEMEX; y por último, c) los productos; que son contraprestaciones que recibe el Estado en sus funciones de derecho privado, así como el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado. Los principales se obtienen por: explotación de tierras y aguas; arrendamiento de tierras, locales y construcciones; enajenación de bienes muebles e inmueble; intereses de valores, créditos y bonos y utilidades de organismos descentralizados y empresas de participación estatal y de la Lotería Nacional y Pronósticos para la Asistencia Pública¹⁹.

¹⁹ Ayala E. J, *Economía del sector público mexicano*, México, Editorial Esfinge, 2001.

Figura 2. Clasificación de los Ingresos del Sector Público.



Fuente: Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Sistema Integral de Información y Documentación*, México, 2002.

México es un país que depende en gran medida de los recursos petroleros. Desde hace aproximadamente dos décadas, los ingresos del sector público se encuentran compuestos en un 30 por ciento por ingresos provenientes de la venta, producción y explotación de los hidrocarburos. Esta dependencia ha ocasionado un gran problema: que los ingresos del sector público son sensibles ante variaciones en el precio del petróleo, de manera que cuando éste disminuye, el presupuesto del gobierno federal también, provocando recortes en el gasto y, principalmente, en rubros sociales. Petróleos Mexicanos (PEMEX) es la empresa paraestatal encargada de administrar los procesos de exploración, producción y comercialización del petróleo y ciertos derivados. Su importancia radica en ser la mayor empresa de México y América Latina, es, por supuesto, la empresa pública más grande y el mayor contribuyente fiscal de México. Bajo esta premisa, resulta imprescindible analizar su contribución al desarrollo económico del país.

Los ingresos petroleros comprenden los ingresos tributarios (impuestos) asociados al sector; los derechos por hidrocarburos, los aprovechamientos sobre rendimientos excedentes, así como los ingresos propios de PEMEX. Por su parte, los Ingresos No Petroleros consideran los recursos obtenidos por fuentes distintas del petróleo a través de Impuestos, Derechos, Productos,

Aprovechamientos y Contribuciones de Mejoras, así como los que obtienen los Organismos y Empresas bajo control directo presupuestario, diferentes de PEMEX. Sin embargo PEMEX es la empresa paraestatal que mas genera ingresos para el gobierno federal, bajo este contexto esta empresa es la que más contribuye al sector público presupuestario como se muestra en el cuadro de abajo.

Cuadro 2. Los Ingresos Petroleros en el Sector Público Presupuestario.

(Miles de Pesos Corrientes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos Totales del Sector Público Presupuestario	1187,704	1271,376	1388,166	1599,797	1771,314	1948,173	1121,773
Ingresos del Gobierno Federal	868,267	939,114	989,281	1132,985	1270,211	185,578	873,37
Organismos y empresas	319,436	332,114	398,884	467,301	504,033	534,985	248,403
Ingresos propios de Petróleos Mexicanos	108,582	103,523	149,846	175,776	190,772	185,578	60,588
Ingresos Petroleros	362,927	386,579	409,2	533,42	637,36	777,224	435,713
Ingresos petroleros como % de los Ingresos del Sector Público Presupuestario	27.53%	30.41%	29.48%	33.38%	35.98%	39.30%	38.84%
Ingresos de PEMEX como % de los ingresos petroleros	33.21%	26.78%	36.62%	32.98%	29.93%	23.88%	13.91%

Fuente: Cámara de diputados, CEFP, *Estadísticas Históricas de México (1980-2010)*, SHCP y Banxico, 2009.

En este cuadro podemos observar que los ingresos petroleros como porcentaje de los ingresos del sector publico presupuestario ha ido aumentando hasta alcanzar el 40% de los ingresos del sector público, lo cual me hace pensar que el gasto depende en gran medida de los ingresos que provienen de la venta del petróleo, por lo cual es necesario realizar una reforma fiscal que permita captar más recursos provenientes de otras fuentes de ingreso como puede ser el caso de los impuestos, productos, aprovechamientos, contribuciones a mejoras. Por lo cual es necesario hacer un pacto social (entre familias, gobierno y empresas privadas) sólido que lleve a construir nuevas alternativas para generar recursos de otra parte que no sea el petróleo.

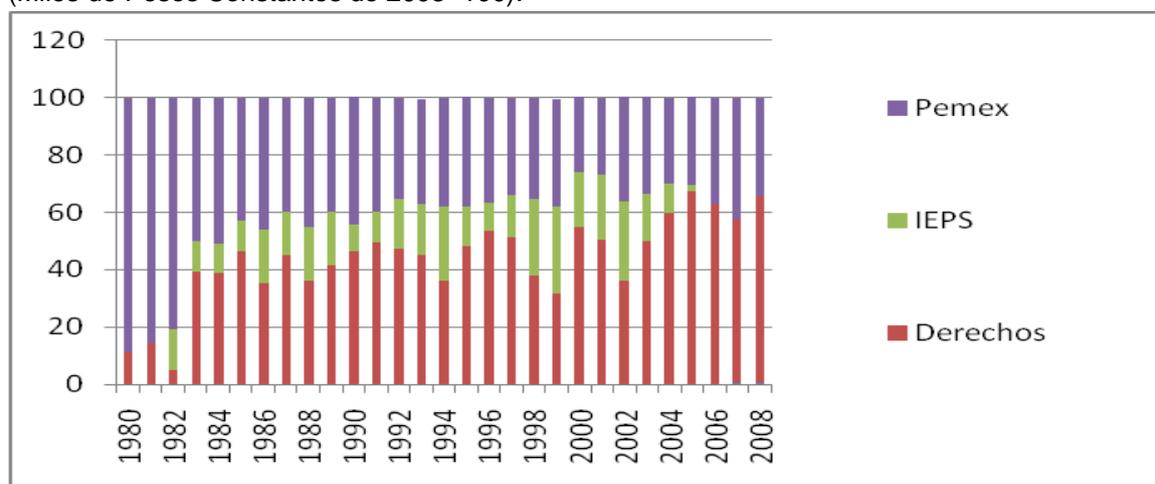
La composición porcentual de los ingresos públicos petroleros puede dividirse entre grandes agregados de acuerdo a lo establecido por el régimen fiscal de PEMEX, en primer lugar se encuentran los impuestos a los rendimientos

petroleros, que representan para el 2006 el 0.2% del total de ingresos petroleros y para 2008 esta cifra se incremento a 0.6%, los derechos sobre hidrocarburos son la principal fuente de ingresos por concepto de petróleo que la federación recauda, pero de 2000 a 2008 ha perdido participación: ese primer año representaba el 66.1% del total de ingresos recaudados, con un máximo histórico para 2005 de 71.7%, para 2008 la recaudación por este concepto fue del 59%.

Los ingresos de la Federación obtenidos por empresas paraestatales han incrementado su participación: en 2000 representaba el 33.9% de los ingresos presupuestales de la federación y en 2002 alcanzó el máximo de 51.6%; para 2008 la participación fue de 40.4%.

Grafica 1. Composición Porcentual de los Ingresos Públicos de Pemex.

(Miles de Pesos Constantes de 2003=100).



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de la página web: www.cefp.gob.mx 09/09/11.

Cuadro 3. Composición porcentual de los ingresos públicos petroleros (2000-2008).

Año	Impuesto a los Rendimientos Petroleros	Derechos sobre Hidrocarburos	Empresas paraestatales
2000	0.0%	66.1%	33.9%
2001	0.0%	64.4%	35.6%
2002	0.0%	48.4%	51.6%
2003	0.0%	58.8%	41.2%
2004	0.0%	65%	35%
2005	0.0%	71%	28.3%
2006	0.0%	63%	36.8%
2007	0.0%	59.2%	40.4%
2008	0.0%	59%	40.4%

Fuente: Cámara de diputados, CEFP, *Estadísticas Históricas de México (1980-2010)*, México, 2010.

Nuestro país requiere planear estratégicamente el desarrollo de la economía. Para ello requerimos urgentemente de una planeación estratégica de mínimo 25 años, donde haya acuerdos establecidos por los grupos políticos del Congreso de la Unión, por los sectores productivos y las organizaciones sociales. Las autoridades hacendarias deben entender que hay más fuentes de ingreso fiscal, y que no es posible recargar la recaudación en tan pocos contribuyentes, que debe abandonarse el proteccionismo para ciertos sectores minoritarios de la población. Es por ello necesario recurrir a una política fiscal fuerte para orientar la economía del país. En la actualidad estas políticas manejan un esquema de prioridades ajenas a las necesidades del desarrollo nacional y la pronta atención de los problemas sociales.

La relación de los temas aquí presentados se plasman en que la evolución de los ingresos públicos que se ha venido presentado en los últimos años es el de un fenómeno de petrolización de los ingresos públicos por que una gran parte de estos tienen un alto contenido de los ingresos provenientes de petróleo, cabe señalar que esto ha venido tomando más fuerza en los últimos años.

2.3 EL IMPACTO DE LA DISMINUCION DEL PETROLEO EN LOS INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL

En esta sección se estudiará el impacto que tendría una posible disminución del petróleo en los ingresos públicos y cuales serian sus efectos en la economía mexicana,

México es un país que depende en gran medida de la exploración, explotación y venta de hidrocarburos, especialmente del petróleo como fuente de financiamiento. De hecho, desde hace aproximadamente dos décadas los ingresos petroleros han venido representando en promedio una tercera parte de los recursos del sector público. Dicha dependencia que se mencionó en el punto anterior ha ocasionado tres problemas fundamentales que son los siguientes:

1. Que el régimen fiscal al que está sujeta la única empresa (PEMEX) que genera ingresos petroleros, requiere una reestructuración que le permita a esta empresa quedarse con más recursos para cubrir sus gastos operativos, así como para reinvertir en su modernización y hacer que su situación financiera cambie, ya que cada vez su deuda se incrementa, lo que provoca una situación insostenible para la empresa.
2. En segundo lugar, debido a que los ingresos del sector público dependen del sumamente volátil mercado internacional del petróleo,

resulta difícil estimar de manera precisa los ingresos futuros y planear el gasto público. Es decir establecer los presupuestos.

3. El problema de menores ingresos se proyectará en recortes presupuestales, lo que conducirá a menores recursos que sirven para hacer funcionar la economía mexicana. Es por ello necesario generar ingresos para hacerle frente a las necesidades de gasto que el país requiere, principalmente en materia de vivienda, salud, pobreza y la atención a programas sociales que beneficien a la población y activen a la economía mexicana.

En este sentido la disminución del petróleo ha provocado que los ingresos petroleros disminuyan por igual, ocasionando que los ingresos públicos caigan. A continuación se presenta un cuadro donde se puede ver la relación entre los ingresos petroleros y los ingresos del sector público presupuestario.

Cuadro 4. Resumen de Ingresos Petroleros y No Petroleros del Sector Público Presupuestario, 1980 – 2011.

(Miles de pesos constantes base 2003=100).

Años	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Total de Ingresos del Sector Público	896,574	940,243	1068,925	1198,405	1243,604	1158,781	1097,872
Petroleros	165,243	154,513	299,784	521,693	556,187	483,035	384,539
No Petroleros	731,33	785,73	769,14	676,711	687,417	675,746	713,333
Ingresos petroleros como % de los Ingresos del Sector Público	18.43%	16.43%	28.05%	43.53%	44.72%	41.68%	35.03%
Ingresos no petroleros como % de los Ingresos del Sector Público	81.57%	83.57%	71.95%	56.47%	55.28%	58.32%	64.97%

Fuente: Elaborado con base a datos obtenidos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, *Series Históricas de México (1980-2010)*, México 2011.

Cuadro 5. Resumen de Ingresos Petroleros y No Petroleros del Sector Público Presupuestario, 1980 – 2011.

(Miles de pesos constantes base 2003=100).

Años	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Total de Ingresos del Sector Público	1138,918	1133,464	1101,435	1144,98	1224,042	1267,12	1112,534
Petroleros	4233,275	356,453	328,816	339,601	303,429	305,287	293,481
No Petroleros	7155,906	777,01	772,619	805,378	920,613	961,833	819,052
Ingresos petroleros como % de los Ingresos del Sector Público	37.17%	31.45%	29.85%	29.66%	24.79%	24.09%	26.38%
Ingresos No petroleros como % de los Ingresos del Sector Público	62.83%	68.55%	70.15%	70.34%	75.21%	75.91%	73.62%

Fuente: Elaborado con base a datos obtenidos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, *Serías Históricas de México (1980-2010)*, México 2011.

Cuadro 6. Resumen de Ingresos Petroleros y No Petroleros del Sector Público Presupuestario, 1980 – 2011.

(Miles de pesos constantes base 2003=100).

Años	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total de Ingresos del Sector Público	1166,401	1123,034	1200,768	1297,704	1203,964	1253,561	1396,24
Petroleros	302,574	372,654	427,19	438,297	358,344	375,033	455,757
No Petroleros	863,827	750,38	773,578	859,407	845,62	878,527	940,482
Ingresos petroleros como % de los Ingresos del Sector Público	25.94%	33.18%	35.58%	33.77%	29.76%	29.92%	32.64%
Ingresos no petroleros como % de los Ingresos del Sector Público	74.06%	66.82%	64.42%	66.23%	70.24%	70.08%	67.36%

Fuente: Elaborado con base a datos obtenidos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, *Serías Históricas de México (1980-2010)*, México 2011.

Cuadro 7. Resumen de Ingresos Petroleros y No Petroleros del Sector Público Presupuestario, 1980 – 2011.

(Miles de pesos constantes base 2003=100).

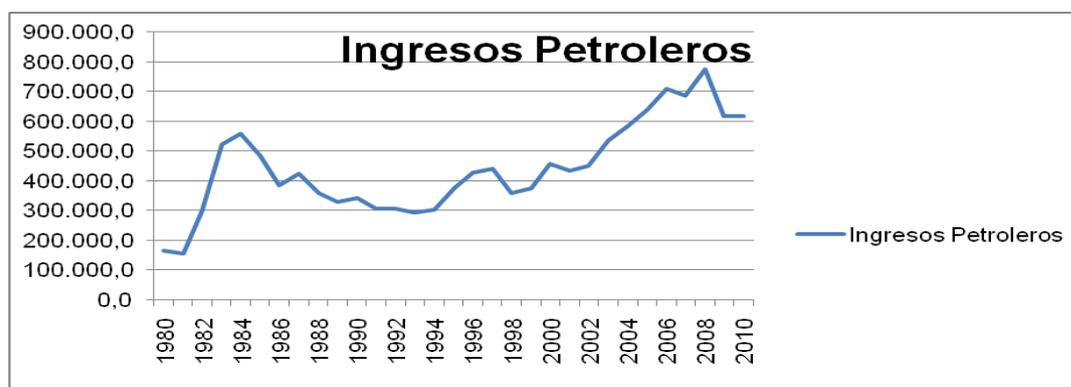
Años	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total de Ingresos del Sector Público	1428,07	1517,75	1600,6	1624,08	1708,3	1860,8	1934,5	2096,98
Petroleros	434,131	448,53	533,42	584,382	637,197	708	685,379	773,011
No Petroleros	993,938	1069,22	1067,2	1039,7	1071,1	1152,8	1249,12	1323,97
Ingresos petroleros como % de los Ingresos del Sector Público	30.40%	29.55%	33.33%	35.98%	37.30%	38.05%	35.43%	36.86
Ingresos no petroleros como % de los Ingresos del Sector Público	69.60%	70.45%	66.67%	64.02%	62.70%	61.95%	64.57%	63.14%

Fuente: Elaborado con base a datos obtenidos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, *Series Históricas de México (1980-2010)*, México 2011.

En las tablas anteriormente presentadas se puede observar que los ingresos petroleros han venido representando un importante porcentaje del total de los ingresos del sector público, en promedio el 32% siendo así una importante fuente de ingresos. Por ende los ingresos petroleros constituyen una importante fuente de ingreso para el sector público y, una posible disminución del recurso petrolero, impactará de forma importante esos ingresos y se afectará la provisión de bienes públicos, por lo que se tendrá que recurrir a incrementar impuestos para cubrir lo faltante por ingresos petroleros. A continuación podemos observar la evolución de los ingresos petroleros e ingresos no petroleros.

Grafica 2. Los Ingresos Petroleros.

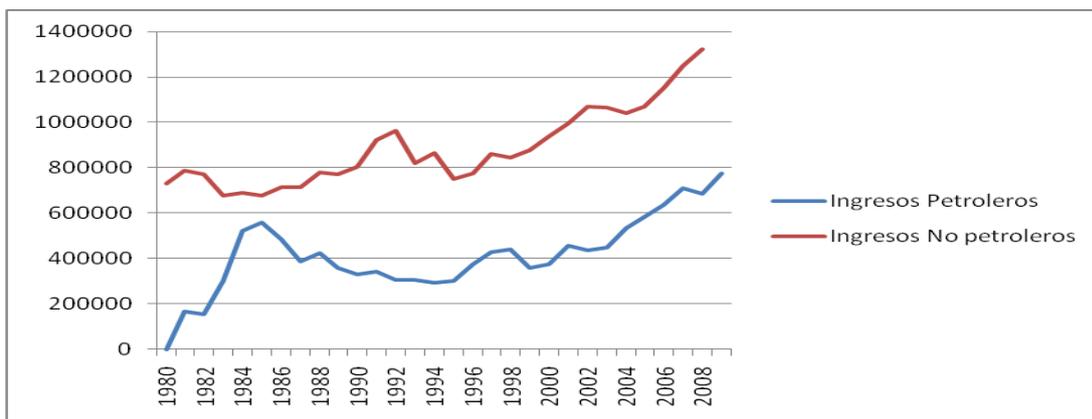
Millones de pesos contantes 2003=100



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos en la pagina web <http://www.3diputados.gob.mx>. 8/06/2011.

Grafica 3. Los Ingresos Petroleros y los Ingresos no petroleros.

Millones de pesos constantes base 2003=100



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos en la pagina web <http://www.3diputados.gob.mx>. 8/06/2011

En las gráfica anterior podemos observar el comportamiento de los ingresos tanto petroleros como de los ingresos no petroleros (Que incluye a los ingresos tributarios y los no tributarios y los de organismos y empresas). Destaca que el comportamiento de los ingresos petroleros ha mantenido una tendencia a la alza y han tenido la misma evolución que los ingresos no petroleros. Así mismo en la gráfica anteriormente presentada se puede observar que en la década de los 80's los ingresos petroleros empezaron resaltar y a mostrar una importancia para los ingresos del gobierno.

En este sentido podemos saber que un impacto sobre los ingresos del sector público será por la disminución del petróleo, ya que este recurso aporta el 30% del total de los ingresos del sector público.

Otro impacto que trae la disminución de los ingresos petroleros es la menor obtención de ingresos públicos que de alguna manera son necesarios para cubrir los gastos establecidos en el presupuesto. Esto provocará al gobierno la necesidad de cubrir la disminución de los ingresos petroleros por otras fuentes de ingresos ya sea tributarios, no tributarios o de organismos y empresas. Otro efecto negativo será en que en la medida que sea menor las fuentes de ingreso, mayor será la necesidad de recaudar impuestos y habrá menos bienes públicos subsidiados.

El impacto de la disminución de los ingresos petroleros se reflejará en el presupuesto ya que a partir de la reducción del petróleo se percibirán menos ingresos que originarán recortes presupuestales que afectará a la economía y en especial al hacerle frente a las necesidades de gasto que el país requiere para enfrentar los problemas de pobreza, vivienda, salud, educación, empleo, distribución del ingreso y crecimiento económico.

En cuanto a los efectos que ha ocasionado la disminución del petróleo a la economía mexicana han sido registrados en los informes de Banco de México, los cuales se presentan a continuación:

En 1998 los ingresos públicos se ven mermados debido a la caída abrupta del precio internacional del petróleo y la reducción de la plataforma de exportación. Ocasionado que los ingresos petroleros cayeran 1.3%²⁰ con respecto al PIB, además de que el gobierno tuviera que intervenir con el propósito de que la disminución de los ingresos petroleros no afectará el déficit fiscal económico e impactara a las tasas de interés. En ese sentido las autoridades hacendarias tuvieron que realizar tres ajustes a las finanzas públicas a fin de mantenerlas sanas.

Uno de los ajustes que se realizaron por parte de las autoridades hacendarias fue considerar que el precio del petróleo se mantendría a la baja durante ese año, lo cual implicó que el gobierno absorbiera la totalidad del quebranto petrolero mediante medidas fiscales restrictivas. El segundo ajuste consistió en realizar recortes del gasto programable en un total de 29.8 miles de millones de pesos. El último ajuste consistió en llevar a cabo un conjunto de acciones tendientes a incrementar los ingresos no petroleros como fueron los impuestos.

En la ejecución de los recortes al gasto programable, las autoridades hacendarias procuraron: a) minimizar el impacto sobre el gasto público social, protegiendo al máximo los objetivos y metas de los programas de educación, salud y de combate a la pobreza; b) continuar con el proceso de descentralización del gasto en los sectores de educación y salud; y, c) no afectar el monto de los recursos para estados y municipios. Por ello, las contracciones recayeron de manera fundamental, tanto en el gasto corriente, como en proyectos de inversión del sector energético (Pemex y CFE), y de comunicaciones y transportes, mediante la postergación del inicio de obras nuevas y la reprogramación de los planes de trabajo de las ya existentes.

En 2001 el precio internacional del petróleo volvió a caer a consecuencia a una menor demanda en el mercado internacional, lo cual repercutió en el precio del petróleo mexicano, lo cual afectó severamente el déficit comercial debido a que se redujeron las exportaciones de este recurso. Asimismo al disminuir los precios del petróleo se vieron afectados los ingresos petroleros e indudablemente también los ingresos públicos.

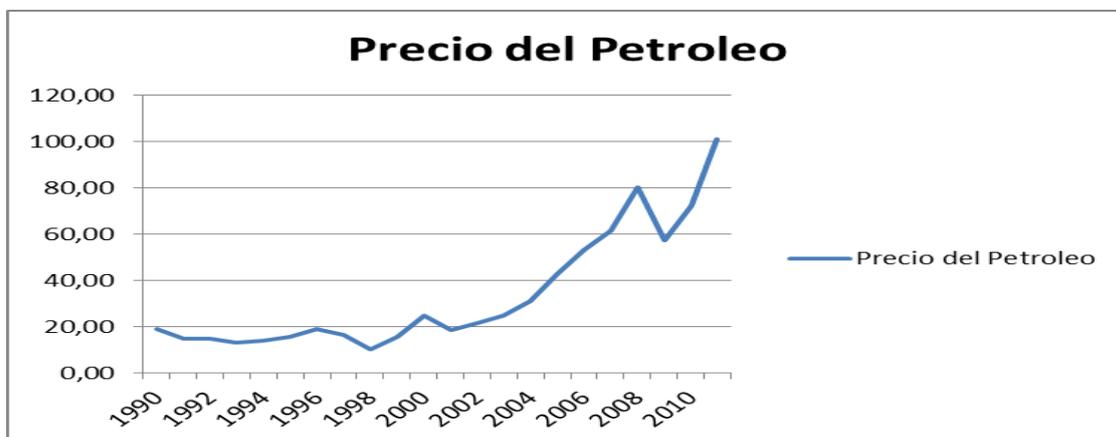
Ante ello, las autoridades hacendarias tuvieron que recurrir nuevamente a realizar recortes de gasto programable con la finalidad de no exceder el déficit

²⁰Banco de México, *Informe Anual 1998*, Abril de 1999.

fiscal establecido para ese año. De haberse realizado ese gasto público la economía mexicana hubiese generado más empleos, a través de infraestructura, así como podría destinar muchos más recursos hacia el gasto social.

Durante 2009 se presentó una disminución importante de los precios internacionales del petróleo y una baja en la plataforma de extracción, lo que agravó la situación de los ingresos petroleros y especialmente de los ingresos públicos, ya que en ese año los ingresos del sector presupuestario cayeron 6.5%²¹ con respecto a 2008. Bajo este contexto las autoridades hacendarias tuvieron que implementar un paquete fiscal que contenía medidas para ampliar el déficit público y no considerar el equilibrio fiscal establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Ello permitía que se ejerciera un mayor déficit público y con ello se pudiera ejercer un mayor gasto destinado a estimular la actividad económica y el empleo. A continuación se presenta una gráfica del precio del petróleo:

Grafica 4. Serie Histórica del Precio de la Mezcla Mexicana de Exportación (1990-2010). Dólares por Barril.



Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados y con base en datos de PEMEX.

En la Grafica 4 podemos observar el comportamiento del precio de la mezcla mexicana de petróleo, el cual ha sufrido 3 desplomes importantes, en 1998, 2001 y 2009 cuando el precio del petróleo bajo. Esto es indicativo de que los precios del petróleo son muy variables, debido principalmente a que estos dependen del mercado internacional.

Con lo anteriormente establecido puedo formular la siguiente idea: el petróleo es un recurso muy importante para la generación de ingresos públicos en

²¹ Banco de México, *Informe Anual 2009*, Abril 2010.

México, pues una caída de su precio afecta la forma de destinar el gasto para los distintos sectores de la economía, y que las autoridades hacendarias tengan que intervenir realizando recortes de gasto, lo cual no le posibilita hacerle frente a problemas como la pobreza, la generación de empleos, apoyos a la educación y la salud.

2.4 RESUMEN CAPITULAR

En México, los factores que explican la necesidad de una reforma fiscal son diversos y de gran importancia para las finanzas públicas como para el desarrollo económico del país, por lo cual en esta sección se mencionarán algunos de dichos factores.

En México los ingresos públicos reflejan un estado tan crítico, que ponen en grave riesgo el cumplimiento de las funciones básicas del Estado y que obligan a una reestructuración integral y urgente del sistema tributario mexicano ante una debilidad de generar ingresos por medio de los impuestos y la dependencia hacia los ingresos generados por el petróleo. En este sentido el Estado necesita recursos diferentes a los ingresos petroleros, debido a que estos son muy inestables a consecuencia del precio o por la una disminución del petróleo cosa que dificulta formular presupuestos. Así como también impide que el gobierno pueda hacerle frente a sus necesidades de gasto, que en los últimos años este ha ido incrementándose de manera constante.

Otro de los factores por el cual es necesario realizar la reforma fiscal es por el hecho de que el sistema tributario es muy regresivo ya que este sufre de serios problemas por su falta de planeación estratégica y de preocupación social, por lo que carece del sentido promotor del desarrollo nacional que caracteriza a las estructuras fiscales de los países industrializados. Además su actividad recaudadora es ineficaz, así como excesivamente dependiente de los ingresos petroleros y tampoco cumple con la 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), lo que afecta a la población más pobre y beneficia a otra parte de la población con mayores ingresos. En este sentido se debe cambiar el sistema tributario a fin de que este sea progresivo y que afecte en menor medida al sector de la población más desprotegida, e imponer impuestos a la población más acomodada económicamente. Es decir influir en el sistema tributario para que este orientado hacia una mejor distribución de los ingresos.

También es importante señalar que en el sistema tributario mexicano existe el problema de la evasión fiscal que dificulta de la captación de ingresos por

medio de los impuestos, además de que el sistema tributario mexicano desalienta la inversión productiva por su extrema complejidad, discrecionalidad y falta de una verdadera preocupación por los intereses de las regiones del país y de la población en general.

Existe la necesidad de que los ingresos generados por PEMEX deben de dejarse a esta paraestatal y no cobrarle impuestos con la finalidad de que esta empresa pública tenga recursos para poder financiarse e invertir en su propia infraestructura, lo cual generaría mayor capacidad de exploración, extracción y explotación de petróleo a largo plazo. Esto se reflejaría en mayor generación de ingresos petroleros que deberían de ser bien empleados en el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros para impulsar el desarrollo económico del país.

En este capítulo hemos revisado la importancia económica del petróleo en nuestro país, así mismo hemos examinado la dependencia del sector público hacia el petróleo y como los ingresos públicos dependen en gran medida de los ingresos que resultan de la venta de petróleo. Es por ello que a medida que se reduzca el petróleo, los ingresos públicos se verán mermados y es entonces cuando el Estado debe de buscar alternativas de ingreso que le permita cubrir lo que ya no se está recibiendo por concepto de ingresos petroleros. Esto por ello que en el capítulo siguiente se expondrán los elementos que deben servir para fortalecer a los ingresos públicos.

CAPITULO 3. EVOLUCION Y ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN MEXICO.

En este tercer capítulo se estudiará la evolución y estructura de los ingresos tributarios para valorar su importancia en los ingresos del sector público, y subrayar la necesidad de fortalecer sus ingresos y específicamente en la parte de los ingresos tributarios.

En particular se analizará el comportamiento de los ingresos tributarios a partir de los 80s y hasta el año 2008, con la finalidad de observar cómo los ingresos tributarios han mantenido su importancia en el total de los ingresos del sector público.

3.1 MARCO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA FISCAL MEXICANO.

A fin de allegarse de recursos económicos, el Estado Mexicano cuenta con un marco legal para ello. Así, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como ordenamiento principal, permite al Estado extraer recursos de la actividad económica, para llevar a cabo el ejercicio de sus funciones públicas.

De acuerdo con el tratadista de la economía del Sector Público, Ayala Espino 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 Estado se procura de ingresos necesarios para cumplir con sus fines que la misma constitución señala y con todas sus funciones que de ellos derivan.²²

Derivadas de la propia Constitución, las leyes impositivas, el Código Fiscal de la Federación y diversos ordenamientos establecen las bases jurídicas que indican la fuente, la base, la cuota, tarifa, etc., que los mexicanos deben contribuir para que el Estado pueda desarrollar sus funciones propias. Para que en nuestro país exista un fortalecimiento de las finanzas públicas es necesario que la materia jurídica no resulte ser un obstáculo para el desarrollo de la nación en su propósito de recaudación, debe aparecer como un instrumento indispensable y eficaz a través de los regímenes fiscales pertenecientes a un sistema jurídico y que deben garantizar seguridad y justicia.

²² José Ayala Espino, *Economía del Sector Público Mexicano*, UNAM, 2001, Pág. 232

En términos fiscales los artículos más importantes de la Constitución²³ son:

Artículo 27. En este artículo se define la propiedad de la tierra, cuestión fundamental para determinar quiénes son los sujetos y los objetos de la tributación.

Artículo 31. Éste artículo en su fracción IV establece que “los mexicanos están obligados a contribuir de acuerdo a lo establecido por las leyes para los gastos públicos, tanto de la Federación como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan”.

Artículo 42. Por su parte, en este artículo se determinan las partes a las cuales se les considera como integrantes de la nación, esto es de singular importancia cuando se establecen el cobro de impuestos y el gasto público.

Artículo 73. En su fracción I se establece que el Congreso tiene facultades para admitir nuevos estados a la Unión Federal. En su fracción VII se establecen las facultades del Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, y en su fracción VIII se permite que la Nación pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación.

En su fracción XXIX-A se establecen las facultades del Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre:

- 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, explotación forestal, producción y consumo de cerveza.

De manera especial se establece que todas las entidades federativas deberán participar sobre el rendimiento de este tipo de contribuciones especiales.

Artículo 74. En este artículo se establece la facultad de la Cámara de Diputados para (fracc. IV) “examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlos, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior”.

²³ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Constitución *Política de los Estados Unidos Mexicanos*, DOF, 26/02/2013.

Artículo 90. Se establece que la Administración Pública Federal deberá ser centralizada y paraestatal, además de que el Poder Ejecutivo puede tener la facultad de tener a su cargo las secretarías de estado y departamentos administrativos.

Artículo 117. En este artículo se establece que los Estados no pueden, en ningún caso:

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

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

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

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras.

Artículo 131. Este artículo es el fundamento para regular el comercio exterior. De acuerdo a él, la Federación tiene la facultad de gravar las mercancías que se importen o exporten, que pasen de tránsito por el territorio nacional.

Los principios fiscales antes presentados, son el fundamento o marco legal que regula e inscribe las normas a las que se sujeta la actividad impositiva en México.

Código Fiscal de la Federación (CFF).

Este Código establece todos los lineamientos bajo los cuales se fundamenta la tributación en México. Entre los elementos más importantes se encuentran la obligatoriedad de todos los agentes económicos para contribuir con los gastos públicos conforme a las leyes fiscales.

El CFF se divide en cinco apartados, que son:

- Disposiciones generales en materia fiscal.
- Derechos y obligaciones de los contribuyentes.
- Facultades de las autoridades fiscales.
- Infracciones y delitos fiscales.
- Procedimientos administrativos en materia fiscal.

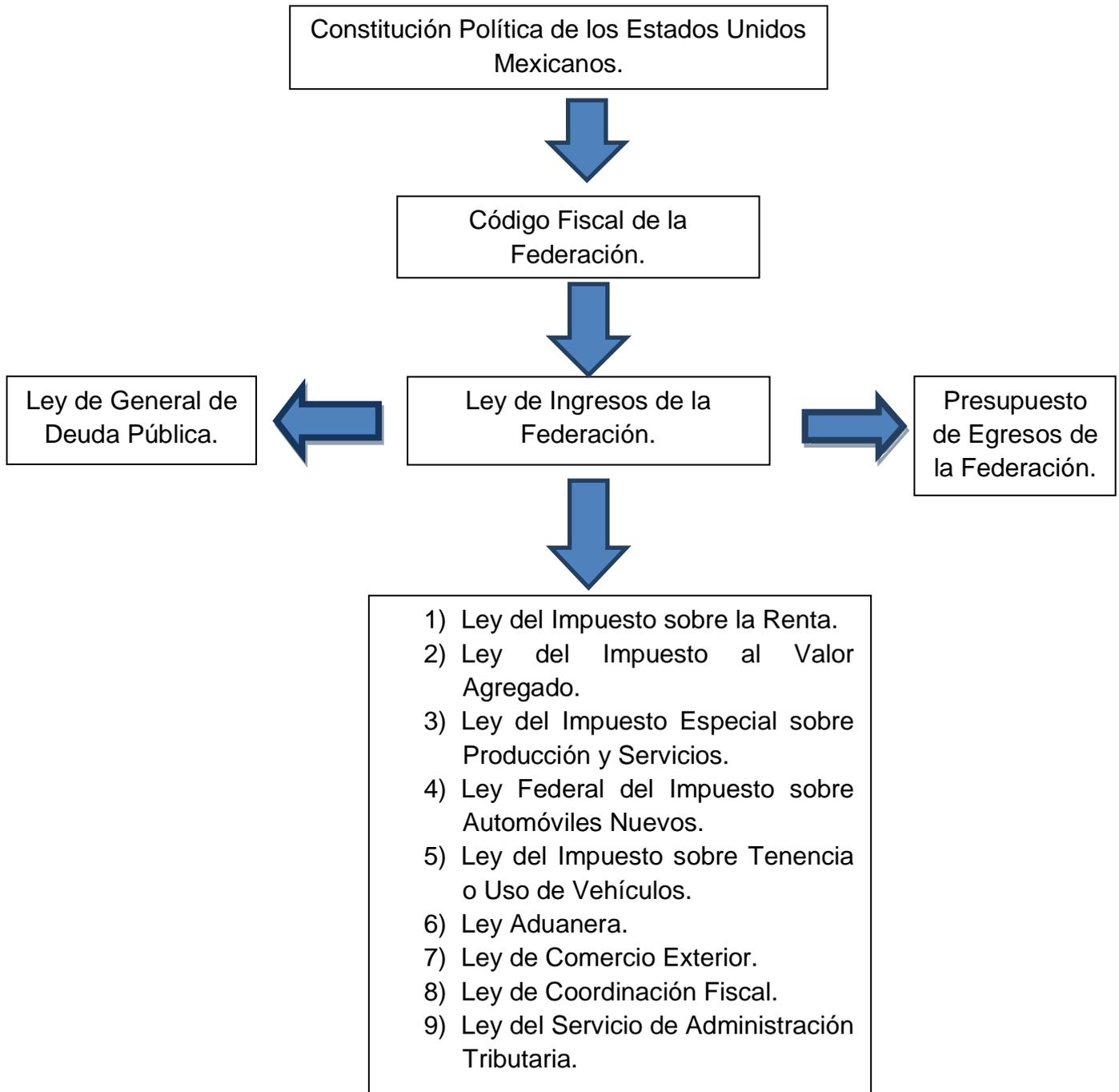
Esta ley contiene 263 artículos establece detalladamente las obligaciones de los contribuyentes, sanciones, etc., bajo los cuales se contiene el sistema tributario mexicano.

Ley de Ingresos de la Federación (LIF).

Esta ley se establece cada año de acuerdo a los ingresos que esperan obtenerse por concepto de impuestos, aportaciones a la seguridad social, contribución de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, ingresos derivados de financiamientos y otros ingresos para un determinado ejercicio fiscal. Esta ley es de gran importancia para determinar los gastos públicos de ese mismo ejercicio fiscal a través del Presupuesto de Egresos de la Federación. El Congreso de la Unión tiene como plazo hasta el 15 de noviembre del año anterior al ejercicio para su revisión y aprobación.²⁴

²⁴José Ayala Espino, *Economía del Sector Público Mexicano*, UNAM, 2001, Pág. 236

Diagrama Marco Institucional del Sistema Fiscal Mexicano



3.2 LA ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO.

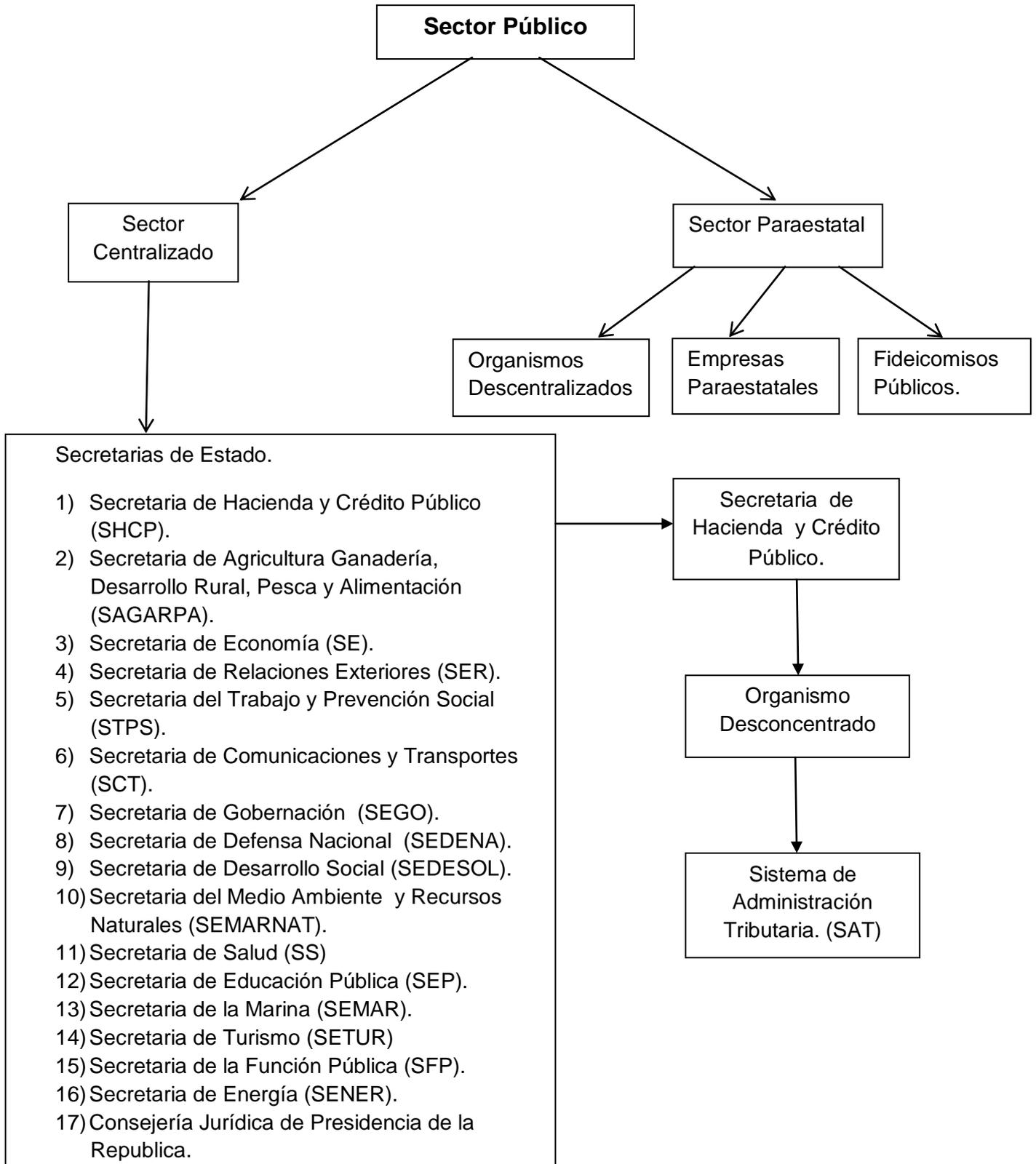
Sector Público:

- 1) **Organismos Centralizados**: Es el conjunto de dependencias administrativas integrado por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Departamentos Administrativos.

- 2) **Sector Paraestatal**: Conjunto de entidades de control presupuestario directo e indirecto integrado por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos²⁵.
 - a) **Organismos Descentralizados**: Institución definida por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituida con fondos o bienes provenientes de la Administración Pública Federal.
 - b) **Empresas Paraestatales**: Entidades de la Administración Pública Paraestatal que se constituyen con la finalidad de atender las necesidades de la población a partir de la producción y/o regulación del mercado de determinados bienes y servicios
 - c) **Fideicomisos Públicos**: Entidad de la Administración Pública Paraestatal creada para un fin lícito y determinado, a efecto de fomentar el desarrollo económico y social a través del manejo de ciertos recursos que son aportados por el Gobierno Federal y administrados por una institución fiduciaria.

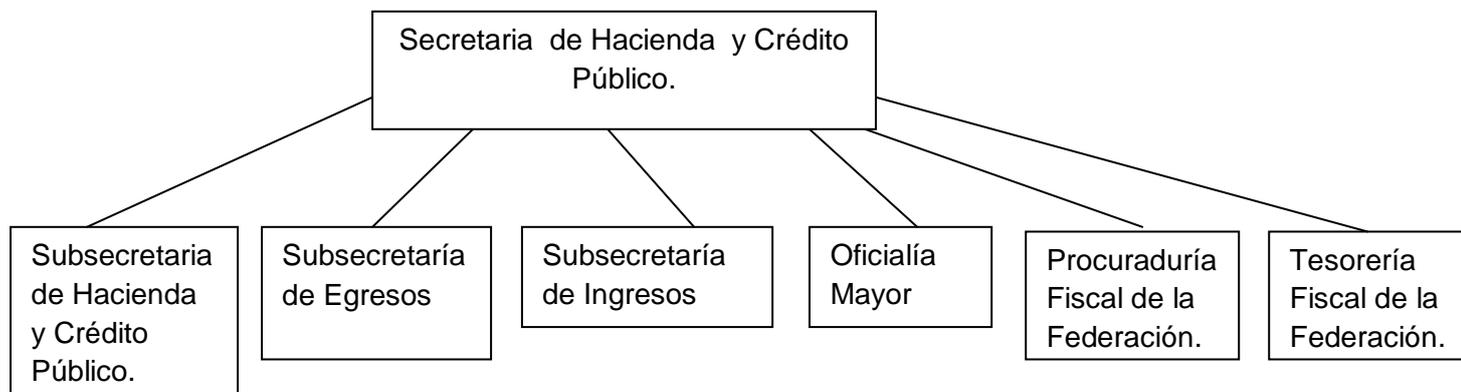
²⁵ Centro de Estudios de Finanzas Publicas de la Cámara de Diputados, *Glosario de Términos de Finanzas Publicas*, Septiembre 2006.

Diagrama del Sector Público



Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

La SHCP forma parte del sector centralizado, al constituirse como una Secretaría de Estado. Esta tiene como propósito proponer, dirigir y controlar la política económica del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal, de gasto, de ingreso y deuda pública, así como de estadísticas, geografía e información, con el propósito de consolidar un país con crecimiento económico y generar bienestar a la población mexicana.



Funciones más Importantes de la SHCP²⁶

1. Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional
2. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal.
3. Manejar la deuda pública de la Federación.
4. Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público.
5. Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito.
6. Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores

²⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, DOF, México, 02/04/2013, Art 31.

correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que no competa a otra Secretaría.

7. Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal.

8. Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

9. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.

10. Formular el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

11. Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.

Sistema de Administración Tributaria (SAT).

El SAT es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal, y con las atribuciones y facultades ejecutivas que señala la ley SAT.

El Servicio de Administración Tributaria tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal, con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras, de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de dichas disposiciones, y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.

Funciones del SAT²⁷

- 1) Recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo a la legislación
- 2) Dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera.
- 3) Representar el interés de la Federación en controversias fiscales.

²⁷ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley del Servicio de Administración Tributaria*, DOF, México, 09/04/2012. Art 7.

- 4) Determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos federales y sus accesorios cuando, conforme a los tratados internacionales de los que México sea parte.
- 5) Ejercer la Administración Tributaria.
- 6) Solicitar y proporcionar a otras instancias e instituciones públicas, el acceso a la información necesaria para evitar la evasión o elusión fiscales.
- 7) Vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras.
- 8) Participar en la negociación de los tratados internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal en las materias fiscal y aduanera.
- 9) Funcionar como órgano de consulta del Gobierno Federal en las materias fiscal y aduanera.
- 10) Localizar y listar a los contribuyentes con el objeto de ampliar y mantener actualizado el registro respectivo.
- 11) Allogarse la información necesaria para determinar el origen de los ingresos de los contribuyentes y, en su caso, el cumplimiento correcto de sus obligaciones fiscales.
- 12) Proponer, a política de administración tributaria y aduanera, y ejecutar las acciones para su aplicación.
- 13) Diseñar, administrar y operar la base de datos para el sistema de información fiscal y aduanera, proporcionando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los datos estadísticos suficientes que permitan elaborar de manera completa los informes que en materia de recaudación federal y fiscalización debe rendir el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión.
- 14) Contribuir con datos oportunos, ciertos y verificables al diseño de la política tributaria.

3.3 LOS INGRESOS TRIBUTARIOS.

Los ingresos tributarios son aquellos ingresos que capta el gobierno federal por concepto de todos los impuestos que están establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación. Los ingresos tributarios tienen una característica básica que es la obligatoriedad para los contribuyentes.

Para el cumplimiento de las funciones que tiene asignadas el sector público, se establecen mecanismos que permiten reunir recursos. El Gobierno Federal obtiene los ingresos necesarios para atender sus necesidades de gasto, a través del cobro de impuestos y otras contribuciones que la sociedad aporta; de los ingresos provenientes de la venta del petróleo; de la venta de bienes y servicios de las empresas y organismos públicos, así como de los financiamientos que contrata.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el sistema tributario mexicano debe de tener facultades para cada uno de los tres niveles de gobierno, asimismo posibilita que cada Estado pueda imponer sus propios impuestos.

En México, los principales impuestos que integran a los ingresos tributarios son: el Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), Impuesto al comercio, Impuesto a los depósitos en Efectivo, Impuesto al activo, Impuesto a la Tenencia, Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), Impuesto a las Exportaciones, impuestos a bienes y servicios suntuarios, y Impuestos a los rendimientos petroleros.

Particularmente, los ingresos tributarios se refieren a la prestación en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio, a todos aquellos agentes económicos o procesos económicos cuya situación coincida con la que la ley específica señala como hecho generador de un crédito fiscal²⁸. Generalmente, se busca que la estructura impositiva no obstaculice el desarrollo de las actividades productivas de individuos y empresas, evitando con ello que se afecten las posibilidades de crecimiento económico. Los ingresos tributarios constituyen el 60% de los ingresos totales del sector público, lo que se destaca su importancia en los ingresos.

3.4 ASPECTOS GENERALES DE LOS IMPUESTOS.

Los ingresos tributarios, como ya se mencionó anteriormente, están integrados por todos los impuestos, es por ello que a continuación se presentan los aspectos generales más importantes de ellos, en tanto son la base de los ingresos tributarios.

3.4.1 Impuesto Sobre la Renta (ISR)

El ISR es la contribución que grava el ingreso de las personas físicas o morales que residen en México, de las agencias, empresas extranjeras y de los residentes en el extranjero respecto a los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en el territorio nacional. Como tendremos oportunidad demostrar, el ISR es el impuesto más importante en términos de ingresos tributarios.

Como recién se mencionó, el sujeto del ISR son todas las personas físicas y morales, que sean residentes del país u obtengan sus ingresos de fuentes

²⁸ Cámara de Diputados, Código *fiscal de la Federación*, México, DOF, Artículo 4.

ubicadas en el territorio nacional, antes que están obligados al pago de este impuesto. De acuerdo a la ley del ISR²⁹ también entran los siguientes agentes económicos,

- Los residentes en México, respecto de todo su ingreso cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan.
- Los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país, respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento permanente.
- Los residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en territorio nacional, cuando no tengan un establecimiento permanente en el país, o cuando teniéndolo, dichos ingresos no sean atribuibles a éste.

Asimismo, el objeto del ISR son las personas físicas o morales que pagan un impuesto por obtener un ingreso por concepto de:

- Por los salarios percibidos al prestar un servicio subordinado.
- Realizar actividades profesionales.
- Por el arrendamiento o uso de bienes inmuebles.
- Por los intereses que obtenga.
- Por los premios que obtenga.
- Por los dividendos y ganancias que repartan otras personas morales.

Ahora bien, la tasa del ISR varía dependiendo del límite inferior en que se ubique la base, esta puede ir desde el 1.92% al 30% para personas físicas y del 30% para todas las personas morales.

3.4.2 Impuesto al Valor Agregado (IVA)

El IVA es un impuesto indirecto que grava el consumo de los contribuyentes; este no recae en forma directa sobre los ingresos de las personas sino que repercute sobre los costos de producción y venta de las empresas y se traslada a los consumidores a través de los precios. En nuestro país este impuesto es el segundo más importante después del ISR en cuanto a su importancia en el total de los ingresos tributarios, ya que su recaudación influye en el PIB.

²⁹ Cámara de Diputados, *Ley del Impuesto Sobre la Renta*, México, Diario Oficial de la Federación, Art. 1.

Una de las características más importantes del IVA es que tiene una gran neutralidad, ya que iguala la carga fiscal de bienes y productos similares, independientemente del número de etapas por las que haya pasado en su proceso de producción o comercialización. Otra de las características que tiene el IVA es que grava tanto a los productos nacionales, como importados, a una misma tasa.

De acuerdo con la Ley del IVA el sujeto de este impuesto son todas las personas físicas y morales que en el territorio nacional enajenen bienes, presten servicios independientes, otorguen el uso o goce temporal de bienes, e importen bienes y servicios³⁰.

El objeto del IVA es gravar el consumo de las personas físicas y morales.

La base gravable del impuesto es el valor de los actos o actividades que realiza una persona.

La tasa del IVA varía de acuerdo a la clasificación del régimen del que se trate. Por ejemplo, en el IVA existen cuatro tipos de regímenes. De acuerdo a estos cuatro regímenes tienen una tasa las cuales se exponen a continuación:

Tabla 1 Tasa del Impuesto al Valor Agregado

Régimen	Tasa	Tipo de contribuyente
General	15%	Personas Físicas o Morales
Fronterizo	10%	Personas Físicas o Morales
Especial	0%	Personas Físicas o Morales
Especial Exento	0%	Personas Físicas o Morales

Fuente: Elaboración propia en base a la ley del IVA.

3.4.3 El Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS)

Este impuesto está regido por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), que entró en vigor en 1981, y comprende disposiciones impositivas en la enajenación o, en su caso, en la importación de los siguientes bienes: cerveza, vinos de mesa, sidras y rompopes; alcohol, aguardiente y bebidas alcohólicas; gas, gasolina y diesel; tabacos labrados; cigarros, cigarros populares sin filtro, puros y otros tabacos labrados, y petrolíferos. Asimismo, desarrolla la imposición a la comisión, mediación, agencia, representación,

³⁰ Cámara de Diputados, *Ley del Impuesto al Valor Agregado*, México, Diario Oficial de la Federación, Art 1.

correduría, consignación y distribución, así como por la enajenación de determinados bienes³¹.

Para continuar con la línea de ideas expuestas, tenemos que, dentro de los principales impuestos se encuentra el IEPS, ya que es el tercero más importante dentro de los ingresos tributarios.

Los sujetos que se encuentran obligados al pago de este impuesto son, las personas físicas o morales que en el territorio nacional enajenen o importen bienes establecidos en la ley del IEPS. A continuación se expone un cuadro donde podemos observar el tipo de bienes que son motivo de este impuesto.

Tabla 2. Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios

Enajenen bienes en territorio nacional o importe bienes	<ol style="list-style-type: none">1. Bebidas Alcohólicas2. Alcohol desnaturalizado3. Tabacos Labrados4. Gasolina5. Diesel6. Aguas mineralizadas, refrescos7. Jarabes o Concentrados
Prestación de servicios con motivo de enajenación	Comisión, Mediación, Agencia, Representación, Correduría, Consignación y distribución con motivo de los bienes Señalados en los números 1, 2, 3, 6, 7.

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley del IEPS.

En el cuadro anterior podemos apreciar cuáles son los bienes a los que aplica el impuesto que comentamos.

Por otro lado, tenemos que el objeto del IEPS es la enajenación o la importación de los bienes y servicios establecidos en la Ley de este impuesto. En cuanto a la tasa del IEPS es la que está establecida en la ley del propio impuesto y en cuanto a su magnitud, esta puede ir desde el 20% al 50%, esto de acuerdo a los bien del que se trate, puesto que cada bien tienen una tasa impositiva diferente.

³¹Cámara de Diputados, *Ley del IEPS*, México, Diario Oficial de la Federación, Art 1

3.4.4 Impuesto al Activo

Este impuesto es relativamente reciente en México, ya que fue establecido el 31 de Diciembre de 1988. El gravamen fue concebido como un impuesto complementario del ISR, ya que este garantiza que las empresas que reportan pérdidas en periodos prolongados cubran al menos este impuesto como un pago mínimo que puede ser recuperado cuando obtengan utilidades en ejercicios posteriores.

La base de este impuesto son los activos de las empresas y los de cualquier individuo, residente en el país o en el extranjero, que otorgue el uso y goce temporal de sus bienes, a otros contribuyentes del impuesto.

El sujeto de este impuesto son las personas físicas o morales que realicen actividades empresariales, así como los siguientes agentes económicos:

- Residentes en el extranjero con establecimiento permanente en territorio nacional, por el activo atribuible al país.
- Personas que sin establecimiento permanente en el territorio pero que cuenten con inventarios dentro del país.
- Las personas físicas que otorguen el uso o goce temporal de inmuebles.
- Personas físicas o morales que no realicen actividades empresariales, que otorguen el uso temporal de inmuebles que se utilicen por otros contribuyentes que realicen actividades empresariales.
- Empresas del sistema financiero

La tasa de este impuesto es de 1.8%.

3.4.5 Impuesto al Comercio Exterior

Este impuesto está relacionado con las exportaciones y las importaciones que el país tiene con el resto del mundo. Sin embargo cabe señalar que este impuesto ha cambiado su evolución en cuanto a su recaudación, ya que a partir de la apertura comercial de la década de los 80s, este hecho generó un cambio muy importante en la composición de este gravamen, ya que los ingresos provenientes de este gravamen disminuyeron y dejaron de ser importantes para la década de los 90s.

Los impuestos al comercio exterior, han tendido a la baja como consecuencia de la globalización de la economía mexicana, como reflejo de los Tratados Comerciales Internacionales de los que México es parte integrante y la forma de libre flujo mercantil que ellos establecen. Esta situación ha afectado la

captación de recursos tributarios y se espera que mientras más avancen los plazos establecidos para la desgravación de otras mercancías y servicios, la disminución de ingresos fiscales por este concepto se hará aun mayor.

Sujeto

Están obligados al pago de los impuestos al comercio exterior: El estado, las instituciones de beneficencia privada, las sociedades cooperativas o las personas físicas y morales que introduzcan mercancías al territorio nacional o las extraigan del mismo, incluyendo las que estén bajo algún programa de devolución

Objeto

Gravar las mercancías que se introduzcan o salgan del territorio nacional.

3.4.6 Impuesto sobre Automóviles Nuevos.

El ISAN es el impuesto que grava a la enajenación de automóviles nuevos, este fue creado en la década de los 80.

Están obligados al pago del impuesto sobre automóviles nuevos establecido en la Ley del ISAN, las personas físicas y las morales que realicen los actos siguientes:

- Enajenen automóviles nuevos. Se entiende por automóvil nuevo el que se enajena por primera vez al consumidor por el fabricante, ensamblador, distribuidor autorizado o comerciante en el ramo de vehículos.
- Importen en definitiva al país automóviles, siempre que se trate de personas distintas al fabricante, ensamblador, distribuidor autorizado o comerciante en el ramo de vehículos.

A riesgo de reiterar, objeto imponible del ISAN es la enajenación de automóviles nuevos, es decir, de aquellas personas que enajenan por primera vez un automóvil, así como la importación definitiva de los automóviles que corresponden al modelo al año anterior a la compra y hasta diez años inmediatos anteriores.

El objeto gravable del impuesto es el precio originado en la enajenación de un automóvil nuevo o en la importación definitiva al país de una unidad. Por tanto, la base gravable a la que debe aplicarse la tarifa, para obtener el monto del impuesto a pagar, debe relacionarse con el valor real que representa la actividad gravada.

El objeto de este gravamen es:

- Enajenación (por primera vez al consumidor) de automóviles nuevos.
- Importación en definitiva al país de automóviles, siempre que se trate de personas distintas al fabricante ensamblador, distribuidor autorizado o comerciante en el ramo de vehículos

La tasa de impuesto en cuestión está establecida en la Ley Federal del ISAN, misma que señala que la tasa debe de estar determinada en función de la capacidad de pasajeros. Esta puede ir desde un límite inferior del 2% y hasta el 17% de acuerdo a lo antes señalado.

3.4.7 Impuesto Empresarial a Tasa Única

Este gravamen está respaldado por La ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, que fue aprobada por el Congreso de la Unión el 1° de junio de 2007, entró en vigor el 1 de enero del 2008 y formó parte del paquete de Reforma Fiscal propuesto por el Poder Ejecutivo.

El sujeto del IETU son las personas morales residentes en territorio nacional, así como los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país por los ingresos que obtengan, independientemente del lugar en donde se generen, debido a la realización de las siguientes actividades:

- Enajenación de bienes
- Prestación de servicios independientes
- Otorgamiento del uso o goce temporal de bienes y servicios

La tasa del IETU es del 17.5%, pero los artículos transitorios de la ley estipulan que para el ejercicio del 2008 la tasa era del 16.5%, para el 2009 del 17% y para el 2010 y ejercicios subsecuentes será del 17.5%.

La tasa del impuesto empresarial a tasa única se calcula aplicando la tasa del impuesto a la cantidad que resulte de disminuir, de la totalidad de los ingresos percibidos por las actividades gravadas descritas anteriormente, las deducciones autorizadas que establece la Ley.

3.4.8 Impuesto sobre la Tenencia

Este impuesto está asociado con la tenencia o uso de vehículos. Dicho impuesto es cobrado a los propietarios de vehículos automotores (automóviles, camiones y tractores), independientemente del uso que estos tengan y ya sean

de fabricación nacional o importada. En nuestro país este impuesto es cobrado por el Gobierno Federal a través de los Gobiernos Estatales.

El cálculo para este impuesto es mediante las características del vehículo, tales como el modelo, la marca, el año de fabricación, la versión y precio del vehículo, mediante el uso de tablas y aplicaciones de porcentajes establecidos en la Ley del Impuesto Sobre la Tenencia o Uso de Automóviles.³²

El monto del impuesto sobre la tenencia disminuye de acuerdo con la antigüedad del vehículo, de tal forma que los automóviles de 10 años luego de su fabricación ó más antiguos están exentos de pagos por este concepto.

El sujeto de este impuesto son las personas físicas y morales propietarias o poseedoras de vehículos automotores.

El objeto del impuesto sobre la tenencia es gravar la posesión de vehículos automotores. Entendido de otra manera podemos decir que la pretensión es la de gravar a la tenencia o uso de vehículos nuevos ó usados, entre los que se encuentran: automóviles, camiones, tractores no agrícolas, aeronaves, embarcaciones, veleros, motocicletas, entre otros.

La base del impuesto sería los vehículos de uso particular, considerando el cilindraje del motor y las características del automóvil.

La tasa del impuesto está establecida de acuerdo al número de cilindros que contenga el automóvil.

3.5 COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS.

Procederemos, ahora en esta sección a estudiar el comportamiento de los principales ingresos tributarios, a fin de cuantificar su importancia dentro del total de los ingresos del sector público.

En México los ingresos impositivos son la principal fuente de ingresos del sector público. Asimismo, también es importante señalar que la recaudación de los ingresos tributarios del país recae sobre la Federación, ya que esta instancia recaba aproximadamente el 96% del total de este tipo de ingresos del gobierno.

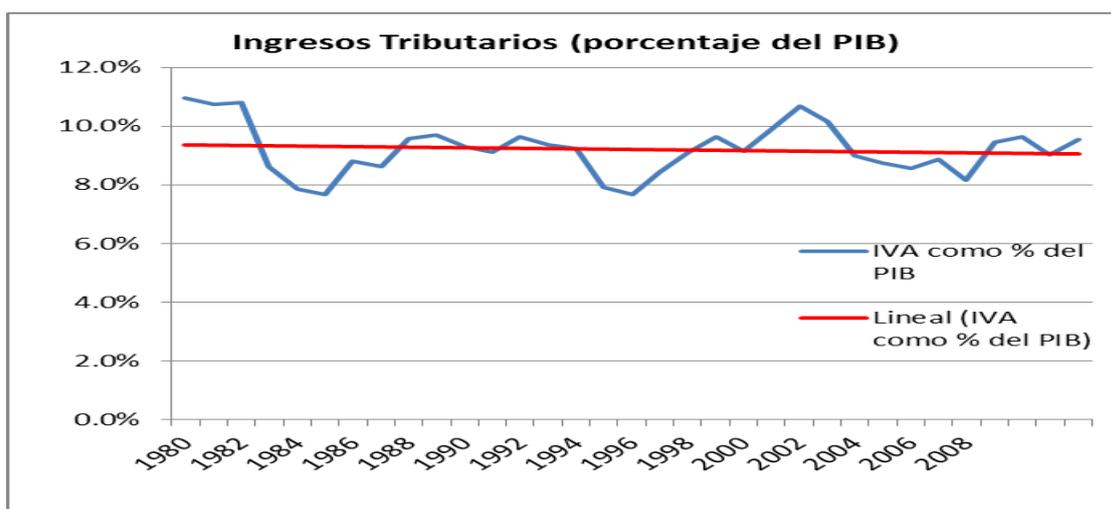
Los ingresos representan un porcentaje considerable respecto al PIB, por lo cual es importante destacar que estos muestran una tendencia a la baja, aunque poco pronunciada, desde 1980. En este año, ese tipo de ingresos

³² Cámara de Diputados, *Ley del Impuesto Sobre la Tenencia o Uso de Automóviles*, México, Diario Oficial de la Federación.

representaba el 11% del PIB y para el año de 2008 representan el 9.6%. Es decir, que su importancia dentro del PIB ha caído por casi tres puntos porcentuales, esto debido a que se han visto afectados por las crisis económicas. Como mostraremos, es por ello necesario fortalecer los ingresos impositivos mediante una reforma fiscal integral que permita obtener más recursos públicos ante la disminución del producto petrolero.

La evolución de los ingresos tributarios es el resultado del ciclo económico del país ya que tanto en las crisis de 1982 como la de 1994. Los ingresos tributarios como % del PIB, presentaron un comportamiento a la baja a lo largo de todo el periodo, pues paso de 11% a 9.6% como muestra el grafico 1.

Gráfico 1. Los Ingresos Tributarios como Porcentaje del PIB.



Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.
<http://www.3diputados.gob.mx>

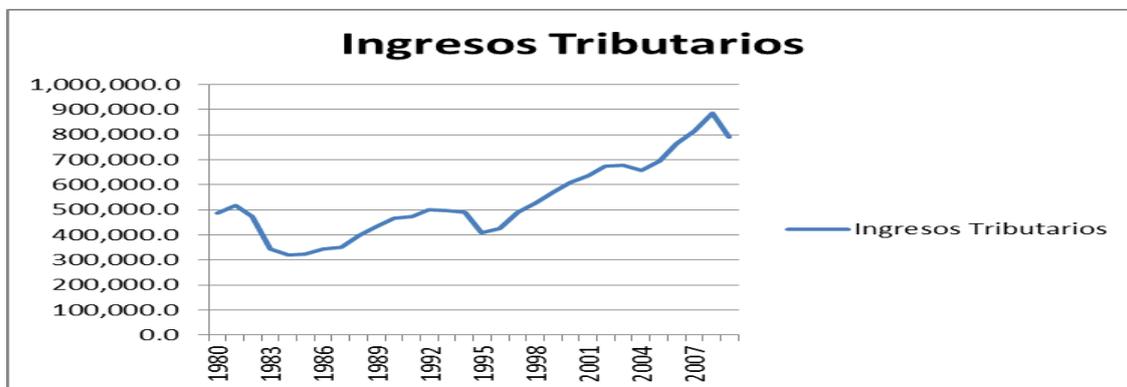
En la Gráfico 1 podemos observar el comportamiento de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB, donde destaca que ellos han tenido una participación dentro del PIB, en promedio, del 9.2% a lo largo del periodo de 1980-2008. Constituyen así, una importante fuente de ingresos del gobierno.

Cabe señalar que en 1982 los ingresos impositivo representaban el 10.7% del PIB, pero para 1985 estos cayeron a 7.7% esto debido a la crisis económica de 1982, mientras que para 1992 estos se incrementaron a 9.7%, sin embargo volvieron a caer en 1994 a 7.7%, esto pudo deberse a la crisis económica de ese mismo año que se reflejó en los ingresos tributarios. Para 2002, estos ingresos ascendieron a 10.7%, para luego descender a 8.2% en 2008. Así pues, la tendencia de los ingresos tributarios tiene un mismo ritmo que la economía mexicana.

Para tener otra perspectiva del asunto, a continuación se presenta un gráfico, donde podemos observar la evolución de los ingresos impositivos en valores monetarios

Gráfico 2. Los Ingresos Tributarios (1980-2009).

(Millones de pesos constantes, base 2003=100)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1981-2009 y en base a la Ley de Ingresos de 2010 y 2011 SHCP. <http://www.3diputados.gob.mx> 7/11/11

En este gráfico 2 podemos observar el comportamiento de los ingresos tributarios en términos reales, destacando que estos han tenido una tendencia al alza a partir de 1994, es decir después la crisis económica de ese año y parte de 1995. Presumiblemente esto se debe principalmente a que después de la crisis comenzó a haber una mayor generación de empleo, aumento del número de personas que percibieron mayor ingreso consecuencia de un mayor crecimiento del PIB en años posteriores. Por ejemplo en 1994 los ingresos tributarios alcanzaron una cifra de 491 millones de pesos y para el 2008 los mismos fueron de 885 millones de pesos, es decir casi el doble que en el primer año mencionado. A continuación se muestra un gráfico de la participación de los Ingresos Tributarios en los Ingresos Presupuestarios en el periodo 1994-2008, con la finalidad de establecer la importancia que estos tienen.

Gráfico 3. Aportación de los Ingresos Tributarios en los Ingresos del Sector Público.



Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y de la ley de Ingresos para cada año correspondiente.

En el gráfico 3 podemos observar la participación de los ingresos por impuestos en los ingresos del sector público. Destaca que los ingresos tributarios tuvieron su menor aportación durante las crisis económicas: En particular, en 1983 los ingresos tributarios representaron el 28% de los ingresos públicos, mientras que en 1995 la aportación de estos fue de 35% y en 2009 fue de 39%. Es decir que las menores aportaciones de los ingresos tributarios vienen precedidas de las crisis económicas.

También en el gráfico anterior podemos distinguir que los ingresos tributarios se ven afectados por las crisis económicas sufridas en 1982, 1994 y 2008, cuando los gravámenes tuvieron su menor aportación a los ingresos públicos. La principal causa de lo anterior es, principalmente, que en las crisis económicas lo que se capta por concepto de impuestos es menor, puesto que los ingresos se reducen, se generan un menor número de empleos, así como también se reduce el consumo de la población y el crecimiento del PIB es menor, lo que se traduce en una menor participación de los ingresos tributarios a los ingresos públicos.

3.6 ¿Cambio de Estructura Tributaria?

Por su magnitud, los ingresos tributarios recaen principalmente en dos impuestos, el ISR y el IVA. El ISR ha sido históricamente la principal fuente recaudatoria del país; ya que en 1980 representaba el 39.1% de los ingresos tributarios, mientras que en 2008 se incrementó a 60%, motivo por el cual podemos decir que el ISR es un importante impuesto respecto a la totalidad de ingresos tributarios.

Como ya se mencionó anteriormente, los datos apuntados reiteran que los impuestos que más aportan al ingreso público son el IVA y el ISR, por lo cual

es necesario resaltar su importancia en la generación de ingresos. A continuación se presentan más detalles de estos dos principales impuestos.

Como puede apreciarse arriba, el IVA y el ISR constituyen el grueso de los ingresos recaudados por impuestos, ya que conjuntamente representan alrededor del 85% del total. En este sentido el ISR es el más importante seguido del IVA. La importancia del IVA se puede reflejar en el siguiente cuadro donde podemos analizar la participación de este Impuesto dentro de los diferentes ingresos.

Cuadro 1. Importancia del IVA en los Ingresos del Sector Público, 1980-2011.

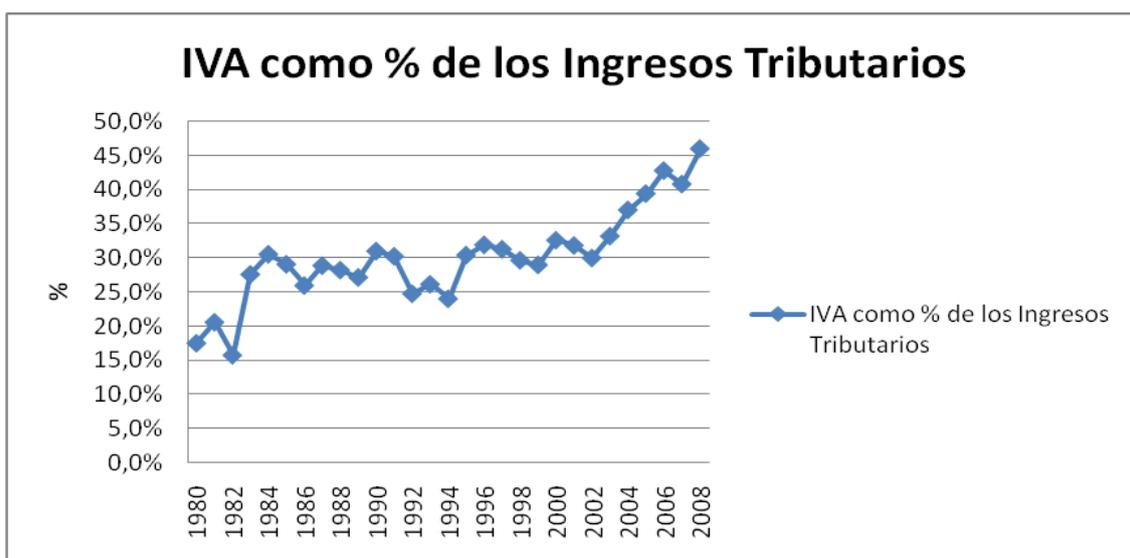
Año	IVA como % de los Ingresos del Sector Público	IVA como % de los Ingresos Tributarios
1980	9,5%	17,5%
1981	11,3%	20,6%
1982	7,6%	15,8%
1983	9,2%	27,6%
1984	9,2%	30,5%
1985	9,4%	29,1%
1986	9,8%	26,0%
1987	10,5%	28,9%
1988	11,6%	28,2%
1989	12,1%	27,2%
1990	13,4%	31,0%
1991	12,5%	30,2%
1992	10,9%	24,8%
1993	12,9%	26,1%
1994	11,7%	24,0%
1995	12,4%	30,4%
1996	12,4%	31,9%
1997	13,3%	31,3%
1998	15,3%	29,7%
1999	15,8%	29,0%
2000	16,1%	32,6%
2001	16,4%	31,8%
2002	15,7%	30,0%
2003	15,9%	33,2%
2004	16,1%	37,0%
2005	16,3%	39,4%
2006	16,8%	42,8%
2007	16,5%	40,8%
2008	16,0%	46,0%

Fuente: Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.
<http://www.3diputados.gob.mx>. 7/11/11

Durante el periodo de 1980-2008, destacan que el IVA, como porcentaje de los ingresos presupuestarios, ha venido constituyendo una pieza fundamental, ya que en 1980 representaba el 9.5% y para el 2008 este porcentaje fue de 16%.

Por lo tanto, en cuanto a la importancia que tiene el IVA dentro de los Ingresos Tributarios es importante señalar que esta ha ido al alza, ya que a partir de 1980 ha tendido a aumentar su participación dentro de los ingresos impositivos, hasta llegar a representar en 2006 el 42%, en 2007 el 40% y para el 2008 el 46%. Es decir, que el IVA es fundamental en la integración de los ingresos tributarios.

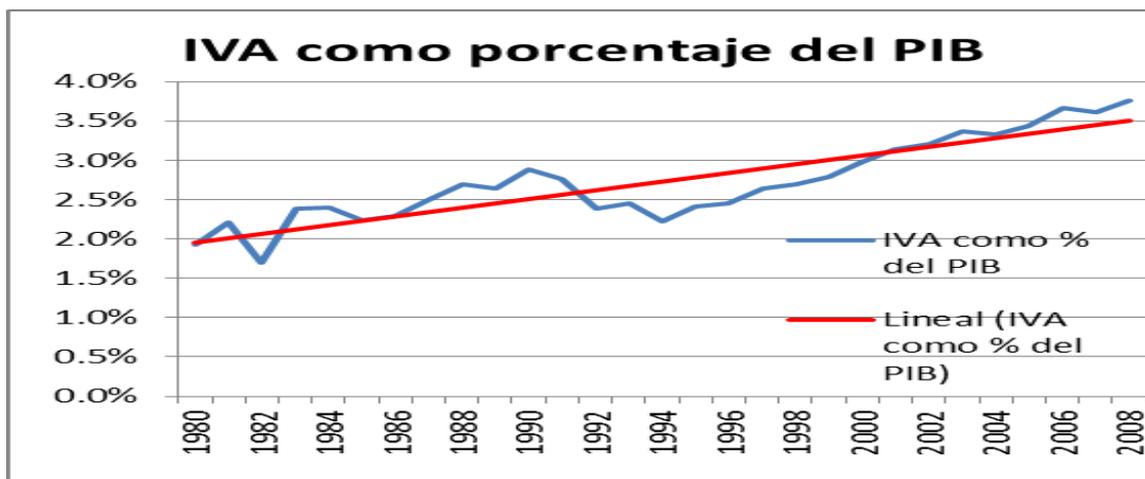
Gráfico 4. El IVA como % de los Ingresos Tributarios.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados <http://www.3diputados.gob.mx>. 7/11/11

En el gráfico 4 podemos observar al IVA y su importancia en los ingresos tributarios. Cabe señalar que este impuesto ha tenido una evolución trascendental, ya que su participación en los ingresos impositivos ha aumentado especialmente en la última década, ya que para el año 2000 el IVA representaba el 32% y para el 2008 ha alcanzado el 46%. Este comportamiento obedece a que cambiaron las tasas y hubo variaciones en cuanto a las grabaciones en alimentos, además que el consumo de la población aumentó en proporción al crecimiento poblacional.

Grafico 5. IVA como % del PIB.



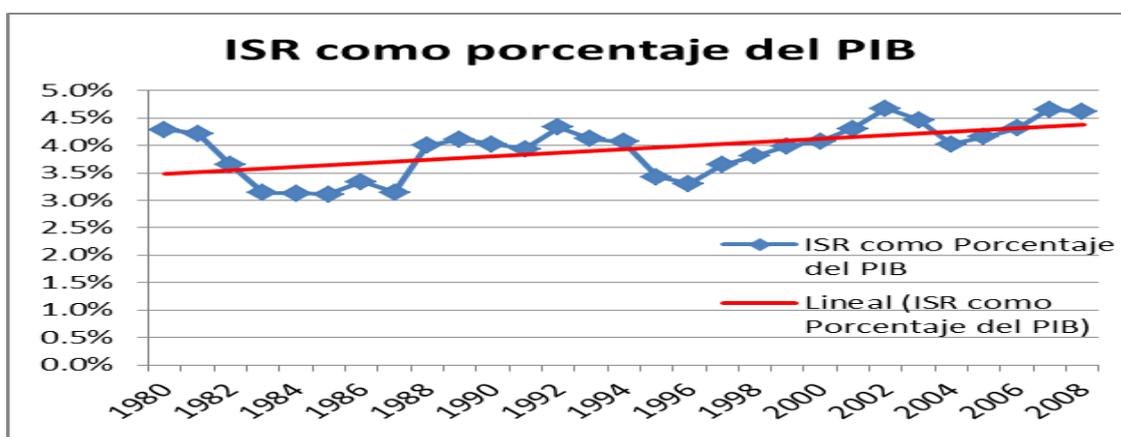
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados <http://www.3diputados.gob.mx>. 7/11/11.

En este grafico destaca el comportamiento de este impuesto que ha estado ligado con el ciclo económico, ya que durante las crisis económicas de 1982 y 1994, el IVA ha visto reducida su participación en 1.7% y 2.2% respectivamente. Esto debido a que cuando la economía cae los ingresos de las familias se reduce y lo que se refleja en la disminución de su consumo afectando así la captación de IVA. En la medida que el PIB tenga una tendencia creciente el IVA muestra la misma tendencia.

En lo que se refiere al ISR, este es el más importante dentro de los ingresos tributarios, así como respecto de los ingresos públicos.

A continuación se presenta un gráfico donde podemos observar la participación del ISR como porcentaje del PIB desde la década de los 80s hasta el año 2008.

Gráfico 6. El Impuesto Sobre la Renta respecto al PIB.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INEGI y de la pagina web <http://www.3diputados.gob.mx>. (7/11/11)

En este gráfico 5 podemos observar que la aportación del ISR ha sido destacada durante casi todo el periodo, puesto que en promedio ha constituido cerca del 3.9% del PIB, manteniendo una tendencia ligeramente creciente. Esto puede deberse a que hubo un incremento de las personas que son sujetos del pago de este impuesto, o bien debido a que obtuvieron un mayor ingreso simplemente por la mayor generación de empleos mejor pagados. Esto quiere decir que dentro de los impuestos el ISR constituye una fuente importante de ingresos constantes para el gobierno.

3.3.1. La Estructura Relativa de los Principales Impuestos en México

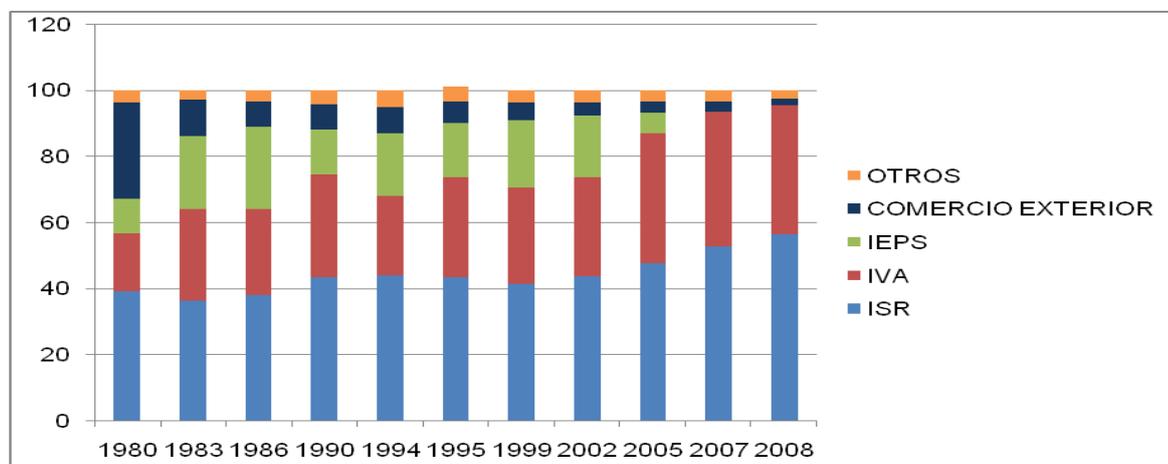
En esta sección se examina con mayor detalle a los principales impuestos que constituyen los ingresos tributarios en nuestro país. Como mencionamos recientemente los principales son el ISR y el IVA. A continuación se establece un cuadro y una grafica que reflejan la estructura de los ingresos tributarios.

Cuadro 2. Estructura Porcentual de los Principales Impuestos en México.

	1980	1983	1986	1990	1994	1995	1999	2002	2005	2007	2008
INGRESOS TRIBUTARIOS	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
ISR	39,1	36,3	37,9	43,3	44	43,3	41,4	43,7	47,6	52,6	56,4
IVA	17,5	27,6	26	31	24	30,4	29	30	39,4	40,8	39,2
IEPS	10,4	22	24,9	13,6	18,9	16,3	20,5	18,7	6,1	0	0
COMERCIO EXTERIOR	29,3	11,1	7,8	7,9	8	6,6	5,2	3,7	3,3	3,2	2
OTROS	3,7	3	3,4	4,2	5,1	4,4	3,9	3,9	3,6	3,4	2,5

Fuente: SHCP. Página Web: www.shcp.gob.mx (7/11/11).

Gráfico 7. La Estructura Tributaria en México (en porcentajes).



Fuente: Elaboración Propia en base a datos obtenidos de la pagina web www.shcp.gob.mx (7/11/11)

En el cuadro y el gráfico podemos observar que los principales impuestos son el IVA, el ISR y el IEPS, ya que promedio han venido representando el 95% del total de los ingresos tributarios, por tanto, estos son la base de dichos ingresos.

Los ingresos tributarios en México son la base de los ingresos públicos debido a que estos son los que más aportan a estos últimos. Los impuestos son un componente importante para operar el presupuesto público con finanzas públicas sanas, debido a que son los que más aportan al PIB, así como también son fundamentales para el gobierno ya que es también la principal fuente de ingreso con que cuenta para hacerle frente a sus requerimientos de gasto frente a las necesidades de la población.

Finalmente, como conclusión de los ingresos tributarios, puedo decir que los impuestos son una herramienta fundamental para el gobierno, pues como ya observamos anteriormente, estos constituyen una importante proporción del ingreso público. Por lo tanto, es un componente que debe de incluirse en una reforma fiscal, pues de los tres componentes del ingreso público, este es el más sano para aumentarlo, especialmente cuando el producto petrolero se ve disminuido.

3.7 EL FEDERALISMO FISCAL.

El Estado de las relaciones fiscales intergubernamentales en México debe de considerar en primer término el significado del Federalismo, pues la organización Federal presupone la existencia de tres ámbitos de gobierno, con facultades para establecer su propio sistema tributario así como ejecutar sus decisiones en materia de gasto, situación que por sí misma provoca problemas, si tomamos en cuenta que cada uno de los niveles gubernamentales tiene como base de su ingreso a la población, que también es beneficiaria de los servicios públicos.

El Federalismo fiscal se refiere a las relaciones hacendarias (ingreso, gasto y deuda) que se establecen en los ámbitos de gobierno que conforman el sistema Federal. En gran medida los problemas particulares de las haciendas locales son el resultado de la eliminación de competencias en materia de ingreso y gasto públicos definidas en el pacto constitucional para cada nivel gobierno³³. Desde esta perspectiva, la problemática del interior de cada hacienda pública forma parte del objeto de estudio del Federalismo fiscal.

La Descentralización se refiere a que los estados miembros son los que crean al Estado Federal y mediante este sistema varios estados conservan su independencia, pero ponen en común ciertos intereses como la defensa, comercio, etc.; entonces la relación del gobierno federal con los estados miembros deberá ser

³³ Astudillo M. Marcela, *El Federalismo y la coordinación impositiva en México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, Porrúa, 1999. Cap. 1.

descentralizada. Mientras, la que la Centralización es aquel poder atribuido a un gobierno central, de manera que los estados actúan como sus agentes y estos no pueden tomar decisiones propias sin antes consultar al gobierno central.

Para la Administración Pública, la descentralización es muy conveniente, porque facilita a la población la provisión oportuna de servicios indispensables en toda la comunidad; sin embargo esta descentralización también genera problemas financieros (ingresos y gastos), al haber más de un centro de decisión. Es entonces, que el Federalismo fiscal debe de combinar la Centralización con la Descentralización, su tarea principal será entonces el nivel óptimo de Descentralización fiscal mediante una asignación adecuada de competencias en los diversos ámbitos de gobierno que conforma una Federación. Su potencial como forma de gobierno reside precisamente en aprovechar las ventajas que cada uno de estos procesos tiene respecto a la eficiencia y la equidad en la provisión de bienes y servicios públicos³⁴.

En México, se celebra una Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), en la cual el Ejecutivo Federal y los gobernadores de las entidades federativas que integran a los Estados Unidos Mexicanos, se reúnen para tratar asuntos relacionados con las haciendas públicas locales, así como tratar a cuestiones como la descentralización y la centralización de los gobiernos en materia de ingresos y gastos.

3.8 EL PETRÓLEO COMO GENERADOR DE INGRESOS.

El manejo responsable de los ingresos provenientes de los recursos naturales como el petróleo, puede ser una fuente importante de riqueza, crecimiento y estabilidad económica para cualquier país. Es por ello necesario destacar la importancia que tienen los recursos naturales para el crecimiento económico siempre y cuando se empleen de la mejor manera. Cabe señalar que existen muchos estudiosos que han considerado que no necesariamente los países que cuentan con recursos naturales abundantes (como el petróleo) tienen un desempeño económico favorable en comparación con otros países que cuentan con una dotación de recursos naturales escasos.

Una de las características distintivas de los ingresos petroleros es que éstos tienden a mostrar un alto componente de volatilidad e incertidumbre, como ya se mencionó en capítulos anteriores. Si comparamos con otras fuentes de ingresos como son los tributarios, encontramos que el monto de los ingresos petroleros varía en función

³⁴ Astudillo M. Marcela, *México: La Distribución de los Ingresos Públicos entre la Federación y los Estados*, México, UNAM, 1989.

del precio internacional del crudo (el cual está establecido por la oferta y la demanda internacional), así como por las reservas probadas con que cuenta el país.

Asimismo, otro rasgo particular de los ingresos petroleros es que estos se generan por un recurso natural no renovable, de tal manera que las decisiones que se toman en el presente respecto a la utilización de los ingresos petroleros generados por el recurso no renovable, impactarán de alguna manera a largo plazo. Es decir, que lo que hagamos con los recursos naturales y escasos tendrán alguna repercusión, tal como la equidad intergeneracional.

Actualmente, el INEGI es el encargado de informar sobre la actividad petrolera en nuestro país, según el instituto, la actividad petrolera representó en 2008 entre el 5% y el 6% de la actividad económica total, entre el 10 y 15% de las exportaciones y entre el 30 y 40% de los ingresos fiscales del gobierno federal, es por esto que México enfrenta los retos anteriormente señalados ante una importante disminución en los niveles del producto petrolero.

Ante la importancia del petróleo en la actividad económica, se han llevado a cabo reformas económicas dirigidas a disminuir el peso de la actividad petrolera en la economía, destacando la reforma económica llevada a cabo a mediados de la década de los 80s, que atendió lo antes planteado. Sin embargo cabe mencionar que la actividad petrolera continúa teniendo una fuerte importancia, tanto como para las exportaciones como para las finanzas públicas, ya que actualmente se presenta una problemática cada vez mayor debido a que la caída de la producción petrolera en el país afecta a las finanzas públicas, a consecuencia de una disminución de los ingresos petroleros, situación que se vio reflejada en el faltante por 219 mil millones de pesos (mmdp), esto es, el 58 por ciento del famoso “boquete” por 374 mmdp en los ingresos federales para el año 2010, respecto a lo aprobado para 2009, atribuidos al declive en la plataforma de producción de crudo (los restantes 155 mmdp correspondieron a la caída de los ingresos no petroleros)³⁵.

De esta manera, uno de los principales retos que enfrenta actualmente el país es fortalecer las finanzas públicas, mediante reformas económicas y específicamente reformas fiscales que le permita al gobierno encontrar fuentes de ingresos que sustituyan los recursos financieros que se no se generan debido a la caída del producto petrolero.

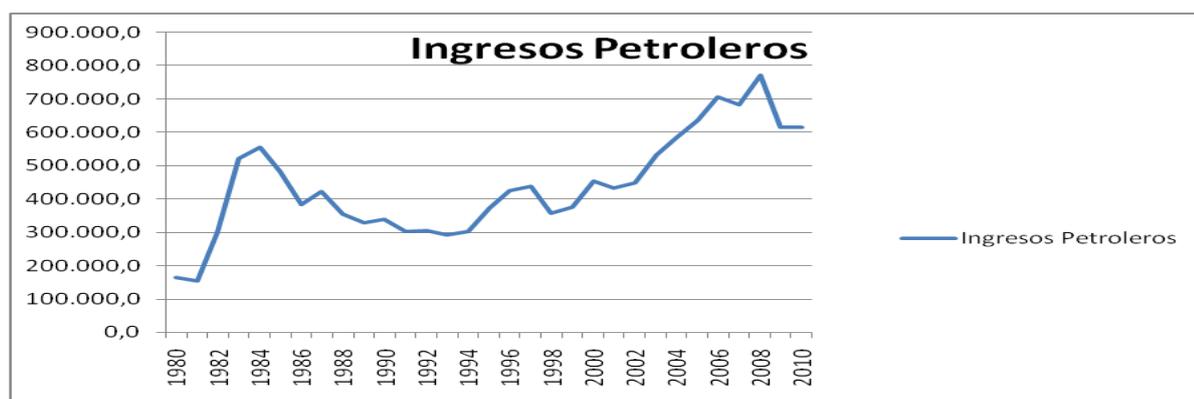
³⁵ Centro de Estudios de Finanzas Públicas, *Diagnostico del Sistema Fiscal Mexicano*, Palacio Legislativo de San Lázaro, Enero 2010.

3.8.1 Evolución y Estructura de los Ingresos Petroleros.

Los Ingresos Petroleros son de gran importancia para la economía del país, y principalmente para las finanzas públicas, pues actualmente los recursos generados por la venta del crudo representan una tercera parte de los ingresos totales del sector público provienen de esta actividad económica (véase el capítulo 2).

Gráfico 8. Evolución de los Ingresos Petroleros.

(Millones de pesos constantes base 2003=100)



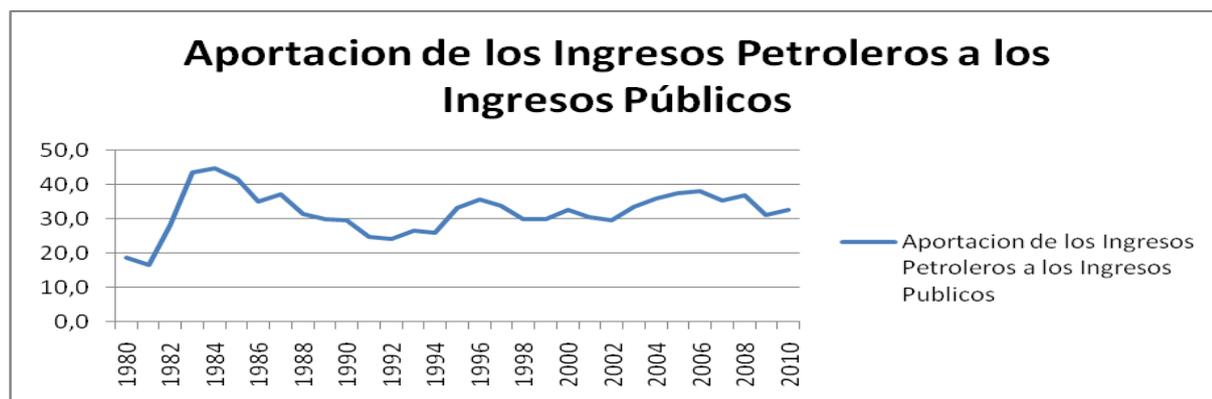
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la pagina web. www.cefp.gob.mx

En este gráfico podemos observar el comportamiento de los ingresos petroleros, destacando que a partir de los años se han venido incrementando de forma importante, de tal manera que la serie de estos ha ido a la alza como consecuencia de la explotación del recurso, así como de los incrementos del precio de venta del petróleo en el mercado internacional.

Cabe señalar que en 2008-2010 los ingresos petroleros disminuyeron de manera considerable a consecuencia de una caída de la producción petrolera, lo que impactaría a las finanzas públicas, como anteriormente se mencionó. A continuación presento un gráfico donde se puede observar el comportamiento de los ingresos petroleros como porcentaje de los ingresos totales del sector público.

Gráfico 9. Los Ingresos Petroleros y los Ingresos del Sector Público.

(Millones de pesos constantes base 2003=100)



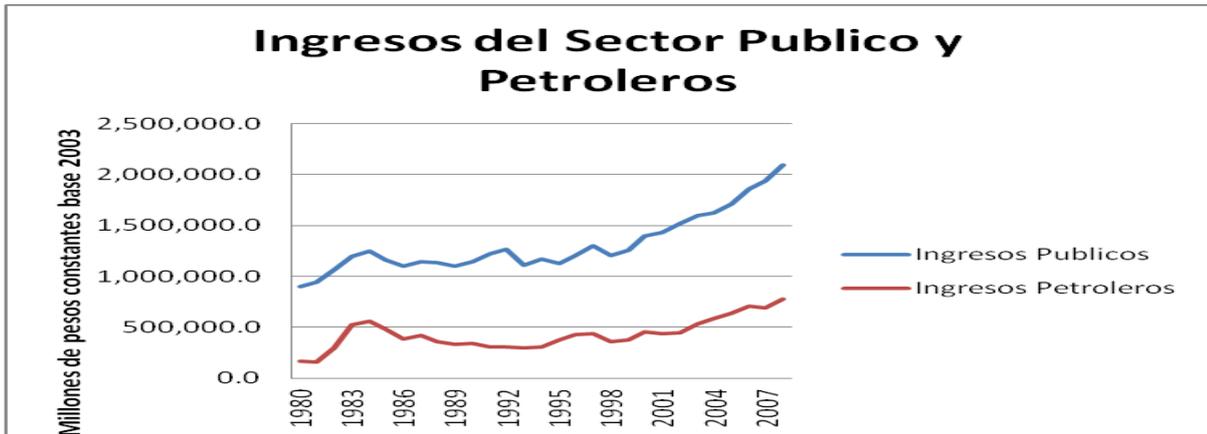
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, Series Históricas de México (1980-2010), pág. web. www.cefp.gob.mx.

En este gráfico 9 podemos observar que durante el periodo 2000 - 2009, los ingresos petroleros registraron una mayor participación respecto del total de ingresos del sector público, situación que se presenta principalmente entre 2003 y 2006, comportamiento que es debido al incremento en los precios del energético. Esta tendencia ascendente no fue constante entre 2007 y 2009, a pesar del alza acelerada de los precios del petróleo, debido principalmente a la declinación en la producción de petróleo registrada en el país.

También podemos observar que los ingresos petroleros han tenido una importancia constante en los ingresos del sector público, puesto que desde de los años 80s siempre han mantenido un porcentaje por encima del 25% del ingreso público. Cabe señalar que actualmente el porcentaje continua siendo importante ya que en 2010 represento el 33% cifra que es muy cercana al promedio.

La dependencia de los ingresos petroleros se puede observar en el gráfico 8, puesto que en promedio los ingresos del sector público están integrados en un 35% de aquellos ingresos lo que indica que en gran medida los ingresos generados por este recurso afectarían en caso de una reducción.

Gráfico 10. Ingresos del Sector Públicos e Ingresos Petroleros

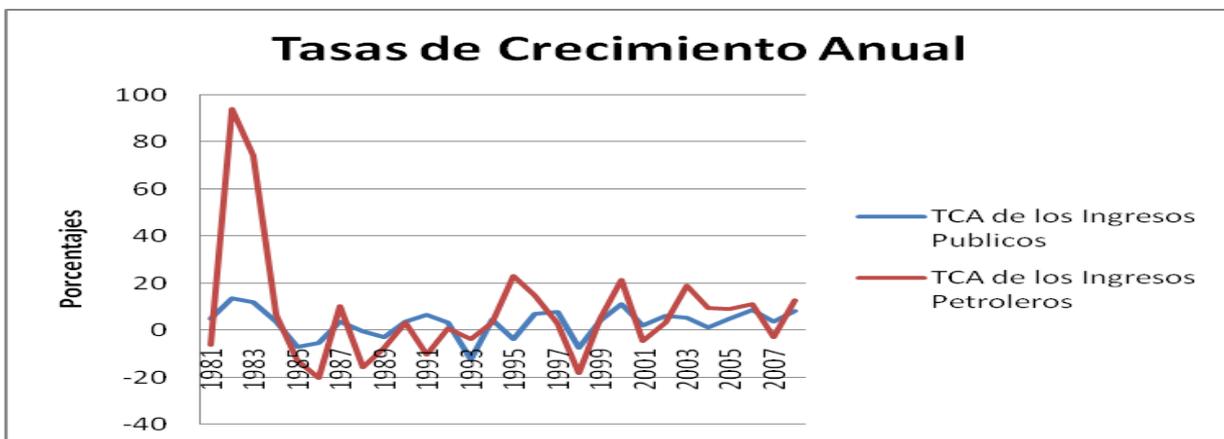


Fuente: Elaborado en base al Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, Series Históricas de México (1980-2010), web. www.cefp.gob.mx.

En el gráfico 10 podemos apreciar que los ingresos petroleros han tenido un comportamiento muy parecido a los Ingresos del sector público, ya que al disminuir o aumentar los ingresos petroleros se ve reflejado en los ingresos del sector público, lo cual manifiesta que existe una dependencia de los ingresos generados por el petróleo por parte de los ingresos del sector público.

También me pareció importante destacar las tasas de crecimiento de los ingresos tanto del sector público como de los ingresos petroleros, con la finalidad de observar el crecimiento de cada uno de ellos. Por ello a continuación presento el gráfico 10, donde se puede observar las tasas de crecimiento.

Gráfico 11. Tasa de Crecimiento de los Ingresos del Sector Público y de los Ingresos Petroleros. Millones de Pesos a precios constantes 2003=100



Fuente: Elaborado en base a datos obtenidos de Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, Series Históricas de México (1980-2010).

En el gráfico 11 podemos observar las tasas de crecimiento de los ingresos del sector público como de los Ingresos petroleros, destacando que el crecimiento de estos últimos ha sido mayor en casi todo el periodo. Cabe señalar que en los años de 1980 y hasta 1983 el crecimiento de los ingresos petroleros fue muy considerable hasta alcanzar una tasa de crecimiento del 95%, esto a causa del boom petrolero que el país vivía tras descubrir nuevas reservas del crudo.

El crecimiento en promedio de los ingresos petroleros ha sido de 7.3%, mientras que el de los ingresos del sector público ha sido de 3.3%, porcentaje mucho menor a los ingresos petroleros. Esto indica que los ingresos petroleros crecen más que los ingresos públicos.

3.9 RESUMEN CAPITULAR.

En este capítulo se revisó principalmente los ingresos tributarios como pieza fundamental para establecer una propuesta de reforma fiscal, pues estos son la principal fuente de ingreso del sector público. Es por ello que en el presente capítulo se desglosaron los principales impuestos con la finalidad de establecer su importancia dentro de los ingresos del sector público. Además en este capítulo se complementó lo antes mostrado en el capítulo 2 acerca de los ingresos petroleros, encaminando la evolución de estos. Asimismo en este capítulo se revisó la evolución de los ingresos públicos como de los ingresos petroleros con la finalidad de conocer cuál es el comportamiento de ambas variables, así como se relacionan entre sí.

Mi juicio acerca de los tres componentes del ingreso público, es que es necesario fortalecer a los ingresos tributarios debido a que este genera la mayor porción de ingresos públicos, además porque resultaría insano para la nación que disminuyera el componente tributario debido a que una gran parte del gasto público se vería afectado. En este sentido el componente en vez de disminuirlo debe de fortalecerse en especial cuando se prevé que otro de los componentes del ingresos público se puede ver afectado, tal es el caso de los ingresos petroleros. Mientras que el recurrir al tercer componente de los ingresos públicos sería perjudicial para las finanzas públicas, debido a que la deuda no es solución para hacerle frente a las necesidades de gasto ya que genera intereses y a veces se vuelve impagable. Es por ello que considero que el mejor componente de los ingresos públicos son los impuestos y por ello deben de estar presentes como uno de los elementos para constituir una Reforma Fiscal.

Si declina el ingreso petrolero en el ingreso público se alteraría la relativa sanidad de los componentes principales del ingreso público. Como parece inevitable que caerá el componente petrolero, es ineludible que los responsables de la política económica del país encuentren fuentes compensatorias a esa caída.

Con lo anterior expuesto puedo decir que sí existe una importante aportación de los ingresos petroleros en los ingresos del sector público y que una reducción por diversos motivos, como el caso de una reducción en la producción, o cambios en las relaciones exteriores (en las exportaciones del recurso) o por cambios en el precio internacional, afectan de manera importante los ingresos del sector público y por lo tanto el presupuesto del gobierno, especialmente a la hora de establecer los gastos. Esto porque, aproximadamente una tercera parte de los ingresos del sector público provienen de un recurso natural no renovable cuyo precio es altamente volátil en los mercados internacionales, este hecho dificulta la operación del gobierno federal al establecer su presupuesto y hacerle frente a necesidades de gasto, además de que ponen en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En este sentido lo que planteo en el siguiente capítulo es establecer los elementos que podrían incluirse en una reforma fiscal que fortalezca los ingresos públicos y que se sustituyan los ingresos generados por el petróleo a fin de no generar inestabilidad y problemas futuros en los presupuestos.

CAPITULO 4. LOS ELEMENTOS PARA UNA PROPUESTA DE REFORMA FISCAL.

En el presente capítulo se expondrán los elementos que considero pueden constituir una alternativa para el gobierno en lo que se refiere a la generación de ingresos, para fortalecer a estos ante la disminución de los ingresos petroleros. Los elementos generales que se incluirán en este capítulo son las empresas públicas, los ingresos tributarios y los ingresos no tributarios.

Las empresas públicas son uno de los elementos que cuenta el gobierno para participar en la vida económica, especialmente en beneficio de la población, puesto que produce bienes básicos que no son producidos por las empresas privadas. Bajo este contexto la creación de empresas públicas puede producir bienes y servicio básicos que favorecen el bienestar de la población, y al mismo tiempo el gobierno puede hacerse de un excedente financiero que apoye sus ingresos. Es por ello que en el presente capítulo se plantean propuestas de empresas públicas orientadas a fortalecer los ingresos públicos que además incidan en él bienestar de la población.

De manera particular, la empresa paraestatal denominada Pemex es un elemento que incluyo en este capítulo debido a que una parte sustancial del ingreso público proviene de los ingresos petroleros que genera Pemex, mismos que deberían de quedársele a la empresa como parte de sus recursos para que los pueda invertir en investigación y en exploración; es por ello que es necesario cambiar el régimen fiscal de Pemex.

Por otra parte, los ingresos tributarios son el principal elemento de los ingresos públicos; sin embargo la Secretaria de Hacienda y Crédito Público considera que podrían aumentar, pues se pierde una gran cantidad de ingresos por vía de exenciones, tasas diferenciadas, deducciones, tratamientos preferenciales y regímenes especiales, que se aplican en los principales impuestos. En este sentido los ingresos tributarios son un elemento que podrían fortalecer aún más a los ingresos públicos, si se llevan a cabo modificaciones que no permitan la fuga de ingresos por elusión o evasión fiscal.

Finalmente están los ingresos no tributarios que son uno de los elementos que menos aportan a los ingresos públicos, pero sin embargo estos podrían contribuir aún más si se llevan a cabo aumentos en los productos, aprovechamientos, y las multas se cobran sin perdón. Esto podría apoyar a los ingresos públicos e influir en la conducta de las personas.

4.1 LA CREACION DE EMPRESAS PÚBLICAS COMO FUENTE DE INGRESOS

En esta sección se expondrá a las empresas públicas como una fuente de ingresos para el gobierno, así como una entidad gubernamental en beneficio de toda la población. En este sentido lo se pretende realizar es establecer a la empresa pública como una posible fuente de ingresos que ayudaría apoyar a los ingresos públicos ante el agotamiento del petróleo, lo que se estima que sucederá aproximadamente 20 años.

La empresa pública se concibe como una empresa gubernamental que está financiada por la cuota o el precio cargado por el bien o el servicio que presta el gobierno con carácter de negocio.

La empresa pública nace como resultado de las actividades esenciales del Estado y de las acciones que este realiza debido a su operación correctora y complementaria del mercado, considerando que el Estado actúan con base a orientaciones fundamentales de la política económica que está dirigida a la obtención de objetivos bien establecidos que responden a los intereses generales tanto económicos, sociales y políticos de la población.

Existen varios factores que aparecen en definiciones de Empresa Pública y usualmente estos factores están estrechamente ligados con la actividad gubernamental, de acuerdo con Barry M. Mitnick³⁶ los factores son los siguientes:

- Propiedad y Control: Este se refiere a que existe algún grado de propiedad pública y una administración directa por parte del gobierno.
- Naturaleza de la actividad y su venta: Se refiere a las actividades de las empresas públicas como lo son:
 - La producción de un producto semejante al que se desempeña fuera del gobierno como puede ser el caso de una empresa pública.
 - La organización gubernamental vende un producto o servicio que también podría vender una empresa privada.
 - La organización está financiada al menos en parte a través de la venta de un producto o servicio.

³⁶ Mitnick M. Barry. *La Economía Política de la Regulación*, Cap. VIII, Fondo de Cultura Económica.

4.1.1 Tipos de Empresas Públicas

1. Departamento Gubernamental: Está financiada por asignaciones y está sujeta a regulaciones con respecto a prácticas financieras.
2. Corporación Pública: Es propiedad completa del Estado, se financia a través de préstamos o ingresos de la venta de productos o servicios, generalmente no sujeta a regulaciones con respecto a prácticas financieras y de personal.
3. Corporación de propiedad mixta: Posee acciones que son propiedad tanto del gobierno como de manos privadas.
4. Contrato Operativo: Es donde el gobierno establece un contrato con una empresa privada para que le administre una empresa, donde la empresa privada tiene garantizados todos los costos y recibe una cuota por sus esfuerzos.

4.1.2 La Importancia de las Empresas Públicas.

Las empresas públicas son importantes porque permiten la movilización y canalización adecuada de recursos productivos, que constituyen una de las responsabilidades primarias de cualquier gobierno.

La importancia de las empresas públicas radica en que expresa de manera inmediata la intervención del Estado en la economía, e implica que el Estado se haga cargo de infraestructura, servicios, producción de bienes básicos que no son producidos por empresas privadas y de proveer ciertos materiales básicos y en algunos casos auxiliares para la producción de otras empresas. Así mismo el gobierno mediante las empresas publicas puede corregir y complementar al mecanismo de mercado, cuando este presenta fallos a la hora de asignar recursos, especialmente cuando se trata de bienes y servicios que son indispensables y requeridos por la población.

Sin embargo cabe señalar que existe la controversia de que las empresas publicas impiden el proceso de la Economía de libre mercado y por lo tanto no permite que las libres fuerzas del mercado se encarguen de la libre asignación de recursos, pero como sabemos es necesario que el mercado tenga que ser regulado por el Estado, el cual lo hace interviniendo a través de las empresas públicas e instituciones gubernamentales.

Es entonces que las empresas públicas tienen su importancia en que fungen como uno de los mecanismos que tiene el Estado para llevar a cabo acciones para regular y corregir los fallos del mercado además de que a través de estas el Estado puede orientarlas hacia los intereses generales de la sociedad. Al

mencionar a los intereses generales me refiero a los intereses económicos, sociales, y políticos con la finalidad de proporcionar mayor bienestar a la población.

En este sentido se expone las principales acciones del Estado donde se hacen presentes las empresas públicas³⁷.

- a) Acciones de Regulación del comportamiento de los agentes económicos
- b) Acciones de Producción de bienes y servicios
 - Acciones de producción de servicios esenciales a naturaleza del Estado.
 - Acciones de producción de bienes y servicios que se realizan en forma alternativa o paralela al sector privado.

Otro de los factores por lo que es importante la empresa pública es que permite por un lado intervenir por parte del Estado en la economía y por otra es que puede ser una fuente de ingresos al producir bienes y servicios aunque resulten menores que los que obtendría una empresa privada, pueden servir de apoyo para fortalecer a los ingresos públicos. En ese sentido en México se debe considerar la creación de empresas públicas que por un lado beneficien a la población y que por otro originen ingresos para el gobierno.

4.1.3 La Clasificación de las Empresas Públicas.

Las empresas públicas se pueden clasificar de diversas formas. De acuerdo con instituciones internacionales como la ONU y la CEPAL se pueden clasificar utilizando distintos criterios. A continuación describo algunas clasificaciones³⁸:

- 1) Fiscales: Son empresas que actúan como monopolios del Estado porque determinan la fabricación de ciertos productos como puede ser el caso de tabacos, fósforos y bebidas alcohólicas. En nuestro país, podemos encontrar un ejemplo en la nueva España, cuando el Estado controlaba la producción de tabacos.
- 2) Estratégicas: Se dedican a la fabricación de aviones, equipo de guerra y otros armamentos; es decir que son empresas que se emplean para producir bienes destinados para seguridad. Este tipo de empresas son

³⁷ Retchkiman K. Benjamín. *Teoría de las Finanzas Públicas*, Tomo II, Cap. IV, FCE.pag 296.

³⁸ Retchkiman K. Benjamín. *Teoría de las Finanzas Públicas*, Tomo II, Cap. IV, FCE.pag 300.

de importancia para México, debido a que cuenta con recursos abundantes, los cuales puede destinarlos a producir bienes de consumo.

- 3) Económicos: Son las empresas que producen bienes y servicios, sin contrapartida en el sector privado y aquellas en las que convergen tanto el gobierno como negocios privados. Estas, son una buena opción de para gobierno mexicano especialmente para combatir la pobreza y generar bienestar.
- 4) Sociales: Son establecimientos nacionales que generalmente prestan servicios que tienen fines o metas culturales, de recreación y de divulgación.

Los argumentos que respaldan a las empresas públicas son que estas sirven para aprovechar los recursos con que cuenta un país, además posibilitan que la población tenga acceso a servicios públicos que no son proporcionados por el mercado.

A través de la empresa pública, el gobierno puede fomentar el capital humano, esto al realizar inversiones para la educación, seguridad social, salud entre otras.

La empresa gubernamental influye en el proceso económico, debido a que poseen la autorización del gobierno para hacer uso de los recursos de la nación.

Las empresas del Estado controlan bienes y servicios y los ponen a disposición del consumidor, ya que las imperfecciones del mercado podrían dañar gravemente la capacidad de consumo de la población y por consiguiente su capacidad productiva.

La razón de existencia de las empresas gubernamentales, es que estas producen bienes y servicios que el Estado considera necesarios, y no considera dejarlos en manos del sector privado, no es deseable, desde el punto de vista económico y social.

4.1.4 Los Principios Fundamentales de la Empresa Pública.

En esta parte se presentan los principios que tienen que considerarse dentro de una empresa del gobierno para su buen funcionamiento y para lograr buenos resultados para la sociedad.

El primer principio fundamental es la libertad en la administración, el cual se refiere a que una corporación gubernamental debe de tener libertad en materia de la administración, lo que le va a permitir una mejor toma de decisiones y acciones correctas sin presiones políticas. Además de que a través de este

principio la propia empresa pública podrá conducir la dirección y el control de esta última.

Este principio, propone que el sector público debe integrarse tomando como punto de referencia a las empresas públicas, con la finalidad de concentrar los recursos de las empresas pertenecientes al Estado para mejor aprovechar los recursos, pues considerando que se presentan épocas en las cuales unas empresas obtienen mayores excedentes financieros, mientras otras se encuentran en una situación contraria y con la concentración de recursos, estas empresas se pueden apoyar ante problemas de financiamiento.

El segundo principio fundamental es el desinterés, que se refiere a la diferencia básica entre la empresa privada y la pública, pues mientras la primera se crea y opera sobre la base de obtener utilidades, la empresa pública tiene por objeto el adecuado desarrollo de la industria o de los servicios que otorga, cuya producción se realice de forma eficiente para que pueda contribuir al máximo bienestar de la nación; es decir que las empresas del Estado deben de servir los intereses generales del país. En este sentido lo que se busca es que las empresas generen sus propios ingresos y que deberían ser suficientes para cubrir sus costos, los intereses pagados, reposición de capital, creación de reservas, depreciación y aun la obtención de un excedente financiero (que no es su objetivo).

La búsqueda simultánea del bienestar de la nación con una buena y eficiente administración, puede producir en una empresa pública la obtención de un excedente, puede verse reflejada en ingresos que podrían ser ingresos adicionales para el gobierno. Sin embargo, en la búsqueda de contribuir al bienestar de la nación, las empresas públicas, pueden ser consideradas como ineficientes, debido a que algunas de ellas pueden operar con pérdidas y no generan más que gastos ante la insuficiencia de generarlos por medio de impuestos por parte del Estado. Ante esa perspectiva, los economistas neoclásicos consideran que no es bueno crear empresas públicas porque son ineficientes y muchas de las veces es costoso venderlas, pero lo que no está considerando que en una economía mixta como la que hoy en día estamos viviendo la participación del Estado es muy importante para corregir y complementar al mercado ante posibles fallas que ocasionan problemas económicos y sociales.

Otro de los puntos a considerar para crear una empresa pública es la producción de bienes y servicios que la empresa privada no produciría por el motivo de lucro, y que son básicos para el bienestar de la población y que permiten el desarrollo de sectores económicos. Finalmente la creación de una

empresa gubernamental puede ser una fuente de ingreso al vender bienes y servicios por encima de sus costos, ante una disminución del ingreso público.

Otra cuestión importante a señalar es que las empresas públicas deberían de diferenciar para quien están produciendo, si es para los más necesitados o para la población con la capacidad de pago y partir de dicho análisis se podría fijar precios con la finalidad de que los beneficios fueran para combatir la mala distribución del ingreso, y lo más importante, hacerse de ingresos por sí misma.

En este sentido, las empresas públicas deben estar sujetas a la política pública que el Estado debe de seguir, para favorecer a los sectores de la población más pobre y que les permita obtener ingresos máximos que otorgaría el mercado, pero considerando que la empresa pública debe buscar el bienestar de la población y no la de lucro.

Las empresas del Estado deben contribuir a la capitalización del país, con el fin de que estas proporcionen más recursos y no por el contrario que tengan que ser financiadas por ingresos del gobierno. Además de que estas empresas públicas resultan ser un mecanismo más factible para generar ingresos que el de los impuestos. Sin embargo, no necesariamente esto se cumple, debido a que en nuestro país los hechos muestran lo contrario, puesto que muchas de las empresas públicas con las que contaba el gobierno operaban en números rojos; es decir con pérdidas. Por ello en México se optó por el adelgazamiento del sector público a principios de la década de los ochentas así como con la implementación del modelo neoliberal y la venta de empresas públicas.

Así, las empresas gubernamentales tienen un interés primordial para el Estado debido a su obligación de reglamentar la actividad económica y debido a su estrecha relación con los precios de los bienes y servicios que produce; los cuales son:

- Bienes y servicios que por razones técnicas, no se les puede poner precio: Estos son bienes que están relacionados con las necesidades colectivas que tiene que satisfacer el Estado por medio de sus actividades generales. Dicho bienes tienen un consumo conjunto; es decir que todos lo pueden consumir en cantidades iguales, además de que no presentan dificultades al consumo individual. Estas necesidades colectivas no pueden ser satisfechas por el mecanismo de mercado en su totalidad, o por lo menos no en la medida adecuada y dejárselos a las libres fuerzas del mercado implicaría graves problemas para el desarrollo de la sociedad. Además, la inversión se recuperara en un periodo largo y existen problemas de control para cobrar los servicios, lo que imposibilita al sector privado

producirlos. Ejemplo: Las fuerzas armadas, la policía, la educación, servicios de salud, carreteras, infraestructura, etc.

- Bienes y servicios que sufrirían demerito si se le pone un precio: Se refiere a que existen múltiples servicios que deben de proporcionarse de forma libre por las finalidades que busque el Estado. Por ejemplo: los servicios de tipo recreativo, los campos deportivos, los conciertos, los teatros, etc.
- Bienes y servicios que al ser otorgados por una empresa pública exige una política especial de precios. Es decir aquellos bienes y servicios que tienen carácter de esenciales para el desarrollo del país. Por ejemplo: los servicios de agua, de gas, electricidad y comunicaciones telefónicas.
- Bienes y servicios que por una cuestión de política pública se cobran por debajo del costo: Se refiere a que las empresas públicas producen bienes y servicios con la finalidad de apoyar a sectores de la población más pobre y pues no reciben suficientes ingresos y hacen que operen con pérdidas. De acuerdo al tratadista Meader, las empresas que operan con ingresos crecientes pueden generar mayor bienestar, pues al cobrar precios bajos a la población pobre puede generar ingresos que si bien no cubren los costos influye para recuperar alguna parte de inversión. Ejemplos de estos bienes: la educación, asistencia pública, alimentos, etc.

Las empresas públicas deben de contar con un sistema financiero independiente; es decir que tenga independencia en administrar y formular su propio plan de gastos e ingresos, así como disponer de recursos que obtiene como deuda o fondos del gobierno, pero siempre al control del Estado.

4.1.5 Ventajas y Desventajas de la Empresa Pública

Una empresa pública puede:

- Invertir aunque existan riesgos y pocas ganancias a través de la acción pública.
- Desempeñar alguna tarea importante, como por ejemplo obras públicas, donde el sector privado no logra desempeñar por sí solo y el costo puede impactar el crecimiento o los precios, es cuando el Estado interviene con una empresa pública.
- Complementar a la empresa privada, cuando esta ha tenido un mal desempeño.

- Proporcionar servicios que no se proporcionan o se proporcionan insuficientemente en calidad o cantidad por otros medios.
- Operar con pérdidas para proporcionar un servicio que no se proporcionaría bajo la administración privada.
- Estimular la innovación no proporcionada por la empresa privada.
- Dirigir metas o problemas nacionales hacia el desarrollo.
- Modificar la cantidad o calidad de bienes y servicios que produce para servir a metas nacionales o sociales de interés público, no servidas o servidas de manera insuficiente por la empresa privada, pues puede operar con pérdidas, y financiarse con ingresos de otras empresas del gobierno con el fin de beneficiar a los segmentos de la población más pobre.
- Hacer uso gratuito de servicios gubernamentales que no implican gastos.
- Generar algún excedente financiero para el gobierno, debido a que las empresas públicas venden bienes y servicios. Este excedente financiero podría ser sustituto de impuestos.
- Atacar problemas como la pobreza o para incentivar el desarrollo en un sector de la economía.

Desventajas de la Empresa Pública

Las desventajas que puede tener:

- Establecer una empresa pública, resulta difícil en México, debido a que con la ejecución del modelo neoliberal se reduce la participación del Estado en economía. Con la implementación de este modelo, el Estado debe de seguir las normas establecidas en el FMI, la ONU, entre otras instituciones internacionales, así como de tratados comerciales que no le permiten intervenir en la economía.
- Confrontar a la libre competencia del mercado.
- Sustituir las metas nacionales o de interés público por la obtención de ganancias.
- Ver limitadas por metas de interés nacional y por seguir políticas públicas en beneficio de la población.
- Pagar mucho por abastecerse de bienes y servicios.

- Estar sujetas a una influencia política que resulta perjudicial.
- Operar con pérdidas, lo cual exige ser subsidiadas con otros ingresos como pueden ser un aumento de impuestos.
- Operar con el control legislativo lo cual afecta a la empresa en su planeación.

Entonces, las empresas públicas juegan un papel importante para el Estado, debido a que son un mecanismo con que cuenta para influir en el mercado ante posibles fallas que este pueda presentar, fallas que pueden disminuir el bienestar de la población. Además, esas empresas pueden generar ingresos adicionales para el gobierno. En este sentido, pueden ser un elemento a considerar en una reforma fiscal para fortalecer los ingresos públicos, sin embargo hay que señalar que estas están muy relacionadas con el engrosamiento del sector público y la intervención del Estado en la economía.

4.1.6 Propuestas de Empresas Públicas

En esta sección se indicarán, a título ilustrativo, algunas empresas públicas estratégicas que el Estado mexicano podría crear para hacerse de ingresos ante la disminución de ingresos petroleros, cumpliendo con su objetivo principal de generar mayor bienestar a la población.

Las empresas públicas tienen el propósito primordial de proteger al público en el papel de consumidores, ya que una empresa pública es considerada como un negocio propiedad del Estado y que es operada por el gobierno, la cual se puede encargar de producir bienes y servicios, que están diseñados para venderse al costo o a un precio con ganancias si los compradores tienen capacidad de pago, o si así conviene al interés público.

La regulación de las empresas públicas está a cargo del Estado, quien buscaría por un lado hacerle frente a la necesidad pública y por otro lado para su conveniencia puesto que podría proteger a una industria en particular al generar un ambiente competitivo o simplemente generar excedentes financieros al vender bienes y servicios a bajo precio y así fortalecer sus ingresos. La regulación de empresas públicas que prestan servicios públicos es necesaria para proteger al público de la explotación que tendrían en manos de particulares, por ejemplo el servicio de la luz o de agua.

El interés público es un elemento a considerar para que el Estado pueda crear una empresa pública, pues para intervenir en determinados sectores de la economía el Estado debe saber si conviene al interés público, o no para dejar al mercado esa actividad. En este sentido por interés público se entiende que

debe de contener preferencias, precios justos, obligaciones y constituir derechos para la población así como del propio Estado.

El Estado debe de intervenir en el mercado a través de empresas públicas que a su vez deben de ser reguladas de acuerdo al interés público; es decir que el Estado debe reconocer este rasgo e intervenir para la satisfacción simultánea de varios intereses particulares de la sociedad con la finalidad de generar bienestar.

Si en México, ya se tuvo la experiencia de crear y operar empresas públicas y ese proceso concluyo en un fracaso, ¿Entonces porque proponer empresas públicas en la actualidad?

Para encontrar la respuesta de la anterior pregunta, nos tenemos que remitir a la misma historia económica del país en las décadas de 1940 y 1950. Cuando el Estado tiene las primeras experiencias de crear y operar empresas públicas. Es entonces, que a finales de 1945, la economía mexicana se situaba en un proceso de industrialización, lo cual exigía la implementación de medidas favorables, tanto para proteger al sector industrial privado de la competencia extranjera, como para contribuir al proceso industrializador del país.

Las medidas implementadas por el Estado a principios de 1950 fueron establecer un control de precios a los bienes y servicios públicos que producían sus empresas públicas, con el fin de apoyar el desarrollo de las industrias.

Dichas medidas fueron propuestas de empresarios privados, que deseaban obtener insumos industriales a bajo precio un ejemplo fue el de la energía eléctrica que era producida por empresas públicas y los empresarios privados presionaban al gobierno a venderles energía eléctrica a un precio menor con el objetivo de que este apoyará la industrialización, sin embargo esto ocasionó que estas operaran con déficit.

De acuerdo, con Benjamin Retchkiman³⁹, las empresas públicas, sufren la presión, sobre todo del sector industrial, para que los bienes y servicios que producen se mantengan a precios bajos, lo que no permite que estas empresas obtengan ganancias y que además permiten calificar, injustamente de ineficientes a las empresas públicas.

Otro argumento por el cual las empresas públicas eran deficitarias fue debido a que en 1953, las empresas paraestatales tenían como objetivo estimular la recuperación de las actividades productivas, así como desestimular la inflación,

³⁹ Retchkiman K. Benjamín. *Teoría de las Finanzas Públicas*, Tomo II, Cap. IV, FCE.pag 299.

entonces los precios de bienes y servicios proporcionados por estas empresas debían evitar su incremento⁴⁰. Así pues, las empresas públicas operaban en números rojos e inclusive no eran un elemento que generará ingresos, sino por el contrario requerían recursos para solventar su déficit. Estas medidas fueron implementadas por parte del Estado a causa de las presiones de los grupos empresariales del momento⁴¹.

Cabe señalar, que en la década de los setenta, el sector productivo paraestatal tenía un control mayoritario en las industrias de transformación contribuyendo a la acumulación de capital y apoyando al sector industrial privado. Sin embargo aun se les continuaba catalogando a las empresas públicas como ineficientes, pero no consideraban que el sector productivo estatal tenía una elevada productividad en las industrias de transformación, lo que justifica que las empresas públicas no eran ineficientes sino por el contrario eran eficientes⁴².

Es entonces, donde radica la explicación del porque las empresas públicas operaban con déficit, debido a que estas perseguían otros objetivos ajenos a los que debían de perseguir una empresa privada. El objetivo principal de la empresa pública de acuerdo a Benjamín Retchkiman⁴³ es el de generar bienestar general a la población.

En este sentido, en la actualidad se pueden crear empresas públicas que sean estratégicas, siempre y cuando estas no sirvan a los intereses de grupos empresariales y sean orientadas a generar bienestar a la población. Esto significa que el gobierno se haga de herramientas y elementos, para regular la economía, así como para que el gobierno tenga mayor margen de maniobra para enfrentar problemas como la pobreza, el desempleo, la mala de distribución de los ingresos y hacer que el país tenga un crecimiento económico.

La implementación de empresas públicas en la actualidad por parte del gobierno debe de considerar como parte fundamental una política de

⁴⁰ Enrique Cárdenas, *La hacienda pública y la política económica (1929-1958)*, FCE, 1994, Cap. 3 y 4.

⁴¹ Mauro Rodríguez García, *Política Económica e Industrialización en México 1939-1971: El proceso de crisis, rearticulación y despliegue de dos modelos de política económica*, Tesis de Licenciatura, UNAM, México, 1989. Cap. 3 y 4.

⁴² Escarsega Aguirre Irma, *Análisis del sector productivo estatal en la Industria de transformación (1965-1975)*, Tesis de Licenciatura, UNAM, México, 1981.

⁴³ Retchkiman K. Benjamín. *Teoría de las Finanzas Públicas*, Tomo II, Cap. IV, FCE.pag 298.

transparencia en el manejo de ingresos y gastos en todas las empresas públicas, con la finalidad de que haya un control claro en el manejo de los recursos y así evitar corrupción y malos manejos en la administración de estas empresas.

Otro aspecto importante, para evitar que las empresas públicas vuelvan a operar en números rojos. Estas empresas deben de establecer los precios de bienes y servicios que producen por encima del costo de producción ya que por el contrario volverían a caer en déficit. También es importante destacar que debe de existir una política de control en el abastecimiento de bienes y servicios para el sector público, y no para el sector privado. Es decir, que las empresas públicas deben de producir para el sector público y no para el sector privado para evitar distorsiones en el mercado, así como para evitar el efecto de polizón. A partir del sector público las empresas públicas pueden producir bienes y servicios para atender las necesidades de la población y generar un ingreso para el gobierno.

Mi trabajo explora las diversas fuentes de ingreso a disposición del Estado desde el punto de vista teórico o lógico. Otra cosa es plantearse la viabilidad política actual de mis propuestas. Mi formación de Economista y mi experiencia personal no me permiten abordar el aspecto político del asunto por eso en mi trabajo solo se encontrará el tratamiento de solo el aspecto económico.

1. Empresa Pública que se dedique a la producción de Medicamentos:

Una empresa pública que se dedique a la producción de medicinas, sería un organismo que el gobierno podría crear para mejorar los precios de medicinas e influir en el bienestar de la población. Dichos medicamentos podrían venderse a precios bajos para los sectores más pobres. Además de que existe una gran demanda desde el IMSS, ISSSTE y la Secretaria de Salud, y por lo tanto sería una empresa estratégica proveedora de medicinas y quizás aún genere un excedente financiero.

La intervención del Estado en esta actividad económica, tiene importancia debido a que es de interés público y porque beneficiaría a la población con menores ingresos, asimismo se estaría atendiendo la insuficiencia de la producción de medicamentos ante la exigencia de la demanda de los mismos por parte de instituciones que prestan el servicio de salud, así como por los altos precios que se cobran por las patentes, bajo este contexto el gobierno debe de proteger a los consumidores.

Esta empresa dedicada a la producción de medicamentos es de interés público debido a que es de interés para todos y no se contrapone a los intereses individuales, además de que los precios de las medicinas deben ser justos para

todos ya que son un bien que no presenta preferencias y que es un bien que aumenta el bienestar de la población. En este sentido la empresa pública debe de estar a regulación estatal, debe de tener obligaciones y derechos a fin de que preste servicios para todos por igual sin discriminación y beneficie a todo aquel que lo requiera. Para ello, se requiere una política de control en el abastecimiento de bienes y servicios producidos por esta empresa al sector público, pues si no por el contrario se produce el efecto del polizón; es decir los privados pueden comprar los medicamentos que produzca esta empresa a bajo precio y después venderlos a precios más altos, por ello es necesario una política de control que permita vender los medicamentos dentro del mismo sector público, en este caso a las instituciones de salud como el IMSS y el ISSSTE, y la secretaria de salud. Con ello, la producción de la empresa pública beneficiaría a los sectores más pobres.

Es importante señalar que al crear esta empresa el gobierno tiene que reforzar la educación para formar químicos, médicos, biólogos y científicos que puedan influir en el campo de la medicina, así como puede dar empleo a los muchos egresados de investigadores públicos.

Bajo este contexto la empresa pública dedicada a la producción de medicamentos debe contar con laboratorios experimentales y equipo necesario, en lo que el gobierno debe de invertir. Esto impulsa a empresas privadas a producir insumos, con lo cual se está alentando el crecimiento económico.

La empresa dedicada a la producción de medicamentos tiene que ser un proyecto a mediano plazo, pues para producir medicinas es necesario llevar a cabo investigaciones en laboratorios experimentales, lo que lleva tiempo. También esta empresa pública debe de enfocarse en la producción de medicamentos que atiendan las enfermedades más recurrentes entre los mexicanos. De acuerdo con la Secretaria de Salud las enfermedades crónicas más frecuentes en los mexicanos son la obesidad, la hipertensión, la gastritis, diabetes, enfermedades cardiovasculares.

El INEGI estima que en nuestro país existen 224 laboratorios que se dedican a la producción de medicamentos, pertenecientes a 200 empresas privadas, de las cuales abastecen al mercado nacional con 86% y el 14% restante se importan del extranjero⁴⁴. En México en 2008 se originaron 124,755⁴⁵ millones de medicamentos.

⁴⁴Francisco J. Sales Heredia, Comité de Competitividad Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Situación del Sector Farmacéutico en México*, Cámara de Diputados / LXI Legislatura, 2010.

En la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares de 2008 del INEGI se estimó que en 2006 las familias mexicanas destinaron 1027 pesos al gasto trimestral promedio de cuidados de salud y para 2008 destinaron 742 pesos, lo que representa el 3.1% del total del gasto corriente de las familias, esto indica que el gasto dedicado a la salud ha disminuido.

En la ENIGH de 2010, se indica que el gasto trimestral en salud por deciles fue de 18,648.8 mil pesos, y los deciles donde se agrupó el mayor gasto fueron en el IX y el X decil con 2750, y 7222 pesos respectivamente. Mientras que los deciles donde se concentró el menor gasto fue en los deciles I y II con 637 y 642 pesos. Esto quiere decir que la población con mayores ingresos destina una mayor cantidad de dinero al gasto en salud que la población pobre, y creemos que eso ocurre no porque sean muy sanas.

Esta empresa del gobierno puede operar en circunstancias de equilibrio, es decir que no obtenga ganancias, pero que tampoco opere en números rojos.

2. Empresa Pública que se dedique a la purificación de agua.

Es necesario crear una empresa pública que se dedique a la purificación del agua ante la escasez de la misma dentro del territorio nacional, pues es un bien que no debe estar en manos de empresas privadas, por sus características que son esenciales para todos. La empresa que propongo es la que se dedique a purificar agua; ya sea de lluvia, de ríos, lagos, etc., con la finalidad de abastecer diversas regiones del país en donde es necesaria para solventar la escasez. Otra de las argumentaciones es que mediante la creación de estas empresas se beneficiaría a la agricultura y la población rural y urbana.

Esta empresa requiere de inversión en educación para formar científicos dedicados al estudio de técnicas y procedimientos para purificar el agua y hacerla más limpia, ya que esta es un recurso vital necesario para todos. Se requiere la participación del Estado para regular este bien público ante la posibilidad de que los privados pueden tener acceso a este vital recurso y afectar los intereses de la población.

En México, cada vez más personas se ven obligadas a comprar agua embotellada a precios cada vez más altos para cubrir sus necesidades de hidratación por la baja calidad del agua que hoy en día llega hasta los grifos de los hogares. Esto ocasiona que los ingresos de los hogares se vean afectados.

⁴⁵ INEGI, Información Estadística, Industria manufacturera, Rama 3254: Fabricación de productos farmacéuticos. 2008

Según especialistas, la prosperidad del mercado de agua embotellada en México se atribuye, por un lado, a las grandes campañas de publicidad, y por otro lado, se debe a la falta de acceso al agua potable, así como la mala calidad de los servicios de extracción y dotación del vital líquido en el país, que es aumentado por las empresas para que su mercado siga creciendo. Mientras que los sectores pobres de la población siempre son los que sufren por la falta de agua, ya que las redes públicas reciben menos y de menor calidad. Además, gastan más para poder obtener agua en garrafón o en botellas individuales.

Actualmente, la venta de agua embotellada en el país asciende a 26,032 millones de litros al año, de los cuales se estima que 18,222 millones (70 por ciento) fueron comercializados en garrafón y 7,809 millones (30 por ciento) en botellas individuales⁴⁶.

De acuerdo con la Ley Federal de Derechos, las embotelladoras pagan 18.82 pesos por metro cúbico de agua, pero a la hora de vender ese mismo metro cúbico del líquido obtienen aproximadamente seis mil pesos. Dicho de otro modo, las empresas pagan 0.0182 pesos por litro y ese mismo litro lo comercializan a un precio promedio de 6 pesos⁴⁷. Es decir que las empresas privadas dedicadas a esta actividad está obteniendo un ingreso de 156,192 millones de pesos al año.

De crearse esta empresa el gobierno podrá entrar en el mercado, con el fin de apoyar a la población con menores ingresos, para lo cual podría establecer un precio menor a 6 pesos, por ejemplo 3 pesos con lo cual estaría generando un ingreso de 78,096 millones de pesos al año.

La empresa de purificación de agua es de interés público debido a que a través de esta se beneficiara a la población en general a partir de un recurso vital como es el agua, además de que los consumidores podrán tener acceso al agua purificada a precios bajos, lo que ayudara a la población y especialmente a los sectores de la población más pobre.

3. Empresa Pública que se ocupe del mejoramiento de la infraestructura en el país conjuntamente con empresas privadas.

Esta empresa pública debería de crearse con el propósito de prestar mejor servicios a los automovilistas en las carreteras, autopistas, avenidas, puentes,

⁴⁶Adriana Estrada, *Mexicanos Esclavos del Agua Embotellada*, Teorema Ambiental, 2009. <http://www.teorema.com.mx/colaboraciones/mexicanos-esclavos-del-agua-embotellada/>

⁴⁷Comisión Nacional del Agua <http://www.cna.gob.mx/>

etc. Todo esto con el fin de proporcionar un mejor servicio y tener vías de transportes mucho mejores que permitan la conexión de regiones del país, así como tener infraestructura adecuada para el transporte de mercancías y facilitar el comercio.

El mejoramiento de la infraestructura se puede realizar mediante la participación de empresas públicas como de empresas privadas, de tal manera que el Estado brinde la seguridad y el respaldo, mientras que las empresas privadas se encargue de llevar a cabo los cobros de las cuotas y así poder llevar un buen manejo. Señalando que ambas empresa tendrían que invertir y también se tendrían que repartir las ganancias.

Esta empresa es de interés público debido a que aumenta el bienestar de la población al mejorar la infraestructura, generar empleos, facilitar el comercio, al mejorar vías de transporte como las carreteras y autopistas que beneficiaran a la población.

4. Empresas Públicas que se encarguen del mejoramiento de infraestructura social.

Estas empresas del Estado se pueden crear con el propósito de beneficiar a la población en general, esto debido a que estas empresas se ocuparan de mejorar la infraestructura social; es decir mejorar hospitales, escuelas, viviendas, bibliotecas, parques, museos y otros lugares públicos. Para ello el Estado tendrá que fomentar el cuidado de estos lugares y establecer un precio por el servicio.

La empresa pública que propongo es de interés público debido a que impacta el bienestar tanto individual como general, además de que el mejoramiento de la infraestructura es fundamental para la economía y simplemente todos pueden beneficiarse del uso de la infraestructura. Asimismo es necesario que el Estado pueda regular este servicio para que se pueda obtener mejores resultados en educación, salud y nivel de vida.

Esta empresa pública puede operar en números rojos, es decir recurrir en pérdidas que pueden ser solventadas con otras empresas gubernamentales que obtengan ganancias.

5. Empresas Públicas que se dedique al reciclaje de basura.

Las empresas que se creen con este propósito tendrán que beneficiar a la población con el objeto de que la basura recolectada en todo el país pueda tener un uso; es decir que se empleen para reciclarse y pueda tener otras funciones como por ejemplo la basura orgánica puede servir para hacer compostas y hacer fértil la tierra, mientras que la basura inorgánica podría

servir para producir otros bienes e inclusive para volver a generar otros productos. En este sentido las empresas públicas que se encarguen de esta función podrá ayudar a preservar el medio ambiente y contribuir a una actividad económica entre la población más pobre.

Estas empresas de reciclaje requerían de una inversión inicial por parte del Estado, además de que a través de lo que se produzca con la basura el gobierno puede producir fertilizantes e insumos para la fabricación de otros productos. Al vender esto el gobierno puede obtener excedentes que servirían para solventar la debilidad de los ingresos públicos. También servirían para las ciudades y para el campo, así como para generar energía limpia que ayude a cuidar el medio ambiente.

Para llevar a cabo este proyecto de empresa pública, es necesario que el gobierno promueva una cultura de separación de basura orgánica e inorgánica, para que con ello faciliten el control y la administración de la misma. A partir de ello, el gobierno puede reciclar y encontrar múltiples funciones a la basura que se reúne en el país.

Un caso muy importante a señalar es el del bordo poniente en el Distrito Federal donde se reúne toda la basura y al contar en grandes cantidades de residuos sólidos y basura orgánica, el Estado puede invertir en la captura de gas metano, que se crea en el proceso de descomposición de la basura. Ese gas es muy útil ya que genera energía eléctrica y también proporciona gas combustible que podría ser utilizado en los hogares. En este sentido el gobierno del D.F. debería crear una empresa pública que extraiga el gas metano con el fin de lograr la captura y aprovechamiento del biogás que se generan en el relleno sanitario. Dicha generación de combustible serviría para que el gobierno pudiera venderlo a un precio justo y generar un ingreso excedente que serviría para fortalecer los ingresos públicos.

El biogás se obtiene a través de un biodigestor de desechos orgánicos, en su forma más simple, un contenedor cerrado, hermético e impermeable llamado reactor, dentro del cual se deposita el material orgánico a fermentar como excrementos de animales y desechos vegetales; disuelto en determinada cantidad de agua para que se descomponga, produciendo gas metano y fertilizantes orgánicos ricos en nitrógeno, fósforo y potasio.

El proyecto que Marcelo Ebrard propone, licitar a empresas extranjeras privadas la extracción del Gas metano, beneficiaría a empresarios privados, sin embargo yo considero que este proyecto sería una buena opción para Estado para crear una empresa pública ya que entra en el interés público que podría beneficiar a la población y por ello la inversión debería de hacerla el Estado. También debe considerarse que la basura es un elemento que se genera de

manera constante en la ciudad y con ello también el gas metano. De acuerdo con Marcelo Ebrard en la ciudad se genera alrededor de 1.5 millones de toneladas al año de gas metano en la atmósfera y en el punto del Bordo Poniente existen 70 millones de toneladas de basura⁴⁸, lo que indica que se puede aprovechar este biogás, que de no hacerse este genera un efecto invernadero que impacta el medio ambiente.

Conforme con un estudio realizado por el Instituto de Ingeniería de la UNAM, en un tiradero de basura se generan alrededor de 4, 000,000⁴⁹ de m3 de biogás en un año lo cual produciría 8, 000,000 m3 de gas natural equivalentes a ocho mil millones de litros de gas natural⁵⁰. En ese sentido la empresa podría establecer un precio de 4.42 pesos⁵¹ por metro cubico, lo que produciría un ingreso de 35, 360,000 millones de pesos al año.

Conforme a lo expuesto en torno a esta empresa pública dedicada a la extracción y aprovechamiento de la basura, ésta tendría que ser financiada por el Estado, debido a que a través de esta se estarían generando empleos, así como también se estarían creando un sustituto de gas para utilizar en los hogares, pues considerando el problema existente de los altos precios de gas LP, esta sería una buena solución.

Con creación de empresas públicas, para el gobierno tiene importancia ya que a través de estas, él se puede hacer de ingresos públicos que le permitan afrontar los problemas económicos que se le presentan por la disminución del producto petrolero y al mismo tiempo hacerle frente a las necesidades generales de la sociedad.

⁴⁸ <http://www.obrasenmiciudad.df.gob.mx/> 5/03/12.

⁴⁹ Reynaldo Cruz Rieva, Ma. Teresa Orta Ledesma, Jorge Sánchez Gómez, Ma. Neftalí Rojas Valencia, CUANTIFICACIÓN DE EFECTOS AMBIENTALES DE UN TIRADERO A CIELO ABIERTO, CASO DE ESTUDIO, Instituto de Ingeniería de la UNAM, XXVIII Congreso Interamericano de Ingeniería Sanitaria y Ambiental Cancún, México, 27 al 31 de octubre, 2002.

⁵⁰ Comisión Reguladora de Energía, Factores de Conversión, <http://www.cre.gob.mx/articulo.9/05/12>.

⁵¹ Gabriela López , El Economista, Gas natural vs Gas LP, 1 Diciembre, 2010.

Cuadro 1. Resumen: Propuestas de Empresas Públicas.

(Millones de Pesos)

Empresa Pública	Ingresos Públicos a Generar
Empresa Pública que se dedique a la producción de Medicamentos.	0
Empresa Pública que se dedique a la purificación de agua.	78,096
Empresa Pública que se ocupe del mejoramiento de la infraestructura en el país conjuntamente con empresas privadas.	0
Empresas Públicas que se encarguen del mejoramiento de infraestructura social.	0
Empresas Públicas que se dedique al reciclaje de basura.	35,360
Total:	113,456

Fuente: Elaboración propia.

Con la creación de estas empresas públicas el gobierno puede generar un ingreso aproximado de 113,456 millones de pesos, lo cual fortalecería a los ingresos públicos.

Cabe señalar que también el Ingreso público se puede fortalecer si se lleva a cabo una revisión de las tarifas diferenciadas que cobran la CFE y agua.

6. PEMEX

PEMEX es una empresa paraestatal encargada de administrar los procesos de exploración, producción y comercialización del petróleo y ciertos derivados, su importancia radica en constituir la mayor empresa de México y América Latina, es, por supuesto, la empresa pública más grande y el mayor contribuyente fiscal de México.

Petróleos Mexicanos (Pemex) es un organismo público descentralizado, responsable de realizar, de manera exclusiva, las actividades estratégicas en materia de hidrocarburos, reservadas en la Constitución para el Estado Mexicano.

La importancia estratégica de PEMEX, no sólo es la aportación en la actividad productiva, también lo es en la participación de las exportaciones petroleras sobre el comercio exterior. Petróleos Mexicanos se ha convertido en la empresa más grande de México y una de las petroleras más grandes del mundo, tanto en términos de activos como de sus ingresos. Sin embargo hay que señalar que esta empresa paraestatal presenta un problema fundamental

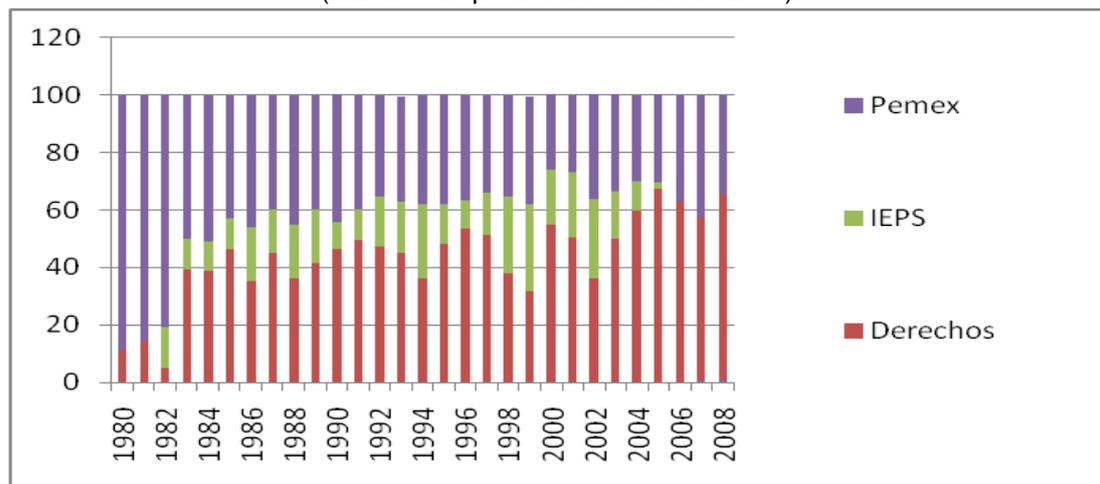
ya que opera con pérdidas, aun cuando exporta petróleo, vende gasolina, y es la única empresa dentro del territorio que se dedica a la exploración, producción y comercialización del petróleo⁵². El operar con números rojos es un problema recurrente, pero muchos estudiosos de esta empresa consideran que se debe a principalmente a que se está importando muchas gasolinas del exterior y no se invierte en México para crear una refinería para que nosotros mismos refinemos nuestra propio petróleo, asimismo señalan que se debe a que Pemex al ser una importante fuente de ingreso para el gobierno federal, este le sustrae una parte de sus rendimientos a través de una política fiscal asfixiante que no le permite realizar inversiones para sí misma. Otro de los elementos que influyen para que esta empresa opere con pérdidas, es que las exportaciones se ven mermadas ante el declive del principal yacimiento petrolero que es Cantarell y así mismo que las importaciones de petróleo hayan aumentado.

Como ya revisamos en México, existe una insuficiencia en la recaudación tributaria, lo cual se refleja en la disminución de ingresos públicos, debido a que los impuestos son el principal elemento que los constituye. A consecuencia de la baja capacidad del gobierno de cobrar impuestos es que los ingresos públicos de México dependen en gran medida de los ingresos petroleros, lo cual condena a Petróleos Mexicanos (Pemex) a una situación de debilidad financiera en perjuicio de la inversión y la modernización de la empresa, esto a causa del sistema fiscal que se le aplica a esta empresa. En este sentido otro de los elementos que debe de integrar una reforma fiscal es el sistema fiscal de Pemex, debido a que esta es la principal empresa mexicana que se dedica a la exploración, extracción y explotación del recurso petrolero.

A continuación se presenta una gráfica que muestra el Sistema Fiscal de Pemex.

⁵² Gerardo Gil Valdivia, Susana Chacón. *La crisis del petróleo*. Foro Consultivo, 2008.

Gráfica 1. Composición Porcentual de los Ingresos Petroleros.
(Millones de pesos constantes de 2003).



Fuente: Elaborado en base a datos obtenidos de Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, *Serías Históricas de México (1980-2010)*, México.

En la gráfica 1 podemos observar la composición de los ingresos petroleros destacando que son los derechos a hidrocarburos los que más importancia tienen en los ingresos petroleros, seguidos por los ingresos propios de Pemex.

Actualmente la composición de los ingresos petroleros, están constituidos principalmente por los derechos a hidrocarburos y el IVA petrolero pues estos aportan el 86% y 10.5% de los ingresos petroleros respectivamente.

Cuadro 2. Composición de los Ingresos Petroleros de acuerdo a la Ley de Ingresos de la Federación 2008.

Concepto	Millones de Pesos Corrientes.	% del Total
Ingreso total de Gobierno Federal.	1 785 787.1	100%
Ingresos Petroleros del gobierno Federal.	585 612.70	33%
Derechos a los Hidrocarburos	503 567.80	86%
IVA Petrolero.	61 962.0	10.58%
IEPS	12 348.30	2.1%
Impuesto a los Rendimientos Petroleros	5 000.00	0.85%
Impuesto a la Importación de PEMEX.	2 734.6	0.47%

Fuente: Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008, México.

Una posible solución que podría emplearse es que se cambie el sistema fiscal de PEMEX, con la finalidad de reducir los impuestos que se le cobran y con ello esta empresa podrá quedarse con mayores recursos para sí misma. Los recursos que obtiene por sí misma, tendrían que reinvertirse en infraestructura, investigación, exploración y en bienes de capital para poder explorar y extraer petróleo dentro del territorio nacional.

4.2 MODIFICACIONES A LOS INGRESOS TRIBUTARIOS.

Con el propósito de lograr un mayor grado de concreción en torno al objeto de estudio, en esta sección se aborda el análisis de uno de los elementos más importantes que deben incluirse en una propuesta de reforma fiscal, como lo son los ingresos tributarios. En este sentido en esta sección se plantean algunas modificaciones a los principales impuestos vigentes en nuestro país, a fin de que estos cambios afecten de manera positiva a los ingresos del Sector Público.

En México, los principales impuestos vigentes son el impuesto sobre la renta (ISR), el impuesto sobre el valor agregado (IVA), los impuestos especiales sobre la producción y servicios (IEPS), los impuestos sobre automóviles nuevos (ISAN), el impuesto a la importación, el impuesto por concepto de tenencia de automóviles⁵³. Son los más importantes instrumentos recaudatorios con que cuenta el gobierno federal para hacerse de ingresos.

4.2.1 Cambios en el ISR.

En México el ISR es el principal impuesto con el que cuenta el gobierno en materia de recaudación tributaria, así como a la aportación del PIB, ya que contribuye al 43% y al 5% respectivamente. Bajo este contexto, es importante señalar que el ISR es un impuesto que por sus características y por su compleja estructura es objeto de análisis relevante para evitar evasión y elusión fiscal.

Para poder analizar las fallas del ISR es necesario revisar su estructura para conocer donde es preciso hacer cambios para que este impuesto sea más eficiente en cuestión de recaudación y afecte en menor grado a la población. Por este motivo a continuación se hace una breve descripción de la estructura del ISR.

Uno de los aspectos a tener en cuenta es la legislación fiscal del ISR ya que este contempla múltiples casos de exención y excepción permitiendo a ciertos contribuyentes, evadir y eludir el pago del impuesto, perdiéndose así por esta vía una cantidad importante de ingreso tributario.

A continuación se muestra un cuadro donde se señala las fugas principales del ISR en el 2008.

⁵³ Vigente hasta antes del 2012.

Cuadro 3. Gastos Fiscales asociados al ISR en 2008.

Concepto.	Mdp.	% del PIB.	Estructura Porcentual.
A.ISR Empresarial.	159,297	1.52	100%
A.1Tratamientos Especiales	59,576	0.57%	37,4%
A.2Facilidades Administrativas.	11,404	0.10%	7,2%
A.3Deducciones Autorizadas.	53,561	0.51%	33,6%
A.4Subsidio para el Empleo.	34,756	0.33%	21,8%
B.ISR Personas Físicas.	93,664	0.89%	100%
B.1Tratamientos Especiales.	20,177	0.19%	21,5
B.2Ingresos exentos por Salarios	67,295	0.64%	71,8
B.3 Otros ingresos exentos.	1,146	0.01%	1,2
B.4 Deducciones personales autorizadas.	5,045	0.04%	5,4

1/ Se utilizó un PIB de 10, 424,200 millones de pesos, presentados en los criterios generales de política económica.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con base en datos del Presupuesto de Gastos Fiscales 2009--2010, SHCP.

En el cuadro 14. Podemos observar las principales fugas de ingreso que tiene el ISR en el 2008, cuando estas ascendieron a 252,961 millones de pesos; así mismo es importante señalar que las principales fugas para el ISR empresarial fueron los tratamientos especiales y las deducciones. Mientras que para el ISR en personas físicas fueron los tratamientos especiales y los ingresos exentos por salarios.

La legislación mexicana se caracteriza por identificar a dos tipos de contribuyentes: las personas físicas, personas morales, a las cuales a su vez las clasifica en dos grupos con propósitos impositivos. Esta clasificación se presenta a continuación:

a) Personas Físicas {

- Con actividad empresarial
- Con otras fuentes de ingreso

b) Personas Morales {

- Con fines de lucro
- Sin fines de lucro

Además de estas clasificaciones los contribuyentes del ISR están sujetos a los regímenes especiales que son considerados en la ley del ISR. Esto es un claro ejemplo de que existe una compleja estructura de este impuesto, lo que alimenta la evasión y elusión fiscal y se generen menores ingresos. Por ello, uno de los cambios que podrían hacerse es reestructurar los regímenes para evitar que se presente dichos problemas.

Con lo revisando de la estructura del ISR puedo decir que este presenta deficiencias ya que tiene muchas exenciones, tasas diferenciadas, deducciones y regímenes especiales que no le permiten actuar de manera eficiente, además de que esto permite que se den los problemas de evasión y elusión fiscal, y se pierdan ingresos que son necesarios para el Gobierno⁵⁴.

Bajo este contexto los cambios que deberían de producirse en este impuesto son los siguientes:

- Reestructurar la Ley del ISR con la finalidad de que se reduzcan las exenciones, deducciones, regímenes especiales y tasas diferenciadas, para evitar fugas ingresos, puesto a mayor número de facilidades dadas a los contribuyentes, estos buscarán la forma de evitar el pago del impuesto.
- Establecer una tasa del ISR de las empresas que no incentive la inequidad, sino más bien que fomente el desarrollo y el crecimiento de las empresas, y la generación de empleos.
- Reducir el número de regímenes y establecer solo los más importantes con base en el interés público.
- Eliminar el régimen de pequeños contribuyentes y sustituirlo por el régimen simplificado, para hacer menos compleja la estructura impositiva del ISR.
- Gravar a las prestaciones no obligatorias de las personas físicas como por ejemplo: vales de despensa y fondos de ahorro.
- Reducir los tratamientos preferenciales para algunos sectores de actividad, como los del transporte, agricultura y comercio.
- Eliminar la reducción de la tasa del ISR aplicable a las actividades agropecuarias e industriales.

⁵⁴ Caballero Urdiales Emilio. *Los Ingresos Tributarios del Sector Público de México*, UNAM.

- Establecer tasas impositivas más altas para los sectores de la población con mayor ingreso y para la población con menores ingresos establecer tasas más bajas. Esto debido a que el ISR al ser un impuesto directo (progresivo) es un buen medio para distribuir el ingreso y con ello favorecer a la población más pobre.
- Excluir a personas morales con fines no lucrativos, dentro de un régimen especial ya que alguna de ellas si tienen motivos de lucro y se hacen pasar por personas no lucrativas.

La aplicación de las medidas anteriormente señaladas en el ISR debería de aumentar los ingresos tributarios y por consiguiente fortalecer a los ingresos públicos.

Bajo ese contexto en 2008 la SHCP estimó que por concepto de exenciones, tasas diferenciadas, deducciones y regímenes especiales en el ISR (gastos fiscales), el gobierno federal dejaría de recaudar cerca de 252,962⁵⁵ millones de pesos equivalentes a 2.4% con respecto al PIB, lo que indica que si se aplican las anteriores modificaciones a este impuesto se estaría recaudando 252 millones de pesos y esto estaría cubriendo el 32% de los ingresos que se generan por concepto de ingresos petroleros. A continuación se presenta un cuadro, donde podemos observar los gastos fiscales que se pueden generar en los años siguientes si no se hace algo en realizar modificaciones a los ingresos tributarios, que deben de fortalecer a los ingresos públicos.

⁵⁵ SHCP, *Presupuesto de Gastos Fiscales para 2008*.

Presupuesto de Gastos Fiscales 2008 y 2009.

Cuadro 4. Resumen.

Concepto	2008			2009		
	Millones de Pesos (MDP)	% del PIB	Estructura Porcentual	Millones de Pesos (MDP)	% del PIB	Estructura Porcentual
Total (A+B+C+D+E)	772,364	7.4%	100%	732,666	6.5%	100%
A. Impuesto sobre la renta (ISR).	252,962	2.4%	32,7%	271,220	2,4%	37%
B. Impuesto empresarial a tasa única (IETU).	96,306	0,9%	12,5%	89,032	0,79%	12.2%
C. Impuesto al Valor agregado. (IVA).	210,131	2%	27.2%	226,078	2%	30,9%
D. Impuestos especiales.	199,121	1,9%	25,8%	132,234	1,17%	18%
E. Estímulos Fiscales.	13,842	0,1%	1,8%	14,102	0,12%	1,9%

1/ Se utilizó un PIB de 10, 424,200 millones de pesos para 2008 y de 11,215, 300 millones de pesos para 2009, presentados en los criterios generales de política económica.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con base en datos del Presupuesto de Gastos Fiscales 2009 - 2010, SHCP.

En este cuadro podemos observar que el ISR es el principal impuesto que mas genera gastos fiscales con 252, 962 millones de pesos en 2008, lo que constituye el 2.4% del PIB, mientras el IVA es el segundo impuesto que genera más gastos fiscales con 210, 131 millones de pesos.

De realizarse modificaciones importantes en los ingresos tributarios, se puede evitar que la suma de los gastos fiscales continúe aumentando, puesto que para 2010 se espera que estos lleguen a 502,533 millones de pesos lo que constituye el 3.9% del PIB. Esto podría solventar en un 70% aproximadamente a los ingresos petroleros y fortalecer al ingreso público.

4.2.2 Cambios en el IVA.

Como sabemos el Impuesto al Valor Agregado (IVA) se aplica exclusivamente a los bienes de consumo final y se rige por el principio de gravar solamente el consumo de los residentes del país, las importaciones causan IVA, mientras que las exportaciones se les aplica una tasa cero; es decir que no pagan impuestos por ellas.

La aplicación del IVA en México se caracteriza por la adopción de tasas diferenciadas por productos y regiones. En este contexto se aplica una tasa general de 15%, que grava a las operaciones de compra venta de bienes y

servicios, el arrendamiento de activos, así como las importaciones. Mientras la otra tasa se aplica a zonas fronterizas y esta es del 10% establecido en la ley del IVA.

Al igual que el ISR el IVA contempla los regímenes de tasa cero y productos exentos. Al referirse al régimen de tasa cero se indica que cualquier producto que este bajo este régimen no paga IVA en ningún tramo de la cadena productiva. Mientras que un producto que se encuentre en el régimen de exento, indica que no se paga el IVA en la última parte de la cadena productiva, pero los insumos no están exentos el impuesto.

El régimen de tasa cero clasifica en tres bloques de acuerdo a los bienes, los cuales son los siguientes:

- Alimentos y actividades agrícolas.
- Bienes meritorios como los medicamentos y el agua.
- Las exportaciones de bienes y servicios.

El régimen de productos exentos, considera los siguientes la venta y el arrendamiento de vivienda; los servicios educativos; los servicios médicos, la venta de libros, periódicos, créditos hipotecarios comisiones de afores, entre otras.

El IVA es un impuesto regresivo, en el sentido de que el monto del impuesto como proporción del ingreso es mayor para los estratos de la población de menores recursos. Es entonces que los cambios que propongo están en función de esta propiedad con el fin de apoyar a la población con menores recursos.

La justificación del régimen con tasa cero se entiende entonces por qué el IVA es un impuesto regresivo que no debe de gravar a los alimentos y a las medicinas debido a que estos bienes absorben una proporción considerable de los ingresos de los más pobres.

Los posibles cambios que se deben de considerar dentro del IVA son los siguientes:

- Eliminar las exenciones que no benefician a los consumidores finales al ser trasladado al precio.
- Aumentar la base gravable debido a que la existente es muy reducida.

- Incluir a la base tributaria del IVA a los sectores que quedan fuera como lo son la atención médica, servicios educativos, periódicos, agricultura, pesca y medicinas, así como a un gran número de bienes y servicios.⁵⁶ En este sentido se debe considerar introducir a la base tributaria a estos sectores que no se incluyen, debido a que se le da un tratamiento especial.
- Reducir el número de exenciones que el IVA contempla con la finalidad de que aumente la eficiencia en la recaudación y sea más fácil su administración.
- Eliminar las tasas diferenciadas y las exenciones en el IVA puede generar mayor eficiencia en la recaudación así como combatir la inequidad del sistema tributario.
- Mantener el régimen de tasa cero a alimentos y a medicinas, porque eliminarlo implica un efecto negativo en la población con menores recursos. Sin embargo esto resulta, en un beneficio para la población con mayores recursos debido al otorgamiento de un cuantioso subsidio al no afectar el régimen de tasa cero a alimentos y medicinas, considerando que son los que mayores ingresos tienen y por lo tanto destinan más ingresos en gasto de consumo. Por ello considero que no debe haber IVA en alimentos y medicinas, aunque ello signifique un subsidio a los que mayores ingresos tienen, debido a que mantener el régimen de tasa cero a alimentos beneficia a la mayoría de la población pobre que es mayoría en nuestro país.
- Establecer un impuesto a los activos, así como la riqueza o al patrimonio, de tal forma se compensarían los subsidios que se les está otorgando al mantener el régimen de tasa cero a alimentos y medicinas.
- Aplicar el IVA solo a aquellos bienes y servicios cuya demanda se comporte con una elasticidad reducida, o bien aquellos productos que por su consumo es sancionado por la sociedad como por ejemplo: bebidas alcohólicas, productos tabacaleros, etc.

⁵⁶ Caballero Urdiales Emilio. *Los Ingresos Tributarios del Sector Público de México*, UNAM.

Cuadro 5. Gastos Fiscales asociados al IVA en 2008.

Concepto	MDP		% del PIB 1/	
	2008	2009	2008	2009
Impuesto al Valor agregado (IVA)	210,131	226,078	2%	2%
A. Tasa Cero	151,672	163,182	1.4%	1.4%
B. Exentos	43,395	46,689	0.4%	0.4%
C. Tasa de 10% en zonas fronterizas	15,063	16,206	0,1%	0.1%

1/ Se utilizó un PIB de 10, 424,200 millones de pesos y de 11, 215,300 millones de pesos para 2009, presentados en los criterios generales de política económica.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con base en datos del Presupuesto de Gastos Fiscales 2009--2010, SHCP.

Las propuestas que incluyo para modificar el IVA deben de fortalecer a los ingresos públicos en un monto de 210,131 millones de pesos, lo que representaría un 27% de los ingresos petroleros que se generaron en 2008. Este porcentaje es considerable para disminuir la dependencia de los ingresos públicos del producto petrolero.

Las propuestas realizadas por diferentes actores públicos e inclusive diputados de incrementar el IVA en cinco puntos porcentuales o en diez, significaría continuar con la tendencia de privilegiar los impuestos regresivos por encima de los impuestos progresivos.

Efectos del Aumento del IVA

- 1) Mayor concentración del ingreso en los deciles más ricos.
- 2) Incremento de la mala distribución del ingreso.
- 3) Aumento de los niveles de pobreza, debido a que la población con menores recursos son los más afectados ante un incremento del IVA ya que impacta sus ingresos que de por si son bajos.
- 4) Incremento del ingreso público, pero no es pertinente aumentar el IVA debido a que los efectos negativos son mayores a los beneficios que se obtendrían.
- 5) Genera efectos negativos en el consumo y ello se refleja en el PIB, ya que este disminuye.

4.2.3 Cambios en otros Impuestos.

En esta sección se expondrá los impuestos como el IEPS, ISAN y el Impuesto al Activo. Estos impuestos son importantes dentro de una reforma fiscal ya que a partir de ellos se puede fortalecer los ingresos tributarios y consecuentemente a los ingresos públicos.

El Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), se aplica al consumo de un grupo reducido de productos, que incluyen combustibles, cervezas, vinos, bebidas alcohólicas y el tabaco; es decir productos cuyo consumo se considera socialmente inconveniente y se caracterizan por tener una baja elasticidad precio, lo que los convierte en una fuente de ingresos estables. La base de este impuesto es el consumo, lo cual implica que el IEPS se aplique a la producción doméstica como a las importaciones, mientras que las exportaciones se les otorga un desembolso.

Modificaciones al IEPS

Para que los ingresos provenientes de este impuesto se vean fortalecidos es necesario establecer modificaciones. En este sentido a continuación se proponen algunos cambios:

- Mejorar la eficiencia de recursos administrativos, pues la prevaleciente es ineficiente lo que no permite tener una buena administración.
- Reducir los incentivos al contrabando y a otras actividades informales que podrían frustrar posibles incrementos en los ingresos tributarios en especial al IEPS.
- Cambiar la mecánica de aplicación de este impuesto, debido a que se determina en base a la diferencia entre un conjunto de precios determinados por el Ejecutivo y los precios internacionales de los combustibles lo que provoca que sea muy variable y que este sujeto a estos.
- Elevar las tasas impositivas para obtener un incremento en la recaudación de este impuesto.

Cambios en el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN).

Este impuesto grava la adquisición o el uso de automóviles, independientemente de que estén afectados por el IVA. Los montos del impuesto suelen verse afectados por las características del vehículo o por su valor.

La base de este impuesto es el precio de venta del vehículo al consumidor. En el caso de México el gravamen se aplica únicamente a la compra de automóviles nuevos y el monto del impuesto se obtiene aplicando la tasa del impuesto al precio de enajenación del vehículo.

La justificación de un impuesto de este tipo es que es progresivo al tomar en cuenta la capacidad de pago del contribuyente. Además los ingresos obtenidos por este concepto se distribuyen en su totalidad a los gobiernos estatales.

Impuesto al Activo

Como ya se revisó en el capítulo 3 de este trabajo el impuesto al activo es un gravamen complementario al ISR. Se instituyó para garantizar que las empresas que reportan pérdidas en periodos prologados cubran al menos este impuesto como un pago mínimo que, sin embargo, puede ser recuperado, cuando reporten utilidades en ejercicios posteriores.

Al igual que muchos otros impuestos este también contempla un conjunto de deducciones y excepciones que no permiten que aumente la eficiencia recaudatoria de este impuesto. Por ejemplo cuando pueden ser deducidas las deudas contratadas con empresas residentes en el país con establecimientos permanentes ubicados en México. Además están exentas del pago del impuesto al activo quienes no sean contribuyentes del impuesto sobre la renta; las personas físicas que realicen actividades empresariales al menudeo y las personas que se dediquen a la enseñanza.

En este sentido los cambios a este impuesto es en primera instancia volverlo a incorporar al sistema tributario para que sea otra fuente de ingreso público, en segundo lugar eliminar los privilegios, las excepciones, las deducciones y los regímenes especiales. Esto favorecería en la eficiencia de recaudación y así como tendría mayor participación en los ingresos públicos.

Las modificaciones a estos impuesto denominados especiales, es otro de los elementos que deben ayudar a fortalecer a los ingresos públicos, de acuerdo al Centro de Estudios de Finanzas Públicas los cambios que se hagan en estos impuestos contribuirá con cerca del 38% a disminuir la participación de los ingresos petroleros⁵⁷ en los ingresos públicos. Considerando los gastos fiscales que se pueden generar si no se aplican las modificaciones aquí presentadas se estarían perdiendo 295,427 millones de pesos, lo que serviría para fortalecer a los ingresos públicos ante la posible disminución de los ingresos petroleros. A

⁵⁷ Se está considerando los Ingresos Petroleros obtenidos en 2008 por parte del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

continuación se presenta un cuadro que muestra las fugas de ingreso que son causadas por no realizar modificaciones.

Cuadro 6. Presupuesto de Gastos Fiscales asociados a los Impuestos Especiales.

Concepto	MDP		% del PIB 1/	
	2008	2009	2008	2009
Impuestos Especiales. (1+2+3+4)	295,427	221,540	2.8%	1.9%
1. Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS).	197,203	130,176	1.8%	1.16%
2. Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN).	1,913	2,052	0.01%	0.018%
3. Impuestos sobre Tenencia.	5.6	5.6	0.0005%	0.0005%
4.IETU	96,306	89,306	0.9%	0.79%

1/ Se utilizó un PIB de 10, 424,200 millones de pesos y de 11, 215,300 millones de pesos para 2009, presentados en los criterios generales de política económica.

Fuente: SHCP, Presupuesto de Gastos Fiscales para 2008 y 2009.

4.2.4 La Implementación de nuevos impuestos (Impuestos sobre herencias y legados, e Impuesto a los viajes al extranjero).

Como ya revisamos en capítulos anteriores, los ingresos públicos necesitan fortalecerse ante la vulnerabilidad de estos a los ingresos provenientes del petróleo. Uno de los elementos más importantes para el gobierno son los impuestos, ya que constituyen una importante herramienta para hacerse de ingresos, por lo cual en esta sección se exponen algunos impuestos que considero que son pertinentes establecer en el sistema tributario mexicano para fortalecer a los ingreso públicos.

Para fortalecer a los ingresos públicos, yo propongo que se implementen nuevos impuestos, entre los que se encuentran los siguientes:

- **Impuesto sobre herencias y legados.**

Mi propuesta consiste en implementar una nueva ley del impuesto sobre herencias y legados, con la justificación de que este impuesto es una forma de gravar la riqueza de las personas, que fue generada con la ayuda de la sociedad, además que se trata de un impuesto directo y progresivo que grava a las personas que cuentan con mayor ingreso, por ello considero que sería una buena opción para nuestro país.

En este sentido este impuesto sería del orden federal y cuyos elementos que lo integraría serían los siguientes:

- Sujeto del Impuesto: Personas físicas que reciban una herencia o legado.
- Objeto del impuesto: Hecho de recibir una herencia o legado.
- Fuente del Impuesto: El monto de la herencia o legado según se evalué.
- Tasa del impuesto: Progresiva, pero sin llegar a ser confiscatoria.
- Base del Impuesto: El monto gravable que pueda tener tasas exentas si se destina a gasto social.

Con la implantación de este impuesto los ingresos tributarios se verían fortalecidos ya que aportarían más a los ingresos públicos. Además de que dicho impuesto no interfiere con el proceso de asignación de recursos que se lleva a cabo en el sistema económico y garantiza que quienes más tienen más contribuyan a la consecución de los objetivos de la sociedad.

- Impuesto a los viajes al extranjero.

Otro de los impuestos que propongo es el de establecer una ley del impuesto a los viajes al extranjero, pues considero que en nuestro país el viajar es un bien de lujo que muy pocas personas pueden realizar debido a lo costoso que puede ser viajar al extranjero, y solo aquellas personas que cuentan con los recursos suficientes pueden darse el lujo de viajar al extranjero. Por ello considero que si sería importante implementar un impuesto a estos viajes, además de que servirían para generar ingresos para el gobierno.

Cabe señalar que en México existe la Tarifa de Uso de Aeropuertos (TUA), la cual es establecida en el Diario Oficial de la Federación cada año, esta tarifa fue implementada a principios del año 2004, cuando el Gobierno Federal expidió un Título de Concesión de la empresa paraestatal Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V., (AICM), a empresarios privados a través de la Secretaría de Transportes y Comunicaciones. Dicha concesión establece que el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V., (AICM) tiene la facultad de cobrar las tarifas que le autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la participación que le corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

La Tarifa de Uso de Aeropuerto. Es una tarifa a cargo de las personas en calidad de Pasajeros (distintos a los Pasajeros Exentos), que aborden una aeronave de transporte público aéreo, en vuelo de salida y que, para ellos usen las instalaciones del Aeropuerto.

Esta tarifa, es un ingreso que perciben los empresarios por el uso del Aeropuerto y el gobierno no obtiene ningún ingreso. Esto debido a que él les permitió la concesión del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

Cambios en el TUA

- Cambiar el TUA, debido a que es una tarifa que beneficia a los empresarios privados en detrimento de los consumidores.
- Disminuir el nuevo impuesto debido a que el TUA es muy alto y hace que el precio del boleto de avión sea más alto para los usuarios.
- Quitar la facultad de cobrar el TUA a los empresarios privados y establecer un nuevo impuesto que genere ingresos para el gobierno. Subrayando que dicho impuesto no sea demasiado alto, para que no afecte a los usuarios.

El impuesto es diferente al TUA, porque esta es un derecho por el uso del Aeropuerto mientras que el impuesto que propongo equivale a un impuesto al consumo de lujo como es el caso del turismo al exterior. De este, impuesto no serán objeto los estudiantes que realicen estudios de posgrados en el extranjero ni funcionarios ni empresarios que justifiquen su viaje por motivos laborales o de negocios.

En este sentido el gravamen a los viajes al extranjero serían impuesto directo y progresivo que afectaría a la población con mayores recursos que son los que se pueden dar el lujo de viajar.

Los elementos que integrarían a este impuesto serían los siguientes:

- Sujeto del Impuesto: Personas físicas que realicen un viaje al extranjero.
- Objeto del Impuesto: Hecho de realizar un viaje al extranjero.
- Fuente del Impuesto: El monto a pagar del impuesto.
- Tasa: Progresiva de acuerdo al lugar del viaje.
- Base: El monto gravable.

Este impuesto al igual que el impuesto sobre herencias y legado no influye en el proceso de asignación de recursos dentro del sistema económico y que es justo debido a que lo pagan solo aquellos contribuyentes que tienen capacidad de pago. En este sentido considero que este impuesto sería una buena herramienta para atraer más ingresos al gobierno vía ingresos tributarios y no depender de los recursos petroleros.

En México, el gobierno federal ha optado, por lo menos durante la última década, por hacer frente a la problemática de generar ingresos por medio de privilegiar el uso de los impuestos indirectos, en contra de los impuestos directos lo que ha ocasionado que el sistema tributario sea muy regresivo. Bajo este contexto el gobierno federal ha privilegiado al IVA como eje rector debido a su fácil administración, a su alta recaudación, así como que también que no genera distorsiones importantes en el sistema económico y es equitativo. Por el contrario al ISR se le ha incorporado exenciones y deducciones a los diferentes regímenes que lo integran con la finalidad de apoyar a la inversión, a la generación de empleos y el crecimiento económico; esto se debe a que en nuestro país consideran al ISR como un impuesto que genera distorsiones importantes en la variables macroeconómicas. Sin embargo ello ha ocasionado que el sistema tributario se ha regresivo a favor de la población con mayores ingresos y en detrimento de los ingresos de la población más pobre.

De crearse estos impuestos, los ingresos públicos se verían fortalecidos debido a que se gravaría a los sectores de la población con mayores recursos. Los ingresos que se obtendrían por implementar estos impuestos serían de aproximadamente el 1.87% con respecto a los ingresos petroleros en 2008; es decir que se estarían generando poco más de 14,491 millones de pesos⁵⁸.

⁵⁸ Para la obtención de esta cifra se realizó una estimación a partir del gasto fiscal de otros impuestos.

Cuadro 7. La Aportación de Ingresos Públicos por parte de los elementos que deben de integrar una reforma fiscal.

CONCEPTO	APORTACION DE INGRESOS PUBLICOS 2008. MILLONES DE PESOS CONSTANTES (2003=100)	% DE LOS INGRESOS PETROLEROS DE 2008
INGRESOS PUBLICOS TOTALES DE 2008.	2, 096,978	100%
INGRESOS PETROLEROS EN 2008.	773,011 ⁵⁹	100%
ISR.	252,962	32.7%
IVA.	210,131	27.2%
IETU, ISAN, IMPUESTO AL ACTIVO e IMPUESTO A LA TENENCIA.	295,427	38,2%
IMPUESTO SOBRE HERENCIAS Y LEGADOS E IMPUESTO A LOS VIAJES AL EXTRANJERO.	14,491	1.87%
EMPRESAS PÚBLICAS.	113,456	14.6%

FUENTE: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto de Gastos Fiscales del 2008 y en datos obtenidos del Centro de Estudios de Finanzas Públicas.

En el anterior cuadro podemos observar lo que cada elemento propuesto en este trabajo puede generar en ingresos para solventar los ingresos provenientes del petróleo. Cabe señalar que son el ISR y el IVA, los elementos de los ingresos tributarios que más aportan a la generación de ingresos públicos. En este sentido con solo las modificaciones en los impuestos se estarían cubriendo el 98.2% de los ingresos petroleros; mientras que el 1.8% restante se cubriría con la creación de los impuestos sobre herencias y por el impuesto a los viajes al extranjero. Mientras que la propuesta de la creación de empresas públicas generaría ingresos por 113,456 millones de pesos, es decir el 14.6% con respecto a los ingresos petroleros, esto quiere decir que tan solo con modificaciones en los impuestos se estaría cubriendo la aportación de los ingresos petroleros y con las empresas públicas se estaría generando un excedente que apoyaría a los ingresos públicos.

⁵⁹ Obtenido de la Ley de Ingresos de 2008.

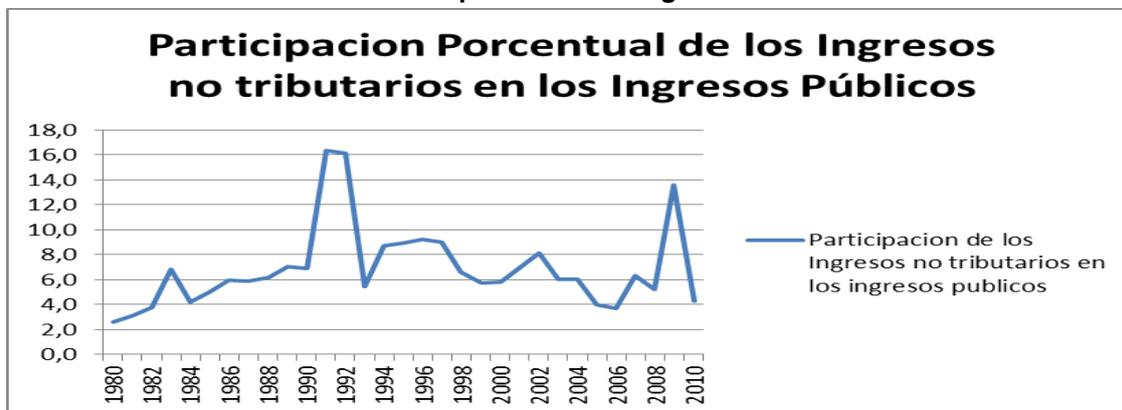
4.3 INGRESOS NO TRIBUTARIOS (PRODUCTOS, APROVECHAMIENTOS, DERECHOS, Y MULTAS).

Los ingresos no tributarios son aquellos que el Gobierno Federal obtiene como contraprestación a un servicio público (derechos), del pago por el uso o explotación de los bienes del dominio público o privado de la federación (productos), y de la aplicación de multas, recargos y otros ingresos señalados en la Ley de Ingresos (aprovechamientos)⁶⁰.

Los aprovechamientos son ingresos ordinarios provenientes de las actividades de derecho público que realiza el gobierno, y que recibe en forma de recargos, intereses moratorios, multas o como cualquier ingreso no clasificable como impuesto, derecho o producto. Los derechos son las contribuciones que el gobierno recibe por el uso de los bienes del dominio público, así como por los servicios que este presta.

En nuestro país los ingresos no tributarios constituyen el 6% en promedio de los ingresos públicos, debido a que es una fuente de recursos muy variable a consecuencia de que los ingresos que se generan por esta fuente, están en función de que los ciudadanos incurran en un incumplimiento de sus obligaciones como es el caso de los aprovechamientos, o simplemente porque los ciudadanos requieran de un servicio que presta el gobierno y para lo cual tengan que pagar. Esto se puede observar en la gráfica 2, donde se expone la participación porcentual de los ingresos no tributarios en la conformación de los ingresos públicos.

Grafica 2. La Participación de los Ingresos no Tributarios.



Fuente: Elaborado en base a datos obtenidos de Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, *Series Históricas de México (1980-2010)*. México.

⁶⁰ Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Glosario de términos más usuales de finanzas públicas*, Septiembre del 2006.

En la gráfica 2 podemos observar la aportación de los ingresos no tributarios a los ingresos públicos destacando que la más importante contribución de estos fue en 1991 y 1992, cuando estos aportaron el 16.3% y el 16.2% respectivamente. A continuación se presenta una gráfica que muestra el comportamiento de los ingresos no tributarios.

Grafica 3. El Comportamiento de los Ingresos no Tributarios.
(millones de pesos constantes)



Fuente: Elaborado en base a datos obtenidos de Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, *Series Históricas de México (1980-2010)*, México.

En la Grafica 3 podemos observar el comportamiento de los ingresos no tributarios, destacando que este componente de ingreso no petrolero ha sido muy variable por periodos largos, esto debido a que son ingresos que se generan por este concepto varían de acuerdo al comportamiento de las personas.

4.4 RESUMEN CAPITULAR.

En este capítulo se revisó los elementos que pueden ayudar a fortalecer los ingresos públicos, en este sentido se planteó recurrir a la creación de empresas públicas que ayuden a generar ingresos y que por otro lado sean en beneficio de la población. Otro aspecto importante que se señaló en este capítulo fue la necesidad de cambiar el sistema fiscal de la empresa paraestatal Pemex con el fin de que esta pueda quedarse con ingresos y así poder invertir en sí misma.

También se propuso realizar modificaciones en cada uno de los impuestos que integran a los ingresos tributarios con el fin de evitar que haya fuga de ingresos por concepto de elusión y evasión fiscal; así mismo se propuso la creación de dos nuevos impuestos que pueden ayudar a incrementar los ingresos públicos.

Finalmente se expuso la participación de los ingresos no tributarios, destacando que estos son los que menos aportan a los ingresos públicos, por lo cual se propone aumentarlos y cobrarlos sin perdón.

5. CONCLUSIONES GENERALES.

Durante la realización de este trabajo se obtuvieron los siguientes resultados:

- Se mostró una reseña histórica que resume la importancia del petróleo y de los ingresos que genera para la economía mexicana.
- Se demostró que es verdadero que existe una dependencia de los ingresos públicos hacia los ingresos petroleros de aproximadamente 30%, lo que indica que si estos disminuyen afectarían a los ingresos públicos.
- Los ingresos no petroleros, siguen siendo la principal fuente de ingresos públicos con una aportación de 65%, mientras que los ingresos petroleros aportan un 35%. Los ingresos tributarios continúan siendo el principal elemento de los ingresos públicos, ya que aportan cerca del 60%.
- En este trabajo se cumplió el objetivo general de formular algunos de los elementos que podrían fortalecer a los ingresos públicos ante la disminución del producto petrolero, que conduciría a menores ingresos petroleros.
- Se mostró información estadística que señala la tendencia de los ingresos petroleros ha ido a la alza, de tal manera que han aumentado su participación en promedio de 32%, en la conformación del ingreso público. Por ello una posible disminución del petróleo conduciría a menores ingresos petroleros y como consecuencia también una reducción de recursos públicos, lo cual exigirá buscar otras fuentes de ingreso para fortalecerlos y así respaldar el gasto gubernamental. Con lo anterior, mencionado se cumple la hipótesis.
- En este trabajo se planteó realizar modificaciones a los elementos ya establecidos, con el propósito de que el gobierno pueda obtener más ingresos con los elementos que ya cuenta, por ejemplo los ingresos tributarios, que de realizarse cambios se obtendrían más ingresos y no habría fugas. Se propusieron los elementos que podrían incluirse en una propuesta de reforma fiscal, así como también se expusieron algunas modificaciones y cambios en los elementos con la finalidad de apoyar a los ingresos públicos ante disminución de ingresos petroleros.

- Los resultados que se obtuvieron con los elementos propuestos fueron que con solo realizando modificaciones y cambios en los impuestos, se estarían cubriendo el 98.2% de los ingresos petroleros. Mientras que el 1.8% restante se cubriría con la creación de dos impuestos. Por otro lado las empresas públicas estarían generando un excedente.

6. BIBLIOGRAFIA.

Bibliografía Capitulo.1

- García, Rodríguez M. *Introducción a las ciencias sociales y económicas*. Mc-Graw-Hill. México. 2002. pág. 230-233
- Musgrave, Richard. *La teoría de la hacienda pública*. Editorial Mc Hill, Madrid 1968, Cap1.
- Ayala Espino. *“El sector público de la economía mexicana”*, México, Editorial Esfinge, 2001.
- Víctor Urquidi *.El Estado y la Política fiscal.*, México, Trimestre Económico. FCE, 2000.
- Fausto Hernández Trillo. *¿Quién los Paga y Cómo?*, Centro de Investigación y Docencia Económica, Folleto UNAM. 2001.
- Rosas Aniceto, Roberto Santillán. *“Teoría General de las Finanzas Públicas y el Caso de México”*. Escuela Nacional de Economía, México D.F, 1962.
- Benjamín Retchkiman Kirk, *Finanzas Públicas*, Tomo II, Facultad de Economía, UNAM, México, 1987.

Bibliografía Capitulo 2.

- Colmenares Francisco. *Problemas de Rentabilidad y Productividad de la Industria Petrolera Mexicana (1970-1984)*. Tesis de Maestría UNAM, 2007.
- Rodríguez G. Mauro. *Estructuras Socioeconómicas de México*. UNAM, McGraw Hill, 2004.
- Pedro Aspe. *El camino mexicano de la transformación económica*. FCE. México, 1993.

- Colmenares Francisco, *Petróleo y Crecimiento Económico en México, Economía, UNAM, VOL 5, Núm. 15, 2007.*
- Banco de México, Informe Anual 2009, Abril 2010.
- Banco de México, Informe Anual 1998, Abril de 1999.
- Ayala E. J. (2001). *Economía del sector público mexicano.* Editorial Esfinge, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *El ingreso y gasto público en México,* Aguascalientes, 1994.

Páginas Web Consultadas

- www.cefp.gob.mx
- [www. Inegi.org.](http://www.Inegi.org)
- www.shcp.gob.mx/
- [www. banxico.org.mx/](http://www.banxico.org.mx/)

Bibliografía Capitulo.3

- Caballero Urdiales Emilio. *Los Ingresos Tributarios del Sector Público de México,* UNAM, 2006.
- David Colmenares Páramo, *Experiencias de reformas fiscales en el mundo y el caso mexicano,* Colegio Nacional de Economistas, México, D. F. 2001.
- Caballero Urdiales Emilio, *Los ingresos tributarios de México,* Trillas, 2009.
- Somers Harold M., *Finanzas públicas e ingreso nacional,* México, Fondo de Cultura Económica, 1961.
- Cámara de Diputados, *Código fiscal de la Federación,* México, DOF, Artículo, 2010.
- Cámara de Diputados, *Ley del Impuesto Sobre la Renta,* México, Diario Oficial de la Federación, Art. 1.
- Cámara de Diputados, *Ley del Impuesto al Valor Agregado,* México, Diario Oficial de la Federación, Art 1.
- Cámara de Diputados, *Ley del IEPS,* México, Diario Oficial de la Federación, Art 1.

- Cámara de Diputados, *Ley del Impuesto Sobre la Tenencia o Uso de Automóviles*, México, Diario Oficial de la Federación.
- Centro de Estudios de Finanzas Públicas. *Diagnóstico del Sistema Fiscal Mexicano*. Palacio Legislativo de San Lázaro. Enero 2010.

Páginas Web Consultadas.

- <http://www.3diputados.gob.mx>.
- www.shcp.gob.mx.
- www.cefp.gob.mx.

Bibliografía Capitulo 4.

- Mitnick M. Barry. *La Economía Política de la Regulación*, Cap. VIII, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Retchkiman K. Benjamín. *Teoría de las Finanzas Públicas*, Tomo II, Cap. IV, FCE, 1987.
- Gerardo Gil Valdivia, Susana Chacón. *La crisis del petróleo*. Foro Consultivo, 2008.
- Caballero Urdiales Emilio. *Los Ingresos Tributarios del Sector Público de México*, UNAM. 2006
- SHCP, *Presupuesto de Gastos Fiscales para 2005*.
- SHCP, *“Balance Fiscal en México, Definición y Metodologías”* abril de 2007. México.

Páginas Web Consultadas.

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del H. Cámara de Diputados. www.cefp.gob.com.
- Presupuesto de Gastos Fiscales 2009-2010, SHCP. www.shcp.gob.mx.