



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE ECONOMÍA.**

**“EFICIENCIA RECAUDATORIA EN MÉXICO 1976- 2006:  
¿POR QUÉ NO SE RECAUDAN LOS IMPUESTOS?”**

**TESIS**

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

**PRESENTA**

**NATALIA LOERA MORENO**

**DIRECTOR DE TESIS**

**JUAN MARCOS ORTÍZ OLVERA**

**MÉXICO, D.F. OCTUBRE, 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.

## **Dedicatoria**

**A mi mamá y a mi esposo.**

## **Agradecimientos**

Agradezco a todas aquellas personas que a lo largo de mi vida han sido partícipes de mi formación, crecimiento y desarrollo tanto a nivel personal como profesional, para no omitir nombres este agradecimiento es para ti.

“Los jóvenes queremos el bien, queremos enderezar al mundo.

Que no nos falte entereza y que no nos falte humildad”

Nocturno de San Idelfonso de Octavio Paz.

## Contenido

Introducción al tema.....	5
i. Motivación de la investigación.....	7
ii. Planteamiento del problema .....	7
iii. Objetivos .....	8
iii. a. Objetivo General .....	8
iii. b. Objetivos particulares .....	8
iv. Hipótesis .....	8
v. Estructura de la investigación .....	9
Capítulo 1: Fundamentos y panorama de la tributación.....	10
1.1 Marco teórico .....	10
1.2 Tipos de sistemas tributarios.....	13
1.2.1 Estados Unidos: .....	14
1.2.2 Canadá: .....	15
1.3 Análisis histórico de política económica y la administración tributaria .....	20
1.3.1 Sexenio 1970-1976. La Administración de Luis Echeverría Álvarez.....	20
1.3.2. Sexenio 1976-1982. La administración de José López Portillo. ....	25
1.3.3 Sexenio 1982-1988. La administración de Miguel de la Madrid Hurtado.....	32
1.3.4 Sexenio 1988-1994. La administración de Carlos Salinas de Gortari.....	38
1.3.5 Sexenio 1994-2000. La administración de Ernesto Zedillo Ponce de León.....	46
1.3.6 Sexenio 1994-2000. La administración de Vicente Fox.....	51
1.4 Comparación con países Latinoamericanos. ....	56
1.5 Glosario y definiciones .....	59
Capítulo 2: Entorno institucional. ....	64
2.1 Antecedentes del Servicio de Administración Tributaria. ....	64
2.2 Modificaciones a la ley. ....	64
2.2.1 Antecedentes.....	64
2.2.2 Reasignación de Facultades .....	65
2.2.3 Eficiencia de la Administración Tributaria.....	66
2.2.4 Fortalecimiento y consolidación del SAT .....	66
2.2.5 Revisión del plan estratégico .....	68

2.2.6 Cambio en innovación y calidad.....	69
2.2.7 Atribuciones del Servicio de Administración Tributaria.....	69
2.2.8 Plan estratégico del SAT.....	70
2.3. Estímulos fiscales.....	71
2.4 Exenciones fiscales .....	75
2.5 Políticas de recaudación.....	75
2.6 Marco normativo y regulatorio.....	80
Capítulo 3: La recaudación tributaria en México, 1976-2006 .....	91
3.1 Presentación estadística.....	93
3.2 Análisis de datos.....	104
Capítulo 4: Conclusiones y recomendaciones de Política Económica .....	111
5 Fuentes bibliográficas y de consulta.....	114

## Introducción al tema.

El sistema fiscal en México ha enfrentado durante los últimos años serias contradicciones que van desde cargas impositivas bajas hasta altos grados de evasión y elusión que son resultado de maniobras o estrategias permitidas por la ley o por los vacíos de ésta. La elusión no es estrictamente ilegal puesto que no se está violando ninguna ley, sino que se está aprovechando mediante una interpretación en ocasiones amañada o caprichosa; esto permite que existan vacíos y se logre la llamada elusión de los impuestos.

El sistema fiscal tiene la función de transferir recursos que se dan a través del pago de impuestos y de programas de gasto público, que inciden de manera directa sobre el nivel de ingreso y del gasto de los hogares. De esta manera, la estimación en las distribuciones de la contribución al pago de impuestos y de los beneficios derivados del gasto público a nivel de hogares y personas resulta fundamental para cuantificar el alcance y la efectividad de los instrumentos recaudatorios y de gasto público.

Se entiende como Gastos Fiscales: aquella cantidad que se deja de recaudar por la existencia de tratamientos fiscales especiales, facilidades administrativas, deducciones autorizadas, ingresos exentos, tasas preferenciales, estímulos fiscales y resoluciones particulares.

*“En 2005 se registró la mayor cantidad de Gasto Fiscal con 528 mil 873.5 millones de pesos equivalente a 6.32 % del PIB. El rubro más representativo del PGF, corresponde a los conceptos del Impuesto Sobre la Renta (ISR) con 3.2 % del PIB promedio durante el periodo 2002 – 2007; a su vez, se subdivide en ISR Empresarial y el ISR Personas Físicas, que representan el 1.71% y 1.49 % del PIB promedio por el mismo periodo, respectivamente. Por último, los Estímulos Fiscales representan el 0.18 % del PIB en promedio durante el periodo en estudio”.<sup>1</sup>*

Existe ya un amplio consenso sobre la necesidad de llevar a cabo una modernización al Sistema Tributario en México, pues las finanzas públicas sanas no deben depender de la actividad petrolera, para lograr la estabilidad macroeconómica y un crecimiento sostenido.

### ¿Qué debemos entender por impuestos?

*“Un impuesto o tributo es 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”.<sup>2</sup>*

La forma de gravar ha evolucionado a lo largo del tiempo y los sistemas fiscales se han hecho cada vez más complejos. En parte, esto se explica porque los impuestos cambian la asignación de recursos, lo cual genera efectos sociales y económicos importantes. Su existencia se justifica porque en principio, el Estado le devuelve a la sociedad esa extracción impositiva a través de bienes públicos, como la educación pública, los servicios públicos tal como luz, impartición de justicia y seguridad.

---

<sup>1</sup> Tendencias del Sistema Tributario Mexicano, Política Fiscal, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas H. Congreso de la Unión Palacio Legislativo de San Lázaro, Febrero de 2007, p.p.28

<sup>2</sup> Hernández Trillo, Fausto, Zamudio Andrés y Guerrero Amparán Juan Pablo, “Los impuestos en México: ¿Quién los paga y cómo?”, Programa de Presupuesto y Gasto Público, Centro de Investigación y Docencia Económica, pp2

*“Sin embargo, obligados por la necesidad de tener recursos, el reto para los gobiernos ha sido afinar sus políticas de impuestos con objeto de no castigar demasiado el ingreso y la marcha de la economía”.*<sup>3</sup>

Las características de los impuestos son:

1. Se establecen unilateralmente por el Estado, es decir, el impuesto lo fija únicamente el Estado atendiendo a determinadas reglas.
2. Es una prestación en dinero o en especie, y no tiene contraprestación directa, por lo que la relación que se da, fluye en un solo sentido, del individuo al Estado.
3. De carácter coactivo, si no se pagan los impuestos significa la violación de la ley y por lo tanto se puede utilizar el poder coactivo del Estado para hacerlo.
4. El destino de la prestación es para satisfacer necesidades colectivas.

Dentro de los elementos fundamentales que forman parte de los impuestos están el sujeto, el objeto, el impacto y la traslación.

El sujeto del impuesto tiene dos clasificaciones:

1. Sujeto pasivo: *“aquel que está obligado a pagar impuestos”*<sup>4</sup>.
2. Sujeto activo: *“son los Estados, el Distrito Federal y los municipios, debido a que tienen el derecho de exigir el pago de los impuestos”*<sup>5</sup>. Son sujetos de este impuesto; las personas físicas y morales que estén obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas.

Objeto del impuesto: *“es la situación que la ley señala como hecho que origina el crédito fiscal, puede ser mueble o inmueble, acto, cosa, un documento o una persona”*<sup>6</sup>.

Impacto: *“es el punto donde la ley impone la exacción, es decir, el lugar donde la ley especifica el cobro”*<sup>7</sup>.

Traslación: *“es el proceso por medio del cual se obliga a otra persona a pagarlo”*<sup>8</sup>.

Tomando la clasificación de los impuestos desde el punto de vista de la incidencia se dividen en directos e indirectos.

Los impuestos directos se aplican de forma directa a la riqueza de las personas, el capital o el patrimonio y afectan de forma directa al sujeto del impuesto. El impuesto directo de mayor importancia es el Impuesto Sobre la Renta (ISR).

En contrapartida, los impuestos indirectos que recaen sobre los gastos de producción y consumo, son los que se dan en la compra-venta y se trasladan, mediante el mecanismo de precios al consumidor final, donde el contribuyente que enajena bienes o presta servicios, traslada la carga del impuesto a quienes los adquieren o reciben.

---

<sup>3</sup>Ibid. Pág. 3

<sup>4</sup> Ayala Espino José, *“Economía del sector público Mexicano”* Facultad de economía, UNAM. México, 2001. Pág 257

<sup>5</sup> Ibid. Pág. 257

<sup>6</sup> Ibid. Pág. 257

<sup>7</sup> Ibid. Pág. 258

<sup>8</sup> Ibid. Pág. 258

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 gasolineras, alcoholes y tabacos).

Dentro de los principios de la tributación, la estructura tributaria obedece a determinados principios que son:

- ✚ Capacidad de pago. De acuerdo con este principio los que poseen más ingreso y riqueza pagan mayor cantidad de impuestos. El principio de capacidad de pago consiste en disminuir la concentración del ingreso y de la riqueza, con el propósito de ayudar a igualar su distribución.
- ✚ Principio de beneficio. Este principio establece que los individuos y los negocios pagan el impuesto de acuerdo a los beneficios que reciben de los gastos gubernamentales.
- ✚ Principio de crédito por ingreso ganado. La idea de este principio es que los que obtuvieron sus ingresos como resultado de la fuerza de trabajo reciban un tratamiento favorable con relación a aquellos que lo obtienen de otras fuentes (ejemplo; herencia, dividendos, intereses).
- ✚ Principio de ocupación plena. Establece que los impuestos pueden estar formulados con objeto de estimar la producción y el empleo sin tomar en cuenta consideraciones acerca de la capacidad de pago, el beneficio o la forma en que se obtenga el ingreso.
- ✚ Principio de la conveniencia. En este caso los impuestos se establecen con el fin de recaudar lo más posible con la menor dificultad.

*“Es evidente que para el gobierno federal la figura tributaria más importante son los impuestos, ya que representan la mayor parte de los ingresos totales percibidos”<sup>9</sup>.*

## **i. Motivación de la investigación.**

La coyuntura actual está rodeada de discusiones sobre las llamadas *reformas estructurales*, por lo tanto se vuelve básico entender un aspecto fundamental de la política económica de cualquier país, en cualquier momento: los impuestos. Esta investigación tiene como motor esa inquietud. La literatura económica provee poca discusión sobre la realidad mexicana, en el aspecto tributario, volviéndola discusión de especialistas y alejándola del gran público. Por lo tanto es importante destacar la función tributaria, para con ello poder plantear críticas, alternativas y recomendaciones sobre ese aspecto tan confuso llamado política tributaria.

## **ii. Planteamiento del problema**

El problema a tratar en la presente tesis es estudiar los mecanismos de acción del Servicio de Administración Tributaria en la eficiencia recaudatoria, proponiendo algunas estimaciones sobre la elusión y evasión del IVA e ISR, y reflexionando sobre la debilidad institucional de hacer frente a las necesidades económicas debido a la carencia de un marco institucional completo que impulse una recaudación eficiente.

---

<sup>9</sup> Ibid. Pág. 255



Tomando en cuenta que el Servicio de Administración Tributaria (SAT), responsable de la aplicación de la legislación fiscal y aduanera, con el propósito de que los contribuyentes cumplan sus disposiciones tributarias, que facilite e incentive el cumplimiento voluntario y proporcione la información necesaria para el diseño y evaluación de la política tributaria.

*“La correcta aplicación generará y promoverá el cumplimiento correcto y voluntario de las obligaciones fiscales para elevar la eficiencia recaudatoria”.*<sup>10</sup>

El SAT actualmente está buscando métodos y estrategias para elevar el nivel de contribución fiscal pero siguen siendo deficientes *“ya que no se llega a una recaudación potencial, es decir, el monto de impuestos que deberían ser pagados si todos los contribuyentes cumplieran con sus obligaciones”.*<sup>11</sup>

### **iii. Objetivos**

#### **iii. a. Objetivo General**

El objetivo de la investigación es analizar los mecanismos de acción del Servicio de Administración Tributaria en la eficiencia recaudatoria<sup>12</sup> y del contribuyente para entender las causas de por qué no se pagan los impuestos debidamente y la ineficiencia al captarlos.

#### **iii. b. Objetivos Particulares**

- ⇒ Establecer la problemática mexicana para la recaudación.
- ⇒ Determinar las dimensiones de la evasión y elusión fiscal.

### **iv. Hipótesis**

Las preguntas de investigación se resumen en la siguiente afirmación:

*México tiene una recaudación ineficiente debido al marco institucional vigente.*

Para llegar a esta hipótesis general, se parte de las siguientes:

- La institucionalidad vigente del SAT propicia la ineficiencia en la recaudación.
- Hay un componente idiosincrático en la elusión y evasión de impuestos.
- La dependencia petrolera ha provocado que se tomen decisiones malas respecto a la política tributaria mexicana. Y ha ayudado a enmascarar las ineficiencias recaudatorias.

Siendo estas cuestiones a analizar.

---

<sup>10</sup> <http://www.satgob.mx>

<sup>11</sup> Samaniego Breach, Ricardo, et al, “Eficiencia recaudatoria: Definición, estimación e incidencia en la evasión”, Centro de Economía Aplicada y políticas públicas del Instituto Tecnológico Autónoma de México (ITAM), Ciudad de México, Noviembre 24, 2009, p.p.2

<sup>12</sup> Para referirse a los niveles de recaudación provenientes de una serie de acciones que realiza el SAT

## **v. Estructura de la investigación**

La presente tesis está organizada de la siguiente manera. En el primer capítulo se presenta el marco teórico; también se expone una revisión de la política económica y fiscal de la temporalidad que abarca el estudio. Se hace una comparación, primero con los socios comerciales de México (TLCAN) y, para tener una mejor perspectiva del problema, se comparan con los desempeños tributarios de una selección de países latinoamericanos. Para cerrar este capítulo se presentan las bases para comprender la terminología tributaria vigente en México, glosario que no ha sufrido modificaciones importantes a las versiones de las décadas de los años 70, 80 y 90; por el contrario, se ha buscado por parte de la autoridad fiscal, converger a un uso y manejo conceptual de los impuestos.

En el segundo capítulo se hace una descripción exhaustiva de la realidad institucional fiscal en México. Se presenta la descripción de funciones, modificaciones a la ley, el Plan y Mapa Estratégico del Servicio de Administración Tributaria. Este capítulo está centrado en mostrar la estructura institucional del Sistema Tributario Mexicano, lo que implica la revisión de puntos como estímulos fiscales, exenciones y funcionamiento programático del sistema.

En el tercer capítulo se presenta el análisis estadístico para explicar la eficiencia recaudatoria en México, mediante una estimación para calcular elusión y montos potenciales de recaudación. Dicha estimación abre la discusión sobre los montos efectivos de elusión y evasión, y se presenta la información estadística disponible en términos de recaudación.

En el capítulo 4 se exponen las conclusiones y recomendaciones emanadas de ésta investigación.

# Capítulo 1: Fundamentos y panorama de la tributación.

## 1.1 Marco teórico

¿Qué es un impuesto?

*“Un impuesto o tributo es 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”.*<sup>13</sup>

Los impuestos son obligatorios, debido a que deben contribuir para poder costear los servicios públicos. *“Es posible mejorar el bienestar de todo el mundo obligando a contribuir a la financiación de bienes públicos”*<sup>14</sup>.

Existe una continua discusión sobre la utilización de los recursos que son usados legítima o ilegítimamente<sup>15</sup>. Actualmente los impuestos están monetizados, es decir, a nadie se le obliga a prestar servicios sino a proporcionar dinero por lo que el impuesto tendrá una sola relación, del individuo al Estado<sup>16</sup>. Los individuos pueden decidir dónde vivir y establecer o determinar bajo qué lineamientos pagarán sus impuestos.

El diseñar un Sistema Tributario que se ajuste a los principios de justicia y distribución del ingreso siempre ha sido un tema de muchas discusiones. Los gobiernos han tratado de implementar un Sistema Tributario que sea el “más adecuado”, según las necesidades de la economía y las distorsiones que pueda de ella causar. La literatura económica establece 5 características deseables para la creación de un Sistema Tributario. Estas son:

1. Eficiencia económica: *“El Sistema Tributario no debe ser distorsionador; si es posible, debe utilizarse para aumentar la eficiencia económica”*<sup>17</sup>.
2. Sencillez administrativa: debe ser fácil y barato administrar el Sistema Tributario.
3. Flexibilidad: debe adaptarse a las situaciones económicas de manera simple o inmediata.
4. Responsabilidad política: transparencia en el uso de los recursos.
5. Justicia: autonomía en el trato de cada individuo. *“Debe ser o debe considerarse que es justo, que trate de forma similar a los que se encuentran en circunstancias similares y obliga a pagar más impuestos a los que pueden soportar mejor la carga tributaria”*<sup>18</sup>.

La mayoría de los impuestos alteran los precios relativos, por ende alteran la asignación de recursos.

---

<sup>13</sup> Hernández Trillo, Fausto, Zamudio Andrés y Guerrero Amparán Juan Pablo, “Los impuestos en México: ¿Quién los paga y cómo?”, Programa de Presupuesto y Gasto Público, Centro de Investigación y Docencia Económica, pp2

<sup>14</sup> Stiglitz Joseph E. *“La economía del sector público”*, 3ra Ed, Antoni Boch, Barcelona España, 2000. Pág. 475

<sup>15</sup> Malversación de fondos Federales es uso ilegítimo.

<sup>16</sup> Artistas han convenido pagar en especie el impuesto al Estado.

<sup>17</sup> Ibid. Pág. 483

<sup>18</sup> Ibid. Pág. 483

Los impuestos intervienen entonces en la eficiencia económica porque afectan las decisiones relacionadas al ahorro, consumo y trabajo entre otras, por lo que la influencia de estos es determinada por el momento en que se aplican, no siempre la economía se adapta a un nuevo impuesto.

Un impuesto puede causar efectos simplemente por el hecho de anunciarlos y no al momento de establecerse, no es distorsionador cuando no hay manera de que el contribuyente pueda modificar sus obligaciones fiscales. A estos impuestos se les conoce como impuestos de cuantía fija, es decir, es un impuesto que hay que pagar independientemente de la renta o la riqueza o es inalterable y por lo tanto no cambia la reasignación de recursos o la conducta.

Para corregir algún fallo de mercado existen los impuestos correctores que recaudan y mejoran la eficiencia de la asignación de recursos. En un modelo general pueden incorporarse la equidad y la eficiencia en la teoría económica del bienestar.

Para determinar un Sistema Tributario eficiente, en el sentido de Pareto, no es posible mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de alguna otra. Existen dos funciones sociales de bienestar que se engloban en la actitud de la sociedad hacia el bienestar individual.

La tabla 1 muestra los enfoques teóricos de las teorías de bienestar más empleadas.

Tabla 1 Enfoques teóricos sobre las teorías de bienestar más empleadas	
Utilitarismo	Rawlsiana
<p>A favor de los impuestos progresivos. La utilidad marginal de los impuestos debe ser equitativa<sup>19</sup>. El argumento supone que el establecimiento de un impuesto no afecta a la renta; pero sí la afecta. Por lo tanto habría que hacer una comparativa en el decremento de utilidad por un aumento en los impuestos con la elevación de los ingresos. Por lo tanto: <math display="block">\frac{\text{variación de utilidad}}{\text{variación de los ingresos}} = \text{todos los ind.}</math> Se creía que el utilitarismo era válido en la aplicación de equidad horizontal<sup>20</sup>, pero como la renta sí es afectada por el establecimiento de un impuesto, dicho argumento ya no es válido.</p>	<p>Según John Rawls: <i>“la sociedad sólo debe preocuparse del bienestar del individuo que se encuentra en peor situación, por lo que debe diseñar un Sistema Tributario que maximice el bienestar”</i><sup>21</sup>. Para maximizar los ingresos fiscales recaudados se debería de elevar los tipos impositivos, menos a los individuos en peor situación.</p>

<sup>19</sup> Utilidad marginal: la pérdida de utilidad que experimenta un individuo cuando se le quita una unidad monetaria.

<sup>20</sup> Equidad horizontal: las personas son idénticas (o que se encuentran en circunstancias económicas similares) deben recibir el mismo trato y pagar los mismos impuestos.

<sup>21</sup> Ibid. Pág. 505

La función social de bienestar, aunque sí ayuda a observar las alternativas del diseño de las estructuras tributarias, aún no considera los problemas que se dan por la capacidad de pago. Ningún individuo es igual y por tanto no se puede tratar por igual dada las condiciones económicas y sociales.

Es importante estudiar los distintos sistemas tributarios y los distintos grupos de la población para poder diseñar un Sistema Tributario *justo*. El ingreso y el gasto son algunas de las variables más importantes en las que se basan los sistemas tributarios. *“Muchas de las aparentes injusticias de nuestro Sistema Tributario son, pues, meras consecuencias de las dificultades inherentes a la traducción de lo que parecen conceptos bien definidos al lenguaje preciso que requiere cualquier ley tributaria”*<sup>22</sup>.

Un factor importante del sector público son los impuestos. Los gobiernos federal, estatal y municipal tienen la facultad para cobrar y emitir impuestos. En México, la tributación está basada en la Constitución y Ley de Ingresos de la Federación. Dicha Ley contiene cada uno de los impuestos y leyes particulares ajustándose al presupuesto anual. *“Los ingresos de la Federación son siempre un tema importante para el desarrollo económico y motivo de controversias. Los distintos grupos de la sociedad siempre le exigen al Estado menos y menores impuestos, la burocracia, por su parte buscará aumentar los ingresos del Estado”*<sup>23</sup>.

El aumento de los impuestos se da por las necesidades sociales y de desarrollo. Es necesario contar con recursos suficientes para ejercer las funciones básicas del Estado. *“El Estado a través de la política tributaria tiene capacidad para redistribuir los recursos financieros de los cuales dispone una comunidad entre los miembros que la forman”*<sup>24</sup>.

Los impuestos son la principal fuente de ingreso del gobierno. *“La estructura tributaria moderna es institucionalmente compleja como se refleja en los ámbitos administrativo, legal y contable”*<sup>25</sup>. *“En general, puede decirse que la implantación de un Sistema Tributario justo y eficiente es un objetivo que aún no se cumple plenamente”*<sup>26</sup>.

La teoría fiscal pretende analizar las repercusiones financieras de los impuestos en las empresas y familias. Esta emplea la teoría de la incidencia fiscal que está basada en las preguntas: ¿Quién paga los impuestos? ¿Por qué los individuos pagan distintas tasas impositivas? *“Los legisladores cuando discuten la Ley de Ingresos no siempre se percatan sobre el problema de la incidencia fiscal, es decir, sobre quién recae en última instancia el impuesto sobre el cual se está legislando”*<sup>27</sup>.

El artículo 31 de la Constitución señala la obligación de los ciudadanos mexicanos a pagar impuestos en su fracción cuarta *“Son obligaciones de los mexicanos: I, II, III y IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado o municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”*<sup>28</sup>.

---

<sup>22</sup> Ibid. Pág. 508

<sup>23</sup> Ayala Espino José, *“Economía del sector público Mexicano”* Facultad de economía, UNAM. México, 2001. Pág. 219

<sup>24</sup> Ibid. Pág. 219

<sup>25</sup> Ibid. Pág. 220

<sup>26</sup> Ibid. Pág. 222

<sup>27</sup> Ibid. Pág. 223

<sup>28</sup> [http://caterina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/ledf/taja\\_d\\_y/capitulo2.pdf](http://caterina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/taja_d_y/capitulo2.pdf)

Para el gobierno es importante estudiar los impuestos. Estas son las perspectivas:

**Recaudación:** Los ingresos deben ser proporcionales al volumen de recursos para garantizar las funciones del gobierno por medio de programas de gasto público.

**Suficiencia:** determinan si los ingresos cobrados por el gobierno son aptos para funciones de gasto público.

**Tamaño y composición:** la forma de los ingresos siempre afectará los dictámenes de los agentes económicos.

**Política Económica:** el financiamiento y los impuestos recaen sobre la macroeconomía así como en la inversión, ahorro, consumo, oferta y demanda.

En el Código Fiscal de la Federación se encuentran:

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.

La Ley de Ingresos se ha modificado con el propósito de actuar a favor de la política económica del país. Esta ley establece las metas en materia de recaudación, las tasas aplicables para los distintos impuestos, los estímulos fiscales así como los plazos y criterios de pago. Se ha discutido que el Sistema Tributario mexicano afecta el grado de equidad y eficiencia.

Hoy en día por tanto se destaca la necesidad de contar con más ingresos debido a los grandes gastos en que incurre la nación, es decir, los ingresos son escasos para los gastos del gobierno. Es por eso que se habla de la modernización del Sistema Tributario que incremente esos ingresos y que con ello sirva a través de los planes y programas de gasto a los sectores de la población más desfavorecidos, y que además sea eficiente para generar desarrollo.

## **1.2 Tipos de sistemas tributarios.**

En la presente investigación se revisan los sistemas tributarios de los socios comerciales de México, en específico la zona del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que traza como uno de sus objetivos la convergencia de políticas regionales. Tocando en exclusiva lo referente a los sistemas tributarios, aun considerando que esto es de suma dificultad, incluso en regiones económicas con mayor grado de integración, como la Unión Europea dado que la convergencia fiscal es un problema. Primero, porque obedece a los objetivos particulares de los gobiernos en turno y segundo, porque depende en gran medida del nivel de ingreso de la población. Por lo que antes que comparar con países con grados de ingreso y desarrollo semejantes a los de México, se marcan las diferencias con los socios comerciales, ya que la actividad económica se centra dentro de la región.

### 1.2.1 Estados Unidos:

En Estados Unidos existe un organismo representante de la tributación que se denomina Internal Revenue Services (IRS). El objetivo de este organismo es el control del Sistema Tributario. La misión del IRS es *“proporcionar a los contribuyentes de los Estados Unidos un servicio de alta calidad, ayudándoles a entender y a cumplir con sus obligaciones fiscales. Asimismo, debe aplicar la ley fiscal con integridad y justicia para todos”*.<sup>29</sup>

Tema 1: Perfeccionar el servicio para hacer más fácil el cumplimiento voluntario.

*“Según un estudio reciente, casi el 84 % de todos los impuestos en los Estados Unidos se calculan correctamente y paga a tiempo por los contribuyentes que declaran sus ingresos libre y voluntariamente”*.<sup>30</sup> Algunos estudios internacionales sugieren que el sistema de los EE.UU. es el más eficaz y eficiente en el cumplimiento contributivo.

Objetivos:

1. Integrar la perspectiva de los contribuyentes para perfeccionar todas las interacciones de servicio.
2. Acelerar y optimizar la resolución de problemas a través de todas las interacciones con los contribuyentes, lo que hace que sea más fácil navegar por el IRS.
3. Prestar a los contribuyentes orientación específica, adecuada y de divulgación.
4. Reforzar los tratos con profesionales de impuestos con el propósito de obtener una gestión efectiva de impuestos.

Tema 2: Hacer cumplir la ley para todo el mundo para que efectúe sus obligaciones de pagar impuestos.

Objetivos:

1. Proactivamente hacer cumplir la ley de manera oportuna; respetando los derechos de los contribuyentes: El IRS debe atender de forma oportuna e iniciar contactos de cumplimiento, auditorías completas y cobrar impuestos atrasados para disminuir el peso en la agencia y los contribuyentes.
2. Con la correcta aplicación en la ley, los contribuyentes tendrán seguridad a la hora de completar el proceso y rectificar (si así fuese necesario) su incumplimiento.
3. Difundir enfoques de aplicación y herramientas: enfoques alternativos ayudarán a que los contribuyentes tengan otras alternativas de respuesta en materia de cumplimiento, en otros procesos fuera de los tradicionales.
4. Conocer los retos que enfrenta la administración tributaria internacional: La IRS invierte mucho de sus esfuerzos en enfrentar los desafíos de la administración tributaria internacional, por ello se capacita a los empleados para determinar y comprender el medio internacional.

---

<sup>29</sup> Fuente: IRS Strategic Plan 2009-2012

<sup>30</sup> Fuente: IRS Strategic Plan 2009-2012. P.13

## Estructura de la IRS

En la IRS existen cuatro áreas operativas, que son útiles en diferentes segmentos de la población.

1. Contribuyentes, pequeños negocios y auto empleados: que brinda información y asesoría a estos contribuyentes.
2. Exentos de impuestos y entidades gubernamentales: ofrece servicios a sectores grandes y únicos de la economía, los que incluyen planes de pensiones, organizaciones exentas, entidades gubernamentales y emisores de bonos exentos de impuestos.
3. Contribuyentes grandes y medianas empresas: presta el servicio a entidades con activos cuyo valor supera los \$10 millones de dólares.
4. Contribuyentes personas físicas: facilita información, asistencia y soporte a los contribuyentes. (inversiones y asalariados).

## Indicadores de cumplimiento de metas y objetivos.

Siete son los indicadores que utiliza la IRS para el cumplimiento en las metas y objetivos.

- ✓ Medidas de largo plazo: sirven para evaluar los objetivos de los servicios de acuerdo a plan estratégico del ISR.
- ✓ Medidores de resultados: evalúa el resultado de llevar a cabo un programa o actividad.
- ✓ Medidores de salida: describe el nivel de actividad que puede ser proporcionado sobre un periodo de tiempo.
- ✓ Medidores de eficiencia: captura la habilidad para ejecutar un programa, implementar actividades y activar resultados, mientras que evita el desperdicio de recursos, esfuerzo y tiempo.
- ✓ Medidores críticos: son medidas críticas para el Comisionado y que son reportadas a los accionistas.
- ✓ Medidores balanceados: son utilizados para evaluar el desempeño organizacional, tanto a nivel estratégico y operativo.
- ✓ Indicadores de la carga de trabajo: ayuda a identificar los factores que afectan el desempeño.<sup>31</sup>

Para la IRS es de suma importancia hacerle notar al contribuyente que trabaja con imparcialidad e integridad. Recalca que a mayor transparencia habrá más confianza, respeto y cooperación que convergerá entre los contribuyentes y las autoridades fiscales en aceptar su responsabilidad contributiva.

---

<sup>31</sup> Fuente: *IRS Strategic Plan 2005-2009*



### 1.2.2 Canadá:

Canadá cuenta con una Agencia de Ingresos llamada *Canada Revenue Agency (CRA)*, ésta agencia “*administra las leyes fiscales para el Gobierno de Canadá y la mayoría de las provincias y territorios, y diversos programas de incentivos de beneficios sociales y económicos que se entregan a través del sistema fiscal*”.<sup>32</sup>

Visión:

“*La CRA es un modelo para la administración confiable de los impuestos y beneficios otorgados por el Estado*”.<sup>33</sup>

Objetivos:

La CRA trabaja con dos objetivos:

1. Servicio de impuestos. Explicarle al contribuyente cuáles son sus obligaciones y que la base gravable canadiense permanezca protegida.
2. Los programas de beneficios. Que los individuos o familias que sean aptos para recibir los beneficios cobren a tiempo y correctamente los pagos.

Existen dos metas estratégicas que utiliza la CRA para lograr sus objetivos:

1. Un lugar de trabajo comprometido con la excelencia. Para que la agencia proporcione un buen servicio, es importante culturizar el trabajo para lograr excelencia. Los principios que rigen esta estrategia son la justicia, eficiencia, transparencia, representatividad, productividad e imparcialidad.
2. Excelencia en la provisión del servicio. Para mejorar el servicio se pretende mejorar la relación entre los clientes y la agencia, impulsar el cumplimiento de los contribuyentes de acuerdo con lo establecido en la ley y consolidar la confianza en los contribuyentes.

La CRA está plenamente convencida de que si los contribuyentes están conformes con sus obligaciones no será necesario que esta intervenga.

Los niveles de cumplimiento dentro de la CRA se estiman por indicadores macro y cuatro medidas de lo adecuado al pago de impuestos.

---

<sup>32</sup>Samaniego Breach Ricardo, Morales Buñuelos Paula y Bettinger Herbert, Eficiencia recaudatoria: Definición, estimación e incidencia en la evasión, Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas. Ciudad de México, Noviembre 24, 2009.pp 32.

<sup>33</sup> <http://www.cra-arc.gc.ca/gncy/menu-eng.html>

Indicadores macro:

- Comparación entre el cálculo de los ingresos por impuestos corporativos hecho por la CRA y las utilidades corporativas antes de impuestos estimadas por el Departamento de Estadística de Canadá
- Se compara el ingreso personal reportado por la CRA contra el ingreso personal estimado por el Departamento de Estadística de Canadá.
- Comparación de los ingresos netos del impuesto GTS (goods and services tax) contra el total de ventas y el total de los ingresos por impuestos de las ventas de las provincias.
- El ingreso neto de negocios no reportados por la CRA se compara con el ingreso neto de los negocios no incorporados estimados por el Departamento de Estadística de Canadá.

Medidas de si el pago de impuestos es adecuado.

- Exactitud del pago. La cantidad de contribuyentes que pagaron a tiempo sus obligaciones.
- Puntualidad en la declaración. La declaración a tiempo de una proporción de los contribuyentes.
- Registro adecuado. La cantidad de negocios en Canadá que se registraron conforme a la ley.
- Exactitud en la declaración. Qué proporción de los contribuyentes ofreció información precisa y completa para poder decidir su responsabilidad hacendaria.

Existen cinco programas que presta la CRA para poder proceder en el proceso de recaudación, estos son:

PA1: Programa de asistencia al contribuyente y a los negocios.

La intención de este programa pretende suministrar instrumentos en información y asistencia suficientes para lograr que el contribuyente declare de forma voluntaria. La estrategia ayudará al contribuyente a aclarar dudas y estimularlos a aceptar sus obligaciones contributivas. *“Los resultados son medidos por medio del tiempo, precisión y accesibilidad de la información”*.<sup>34</sup>

PA2: Evaluación de declaraciones y procesamiento de pagos.

Este programa procesa las declaraciones y pagos de los contribuyentes. El programa permite mayor accesibilidad a través de declaraciones electrónicas, para simplificar y favorecer el pago voluntario. Se prevé que este programa aliente el uso de medios electrónicos para las declaraciones y pagos y con ello modernizar y desarrollar el proceso de información. La obtención de los resultados se evaluará por medio del periodo de tiempo y precisión de la evaluación y procesamiento de pagos, y para poder corregir la inconformidad de los contribuyentes a la hora de efectuar el pago.

---

<sup>34</sup> Samaniego Breach Ricardo, Morales Buñuelos Paula y Bettinger Herbert, Eficiencia recaudatoria: Definición, estimación e incidencia en la evasión, Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas, Ciudad de México, Noviembre 24, 2009.pp 34.

PA3: Cuentas por cobrar y conformidad con las declaraciones.

El programa busca la satisfacción de los contribuyentes en el llenado de retenciones, formas y requerimientos de pagos. *“El objetivo del programa es maximizar la recolección de las deudas fiscales, creando equipos de trabajo especializados en manejar la complejidad de la recaudación y los archivos generados por las auditorías, siempre apoyadas por la tecnología, lo cual permite hacer estos procesos más eficaces y rápidos”*.<sup>35</sup> Se contabilizan los resultados por el tiempo que tome la recuperación de las deudas fiscales.

PA4: Reporte de lo adecuado del pago.

El programa se ocupa de la precisión en la evaluación e investigación sobre el completo cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, es decir, planea impedir la evasión de impuestos. El programa de acción será combativo de recaudación para hacer cumplir a aquellos contribuyentes omisos a y los que se dedican a la economía informal. Se incluye en el programa promoción y divulgación para que el contribuyente sea responsable de sus obligaciones fiscales y conozca las consecuencias de no cumplirlas.

PA5: Apelaciones.

El programa resuelve inconformidades y mal entendidos entre la CRA y los contribuyentes tratando los problemas de manera justa e imparcial.

Para la CRA es importante tener credibilidad hacia sus contribuyentes.

Desempeño de la CRA:

El compromiso más importante para la CRA es velar por la base de ingresos de Canadá. Por tal motivo para la agencia el desempeño se contabilizará por medio de resultados, que provengan de indicadores que computan la conducta del contribuyente al enfrentarlos a sus obligaciones fiscales. Además se calculará el cumplimiento de pago de los contribuyentes, al efectuar en tiempo y forma sus pagos con respecto a lo establecido por la ley.

Existen indicadores cualitativos y cuantitativos para calcular el desempeño de la CRA. Los resultados finales son evaluados en concordancia con las metas estratégicas, por medio de estadísticas, datos y encuestas.

*“Los principales indicadores utilizados por la CRA para medir su desempeño se muestran en las siguientes tablas”*.<sup>36</sup>

<b>Tabla 2 Indicador de cumplimiento de registro</b>	
<b>Indicador</b>	<b>Objetivo actual</b>
Empresas registradas para el GST/HST (Impuesto de ventas armonizado)	90%

<sup>35</sup> Samaniego Breach Ricardo, Morales Buñuelos Paula y Bettinger Herbert, Eficiencia recaudatoria: Definición, estimación e incidencia en la evasión, Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas. Ciudad de México, Noviembre 24, 2009. pp 35.

<sup>36</sup> Fuente: Canada Revenue Agency Performance Report, 2008.

<b>Tabla 3 Indicadores de cumplimiento en el llenado de declaraciones</b>	
Indicador	Objetivo actual
Individuos que llenaron oportunamente sus formas	90%
Empresas incorporadas fiscalmente que llenaron sus formas oportunamente	90%
Empresas que llenaron sus formas de GDT/HTS a tiempo	90%
Empleadores que llenaron su forma T4 a tiempo	90%

<b>Tabla 4 Indicadores de cumplimiento de reporte</b>	
Indicador	
Tendencia en el aumento en el ingreso personal reportado a la CRA comparado con el estimado por Statistics Canada.	
Tendencia en la recaudación neta de GST comparada con las ventas al menudeo y al gasto personal.	
Tendencia en el cálculo de la CRA de ingresos fiscales corporativos como proporción de las utilidades corporativas antes de impuestos, comparada con la estimada por el Statistics Canada.	
Tendencia en los ingresos netos de empresas desincorporadas reportada a la CRA comparado con los ingresos netos de las empresas no registradas ante la CRA, comparada con el estimado por el Statistics Canada National Accounts.	
Principales créditos fiscales y deducciones no sujetas a reportes de terceros. Individuos.	
Auditorias aleatorias a pequeñas y medianas empresas no registradas ante la CRA.	

<b>Tabla 5 Indicadores de cumplimiento de pago</b>	
Indicador	Objetivo actual
Personas físicas que pagaron impuestos oportunamente	90%
Personas morales que pagaron impuestos oportunamente	90%
Empresas que retuvieron GTS/HST	No aplica
Empleadores que hicieron deducciones en nombre de sus empleados a tiempo	90%
Tendencia en la proporción calculada dividiendo la deuda fiscal sobresaliente entre el efectivo bruto recibido	No aplica

De esta manera se pretende entender la realidad fiscal mexicana, a la luz de sus instituciones y comparando los desempeños con los organismos homólogos de nuestros socios comerciales.

### 1.3 Análisis histórico de política económica y la administración tributaria

Al hablar del Sistema Tributario se sugiere entenderlo, como una parte fundamental de las políticas económicas de los gobiernos. En México las administraciones públicas estudiadas diseñaron sus objetivos conforme a las necesidades que prevalecían en la coyuntura económica vigente y siempre dirigían los esfuerzos hacia el crecimiento sostenido; por lo tanto se debe entender que los aspectos fiscales son parte esencial de los criterios de política económica de cada administración. Es menester pues, conocer cuáles han sido los ejes de la política económica para visualizar el papel de las políticas tributarias de cada sexenio. Pensar que las políticas tributarias y de recaudación no obedecen a los criterios generales de política económica es sesgar el análisis, además de desarrollar superficialmente el tema.

#### 1.3.1 Sexenio 1970-1976. La Administración de Luis Echeverría Álvarez

Las acciones y propósitos de la política económica y fiscal observada durante el sexenio comprendido en los años de 1970-1976, son cruciales en la historia económica de nuestro país, dado que se presenta el agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador y con ello el fin del milagro mexicano.

En los textos presentados en los informes de gobierno, Luis Echeverría Álvarez (LEA) deja sentado que una de sus metas fue dotar de un sentido nuevo a los programas de gobierno, fundamentados con una alianza popular. Recordemos que se ha motejado a este sexenio y el precedente como de populistas. En cada año se buscó impulsar y fortalecer instituciones, ya sean económicas ó políticas. En otras palabras, se pretendió reinventar la vida pública. En el aspecto político, se pensó que era urgente fortalecer los institutos políticos y la actividad ideológica, con un enfoque que rechazaba privilegios de algunas minorías en actos de abuso y desviación de poder. Esta preocupación se reflejó en el énfasis en las elecciones federales de 1973, donde la votación total fue de 15 millones 9 mil 984 votos.

Un aspecto favorable durante el sexenio fue que se le dio a la mujer prioridad, iniciando así un largo camino para la emancipación, igualdad, mayor participación en las decisiones; como componente decisivo para la transformación de la sociedad. Así en 1975 con la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer los ejes principales fueron la igualdad entre hombres y mujeres y la paz. *“México se ha enriquecido con una mayor participación de sus mujeres.”*<sup>37</sup> *“Superar divisiones y encontrar fórmulas de integración ha sido una de las principales metas del actual Gobierno.”*<sup>38</sup>

Durante los primeros meses del sexenio se promovió la libertad bajo protesta, y con el propósito de conciliar; se condujo ante el Congreso de la Unión la Ley de Amnistía que *“beneficia con la extinción de la acción penal y de las sanciones impuestas, a todas las personas que llegaron a cometer algún delito con motivo del conflicto estudiantil de aquel año”*.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> [www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-14.pdf).pag.347

<sup>38</sup> *Ibid.*.pag.347

<sup>39</sup> *Ibid.* Pág. 348

Mostrando que con la aprobación de la ley se demostraba el desarrollo de las instituciones democráticas, y tratando de recomponer la deteriorada imagen de la figura presidencial, dañada por el 68. Con el propósito de mejorar las libertades, se otorgó libertad de prensa, diálogo constante, participación popular, libertad de expresión y debate.

*“Hemos gobernado a la luz del día, en diálogo constante con la población, en medio del debate libre y el juicio permanente de los mexicanos”.*<sup>40</sup>

En el gobierno de LEA se reconocieron fallas y vicios en el funcionamiento de la tarea gubernamental; debilidades que fueron punto de partida para corregir y atender esas falencias. También se impulsaron reformas a la administración pública, con la creación de nuevos organismos para contribuir en el desarrollo del campo económico y social con el Estado.

Respecto a política económica se puede afirmar que las ideas del gobierno se representaban en las siguientes citas:

*“Corresponde al Estado Mexicano la grave responsabilidad de conducir la vida económica del país”.*<sup>41</sup>

*“El Gobierno ha de armonizar los factores de la producción de la manera más eficiente y equitativa para el provecho de la comunidad nacional”.*<sup>42</sup>

*“Debe por ello el Estado, como coordinador del esfuerzo colectivo, velar porque se desarrollen condiciones que auspicien, dentro de la justicia, la iniciativa y creatividad de los hombres y establecer los alicientes necesarios; con el fin de acrecentar la riqueza social, las posibilidades de trabajo y sistemas equitativos para retribuir el esfuerzo humano”.*<sup>43</sup>

En el aspecto económico, se propuso la expansión de la infraestructura básica, proteger y estimular al trabajo del campo y la ciudad con un régimen legal de percepciones justas y de crecientes prestaciones sociales, combinando armónicamente con las tareas públicas de orientación y estímulo a los sectores social y privado de la producción. De igual modo se hizo *“explícita la convicción de efectuar un gran esfuerzo renovador para afianzar los elementos estructurales de la economía mexicana en el largo plazo”.*<sup>44</sup>

Al principio de la década de los años 70, México se encontraba en una situación de restricciones tales como: poco crecimiento del sector agropecuario, el estancamiento de las inversiones del sector energético-petrolero y electricidad, así como el acero y los fertilizantes.

---

<sup>40</sup> Ibid. Pág. 348

<sup>41</sup> Ibid. pág. 352

<sup>42</sup> Ibid. Pág. 352

<sup>43</sup> Ibid. Pág. 353

<sup>44</sup> Ibid. Pág. 354

Ante esta situación se emprendió un esfuerzo para *“remodelar la política de financiamiento en los aspectos tributario, de precios y tarifas del sector público, de crédito interno y de financiamiento externo”*.<sup>45</sup>

En cuanto a la estrategia de financiamiento, se forzó a mantener el tipo de cambio existente ante el peso mexicano y el dólar norteamericano. En cambio la política financiera, fiscal y económica se basó en la orientación de la confianza en el valor de la moneda para poder efectuar la restructuración nacional. Todos estos esfuerzos fueron la idea para modificar las perspectivas del progreso social y económico de México. De igual modo, se incrementó la inversión pública de 30 mil a más de 100 mil millones de pesos.

*“El Producto Interno Bruto aumentó 5.6%, en cambio la inversión privada solo creció solo 4%, por lo tanto el coeficiente de inversión con respecto al producto interno bruto se elevó 21% en 1970 a 24% en 1971. Por lo que durante el sexenio la inversión pública rebasó a la inversión privada”*.<sup>46</sup>

Gracias a esas acciones se detuvo la contracción de la actividad económica, resultado del retraimiento de la inversión de los particulares. Con esto quedó claro el carácter nacionalista del sexenio.

- En el sector agropecuario: *“se incorporaron al riego, en los últimos 5 años, más de un millón de hectáreas; se pudo fertilizar más del 50 % de la superficie cultivada; se incrementó en más del 120% la producción de los ingenios azucareros administrados por el sector público; se quintuplicó el crédito agropecuario otorgado a través de los bancos oficiales”*.<sup>47</sup>
- Para el sector industrial: *“se duplicó la producción petrolera y en 1976 se obtendrá una producción de más de un millón de barriles diarios”*<sup>48</sup>, elevando la capacidad exploratoria de PEMEX.
- Transportes y comunicaciones: *“la red de caminos de todo tipo aumentó en estos últimos años de 70 mil kilómetros en 1970, a 200 mil”*.<sup>49</sup>
- Diferentes sistemas de seguridad social: *“la población amparada subió de 11 millones de personas en 1970 a 25 millones en 1975”*.<sup>50</sup>
- Vivienda: *“se han montado nuevos esquemas que han permitido la construcción de 300 mil unidades en los últimos años”*.<sup>51</sup>

Para financiar la expansión de la economía, así como para atender el gasto corriente, se hicieron esfuerzos en materia de financiamiento. En la parte tributaria la carga fiscal aumentó significativamente a más de 16% en 1975 número que se había mantenido estancado en alrededor de 12% por muchos años.

---

<sup>45</sup> Ibid. Pág. 354

<sup>46</sup> Esto abre una línea de investigación posterior.

<sup>47</sup> Ibid. Pág. 355

<sup>48</sup> Ibid. Pág. 355

<sup>49</sup> Ibid. Pág. 355

<sup>50</sup> Ibid. Pág. 356

<sup>51</sup> Ibid. Pág. 356

*“Rompiamos con la política de conservar una estabilidad ficticia en los niveles de los precios y tarifas de los bienes y servicios que producen las empresas públicas, a fin de no demeritar la capacidad financiera necesaria, para seguir expandiendo estas producciones estratégicas y para remover las distorsiones que dichos precios alentaban en el consumo”.*<sup>52</sup>

Se alentó un proceso de mayor equidad en la distribución de los ingresos tributarios entre la Federación, los Estados y los Municipios. Se permitieron elevar la participación de los ingresos totales del sector público federal en el PIB del 18% en 1970 al 26% en 1975. En materia de inversión nacional y regulación se permitió y se reglamentó la transferencia de tecnología y el uso y explotación de patentes para confirmar que México aceptaba tecnología siempre y cuando se ajustara a los requerimientos sin poner en riesgo la autonomía nacional.

Ante las debilidades en inversión pública y la restricción en la inversión privada, se hizo uso del crédito externo en proporciones máximas admisibles, se recanalizaron las disponibilidades de crédito interno. Gracias a esas medidas se pudo transformar la economía para hacer frente a las demandas y las necesidades de la nación aunque por ello se hubiesen causado tensiones financieras. Aunque se hicieron esfuerzos significativos, la coyuntura internacional y la crisis de 1971, dio inicio a una grave crisis monetaria, comercial y financiera, desatando la inconvertibilidad del dólar al oro y la flotación del dólar respecto a las otras monedas de uso internacional. Esto causó que las principales monedas del mundo sufrieran enormes fluctuaciones que afectaron al comercio, el costo del dinero y los precios.

Entre 1973 y 1974 los precios de los metales, el petróleo, los bienes de capital y los productos agropecuarios se elevaron de manera estrepitosa por lo que México se vio obligado a importar grandes cantidades de alimentos y petróleo. Esos años estuvieron caracterizados por la recesión e inflación. En México la situación se tornó difícil al disminuir las exportaciones y al aumentar los precios de sus importaciones:

*“Las importaciones de mercancías y servicios de México se elevaron de 6 mil millones de dólares en 1973 a 9 mil 947 millones en 1975, en tanto que las exportaciones de bienes y servicios alcanzaron en esos años 4 mil 828 y 6 mil 303 millones de dólares respectivamente como consecuencia, el déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente entre los años de 1973 y 1975 se elevó considerablemente, alcanzando para esos años la cifra de 1,175 millones y 3 mil 643 millones de dólares respectivamente”.*<sup>53</sup>

Pero ante las adversidades el gobierno planteó que no sería pretexto para renunciar a sus propósitos de reestructuración económica nacional. Se trabajó en la administración por el control de la inflación, por contrarrestar los problemas de abasto y comercialización, aumentar la tasa de crecimiento, y para proteger a los sectores más desprotegidos. La obra de desarrollo integral recibió un impulso extraordinario; un caso bastante discutido fue el aumentar el ingreso fiscal con cargo a los sectores con mayor capacidad de pago.

---

<sup>52</sup> Ibid. Pág. 356

<sup>53</sup> Ibid. Pág. 359



La estructura productiva del gobierno se modificó favorablemente aún y con las desventajas y circunstancias externas que influyeron en los precios y costos de producción. Esto es el inicio de la ruptura con los sectores patronales y empresariales. Al tener un alto déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos se forzó a México a pedir dinero del exterior y a dedicar cuantiosos recursos públicos a la amortización y al pago de intereses. El déficit se debió a la pérdida de competitividad en los mercados internacionales debido a que los precios del exterior mostraron un crecimiento menor que los precios internos. Por ello se impulsaron medidas para poder frenar el creciente déficit en la balanza comercial mexicana como la *“compensación de impuestos -CEDIS- y de sistemas especiales de financiamiento y de garantías, un esfuerzo institucional masivo de promoción de ventas en la mayor parte de los países del mundo, y un estricto control a las importaciones”*.<sup>54</sup>

Aunque fueron establecidas estas medidas no fueron del todo eficaces y no se dinamizaron las exportaciones. Se propuso mantener el tipo de cambio actual con financiamiento externo, contrayendo la actividad económica y el nivel de empleo para reducir las importaciones, pero no resultó una política adecuada, por lo que se eliminaron los factores limitantes que establecieron el tipo de cambio y restablecieron la economía. Se declaró que el tipo de cambio ya no era compatible, ya que este debía ser determinado por el libre mercado concordante con la situación nacional e internacional. Debiese ser flexible durante algún tiempo, tanto para encontrar el mejor nivel que permitiera corregir la situación deficitaria de la balanza de pagos. Ese nivel obedecía a la búsqueda de coincidir con el dinamismo de la exportación de productos agrícolas, ganaderos, mineros o de bienes manufacturados, desalentar el gasto de las importaciones de bienes que competían con la industria nacional y desanimar las fugas de capital. Estas medidas buscaron encontrar un tipo de cambio estable para evitar fluctuaciones excesivas. A eso se le denominó flotación regulada que fue una medida que la técnica monetaria aconsejó.

Por lo tanto la administración de Luis Echeverría Álvarez inició la flotación de la moneda con el fin de encontrar el nivel que se adecuara a los intereses nacionales. Esta flotación siguió algunas estrategias básicas tales como: la recuperación y preservación de la capacidad competitiva de las exportaciones de bienes y servicios, la protección del poder adquisitivo de las clases populares, la preservación de la salud financiera de las empresas, la regulación del crecimiento de crédito.

Este sexenio representó varias rupturas. Primero se rompió el pacto económico entre gobierno y sectores productivos. Segundo se presentó el agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador. Por último, llegó al final de Bretton Woods. Coyuntura que representó un reto para el que ningún gobierno mexicano hubiera estado preparado. Señalando que las medidas enfocadas a la defensa del sector paraestatal y sectores prioritarios atenuaron los efectos nocivos de la crisis internacional. Al interior se vieron obligados a tocar intereses económicos, lo que trajo como consecuencia una nueva relación entre los agentes económicos y el gobierno.

---

<sup>54</sup> Ibid. Pág. 361

### 1.3.2. Sexenio 1976-1982. La administración de José López Portillo.

Las características de la política económica ejecutada durante la administración del presidente José López Portillo (JLP), tuvo como uno de sus ejes lo siguiente:

*“Ha sido preocupación constante de mi gobierno acercar al pueblo en el ámbito de la justicia, tranquilidad, seguridad y confianza”.*<sup>55</sup>

México, al igual que el mundo experimentó una severa crisis. Esta fue una característica general del sexenio. El patrón de crecimiento establecido anteriormente se agotó, las presiones externas no fueron alentadoras. Se programaron metas que definieron el Plan Global de Desarrollo Nacional en tres etapas bianuales: la superación de la crisis en los primeros dos años, la consolidación de la economía en los siguientes dos años y crecimiento acelerado en los últimos. Para apoyar al desarrollo económico y social se crearon alianzas para la producción, que dieron forma a la Reforma Administrativa y a la Fiscal. La Alianza para la producción intentaba eliminar la marginación, elevar el nivel de vida de la población económicamente, social y culturalmente, fortaleciendo el federalismo, democratizando al sistema político, para revertir la tendencia demográfica, e ir disminuyendo el desempleo. Como condición requería reducir gradualmente la limitación del financiamiento externo, mediante la consolidación de un flujo de exportaciones permanentes.

En la Reforma Administrativa se comprometieron a cuidar de los recursos, y ajustar esfuerzos para obtener beneficios para la nación. Se quiso garantizar de manera institucional, es decir, que lo que se programó fuese ejecutado de acuerdo a metas definidas en tiempo y forma. Por ello, se observó en un solo ejercicio el programa y el presupuesto. Dichos esfuerzos se materializaron en la implementación de un Sistema Nacional de Información para así poder evaluar, constatar, comparar cifras y datos con base en una metodología para poder controlar los actos y consecuencias de las políticas aplicadas. Esa información sirvió para mantener comunicación social continua y verás entre representantes y representados. Esto implicó continuar con una planeación nacional.

Por ello *“Hemos asignado a la programación carácter obligatorio para el sector público federal y propositivo a los gobiernos de los Estados, con pleno respeto a su soberanía”.*<sup>56</sup>

Se creó una coordinación que especificó los compromisos a los que estaba obligada la Federación por una parte y por la otra la entidad para emprender la desconcentración del gasto público. La intención fue fortalecer la capacidad de gestión y realización de obras públicas de los gobiernos de las entidades federativas.

*“Propósito central de este gobierno es contribuir al desarrollo integral, jurídico, político, económico y social de la República”.*<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-15.pdf>. Pág. 4

<sup>56</sup> Ibid. Pág. 8

<sup>57</sup> Ibid. Pág. 9

Esto buscó un equilibrio real del gasto público, más que en la mera formalidad contable, en la práctica, con eficiente ejercicio y estricto control. No se logró la meta en su totalidad.

*“El gasto público es el elemento más dinámico de la acción del Estado”.*<sup>58</sup>

Esto condujo a una evaluación puntual de proyectos y programas en marcha y a la formulación de otros originales, para adaptarlos a las condiciones existentes y garantizar la continuidad del desarrollo. Se autorizó un gasto de alrededor de 677 mil millones de pesos, que se debe señalar que hizo crecer relativamente más el gasto de inversión que el gasto corriente. El gasto autorizado de inversión fue 170 mil millones.

Se inició un programa quinquenal del sector público que sirvió de orientador en la elaboración del presupuesto y definición del patrón de referencia. Estos esquemas se sujetaron a las prioridades del gasto público, a la lucha contra la especulación y a la formación de capital. Se iniciaron reformas tendientes a elevar el ahorro real y a disminuir la liquidez de los pasivos del sistema financiero. Para incrementar las opciones de ahorro interno subieron las tasas de interés y premiaron la permanencia aumentando los rendimientos a plazo fijo. Con la inestabilidad de los mercados financieros, se adoptó una política competitiva de tasa de interés flexible para evitar la fuga de capitales. Con los petrobonos se intentó fortalecer y transformar el sistema financiero. Con esas acciones y como resultado de las operaciones internacionales de México, la reserva monetaria del país, incluida la secundaria, sumó 2 mil 936 millones de dólares en 1976. Se promovió la Comisión Nacional de Valores como órgano promotor para mejorar el acceso a las empresas a los recursos financieros.

Dentro de la política tributaria la conjunción del Sistema Tributario estrechó las relaciones entre los gobiernos estatales y la federación, para abrir nuevos senderos en la ampliación en la participación. Se actualizó y se hizo más eficiente el sistema fiscal. En cuanto a la captación de los distintos ingresos del sector público se superó lo esperado.

La estructura fiscal se adecuó bajo los principios de equidad, para alentar inversión productiva, evitar distorsiones provocadas por los procesos inflacionarios, poner mayor peso en la progresividad en el Impuesto Sobre la Renta de las personas y desalentar el gasto de bienes que México no podía ni debía producir. Es decir, una reforma fiscal, redistributiva del ingreso, que agenciara recursos al gobierno, de tal forma, que quien más se hubiera beneficiado del sistema, más contribuyera. El proceso redistributivo se complementó con un esfuerzo tributario que dotó a las clases populares de alto poder adquisitivo dirigiéndolo a la producción y la regulación del mercado. *“El empresario que esté dispuesto a comprometer sus capitales... encontrará en la política fiscal una fuente adicional de estímulo”.*<sup>59</sup>

El Congreso votó por los avances dentro del proceso de la Reforma Fiscal que pretendía elevar la capacidad de respuesta del Sistema Tributario, para aumentar su participación en el ingreso nacional, contribuir a resolver las necesidades financieras del Gobierno Federal y hacerlo más equitativo. Se aprobó el Impuesto al Valor Agregado.

---

<sup>58</sup> Ibid. Pág. 9

<sup>59</sup> Ibid. Pág. 13

La Ley de Coordinación se aprobó para proporcionar a entidades federativas y Municipios una mayor colaboración en las recaudaciones globales, eliminar la doble imposición y evitar impuestos contrapuestos entre los tres niveles de Gobierno. La recaudación total se calculó en 322 mil millones de pesos, lo que representó un 18% más que el año pasado y 53% más que en 1977. La política fiscal se sustentó en tres reformas esenciales: la tributaria, la administrativa y la referente a la coordinación con las entidades federativas.

Con las reformas tributarias se modificó la concepción de los Impuestos Directos, y el Impuesto Sobre la Renta a las personas físicas, para aumentar su recaudación y base, que introdujo la idea de globalización, y la presunción de ingresos gravables en función de las erogaciones comprobables de los causantes, sin recurrir al fácil expediente de aumentar las tasas. Para evitar los efectos nocivos de la estructura tarifaria progresiva, se liberaron totalmente de Impuestos Sobre la Renta al estrato inmediato superior al salario mínimo (los que ganaban, entre 52 mil y 64 mil pesos al año en números redondos); a los que percibían 69 mil 700, los liberaron del 77%; los que ganaban hasta 93 mil, del 56%; y los que ganaban el doble del mínimo, 36% y así sucesivamente hasta llegar al 4% en los ingresos más altos. Con un sacrificio fiscal de 10 mil 650 millones, se apoyó el ingreso familiar, para equilibrar los efectos de la inflación sobre los que menos ganaban. De 1978 a 1979 la recaudación proveniente de las empresas creció en 47.7%, la de productos de capital en 54.5%, y la de los asalariados en sólo 61%.

Con la entrada en vigor del Impuesto al Valor Agregado, el primero de enero de 1980 se pudieron simplificar los procesos recaudatorios y de fiscalización para generalizar la imposición al consumo. Se resolvieron así problemas de doble tributación y de deterioro de los ingresos en Estados y Municipios. Debe destacarse que de enero a junio de ese año, y como resultado de esas reformas, las participaciones a Entidades Federativas aumentaron en casi 60%, respecto al mismo periodo del año anterior. La recaudación en el periodo enero - junio de 1980, de los Impuestos Indirectos, registró un incremento de 33.8% con relación al mismo periodo de 1979, producto, básicamente, de la eficacia del IVA para combatir la evasión.

Respecto a los Impuestos Especiales, en 1978 se sustituyeron las cuotas específicas por tasas *ad-valorem* y entró en vigor una nueva Ley del Impuesto y Fomento a la Minería y la de Valoración Aduanera, que permitió, en un periodo breve, agilizar la entrada de mercancías al país y facilitar el expedito despacho aduanero. Este mecanismo aseguró la equidad en la valorización con beneficios para el causante y el Fisco. Permitted transferencias al arancel como el principal instrumento proteccionista y combatió el contrabando y la evasión fiscal.

*“Se habló de una Reforma Fiscal en pleno proceso, que se manifiesta en la estructura, la distribución del ingreso, el aumento en la recaudación, el financiamiento de sector público y el fortalecimiento de las finanzas de los Estados y Municipios”.*<sup>60</sup> Para 1981, se previó un incremento en la recaudación federal, inferior al de 1980, como resultado de la desgravación a las personas físicas de ingresos medianos y bajos; del otorgamiento de mayores estímulos fiscales; y de la exención del Impuesto al Valor Agregado a los alimentos.

---

<sup>60</sup> Ibid. Pág. 168

Estas medidas, en conjunto, implicaron un sacrificio de 62 mil millones de pesos. La recaudación proveniente del ISR en 1980, mostró un incremento de 42.2% sobre la alcanzada en 1979. De enero a julio de ese año, llegó a 167 mil millones, 31.3% superior al equivalente de 1980. La captación de ingresos por concepto de Impuestos Indirectos fue en 1980, de 188 mil millones de pesos y representó el 27.5% de la recaudación bruta del Gobierno Federal. A partir del Primero de Enero de 1981, la canasta de alimentos quedó totalmente excluida del pago del IVA. Esto significó un sacrificio fiscal para 1981 de 25 mil millones, que se sumaron a la desgravación total del propio IVA, que desde septiembre de 1980 operó para 29 productos industrializados de la llamada canasta obrera.

*“La Reforma Política fortalecerá a la sociedad, es la manera de alcanzar ahora un nuevo consenso que nos dé fuerza para seguir”.*<sup>61</sup>

La crisis agrícola empujó a la industrial, por eso se propuso que para remediar esos problemas se debía dar un gran impulso a la agricultura y así resolver algunas contrariedades de la economía nacional. Se insistió en que la justicia del campesino era condición general de desarrollo, lo que conllevaba a la ampliación del mercado interno y a la alimentación nacional por mencionar algunos. Se asignó máxima prioridad al sector agropecuario. En resumidas cuentas se esforzaron en atender las más importantes zonas agrícolas del país, donde abundaba la marginación y pobreza, y donde existían mayores expectativas de productividad. En 1980 el crédito a la actividad agropecuaria, aumentó en 61%. Para 1981 el sector financiero puso a disposición del campo recursos crediticios por 290 mil millones de pesos. Durante los 5 años del gobierno se aprobó la entrega de 14 millones 130 mil hectáreas, con las que se beneficiaron 244 mil familias campesinas.

Como referencia durante el sexenio de LEA se esbozó una estrategia de desarrollo agropecuario y comercial que aseguraba al campo y a los campesinos darles un lugar estratégico dentro de la actividad nacional; a ésta estrategia se le denominó Sistema Alimentario Mexicano (SAM) sin embargo fue propuesto hasta 1980. La meta del SAM era la autosuficiencia en frijol, arroz, trigo y maíz. SAM dejó de ser un programa del gobierno para transformarse en tarea fundamental de la nación. Con el crecimiento demográfico, el campo sacrificado y las situaciones nacionales e internacionales se entendía que la demanda de trabajo en el campo no se resolvería con actividades agrícolas simples. Se creyó en cambio que el empleo cada vez más debía orientarse a actividades industriales. Entonces la agricultura sería base de la economía y la industria su fuerza dinámica.

Por ello el grave error fue la dependencia petrolera para la corrección de las deficiencias internas. Con este antecedente se incluyó la industrialización de los hidrocarburos como clave esencial de la infraestructura de energéticos. El gobierno mexicano se comprometía a hacer las ventas al exterior al mejor precio, mediante contratos a plazos convenidos y condiciones periódicamente ajustables, se intentó duplicar la capacidad de refinación y transporte y triplicar el tonelaje de petroquímicos.

---

<sup>61</sup> Ibid. Pág. 15

Se alcanzó la cifra récord de producción de un millón de barriles diarios de los cuales exportaron aproximadamente la sexta parte. En el período se extrajeron 496 mil millones de metros cúbicos de gas y sólo se exportaron 3 mil millones. Y aunque se sabe que el petróleo es un recurso que tarde o temprano se acabará la obligación de la administración y las futuras generaciones es la preservación de éste. La producción diaria de petróleo crudo y derivados, fue de un millón 400 mil barriles cada día, cifra superior en más de la mitad a la que se había estimado.

*“Se producirán energéticos y petroquímica para nuestro consumo y para exportación, cuanto y cuando nos convenga, según fluctuaciones de precios y circunstancias”.*<sup>62</sup>

El Ducto Nacional de gas inaugurado conduciría 180 millones de barriles, logrando el abastecimiento del energético a las principales ciudades industriales del país, propiciando, la creación de 21 mil empleos, y se logró la supresión de importaciones de combustóleo, y la reducción de su trasportación por carretera y ferrocarril. Para 1980 se producían algo más de 2 millones 300 mil barriles diarios. En el año de 1976, las reservas probadas eran de 6 mil 338 millones de barriles; para 1982 eran de 72 mil 8 millones. La relación reserva-producción fue de 55 años, mientras que en 1976 fue de 19 años.

*“El objetivo de la política en materia de hidrocarburos, no es la de convertirnos en un país exportador de hidrocarburos, sino en un país petrolero abastecedor de materias primas”.*<sup>63</sup>

Para el periodo 1977 y 1979 se crearon 1 millón 800 mil empleos, tan sólo en 79 casi 700 mil, aunque no fueron suficientes los índices de desempleo fueron menores que los de hace un lustro. El Plan Nacional de Empleo, intentó promover de ocupación a más de 2.2 millones entre 1980 y 1982, lo que significó una tasa anual de crecimiento de 4.2% para abatir la tasa de desempleo a 5.5%. Este proyecto organizó 185 programas específicos con un presupuesto de más de 300 millones de pesos para 1980.

Para financiar la industria paraestatal se buscaron distintas formas de financiamiento. El reto más importante en esos próximos diez años fue aumentar en 170% la capacidad instalada de toda la industria. Con esto se buscó darle más eficiencia y autonomía y control. En el sector paraestatal durante 1977- 1981, la inversión alcanzó la suma de 875 mil millones de pesos. Entonces fue durante los últimos 5 años que el PIB de la industria nacional en su conjunto, se elevó a una tasa casi del 9%.

En cuanto a la política de transferencias se puso mucha atención a la distribución del gasto orientado a los mínimos de bienestar, tales como vivienda, salud, y educación. Se reorientó el proceso del aparato productivo para satisfacer las necesidades de la población, incrementando no sólo los precios sino el salario de modo que no afectara a la población. En 1981 se otorgaron 11 mil 600 millones de pesos, de los cuales el 79% se destinó a la inversión y el empleo. Se crearon alrededor de 4 millones 258 mil nuevos empleos, reduciendo el índice de desempleo abierto de 8.1% a 4.5% al final de la administración.

---

<sup>62</sup> Ibid. Pág. 83

<sup>63</sup> Ibid. Pág. 249

En cuestiones educativas el 87% de los niños de la edad correspondiente tuvieron acceso a educación primaria, la educación preescolar ascendió de 15% al 35% en la demanda. Se implementaron programas de alfabetización a población que no tenía acceso a la educación. Disminuyó significativamente el índice de analfabetismo, se incrementaron los centros de estudios tecnológicos, se cuadruplicó la matrícula del sistema de educación terminal y se duplicó la educación superior.

Salud: las diversas instituciones de seguridad social incluyendo COPLAMAR, dotaron de servicios a más de 48 millones de personas, lo que correspondió a 65% de la población. Al terminar el mandato el 85% de la población del país ya contaba con atención médica que prestaban todas las instituciones.

Comercio: las nuevas tendencias internacionales empujaron a México a perfeccionar sus relaciones bilaterales y multilaterales. Para México la política internacional no sólo debía adecuarse a la de Estados Unidos, por ello reorientaron la política internacional hacia Centro América y el Caribe, aunque el mantenimiento de las relaciones con el país vecino constituyeron las bases para las relaciones con el exterior. Debe destacarse que no se ingresó al GATT.

Las medidas proteccionistas adoptadas por los países industrializados propiciaron la disminución de las exportaciones; el ritmo económico mundial era lento, el desempleo generó por lo tanto niveles de dinero y requerimiento nacionales menores. Todos estos factores: *“altas tasas de interés afuera que arrastran a las de adentro; baja el precio de las materias primas; exceso de importaciones; disminución de exportaciones; baja en el turismo externo; aumento del turismo nacional al extranjero; colocaron a nuestra economía en una situación súbita de particular vulnerabilidad”*.<sup>64</sup>

El total de las transferencias y subsidios que se otorgaron a la economía durante 1981, ascendió a 813 mil millones de pesos, 15% del PIB, y 31%, del presupuesto de la Federación.

Otra de las adversidades que enfrentó el país fue la disminución del precio del petróleo, que se vio reflejado en el detrimento de las exportaciones y lo que detuvo el crecimiento de los ingresos derivados de su exportación. El incremento de la deuda para el año 1982 ascendió a 76 mil millones de dólares, que correspondió respectivamente 20% al sector privado y 80% al sector público.

Las tasas de interés de los préstamos internacionales aumentaron drásticamente del 6% hasta el 20%; lo que afectó el pago de los intereses de la deuda pública y privada. Para el año 1981 remontó a 8 mil 200 millones de dólares. La pérdida de confianza del peso, el aumento de las importaciones, la disminución de las exportaciones, colocó a México en una situación vulnerable.

---

<sup>64</sup> Ibid. Pág. 325

La urgencia de cubrir necesidades del sector público para el pago de deudas, importaciones, bancos, etc., condujo al requerimiento de más crédito externo, con el fin de abatir presiones internas. Nuestras reservas disminuyeron, la moneda se devaluó e interrumpió el crecimiento nacional de un modo sin precedente. Se acentuó más la disminución del gasto público, se replantearon las importaciones, se acordaron tarifas del sector público, se elevaron las tasas de interés para defender el ahorro.

Los recursos derivados del petróleo se destinaron al pago de la deuda y para cubrir importaciones necesarias. Se consiguieron dólares para la ampliación de ventas de petróleo con E.E.U.U, los Bancos de los países industrializados nos hicieron un préstamo de emergencia garantizado y se reestructuró la deuda externa con la comunidad financiera.

Como México gozaba de derecho de giro, las conversaciones iniciadas con el Fondo Monetario Internacional (FMI), crearon las condiciones por las cuales podría México acceder a un préstamo por 4 mil millones de dólares; con eso se “resolvió” la crisis de liquidez de corto plazo. En el interior de México se otorgaron facilidades crediticias y fiscales a las pequeñas y medianas empresas con problemas de liquidez. Se sometió la iniciativa de Ley que convirtió al Banco de México en organismo público descentralizado del Gobierno Federal. Se nacionalizó la Banca “para terminar con la concesión de los particulares e incorporar el servicio a la nación”.<sup>65</sup>

*“La nacionalización irá compensada por los accionistas conforme al derecho, solo se revirtió la concesión. Se programará mejor lo que el trabajo y el ahorro de los mexicanos, el petróleo, otras exportaciones y el financiamiento, nos significan”.*<sup>66</sup>

*“Todavía está presente en la mente de muchos mexicanos aquella frase pronunciada un 17 de agosto de 1981 por el exmandatario: “Defenderé el peso como un perro” pero de nada sirvió ese entusiasmo ya que a las pocas semanas, el 17 de febrero de 1982, se retiró el Banco de México del mercado de cambios, el gobierno se vio forzado a declararse en moratoria de pagos y tuvo que devaluar de 22 a 70 pesos por dólar”.*<sup>67</sup>

*“Esta medida combatirá la especulación abierta e institucionalizada. Podremos manejar más racionalmente las tasas de interés y orientar el crédito a fortalecer a las empresas productivas”.*<sup>68</sup>

*“Ahora me corresponde decirle al pueblo de México que me eligió, que ha sido un privilegio servirlo, que me dio su fuerza y su innata sabiduría; que no he defraudado su confianza y que si ahora sus esperanzas no están cabalmente cumplidas, no fue porque me faltara voluntad, que toda la que tengo he puesto en la sublime empresa de serle útil”.*<sup>69</sup>

---

<sup>65</sup> Ibid. Pág. 340 párrafo uno inicio.

<sup>66</sup> Ibid. Pág. 340 párrafo uno fin.

<sup>67</sup> [http://www.economia.com.mx/devaluacion\\_con\\_lopez\\_portillo.htm](http://www.economia.com.mx/devaluacion_con_lopez_portillo.htm)

<sup>68</sup> Ibid. Pág. 341

<sup>69</sup> Ibid. Pág. 344



En México durante este sexenio se observaron las debilidades creadas en administraciones anteriores la situación del exterior provocó que éstas fuesen más evidentes y de mayor impacto. Se pasó de la administración de la abundancia a una crisis de liquidez; esto se manifestó en el cierre del sexenio donde la ruptura con los sectores financieros se hizo explícita. El gobierno tendría la rectoría del sector bancario, una condición que no sería aprovechada por el siguiente presidente.

### **1.3.3 Sexenio 1982-1988. La administración de Miguel de la Madrid Hurtado.**

El gobierno de Miguel de la Madrid comenzó bajo dos marcos de referencia: el primero que hacía referencia al mandato electoral del 4 de julio de 1982, y el segundo aunado a la situación crítica en la que vivía el país y que por supuesto debía ser atendida. Inició su mandato el primero de Diciembre en medio de la debacle internacional.

Las debilidades más importantes que debían desarrollarse para transformar al país fueron el empleo, la inflación y el desarrollo sostenido. El gobierno explicó las razones por las que se desarrolló la crisis. La situación ante la que se enfrentaba México fue: la hiperinflación, el desempleo, el creciente déficit público, la deuda externa, la suspensión del pago de la deuda, la devaluación del peso 6 veces, el agotamiento de las reservas internacionales, la pérdida de la soberanía monetaria, todo esto aunado a la inestabilidad internacional por mantener la dinámica comercial. La baja en la demanda y en los precios del petróleo y el alza en las tasas de interés afectó severamente. Se planteó embestir la raíz de los problemas nacionales, mediante cambios cualitativos derivados de siete criterios básicos para transformar la calidad de las estructuras del país.

Se promovió la Ley de Planeación, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Reforma Constitucional del Derecho a la Vivienda, se promovió una Nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca de Crédito, la restructuración del artículo 115 de la Constitución, así como varias Reformas al Código Civil, por mencionar algunas. Promovidas estas leyes se contó con verdaderas bases jurídicas en función de derecho para que a través de las instituciones, pudiera abatirse la crisis y poder ejecutar el proceso de cambio cualitativo. Se iniciaron los trabajos para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1983 -1988. En este se buscaron tener compromisos explícitos hacia el país para poder definir la estrategia de desarrollo. Este plan se *“centró en dos líneas de acción: la reordenación de la economía para enfrentar la crisis, y una política de cambios estructurales para propiciar transformaciones de fondo en el aparato productivo y distributivo, y en los mecanismos de participación social en el mismo”*.<sup>70</sup>

Uno de los cambios más importantes durante su administración fue la consideración de la Reforma Jurídica como estrategia del desarrollo integral, fortaleciendo al Poder Judicial. Durante el mandato se reiteró que en la consolidación democrática se abrieron y conservaron diversas formas de expresión con la preservación de la manifestación de las ideas. Se definió la política de comunicación social y compromisos en el PND.

---

<sup>70</sup> <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-16.pdf> Pág. 72

*Renovación moral* se le denominó a la manera en que México debería supeditar todo interés personal y de grupo, para poder garantizar la eficacia y el correcto comportamiento de los servidores públicos. Se intentó modificar la organización administrativa del Estado con el objetivo de controlar la capacidad de gestión en el cumplimiento con la honestidad, eficiencia y racionalidad en el quehacer del gobierno. Debido a ello se promovió la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Regulando el manejo de los recursos públicos en el que intervienen los funcionarios. La modernización y la moralización de los cuerpos policíacos fue uno de los principales objetivos del mandato. La acción más trascendental fue el saneamiento de cuerpos policíacos sin razón jurídica.

Política exterior: la política exterior mexicana se basó en la defensa y promoción de los intereses de México, procurando crear relaciones con los Jefes de Estado para abrir diálogo entre las necesidades y aspiraciones comunes. Se dialogó con Estados Unidos sobre la necesidad de tener mayor intercambio comercial. Para el gobierno el comercio internacional y los flujos financieros podrían vincularse a la reactivación nacional; partiendo de la necesidad de financiamiento que permitía crecer y pagar. Al comercio exterior se le designó el fomento a las exportaciones no petroleras, mayores negociaciones comerciales y la racionalización en la protección.

Al haber concluido las discusiones y obtener la opinión de senado sobre el ingreso Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en noviembre de 1986 se iniciaron las gestiones del ingreso de nuestro país al mismo. El ingreso al GATT destacó la posibilidad de participar como miembro pleno en las negociaciones comerciales multilaterales, con el objetivo de ampliar el comercio y evitar las prácticas desleales en el intercambio.

Programa Económico: los desafíos a los que se enfrentó México fueron decisivos en los programas de política económica por la magnitud y gravedad de los mismos. La urgencia de un ajuste económico para enfrentar la crisis inevitablemente tuvo consecuencias sociales. Para la administración fue de suma importancia acelerar la descentralización, aumentar la competitividad del aparato nacional y fortalecer las finanzas públicas. El Programa Inmediato de Reordenamiento Económico constituyó la respuesta para enfrentar la crisis; acciones que estuvieron destinadas a combatir la inestabilidad cambiaria, a resguardar el empleo, el consumo básico y la inflación.

Política Presupuestal: con el propósito de disminuir el déficit se ajustó el gasto y se fortalecieron los ingresos. *“La reducción propuesta, como proporción del producto nacional, es de 18 % en 1982 a 8.5 este año”.*<sup>71</sup> *“A julio, el déficit total del sector público se estimó inferior a 500 mil millones de pesos, que representa 33% de la meta anual y una reducción en términos reales respecto a 1982 de 64 %”.*<sup>72</sup> Decididos a asignar mejor los recursos y a utilizar el gasto al máximo, el gasto se mantuvo dentro de lo programado. Aunque se mantuvo una alta restricción de recursos, no se descuidaron los programas de inversión de apoyo al empleo y a la generación de divisas y ahorro.

---

<sup>71</sup> Ibid. Pág. 19 párrafo uno

<sup>72</sup> Ibid. Pág. 19 párrafo dos

Política Financiera: la reducción del déficit no fue solo vía restricción de gasto. El aumento del ahorro fue fundamental en materia de política financiera, debido a la importancia que ésta tenía sobre la recuperación y el crecimiento del país. Para retener el ahorro interno y fortalecer la intermediación financiera se tuvo que realizar una política flexible y realista de tasas de interés. El primero de diciembre el presidente asumió la responsabilidad sobre la Nacionalización de la Banca, garantizando el ahorro de la sociedad, el manejo y su canalización a las prioridades nacionales. Para poder concluir la indemnización se planteó el compromiso de pago a los antiguos propietarios mediante bonos gubernamentales a diez años de plazo, para después iniciar el programa de reorganización gradual del sistema bancario mexicano.

*“Para aumentar la captación bancaria, se aplicó una política de tasas de interés que ofreció rendimientos reales a los ahorradores, lo que propició una mayor canalización de recursos a los sectores sociales y privado”.<sup>73</sup>*

Se terminaron prácticamente los compromisos de la nacionalización bancaria. Continuaron las fusiones de instituciones para el fortalecimiento de bancos multiregionales, nacionales y regionales. En el tema de la deuda; el servicio de la deuda externa mexicana se suspendió a finales de 1982. El monto total ascendió a 87,400 millones de dólares. El 46% de la deuda debía pagarse, según lo pactado, en un plazo no mayor de tres años, y 27% durante 1983. Dadas las circunstancias nacionales la deuda externa era impagable.

México inició rápidamente las negociaciones dada la gravísima situación; para intentar reestructurar el monto de la deuda externa, con las condiciones del Fondo Monetario Internacional, con la ayuda de 42 países acreedores y aspirar a obtener un arreglo con 643 bancos privados que prestaron el dinero. Lo negociado principalmente en cuanto a plazo se reestructuró a cargo del sector público y a favor de los bancos comerciales extranjeros. Se redujeron los costos y se pactó un plazo de 14 años. El crecimiento de la deuda por tanto intentó ser racionalizado mediante el manejo sensato, aunque se siguiera complementando con crédito externo.

Política Fiscal: en la reordenación de las finanzas públicas se sometió al Congreso de la Unión la importancia en el fortalecimiento de los ingresos. Una de las medidas más destacadas fue la reforma fiscal. Se modernizó y actualizó el sistema recaudatorio; de manera que se pudiera repartir más equitativamente la carga fiscal. Se imprimió progresividad y equidad a la tributación directa, perfeccionando métodos de fiscalización y globalización de los ingresos de las empresas y personas físicas. A los contribuyentes con ingresos anuales superiores a cinco veces el salario mínimo se les instauró una sobretasa del 10% y una desgravación de la tarifa a los sectores más bajos. Con estas acciones se intentó que los grupos de mayores recursos contribuyeran con una proporción mayor a los costos de ajuste. El elemento principal de la Reforma Fiscal, en materia de los ingresos de capital fue la eliminación de anonimato en la tenencia de acciones y otros títulos, lo que condujo a un Sistema Tributario más equitativo, eliminando una de las principales fuentes de evasión. La tasa general del IVA se aumentó del 10 al 15%.

---

<sup>73</sup> Ibid. Pág. 128

Los bienes y servicios de lujo fueron gravados a una tasa del 20%, mientras que en la renta de casa habitación y los alimentos se mantuvieron la exención, y a la mayoría de los alimentos industrializados y medicinas se les redujo la tasa.

*“Así, la mitad del consumo de las familias de bajos ingresos quedó exento del pago de este impuesto”.<sup>74</sup>*

Se incrementaron las tarifas y precios del sector público, eliminando los subsidios que provocaban una mayor concentración de la riqueza y el ingreso. Se buscaron modalidades de financiamiento más justo y sano, a través de impuestos, tarifas y precios para no debilitar la capacidad de producción y no retroalimentar la inflación. Con la Política Fiscal y las estrategias se fortalecieron los ingresos públicos, para así poder hacer frente al financiamiento de los programas.

*“Ello ha sido compensado por mayores ingresos en otros rubros, principalmente en Impuesto Sobre la Renta y en Ingresos por Ventas Internas y Externas del Petróleo”.<sup>75</sup>*

Durante 1984 se continuó con una política de moderación tributaria. No se aumentaron los impuestos sino sólo hubo ajustes. Los estímulos fiscales fueron controlados con criterios de cabal austeridad y selectividad. Durante 1984 y 1985 no se elevaron las tasas impositivas. En el paquete fiscal de 1986 se desgravaron algunas tarifas, los estratos de ingreso medio y alto fueron los que resintieron más las adecuaciones. La miscelánea fiscal permitió generar impuestos adicionales por aproximadamente 200 mil millones de pesos. Se descentralizaron las funciones de recaudación fiscal hacia el interior de la república, por lo que se fortalecieron las haciendas de las entidades federativas y el Sistema Tributario. A los contribuyentes de ingreso medio y alto se les estableció una carga impositiva, temporal y progresiva al ISR con el fin de aportar más.

Aunque el Código Fiscal de la Federación sufrió algunas modificaciones, demostró que se mejoraron los mecanismos de control y vigilancia en materia de cumplimiento y se depuraron. Los estímulos fiscales aprobaron incentivos temporales a las nuevas inversiones específicamente a la inversión tecnológica y la de desarrollo científico. Los consorcios de exportación gozaron del régimen de tasa cero al impuesto al IVA por el concepto de ventas que realizaban.

Los objetivos de la reforma fiscal de 1987 fueron: *“romper el círculo vicioso en que la inflación atrapó a los ingresos públicos; propiciar el cambio estructural”*.<sup>76</sup> Para ello debían eliminar los sesgos en contra de la inversión productiva y de la capacitación de las empresas que viciaban al Sistema Tributario anterior; restituir la equidad tributaria, y combatir la evasión. Debido a los programas de modernización, simplificación fiscal y desconcentración *“los ingresos pasaron de 28.8% del producto en 1986 a 31.3% en 1987”*.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> Ibid Pág. 21 párrafo uno

<sup>75</sup> Ibid Pág. 21 párrafo cuatro

<sup>76</sup> Ibid. Pág. 328 párrafo 3 inicio

<sup>77</sup> Ibid. Pág. 328 párrafo 3 final

Los ingresos provenientes del ISR aumentaron 11.9% en términos reales en 1988. La recaudación proveniente de las empresas creció 29.8% real en ese mismo lapso. El IVA tuvo un aumento poco significativo del 4% real en 1988.

Precios y abasto: mantener el control de precios en los bienes y servicios es lo que el gobierno propuso controlar. El Programa para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico, apoyó el poder adquisitivo del salario en el corto plazo, en el mediano plazo se racionalizaron las fases y servicios de abasto. Así durante 1983 la inflación descendió a 5% aproximadamente en julio cuando en 1982 la inflación ascendía de 30 a más de 100%.

*“El objetivo es que los precios aumenten cada vez menos y esto lo estamos logrando”.*<sup>78</sup>

Industria y Comercio Exterior: la exportación fue la tarea de más alta prioridad. El Programa de Desarrollo Industrial y Comercio Exterior, intentó elevar el grado de articulación de la industria, así como el mejoramiento de la competitividad. Las exportaciones no petroleras como política prioritaria fueron apoyadas por el gobierno. Con base en ello, se continuó el tipo de cambio realista para activar e impulsar la actividad exportadora. El Programa de Fomento Integral a las Exportaciones, incluyó la reducción de los trámites administrativos. Unos de los cambios estructurales más relevantes fue el impulso a las exportaciones no petroleras a causa del detrimento en la generación de divisas por concepto de exportaciones petroleras. Se puso en marcha el Programa Nacional de Energéticos.

*“La extracción de petróleo es ligeramente superior a 2 millones 700 mil barriles diarios y los trabajos de exploración han permitido conservar las reservas probadas de hidrocarburos prácticamente en los mismos niveles de 1982”.*<sup>79</sup>

*“Estamos empeñados en hacer de las entidades del sector energético un ejemplo de eficiencia y de productividad para beneficio del pueblo de México, que es su dueño”.*<sup>80</sup>

*“En 1984 PEMEX cubrió el 85% de sus gastos totales con recursos propios - en 1982 esa proporción era del 61%-, incrementó su reserva patrimonial 11 veces, elevó su patrimonio respecto a los activos totales de 25% a 57%, y de diciembre de 1982 a la fecha ha reducido su deuda externa en 3,500 millones de dólares”.*<sup>81</sup>

En una reunión realizada en Cancún con el presidente de Venezuela, se unieron esfuerzos por defender los intereses en el mercado internacional de petróleo; para convocar a los países productores a sumar esfuerzos y proponer la estabilidad del mercado.

---

<sup>78</sup> Ibid. Pág. 25

<sup>79</sup> Ibid. Pág. 143 párrafo 7

<sup>80</sup> Ibid. Pág. 143 párrafo 8

<sup>81</sup> Ibid. Pág. 144

Empresa Pública: el PND dio prioridad a los bienes de capital, a ramas de interés nacional y a insumos estratégicos para defender a la población de menores ingresos. Sin pretender estatizar la economía, el gobierno requirió equilibrar la actividad de los particulares y la del Estado, con el reto de una mejor administración. La empresa pública fungió como instrumento efectivo con el que contaba el gobierno, en cambio el sector paraestatal creció de forma desregulada y cumplió parcialmente con los objetivos económicos y sociales trazados.

La administración *“reconoció la necesidad de depurar al sector público a fin de reestructurarlo y fortalecerlo, consolidando de esta manera la capacidad de rectoría económica del Estado.”* Ordenaron *“la fusión, liquidación y transferencia, o venta de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos que comprenden a 482 entidades no estratégicas ni prioritarias, de las 1,155 que integraban el sector público a fines de 1982”*.<sup>82</sup>

Desarrollo Rural: el gobierno buscó darle mayor bienestar de la población campesina, como estrategia para conciliar el aumento en la producción. Ante los rezagos se otorgó seguridad jurídica a la tenencia de la tierra, la realización de la una Reforma Agraria y el aumento de los apoyos a la producción articulando las actividades agrícolas con otras. Se elevaron los precios de garantía como el trigo (en 103%), la cebada (en 180%) y el maíz (en 81%) con el afán de promover la producción y aumentar las retribuciones campesinas.

Crecimiento económico, empleo y salarios: *“El desempleo abierto subió en 1982, de 4 a 8%”*.<sup>83</sup> Mediante el Programa Inmediato de Reordenación Económica fue posible abatir el desempleo. El programa logró que en 1983 se obtuviera una ligera recuperación, misma que se reflejó en el número de 141 mil asegurados al Instituto Mexicano del Seguro Social. Las empresas productivas con problemas de liquidez o de endeudamiento excesivo con el exterior estuvieron apoyadas a través del Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA). Para 1984 se estableció en 60%, el déficit, sólo se redujo a 7.2% del PIB en vez de 6.5%. Se modificó el tipo de cambio controlado para incitar las exportaciones y nuevos desequilibrios.

Educación y Cultura: *“La propuesta de descentralización en la educación supone efectuar cambios en los programas; en los métodos de enseñanza, aprendizaje, en la estructura de ciclos de estudios y en las escuelas, etc.”*.<sup>84</sup> La demanda de la población para el mejoramiento en la calidad de la enseñanza se reflejó en la implementación de la *“Revolución Educativa”* como herramienta dinámica en la transformación de métodos, recursos y conceptos educativos. Esta revolución tuvo como propósito extender el acceso a los servicios educativos a los mexicanos, favoreciendo primordialmente a los menos favorecidos.

Política Regional: la descentralización de la vida nacional fue pivote estructural durante el gobierno de Miguel de la Madrid. Se intentó hacer un proceso de descentralización administrativa, cultural y política que diera una sana estructura económica.

---

<sup>82</sup> Ibid. Pág. 131

<sup>83</sup> Ibid. Pág. 133

<sup>84</sup> Ibid. Pág. 41

Los objetivos de la descentralización se basaron en tres aspectos: el impulso a las transferencias de áreas operativas y de servicios a los gobiernos de los estados, la reubicación de personal y oficinas afuera de la ciudad y desconcentración de facultades y decisiones a las representaciones federales. La descentralización no solo como traslado de personal sino como *“como la transferencia de facultades y funciones a los lugares en que la población demanda que se tomen las decisiones”*.<sup>85</sup> No se logró ya que únicamente se mudó el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Política de Ingresos: la política de ingresos fue desarrollada para disminuir el gasto y aumentar el ingreso por medio de impuestos, tarifas y precios. Los mexicanos tenían la obligación de contribuir para los gastos públicos de manera ajustada y ecuaníme. Al intentar aumentar la capacidad recaudatoria mediante el combate a la evasión se vieron mejoras sustanciales en la administración tributaria. Para no perjudicar a los trabajadores se ajustaron tarifas impositivas. Con los incentivos fiscales a las empresas se buscó iniciar el crecimiento y reactivación de la economía.

Política de Gasto Público: la reducción del gasto fue inevitable debido al gran desequilibrio entre el ingreso y el gasto, aún con el incremento en los ingresos. No se menguó la participación del gasto en desarrollo social. Se propuso continuar el restablecimiento del presupuesto, para contener la participación del gasto corriente y aumentar el gasto de inversión.

Las finanzas públicas permitieron elevar el ahorro y disminuir la dependencia del endeudamiento. En 1985 la inversión pública disminuyó en 40% y el gasto corriente en 16%. *“Así, entre febrero y julio se han determinado reducciones al gasto público por aproximadamente 850 mil millones de pesos”*.<sup>86</sup> En el proceso de reestructuración del presupuesto; disminuyó el gasto superfluo, las transferencias y subsidios y racionalizaron las áreas administrativas.

Sin lugar a dudas a Miguel de la Madrid Hurtado le tocó el peor momento económico en la historia del país, todos los factores en contra, internos y externos. A pesar de lo duro de las circunstancias, la administración fue capaz de implementar modificaciones a las leyes que promovieron cambios fiscales que le permitieron paliar la coyuntura. Entre estas medidas se destacó el FICORCA y las tasas impositivas que generarían una posterior estabilidad de precios.

#### **1.3.4 Sexenio 1988-1994. La administración de Carlos Salinas de Gortari.**

En el sexenio de la administración de Carlos Salinas de Gortari, se planteó un cambio de modelo, teniendo como estrategia el impulso vía la modernización. Ésta fungió como el instrumento para poder modificar la manera de organización del país, cuyo objetivo fue generar riqueza y distribuirla equitativamente, teniendo como metas el fortalecimiento del mismo mediante la democracia y los principios de la justicia social.

---

<sup>85</sup> Ibid. Pág. 182

<sup>86</sup> Ibid. Pág. 128

Lo que se conocería durante el sexenio como el Liberalismo Social. Esta innovación, se encaminó hacia una modernización con tintes nacionalistas e incluso populares.

Se propusieron tres acuerdos nacionales para modernizar al país:

- La recuperación económica.<sup>87</sup>
- El mejoramiento productivo general.<sup>88</sup>
- La ampliación y consolidación de la vida democrática.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se planteó la manera en que el Estado y la sociedad debían ser organizados para alcanzar dicha modernización. Salinas, en sus informes, siempre señaló la coyuntura que atravesaba México, puntualizando que, las acciones del Estado propiciaron una baja capacidad de reacción, frente a las demandas sociales y a la circunstancia económica. Por ello, se llevó a cabo una reforma integral del Estado; ésta reforma intentó dotar al gobierno de instrumentos que ayudaran en el cumplimiento de los propósitos, planteados anteriormente.

*“Un Estado que no tiene la capacidad para atender las demandas sociales fundamentales de su población, tampoco tiene la fortaleza para participar en la defensa cabal de la soberanía de la nación”.*<sup>89</sup>

Debido a las características la administración pública con carácter nacional y popular, el gobierno mantuvo la continuidad del programa de desincorporación de las denominadas empresas públicas “no estratégicas”. Con tal medida, el gobierno contó con recursos económicos y financieros que encaminaron los esfuerzos públicos hacia la senda del desarrollo económico. Es de señalarse que nunca se discutió sobre quién fue más apto para administrar los recursos, si el sector privado o el público; sin embargo, en el discurso hacia el que se dirigió la Reforma del Estado fue solucionar a favor de la sociedad, *“el dilema entre propiedad que atender o justicia que dispensar; entre un Estado más propietario o un Estado más justo”.*<sup>90</sup> En el proceso de modernización y la Reforma del Estado se efectuaron una serie de medidas que se exponen a detalle.

Primero, se planteó una defensa de la soberanía y promoción de los intereses nacionales en el exterior. Aunado a esto, mediante la política exterior se buscó el uso de herramientas como las relaciones bilaterales, la diplomacia y la activa promoción de los intereses mexicanos en los foros multilaterales.

En 1989 se sostuvieron diversas entrevistas con Jefes de Gobierno o de Estado que dejaron muestra de la anterior. Durante la administración se persiguieron nuevas maneras para poder relacionar a México con otras naciones como Guatemala y Belice, Cuba, y Estados Unidos.<sup>91</sup>

---

<sup>87</sup> Mediante la estabilidad de precios.

<sup>88</sup> Buscando un incremento del ingreso familiar

<sup>89</sup> <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-17.pdf> pág. 29

<sup>90</sup> Ibid. Pág. 30

<sup>91</sup> De igual modo, se puede destacar el combate activo al narcotráfico para proteger la salud de las familias mexicanas. La destrucción de plantíos de marihuana y amapola se incrementó paulatinamente, por el trabajo de las Fuerzas Armadas



A invitación del Presidente norteamericano, George Bush, el gobierno mexicano logró el ingreso, seguro y amplio, de los productos al mercado norteamericano, destacando principalmente los sectores siderúrgico y textil; para luego, abatir las barreras no arancelarias para los sectores prioritarios. Los resultados iniciales de este acuerdo fueron más empleos y más inversiones. La diversificación de las estrategias se basó en las relaciones hacia el exterior, se buscaron nuevas reglas de competencia global y se incrementó la participación en el mercado mundial. El Foro Nacional de Consulta organizado por el Senado de la República reconoció la importancia de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos. Una acción fundamental para el gobierno fue la ampliación de la vida democrática.

*“En el marco de la Constitución de la República, el acuerdo para la ampliación de nuestra vida democrática orienta la acción política del gobierno”.*<sup>92</sup>

Salinas se propuso custodiar el Estado de Derecho, para con ello, combatir la delincuencia. Esto implicó reforzar las instituciones encargadas de la seguridad profesionalizándolas y dotándolas de los medios necesarios. Para mejorar la Gestión Administrativa sobre todo en materia de evaluación, control y fiscalización, se mejoraron las labores preventivas que buscaron asegurar el manejo eficiente y honesto de los recursos.

Recuperación Económica con Estabilidad de Precios: Se apostó a que la estabilidad de precios facilitaría el crecimiento económico permanente y justo. El índice de precios al consumidor se redujo de casi 200% en diciembre de 1987 a 17.3% en septiembre de 1989, nivel más bajo de la década. La meta de crecimiento esperado durante el periodo fue de 1.5% y una tasa de 2.5% a 3% en términos reales. Las finanzas públicas se rigieron con base a los más altos márgenes de disciplina, en cambio el PND no fue adecuadamente promovido. El Plan Nacional de Desarrollo preveía un crecimiento del 6% anual para finales de la administración. No se consiguió.

*“En 1989 el Producto Interno Bruto aumentó poco más de 3%”.*<sup>93</sup>

*“En 1989, redujimos el déficit fiscal a la mitad. Se esperó que para 1990 se redujera el déficit fiscal a cerca de 1 % del Producto Interno Bruto”.*<sup>94</sup>

*“Sin equilibrio en las finanzas públicas no habría estabilidad permanente de precios”.*<sup>95</sup>

Para la primera mitad de 1990 el déficit financiero público se redujo en un 60%, en parte gracias al proceso de desincorporación de empresas paraestatales además hubo una disminución de las tasas de interés como resultado de la renegociación de la deuda y baja en la inflación. Con la necesidad de combatir la inflación y la renegociación de la deuda, el gasto público se conservó constante. La reducción de las tasas de interés y la selectividad en la asignación del gasto público permitió que fuera posible la disminución de déficit y el aumento en gasto en las actividades de prioridad social.

---

<sup>92</sup> Ibid. Pág. 35

<sup>93</sup> Ibid. Pág. 103. Segundo párrafo.

<sup>94</sup> Ibid. Pág. 103. Tercer párrafo.

<sup>95</sup> Ibid. Pág. 40

El Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, vigente hasta el 31 de diciembre de 1991, permitió la reducción del desliz del tipo de cambio de 80 a 40 centavos en promedio por día. Con la mejoría en las perspectivas de la economía, las tasas de interés descendieron considerablemente. En 1991 incrementó el ahorro y disminuyó el crédito satisfactoriamente. En 1994 la inflación se situó en 7% aproximadamente, lejos de la tan alarmante inflación histórica de 180% en febrero de 1988. Para el año 1994 se esperó una tasa de crecimiento de la economía de casi 3 %.

*“El monto de las reservas internacionales en el Banco de México alcanzó 16 710 millones de dólares ”.*<sup>96</sup>

El precio internacional del petróleo se fortaleció. Crecieron las exportaciones no petroleras más de 8%. Aunque se mantuvo el dinamismo por la apertura comercial, las importaciones tuvieron ritmos elevados pero no alarmantes, así el crecimiento de las importaciones descendió del 50% en enero a 14% en julio de 1990. Las reservas internacionales ascendieron a 7 324 millones dólares y se pudo respaldar el peso en los mercados cambiarios.

A Pedro Aspe Armella Secretario de Hacienda se le asignó la renegociación de la deuda externa bajo las siguientes premisas:

- Abatir la transferencia de recursos a niveles compatibles con las metas de crecimiento;
- Disminuir la deuda histórica acumulada;
- Asegurar recursos por un periodo que eliminara la incertidumbre de las negociaciones anuales, y,
- Reducir el valor de la deuda y su relación con el producto nacional.

Gracias a los apoyos y presiones del Banco Mundial, El Fondo Monetario Internacional y el Club de París México consigue una restructuración. Los bancos aceptaron las razones técnicas de los negociadores. *“Se acordaron tres fórmulas: reducción del saldo en 35%, o tasa de interés fija en 6.25%, o recursos frescos por cuatro años”.*<sup>97</sup> El arreglo fue suficiente para disminuir las transferencias de recursos al exterior y poder volver a crecer, aunado a otra posición favorable de México interna y hacia el mundo. Disminuyeron las tasas de interés en 20 puntos, equivalente a 5% de ahorro del producto nacional en el servicio de la deuda interna y la Inversión Extranjera Directa comprometió proyectos por aproximadamente dos mil millones de dólares. Los recursos liberados por la renegociación de la deuda sirvieron para posibilitar un mayor ahorro interno.

*“Con la firma del acuerdo de restructuración de nuestra deuda externa, el 4 de febrero de 1990, 43% de deuda elegible se orientó a la opción de quita del principal; 47% a la disminución de intereses, y del resto derivarán aportaciones de dinero nuevo. La negociación cumplió con los requisitos que fijamos”.*<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Ibid. Pág. 166

<sup>97</sup> Ibid. Pág. 41

<sup>98</sup> Ibid. Pág. 104,105

*“Se han abatido transferencias netas al exterior. El valor económico de la deuda histórica acumulada se ha reducido en más de 20 mil millones de dólares”.<sup>99</sup>*

Con la intención de aumentar el ahorro para la inversión, se propuso la modernización financiera, para que la banca pudiera crear nuevos instrumentos y así competir eficientemente por la captación del ahorro. En 1990 el ahorro de la población en las instituciones financieras alcanzó casi un 40%. México necesitaba en aquel momento un sistema financiero más moderno ya que no fueron suficientes los recursos canalizados del crédito para la inversión productiva.

La mayor modernización ejercida durante el mandato del presidente fue la del campo mexicano. Los antecedentes presentaron que del periodo 1965-1989 la superficie cosechada aumentó 12%, y el hato ganadero en 45%, mientras que las presiones demográficas prácticamente se duplicaron, condición que permanece. *“La productividad está prácticamente estancada y los subsidios al sector pesan considerablemente en el presupuesto federal”.<sup>100</sup>*

El deterioro del campo tuvo que ser puntualmente analizado y para que se pudiera revertir, el reto de la administración fue la seguridad jurídica de la tierra consolidando el proceso de reparto y resolviendo impedimentos legales. *“Se han entregado 141 mil certificados de derechos agrarios vinculados con las tres formas constitucionales de propiedad de la tierra”.<sup>101</sup>*

Esta reforma decidió enfocar sus esfuerzos en el apoyo a la producción, al manejo del crédito y de los fertilizantes, para promover y defender a las organizaciones campesinas. Se pactaron 78 convenios para desarrollo en infraestructura, transformación agroindustrial, producción primaria y capacitación.

Los energéticos mantuvieron una intensa actividad. El programa de PEMEX expresó la necesidad de mantener los niveles de reservas a fin de evitar el deterioro de la plataforma de producción, y ajustar las exportaciones a las necesidades de la nación, orientado a explorar, explotar, transformar y distribuir equilibradamente. Los petroquímicos representaron una actividad estratégica por lo que se trabajó vigorosamente para elevar la productividad. En 1990 se hizo notoria la inestabilidad de los precios del petróleo, por lo que promovieron la estabilidad del mercado petrolero y el nivel razonable de los precios.

Ante la incertidumbre de la guerra del Golfo Pérsico, el precio del petróleo aumentó, el gobierno mexicano anticipó que al solucionarse el conflicto el precio disminuiría. Intuitivamente desplegaron 3 pasos importantes ante el desequilibrio:

- Se calculó un precio estimado del petróleo equivalente a la mitad del que se observó en el mercado;
- Se adquirieron opciones en futuros de petróleo para garantizar los ingresos proyectados,
- Casi en su totalidad se decidieron canalizar los recursos provenientes de la privatización al Fondo de Contingencia.

---

<sup>99</sup> Ibid. Pág. 105

<sup>100</sup> Ibid. Pág. 42

<sup>101</sup> Ibid. Pág. 42

El Control estatal de los *hidrocarburos* y su suministro eficiente fue a lo que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari puso mayor atención. PEMEX sufrió un proceso de descentralización en responsabilidades y funciones, edificándola como industria petrolera eficiente. Con nuevos yacimientos descubiertos las reservas probadas de hidrocarburos se situaron en 65 mil millones de barriles. La producción nacional de crudo fue de un promedio de 2.7 millones de barriles diarios durante 1993, en cambio la mezcla mexicana de exportación registró un precio promedio de 13.80 dólares por barril.

En el periodo se promovieron co-inversiones y concesiones de obras públicas por la urgencia en invertir en infraestructura básica. Se licitaron 15 proyectos, con lo que se incrementaron mil kilómetros de autopistas en esos años. Se modernizó el sistema marítimo portuario. Se destacó el puerto de Progreso y la reconstrucción del muelle en Cozumel.

*“Se fomentará la competencia en los servicios de valor agregado tal como la teleinformática, la inversión en investigación y desarrollo tecnológico y la telefonía celular”<sup>102</sup>, áreas más destacadas del proceso de modernización el cual emprendió México.*

La política de promoción industrial buscó que la planta nacional se modernizara para que pudiera enfrentar la apertura comercial.

*“La productividad de la mano de obra en la industria manufacturera se incrementó en un 19%”<sup>103</sup>*

La previsión social y los aspectos laborales se desarrollaron cabalmente durante el mandato de la Administración, se priorizó el impulso al Servicio Nacional de Empleo, y se reforzaron los programas relativos a la capacitación y adiestramiento. El salario mínimo aumentó 8% en enero y 6% en julio de 1989, lo que reflejó el freno a la caída de los salarios reales, asociada a la mayor estabilidad de precios.

*“La educación es condición insustituible de la modernización económica y social”<sup>104</sup>*

La descentralización educativa brindó a los gobiernos estatales facultades reales dentro del Sistema Educativo Nacional. Se puso en marcha el programa para abrir una nueva etapa en la educación de México, establecidas esas acciones trató de alcanzar la primaria universal como propósito modernizador. Comprometido a impulsar la investigación científica y el desarrollo tecnológico se creó el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Contribuyendo a distribuir cualquier manifestación cultural. El programa para la Modernización formuló estrategias para cada entidad federativa. Los servicios del Sistema Educativo Nacional se desarrollaron en todo el país. Cabe destacar que se incrementó en 8% anual la matrícula de educación preescolar indígena.

Referente a programas asistenciales, Conasupo comenzó cambios estructurales atendiendo y mejorando el sistema de distribución de granos. Estos esfuerzos se emprendieron con el afán de garantizar el abasto y la regulación del precio de los productos básicos.

---

<sup>102</sup> Ibid. Pág. 45

<sup>103</sup> Ibid. Pág. 312

<sup>104</sup> Ibid. Pág. 48

La descentralización de las tiendas y almacenes garantizaban que los recursos no se desviarán. El suministro social de leche aumentó 8%, hubo un incremento del 38% en los desayunos escolares que distribuía el DIF.

*“El Poder Ejecutivo a mi cargo recogió el principio de Solidaridad por ser una propuesta de trabajo nacida y recreada en la misma sociedad”.*<sup>105</sup>

Puesto en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) se propuso luchar contra la pobreza extrema, llegando a todos los estados de la república, aplicándolo a más de 44 mil obras de alimentación, salud, infraestructura, abasto y apoyo a proyectos productivos durante 1989. El programa integró propuestas de trabajo de toda la sociedad, en la promoción de la participación organizada.

Estas fueron las cuatro principales acciones con las que contó el programa:

- Las iniciativas de las comunidades: *“Recogemos las demandas que se convierten en proyectos que -por modestos que parezcan- elevan su bienestar”.*<sup>106</sup>
- La plena y efectiva participación y organización en todas las acciones del Programa: *“Las comunidades aportan recursos e influyen en las decisiones, en la ejecución y en la evaluación de las obras, creando una verdadera contraloría social”.*<sup>107</sup>
- La corresponsabilidad: *“El Programa no ofrece nada gratuitamente”.*<sup>108</sup>
- La transparencia, la honestidad y la eficiencia en el manejo de los recursos: *“El Programa opera con recursos presupuestales en el marco del combate estricto a la inflación”.*<sup>109</sup>

*“Las acciones del Programa Nacional de Solidaridad se conciben como inversión en infraestructura física y social”.*<sup>110</sup>

México recuperó aparentemente la estabilidad económica y transformando sus estructuras vía una política económica agresiva, a un sistema fiscal rígido, a la reducción de la deuda, un estricto control del gasto público, a la apertura comercial y a la privatización de sectores económicos antes prioritarios del gobierno.

Para el primer semestre de 1991 el crecimiento se colocó casi en 5% anual. La venta de Teléfonos de México y los Bancos ayudaron sustancialmente en un superávit fiscal aproximado a 10 billones de pesos.

*“El gasto presupuestal se redujo 16% real en relación al primer semestre de 1990. Dentro de este gasto, destaca la reducción real de casi 50% del destinado al servicio de la deuda pública”.*<sup>111</sup>

En apoyo a la pequeña y mediana empresa el gobierno dispuso, en 1991, un programa de apoyo ofreciendo crédito, tasas accesibles, asesoría tecnológica, administrativa y comercial a más de 50 mil pequeños empresarios del país.

---

<sup>105</sup> Ibid. Pág. 51

<sup>106</sup> Ibid. Pág. 114. Primer párrafo

<sup>107</sup> Ibid. Pág. 114. Segundo párrafo

<sup>108</sup> Ibid. Pág. 114. Tercer párrafo

<sup>109</sup> Ibid. Pág. 114 Quinto párrafo

<sup>110</sup> Ibid. Pág. 114

<sup>111</sup> Ibid. Pág. 165

La inversión total en PRONASOL ascendió a casi 37 mil millones de pesos en cinco años.<sup>112</sup> En 1993, contó con más de 7 mil 600 millones de nuevos pesos.

Al asumir el mandato, el Presidente destacó la urgencia por la reducción de la inflación, la recuperación del crecimiento, generar empleos y elevar el nivel de vida. El manejo de la política de gasto público e ingresos permitió reducir el déficit significativamente de 12.5% en 1988 a 0.7% del PIB en 1993.

Política Tributaria. En aspectos de política tributaria se intentó distribuir más justamente la carga fiscal; al mismo tiempo se establecieron tasas más bajas y competitivas respecto al ámbito internacional. Algunos contribuyentes perdieron sus tratamientos privilegiados, aplicándoles la base en el Impuesto Sobre la Renta, y al Valor Agregado. Los resultados en 1990, se reflejaron en el IVA debido al incremento sustancial en términos reales. *“Los ingresos adicionales por exportación de petróleo favorecen aún más este resultado”*.<sup>113</sup> Para 1991 los ingresos del sector público fueron superiores en 14% en términos reales, esto demostró que el comportamiento del sistema fiscal fue más justo, con tasas impositivas menores que en otros años y con mayor simplificación administrativa que permitió que los contribuyentes cumplieran cabalmente con sus obligaciones.

La reducción del servicio de la deuda, el aumento de los ingresos y la asignación de los recursos impulsó el detrimento en el déficit público. En 1992 los ingresos del sector público presentaron un aumento anual real de 3.8%, resultado de las medidas de simplificación administrativa y del mayor cumplimiento de los obligaciones fiscales.

*“Este hecho resulta importante si se consideran tanto el sacrificio fiscal de un punto del producto interno bruto por la reducción de la tasa del impuesto al valor agregado del 15% y 20% anterior al 10% actual como la reducción en el Impuesto Sobre la Renta (ISR) para quienes perciben hasta cinco salarios mínimos y los menores ingresos por la venta de petróleo, debidos a un precio internacional similar al estimado, pero inferior al del año pasado”*.<sup>114</sup>

México bajó los impuestos en apoyo y solidaridad al esfuerzo individual o colectivo. La tasa marginal del ISR para personas físicas disminuyó del 50% en 1988 a 35 %. Por su parte, la tasa para las empresas disminuyó del 40% en 1988 al 35 % a la fecha. Ello creó condiciones favorables a la inversión. El IVA disminuyó de 20% y 15 % en 1988, al 10% a partir de los últimos meses de 1991. Adicionalmente, y acatando el pacto, se sometió a la consideración de esa soberanía un paquete de medidas tributarias que permitiesen elevar entre 7.5% y 10.8% el ingreso disponible de los trabajadores que reciben un salario mínimo; que aseguren que los trabajadores con ingresos de hasta dos salarios mínimos no paguen impuestos y se beneficien los casi siete millones de trabajadores que ganaban menos de cuatro salarios mínimos. De igual modo, se propuso reducir el ISR a las empresas del 35% al 34 %; bajar en dos terceras partes la tasa del ISR para operaciones de crédito con el exterior; deducir más rápidamente las inversiones en vehículos y equipos anticontaminantes, y otorgar facilidades a empresas para cubrir el importe de sus impuestos en parcialidades, destacando el Impuesto al Activo.

---

<sup>112</sup> Nuevos pesos de la época

<sup>113</sup> Ibid. Pág. 103

<sup>114</sup> Ibid. Pág. 232.

*“Se ha ampliado la base gravable”.*<sup>115</sup> El número de contribuyentes, distintos de los trabajadores, pasó de 1.7 a 4.8 millones entre 1988 y julio de 1993. De esta forma, se logró evitar inequidades y otorgar un trato semejante a todos los contribuyentes, al tiempo que se incrementó la recaudación, a pesar de la disminución de las tasas. Mientras en el periodo de 1989 a 1993 se estimó un crecimiento acumulado del producto del 17%; los Ingresos Tributarios no petroleros supondrían un crecimiento del 34 % en términos reales.

*“La reforma fiscal y el redimensionamiento del sector público han permitido abatir la deuda, reducir los niveles totales de gasto y elevar las erogaciones en desarrollo social”.*<sup>116</sup> El fortalecimiento de los ingresos públicos se sustentó en una reforma fiscal de amplio esfuerzo. La reforma combinó un menor número de impuestos y menores tasas impositivas, con un mayor número de contribuyentes y con un combate efectivo a la evasión fiscal. Destacó la modificación al Impuesto Sobre la Renta en beneficio de los trabajadores de menores ingresos. Se exentó del pago de ese impuesto a trabajadores que percibían hasta dos veces el salario mínimo y se redujo el impuesto hasta en un 50% adicional para los estratos de menores ingresos.

Así, a finales de octubre de 1993, los trabajadores con ingresos menores a dos salarios mínimos recibieron una bonificación fiscal y los trabajadores que devengaban un solo salario mínimo, incrementaron sus percepciones en alrededor de 10 %.

El número de contribuyentes activos, distintos de los trabajadores asalariados, pasó de 1.76 millones en 1988 a 5.66 millones en 1994. Entre 1989 y agosto de 1994 se presentaron alrededor de 700 querrelas por evasiones fiscales por montos que equivalían al gasto en infraestructura educativa y Escuela Digna de ese año.

En el sexenio de Salinas punto de quiebre en la historia de México se presentaron comportamientos contrastantes, respecto a la política tributaria fue, sin lugar a dudas una administración prudente realizando los cambios estructurales que requería en su momento su proyecto económico. Se inició la fase de liberalismo económico con un reforzamiento de las estructuras fiscales.

Se fundamentó la base de la Administración Pública, se reorganizó el país económicamente y se logró establecer el pago de los intereses de la deuda, se inició la modernización del sector financiero y después de muchos años se disminuyó el déficit público, se continuó con la desincorporación del sector paraestatal, es decir, se cambió el rumbo económico del país con contradicciones y acciones acertadas.

### **1.3.5 Sexenio 1994-2000. La administración de Ernesto Zedillo Ponce de León.**

Ernesto Zedillo Ponce de León comenzó con una profunda crisis financiera y económica que nadie esperaba. El presidente aseveró que la crisis se debió al descuido en la generación del ahorro; lo que ocasionó que la inversión productiva no tuviera el dinamismo anhelado.

---

<sup>115</sup> Ibid. Pág. 314. Segundo párrafo

<sup>116</sup> Ibid. Pág. 314. Tercer párrafo

*“Por falta de ahorro interno, de inversión y de crecimiento del Producto Interno Bruto, la economía mexicana se hizo vulnerable a los movimientos de capital de corto plazo”.*<sup>117</sup> Estas consecuencias se tornaron peores a fines de 1994 con los hechos y por el aumento de las tasas de interés en el exterior. Se observó un retiro masivo de recursos y el acceso a los recursos financieros ya no fue posible. *“Las inversiones acumuladas durante ese periodo comenzaron a salir de nuestra economía”.*<sup>118</sup>

Ante el fuerte retiro de inversiones; el país enfrentó una situación del colapso financiero y productivo. La decisión más importante en ese momento fue la insolvencia absoluta, estableciendo circunstancias que frenaran la pérdida masiva de capitales y restauraran la estabilidad en los mercados financieros y cambiarios. Fue imprescindible evitar que la inflación causada por la devaluación fuera incontrolable. Con el fin de lograrlo, se incluyó en el programa de ajuste, medidas contundentes con el propósito de fortalecer las finanzas públicas. Se recortó el gasto público, se cambiaron los precios y tarifas del sector público y la tasa general del IVA. *“Sin estas medidas, la devaluación, el desempleo y la inflación habrían sido más graves y habrían demandado de todos un sacrificio aún mayor”.*<sup>119</sup> El factor más severo sobre presiones de tipo de cambio y de tasas de interés se dio por el retiro masivo de inversiones. Ante la complejidad de la situación fue urgente obtener crédito.

Con la nueva relación con el TLCAN, se concertó con el gobierno americano una línea de crédito por 20 mil millones de dólares. Y con apoyo de otros organismos multilaterales, y socios comerciales se creó un paquete por 50 mil millones de pesos aproximadamente. Gracias a los fondos conseguidos, la amenaza de insolvencia absoluta, el mercado cambiario y financiero, se pudieron ajustar y equilibrar. Los recursos del paquete financiero empleados durante 1995 se utilizaron con el propósito de liquidar deuda de corto plazo y robustecer las reservas internacionales de México. Se desembolsaron alrededor de 23 mil 902 millones de dólares en 1995; las obligaciones de corto plazo con el exterior, privadas y públicas, así como no bancarias y bancarias disminuyeron en más de ocho mil millones de dólares. Se corrigieron las inestabilidades de las cuentas con el exterior, la inflación mensual fue del 8% en abril de 1995. De 110% a menos de 40% fue la reducción de la tasa de interés interbancaria que aunque se redujo, ésta continuó elevada. Paulatinamente fue desapareciendo la amenaza de colapso financiero que predominó durante los primeros meses del año.

Para el primer periodo de 1995, el PIB disminuyó en un 5.8%, respecto al mismo intervalo en 1994; la tasa de desempleo llegó a 6.6% en junio; el Instituto Mexicano del Seguro Social reportó una pérdida del 824 mil afiliados.

Con una contribución federal de 700 millones de pesos, se puso en marcha el Programa Especial de Empleo Temporal, también inició el Programa Especial de Conservación de Caminos Rurales con una inversión de 300 millones de nuevos; con lo que se generaron alrededor de 710 mil plazas temporales de trabajo. El programa de Alimentación y Nutrición Familiar se orientó especialmente a las regiones más afectadas por la pobreza.

---

<sup>117</sup> <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-18.pdf>. Pág. 27

<sup>118</sup> Ibid. Pág. 28

<sup>119</sup> Ibid. Pág. 29



El Programa de Desayunos se incrementó en 250 mil; a través del Programa de Subsidios al Consumo de Tortilla se ayudó a 2.8 millones de familias de bajos recursos. Debido a los programas de apoyos directos que se ejercieron en 1995 se otorgaron más de seis mil 300 millones de pesos; con la consigna de que el Gobierno Federal incrementara la productividad y la rentabilidad de las actividades agrícolas.

Se propuso que para el año 1996, se comenzara un proceso de inversión en infraestructura, tecnología y capital humano. Ante el deber y compromiso hacia el campo mexicano, se pretendió establecer una política integral de desarrollo rural que fomentara la producción, la comercialización, la modernización en la infraestructura agropecuaria y sobre todo el empleo. El Gobierno Federal a fin de sustentar la rentabilidad del campo aplicó el programa PROCAMPO, un programa de ayuda a la comercialización de productos, apoyos fiscales, créditos a la palabra y apoyos a empresas rurales. Para apoyar a esas causas en 1997 se distribuyeron alrededor de 27 mil 590 millones de pesos. Con la difícil situación mexicana se propuso lograr la cobertura universal de servicios de educación básica para los niños y jóvenes de cuatro a quince años. Para 1995 más de 23 y medio millones de niños y jóvenes percibieron educación.

El Programa Especial de Vivienda se esbozó con el fin de generar 200 mil empleos adicionales en el segundo periodo de 1995. En cambio la inversión pública fue un factor decisivo en el impulso a la recuperación, ya que se incrementó durante los últimos meses de 1995. *“Una infraestructura adecuada, moderna y suficiente es un requisito fundamental para el crecimiento económico”*.<sup>120</sup> Se creó el Fondo de Inversión en Infraestructura con una contribución inicial de recursos públicos por mil 600 millones de pesos, que permitió, junto con la participación de capital de riesgo o con la emisión de garantías obtener recursos privados para la construcción de infraestructura básica.

Con el compromiso en materia de responsabilidad monetaria y fiscal, y con el motivo de proteger la solvencia de las instituciones que salvaguardan el ahorro de los mexicanos: *“el Gobierno Federal ha comprometido parte de su capacidad financiera para contribuir a resolver el agobio de la mayor parte de los deudores del país, particularmente de los de menores recursos”*.<sup>121</sup> Así con el Programa de alivio a deudores se condonaron intereses moratorios y redujeron pagos en los intereses. Con estas acciones se pretendió fomentar los niveles de inversión y consumo. Para hacer de la recuperación algo efectivo nunca se dudó en mantener el equilibrio en las finanzas públicas, en la política monetaria y la política cambiaria que permitirían el despunte del sector exportador. Superada la crisis, que fue indudablemente la tarea urgente de la administración, el PND propuso la recuperación económica, intentando alcanzar tasas de crecimiento superiores al 5% anual.

*“Con ese objeto conferimos un ímpetu renovado a las políticas orientadas a elevar la productividad, mediante la capacitación laboral y la actualización tecnológica de las empresas”*.<sup>122</sup>

*“El mayor reto de la política económica será lograr que, una vez iniciada, la recuperación se sostenga y consolide”*.<sup>123</sup>

---

<sup>120</sup> Ibid. Pág. 34

<sup>121</sup> Ibid. Pág. 35

<sup>122</sup> Ibid. Pág. 3. Tercer párrafo

<sup>123</sup> Ibid. Pág. 36. Cuarto párrafo

Con el fin de evitar las crisis financieras y mantener el crecimiento económico y sostenido se determinó que la clave estaba en el aumento del ahorro interno.

*“A mayor ahorro interno, mayor inversión y más empleos”.*<sup>124</sup>

El PND esbozó las tácticas primordiales para reforzar el ahorro interno. De ella, se estableció la Reforma del Sistema Tributario y la modificación de los sistemas de contribución para pensiones y vivienda. Se buscó que ésta reforma se aplicase de forma paulatina, es decir, en fases. En la primera fase, discutida por el Congreso de la Unión, se determinó la importancia del marco institucional del Sistema Tributario, de la capacidad de administración, simplificación y de proveer de seguridad jurídica hacia los contribuyentes.

Se propuso una nueva legislación con el fin de establecer un nuevo sistema de contribuciones para la vivienda y el retiro; un sistema que alentara siempre el ahorro familiar e individual, que extendiera las posibilidades de construcción de vivienda y que asegurara pensiones adecuadas<sup>125</sup>.

*“En la construcción de ese nuevo federalismo, es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los estados y municipios”.*<sup>126</sup>

Para la creación de un nuevo sistema de coordinación hacendaria, se sugirió reexaminar la distribución de potestades tributarias entre los distintos órdenes de gobierno, con la finalidad de extender las bases gravables al alcance de las entidades federativas, reforzando los ingresos propios. Ceder las funciones y medios de las dependencias federales a los estados y municipios fue la intención de la descentralización.

*“Con la descentralización, llevaremos la capacidad institucional a donde se viven los problemas, se generan las demandas y deben aplicarse las soluciones”.*<sup>127</sup>

El federalismo comprendió no sólo más recursos a los estados y municipios sino también más responsabilidades. Se autorizó la propuesta de incrementar el Fondo General de Participaciones por el Congreso de la Unión; y se extendieron los derechos tributarios de los estados, liberando fuentes de ingresos que anteriormente eran exclusivas del Gobierno Federal.

En 1996 en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se expuso la descentralización de casi dos terceras partes del Ramo 26, con el propósito de otorgar esos recursos a los municipios a través de los gobiernos estatales. De los 11 mil millones de pesos de este ramo presupuestal, 7 mil 300 millones fueron ejercidos por los gobiernos municipales, el resultado fue que más de 90% de los municipios más pobres, registraron un aumento en su presupuesto. El desarrollo democrático mexicano fue discutido seriamente durante su mandato.

---

<sup>124</sup> Ibid. Pág. 36

<sup>125</sup> Con base en la seguridad jurídica que los mexicanos tienen por ley y desean que sea cumplida, se promovió la independencia y fortalecimiento del Poder Judicial como el primer paso para poder vivir en un justo Estado de Derecho.

<sup>126</sup> Ibid. Pág. 43

<sup>127</sup> Ibid. Pág. 44

La reforma electoral fue un elemento definitorio, que respondía a las insatisfacciones nacionales, y garantizaba, en cambio, autonomía de los órganos electorales y condiciones equitativas en la competencia. El poder Ejecutivo ya no tendrá injerencia en el Instituto Federal Electoral. Constitucionalmente se regularon los principios de justicia y transparencia en el financiamiento de los partidos políticos, en los límites en el gasto, en el origen de los recursos y el acceso a los medios.

Con la intención de mantener el crecimiento económico; persistieron 3 quehaceres esenciales:

- La permanencia del programa económico; con lo que se pudo vencer la crisis y permitir la recuperación,
- Continuidad a las reformas estructurales,
- Aumento en el ahorro nacional, para poder fomentar la inversión y evitar la crisis.

Para 1997 se propuso una estrategia que posibilitara el crecimiento del PIB en por lo menos 4%, que favoreciera una reducción en las tasas de interés e inflación. Para el mismo año, con el objetivo de consolidar el crecimiento y recuperación se centraron los esfuerzos en la inversión privada, extranjera y nacional, y en la reanimación del consumo.

El gasto público estuvo determinado por los recursos disponibles y fue preciso comprometer recursos presentes y futuros en diversos programas. El mayor esfuerzo presupuestal se destinó a la política social, con lo que por cada 100 pesos que el gobierno programaba para erogar, 54 pesos se designaron a renovar y aumentar las condiciones de vida de las familias mexicanas

*“Por ello, bajo un enfoque integral y federalista, articularemos en un nuevo programa los esfuerzos que hoy se realizan separadamente en alimentación, salud y educación básica para las familias más pobres”.*<sup>128</sup>

Para alentar al sector agropecuario se introdujeron programas de capacitación, capitalización y transferencia tecnológica. Además, de poner en marcha el Programa de Apoyo Financiero con el fin de resolver el problema de las carteras vencidas y reactivar el otorgamiento de crédito a las actividades agropecuarias.

*“Para simplificar y agilizar transacciones que miles de ciudadanos realizan cotidianamente, se han promovido reformas en los ámbitos fiscal y financiero, del comercio y el crédito, de procedimientos civiles y mercantiles”.*<sup>129</sup>

En el comercio exterior se continuaron las pláticas y negociaciones con el propósito de la expansión de las relaciones internacionales. Alentados al principio de cooperación México se pretendió desarrollar con América Latina relaciones más estrechas, dinámicas y productivas.

La salud y seguridad social constituyeron una prioridad fundamental en el gobierno de Ernesto Zedillo, por ello para 1997 se destinaron casi 5 centavos de cada peso del gasto federal programable.

---

<sup>128</sup> Ibid. Pág. 79

<sup>129</sup> Ibid. Pág. 82

Desde el inicio de la administración; el Gobierno Federal inició una profunda reforma al sistema de salud, su objetivo principal: la prevención. El primer paso hacia la realización de la reforma consistía en la descentralización de los servicios que concentraba la Secretaría de Salud. Al comienzo del sexenio se estimó que aproximadamente 10 millones de mexicanos no contaban con ningún servicio de salud, en cambio para 1997; 6 de esos 10 millones ya contaban con un paquete básico. La meta para el año 2000 era atender en su totalidad a esos 10 millones de personas. Parte del cambio en la reforma al sistema de salud, se transformó al Instituto Mexicano del Seguro Social. *“La reforma garantiza la permanencia del IMSS, antes en indudable riesgo, como una institución pública para los trabajadores y sus familias”*.<sup>130</sup>

Esta reforma incrementó la capacidad de reacción del Instituto ante las demandas de calidad y cobertura de los servicios y prestaciones. La reforma amplió la capacidad del Instituto para responder a las crecientes demandas de cobertura, calidad en los servicios y prestaciones. Se puso en marcha también el programa PROGRESA; este programa expuso la necesidad de atender las causas de la pobreza extrema, uniendo acciones de salud, educación y alimentación, enfocando sus esfuerzos en los niños y las madres de familia.

Para el último año de gobierno de Ernesto Zedillo se habían controlado los desafíos con los que inició su administración. El déficit en la cuenta corriente, la acumulación de deudas, las fugas de capital, política cambiaria sin sustento fiscal y financiero, el sistema bancario quebrantado y una economía de crecimiento bajo fueron factores que se incubaron en otras administraciones pero se destaparon hasta diciembre de 1994. En seis años se pactaron condiciones de libre comercio con 27 naciones. Y a pesar de que la austeridad prevaleció durante su sexenio, nunca se dejó de lado destinar recursos a la política social.

*“Para hacer más eficaz la política social, se han descentralizado como nunca antes, facultades y recursos a los gobiernos estatales y municipales. Por cada peso que hoy gasta directamente la administración pública centralizada, los estados y municipios están gastando uno y medio, mientras que en 1994 gastaban menos de uno”*.<sup>131</sup>

El gasto federal en salud se incrementó sustancialmente en más de 40% y la cobertura total en salud alcanzó un total de la población de 99% con servicios médicos.

Alcanzó la mayor proporción en la historia reciente de recursos federales destinados a la educación, tanto en relación al gasto total como al PIB. PROGRESA probó ser un instrumento eficaz de la política social para enfrentar la pobreza extrema.

### **1.3.6 Sexenio 1994-2000. La administración de Vicente Fox.**

Bajo una gran cascada de expectativas, el primero de Diciembre del año 2000, Vicente Fox Quezada inicia su mandato como presidente. Este planteó democratizar el ejercicio del poder, mediante la participación de la sociedad, para luchar contra la corrupción y la impunidad. Objetivos que resumían las esperanzas puestas en la transición política nacional.

---

<sup>130</sup> Ibid. Pag.128

<sup>131</sup> Ibid. Pág. 281

*“La alternativa mexicana al desarrollo es la de un humanismo moderno, emprendedor y socialmente responsable”.*<sup>132</sup>

El instrumento empleado fue la política social, mediante la universalización de las oportunidades. El proyecto Foxista estaba basado en un humanismo innovador, que se plasmó en su respectivo PND, como línea a seguir por el gobierno, el cual se elaboró mediante amplios foros de consulta.

Para ese sexenio, la alternancia electoral significó un cambio histórico en México. En ella se reflejaron tanto el hartazgo, como las demandas de un cambio de modelo económico, a pesar de la libertad de expresión, se discutieron pocos aspectos relevantes de la vida económica nacional. Durante la administración se tornó más eficiente la administración pública, al descentralizar tanto funciones como gasto. En el primer periodo de su mandato se ahorraron 6 mil 800 millones de pesos en gasto corriente.

Durante el primer semestre de 2000 se ejerció 44.9 % del gasto. El evidente rezago social en México obligó al gobierno a crear mecanismos de atención para combatir la pobreza y la marginación. Con este enfoque los programas se modernizaron y las formas de organización se modificaron para priorizar problemas y grupos sociales. Aún y con las limitaciones presupuestales, el gasto destinado a la pobreza aumentó en 16% en el 2001.

Para el 2004 se continuó el plan de austeridad del gobierno. Con ello, entre otras medidas, los salarios de los altos funcionarios no presentaron incremento durante el año. El salario medio de cotización de los trabajadores afiliados al IMSS se elevó en 8.5% en términos reales por encima de la inflación en el periodo de la administración. El nuevo PROGRESA incorporó a más de 763 mil familias, con lo que se atendió a un total de 3.2 millones de familias al final del año 2001; es decir, que con los programas sociales más de 27 millones de personas, fueron beneficiarias y pudieron paliar la situación. Al programa se le destinó 28% más de recursos que en el año 2000. Se pretendió otorgar 360 mil créditos para el financiamiento de la vivienda para el año 2001. En el Programa de Vivienda y Ahorro, la meta fue entregar casi 800 millones de pesos de subsidio, con el propósito de apoyar a 33 mil 930 familias.

En materia educativa, el mayor compromiso durante el periodo fue generar una reforma. La intención de la reforma educativa se basó en un incremento en la calidad y cantidad de la educación, gratuita y laica. En el 2001 se presupuestaron 251 mil 305 millones de pesos para la educación. Para apoyar a 4.6 millones de estudiantes se contó con el Sistema Nacional de Becas. Con el Nuevo PROGRESA se atendieron a 3.6 millones de becarios a nivel primaria, secundaria y nivel medio.

Respecto a los programas asistenciales, se presentaron los siguientes resultados:

Los servicios de salud y en particular el proceso para el acceso universal a ella hicieron emprender un camino para que el gasto federal en salud por habitante aumentara a 1517 pesos. Queda como evidencia los 8.3 millones de personas que tuvieron acceso al paquete básico de salud en el 2001.

---

<sup>132</sup> <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-19.pdf>. Pág. 43

En el campo se realizaron esfuerzos con el fin de evitar la marginación y aumentar la productividad. PROCAMPO entregó apoyos por adelantado y proporcionó más del doble de recursos; aunado a esto, el Programa de Apoyos a la Comercialización concedió 121% más de fondos para el 2000. Se propuso una iniciativa para capitalizar el campo, con la intención de inyectar recursos, lo que implicó transformar al BANRURAL.

*“Avanzamos en dar certeza jurídica a la tenencia de la tierra”.*<sup>133</sup>

La política respondió ante las necesidades de todos los actores que intervinieron en el campo, con la comunicación de los productores rurales, a través del Consejo Nacional Agropecuario para solucionar problemas tales como precios y distribución. El Consejo Nacional Agropecuario atendió los problemas de precios, de mercados, de valor agregado; así como ayudó al desarrollo del sector rural mediante fórmulas de corresponsabilidad y participación social. La falta de recursos del gobierno, de los estados y municipios fue un problema al que se le dio mucha importancia. Por ello el presidente expuso ante el Congreso de la Unión su iniciativa de una Nueva Hacienda Pública Distributiva.

*“Si contemplamos los rezagos ancestrales de los que he hablado -y la incapacidad presupuestal del Estado para superarlos-, podremos ver claramente las consecuencias de no contar con la reforma hacendaria”.*<sup>134</sup>

El gobierno estaba convencido de que una Nueva Reforma Hacendaria propiciaría el desarrollo económico del país, mejorando la distribución de la riqueza, y con ello frenar la desigualdad y la pobreza. Esto implicó, que de cada peso recaudado por el gobierno federal, 60 centavos fueron administrados, invertidos y gastados por las entidades federativas y los municipios de forma directa. Para los primeros 8 meses de 2001, se trasladó un monto aproximado a 282 millones de pesos; 15.7% más que en el 2000, recursos que llegaron en forma y tiempo a los estados y municipios. Se fortalecieron los estados y municipios. A finales de 2001 los recursos de inversión orientados a las entidades federativas tuvieron un máximo histórico de 63% y a pesar de la disminución en los ingresos tributarios y los recortes presupuestales; el monto ascendió a 67%, o sea que de cada peso ejercido por el Gobierno Federal, 67 centavos fueron administrados, invertidos y gastados por las entidades federativas.

Se tomó la decisión de realizar una Convención Nacional Hacendaria, que permitiese mejorar el equilibrio entre la autonomía de los municipios, la soberanía de los estados y las atribuciones de la Federación. La Convención Nacional Hacendaria fue establecida para el fortalecimiento del federalismo, con la capacidad de corregir los desequilibrios regionales. *“El ánimo federalista de los participantes fructificó en 323 acuerdos unánimes para crear una nueva Hacienda Pública. Estos acuerdos promueven la eficiencia en el ejercicio del gasto y en los procesos recaudatorios; fortalecen la colaboración entre los órdenes de Gobierno en la administración del patrimonio y sientan las bases para una administración responsable y profesional de la deuda pública”.*<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup> Ibid. Pág. 49

<sup>134</sup> Ibid. Pág. 50

<sup>135</sup> Ibid. Pág. 210

Para finales de 2002, la recaudación fiscal aumentó en 1.4% del PIB. Ese nivel tan alto como el más alto de 1980. Se hizo evidente que en los últimos años la debilidad fiscal del Estado mexicano era grande, a pesar de gozar de finanzas públicas sanas.

*“La insuficiencia recaudatoria y la inequidad del sistema fiscal han impedido convertirlo en verdadero promotor del crecimiento. En consecuencia, el Presupuesto no tiene la capacidad para revertir los desequilibrios sociales”.*<sup>136</sup>

Por lo tanto resultó urgente mejorar la capacidad recaudatoria del Estado; garantizar cargas fiscales más equitativas; crear un Sistema Tributario moderno y justo que prestase los recursos suficientes para un financiamiento benéfico del desarrollo. Buscando extender la base de contribuyentes y equilibrar los beneficios entre los ciudadanos. Aquí justificó el gobierno la razón de ser de la Reforma Hacendaria.

*“Ha llegado la hora de institucionalizar esta relación a través de un nuevo sistema de coordinación fiscal”.*<sup>137</sup>

*“La estabilidad económica es fruto de una política fiscal responsable que fortalece los ingresos públicos y evita el derroche. Al finalizar 2004, la captación fiscal se incrementará en un punto porcentual como proporción del Producto Interno Bruto con respecto al año 2000, ubicándose en 11.6%; el padrón de contribuyentes ha crecido 30% en relación al año 2000, esto quiere decir que muchos de quienes no pagaban impuestos contribuyen hoy a las obras que realizan los tres órdenes de gobierno en beneficio de los mexicanos”.*<sup>138</sup>

La política económica fue estrategia indispensable para evitar crisis, con lo que buscó atenuar los impactos negativos internos y externos. Las tasas de inflación durante el periodo no se compararon si quiera con las de 1970; así como la solidez en la moneda, el déficit en cuenta corriente moderado y los montos de las reservas internacionales activos, reflejaron la estabilidad económica del país. En agosto de 2002 las reservas internacionales registraron la cifra histórica de 44 mil 61 millones de dólares. Para 2004 las reservas internacionales ascendieron a 57 mil 591 millones de dólares.

Se invirtieron 435 mil millones de pesos en energía e infraestructura. A partir del año 2000, se efectuaron más de 700 mil obras en el país que incluyeron universidades, carreteras, agua potable, drenaje, pavimento, hospitales, escuelas y centros de salud.

La IED proyectó que el crecimiento para primer semestre de 2001 sería de 6,700 millones de pesos y que la inflación sería para el resto del año menor a 5.5%. Como consecuencia del aumento de 10.4% en los salarios contractuales y de la baja que alcanzaron en la inflación, los salarios reales promedio del sector manufacturero a junio de 2001 fueron 6.3% más altos en términos reales que para el año 2000.

---

<sup>136</sup> Ibid. Pág. 170

<sup>137</sup> Ibid. Pág. 154

<sup>138</sup> Ibid. Pág. 214

Sin olvidar los problemas que aquejaban a los más desfavorecidos en materia de crecimiento y empleo se puso en marcha el Programa para Fortalecer la economía bajo tres premisas:

- Promover la competitividad del aparato productivo; suprimiendo obstáculos en la creación de empresas y empleos; efectuando proyectos de inversión del sector público, acrecentar el financiamiento de las empresas y fomentar la construcción de la vivienda.
- Potenciar el mercado interno; suprimiendo la competencia desleal y comprar a las empresas a través del gobierno.
- Conservar una rigurosa disciplina fiscal: con medidas de austeridad y programas de ahorro en el gasto del sector público.

En materia comercial México abrió líneas de cooperación hacia Asia, América Latina y Europa, y con la intención de mantener las relaciones comerciales ya pactadas con Canadá y Estados Unidos. Del mismo modo se esbozó la necesidad de adoptar aparatos financieros y esquemas de cooperación que iniciaran el desarrollo de las regiones menos avanzadas en nuestro país. México practicó una política exterior bajo el esquema de los nuevos tiempos, uno de sus principios fue el activismo, donde el país tenía presencia cada vez más en foros mundiales. Dicho activismo quedó listo en la Conferencia sobre Financiamiento para el Desarrollo. En los foros internacionales México expresó los efectos de la globalización por lo que se demandó equidad en el comercio mundial, y por un sistema multilateral de intercambio justo y libre. *“Hemos pasado de la concentración frente a la tradicional omnipotencia separación de poderes frente a la que estamos transitando a un Estado del poder a la gobernabilidad democrática”*.<sup>139</sup>

En política social la estrategia CONTIGO representó la respuesta ante los profundos atrasos y desigualdades que enfrentó el país. Significó *“el tránsito de decisiones centralizadas a formas innovadoras de colaboración entre los tres órdenes de gobierno y con la sociedad civil”*.<sup>140</sup> El primer compromiso estableció la ampliación de capacidades y conocimientos, el segundo consistió en la creación de oportunidades de ingreso, ofreciendo más de 1 millón de apoyos crediticios y productivos a familias emprendedoras, el tercer compromiso fue la asignación de cerca de 300 mil créditos para la adquisición de vivienda; y el cuarto compromiso fue la puesta en marcha el Seguro Popular, que otorgó protección a familias no derechohabientes ante los peligros accidentes y enfermedades y evitar gastos.

El Seguro Popular tenía previsto proveer a 45 millones de personas que no gozaban de seguridad social. Por otro parte del Programa Oportunidades brindó ayuda a 1 millón 600 mil familias en el 2002, y reforzó el esfuerzo por la lucha en la equidad de género.

Durante el sexenio Foxista se llegó a tener lo que algunos académicos han llamado el estancamiento estabilizador ya que a pesar de lograr la estabilidad de precios, indicadores macroeconómicos favorables y política monetaria adecuada, el crecimiento económico no se hizo presente. Se le culpa a la superficialidad de las reformas comprendidas y a las condiciones inherentes de la industria.

---

<sup>139</sup> Ibid. Pág. 103

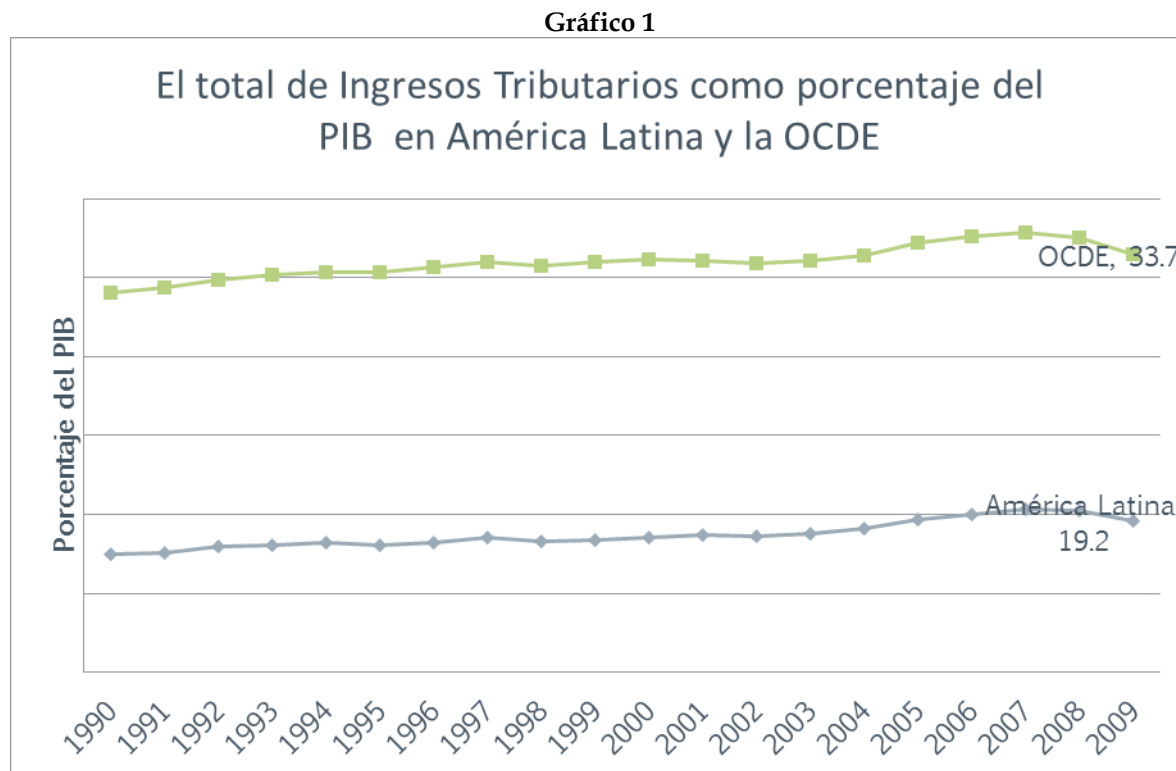
<sup>140</sup> Ibid. Pág. 109



La política tributaria fue insuficiente, el entorno institucional no bastó para que los cambios tuviesen profundidad y un efecto en la economía real. No se pudo incrementar la base gravable y las discusiones sobre las tasas tributarias no se efectuaron.

#### 1.4 Comparación con países Latinoamericanos.

Ya entendido el papel de las políticas públicas en el aspecto tributario, sus sinergias y cuellos de botella, se presenta una comparación de países con desempeño semejante económico y de economías con escala y problemas semejantes.

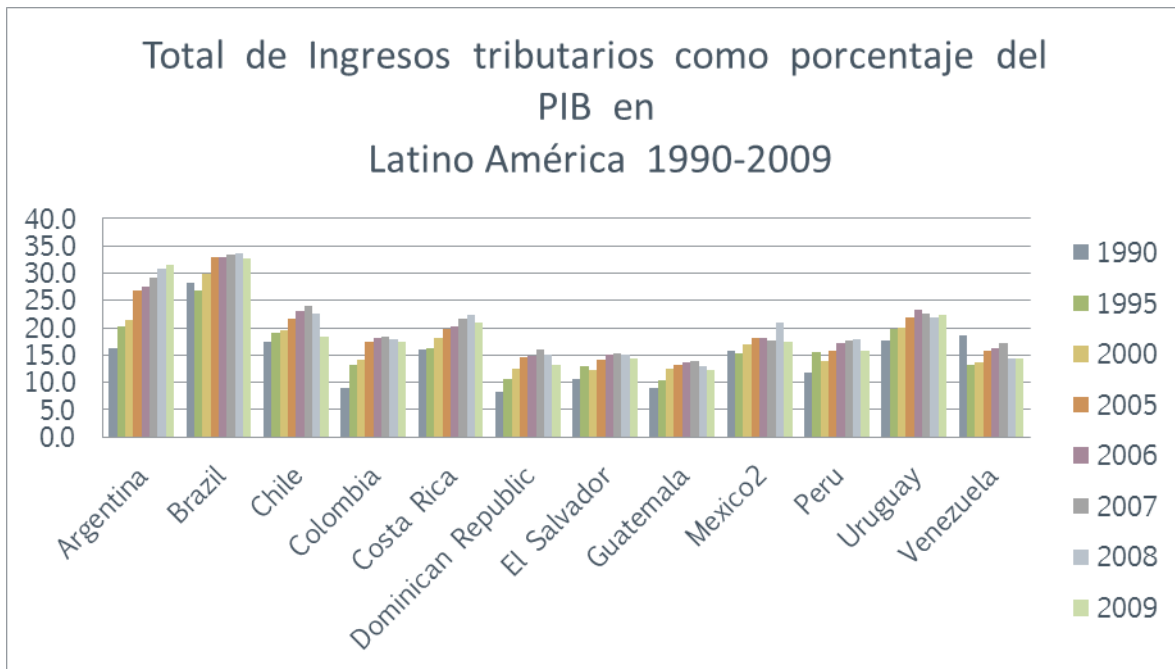


Fuente: Revenue Statistics - © OECD 2012

\*El gráfico representa un grupo seleccionado de 12 países de América Latina. Estos son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, México, Perú, Uruguay y Venezuela. Chile y México son también parte de la OCDE.

Como se puede observar en el Gráfico #1, los ingresos tributarios en América Latina como porcentaje del PIB en el periodo 1990-2009 aumentaron paulatinamente; más no drásticamente, es importante recalcar que en el periodo 1990 los ingresos tributarios correspondían al 14.9% para situarse en el año 2009 en 19.2% lo que significó un aumento considerable. El crecimiento de estos ingresos estuvo relacionado con los cambios en sus sistemas impositivos además del fortalecimiento de sus administraciones fiscales. Los ingresos tributarios que correspondían a América Latina contrastaban con los de la OCDE, y aunque la brecha fue disminuyendo a partir de 2000 era notoria la diferencia. El promedio de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB en los países de la OCDE fue de 33.8% en cambio para los países de América Latina apenas se situaban en promedio en 19.2%.

Gráfico 2



Fuente: Revenue Statistics - © OECD 2012

El país como más alto nivel de recaudación estaba entre Argentina y Brasil. En el caso de Argentina que para 1990 tenía un monto de 16.1% se situó para el 2009 en 31.4% lo que significó un crecimiento en aproximadamente 20 años del doble en sus ingresos.

De los casos menos afortunados fueron Guatemala, República Dominicana, El Salvador y Perú. En el caso guatemalteco en un periodo de 20 años los montos de recaudación se incrementaron alrededor de 3%. En 1990 su recaudación se situaba en 9 % y para el 2009 en 12.2%.

En el caso de México según datos de la OCDE no había aumentado como se esperaba en el país. Para 1990 estaba a un nivel de 15.8% y en el 2009 estaba en 17.4%, lo que significó que en 2 décadas la recaudación había aumentado solo en 2 puntos porcentuales.

### Estructuras fiscales

Aunque los niveles de impuestos habían aumentado en América Latina, la estructura tributaria<sup>141</sup> también sufrió cambios relevantes.

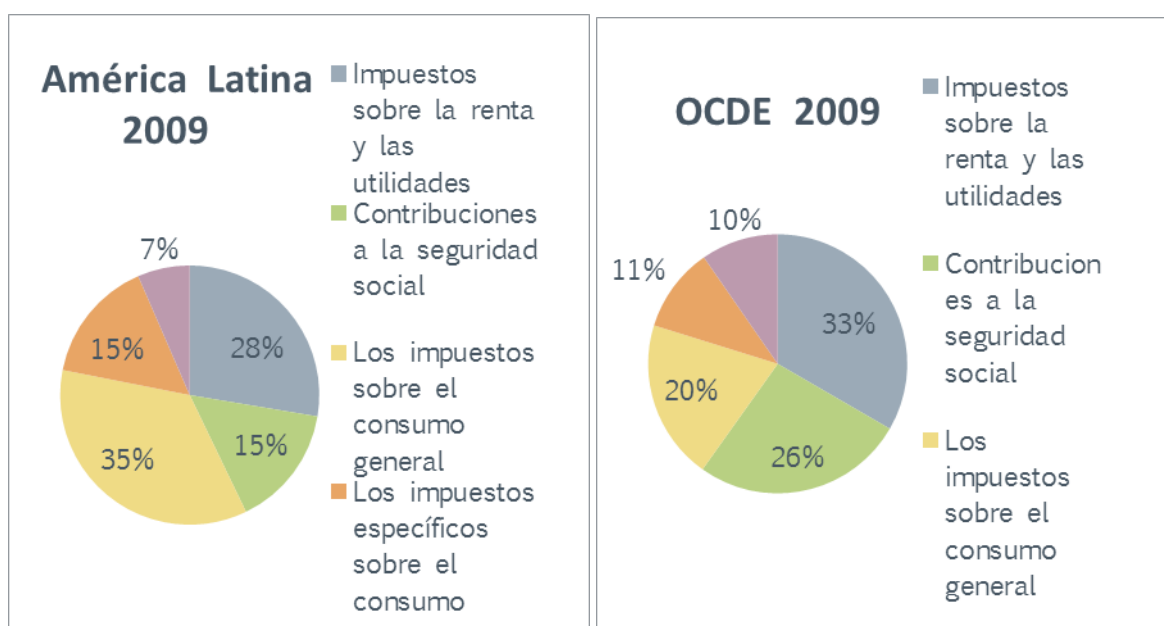
La tabla 6 representa varias tendencias sobre la combinación de impuestos de algunos países de América Latina.

<sup>141</sup> Estructura tributaria se define como la proporción de los principales impuestos en los ingresos fiscales totales.

Tabla 6 Estructuras fiscales en un grupo seleccionado de países Latinoamericanos.						
	1990	1995	2000	2005	2008	2009
<b>Impuesto sobre la renta y utilidades</b>	23	22	22	25	28	28
<b>Contribuciones a la seguridad social</b>	16	17	16	14	13	15
<b>ISR de los trabajadores</b>	1	1	1	1	1	1
<b>Impuesto a la propiedad</b>	4	2	3	5	4	4
<b>Impuesto general al consumo</b>	24	32	34	35	35	35
<b>Impuestos específicos al consumo</b>	28	24	21	19	17	15
<b>Otros impuestos</b>	4	2	2	2	2	2
<b>Total</b>	100	100	100	100	100	100

Fuente: Revenue Statistics - © OECD 2012

Gráfico 3



Fuente: Revenue Statistics - © OECD 2012

Las diferencias más importantes entre los países de América Latina y los de la OCDE fueron que para la OCDE los impuestos más representativos correspondieron al impuesto sobre la renta (33%) y a las utilidades y las contribuciones en la seguridad social (26%). En cambio para los países latinoamericanos representaron los impuestos sobre bienes y servicios (35%) e impuesto sobre la renta y utilidades en (28%).

### Impuestos por nivel de gobierno

A mediados de la década de 1980 en América Latina se vivió una serie de reformas; en las que se incluyen la transferencia de las funciones de gobierno central a las entidades federativas. En la transición la descentralización fortalecería, las funciones de las autoridades locales después que la proporción del gasto se acrecentara.

Hay dos cuestiones estadísticas que deben tenerse en cuenta al comparar la atribución de ingresos para estos países de América Latina con la de los miembros de la OCDE.

*“En primer lugar, los ingresos de ambos grupos se han atribuido a los diferentes niveles de gobierno de acuerdo a las directrices revisadas que figuran en la versión final del Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (SCN). Esto significa que los ingresos se atribuyen generalmente al nivel de gobierno que ejerce la autoridad para imponer el impuesto o tiene la discreción establecer y variar la tasa de impuestos. Esto tiene implicaciones para situaciones en las que un nivel de gobierno recauda los ingresos fiscales y los transfiere en su totalidad o en parte a otros niveles. Ejemplos regionales de este tipo de mecanismos son la Ley de Coparticipación en la Argentina, las participaciones federales en México encomendadas en la Ley de Coordinación Fiscal, y los fondos de participación en Brasil se definen en el artículo 159 de la Constitución. La segunda cuestión es que los datos de algunos de los países de América Latina se ven afectadas por la falta de estadísticas ingreso tributario a nivel sub-nacional”.*<sup>142</sup>

Hay una dificultad intrínseca en el país. Desde la época porfiriana, la federación ha concentrado la capacidad para instalar, recaudar y suprimir cobro de impuestos. Lo que implica un esfuerzo político para gestionar reducciones o incrementos en las tasas impositivas.

## **1.5 Glosario y definiciones**<sup>143</sup>

Para efectos de esta investigación se presenta un lexicón de términos tributarios-fiscales. Esto obedece a la necesidad de estandarizar los conceptos. Debido a que uno de los problemas detectados durante la investigación tanto en la literatura como en entrevistas con especialistas, ha sido la inconsistencia en los términos, circunstancia que provocó ambigüedades en la discusión. Por lo que considero necesario homologar términos y conceptos para una mayor y mejor comprensión.

### **Glosario**

#### **Actos de fiscalización**

Actos llevados a cabo por los órganos de la administración hacendaria que tienen por finalidad constatar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

#### **Aprovechamientos**

Son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

---

<sup>142</sup> Revenue Statistics 1965-2011, OECD 2012

<sup>143</sup> Las definiciones y conceptos de esta sección se tomaron de

[http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/informe\\_tributario/itg2012t/glosario.pdf2](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/itg2012t/glosario.pdf2)

### **Autoridad fiscal**

Representante del poder público facultado para recaudar impuestos, llevar un control de los contribuyentes, o imponer las sanciones previstas por el Código Fiscal, interpretar disposiciones de la ley, entre otras funciones.

### **Carga Fiscal**

Es el producto social generado por el Estado obtenido mediante los impuestos federales, los derechos, productos y aprovechamientos para cumplir con sus funciones. Se mide comparando el total de ingresos fiscales (IF) con el valor del Producto Interno Bruto (PIB),  $Carga\ Fiscal = IF/PIB$ .

### **Ciclo de administración tributaria**

Es el conjunto de esfuerzos que constituyen el quehacer fundamental de la administración tributaria. Se desenvuelve alrededor de un marco jurídico establecido desde el mandato de Ley que el SAT recibe, respecto al cobro de un impuesto e incluye el registro e identificación de los contribuyentes, el ejercicio de sus obligaciones y derechos, las acciones para asegurar su cumplimiento y la administración interna de los recursos de la organización para el soporte de sus actividades.

### **Cifras cobradas**

Son los pagos en efectivo de los créditos fiscales determinados por la autoridad fiscalizadora en el ejercicio de sus facultades de comprobación.

### **Cifras constantes (o reales)**

Son las cifras en las que se eliminan los efectos de los cambios de precios.

### **Cifras corrientes (o nominales o a precios corrientes)**

Son las cifras valoradas a los precios vigentes en el año al que se hace referencia.

### **Crédito fiscal**

Es una cantidad que se determina cuando el monto de las deducciones es mayor a los ingresos gravados en el ejercicio de que se trate. Se determina aplicando la tasa de 16.5% (para 2008) sobre el excedente.

### **Código Fiscal de la Federación (CFF)**

Ordenamiento jurídico federal que establece los conceptos y procedimientos para la obtención de ingresos fiscales.

### **Comprobantes fiscales**

Documento que comprueba una operación mercantil o el pago de un servicio.

## **Contribuciones**

Es el ingreso fiscal que recibe la Federación por parte de las personas físicas y personas morales, aportando de esta forma el gasto público.

## **Contribuyente**

Es todo individuo que por tener una actividad económica está obligado a contribuir para el financiamiento del gasto público, de acuerdo con las leyes fiscales. Dicho individuo puede ser nacional o extranjero, persona física o moral o bien ser una entidad pública o privada.

## **Declaración**

Es el documento oficial con el que un contribuyente presenta información referente a sus operaciones efectuadas en un periodo determinado.

## **Deducción**

Son los gastos que la ley autoriza para ser disminuidos del ingreso que recibe el contribuyente, los cuales deben ser indispensables para llevar a cabo su actividad, dependiendo del régimen fiscal en que se encuentre inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes.

## **Deducciones personales**

Son los gastos que las personas físicas pueden disminuir de su ingreso acumulable en la Declaración Anual del ejercicio, como honorarios médicos, dentales y hospitalarios; gastos funerales y donativos, entre otros.

## **Devolución de impuestos**

Reintegración que realizan las autoridades fiscales a los contribuyentes por la obtención de pagos indebidos o saldos a favor en sus declaraciones.

## **Estímulos fiscales**

Son apoyos gubernamentales que se destinan a promover el desarrollo de actividades y regiones específicas, a través de mecanismos tales como disminución de tasas impositivas, exención de impuestos determinados, aumento temporal de tasas de depreciación de activos, etc.

## **Evasión fiscal**

Es toda acción u omisión parcial o total, tendiente a eludir, reducir o retardar el cumplimiento de la obligación tributaria.

## **Fiscalizar**

Acto mediante el cual la autoridad fiscal realiza inspección de los registros y actividades de la administración de una organización con el propósito de verificar el correcto pago de impuestos y, en su oportunidad, determinar los montos y sanciones a que tenga lugar al momento de identificar irregularidades.

## **Impuesto**

Cargo exigible por el fisco sobre los ingresos, bienes y consumo de una persona física o moral.

### **Impuesto al Activo (IA, IMPAC)**

Gravamen aplicable a los activos de un contribuyente.

### **Impuestos al comercio exterior**

Son los gravámenes que se tienen que cubrir de acuerdo con las tarifas que establecen las leyes por las operaciones de internación y extracción en el territorio nacional de bienes y servicios.

### **Impuesto a los rendimientos petroleros**

Es el impuesto que PEMEX y sus organismos subsidiarios (distintos de PEMEX Exploración y Producción) están obligados a cubrir sobre sus utilidades.

### **Impuesto al valor agregado (IVA)**

Es un impuesto que se causa por el porcentaje sobre el valor adicionado o valor agregado a una mercancía o un servicio, conforme se completa cada etapa de su producción o distribución.

### **Impuesto sobre la renta (ISR)**

Es el que grava toda utilidad que genere un bien o una actividad y que constituya un incremento en el patrimonio del contribuyente, en un periodo fiscal determinado, cualquiera que sea su naturaleza, origen o denominación.

### **Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos (ISTUV)**

Es la contribución que realizan los propietarios, tenedores o usuarios de vehículos automotores.

## **Ingresos**

Son todos aquellos recursos que obtienen los individuos, sociedades o gobiernos por el uso de riqueza, trabajo humano, o cualquier otro motivo que incremente su patrimonio.

### **Ingresos del Gobierno Federal**

Son los recursos provenientes de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos y accesorios a las contribuciones. Considera el financiamiento que obtiene el Gobierno Federal tanto en el interior del país como en el extranjero.

### **Ingresos petroleros del Gobierno Federal**

Son los recursos que obtiene el Gobierno Federal por concepto de impuestos, derechos y aprovechamientos derivados de la extracción, explotación, producción y comercialización interna de petróleo y sus derivados, así como de la exportación de los productos petroleros.

### **Ingresos tributarios**

Son las percepciones que obtiene el Gobierno Federal por las imposiciones fiscales que, en forma unilateral y obligatoria, fija el Estado a las personas físicas y morales.

### **Ley de Ingresos de la Federación**

Norma que establece anualmente los ingresos del Gobierno Federal que deberán recaudarse por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, sus accesorios, emisión de bonos y empréstitos.

### **Recaudación fiscal**

Se puede entender de dos maneras:

1. Proceso por el cual la autoridad fiscal cobra las contribuciones a los contribuyentes.
2. Monto total percibido por la federación por el pago de contribuciones.

### **Registro Federal de Contribuyentes (RFC)**

Es el que incluye información sobre el domicilio fiscal, obligaciones y declaraciones registradas de toda persona física o moral, que conforme a las leyes vigentes sea contribuyente y/o responsable del pago de contribuciones. La información contenida es confidencial.

### **Universo de contribuyentes**

La totalidad de personas que se encuentran obligadas al pago de alguna contribución.



## Capítulo 2: Entorno institucional.

### 2.1 Antecedentes del Servicio de Administración Tributaria.

El Servicio de Administración Tributaria; "órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)"<sup>144</sup>, incorporó en el Manual de Organización un panorama sobre las funciones y estructuras por las que habría de realizar las acciones que le competen, con el fin de alcanzar la correcta aplicación de la política fiscal y aduanera que incurriera propiciamente en el financiamiento del gasto público. El manual de Operación proporciona a los empleados y funcionarios el contexto general y particular de su labor.

*"Este documento presenta la transformación del Servicio de Administración Tributaria; las bases legales que lo sustentan y los ordenamientos que norman su operación; las atribuciones que le confiere su propia Ley; su estructura orgánica así como los objetivos y funciones de cada una de las unidades administrativas que lo conforman de acuerdo con su Reglamento Interior".*<sup>145</sup>

*"El plan Estratégico del Servicio de Administración Tributaria, es realizar de forma cabal y eficiente el ciclo tributario de comercio exterior, para lo cual es necesario que se ofrezcan servicios eficientes con el objeto de promover el cumplimiento voluntario de los deberes fiscales de la ciudadanía, así como mejorar la efectividad de la fiscalización para reducir la evasión, el contrabando y la corrupción".*<sup>146</sup>

Así mismo el SAT busca reforzar la presentación de resultados con el fin de reformar la transparencia de su gestión para poder trabajar en la lucha contra la corrupción.

### 2.2 Modificaciones a la ley.

#### 2.2.1 Antecedentes

*"El 15 de diciembre de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio de Administración Tributaria, ordenamiento mediante el cual se creó el órgano desconcentrado denominado Servicio de Administración Tributaria".*<sup>147</sup>

En marzo de 1996, con el objetivo de establecer las bases orgánico-funcionales para dar lugar a la integración del Servicio de Administración Tributaria, se aprobó y registró una nueva estructura orgánica básica de la SHCP. El Servicio de Administración Tributaria y su Reglamento Interior entró en vigor el 1° de julio de 1997, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación. El SAT como órgano desconcentrado reemplazó en sus funciones a la Subsecretaría de Ingresos, de la cual se eliminaron la Dirección General de Política de Ingresos, la Administración General de Información, Desarrollo y Evaluación y la Coordinación General de Administración.

---

<sup>144</sup> Con fundamento en los artículos 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 14, fracción IV de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, y 3, fracción XXII, 5, fracción V y 9, fracción XIX de su Reglamento Interior

<sup>145</sup> Diario Oficial de la Federación, Jueves 30 de Noviembre de 2006, Segunda Sección, pág. 1

<sup>146</sup> Diario Oficial de la Federación, Jueves 23 de Agosto de 2012, Segunda sección, pág. 1

<sup>147</sup> Diario Oficial de la Federación, 15 de Diciembre de 1995, pág. 1.

De ese modo se crearon:

- Presidencia del órgano.
- Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera.
- Dirección General de Planeación Tributaria.
- Dirección General de Tecnología de la Información.
- Unidad de Comunicación Social.
- La Coordinación General de Recursos.

Con las modificaciones anteriormente descritas la estructura orgánica del SAT quedó:

- Presidencia del Servicio de Administración Tributaria.
- Unidad de Comunicación Social.
- Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera.
- Dirección General de Interventoría.
- Dirección General de Planeación Tributaria.
- Dirección General de Asuntos Fiscales Internacionales; Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas.
- Dirección General de Tecnología de la Información.
- Administración General de Recaudación.
- Administración General de Auditoría Fiscal Federal.
- Administración General Jurídica de Ingresos.
- Administración General de Aduanas.
- Coordinación General de Recursos.
- Administraciones Regionales y Locales de las Administraciones Generales de Recaudación, Auditoría Fiscal Federal, Jurídica de Ingresos y Aduanas, y las Coordinaciones Regionales y Locales de Recursos dependientes de la Coordinación General de Recursos.

### **2.2.2 Reasignación de Facultades**

Con la intención de conservar congruencia con la política hacendaria, económica y social del país, se hicieron otras modificaciones por las cuales la estructura orgánica básica se redujo, los cambios quedaron plasmados de la siguiente manera:

- Desapareció la Dirección General de Interventoría, efectuándose la redistribución de sus recursos a la Contraloría Interna en el Servicio de Administración Tributaria.
- Se transfirieron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los recursos y funciones de las direcciones generales de Coordinación con Entidades Federativas; Asuntos Fiscales Internacionales, y Planeación Tributaria, para integrarlas a la estructura orgánica que conformaría la nueva Subsecretaría de Ingresos.

### **2.2.3 Eficiencia de la Administración Tributaria**

El 10 de Junio de 1998 se concretaron y se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los cambios que reformaron el Reglamento Interior de la SHCP y el reglamento interior del Servicio de Administración Tributaria. La estructura del Servicio de Administración Tributaria se conformó por: Presidencia del Servicio de Administración Tributaria, Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera, Contraloría Interna, Unidad de Comunicación Social, Dirección General de Tecnología de la Información, Administración General de Recaudación, Administración General de Auditoría Fiscal Federal, Administración General Jurídica de Ingresos, Administración General de Aduanas y Coordinación General de Recursos.

Con la intención de asegurar la correcta aplicación de la legislación aduanera y fiscal, además de impulsar la eficiencia en la administración tributaria y el cumplimiento voluntario por parte del contribuyente, el 3 de diciembre de 1999 se publicó un nuevo Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria que sostuvo los siguientes cambios:

- Desapareció la Unidad de Comunicación Social y las Administraciones Regionales de Recaudación, de Auditoría Fiscal, Jurídica de Ingresos y de Aduanas; así como las Coordinaciones Regionales de Recursos.
- Se crearon las Administraciones Generales de Grandes Contribuyentes y de Coordinación y Evaluación Tributaria, las Administraciones Estatales y Metropolitanas y las Administraciones Locales de Grandes Contribuyentes.

En el Reglamento Interior se manifestó la estructura orgánica siguiente:

- Presidencia del Servicio de Administración Tributaria.
- Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera, Contraloría Interna.
- Administración General de Tecnología de la Información.
- Administración General de Grandes Contribuyentes.
- Administración General de Recaudación.
- Administración General de Auditoría Fiscal Federal.
- Administración General Jurídica de Ingresos, Administración General de Aduanas.
- Administración General de Recursos.
- Administración General de Coordinación y Evaluación Tributaria.
- Administraciones Estatales, Metropolitanas, y las Administraciones Locales y las Aduanas.

### **2.2.4 Fortalecimiento y consolidación del SAT**

Con la necesidad de afianzar una moderna administración tributaria que reforzara el aumento de la demanda de más eficientes y mejores servicios hacia los contribuyentes, el 22 de marzo de 2001, se publicó un nuevo Reglamento Interior, que presentaba los cambios dentro de su estructura orgánica que fueron:

- La Administración General Jurídica de Ingresos cambió su denominación por Administración General Jurídica, la Administración General de Recursos cambió a Administración General de Innovación y Calidad y la Administración General de Coordinación y Evaluación Tributaria cambió a Administración General de Evaluación.
- Se creó la Administración General de Asistencia al Contribuyente, la Administración General del Destino de Bienes de Comercio Exterior Propiedad del Fisco Federal, la Administración Central de Investigación de Operaciones, las Administraciones Regionales de Evaluación y las Subadministraciones de Innovación y Calidad para las Administraciones Locales y las Aduanas.

Basado en las modificaciones anteriores el Reglamento Interior estableció la siguiente estructura orgánica:

- Presidencia del Servicio de Administración Tributaria.
- Contraloría Interna.
- Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera.
- Administración General de Tecnología de la Información.
- Administración General de Asistencia al Contribuyente.
- Administración General de Grandes Contribuyentes.
- Administración General de Recaudación, Administración General de Auditoría Fiscal Federal.
- Administración General Jurídica.
- Administración General de Aduanas.
- Administración General de Innovación y Calidad.
- Administración General de Evaluación, Administración General del Destino de Bienes de Comercio Exterior Propiedad del Fisco Federal.
- Administración Central de Investigación de Operaciones.
- Administraciones Locales y Aduanas.
- Administraciones Regionales de Evaluación.

El 30 de abril de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el cual se reformó el artículo 2o. del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, donde se quitó a la Administración Central de Investigación de Operaciones, la cual se transfirió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El decreto por el que se reforman, añaden y suprimen diversas disposiciones contenidas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria se publicó el 12 de junio de 2003, los cambios fueron:

- La Presidencia del Servicio de Administración Tributaria modificó su denominación por Jefatura del Servicio de Administración Tributaria.
- El Servicio de Administración Tributaria, en materia de recaudación del pago de contribuciones mediante la entrega de obras plásticas que realizaran sus autores, debía recibir las obras de conformidad con el procedimiento de selección que de ellas realizara un Comité integrado por personas expertas en artes plásticas, designado por la Junta de Gobierno del Servicio de Administración Tributaria, previa opinión del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

### 2.2.5 Revisión del plan estratégico

Con el Propósito de transferir recursos materiales y financieros de la Administración General de Destino de Bienes de Comercio Exterior Propiedad del Fisco Federal al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, el 17 de junio de 2003 se transformó el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria; con el objetivo de realizar las actividades de enajenación, administración y destrucción de mercancías que hayan pasado a propiedad de fisco.

Estos cambios modificaron la estructura orgánica, estableciéndose así:

- Jefatura del Servicio de Administración Tributaria.
- Contraloría Interna.
- Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera.
- Administración General de Tecnología de la Información.
- Administración General de Asistencia al Contribuyente.
- Administración General de Grandes Contribuyentes.
- Administración General de Recaudación.
- Administración General de Auditoría Fiscal Federal.
- Administración General Jurídica.
- Administración General de Aduanas.
- Administración General de Innovación y Calidad, Administración General de Evaluación.
- Administraciones Locales, Aduanas y Administraciones Regionales de Evaluación.

El 6 de junio de 2005 se publicó un nuevo Reglamento Interior de éste órgano desconcentrado, donde se presentaron los siguientes cambios en la estructura orgánica:

- Jefatura del Servicio de Administración Tributaria.
- Órgano Interno de Control.
- Administración General de Aduanas.
- Administración General de Asistencia al Contribuyente.
- Administración General de Grandes Contribuyentes.
- Administración General de Recaudación.
- Administración General de Auditoría Fiscal Federal.
- Administración General Jurídica.
- Administración General de Innovación y Calidad.
- Administración General de Comunicaciones y Tecnologías de la Información.
- Administración General de Evaluación.
- Unidad de Plan Estratégico y Mejora Continua.
- Unidad de Programas Especiales.
- Administraciones Regionales y Locales.
- Aduanas.

## 2.2.6 Cambio en innovación y calidad

El 12 de mayo de 2006 se publicó el decreto por el que se reforma, añade y suprimen diversas disposiciones del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, destacándose las modificaciones de la Administración General de Innovación y Calidad, donde cambian las denominaciones de la Administración Central de Recursos Humanos por Administración Central de Capital Humano y de la Administración Central de Recursos Materiales y Servicios por Administración Central de Recursos Materiales. Desaparecen las Subadministraciones locales de Innovación y Calidad y surgen la Administración Central de Operaciones Administrativas, las Administraciones de Servicios y las Subadministraciones de los Centros de Servicios Administrativos. Asimismo, se crea la Aduana de Guanajuato, dentro de la estructura de la Administración General de Aduanas, con la que se tienen 49 aduanas en todo el país.

### *Enfoque y visión integral de procesos*

El Diario Oficial de la Federación publicó el 22 de octubre de 2007 un nuevo Reglamento Interior con lo que el Servicio de Administración Tributaria dio un paso importante en su evolución, reestructurando unidades administrativas, a favor de la administración tributaria del país. Los cambios son estos: La Administración General de Asistencia al Contribuyente cambió su nombre por Administración General de Servicios al Contribuyente, la Administración General de Innovación y Calidad cambió su denominación por Administración General de Recursos y Servicios y se creó la Administración General de Planeación. Asimismo, desaparecieron la Unidad de Plan Estratégico y Mejora Continua, la Unidad de Programas Especiales y las Administraciones Regionales de Grandes Contribuyentes. Las modificaciones que se dieron en la estructura orgánica del Servicio de Administración Tributaria buscaban el fortalecimiento en los mecanismos de control para ayudar en la recaudación de impuestos, progresar en los servicios y su eficiencia, ayudar al contribuyente a tener más claro sus obligaciones fiscales.

*“El 29 de abril de 2010 se divulgó el Decreto por el que se transforman, se agregan y se anulan disposiciones del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, éste integró un artículo único en donde refiere los artículos que fueron modificados. Esta modificación indica cambios en algunas unidades administrativas y se adicionan áreas indispensables del Servicio de Administración Tributaria”.*<sup>148</sup>

## 2.2.7 Atribuciones del Servicio de Administración Tributaria.

De acuerdo al artículo 7º el Servicio de Administración Tributaria tiene las siguientes facultades:

1. Cobrar impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales.
2. Interpretar el interés de la Federación en polémicas fiscales.

---

<sup>148</sup> Véase en el Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria más detalladamente. (pág. 4)

3. Liderar los servicios aduanales y de inspección.
4. Requerir y permitir el acceso a la información a cualquier institución nacional o extranjera, para prevenir la elusión y evasión fiscal, conforme a los tratados y leyes internacionales en materia aduanera y fiscal.
5. Cooperar en las negociaciones de tratados internacionales en materia fiscal y aduanera.
6. Supervisar el correcto cumplimiento de las disposiciones aduaneras y fiscales.
7. Servir como órgano de consulta del gobierno federal en las materias aduanera y fiscal.
8. Registrar y ubicar a los contribuyentes con la finalidad de incrementar y mantener actualizado el registro respectivo.
9. Recabar información indispensable para determinar el origen de los ingresos de los contribuyentes, en este caso la ejecución correcta de sus obligaciones.
10. *Sugerir, para el consentimiento superior, la política de administración tributaria y aduanera, y ejecutar las acciones para su aplicación<sup>149</sup>.*
11. Operar, diseñar y administrar la base de datos para el sistema de información fiscal y aduanera, proveer a la SHCP datos estadísticos completos para presentar informes que en materia de recaudación federal y fiscalización, el Ejecutivo Federal debe mandar al Congreso de la Unión.
12. Colaborar con datos ciertos, oportunos y verificables al diseño de la política tributaria.

### **2.2.8 Plan estratégico del SAT.**

#### **1. Rediseñar y automatizar los procesos clave.**

Aumentar la eficiencia y eficacia de la función recaudatoria mediante la unificación y correspondencia de procesos, respaldados en la modernización e integración de los sistemas del SAT.

#### **2. Simplificar los servicios al contribuyente apoyado en medios electrónicos.**

Simplificar los servicios al contribuyente, con el propósito de disminuir los costos de cumplimiento para la sociedad y reducir los costos internos de gestión en el SAT.

#### **3. Mejorar la efectividad en las actividades de control de obligaciones, fiscalización y cobranza.**

#### **4. Fortalecer el Registro Federal de Contribuyentes.**

Proveer un mejor servicio al contribuyente que propicie el cumplimiento de sus obligaciones.

---

<sup>149</sup> Se entenderá como política de administración tributaria y aduanera al conjunto de acciones dirigidas a recaudar eficientemente las contribuciones federales y los aprovechamientos que la legislación fiscal establece, así como combatir la evasión y elusión fiscales, ampliar la base de los contribuyentes y facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes.

## **5. Establecer la Aduana Modelo.**

Innovar en mejoras en las Aduanas del país para poder mejorar la recaudación y el control en la entrada y salida de mercancías.

## **6. Establecer las habilidades y sistemas que aseguren la planeación, control y evaluación sistemática, eficiente y transparente.**

Asegurar que las acciones establecidas por el SAT estén vinculadas con las estrategias en todas las áreas del SAT.

## **7. Fomentar la honestidad, la transparencia y combatir la corrupción.**

Incentivar valores de calidad, transparencia y honestidad con apego a la ley en todo el personal que trabaja en el SAT

### **2.3. Estímulos fiscales.**

*“Son apoyos gubernamentales que se destinan a promover el desarrollo de actividades y regiones específicas, a través de mecanismos tales como disminución de tasas impositivas, exención de impuestos determinados, aumento temporal de tasas de depreciación de activos, etc.”.<sup>150</sup>*

La misión del SAT establece la administración de los procesos de recaudación de las contribuciones federales, para fomentar la ejecución correcta y voluntaria de las obligaciones fiscales. Estas acciones con la intención de reducir considerablemente los niveles de evasión. Si el SAT aplica correctamente su misión y visión, la eficiencia recaudatoria se elevará y se aproximará a la recaudación potencial. Los resultados por tanto se darán principalmente en el área de gasto público, que son recursos que necesita el Estado para poder cubrir las necesidades en materia como seguridad, salud, educación e inversión que exige el ciudadano.

Estímulos fiscales para el ejercicio fiscal del 2006:

- I. Las actividades forestales y agropecuarias que ejerzan los contribuyentes serán favorecidas por un estímulo fiscal, este estímulo servirá para permitir el acreditamiento de la inversión realizada contra una cantidad equivalente al Impuesto al Activo determinado en el ejercicio. De igual manera en materia de conservación, restauración, inversión en protección y brechas corta fuego por mencionar algunos; se otorgará un estímulo al sector forestal.
- II. *“Se otorga un estímulo fiscal en el Impuesto al Activo por el monto total del mismo que se derive de la propiedad de cuentas por cobrar derivadas de contratos que celebren los contribuyentes con organismos públicos descentralizados del Gobierno Federal, respecto de inversiones de infraestructuras productivas destinada a actividades prioritarias, autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos del artículos 18 de la Ley General de Deuda Pública”.*<sup>151</sup>

---

<sup>150</sup> [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/como\\_navegar/84\\_6490.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/como_navegar/84_6490.html)

<sup>151</sup> Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Abrogada DOF 27-12-2006, p21.



- III. A las personas físicas y morales que cuyos ingresos totales del ejercicio anterior no excedieron los \$4, 000,000 (cuatro millones de pesos 00/100 M.N) se les otorgará un estímulo fiscal en el Impuesto al Activo.
- IV. En referencia al artículo 219 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, se aplicará estímulo fiscal en estos casos:
- a) Se establecerá un Comité Interinstitucional conformado por un representante de la Secretaría de Economía, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quienes darán el voto de calidad para establecer las reglas de operación del Comité, además de tomar en cuenta los sectores prioritarios aptos para adquirir el beneficio, los requisitos, las características de las empresas que deberán cumplir para poder aspirar al estímulo.
  - b) El monto total del estímulo que se pretende repartir entre los aspirantes, no podrá excederse a los \$4,000 millones de pesos para el año 2006.
  - c) La distribución del monto total se efectuará de la siguiente manera:
    1. Los proyectos de creación en infraestructura y fuentes de energía alternativas se les otorgará 740 millones de pesos.
    2. Para los centros de investigación que hagan proyectos de creación en infraestructura especializada destinados al desarrollo de procesos de producción, productos y materiales con el objetivo de incorporar avances tecnológicos y científicos.
    3. Los \$2,500 millones de pesos que sobran se repartirán entre los demás solicitantes.
  - d) Será ineludible que el Comité publique el monto distribuido, las empresas favorecidas y qué proyectos fueron plausibles del beneficio. El estímulo fiscal que podrá utilizar el contribuyente será hacia el Impuesto al Activo o al Impuesto Sobre la Renta en la declaración anual o hasta que los ejercicios posteriores lo agoten.
- V. Los contribuyentes en los sectores ganadero, pesquero, minero y agrícola serán apoyados con un estímulo fiscal siempre y cuando adquieran diésel para su consumo final y que no sea para uso automotriz (transporte de personas, o para transitar por caminos o carreteras). Esto aprueba la autorización del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) que Petróleos Mexicanos (PEMEX) haya causado por enajenación de este combustible, solo cuando se utilice como combustible en:
- a) Maquinaria fija de combustión interna, de flama abierta y locomotoras.
  - b) Vehículos marinos y maquinaria para uso en acuicultura.
  - c) Motocultores, empacadoras de forraje, molinos, tractores, bombeo de agua, máquinas de combustión interna, cosecha de productos agrícolas, engorda de ganado, animales, aves de corral.
  - d) Los vehículos que sean de baja velocidad y que no transiten por las carreteras federales; los requisitos estarán establecidos por el Servicio de Administración Tributaria.
- VI. Con motivo de lo dispuesto en la fracción anterior, los contribuyentes estarán en los siguiente:
- a) Podrán garantizar el IEPS que PEMEX haya causado por la enajenación del diésel.

- VII. Los contribuyentes que utilicen diésel para su consumo final en uso automotriz en vehículos para transporte privado y público de carga o de personas, se le concederá el acreditamiento del IEPS que PEMEX haya causado por la enajenación de este combustible.
- VIII. Los contribuyentes que se dediquen al transporte terrestre de pasaje o de carga y que transiten por la Red Nacional de Autopistas de Cuota, se les permitirá un acreditamiento de los gastos realizados en el pago de servicios por el uso de la infraestructura carretera hasta en un 50% del gasto total erogado.
- IX. El impuesto a los automóviles nuevos podrá recibir un estímulo fiscal si las personas físicas y morales que enajenen al público o que importen automóviles de propulsión, por medio de baterías eléctricas recargables, o los eléctricos que tengan un motor de combustión interna, consistente en el monto total del impuesto que hubiera causado.
- X. Las actividades de marina mercante que utilicen diésel marino especial, por medio de sus contribuyentes para su consumo final serán favorecidos con un estímulo fiscal, con la acreditación de un monto equivalente al del IEPS que PEMEX haya causado por la enajenación de diésel marino especial.

Artículo 17. Se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para otorgar los estímulos fiscales y subsidios siguientes:

- I. Los relacionados con comercio exterior:
  - a) A la importación de artículos de consumo a la regiones fronterizas.
  - b) A la importación de equipo y maquinaria a las regiones fronterizas.
- II. A cajas de ahorro y sociedades de ahorro y préstamo.

Se certifican los estímulos fiscales y subsidios con cargo a impuestos federales, así como a las devoluciones de impuestos concedidos para impulsar las exportaciones de bienes, servicios o la venta de productos nacionales a regiones fronterizas en porcentos o cantidades otorgados o pagados para el ejercicio fiscal de 2005.

Estímulos fiscales para el ejercicio de 2000:

- I. Se le concederá un estímulo fiscal a los contribuyentes que pertenezcan al sector forestal y agropecuario que tributen bajo el régimen simplificado, es decir, aprobar el acreditamiento de la inversión realizada contra una cantidad semejante a al Impuesto al Activo determinado en el ejercicio.
- II. Se dará un estímulo fiscal en el Impuesto al Activo a los contribuyentes residentes de México que realicen actividades de transporte marítimo y aéreo de bienes o personas que tengan concesión o permiso del Gobierno Federal para ser explotados comercialmente. Estas son las siguientes condiciones:

- a) *“Embarcaciones o aviones arrendados, acreditarán contra el Impuesto al Activo a su cargo, el impuesto sobre la renta que se hubiera retenido de aplicarse la tasa del 21% en lugar de la tasa del 5% que establece el artículo 149 de la Ley del Impuesto sobre la Renta a los pagos por el uso o goce de dichos bienes, siempre que se hubiera efectuado la retención y entero de este último impuesto y que los aviones o embarcaciones sean explotados comercialmente por el arrendatario en la transportación de pasajeros o bienes”*.<sup>152</sup>
- III. Se otorgará un estímulo al Impuesto al Activo a Almacenes Generales de Depósito por inmuebles de su propiedad que se empleen para el acopio, guarda o conservación de bienes o mercancías.
- IV. Se le dará un estímulo fiscal en el Impuesto al Activo a las personas físicas que tributen conforme a la Sección III, del Capítulo VI, del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, consistente en el impuesto que hubiere causado.
- V. *“Se le otorgará un estímulo fiscal en el Impuesto al Activo por el monto total del mismo que se derive de la propiedad de cuentas por cobrar derivadas de contratos que celebren los contribuyentes con organismos públicos descentralizados del Gobierno Federal, respecto de inversiones de infraestructura productiva destinada a actividades prioritarias, autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos del artículo 18 de la Ley de Deuda Pública”*.<sup>153</sup>
- VI. Los contribuyentes que se dediquen a actividades pesqueras, ganaderas, agrícolas y mineras que se abastezcan con diésel para consumo final, que no sea para uso automotriz o para el transporte de personas a través de caminos o carreteras, se permitirá el acreditamiento del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios que PEMEX haya causado por la adquisición del combustible siempre y cuando sea utilizado como combustible en:
- a) Vehículos marinos y maquinaria para actividades de acuacultura.
  - b) Tractores, motocultores, combinadas, empacadoras de forraje, revolvedoras, desgranadoras, molinos, cosechadoras, o máquinas de combustión interna.
  - c) Maquinaria fija de combustión interna, maquinarias de flama abierta y locomotoras.
  - d) Vehículos de baja velocidad, que no estén autorizados se utilicen para circular solos en carreteras.
- VII. Las personas que utilicen diésel para consumo final podrán:
- a) Acreditar únicamente el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios que PEMEX hayan causado por la adquisición del diésel.
- VIII. Las personas que adquieran diésel para consumo final en actividades como la agropecuaria y silvícola podrán pedir la devolución del monto del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
- IX. Los proyectos de investigación y desarrollo serán incluidos en los estímulos fiscales a los contribuyentes en el Impuesto Sobre la Renta, se aplicará un crédito fiscal por los gastos e inversiones adicionales en investigación y desarrollo. El crédito fiscal será del 20% de la diferencia que resulte al restar al monto de los conceptos a que se refiera esta fracción.

Artículo 17. Se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para otorgar los estímulos fiscales y subsidios siguientes:

<sup>152</sup> [http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos\\_ley/2000/lif2000.pdf](http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_ley/2000/lif2000.pdf)

<sup>153</sup> [http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos\\_ley/2000/lif2000.pdf](http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_ley/2000/lif2000.pdf)

- I. Los relacionados con comercio exterior:
  - a) A la importación de artículos de consumo a la regiones fronterizas.
  - b) A la importación de equipo y maquinaria a las regiones fronterizas.
- II. A cajas de ahorro y sociedades de ahorro y préstamo.  
Se certifican los estímulos fiscales y subsidios con cargo a impuestos federales, así como a las devoluciones de impuestos concedidos para impulsar las exportaciones de bienes y servicios o la venta de productos nacionales a regiones fronterizas en porcentajes o cantidades otorgados o pagados para el ejercicio fiscal de 1999.

## 2.4 Exenciones fiscales

Exenciones fiscales para el ejercicio fiscal de 2006:

**Artículo 18.** *“Se derogan las disposiciones que contengan exenciones, totales o parciales, o consideren a personas como no sujetos de contribuciones federales, otorguen tratamientos preferenciales o diferenciales en materia de ingresos y contribuciones federales, distintos de los establecidos en el Código Fiscal de la Federación, ordenamientos legales referentes a organismos descentralizados federales que prestan los servicios de seguridad social, Decretos Presidenciales, tratados internacionales y las leyes que establecen dichas contribuciones, así como los reglamentos de las mismas”. Lo dispuesto en el párrafo anterior también será aplicable cuando las disposiciones que contengan exenciones, totales o parciales, o consideren a personas como no sujetos de contribuciones federales, otorguen tratamientos preferenciales o diferenciales en materia de ingresos y contribuciones, federales, se encuentren contenidas en normas jurídicas que tengan por objeto la creación de organismos descentralizados, órganos desconcentrados y empresas de participación estatal. Se derogan las disposiciones que establezcan que los ingresos que obtengan las dependencias o entidades por concepto de derechos, productos o aprovechamientos, tienen un destino específico, distintas de las contenidas en el Código Fiscal de la Federación, en la presente Ley y en las demás leyes fiscales. Asimismo, se derogan las disposiciones contenidas en leyes de carácter no fiscal que establezcan que los ingresos que obtengan las dependencias, incluyendo a sus órganos administrativos desconcentrados, o entidades, por concepto de derechos, productos, o aprovechamientos, e ingresos de cualquier otra naturaleza, serán considerados como ingresos excedentes en el ejercicio fiscal en que se generen”.*<sup>154</sup>

Exenciones fiscales para el ejercicio fiscal de 2000:

**Artículo 18.** *“Quedan sin efecto las exenciones relativas a los gravámenes a bienes inmuebles previstas en leyes federales a favor de organismos descentralizados sobre contribuciones locales, salvo en lo que se refiere a bienes propiedad de dichos organismos que se consideren del dominio público de la Federación”.*<sup>155</sup>

## 2.5 Políticas de recaudación

Se exponen los programas que tiene el SAT para mejorar la recaudación tributaria a profundidad.

---

<sup>154</sup> [http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos\\_ley/2006/dof\\_lif\\_2006.PDF](http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_ley/2006/dof_lif_2006.PDF)

<sup>155</sup> [http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos\\_ley/2000/lif2000.pdf](http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_ley/2000/lif2000.pdf)

- **Ponte al corriente:**

“Obtén una disminución de hasta 100% de tus adeudos fiscales, hayan sido determinados por la autoridad o autodeterminados. Los porcentajes varían dependiendo del concepto y año del ejercicio del adeudo”.<sup>156</sup> Sólo necesitas:

- Contar con la Firma Electrónica Avanzada (FIEL).
- Pagar en una sola exhibición durante la vigencia de la línea de captura.

Tabla 7		
PARÁMETROS DEL PROGRAMA		
Ejercicio	Concepto del adeudo	% de disminución
2006 o anteriores	Contribuciones y cuotas compensatorias	80%
	Recargos, multas y gastos de ejecución	100%
	Multas por incumplimiento de las obligaciones fiscales distintas a las de pago*	80%
	Si fue objeto de revisión en 2009, 2010 y 2011, sin observaciones o, habiéndolas, fueron pagadas y se encuentra al corriente	100%
2007 a 2012	Contribuciones y cuotas compensatorias (no se aplica a impuestos recaudados, retenidos o trasladados)	0%
	Recargos y multas	100%
	Multas por incumplimiento de las obligaciones fiscales distintas a las de pago*	100%
2013	Multas por incumplimiento de las obligaciones fiscales distintas a las de pago*	60% Si se paga dentro de los 30 días siguientes a su notificación

Fuente: <http://www.sat.gob.mx/pontealcorriente/>.

<sup>156</sup> <http://www.sat.gob.mx/pontealcorriente/>

- **Declaranet plus:**

*“Es la opción en línea más fácil y segura para declarar”.*<sup>157</sup>

Declaranet plus se compone de formatos para presentar los siguientes tipos de declaraciones de situación patrimonial:

1. **Declaración inicial:** dentro de los 60 días naturales siguientes a la fecha de posesión del encargo, si:
  - a) Ingresaste al servicio público por primera vez,
  - b) Reingresó al servicio público después de sesenta días naturales de la conclusión de su último encargo,
  - c) Cambio de dependencia o entidad, en cuyo caso no se presentará la de conclusión.

Período del que debe informar al presentar las declaraciones.

*“En esta declaración se reporta la situación patrimonial existente a la fecha en que inicias el encargo como servidor público. Los datos correspondientes a ingresos indícalos en montos mensuales”.*<sup>158</sup>

2. **Declaración de Conclusión:** dentro de los 60 días naturales siguientes a la fecha de conclusión del encargo, si concluíste tu encargo como servidor público.

*“En esta declaración se muestra la situación patrimonial existente a la fecha en que concluíste el encargo. En el apartado de ingresos proporciona la información en montos mensuales”.*<sup>159</sup>

3. **Declaración de Modificación:** en mayo de cada año.

*“Proporciona la situación de tu patrimonio del 1° de enero al 31 de diciembre del año inmediato anterior al de la presentación de la declaración. En el apartado de ingresos proporciona la información en montos anuales libres de impuestos.”*<sup>160</sup>

Además provee ayuda en la solución de preguntas en el momento de llenado del formato en situación patrimonial. Con la aplicación podrás efectuar las siguientes actividades:

- Enviar la declaración de situación patrimonial a través de internet, manejando la FIEL (Firma Electrónica Avanzada), en sustitución de la autógrafa. Para poder efectuar el trámite por internet es importante que se certifique el medio de Identificación Electrónica.
- Se podrá realizar de manera eficaz y simple la captura de las declaraciones de situación patrimonial, con cualquier equipo que cuente con conexión a internet y un navegador de internet Explorer VERSIÓN 6.0 ó superior, elegir en la opción “Declarar en línea”. Ya que el contribuyente se haya registrado como usuario nuevo, el Registro Federal de Contribuyentes con homoclave y contraseña será el único medio para poder ingresar a la declaración de situación patrimonial.
- Si no contaran con la Firma Electrónica Avanzada (FIEL), podrán firmar la declaración patrimonial con el Registro Federal de Contribuyentes y Contraseña, registrados en el sistema Declaranet plus.

<sup>157</sup> <https://declaranet.gob.mx/declaranetWeb/contexto/login/login.jsf>

<sup>158</sup> <https://declaranet.gob.mx/down/manual.pdf>

<sup>159</sup> <https://declaranet.gob.mx/down/manual.pdf>

<sup>160</sup> <https://declaranet.gob.mx/down/manual.pdf>

- Podrán servir de la información de la declaración de situación patrimonial del año anterior y con ello mostrar los cambios en el patrimonio al presentar la siguiente declaración. Si no existen cambios, se indicará "sin cambio".
- Si no terminaste de efectuar la declaración patrimonial, podrás guardar la información capturada en el botón "Guardar"; para poder continuar solo deberás utilizar la misma computadora y utilizar tu RFC con homoclave y contraseña.
- Al terminar la captura, se podrá confirmar la información en "Vista preliminar", y si existiera algún cambio, se podrán realizar los cambios correspondientes; si están correctos los datos, se guarda la información y se efectuará la declaración patrimonial por medio de la FIEL. Si no se cuenta con la FIEL entonces se efectuará la declaración patrimonial con el RFC y contraseña.

Los requerimientos de información son:

- Clave Única de Registro de Población (CURP)
  - Cédula de identificación expedida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o cualquier documento que contenga el Registro Federal de Contribuyentes y la homoclave.
  - Facturas de vehículos y bienes muebles.
  - Escrituras de los bienes inmuebles.
  - Contratos y estados de cuenta de inversiones y otro tipo de valores.
  - Contratos y estados de cuenta de gravámenes y adeudos.
  - Comprobante de percepción de sueldo y de otro tipo de ingresos.
  - La referente al patrimonio del declarante, cónyuge, concubina o concubinario y/o sus dependientes económicos.
  - Documentos que informe lo relacionado con algún siniestro de su(s) vehículo(s).
- **Programa Integral para la Asistencia de Contribuyentes en los Estados (PIACE)**

Este programa pretende impulsar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias mediante cooperación entre las Entidades Federativas y el SAT, a través de métodos, procesos y estrategias en materia de servicios y atención al contribuyente.

Componentes del PIACE.

- Programa de Civismo Fiscal Estatal.
- Programa de actualización y registro del RFC (PAR).

Estrategias.

- Desarrollar acciones de carácter formativo, educacional y de propagación en los niveles educativos de las entidades federativas, con el objetivo de formar la cultura del cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y estatales.
- La actualización del RFC y de los subconjuntos de contribuyentes mediante acciones de interés para las entidades federativas, de forma ordenada con los niveles de colaboración estatal.

**Tabla 8 Avances y resultados**

Entidad Federativa	Acumulado ENERO - MARZO <sup>1</sup>				
	Primaria	Secundaria	Bachillerato	Universidad	Total
Aguascalientes	460	204	0	420	1,084
Baja California	1,025	588	0	763	2,376
Baja California Sur	0	0	0	0	0
Campeche	0	0	0	0	0
Coahuila	785	346	80	847	2,058
Colima	0	0	0	0	0
Chiapas	543	682	0	490	1,715
Chihuahua	206	0	104	204	514
Distrito Federal	819	1,148	767	1,168	3,902
Durango	0	0	0	0	0
Estado de México	438	1,451	0	405	2,294
Guanajuato	322	231	78	317	948
Guerrero	0	0	0	0	0
Hidalgo	237	226	0	216	679
Jalisco	823	523	93	822	2,261
Michoacán	0	0	0	0	0
Morelos	0	0	0	0	0
Nayarit	33	8,257	0	0	8,290
Nuevo León	623	714	0	606	1,943
Oaxaca	215	275	0	313	803
Puebla	773	654	97	368	1,892
Querétaro	402	114	125	403	1,044
Quintana Roo	140	103	142	256	641
San Luis Potosí	200	218	0	205	623
Sinaloa	510	369	103	661	1,643
Sonora	344	224	196	320	1,084
Tabasco	0	668	54	151	873
Tamaulipas	292	311	0	360	963
Tlaxcala	211	146	0	681	1,038
Veracruz	1,234	649	232	1,155	3,270
Yucatán	0	0	0	0	0
Zacatecas	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>10,635</b>	<b>18,101</b>	<b>2,071</b>	<b>11,131</b>	<b>41,938</b>

<sup>1</sup> La información presentada solo comprende la operación durante enero y febrero, ya que lo correspondiente a marzo será publicado a partir del 11 de Abril del 2012

Fuente: [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/informe\\_tributario/itg2012t1/gfc/950.pdf](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/itg2012t1/gfc/950.pdf)

Como se puede observar en la Tabla 8, las acciones encaminadas a la formación y educación para fomentar el cumplimiento voluntarios se impartieron en las 32 entidades federativas; la cobertura total fue de 41, 938 alumnos de los cuales en el nivel básico se dieron a 10,635 alumnos, 18,101 a nivel secundaria, 2,071 de bachillerato y 11,131 en universidad.



## 2.6 Marco normativo y regulatorio.

“El mapa estratégico del SAT contiene 21 objetivos: 4 objetivos en la perspectiva de Gente y Servicios; 13 objetivos en la perspectiva de Procesos; 2 objetivos en la perspectiva de Clientes y 2 objetivos en la perspectiva de Resultados”.<sup>161</sup>

Ilustración 1



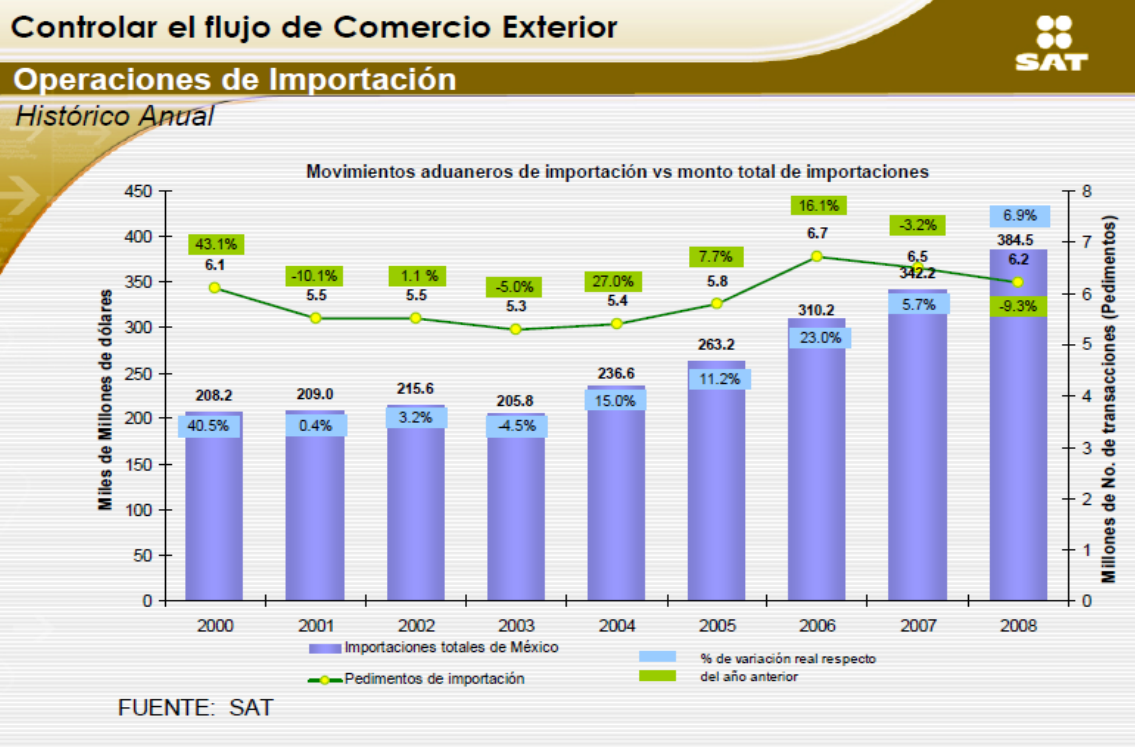
<sup>161</sup> [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/informe\\_tributario/informe2008t3/Estrategico.pdf](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2008t3/Estrategico.pdf)

- Controlar el flujo de comercio exterior:

Ilustración 2



Ilustración 3



- Aumentar la facilidad de cumplimiento: Este servicio pretende agilizar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y de comercio exterior, por medio del aumento en el cumplimiento voluntario.

En la actualidad existe el **Programa de difusión para facilitar el cumplimiento** cuyo objetivo es ofrecer información en tiempo y forma a los contribuyentes, con el propósito de enseñarles sus derechos y obligaciones, así como del progreso y simplicidad que provee el SAT.

Avances en el Programa de difusión para facilitar el cumplimiento.

Se han establecido diferentes campañas: declaraciones mensuales, anuales, informativas, lo referente a la Reforma Fiscal (IETU), participación de utilidades, modernización de aduanas, y del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE). Los medios de comunicación son utilizados para difundir las campañas, tal como los trípticos, información en el portal del SAT, vínculos en internet, en la página de Aduana en internet, envío de correos electrónicos de manera masiva, videos producidos por el SAT, spots de radio, boletines de prensa y entrevistas por mencionar algunos.

- Aumentar la percepción del riesgo: Incrementar la captación de los contribuyentes y de manera general en la sociedad, con la finalidad de que el SAT esté al pendiente del incumplimiento y sea capaz de sancionar al que no se apegó a la ley.

Existe el **Programa de difusión de percepción del riesgo** cuyo objetivo es incluir a los medios de comunicación para generar una campaña de forma masiva que permita elevar la percepción de riesgo.

Avances en el Programa de difusión de percepción del riesgo.

Se han difundido boletines de prensa en momentos estratégicos con la intención de generar percepción del riesgo. Las campañas aplicadas, implícitamente hablan sobre la percepción del riesgo, con lo que los contribuyentes tienen las herramientas para poder cumplir con sus obligaciones fiscales y conocen la penalización ante la falta.

- Mejorar la comunicación de impactos a la sociedad: Hacer de la comunicación un enlace con la sociedad para que describa las consecuencias positivas y negativas en las obligaciones tributarias.

Existe el **Programa de comunicación interna y externa** cuyo objetivo es la divulgación de las obligaciones y derechos del contribuyente, así como del progreso y sencillez por parte de la institución para obtener de manera precisa y correcta el cumplimiento de las disposiciones fiscales y de comercio exterior.

Avances en el Programa de comunicación interna externa.

Algunas de las campañas que se expusieron en el portal del SAT fueron por ejemplo: ¿Sabías qué? Y Hechos SAT, donde se manifiestan los principales indicadores de la institución, boletines de prensa, entrevistas, etc. Por los menos han sido 41 campañas informativas las que ha desarrollado el SAT, a través de: SAT Avisa, correo electrónico, Intrasat y productos editoriales por mencionar algunos.

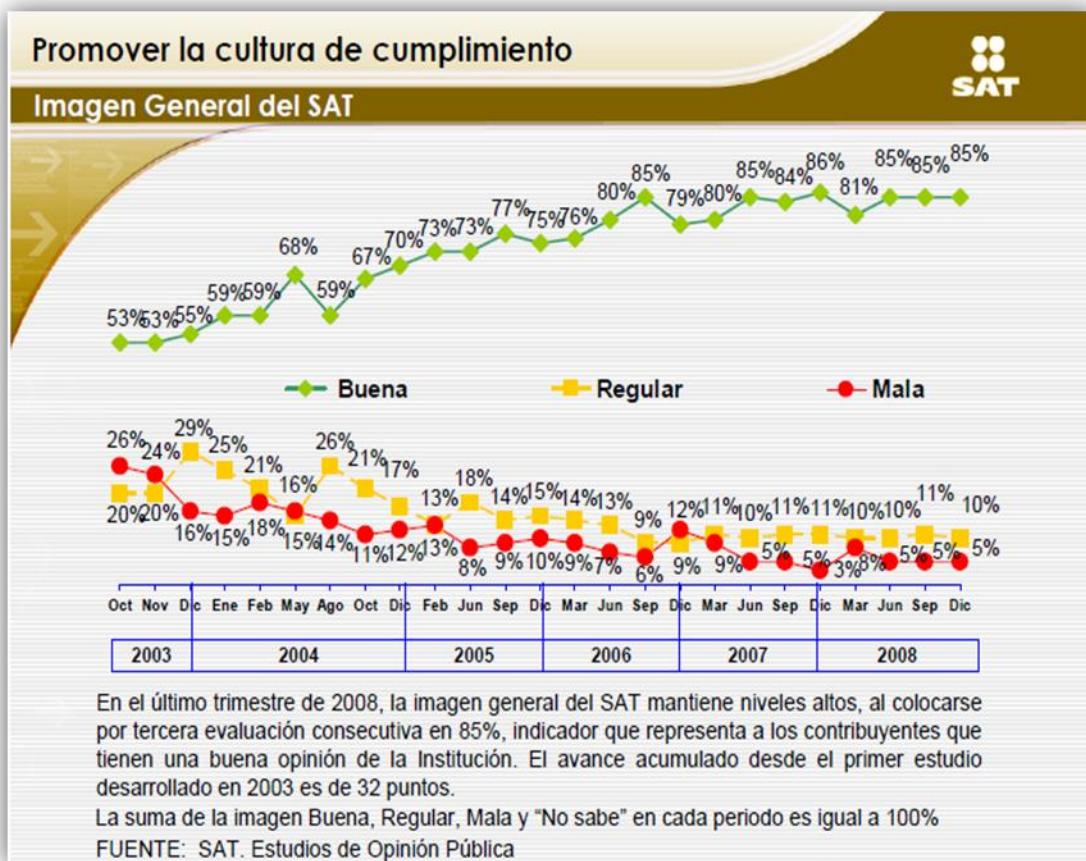
- Promover la cultura de cumplimiento: la promoción sobre la importancia del cumplimiento de las obligaciones contributivas y de comercio exterior, además de la generación de información con el propósito de señalar el destino y aplicación de los impuestos. Transmitir la cultura del pago a nuevas generaciones.

Existe el **Programa para fortalecer la cultura contributiva** cuyo objetivo es incorporar el número de universidades al programa, ampliar la participación del número de entidades federativas, ofrecer a todos los niveles escolares material didáctico y extender la divulgación sobre el aprovechamiento de los recursos en favor de la sociedad.

Avances en el Programa para fortalecer la cultura contributiva.

El programa esperaba cumplir la meta pactada para finales de 2008, mediante el desarrollo y resolución de tareas y contenidos del material didáctico destinado a las personas físicas, con la intención de impartir cursos a los nuevos contribuyentes a partir de 2009.

Ilustración 4



- Transparentar servicios: ofrecer información sobre disposiciones, requisitos, y reglas que se relacionen con trámites fiscales o aduaneros, para que el contribuyente puede realizarlos de manera eficaz y simple y suprimir la discrecionalidad en los trámites.

Existe el **Programa de transparencia de servicios tributarios** cuyo objetivo es transparentar requisitos, niveles de servicio y trámites al contribuyente de manera sistematizada, informativa y accesible.

Avances en el Programa de transparencia de servicios tributarios.

Los tiempos de espera por servicio para consulta en línea son del 86% en el Mapa Electrónico de oficinas del SAT. Lo más destacado es:

- ⇒ El resultado del proceso de licitación y adjudicación del contrato.
- ⇒ La ejecución de pruebas piloto a través de la practicidad de la herramienta electrónica en localidades como Monterrey, Ciudad de México, Guadalupe y San Pedro Garza, sin embargo, la debilidad tecnológica (computadoras) alentó las actividades establecidas
- **Disminuir el costo en el cumplimiento de las obligaciones:** alcanzar que los costos para ejecutar las obligaciones tributarias y de comercio sean competitivos

Existe el **Programa de costeo para el cumplimiento de las obligaciones fiscales** cuyo objetivo es equiparar esquemas de comprobación fiscal por medio de la reducción de procesos y servicios, adherir medidas para el control para menguar la informalidad, instaurar un portal electrónico para personas físicas y morales dedicadas a la actividad empresarial, hacer un programa electrónico que determine el cálculo básico del ISR en compra y venta de bienes inmuebles. Para poder acceder a los servicios electrónicos del SAT se proveerán medios de autenticación fiables, se implementará la recaudación y entero del IETU y del IDE.

Avances en el Programa para el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

La aplicación electrónica del Porta PYMES tuvo un progreso general del 58% mediante la Clave de Identificación Electrónica, para el año 2008 se logró una cifra global igual a 1, 111,735 contribuyentes que cumplieron con sus obligaciones fiscales. Por medio de las instituciones financieras del país se incorporó al 100% el programa que permite la recaudación y entero del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE). Se implementó el DECLARASAT como herramienta electrónica optimizadora en la simplificación de los procesos de captura y presentación de la declaración anual.

- **Disminuir la corrupción:** reducir la corrupción tanto de las personas físicas y morales como de la misma institución.

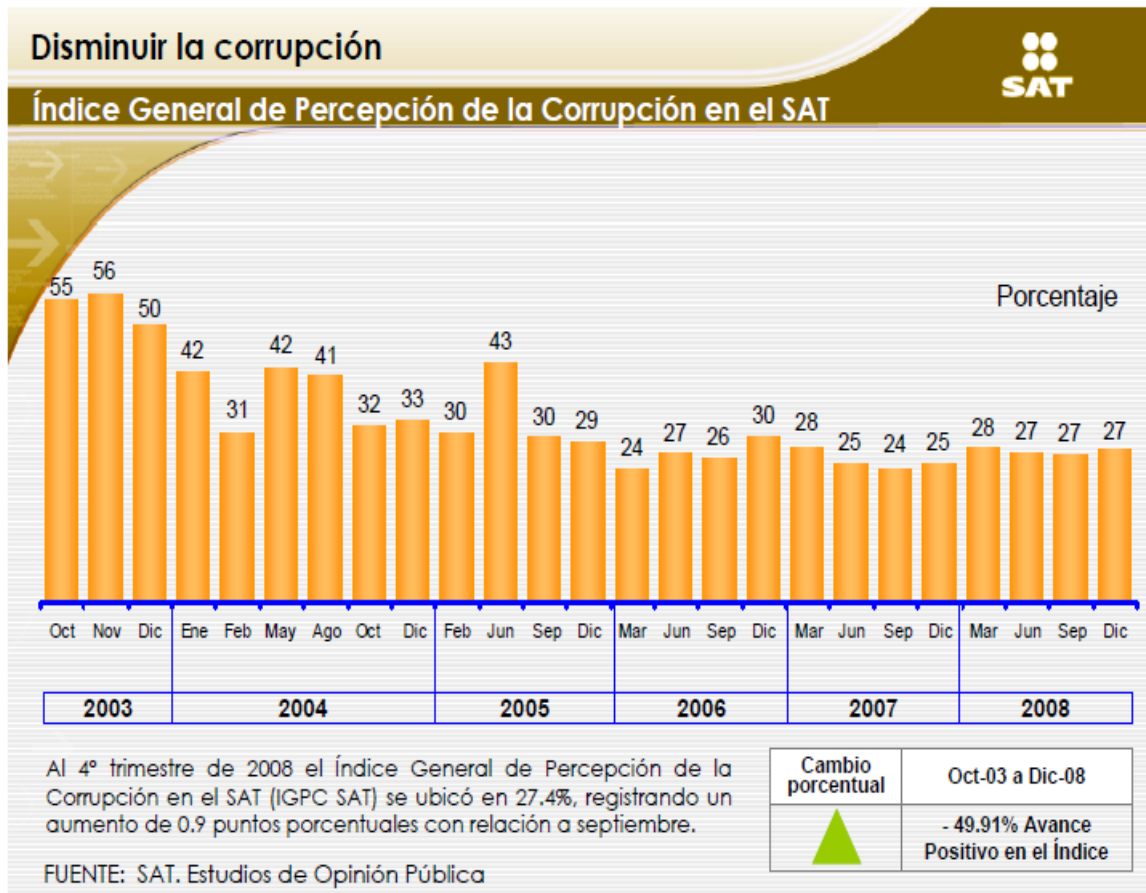
Existe el **Programa integral de combate a la corrupción** cuyo objetivo es que con base en los informes trimestrales se busca analizar los avances y resultados alcanzados por medio de las acciones anticorrupción implementadas en el SAT, en concordancia con los acuerdos generados en las convenciones internacionales en combate a la corrupción.

Avances en el Programa integral de combate a la corrupción.

El Programa integral de combate a la corrupción (PICC) se está modificando actualmente.

-En la última evaluación del Programa de Transparencia y Rendición de Cuentas (PTRC) 2008, el SAT obtuvo en el índice de SEGUIMIENTO a la Transparencia (IST) la calificación de 9.8<sup>162</sup>.

Ilustración 5



- Abatir el contrabando y fortalecer la seguridad en el tráfico de mercancías: mediante el fortalecimiento de las capacidades en los procesos de información y las capacidades humanas se pretende suprimir el contrabando de mercancías.

Existe el **Programa de inteligencia tributaria de comercio exterior** cuyo objetivo es adecuar tácticas institucionales de administración de riesgo con el propósito de mermar la evasión, informalidad y elusión, a través de la creación de modelos que faciliten el perfil y la conducta de riesgo y con ello determinar e implementar acciones necesarias en materia de comercio.

Avances en el Programa de inteligencia tributaria de comercio exterior.

*“Se han remitido a las áreas de fiscalización de las Administraciones Generales de Auditoría Fiscal Federal, de Grandes Contribuyentes y de Aduanas 2,261 casos de contribuyentes que, con base en el análisis de sus operaciones de comercio exterior, resultaron con un alto grado de riesgo”.*<sup>163</sup>

<sup>162</sup> [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/informe\\_tributario/informe2008t4/estrategico.pdf](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2008t4/estrategico.pdf)

Se han producido 81 propuestas generalizadas de revisión de mercancías, relacionadas a 38 países considerados como riesgo.

*“Resultados alcanzados enero-diciembre 2008: de la revisión de 4,707 pedimentos, se detectaron 4,693 incidencias en la glosa de pedimentos, y se determinaron irregularidades por 7,121.2 millones de pesos. Estas cifras incluyen incidencias derivadas de presuntas omisiones de contribuciones y aprovechamientos, incumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, uso de documentación apócrifa, operaciones en las que no retornaron las mercancías en el lapso establecido por la Ley Aduanera”.*<sup>164</sup>

- **Simplificar en forma eficiente los trámites y servicios:** mejorar los procesos de servicio contribuirá a reducir y favorecer de manera eficiente los servicios y trámites.

Existe el **Programa de facilitación del comercio exterior** cuyo objetivo es impulsar acciones y proyectos que propicien el adecuado funcionamiento en la operación aduanera por medio del perfeccionamiento del marco jurídico, y la simplificación de procedimientos y procesos.

Avances en el Programa de facilitación del comercio exterior.

Para el ejercicio 2008 se programó cumplir con 19 proyectos, encaminados a la reducción de costos, logística y operación, y de los cuales se han trabajado los siguientes: ampliar el uso de la impresión simplificada, eliminación de la firma autógrafa, transmisión anticipada del manifiesto, intersecretarías, depuración de campos, claves e identificadores de pedimento, ampliar operaciones sin pedimento, menaje de casa, SEPOMEX, Pymes, Transmigrantes.

- **Promover un marco jurídico adecuado:** impulsar las modificaciones fiscales y de comercio exterior para hacer de la administración tributaria y aduanera más eficiente y eficaz, y con ello progresar en las facultades de interés fiscal y de comercio exterior, aumentar la capacidad contributiva y favorecer los cambios en la normatividad.

Existe el **Programa para mejorar la defensa del interés fiscal** cuyo objetivo es reformar y ajustar los Manuales de Procedimientos Administrativos y Jurisdiccionales expedidos por la Administración General Jurídica que determinan los lineamientos a seguir de las unidades administrativas para obtener una correcta actuación en la defensa del fisco federal.

Avances del Programa para mejorar la defensa del interés fiscal.

*“Al mes de diciembre los juicios favorables al SAT en sentencias definitivas alcanzaron el 52.0% del total, porcentaje por arriba de la meta propuesta del 45.0%, superándose así lo programado para este periodo en siete puntos porcentuales y con una efectividad del 115.6%”.*<sup>165</sup>

---

<sup>163</sup> [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/informe\\_tributario/informe2008t4/estrategico.pdf](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2008t4/estrategico.pdf)

<sup>164</sup> [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/informe\\_tributario/informe2008t4/estrategico.pdf](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2008t4/estrategico.pdf)

<sup>165</sup> [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/informe\\_tributario/informe2008t4/estrategico.pdf](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2008t4/estrategico.pdf)

- Implementar una administración integral de riesgos: estimar el riesgo tributario, de comercio interno y externo, que proporcione al SAT las herramientas necesarias para adoptar medidas que puedan detectar y aminorar comportamientos de evasión, elusión, contrabando, riesgo, corrupción, para evitar o menguar transferir pérdidas al fisco.

Existe el **Programa para implementar modelos de riesgo tributario** cuyo objetivo es crear un proceso de registro enfocado a los contribuyentes de alto riesgo, que determinen el comportamiento y el riesgo del contribuyente, a través de modelos de riesgo implementados.

Avances en el Programa para implementar modelos de riesgo por segmento tributario.

*“Se implementó la totalidad de modelos entregados por Fair Isaac (FIC), y actualmente se están evaluando los resultados que arrojan, comparando las estrategias sugeridas por FIC con la información que se tiene del comportamiento fiscal de los contribuyentes”.*<sup>166</sup>

- Disminuir la evasión, la informalidad y la elusión: conseguir que el proceso de fiscalización y cobranza sea eficiente para menguar la elusión, evasión, informalidad.

Existe el **Programa integral de combate a la evasión** cuyo objetivo es generalizar los estudios de la institución en materia de incumplimiento fiscal por medio de conductas, factores y niveles de riesgo del contribuyente en los trámites y servicios del ciclo tributario. Incrementar los niveles de recaudación tributaria.

Avances en el Programa integral de combate a la evasión.

*“Se realizó la actualización y obtención del nuevo Índice de Riesgo Global (IRG), para Personas Morales Personas Físicas y Dictaminados a diciembre de 2008”.*<sup>167</sup>

- Implementar una administración integral de información: ajustar, mediante las mejores prácticas, la información interna del SAT, y hacer que mediante la información externa se haga una fuente de datos compatibles, que sean herramientas sobre el conocimiento del contribuyente y su comportamiento fiscal y transaccional.

Existe el **Programa de estandarización de la información** cuyo objetivo es homogeneizar la información en los diferentes procesos y servicios que reflejan la operación del SAT, que se plasmen en un glosario de los términos de negocio (dato, concepto, definición, origen, usos). Como herramienta en la transmisión del conocimiento normativo.

<sup>166</sup> [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/informe\\_tributario/informe2008t4/estrategico.pdf](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2008t4/estrategico.pdf)

<sup>167</sup> [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/informe\\_tributario/informe2008t4/estrategico.pdf](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2008t4/estrategico.pdf)



Avances en el Programa de estandarización de la información.

*“Se implementó el programa de formación en Arquitectura Institucional en todas las Administraciones Generales logrando la cobertura total para la construcción de mapas en términos de Arquitectura Institucional”.*<sup>168</sup>

- Incrementar la base de los contribuyentes: acrecentar la cantidad y calidad de personas físicas y morales registradas en los padrones.

Existe el **Programa de aumento y mejora en la calidad del RFC** cuyo objetivo es agrandar el patrón de contribuyentes en unión con las Administraciones Locales de Servicios al Contribuyente y las Entidades Federativas.

Avances en el Programa de aumento y mejora en la calidad del RFC.

*“A diciembre de 2008, se logró la inscripción de 143,448 pequeños contribuyentes (REPECOS):143,243 realizadas por las Administraciones Locales de Servicios al Contribuyente y 205 por las entidades federativas. Se realizaron pruebas exitosas del servicio de inscripción de REPECOS para entidades federativas en el Estado de México, Puebla y Baja California, para lo cual se llevó a cabo la capacitación de su personal”.*<sup>169</sup>

- Garantizar la continuidad operativa y contar con una solución integral que considere los procesos y estructura organizacional alineada a los servicios: tener un medio integral que posibilite que el SAT pueda alinear sus procesos a los servicios ofrecidos a los contribuyentes.

Existe **Programa de gestión estratégica** cuyo objetivo es delimitar las herramientas y metodologías con el objetivo de ordenar a la institución con los objetivos estratégicos, y poder revisar la operación institucional con la estrategia.

Avances en el Programa de gestión estratégica.

*“Para consolidar el programa, se construyó y se puso en marcha el sitio de Internet para la gestión de la estrategia, el cual permitirá dar seguimiento a los avances de la estrategia y operación de la institución, mediante la captura de metas y avances de indicadores específicos, programas y proyectos específicos e indicadores de gestión de nivel central y local en línea. Fue entregada a los Administradores Generales una nueva alineación de los programas y proyectos específicos para su revisión y aprobación. En cuyo caso deberán informar las metas y avances de sus indicadores. A partir de la redefinición del Catálogo de Programas Estratégicos del SAT, se solicitaron planes de trabajo de los programas y proyectos específicos que los conforman”.*<sup>170</sup>

- Garantizar la eficiencia y eficacia del ciclo del capital humano: asegurar al SAT una correcta administración de los recursos humanos, a través de la disponibilidad de recursos, capacitación y apoyo.

<sup>168</sup> [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/informe\\_tributario/informe2008t3/Estrategico.pdf](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2008t3/Estrategico.pdf)

<sup>169</sup> [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/informe\\_tributario/informe2008t3/Estrategico.pdf](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2008t3/Estrategico.pdf)

<sup>170</sup> [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/informe\\_tributario/informe2008t3/Estrategico.pdf](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2008t3/Estrategico.pdf)

Existe el **Programa de evaluación integral de desempeño y certificación de competencias** cuyo objetivo es poseer parámetros de referencia para conseguir información veraz sobre el cumplimiento grupal e individual que conforma la organización, para estimular, prosperar e incidir en la calidad en el desempeño laboral.

Avances en el Programa de evaluación integral de desempeño y certificación de competencias.

*“Se concluyó el proceso de Evaluación Integral del Desempeño (EIDD) 2008 en el que se evaluó a 14,621 personas con la participación de 22,238 evaluadores”.*<sup>171</sup>

- **Fomentar la cultura del SAT:** fomentar la pertenencia en la comunidad del SAT, enfocada a la misión, visión, estrategia, valores, además de la capacidad de cambio y lucha contra la corrupción.

Existe el **Programa de fomento a la cultura organizacional** cuyo objetivo es crear una metodología de identificación de pautas culturales aplicables a todo el SAT para establecer un plan de comunicación y reforzar las células de cambio a nivel nacional.

Avances en el Programa de fomento a la cultura organizacional.

*“El SAT cuenta con el Modelo de Cultura Meta institucional, el cual observa las pautas culturales respectivas y conductas esperadas a partir de cuatro enfoques: Integridad y Valores, Resultados, Gente, y Contribuyente. De la encuesta de cultura aplicada al SAT en el mes de agosto de 2008, se implementará un plan de acciones durante 2009 para el cierre de brechas identificadas entre la cultura actual y la deseada por Administración General, que incluye una campaña de difusión de principios institucionales de sensibilización del Código de Integridad, a fin de promover el comportamiento ético del personal del SAT desde diversos ámbitos. Derivado de la visita al Canadian Revenue Agency, se modificó el Código de Integridad para incluir las mejores prácticas conforme a la realidad institucional”*<sup>172</sup>

- **Contar con recursos financieros suficientes y oportunos:** Contribuir de manera conjunta con la presupuestación y planeación para contar con recursos financieros oportunos y suficientes.

Existe el **Programa de Administración de Proyectos** cuyo objetivo es establecer nuevas estrategias en la metodología, con la intención de fortalecer la administración del Portafolio de Proyectos. El Programa por lo tanto será una herramienta que facilitará la documentación, medición y control de programas y proyectos.

Avances en el Programa de Administración de Proyectos.

*“Se elaboraron, validaron con las áreas y fueron aprobados por las autoridades correspondientes, los documentos normativos del ciclo de gestión de proyectos. Se elaboró un estudio para identificar los trámites y tiempos de las diferentes etapas por las que atraviesa el Ciclo de Gestión de Proyectos del*

---

<sup>171</sup> [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/informe\\_tributario/informe2008t3/Estrategico.pdf](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2008t3/Estrategico.pdf)

<sup>172</sup> [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/informe\\_tributario/informe2008t3/Estrategico.pdf](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2008t3/Estrategico.pdf)

SAT desde su autorización hasta su puesta en marcha e implementación, con el propósito de detectar áreas de oportunidad y de eficientar la ejecución de los mismos”.<sup>173</sup>

- Contar con infraestructura adecuada: proveer al SAT de infraestructura informática e inmuebles para facilitar y reducir los servicios y trámites.

Existe el **Programa nuestro espacio** cuyo objetivo es construir de manera congruente una estrategia de cambio cultural que refleje la forma de trabajar honesta y eficiente del servidor público, para fomentar un mejor desarrollo laboral en la institución.

Avances en el Programa nuestro espacio.

“Están concluidos 26,773 m<sup>2</sup> que equivalen al 63% de la meta (42,323m<sup>2</sup>), estando en proceso 9,198 m<sup>2</sup> (22%) y se encuentran en proceso de licitación 6,352 m<sup>2</sup> (15%). Se elabora un programa de metas anuales hasta el 2012”.<sup>174</sup>

---

<sup>173</sup> [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/informe\\_tributario/informe2008t4/estrategico.pdf](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2008t4/estrategico.pdf)

<sup>174</sup> [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/informe\\_tributario/informe2008t4/estrategico.pdf](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2008t4/estrategico.pdf)

### Capítulo 3: La recaudación tributaria en México, 1976-2006

*“La política fiscal, de ser el instrumento macroeconómico fundamental de la acción pública desarrollista, ha quedado subordinado a una política monetaria desprendida por entero de los mecanismos de aliento a la inversión y al crecimiento: banca de desarrollo, prelacones en la asignación de crédito, control de las tasas activas de interés”.*<sup>175</sup>

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria procura el equilibrio presupuestario, la disciplina fiscal y el cumplimiento de metas aprobadas por el Congreso de la Unión.

*“El círculo de la inacción fiscal se cierra al observar que, por ausencia de reformas, los ingresos tributarios del Gobierno Federal oscilan apenas alrededor de 10% del producto desde hace medio siglo y que, al propio tiempo, el desplazamiento reciente del poder político hacia las entidades federativas hace que las presiones sobre el gasto descentralizado se acrecienten”.*<sup>176</sup>

El sistema impositivo mexicano a pesar de los grandes esfuerzos por aumentar los ingresos tributarios, distribuir mejor la riqueza, alentar la inversión, hacer un sistema más progresivo, actualizar el sistema recaudatorio para poder hacer frente a las necesidades del país, ha demostrado que está obsoleto, enfrentado la incapacidad en la eficiencia recaudatoria.

Los problemas que afronta el Sistema Tributario mexicano son notorios en materia de corrupción, elusión, evasión, por mencionar algunos.

La alta dependencia del petróleo para cubrir las necesidades macroeconómicas y de crecimiento sostenido pone a México en una situación importante en cuanto a la reorganización o modernización del Sistema Tributario Mexicano.

En la década de los setenta la política fiscal enfocó sus esfuerzos en alentar un proceso de mayor equidad en la distribución de los ingresos entre la Federación, Estados y Municipios, simplificar regímenes impositivos a través de la supresión de al menos 30 impuestos federales, dentro de lo razonable se pretendió disminuir la amplia gama de regímenes tributarios, se suprimió la discrecionalidad federal, se propuso modernizar la imposición indirecta (reemplazar el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles), todas estas acciones con el fin de hacer menos pesados los procesos y evitar la corrupción.

*“Los resultados fueron obsoletos. Con un régimen claramente progresivo de imposición directa y con un sistema moderno de gravámenes indirectos, el Estado pudo contar momentáneamente con el respaldo de tributos que acompañarán a sus crecientes responsabilidades sociales y desarrollistas”.*<sup>177</sup>

---

<sup>175</sup> Ibarra David, La tributación en México, 2011, Facultad de Economía, UNAM, México. Pág. 109

<sup>176</sup> Ibarra David, La tributación en México, 2011, Facultad de Economía, UNAM, México. Pág. 109

<sup>177</sup> Ibarra David, La tributación en México, 2011, Facultad de Economía, UNAM, México. Pág. 20

En cambio en la década de los ochenta, el intento por converger el Sistema Tributario entre los gobiernos estatales y la Federación impulsó la actualización para hacer más eficiente el sistema fiscal.

La estructura fiscal destacaba la importancia en la equidad, es decir, una reforma fiscal redistributiva. Las propuestas se enfocaban hacia la elevación de la capacidad de respuesta del Sistema Tributario en la participación en el ingreso nacional.

Se aprobó el Impuesto al Valor Agregado y en 1980 con la entrada en vigor de éste se facilitaron procesos recaudatorios y de fiscalización con la intención de universalizar el gravamen al consumo, para contrarrestar la doble imposición.

Con la ley de coordinación se obligó a las entidades federativas y municipios elevar su participación en la recaudación. Ésta reformas cambiaron la concepción de los impuestos directos (desgravarse), reduciendo recaudaciones.

Se anularon permisos de importación, aranceles y mecanismos de proteccionismo que ayudaban en casi 30% de los ingresos tributarios del Gobierno Federal. Las funciones de recaudación fiscal se descentralizaron, robusteciendo las haciendas de las entidades federativas y el Sistema Tributario

*“En la década de los noventa los cambios al impuesto sobre la renta y los impuestos al comercio exterior no pudieron ser compensados por el Impuesto al Valor Agregado, y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, esto contrajo los ingresos tributarios en un 10% de producto similar al que estaba en 1960.”<sup>178</sup>.*

*“Estas consecuencias han recaído en la alta dependencia petrolera al fisco, de manera que descapitaliza a PEMEX”.<sup>179</sup>.*

*“En comparación con otros países, México en cuanto a recaudación tributaria ha fluctuado entre 7% y 10% del producto, sin llegar al máximo histórico de 11% del año 1980.”<sup>180</sup>.*

Lo que representa el gran problema de reformas concretas y efectivas que puedan elevar el nivel de recaudación por parte del fisco y de los contribuyentes.

El régimen impositivo tiene la incapacidad de captar recursos suficientes para apoyar la inversión y el aumento en la oferta de bienes públicos.

---

<sup>178</sup> Véase R. Anguiano (1968), Las Finanzas del Sector Público en México, UNAM, México.

<sup>179</sup> Véanse D. Ibarra (2008), El desmantelamiento de Pemex, Colección Económica UNAM núm. 1, Universidad Nacional Autónoma de México, México; R. González (2010), Los Ingresos Petroleros, SIREM, núm. 28, México.

<sup>180</sup> Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1981-2011 y Ley de Ingresos 2012.

### 3.1 Presentación estadística

Las cifras de la presente sección se presentan en pesos corrientes,<sup>181</sup> esto obedece a que se pretende buscar el comportamiento secular de la variable. En casos como la tabla 9, se presenta la variable en forma de tasas, millones de pesos constantes y corrientes. Todo ello para mejorar la presentación de la información.<sup>182</sup>

**Tabla 9 Ingresos del Gobierno Federal, 1980-2012**

(Millones de pesos y porcentajes)

Año	Millones de pesos	Millones de pesos de 2003	Var. % real	% del PIB
1980	683.1	527,347.5		11.9%
1981	930.6	568,829.0	7.9%	11.8%
1982	1,515.4	571,792.7	0.5%	11.9%
1983	3,396.6	686,739.7	20.1%	14.9%
1984	5,089.0	645,583.7	-6.0%	13.5%
1985	8,218.3	656,782.0	1.7%	13.5%
1986	13,111.3	618,446.0	-5.8%	13.1%
1987	34,681.9	673,480.2	8.9%	14.0%
1988	68,678.4	666,073.3	-1.1%	13.7%
1989	92,437.6	707,140.0	6.2%	13.9%
1990	122,666.2	731,900.4	3.5%	13.7%
1991	177,286.8	857,215.6	17.1%	15.4%
1992	214,947.2	904,993.1	5.6%	15.7%
1993	193,746.2	744,154.0	-17.8%	12.7%
1994	220,102.3	781,471.8	5.0%	12.7%
1995	280,144.4	751,074.3	-3.9%	13.0%
1996	392,566.0	811,715.0	8.1%	13.3%
1997	508,743.8	895,573.0	10.3%	13.7%
1998	545,175.7	838,229.5	-6.4%	12.2%
1999	674,348.1	883,612.0	5.4%	12.5%
2000	868,267.6	1,027,451.9	16.3%	13.7%
2001	939,114.5	1,054,633.5	2.6%	14.2%
2002	989,353.4	1,082,230.3	2.6%	14.5%
2003	1,132,985.1	1,132,985.1	4.7%	15.0%
2004	1,270,211.1	1,164,629.4	2.8%	14.8%
2005	1,412,505.0	1,238,814.4	6.4%	15.3%
2006	1,558,808.0	1,281,394.3	3.4%	15.0%
2007	1,711,220.6	1,331,711.4	3.9%	15.1%
2008	2,049,936.3	1,500,275.8	12.7%	16.8%

<sup>181</sup> En términos econométricos en niveles.

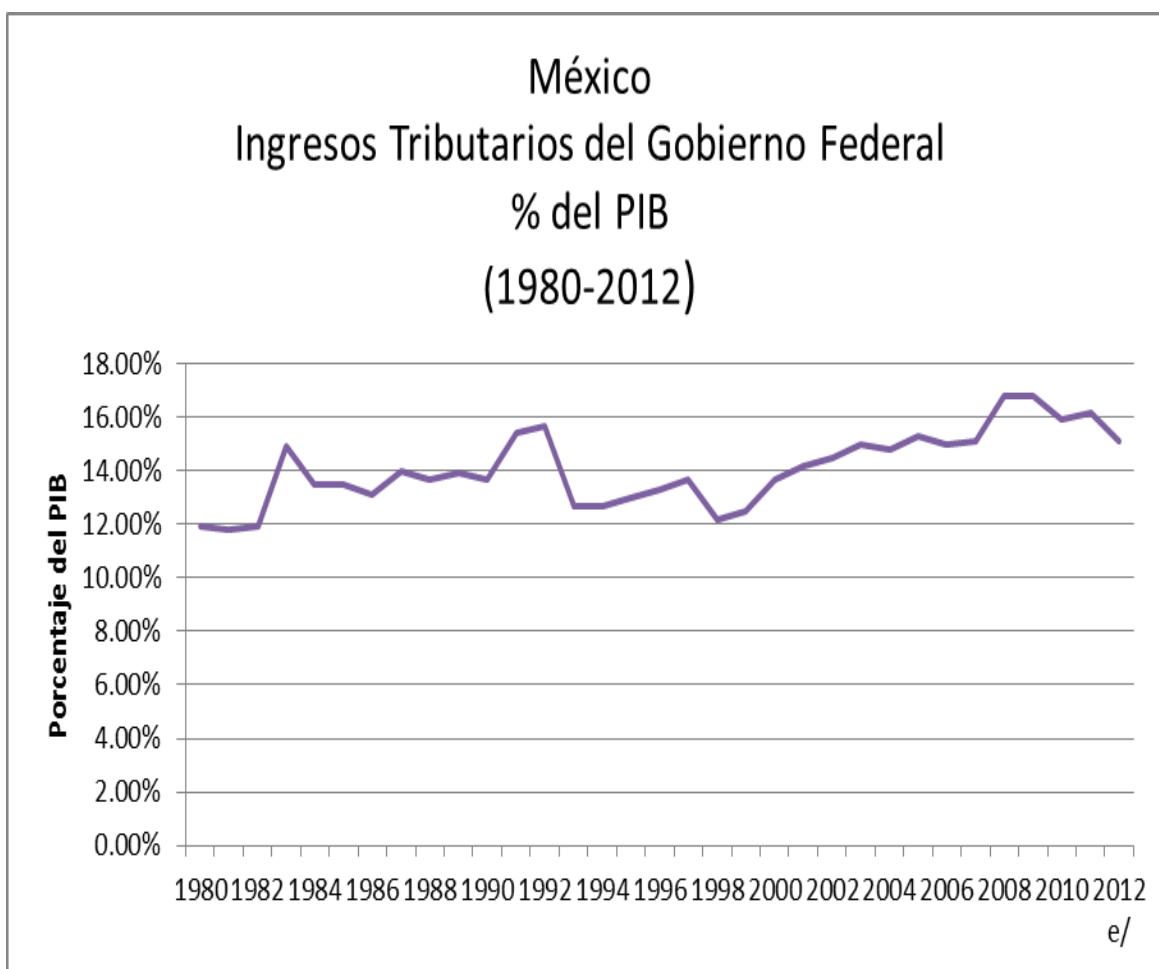
<sup>182</sup> Ver Ortíz Olvera, Juan Marcos, Veracruz: Sus números contando historia, 2013 (MIMEO), tomo I en su capítulo metodológico.

2009	2,000,448.1	1,405,032.7	-6.3%	16.8%
2010	2,080,012.9	1,405,999.2	0.1%	15.9%
2011	2,320,241.7	1,487,383.1	5.8%	16.2%
2012 e/	2,313,614.2	1,432,980.2	-3.7%	15.1%

e/ Cifras estimadas presentadas en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con base en datos de Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1981-2011, Resultados Generales y Ley de Ingresos 2012, SHCP.

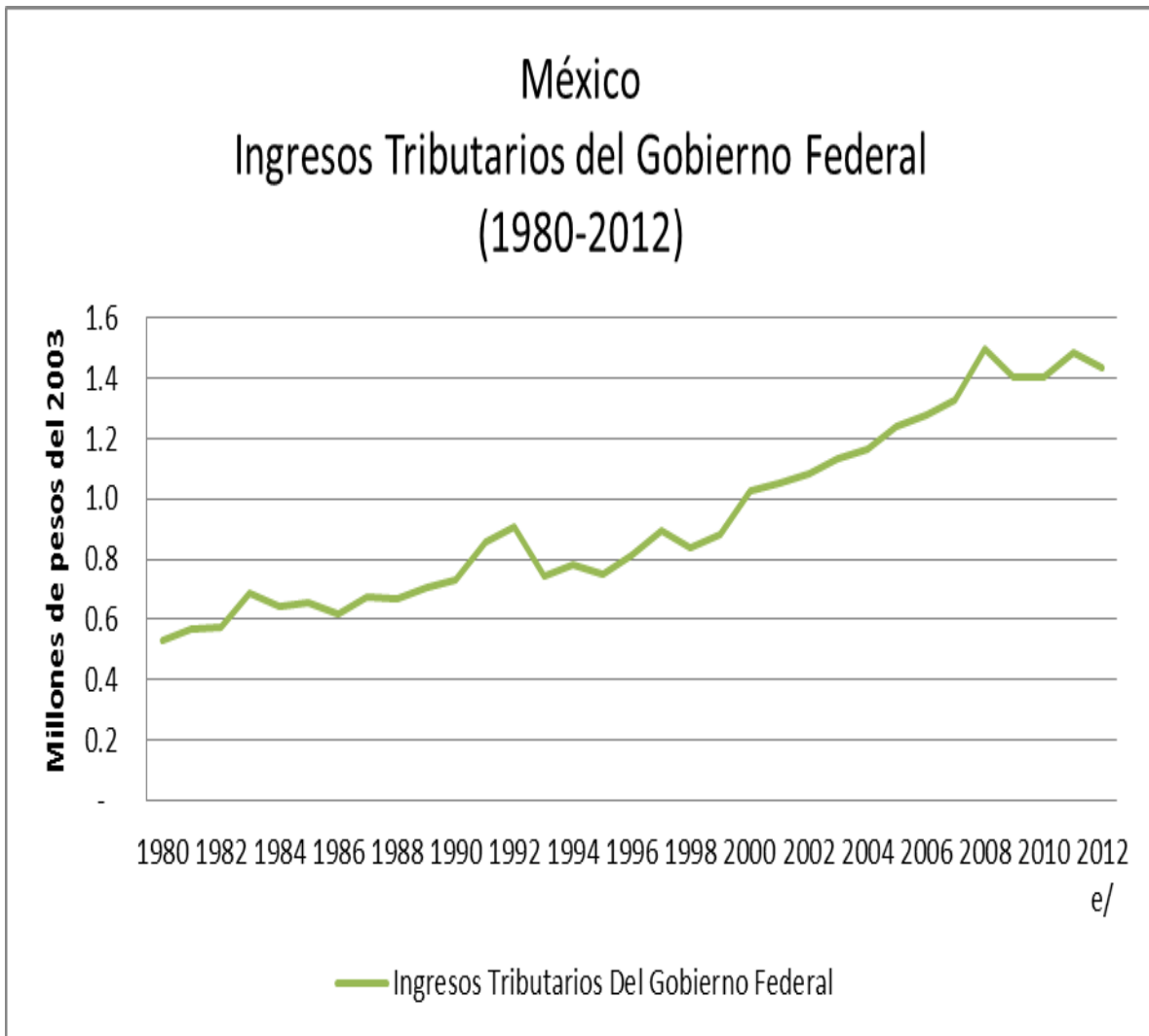
Gráfico 4



\*Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con base en datos de Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1981-2011, Resultados Generales y Ley de Ingresos 2012, SHCP.

Ésta gráfica muestra la evolución de los ingresos tributarios que ha presentado el país como porcentaje del PIB. El comportamiento ha sido estable, nunca superior a un 16%, lo cual muestra que la recaudación en el periodo es pobre.

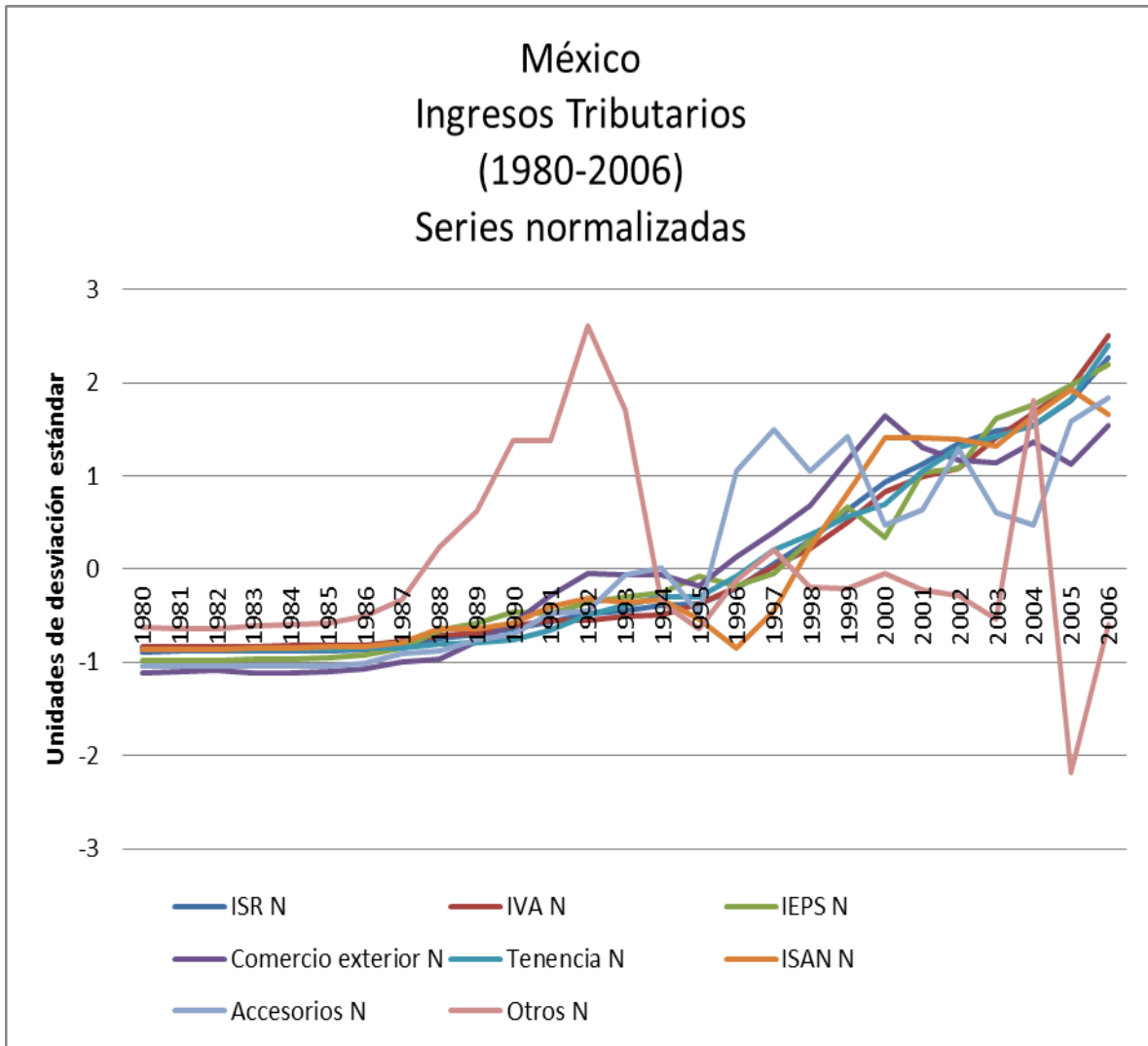
Gráfico 5



Este gráfico muestra el comportamiento, a precios del 2003, de los ingresos tributarios, se observa que el comportamiento es el mismo que en el caso de los ingresos tributarios a precios corrientes, salvo por la remoción del efecto inflacionario. Los puntos de 1982, 1992 y 2008 se reflejan como los puntos más importantes en cuanto a recaudación. Estos movimientos obedecen a los efectos de las misceláneas fiscales, IVA en el 82, el ISR en 1992 y el efecto de ambos con el presidente Felipe Calderón. Tanto en niveles corrientes como a constantes, la variable presenta una tendencia creciente, natural para una serie de impuestos, pero no proporciona evidencia de otro comportamiento.



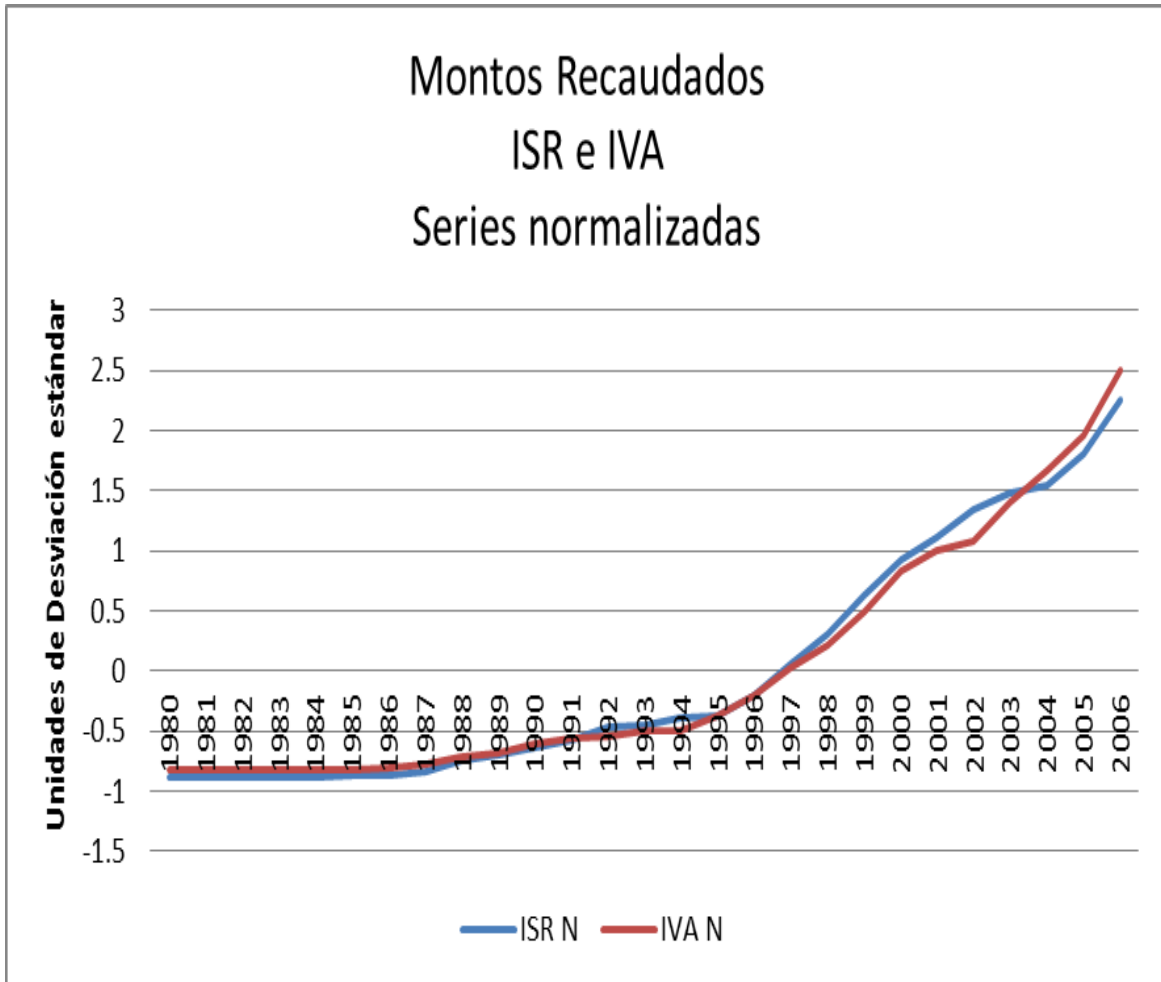
Gráfico 6



\*Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2011, Resultados Generales de Ley de Ingresos 2012 y elaboración propia.

El gráfico muestra la estabilidad de un grupo de impuestos. Los más importantes ISR e IVA acompañados del IEPS son los que muestran una tendencia más estable, esto permite ver que los ingresos están montados en estos impuestos. El comportamiento inestable de los otros impuestos obedece a cambios en los montos y porcentajes de los mismos. Aunado a esta variación, se puede comparar que para el gobierno federal, es importante la base fiscal construida por sus dos grandes ejes, el ISR y el IVA.

Gráfico 7



En este gráfico se muestra el comportamiento estadístico de las variables IRS e IVA bajo el proceso de normalización, removiendo unidades monetarias y dejando todo en términos de desviación estándar. Como se puede observar el comportamiento es muy parecido entre ambos impuestos y queda la evidencia en el comportamiento que del IVA del año 2000 para acá ha crecido más que el ISR. Entonces esto indica un desigual sistema de recaudación, ya que los recursos captados por el impuesto progresivo son casi igualados por el regresivo.

**Tabla 10 Ingresos Tributarios y No Tributarios del Gobierno Federal, 1980-2012****(Millones de pesos corrientes y estructura porcentual)**

Año	Gobierno Federal		Tributarios		No tributarios	
	mdp	(%)	mdp	(%)	mdp	(%)
1980	683.1	100.0%	629.3	92.1%	53.8	7.9%
1981	930.6	100.0%	846.0	90.9%	84.6	9.1%
1982	1,515.4	100.0%	1,371.4	90.5%	144.1	9.5%
1983	3,396.5	100.0%	1,973.4	58.1%	1,423.2	41.9%
1984	5,089.0	100.0%	2,964.2	58.2%	2,124.8	41.8%
1985	8,218.3	100.0%	4,695.9	57.1%	3,522.3	42.9%
1986	13,111.3	100.0%	8,826.5	67.3%	4,284.8	32.7%
1987	34,681.9	100.0%	21,359.5	61.6%	13,322.4	38.4%
1988	68,678.4	100.0%	48,098.5	70.0%	20,579.9	30.0%
1989	92,437.6	100.0%	64,367.0	69.6%	28,070.6	30.4%
1990	122,666.2	100.0%	83,219.4	67.8%	39,446.8	32.2%
1991	177,286.8	100.0%	104,934.6	59.2%	72,352.2	40.8%
1992	214,947.2	100.0%	132,031.3	61.4%	82,915.9	38.6%
1993	193,746.2	100.0%	143,138.2	73.9%	50,608.0	26.1%
1994	220,102.3	100.0%	160,317.4	72.8%	59,784.9	27.2%
1995	280,144.4	100.0%	170,305.7	60.8%	109,838.7	39.2%
1996	392,566.0	100.0%	226,006.2	57.6%	166,559.8	42.4%
1997	508,743.8	100.0%	312,617.1	61.4%	196,126.7	38.6%
1998	545,175.7	100.0%	404,225.2	74.1%	140,950.5	25.9%
1999	674,348.1	100.0%	521,682.4	77.4%	152,665.7	22.6%
2000	868,267.6	100.0%	581,703.3	67.0%	286,564.3	33.0%
2001	939,114.5	100.0%	654,870.2	69.7%	284,244.3	30.3%
2002	989,353.4	100.0%	728,283.7	73.6%	261,069.7	26.4%
2003	1,132,985.1	100.0%	766,582.3	67.7%	366,402.8	32.3%
2004	1,270,211.1	100.0%	770,119.6	60.6%	500,091.5	39.4%
2005	1,412,505.0	100.0%	808,193.1	57.2%	604,311.9	42.8%
2006	1,558,808.0	100.0%	890,078.1	57.1%	668,729.9	42.9%
2007	1,711,220.6	100.0%	1,002,670.1	58.6%	708,550.5	41.4%
2008	2,049,936.3	100.0%	994,552.3	48.5%	1,055,384.0	51.5%
2009	2,000,448.0	100.0%	1,129,552.5	56.5%	870,895.5	43.5%
2010	2,080,012.9	100.0%	1,260,424.9	60.6%	819,588.0	39.4%
2011	2,320,241.7	100.0%	1,294,054.2	55.8%	1,026,187.5	44.2%
2012 e/	2,313,614.2	100.0%	1,467,299.9	63.4%	846,314.3	36.6%

e/ estimación Ley de Ingresos 2012.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1981-2011 y Ley de Ingresos 2012.

**Tabla 11 Ingresos Tributarios y No Tributarios del Gobierno Federal, 1980-2012**  
(Porcentajes del PIB)

	Gobierno Federal	Tributarios	No tributarios
Año	Mdp	Mdp	Mdp
1980	11.9%	11.0%	0.9%
1981	11.8%	10.7%	1.1%
1982	11.9%	10.8%	1.1%
1983	14.9%	8.6%	6.2%
1984	13.5%	7.9%	5.6%
1985	13.5%	7.7%	5.8%
1986	13.1%	8.8%	4.3%
1987	14.0%	8.6%	5.4%
1988	13.7%	9.6%	4.1%
1989	13.9%	9.7%	4.2%
1990	13.7%	9.3%	4.4%
1991	15.4%	9.1%	6.3%
1992	15.7%	9.7%	6.1%
1993	12.7%	9.4%	3.3%
1994	12.7%	9.3%	3.4%
1995	13.0%	7.9%	5.1%
1996	13.3%	7.7%	5.7%
1997	13.7%	8.4%	5.3%
1998	12.2%	9.1%	3.2%
1999	12.5%	9.6%	2.8%
2000	13.7%	9.2%	4.5%
2001	14.2%	9.9%	4.3%
2002	14.5%	10.7%	3.8%
2003	15.0%	10.1%	4.8%
2004	14.8%	9.0%	5.8%
2005	15.3%	8.7%	6.5%
2006	15.0%	8.6%	6.4%
2007	15.1%	8.9%	6.3%
2008	16.8%	8.2%	8.7%
2009	16.8%	9.5%	7.3%
2010	15.9%	9.6%	6.3%
2011	16.2%	9.0%	7.2%
2012 e/	15.1%	9.6%	5.5%

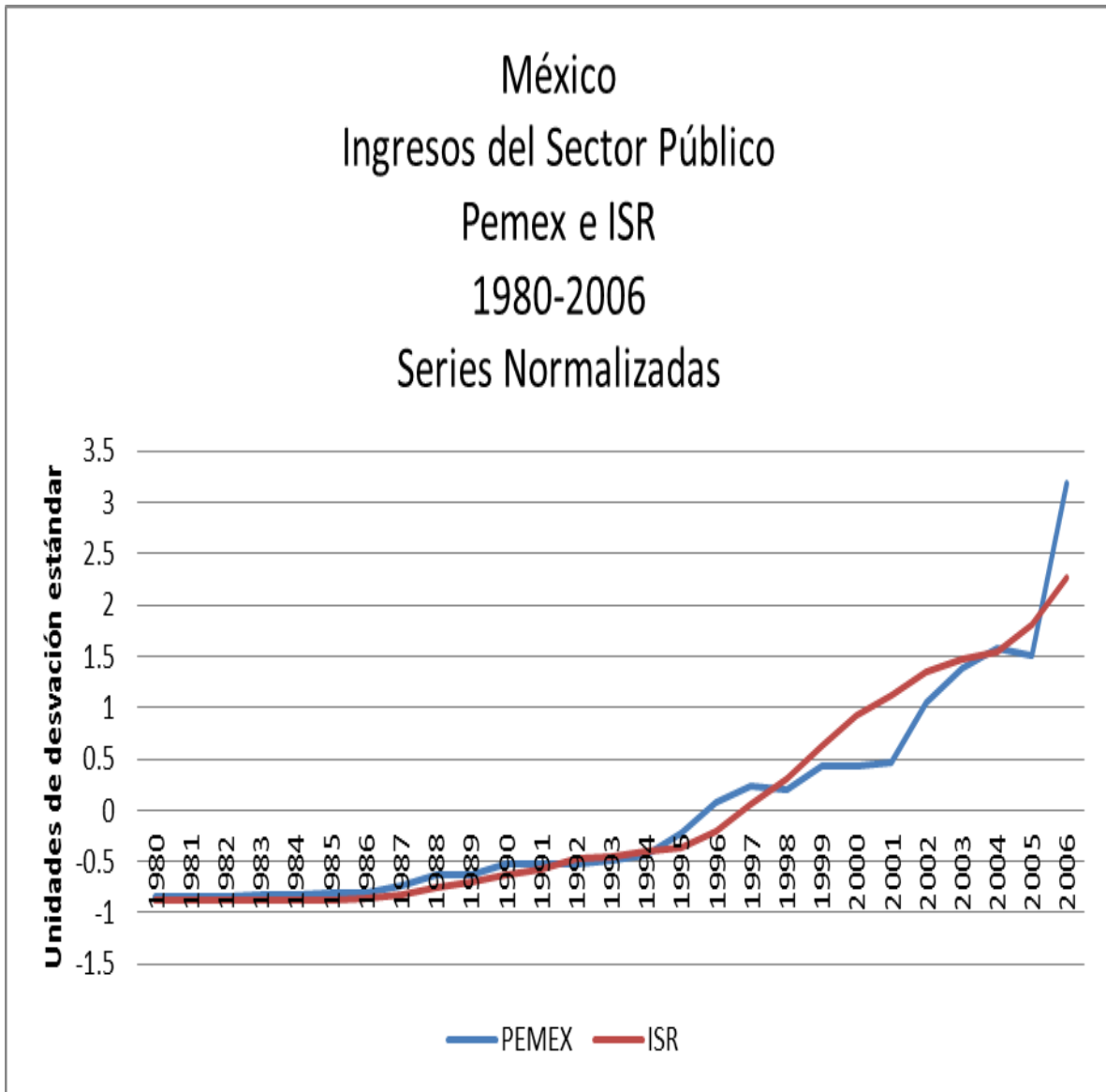
e/ estimación Ley de Ingresos 2012.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1981-2011 y Ley de Ingresos 2012.

<b>Año</b>	<b>PEMEX</b>	<b>ISR</b>	<b>Ingresos Presupuestarios</b>	<b>PEMEX %</b>	<b>ISR %</b>	<b>Var PEMEX</b>	<b>Var ISR</b>
<b>1980</b>	190.6	246.1	<b>1,161.4</b>	16.41%	21.19%		
<b>1981</b>	216.2	331.8	<b>1,538.2</b>	14.05%	21.57%	13.4%	34.8%
<b>1982</b>	641.6	463.8	<b>2,833.0</b>	22.65%	16.37%	196.8%	39.8%
<b>1983</b>	1,291.5	715.8	<b>5,927.2</b>	21.79%	12.08%	101.3%	54.3%
<b>1984</b>	2,223.4	1,176.6	<b>9,803.1</b>	22.68%	12.00%	72.2%	64.4%
<b>1985</b>	2,598.6	1,899.4	<b>14,499.8</b>	17.92%	13.10%	16.9%	61.4%
<b>1986</b>	3,758.1	3,344.0	<b>23,275.4</b>	16.15%	14.37%	44.6%	76.1%
<b>1987</b>	8,651.1	7,793.5	<b>58,650.5</b>	14.75%	13.29%	130.2%	133.1%
<b>1988</b>	16,603.4	20,103.0	<b>116,870.7</b>	14.21%	17.20%	91.9%	157.9%
<b>1989</b>	17,114.4	27,284.9	<b>143,980.2</b>	11.89%	18.95%	3.1%	35.7%
<b>1990</b>	25,500.5	36,003.6	<b>191,898.3</b>	13.29%	18.76%	49.0%	32.0%
<b>1991</b>	25,063.2	45,302.3	<b>253,152.8</b>	9.90%	17.90%	-1.7%	25.8%
<b>1992</b>	25,597.9	59,272.2	<b>300,957.0</b>	8.51%	19.69%	2.1%	30.8%
<b>1993</b>	27,930.2	62,947.3	<b>289,656.8</b>	9.64%	21.73%	9.1%	6.2%
<b>1994</b>	32,409.4	70,503.3	<b>328,518.1</b>	9.87%	21.46%	16.0%	12.0%
<b>1995</b>	49,298.6	73,705.4	<b>418,882.6</b>	11.77%	17.60%	52.1%	4.5%
<b>1996</b>	73,353.2	97,162.0	<b>580,722.0</b>	12.63%	16.73%	48.8%	31.8%
<b>1997</b>	85,040.3	135,100.7	<b>737,180.9</b>	11.54%	18.33%	15.9%	39.0%
<b>1998</b>	82,066.4	169,476.4	<b>783,045.9</b>	10.48%	21.64%	-3.5%	25.4%
<b>1999</b>	101,165.8	216,123.4	<b>956,683.1</b>	10.57%	22.59%	23.3%	27.5%
<b>2000</b>	100,591.5	258,754.2	<b>1,179,918.9</b>	8.53%	21.93%	-0.6%	19.7%
<b>2001</b>	103,523.9	285,523.1	<b>1,271,646.3</b>	8.14%	22.45%	2.9%	10.3%
<b>2002</b>	150,031.6	318,380.3	<b>1,387,500.4</b>	10.81%	22.95%	44.9%	11.5%
<b>2003</b>	175,776.6	337,015.4	<b>1,600,589.8</b>	10.98%	21.06%	17.2%	5.9%
<b>2004</b>	190,772.0	345,217.5	<b>1,771,314.2</b>	10.77%	19.49%	8.5%	2.4%
<b>2005</b>	185,529.2	384,521.8	<b>1,947,816.3</b>	9.52%	19.74%	-2.7%	11.4%
<b>2006</b>	317,655.0	448,099.8	<b>2,263,602.5</b>	14.03%	19.80%	71.2%	16.5%
<b>2007</b>	374,839.9	527,183.6	<b>2,485,785.1</b>	15.08%	21.21%	18.0%	17.6%
<b>2008</b>	362,530.7	562,222.3	<b>2,860,926.4</b>	12.67%	19.65%	-3.3%	6.6%
<b>2009</b>	381,953.2	534,190.5	<b>2,817,185.4</b>	13.56%	18.96%	5.4%	-5.0%
<b>2010</b>	385,437.1	626,530.4	<b>2,960,442.9</b>	13.02%	21.16%	0.9%	17.3%
<b>2011</b>	395,232.2	720,445.3	<b>3,271,080.0</b>	12.08%	22.02%	2.5%	15.0%
<b>2012 e/</b>	428,877.3	747,986.1	<b>3,310,049.3</b>	12.96%	22.60%	8.5%	3.8%

Fuente: e/ Ley de Ingresos de la Federación 2012 y elaboración propia.

Gráfico 8



Fuente: e/ Ley de Ingresos de la Federación 2012 y elaboración propia.

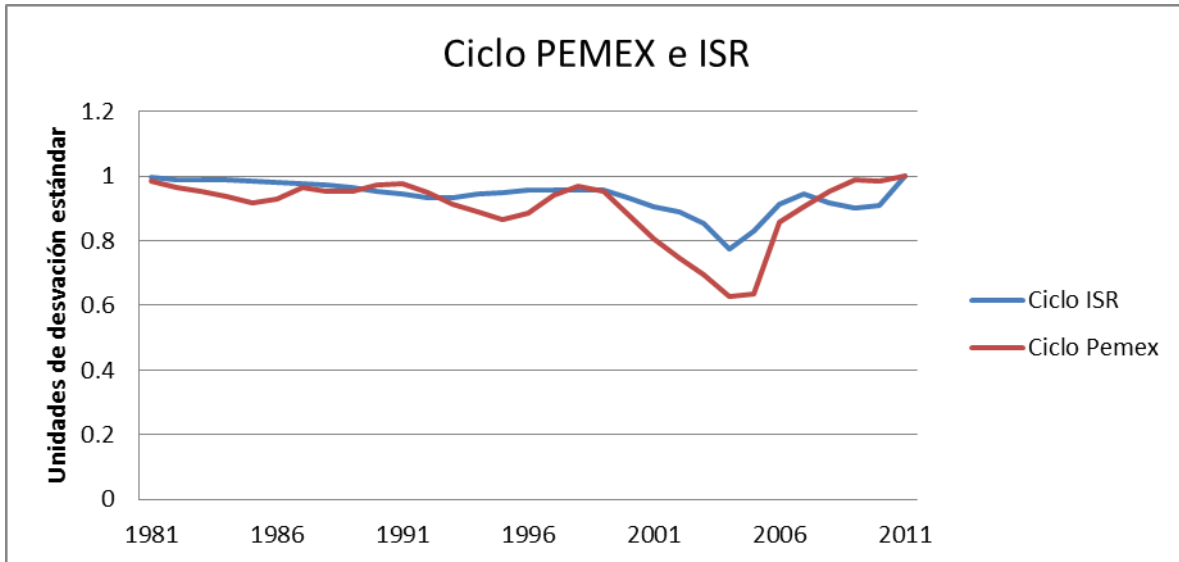
En este gráfico se comparan las fuentes de ingresos más importantes del gobierno federal. El comportamiento observado muestra la creciente dependencia de los ingresos del gobierno respecto al petróleo. Esto provoca un desplazamiento de los ingresos tributarios, generando incentivos al gobierno a no efectuar una reforma efectiva.

Se toman estas dos variables por su importancia. PEMEX aporta cerca del 40% del presupuesto y el ISR es el impuesto más importante en montos. El gráfico, que muestra las series normalizadas, permite observar que el comportamiento estadístico de ambas variables es creciente y que las variaciones de uno no están compensadas con la de la otra. Esta condición nos apunta a una fragilidad recaudatoria.

**Tabla 13**

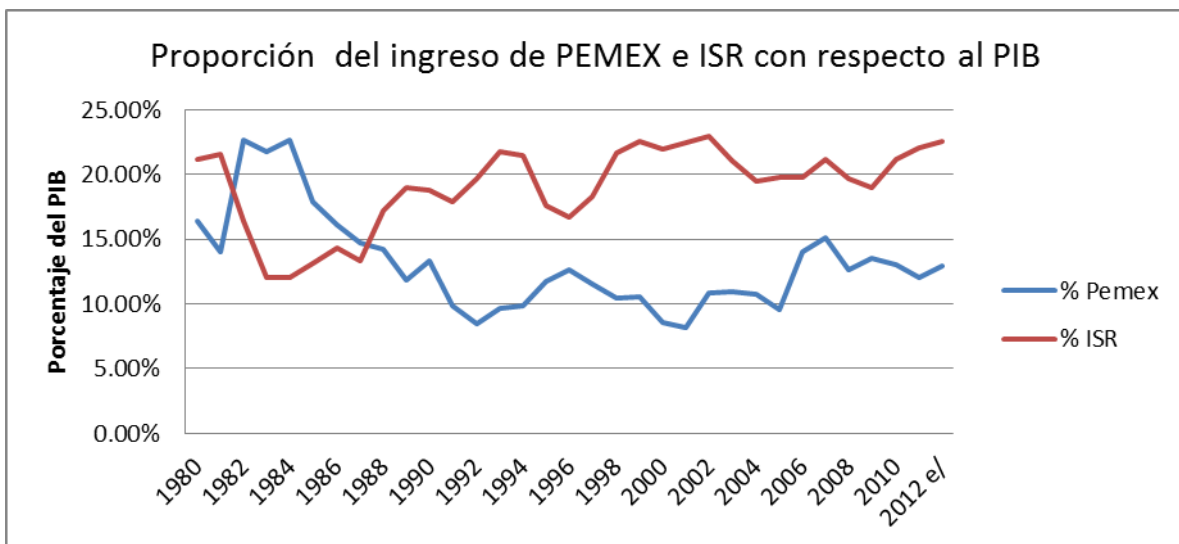
<b>Año</b>	<b>Ciclo ISR</b>	<b>Ciclo PEMEX</b>
1981	0.99523114	0.98464336
1982	0.98961741	0.96467833
1983	0.98799871	0.95115569
1984	0.98654612	0.93568911
1985	0.9832255	0.91875284
1986	0.97990353	0.92874048
1987	0.97539251	0.96368325
1988	0.97126049	0.95157697
1989	0.96317755	0.95332453
1990	0.9530822	0.97158646
1991	0.94388581	0.97638258
1992	0.93338317	0.94698712
1993	0.93415518	0.91401217
1994	0.94498421	0.88940605
1995	0.94910031	0.866002
1996	0.95747318	0.8851673
1997	0.95625905	0.93975348
1998	0.95829449	0.97018016
1999	0.95617031	0.95107688
2000	0.9326766	0.87976922
2001	0.90689801	0.80509935
2002	0.88898269	0.74734088
2003	0.85494334	0.69395442
2004	0.77517445	0.626842
2005	0.82845746	0.63356762
2006	0.9131719	0.85722441
2007	0.94322133	0.9047076
2008	0.9152113	0.95239812
2009	0.89957045	0.9868236
2010	0.90983939	0.98622452
2011	1	1

Gráfico 9



En el presente correlograma se expresa una caída en el ciclo. La teoría estándar señala que no debe haber oscilaciones. Debiésemos observar una tendencia plana y con ello establecer que la base de la recaudación es baja e ineficiente. EL ciclo de PEMEX depende de sus operaciones y ventas.

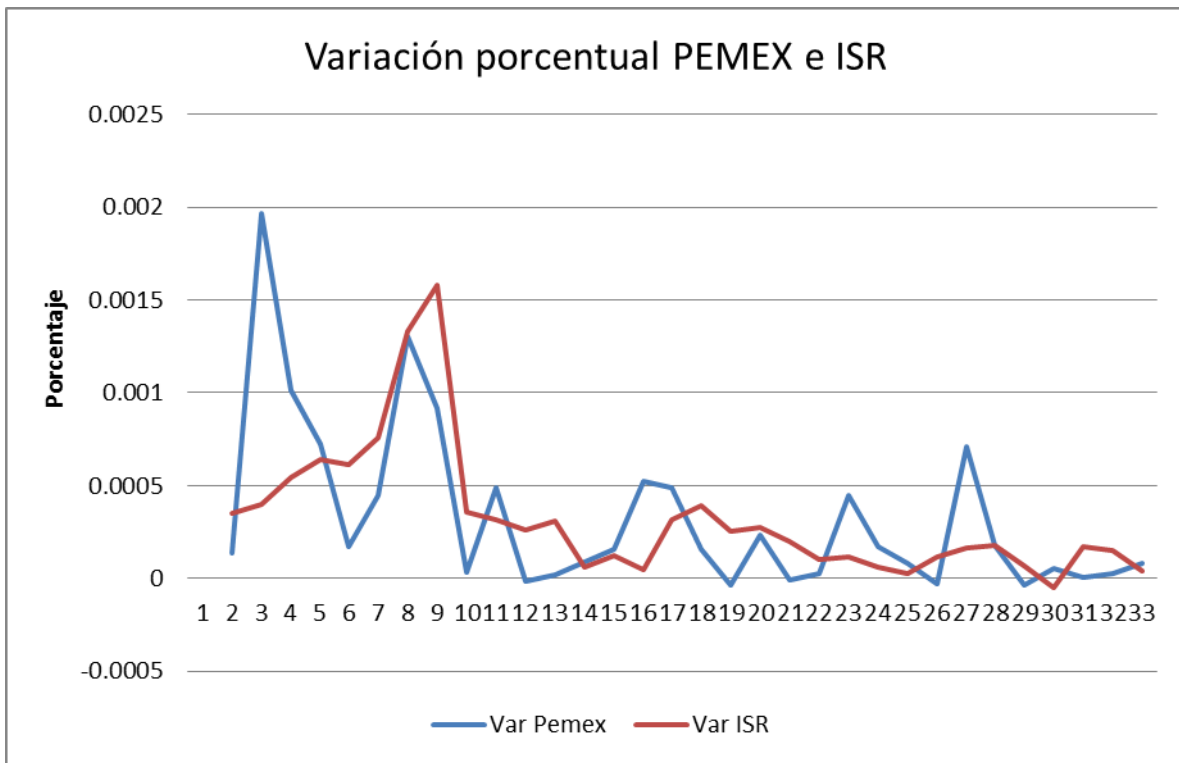
Gráfico 10



En el gráfico anterior, se aprecian las proporciones de los ingresos de PEMEX e ISR y con respecto al PIB. Aquí se observa un efecto donde se mantiene la dependencia de los ingresos del gobierno del petróleo.



Gráfico 11



Las tasas de crecimiento de los ingresos de PEMEX y de ISR se ven como van disminuyendo y no hay un incremento de ingresos, lo cual que no hay una política recaudatoria que busque incrementar los ingresos vía ISR. El decremento de los ingresos petroleros es una señal de que esa dependencia provoca una fragilidad para el gobierno.

### 3.2 Análisis de datos.

A continuación se presenta un análisis estadístico. La tabla 14 contiene los datos trimestrales del PIB del periodo 1993- 2006 a precios de mercado y los impuestos a los productos netos.

Para ampliar hacia atrás los datos se presentó el problema de diferentes tasas tributarias y esto impide tener una construcción robusta de la serie.

Para evitar este problema, se empleó la información más consistente, para con ello generar un estimador, con las mejores características. Los cálculos elaborados se presentan para que sean reproducidos por algún interesado en el tema y pueda, con los mismos datos contrastar resultados o refutar lo que se expresa en el presente trabajo.

En la tabla 15 y 16 se calcularon montos efectivos de recaudación para el caso del IVA y del ISR ya que son los impuestos más representativos en los Ingresos Tributarios del Gobierno Federal. Por consiguiente, se destacan los montos que se dejan de recaudar para esos impuestos que podrían lograrse sin evasión y elusión.

Metodología:

En el caso de los cálculos del IVA:

- El cálculo del “IVA potencial” se dio de la siguiente manera:

$$PIB \text{ a precios de mercado} * \text{tasa potencial}$$

(Se tomó el PIB a precios de mercado y se multiplicó por 0.15% que se asume una tasa potencial del IVA (15%)). A sabiendas que hay diferentes rangos de ingreso, se asume una tasa que homologa el impuesto para toda la población.

- La Tasa Potencial del IVA se calculó:

$$\frac{IVA \text{ potencial}}{PIB \text{ a precios de mercado}}$$

- El Total Recaudado con respecto al PIB se calculó:

$$\frac{Impuestos \text{ a los productos netos}}{PIB \text{ a precios de mercado}}$$

- Y la diferencia de la Tasa Potencial y el Total recaudado con respecto al PIB fue:

$$\frac{Tasa \text{ potencial}}{Total \text{ recaudado con respecto al PIB}}$$

En el caso de los cálculos del ISR:

- El cálculo del “ISR potencial” se dio de la siguiente manera:

$$PIB \text{ a precios de mercado} * \text{tasa potencial}$$

(Se tomó el PIB a precios de mercado y se multiplicó por 0.3% que, nuevamente se asume una tasa potencial del ISR (30%)). A sabiendas que hay diferentes rangos de ingreso, se asume una tasa que homologa el impuesto para toda la población. Es un cálculo con un supuesto fuerte, pero sustituye dado que no hay información oficial sobre cada rubro.

- La Tasa Potencial del ISR se calculó:

$$\frac{ISR \text{ potencial}}{PIB \text{ a precios de mercado}}$$

- El Total Recaudado con respecto al PIB se calculó:

$$\frac{Impuestos \text{ a los productos netos}}{PIB \text{ a precios de mercado}}$$

- Y la diferencia de la Tasa Potencial y el Total recaudado con respecto al PIB fue:

$$\frac{\textit{Tasa potencial}}{\textit{Total recaudado con respecto al PIB}}$$

En ambas tablas el procedimiento es el mismo. Lo único que sería importante destacar es que la tasa potencial cambia para cada uno de los impuestos, en el caso del IVA es del 15% y del ISR es de 30%.

<b>Periodo</b>	<b>PIB a precios de mercado</b>	<b>Impuestos a los productos, netos</b>
1993/01	\$1,463,888,984.63	\$ 64,964,468.97
1993/02	\$ 1,503,780,464.40	\$ 63,914,187.33
1993/03	\$ 1,528,695,844.97	\$ 60,440,146.73
1993/04	\$ 1,618,464,402.06	\$ 67,772,363.10
1994/01	\$ 1,626,724,146.77	\$ 78,624,850.37
1994/02	\$ 1,719,327,750.27	\$ 78,920,728.20
1994/03	\$ 1,738,498,050.11	\$ 78,266,772.87
1994/04	\$ 1,847,716,076.30	\$ 85,632,615.27
1995/01	\$ 1,869,171,795.73	\$ 74,010,595.67
1995/02	\$ 2,067,865,013.08	\$ 87,165,382.40
1995/03	\$ 2,201,046,109.69	\$ 92,502,522.00
1995/04	\$ 2,470,635,145.06	\$ 120,907,178.33
1996/01	\$ 2,643,817,207.04	\$ 114,081,804.33
1996/02	\$ 2,820,583,439.63	\$ 108,339,091.23
1996/03	\$ 2,990,406,315.45	\$ 120,738,656.67
1996/04	\$ 3,320,482,625.28	\$ 138,369,912.00
1997/01	\$ 3,361,870,459.77	\$ 145,054,138.00
1997/02	\$ 3,625,321,090.76	\$ 151,197,802.67
1997/03	\$ 3,758,568,318.53	\$ 168,051,782.33
1997/04	\$ 4,088,614,165.60	\$ 202,559,442.00
1998/01	\$ 4,120,401,545.22	\$ 204,856,712.67
1998/02	\$ 4,314,387,292.52	\$ 218,405,705.67
1998/03	\$ 4,530,403,514.77	\$ 228,136,721.33
1998/04	\$ 4,861,214,010.86	\$ 252,183,765.33
1999/01	\$ 4,992,252,505.40	\$ 281,262,668.33
1999/02	\$ 5,266,192,829.85	\$ 284,266,532.33
1999/03	\$ 5,528,329,959.90	\$ 286,781,830.00
1999/04	\$ 5,878,679,393.41	\$ 298,429,705.67
2000/01	\$ 6,013,121,811.38	\$ 305,871,279.00
2000/02	\$ 6,259,394,042.88	\$ 297,409,241.67
2000/03	\$ 6,478,176,176.23	\$ 306,506,949.67
2000/04	\$ 6,670,346,499.44	\$ 334,005,934.67
2001/01	\$ 6,456,088,147.32	\$ 343,735,335.00
2001/02	\$ 6,580,251,122.12	\$ 326,290,782.67
2001/03	\$ 6,684,482,706.03	\$ 342,716,384.00
2001/04	\$ 6,810,602,653.17	\$ 378,888,841.33
2002/01	\$ 6,485,262,096.87	\$ 345,301,600.00
2002/02	\$ 6,984,499,246.59	\$ 331,171,200.00
2002/03	\$ 7,091,246,846.09	\$ 334,791,600.00

2002/04	\$ 7,323,757,378.53	\$ 354,237,000.00
2003/01	\$ 7,293,566,440.66	\$ 404,049,595.67
2003/02	\$ 7,441,941,993.33	\$ 382,496,227.00
2003/03	\$ 7,550,988,585.36	\$ 396,335,043.33
2003/04	\$ 7,936,716,512.32	\$ 389,239,601.67
2004/01	\$ 8,053,207,804.67	\$ 408,361,522.67
2004/02	\$ 8,500,382,362.07	\$ 395,628,154.67
2004/03	\$ 8,683,442,092.19	\$ 368,567,643.67
2004/04	\$ 9,062,260,620.73	\$ 388,284,578.67
2005/01	\$ 8,752,297,899.53	\$ 405,074,780.33
2005/02	\$ 9,200,970,699.04	\$ 389,678,634.67
2005/03	\$ 9,341,422,015.75	\$ 386,335,357.00
2005/04	\$ 9,712,259,363.61	\$ 401,168,832.67
2006/01	\$ 9,791,420,401.54	\$ 426,912,131.00
2006/02	\$ 10,406,234,704.02	\$ 405,664,272.00
2006/03	\$ 10,541,063,146.62	\$ 377,790,394.33
2006/04	\$ 10,777,645,653.64	\$ 393,517,694.33

Fuente: e/ Ley de Ingresos de la Federación 2012

Periodo	IVA potencial	Tasa "Potencial"	Total recaudado % PIB	Diferencia potencial y recaudado
1993/01	\$ 219,583,347.69	15%	4.44%	10.56%
1993/02	\$ 225,567,069.66	15%	4.25%	10.75%
1993/03	\$ 229,304,376.75	15%	3.95%	11.05%
1993/04	\$ 242,769,660.31	15%	4.19%	10.81%
1994/01	\$ 244,008,622.02	15%	4.83%	10.17%
1994/02	\$ 257,899,162.54	15%	4.59%	10.41%
1994/03	\$ 260,774,707.52	15%	4.50%	10.50%
1994/04	\$ 277,157,411.45	15%	4.63%	10.37%
1995/01	\$ 280,375,769.36	15%	3.96%	11.04%
1995/02	\$ 310,179,751.96	15%	4.22%	10.78%
1995/03	\$ 330,156,916.45	15%	4.20%	10.80%
1995/04	\$ 370,595,271.76	15%	4.89%	10.11%
1996/01	\$ 396,572,581.06	15%	4.32%	10.68%
1996/02	\$ 423,087,515.94	15%	3.84%	11.16%
1996/03	\$ 448,560,947.32	15%	4.04%	10.96%
1996/04	\$ 498,072,393.79	15%	4.17%	10.83%
1997/01	\$ 504,280,568.97	15%	4.31%	10.69%
1997/02	\$ 543,798,163.61	15%	4.17%	10.83%
1997/03	\$ 563,785,247.78	15%	4.47%	10.53%
1997/04	\$ 613,292,124.84	15%	4.95%	10.05%
1998/01	\$ 618,060,231.78	15%	4.97%	10.03%
1998/02	\$ 647,158,093.88	15%	5.06%	9.94%
1998/03	\$ 679,560,527.22	15%	5.04%	9.96%
1998/04	\$ 729,182,101.63	15%	5.19%	9.81%
1999/01	\$ 748,837,875.81	15%	5.63%	9.37%
1999/02	\$ 789,928,924.48	15%	5.40%	9.60%

1999/03	\$ 829,249,493.99	15%	5.19%	9.81%
1999/04	\$ 881,801,909.01	15%	5.08%	9.92%
2000/01	\$ 901,968,271.71	15%	5.09%	9.91%
2000/02	\$ 938,909,106.43	15%	4.75%	10.25%
2000/03	\$ 971,726,426.44	15%	4.73%	10.27%
2000/04	\$1,000,551,974.92	15%	5.01%	9.99%
2001/01	\$ 968,413,222.10	15%	5.32%	9.68%
2001/02	\$ 987,037,668.32	15%	4.96%	10.04%
2001/03	\$1,002,672,405.90	15%	5.13%	9.87%
2001/04	\$1,021,590,397.98	15%	5.56%	9.44%
2002/01	\$ 972,789,314.53	15%	5.32%	9.68%
2002/02	\$1,047,674,886.99	15%	4.74%	10.26%
2002/03	\$1,063,687,026.91	15%	4.72%	10.28%
2002/04	\$1,098,563,606.78	15%	4.84%	10.16%
2003/01	\$1,094,034,966.10	15%	5.54%	9.46%
2003/02	\$1,116,291,299.00	15%	5.14%	9.86%
2003/03	\$1,132,648,287.80	15%	5.25%	9.75%
2003/04	\$1,190,507,476.85	15%	4.90%	10.10%
2004/01	\$1,207,981,170.70	15%	5.07%	9.93%
2004/02	\$1,275,057,354.31	15%	4.65%	10.35%
2004/03	\$1,302,516,313.83	15%	4.24%	10.76%
2004/04	\$1,359,339,093.11	15%	4.28%	10.72%
2005/01	\$1,312,844,684.93	15%	4.63%	10.37%
2005/02	\$1,380,145,604.86	15%	4.24%	10.76%
2005/03	\$1,401,213,302.36	15%	4.14%	10.86%
2005/04	\$1,456,838,904.54	15%	4.13%	10.87%
2006/01	\$1,468,713,060.23	15%	4.36%	10.64%
2006/02	\$1,560,935,205.60	15%	3.90%	11.10%
2006/03	\$1,581,159,471.99	15%	3.58%	11.42%
2006/04	\$1,616,646,848.05	15%	3.65%	11.35%

Fuente: e/ Ley de Ingresos de la Federación 2012 y elaboración propia.

Tabla 16

Periodo	ISR Potencial	Tasa "Potencial"	Total Recaudado % PIB	Diferencia potencial y recaudado
1993/01	\$ 439,166,695.39	30%	4.44%	25.6%
1993/02	\$ 451,134,139.32	30%	4.25%	25.7%
1993/03	\$ 458,608,753.49	30%	3.95%	26.0%
1993/04	\$ 485,539,320.62	30%	4.19%	25.8%
1994/01	\$ 488,017,244.03	30%	4.83%	25.2%
1994/02	\$ 515,798,325.08	30%	4.59%	25.4%
1994/03	\$ 521,549,415.03	30%	4.50%	25.5%
1994/04	\$ 554,314,822.89	30%	4.63%	25.4%
1995/01	\$ 560,751,538.72	30%	3.96%	26.0%
1995/02	\$ 620,359,503.93	30%	4.22%	25.8%
1995/03	\$ 660,313,832.91	30%	4.20%	25.8%

1995/04	\$ 741,190,543.52	30%	4.89%	25.1%
1996/01	\$ 793,145,162.11	30%	4.32%	25.7%
1996/02	\$ 846,175,031.89	30%	3.84%	26.2%
1996/03	\$ 897,121,894.63	30%	4.04%	26.0%
1996/04	\$ 996,144,787.59	30%	4.17%	25.8%
1997/01	\$1,008,561,137.93	30%	4.31%	25.7%
1997/02	\$1,087,596,327.23	30%	4.17%	25.8%
1997/03	\$1,127,570,495.56	30%	4.47%	25.5%
1997/04	\$1,226,584,249.68	30%	4.95%	25.0%
1998/01	\$1,236,120,463.57	30%	4.97%	25.0%
1998/02	\$1,294,316,187.76	30%	5.06%	24.9%
1998/03	\$1,359,121,054.43	30%	5.04%	25.0%
1998/04	\$1,458,364,203.26	30%	5.19%	24.8%
1999/01	\$1,497,675,751.62	30%	5.63%	24.4%
1999/02	\$1,579,857,848.95	30%	5.40%	24.6%
1999/03	\$1,658,498,987.97	30%	5.19%	24.8%
1999/04	\$1,763,603,818.02	30%	5.08%	24.9%
2000/01	\$1,803,936,543.41	30%	5.09%	24.9%
2000/02	\$1,877,818,212.86	30%	4.75%	25.2%
2000/03	\$1,943,452,852.87	30%	4.73%	25.3%
2000/04	\$2,001,103,949.83	30%	5.01%	25.0%
2001/01	\$1,936,826,444.20	30%	5.32%	24.7%
2001/02	\$1,974,075,336.64	30%	4.96%	25.0%
2001/03	\$2,005,344,811.81	30%	5.13%	24.9%
2001/04	\$2,043,180,795.95	30%	5.56%	24.4%
2002/01	\$1,945,578,629.06	30%	5.32%	24.7%
2002/02	\$2,095,349,773.98	30%	4.74%	25.3%
2002/03	\$2,127,374,053.83	30%	4.72%	25.3%
2002/04	\$2,197,127,213.56	30%	4.84%	25.2%
2003/01	\$2,188,069,932.20	30%	5.54%	24.5%
2003/02	\$2,232,582,598.00	30%	5.14%	24.9%
2003/03	\$2,265,296,575.61	30%	5.25%	24.8%
2003/04	\$2,381,014,953.70	30%	4.90%	25.1%
2004/01	\$2,415,962,341.40	30%	5.07%	24.9%
2004/02	\$2,550,114,708.62	30%	4.65%	25.3%
2004/03	\$2,605,032,627.66	30%	4.24%	25.8%
2004/04	\$2,718,678,186.22	30%	4.28%	25.7%
2005/01	\$2,625,689,369.86	30%	4.63%	25.4%
2005/02	\$2,760,291,209.71	30%	4.24%	25.8%
2005/03	\$2,802,426,604.72	30%	4.14%	25.9%
2005/04	\$2,913,677,809.08	30%	4.13%	25.9%
2006/01	\$2,937,426,120.46	30%	4.36%	25.6%
2006/02	\$3,121,870,411.21	30%	3.90%	26.1%
2006/03	\$3,162,318,943.99	30%	3.58%	26.4%
2006/04	\$3,233,293,696.09	30%	3.65%	26.3%

Fuente: e/ Ley de Ingresos de la Federación 2012 y elaboración propia.

El cálculo anterior, nos muestra lo alejado que se encuentra el sistema fiscal de una recaudación eficiente. Se consideraron escenarios, dónde se aprecia que la Federación pudiese tener mayores montos recaudatorios, tanto en IVA como en ISR. Mucho de esto se explica por esa tendencia a evadir y al creciente sector informal. Las autoridades tributarias han centrado el esfuerzo en impuestos regresivos. Sin una búsqueda de mayor base gravable, o de gravar ingresos financieros.

Como proporción del PIB se recauda poco, por lo que se ve presionado el gobierno para enfrentar sus compromisos financieros. Ante esta circunstancia se podría, seguir dependiendo de PEMEX y, con los problemas que esto puede ocasionar, incrementar la colocación de deuda en mercados primarios. Por lo que se propone buscar políticas que permitan aumentar la base gravable, y que se evite la elusión por parte de entidades económicas. Hasta que tal condición se corrija, se observará una concentración del ingreso.

Las tablas demuestran que en el caso del IVA se está dejando de recaudar aproximadamente 10 puntos del PIB, para el caso del ISR la situación es peor ya que se deja de recaudar alrededor de 25 puntos del PIB; bajo el supuesto en la homologación de la tasa del IVA al 15% y del ISR al 30% para efectos prácticos y para señalar montos efectivos de recaudación y lo que se deja de recaudar.

Con los cálculos realizados, y con plena conciencia de que no es el cálculo por segmento de ingreso, se aprecia la fragilidad fiscal del país. Esto, principalmente por descansar en impuestos regresivos, IVA y el progresivo ISR. NO se ha discutido de modo formal, la necesidad de gravar los ingresos financieros, que ampliaría la base gravable. Además en términos de justicia social tributarían los ingresos mayores del país. Esto evitaría la posibilidad de tener que gravar alimentos y medicinas, que sería un golpe al ingreso individual, a las finanzas públicas y al sentimiento de equidad que debe tener el ejercicio tributario.

Se puede pensar en la creación de un esquema tributario que obedezca a los intereses nacionales y no dedicado a paliar las coyunturas. En efecto, con los cálculos realizados es evidente que no hay una política de Estado sobre la tributación. Todo ello por un freno a los impuestos progresivos, y esto ha ocasionado que, ya sea cuestión de consensos y cabildeos políticos o voluntades de las autoridades hacendarias, el hecho de que se pudiera tener un sistema que recaude mejor, más barato y eficiente y con impuestos acordes a la realidad económica nacional.

## Capítulo 4: Conclusiones y recomendaciones de Política Económica.

En México a lo largo de por lo menos 40 años se ha visto que el Sistema Tributario, si bien ha tenido la intención de ser equitativo en la distribución del ingreso, e incluso ha intentado planear un sistema fiscal eficiente para poder aumentar su participación en los ingresos y ha procurado fortalecer las finanzas públicas; las cifras demuestran que el país no ha superado lograr más de un 19.2% de ingresos tributarios en comparación con los países de la OCDE que se sitúan alrededor de un 33.7%.

Lo anterior tiene varias lecturas. Primero, puede señalarse una debilidad en el marco institucional vigente, debido a que, no importa la cantidad de esfuerzos que se han implementado para aumentar los ingresos tributarios, las cifras demuestran que aunque existen diversos impuestos establecidos por el gobierno no son recaudados como deben ser. Es decir, que la recaudación lograda se queda muy por debajo de la recaudación potencial, en lo que refiere a los impuestos que deben ser recaudados si todos los contribuyentes cumplieran con sus obligaciones tributarias.

En el capítulo anterior se calcularon los montos de evasión y elusión exclusivamente para el caso del IVA y el ISR y se demostró que: En el caso del IVA del periodo 1993 a 2006 se recaudó en su punto máximo en el año 2001 en el último trimestre un 5.56% con respecto al PIB, cuando la tasa promedio del IVA es del 15% lo que representó una pérdida de casi 10%. Para el caso del ISR, del periodo 1993 a 2006 en el primer trimestre de 1999 se recaudó un máximo de 5.63% con respecto al PIB cuando la tasa promedio del ISR es del 30 al 35%, esto demostró una pérdida en la recaudación de por lo menos un 25% de este impuesto.

Estas cifras establecen y comprueban la debilidad institucional para poder recaudar de manera eficiente los impuestos y abren muchas interrogantes, como si el SAT como órgano desconcentrado de la SHCP realiza con éxito, bajo sus esquemas y mapas estratégicos los objetivos que se plantea y cuáles son sus debilidades ante los retos que enfrenta el Gobierno Federal para hacerle frente a las necesidades de la sociedad vía retribución por el pago de impuestos. Por desgracia la cifra del costo de cada peso recaudado no está disponible para consulta y esto abre la puerta a la sospecha sobre la eficiencia marginal de cada peso invertido en la recaudación.

En México los impuestos más representativos para el Gobierno Federal son el ISR y luego el IVA, dejando muy por debajo impuestos como el IEPS, el ISAN, IDE que ni siquiera son significativos tanto en montos como en impacto y no representan un aporte relevante al fisco. Un aspecto que sorprendió en la investigación es la ausencia de la discusión para tasar los ingresos financieros. Las operaciones financieras no están en discusión para tasarlos tributariamente. Con una tributación de los ingresos financieros se incrementaría significativamente la recaudación y la base gravable. Esta ausencia, que favorece a la concentración del ingreso, incrementa la debilidad estructural.

La debilidad estructural, antes mencionada, es la dependencia referente a los ingresos petroleros. Dicha condición no puede continuar, pero tal situación demuestra la incapacidad del Sistema Tributario para influir en la solución de los problemas actuales.



Tanto la tasa de crecimiento de los ingresos de PEMEX como la de la recaudación de ISR presentan una reducción; tal decremento de los ingresos petroleros es una señal de que esa dependencia provoca una fragilidad para el gobierno ya que es una compensación brusca.

Segundo, hay una tendencia, casi idiosincrática, para evadir y eludir el pago de impuestos. Se puede afirmar que al mexicano promedio le molesta el pago de impuestos. Esto se justifica con la crítica al régimen político. Se alega que no hay reflejo del pago de impuestos en el bienestar social. Esta afirmación no carece de algo de realidad. Sin embargo, el gasto corriente del gobierno requiere de los recursos fiscales para su funcionamiento básico y para la implementación de programas, planes y proyectos. Aunque es cierto que México está lejos de un estado de bienestar, sectores como salud, sociales y defensa trabajan con gasto corriente en su totalidad.

Una de las causas principales es que la Reforma Tributaria ha sido detenida durante muchos años, además no ha sido incluida como parte conjunta dentro de la política económica; la convergencia entre estas se reflejará de manera benéfica ya que la Política Tributaria en su forma aislada no podrá reflejar cambios significativos.

Actualmente la política económica y la política fiscal tienen que trabajar conjuntamente, el crecimiento económico tendrá entonces que superarse y crecer porque llevamos décadas de poco crecimiento y eso se refleja en la capacidad de recaudar.

La primera recomendación es: Tasar los ingresos financieros. El gobierno norteamericano está discutiendo incrementar la tasa tributaria de 14% a 28%. Esta medida le permitiría a éste gobierno disminuir el ISR a 28% de 34% lo que promovería un incremento de base gravable y la contribución a su denominado precipicio fiscal. En el caso de los países latinoamericanos, por ejemplo en Chile gravan los ingresos financieros. En México no se ha planteado esta posibilidad. De ser así el incremento en los ingresos sería notable.

Segundo, se debe implementar una política de concientización para el contribuyente, es necesario el pago de impuestos. Es lo que sostiene IMSS, ISSSTE, SEDENA y programas sociales y asistenciales.

Sin los ingresos tributarios dichos programas dejarían de operar y como consecuencia habría un decremento en el bienestar general de la población. Es cierto, los gobiernos incurren en un problema de agencia principal.

Los ciudadanos tienen la justificada sospecha del destino de sus impuestos y el gobierno tiene la también sospecha que le evadirán. Esta condición de mutua sospecha contribuye a que los costos de transacción tributaria sean elevados. La evidencia se encuentra en los numerosos programas para contribuyentes morosos.

La tercera recomendación sugiere transparentar esquemas de estímulos y exención fiscales. Nos es clara la norma y desde varios lustros atrás viene siendo fangosa y, por ende poco tangible para su aplicación.

Para los contribuyentes debe haber un sistema de incentivos que promueva la tributación correcta y oportuna, esto es simplificar el régimen tributario de modo que sea sencillo y de fácil acceso.

Finalmente, es necesario para el gobierno disminuir los casos excepcionales para la tributación, es decir, apegarse al texto constitucional y que todos los mexicanos seamos iguales ante la ley. Esto incluye la Ley de Ingresos. Si el gobierno promueve la tributación clara, justa y equitativa a los diferentes grupos sociales y de ingreso, de modo natural se rompería con el esquema de desconfianza y dilación en el pago las contribuciones.

Esta investigación me ha dejado varias enseñanzas, primero el Estado somos todos los ciudadanos y por lo tanto debemos hacernos cargo de él. Segundo el gobierno debe pensar en esquemas de incentivos que rompan con las dinámicas observadas en las últimas décadas y hacer efectivo su papel como redistribuidor de ingreso y proveedor de bienestar. Por último, es labor de todos el entender el papel necesario de los impuestos en la vida del país. De no ser así se rompería el tejido social y nos enfrentaríamos a una desintegración nacional causada por sus desigualdades.

## 5 Fuentes bibliográficas y de consulta.

- Andretta John Scott, *“La otra cara de la reforma fiscal: la equidad del gasto público”*, “Programa de Presupuesto y Gasto Público” CIDE. México, 2001
- Ayala Espino José, *“Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX”*, Facultad de Economía, UNAM. México, 2001.
- Ayala Espino José, *“Economía del sector público Mexicano”* Facultad de Economía, UNAM. México, 2001.
- Bergman Marcelo, *La capacidad de recaudar impuestos del gobierno mexicano. ¿tema previo a la reforma fiscal?*, “Programa de Presupuesto y Gasto Público”, CIDE. México, 2001
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados. Tablas Ingresos Tributarios 1980-2012.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de diputados, H. Congreso de la Unión Palacio Legislativo de San Lázaro, LX Legislatura, *“Tendencias del Sistema Tributario mexicano”*, Política Fiscal. México, febrero de 2007.
- CEPAL, *Descentralización fiscal: tendencias y tareas pendientes*, en el “Economista mexicano” no.2, federalismo fiscal desde estados y municipios, México 1999.
- D. Ibarra, *“El desmantelamiento de PEMEX”*, Colección Económica UNAM núm. 1, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008.
- Da Silva Gerson, *“Un modelo tributario para fines de análisis económico y política fiscal”* en Héctor Assael, ensayos de política fiscal, FCE, segunda reimpresión, México 1995.
- Diario Oficial de la Federación, 15 de Diciembre de 1995.
- Diario Oficial de la Federación, Jueves 23 de Agosto de 2012, Segunda sección 1
- Diario Oficial de la Federación, jueves 30 de noviembre de 2006, Segunda Sección.
- Flores Zavala, Ernesto, *“Elementos de finanzas públicas”*, Editorial Porrúa, S.A., capítulo IV. México, 1985.
- Friedrich Ebert Stiftung. Fundación, *Hacia una reforma hacendaria progresista*, en Revista Perspectivas Progresistas, Jorge a. Chávez Presca, A. David Fonseca C., Francisco Suárez Dávila, Carlos M. Urzúa. Febrero, 2013.
- Hernández T. Fausto, *Los dilemas de la descentralización fiscal en México 1995-2000*, en revista "El economista mexicano" no.1, propuestas de reforma tributaria, México 2000.
- Hernández T. Fausto, Zamudio Andrés y Guerrero Amparán, Juan Pablo, *“Los impuestos en México: ¿Quién los paga y cómo?”*, Programa de Presupuesto y Gasto Público, Centro de Investigación y Docencia Económica. México, 1998.
- Ibarra David, *La tributación en México*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2011.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria ,Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios parlamentarios, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis. México, 2012.
- Martínez H. Ifigenia, *Algunos efectos de la crisis de la distribución del ingreso en México*, cap. II consecuencias de la crisis en la distribución del ingreso 1982-1986. Edit. Diana, México 1992.

- OCDE, *Una nueva política fiscal y tributaria para México*, “Notas de políticas públicas para el desarrollo de México”, México, enero de 2007.
- OECD (2012), *Revenue Statistics 1965-2011*. Editions OECD.
- Ortíz Olvera, Juan Marcos, Veracruz: Sus números contando historia, México, 2013 (MIMEO).
- Pacheco Diana, *Ecuador: ciclo económico y política fiscal*, Ecuador, 2006
- R. Anguiano, “*Las Finanzas del Sector Público en México*”, UNAM. México, 1968.
- R. González, “*Los Ingresos Petroleros*”, SIREM, Colección Económica UNAM núm. 1, Universidad Nacional Autónoma de México núm. 28. México, 2010.
- Revilla Eduardo, Andrés Zamudio, *Reforma fiscal y distribución de la carga impositiva en México*, CIDE. México, 2002.
- Samaniego Breach, Ricardo, et al, “*Eficiencia recaudatoria: Definición, estimación e incidencia en la evasión*”, Centro de Economía Aplicada y políticas públicas del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Ciudad de México, Noviembre 24,2009.
- Stiglitz Joseph E. “*La economía del sector público*”, 3ra Ed, Antoni Boch, Barcelona España, 2000.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Código Fiscal de la Federación. *Diario Oficial de la Federación* del 30 de diciembre de 1966
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público, por deciles de ingreso de las familias*, México, 2008.
- Sommers Harold m., “*Finanzas públicas e ingreso nacional*”, colección obras de economía, FCE, México, 1977.
- Urquidí Víctor, “*La política fiscal en el desarrollo económico de la América Latina*”, en Assael Héctor Coord., *Ensayos de Política Fiscal*, FCE, segunda reimpresión. México, 1995.
- Velázquez Guadarrama, César, “*Determinantes del gasto estatal en México*”, revista Gestión y política pública, núm.1, vol. XV, CIDE. México, 2006.
- Administración Tributaria  
<http://www.zonaeconomica.com/administracion-tributaria>
- Cámara de Diputados  
[http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados)
- Canada Revenue Agency  
<http://www.cra-arg.gc.ca/gncy/menu-eng.html>
- Canada Revenue Agency Performance Report, 2008.
- Centro de economía internacional CEI  
<http://www.cei.gov.ar/node/27>
- Declaranet página principal  
<https://declaranet.gob.mx/>
- Declaranet plus  
<https://declaranet.gob.mx/down/manual.pdf>
- Dirección general impositiva Uruguay- recaudación total de la DGI 1982-2011  
<http://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2,principal,dgi--datos-y-series-estadisticas--serie-de-datos--recaudacion-anual-y-mensual-por-impuesto,O,es,0>
- Dirección de Presupuesto Gobierno de Chile  
<http://www.dipres.gob.cl/594/w3-channel.html>

- Gastos fiscales en los países de la OCDE  
<http://www.oecd.org/gov/budgeting/taxexpendituresinoecdcountries-oecdpublication.htm#how>
- Gobierno de Chile  
<http://www.dipres.gob.cl/572/channel.html>
- Glosario  
[http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/como\\_navegar/84\\_6488.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/como_navegar/84_6488.html)
- IFAI. Portal de obligaciones de transparencia SHCP.  
[http://www.portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&\\_idDependencia=06101](http://www.portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&_idDependencia=06101)
- Informe de gobierno de Carlos Salinas de Gortari  
<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-17.pdf>
- Informe de gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León  
<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-18.pdf>
- Informe de gobierno de José López Portillo  
<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-15.pdf>
- Informe de gobierno de Luis Echeverría Álvarez  
<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-14.pdf>
- Informe de gobierno Miguel de la Madrid Hurtado  
<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-16.pdf>
- Informe de gobierno de Vicente Fox Quezada  
<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-19.pdf>
- Ingreso, gasto y resultado fiscal Chile 1960-2000.  
[http://www.bcentral.cl/buscador/search\\_result.asp](http://www.bcentral.cl/buscador/search_result.asp)
- IRS Strategic Plan 2009-2012  
<http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p3744.pdf> strategic plan 2009-2012
- Ley de ingresos SHCP  
<http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Paginas/leyIngresos.aspx>
- Ministerio de Hacienda de Argentina  
(<http://www.mecon.gov.ar/hacienda/>)
- Plan estratégico del SAT  
[http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/transparencia/plan\\_estrategico/103\\_6878.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/plan_estrategico/103_6878.html)
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000  
<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>
- Presupuesto de gastos fiscales  
<http://www.shcp.gob.mx/INFGUB/Paginas/Presupuestodegastosfiscales.aspx>
- Protocolo  
<http://www.redisal.org.sv/inventario/guia%20protocolo%20de%20investigacion.pdf>
- SAT  
<http://www.sat.gob.mx>
- SAT y sus publicaciones del ITAM. TEC ETC.  
[http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/transparencia/51\\_3321.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/51_3321.html)
- Secretaría de Hacienda, subsecretaría de Ingresos Públicos, Buenos Aires Argentina. Recaudación Tributaria anual 1980.

- <http://www.mecon.gov.ar/sip/basehome/pormes.htm>
- Secretaría de Hacienda, subsecretaría de Ingresos Públicos, Buenos Aires Argentina. Recaudación Tributaria anual 1982.  
<http://www.mecon.gov.ar/sip/basehome/retrib.htm>
- Sistema Tributario norteamericano  
[http://www.usaenred.com/content/guia\\_paises/estados-unidos/impuestos/24](http://www.usaenred.com/content/guia_paises/estados-unidos/impuestos/24)
- Tax Policy Analysis. Tax revenue Trends.  
<http://www.oecd.org/tax/taxpolicyanalysis/revenuestatistics2012edition.htm#TaxRevTrends>
- Taxes on income & profits as %PIB  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932720340>
- Total Tax Revenue as percentage of GDP <http://dx.doi.org/10.1787/888932720568>
- Total Tax Revenue as % PB in Latin America and OECD  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932719922>