



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO  
FACULTAD DE ECONOMÍA**

---

**COBRANZA DE CRÉDITOS FISCALES EN  
MÉXICO, 2013-2022**

**T E S I N A**

Que para obtener el título de  
**LICENCIADO (A) EN ECONOMÍA**

Presenta:

Arely Radilla Leyva

Director de Tesina:  
Mtro. Aldo Blanco Jarvio



Ciudad Universitaria, Ciudad de México, enero 2024.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## Agradecimientos

A la UNAM y a la Facultad de Economía, por permitirme el acceso a la formación profesional de forma gratuita.

A mis padres, Amparo y Gustavo, a quienes siempre les deberé todo.

A mi abue Tomy, por mostrarme con su ejemplo de vida el valor del trabajo y de ser independiente.

A mis hermanos Laura y Armando, por tanto amor y por caminar esta vida juntos.

A mamá Rosy, por ser la segunda madre que la vida, desde muy temprano, me puso en el camino.

A mis amigos de la Facultad de Economía, por recibirme en mi llegada a la CDMX y por acompañarme en este largo camino de formación profesional y personal.

Al director de mi tesina, Aldo Blanco, por sus consejos, su trabajo, su amistad y su interés en la formación profesional.

A mis sinodales, por su dedicación, orientación y valiosos aportes durante la evaluación de mi tesina, los cuales han enriquecido significativamente este trabajo académico.

## Contenido

<b>Introducción</b>	<b>1</b>
Justificación	1
Planteamiento del problema	2
Objetivo	2
Metodología	3
<b>I. El sector público, finanzas públicas y sistema tributario</b>	<b>5</b>
I.1. Sector público de la economía	5
I.2. Economía pública, finanzas públicas y política fiscal	13
I.3. Marco institucional y legal del sistema tributario en México	15
<b>II. Recaudación de ingresos públicos</b>	<b>23</b>
II.1. Ingresos del gobierno federal	25
II.2. Ingresos de organismos y empresas	33
II.3. Ingresos derivados de financiamientos	36
II.4. Total de ingresos públicos del gobierno federal	36
II.4. Objetivos en ingresos públicos del Plan Nacional de Desarrollo 2020-2024 y del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2020-2024	37
<b>III. Cartera y cobranza de créditos fiscales</b>	<b>39</b>
III.1. Procesos del SAT	39
III.2. Créditos fiscales	44
III.3. Evolución de la cartera de créditos activos	49
III.4. Recuperación de créditos fiscales	51
III.5. Políticas implementadas para incrementar la recaudación derivada de la cobranza de créditos fiscales	53
<b>Conclusiones</b>	<b>56</b>
<b>Apéndice estadístico</b>	<b>59</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>64</b>
<b>Índice de gráficas y cuadros</b>	<b>68</b>

# Introducción

## Justificación

Las finanzas públicas se consideran uno de los temas centrales del estudio de la economía pública. Estas analizan la captación de recursos, administración y erogación de los mismos, por parte del gobierno a través de las instituciones públicas. Históricamente, México ha presentado tasas de recaudación bajas y de evasión fiscal altas, lo que constituye una de las mayores problemáticas en las finanzas públicas del país.

La cobranza de créditos fiscales, es decir, de adeudos de contribuyentes al fisco, en sus modalidades persuasiva y coactiva, es el último de los procesos realizados en la Administración Tributaria como parte de los mecanismos de recaudación, lo que lo convierte en el proceso más costoso, largo y difícil. Cuando un contribuyente llega hasta la cobranza, significa que la recaudación de sus contribuciones no pudo obtenerse por los mecanismos primarios, por control de obligaciones o por fiscalización, por lo tanto, el contribuyente tiene una clara posición de evitar el pago.

El monto creciente de la cartera de créditos fiscales administrada por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) en los últimos años, indica una baja efectividad de los mecanismos de recaudación primaria, que, a pesar del uso de las tecnologías de información para transparentar la información de los contribuyentes, no ha sido suficiente para generar percepción de riesgo y fomentar el cumplimiento voluntario.

La merma en la recaudación tiene impacto en el gasto público y, por lo tanto, en el bienestar social, además, aumenta el descontento de la población por percibir que las personas con menores ingresos tienen una mayor carga fiscal.

La importancia de este tema de investigación radica en que la cobranza de adeudos fiscales es un asunto de equidad tributaria al exigir al contribuyente evasor que pague al Estado, al igual que quienes cumplen con sus obligaciones oportunamente. Una vez que se ha generado el crédito fiscal, la Administración Tributaria tiene la obligación de recuperar ese adeudo, en

cumplimiento a las disposiciones legales. La falta de sanción del incumplimiento tiene consecuencias negativas en la responsabilidad ciudadana en materia tributaria, y puede generar que otros contribuyentes perciban esta conducta y busquen imitarla.

Es un tema poco abordado en el ámbito académico, pese a que su fundamentación legal existe en el Código Fiscal de la Federación (CFF), existe información estadística pública, y es un tema frecuente en el periodismo de temas fiscales.

### **Planteamiento del problema**

Este trabajo analiza la cartera de créditos fiscales administrada por el SAT y la recaudación derivada de la cobranza realizada en México en el periodo 2013-2022; con la finalidad de comprobar que, siendo los principales deudores de impuestos los grandes contribuyentes, los mecanismos de recaudación de impuestos en el país no han sido suficientes para fomentar la percepción de riesgo e incrementar el cumplimiento voluntario, lo que desencadena en procesos de cobranza que no garantizan el pago. Lo recuperado por cobranza representa una parte mínima de la recaudación, comparado con lo obtenido por otros procesos como el control de obligaciones, que muestran una mayor efectividad.

### **Objetivo**

El objetivo general de este trabajo es, en el contexto de la economía pública, analizar la constitución y evolución de la cartera de créditos fiscales administrada por el SAT, las acciones de cobranza realizadas en el periodo 2013-2022 y detectar áreas de oportunidad en este proceso. Como objetivos específicos, se enlistan los siguientes:

- Analizar las causas que llevan a un segmento de la sociedad a la omisión en el pago de las obligaciones fiscales que se constituyen en créditos fiscales, así como las características de este grupo de contribuyentes.
- Indagar en la responsabilidad del gobierno en la cobranza fiscal, cuáles han sido las acciones tomadas y su efectividad.

## **Metodología**

El ensayo está compuesto por tres capítulos, que resultan los necesarios para plantear y evaluar el problema como parte de la economía pública. El primer capítulo es de carácter cualitativo y se centra en el sector público. Nos describe la formación del Estado, encargado de la orientación de la sociedad mediante la materialización del liderazgo en la figura del gobierno, las leyes y las instituciones. Con este marco se ofrece un resumen de los principales conceptos de la economía pública y finanzas públicas.

El segundo capítulo corresponde a los conceptos del tema específico de estudio, por lo tanto, se trata de una descripción de los ingresos públicos, con especial énfasis en los tributarios, y la evolución de su recaudación en el periodo de diez años de estudio (2013-2022). Posteriormente, se describe la incidencia de estos, que tiene una estrecha relación con el punto central del estudio al describirnos en qué segmento de la sociedad recae la mayor carga fiscal.

En este capítulo se analizan, mediante planteamientos de estadística descriptiva, las siguientes variables, a partir de información de las Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP):

- Ingresos presupuestarios de la Ley de Ingresos de la Federación
- Ingresos del gobierno federal
- Ingresos de organismos y empresas
- Ingresos derivados de financiamientos

Finalmente, el tercer capítulo proporciona la interconexión del tema central con los dos capítulos anteriores, ahondando en los temas de cobranza de créditos fiscales. En esta sección se proporciona el grueso de los datos cuantitativos obtenidos en la investigación y su análisis. La parte principal del trabajo se encuentra en la recopilación de las políticas de gobierno que durante los últimos años han buscado eficientar la cobranza y en el análisis realizado sobre su eficacia.

Las variables analizadas en este capítulo se obtuvieron de los datos abiertos del Servicio de Administración Tributaria (SAT), y son las siguientes:

- Cantidad e importe de créditos en la cartera activa.
- Importe recuperado de la cartera de créditos fiscales.
- Importe recaudado por control de obligaciones.

Todo el cálculo de precios constantes de este trabajo fue realizado conforme a lo establecido por la SHCP en su metodología de “Cálculo del crecimiento real en las Estadísticas Oportunas de Finanzas y Deuda Pública (EOFP)”. Al final del mismo se presenta un anexo estadístico de los datos públicos consultados para su elaboración.

# CAPÍTULO I

## I. El sector público, finanzas públicas y sistema tributario

Este primer capítulo describe la formación del Estado, la figura del gobierno, las leyes y las instituciones, con la finalidad de describir los principales conceptos de la economía pública y finanzas públicas. Posteriormente, describe de manera específica el marco legal e institucional del sistema tributario en México.

### I.1. Sector público de la economía

En la sociedad existen fines comunes que necesitan una representación. El Estado es un concepto abstracto, ya que nace de las ideas de la sociedad y es el resultado de su organización. Surge como la necesidad de representación, mediante la concesión de derechos, el establecimiento de obligaciones, la conducción al logro de los fines y la finalidad de mediar el conflicto y conciliar. Conforme a Aristóteles (1988), el hombre es social por naturaleza y el Estado es una forma de orden natural. El Estado formó el monopolio de la fuerza pública que aseguraba la continuidad del modo de producción basado en las clases sociales y la soberanía del territorio ocupado por esta sociedad, dados los diversos niveles de desarrollo entre los primeros Estados y las disputas entre estos por la conquista del territorio.

En una definición más actual, podemos citar a Ayala (1996), que describe al Estado como:

Una organización e institución dotada de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico. Es decir, define el campo de lo permitido y lo prohibido y genera las estructuras de incentivos y/o desincentivos para que los individuos se involucren en el intercambio y en la búsqueda de la cooperación. Es una organización con ventajas comparativas sobre otras organizaciones del capitalismo, porque tiene el monopolio exclusivo de ciertos poderes clave: cobrar impuestos, emitir moneda y regular la

propiedad, es decir, tiene la capacidad de fijar las fronteras a los derechos de propiedad que intercambian los individuos. (p. 32)

Conforme al artículo 39 constitucional, la soberanía y el poder son del pueblo, y se instituyen en un Estado para su beneficio; el pueblo tiene el derecho de modificar la forma de su gobierno. La soberanía es ejercida dentro del espacio geográfico delimitado que ocupa la población, en el que se conforma un Estado representado por un gobierno.

Para su materialización, el Estado requiere de un marco legal que exprese el deber ser de la organización de la sociedad, tanto en usos, costumbres, derechos, obligaciones, normas morales, de propiedad y jurídicas. Esto da surgimiento a las leyes y normas, necesarias para mantener el orden económico, promover la paz, prosperidad y bienestar. Conforme a Kelsen (1992):

Para que podamos pensar el Estado como una autoridad (que se halla por encima de los sujetos que la forman), es inexorablemente necesario que lo concibamos como una ordenación normativa, que obliga a los hombres a determinado comportamiento. Sólo lo podemos pensar como autoridad, en tanto que sea un sistema de normas reguladoras de la conducta humana. (pp. 109-110)

Las leyes orientan a la sociedad al cumplimiento de sus objetivos y median el conflicto, teniendo por objeto ordenar y garantizar la vida en sociedad de la persona humana y sustentándose en la seguridad y la justicia. Son imperativas y coercibles, pues imponen deberes y obligaciones que han de ser cumplidos, pudiendo hacer uso de la fuerza en caso de no ser cumplidas.

El artículo 49 constitucional establece que el Estado mexicano para su ejercicio se divide en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Incluso, esto es común en el constitucionalismo moderno de diferentes Estados en el mundo, ya que permite un adecuado ejercicio del poder, atendiendo a los conceptos económicos de división del trabajo y de permitir la especialización. Las funciones de cada poder se describen a continuación:

- Ejecutivo: Representa al Estado y al gobierno, es el responsable de la administración pública y el jefe del aparato de seguridad nacional.
- Legislativo: Legisla, moderniza al Estado y a sus instituciones.
- Judicial: Cuida que las instancias cumplan con las leyes y administra la justicia.

El surgimiento del Estado y de liderazgos dentro de la sociedad dan origen también al surgimiento de la figura del gobierno, término frecuentemente confundido con el mismo Estado. Pero, el gobierno, se conforma por la esfera política y la administración pública. Es decir, la aplicación de las leyes, normas y políticas coyunturales en una sociedad se materializa en un grupo de individuos encargados de su conducción, dependiendo de la forma de gobierno en un lugar y momento histórico determinados.

El gobierno es el intermediario entre el Estado y la sociedad, y debe garantizar el cumplimiento de los fines para los que fue creado el Estado. A la vez, el Estado es el intermediario del gobierno y la sociedad. Teóricamente, un gobierno emanado de la sociedad cumple con tres características: es representativo, hay división de poderes, y hay rotación de poder generacionalmente.

Conforme a Ayala (2005), los conceptos de Estado y gobierno suelen usarse de manera indistinta, pero:

El Estado es el concepto más amplio e incorpora las nociones de soberanía, territorio, cultura y régimen político; el gobierno también tiene un grado de abstracción en su definición, es decir, se le concibe como la representación del poder público materializada en su poder de cohesión y su capacidad de actuación sobre las fuerzas sociales. (p.38)

En México, la Constitución Política, la Ley de la Administración Pública Federal, las leyes específicas de los organismos y las Constituciones Políticas de las entidades federativas dan institucionalidad al Estado. Las instituciones, conforme a North (1993), son las reglas del juego de una sociedad. Las instituciones públicas son clasificadas como instituciones

formales, es decir, tienen reglas escritas en leyes o reglamentos de carácter obligatorio o coercitivo. Cuentan con un propósito y ejecutan las políticas de gobierno. Las instituciones que emanan del Estado se clasifican en sociales, las que garantizan la convivencia; políticas, que ejecutan la representación social; y económicas, que garantizan la satisfacción de necesidades. En el tipo de gobierno democrático, como el mexicano, las instituciones creadas para la representación de los distintos grupos sociales para intermediar por sus intereses y necesidades son los partidos políticos, aunque en la práctica, en el país, sólo se encuentran representados los grupos dominantes.

Conforme a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en su objetivo 16, es necesaria la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas, el acceso a la justicia y la construcción de instituciones eficaces e inclusivas. El numeral 16.a dentro de este objetivo destaca la importancia de fortalecer las instituciones nacionales, especialmente en países en desarrollo, para prevenir la violencia, combatir el terrorismo y la delincuencia, subrayando la necesidad de cooperación internacional y enfoques integrales para abordar estas cuestiones de manera efectiva.

La conducción del país, sus proyectos y actividades deben verse materializados en políticas públicas, de las que distinguimos dos niveles. El primer nivel corresponde a las políticas públicas de Estado, que se ven reflejadas en la constitución y se caracterizan por ser de largo plazo. Entre estas, cabe destacar el artículo 1º, referente a los derechos humanos; el artículo 26 del Plan Nacional de Desarrollo (PND); el artículo 27, de la propiedad privada; y el artículo 28, sobre la prohibición de monopolios y protección a la industria. El segundo nivel de políticas públicas se refiere a las de gobierno, caracterizadas por ser coyunturales. Estas emanan del PND del poder ejecutivo, y de los planes y programas de trabajo de las instituciones públicas. En México, la distinción de políticas públicas de Estado y gobierno fue realizada por Lázaro Cárdenas en 1934, que creó el primer plan sexenal, basado en los intereses y necesidades nacionales, con la intención de modernizar el gobierno.

La sociedad, el Estado y el gobierno interactúan dentro del mercado, como parte del sistema económico. Del mercado emanan también instituciones, las privadas, que con sus funciones

buscan la utilidad financiera. Las posibles formas de organización o modelo del sistema económico se basan en el reconocimiento de determinadas instituciones y en las reglas que regulan las relaciones entre los sujetos y el desarrollo de las actividades económicas (Cuadrado, 2005). En este contexto, Phelps (1986), describe la importancia de la participación del mercado indicando que:

Una sociedad se mantiene unida por las ventajas mutuas que sus miembros obtienen de los intercambios que tienen lugar entre ellos, de su colaboración en la producción y del comercio de bienes. La economía de una sociedad es el punto de encuentro de estos intercambios. Sus miembros, al participar en ellas, aunando sus esfuerzos a cambio de conseguir un derecho sobre los bienes resultantes, esperan obtener mejores resultados que si actuaran separadamente. Una sociedad en la que no pudieran realizarse intercambios, no podría funcionar y acabaría desembocando en otras sociedades en las cuales éstos pudieran llevarse a cabo. (p. 3)

La economía de mercado tiene las siguientes características:

1. Depende del intercambio del factor de producción del que sean propietarios los individuos a cambio de un ingreso (tierra, trabajo, capital y organización).
2. Se basa en el intercambio de valores de uso por valores de cambio, o valores de cambio por valores de uso.
3. Está formada por las esferas de bienes y servicios (economía real) y la esfera monetaria.
4. Requiere de innovación.
5. Requiere del ahorro para garantizar la inversión.

En los años setenta y ochenta las deficiencias de los grandes programas públicos llevaron a los economistas a investigar las fallas del Estado, es decir, las deficiencias o ineficiencias en la acción gubernamental que pueden afectar la eficacia y la equidad de las políticas públicas. Aunque se espera que el Estado desempeñe un papel fundamental en la provisión de bienes públicos, la corrección de externalidades y la promoción del bienestar general, las fallas del Estado pueden comprometer estos objetivos y requerir la atención y la corrección de las

autoridades para mejorar la eficiencia y la efectividad de las políticas gubernamentales. Conforme a Stiglitz (2000), las fallas del Estado son cuatro:

1. Información limitada. Limitación en su acceso a información completa y precisa. Esta carencia dificulta la capacidad del Estado para anticipar las consecuencias de sus acciones, especialmente en medidas con impactos complejos y difíciles de prever. La falta de información integral puede resultar en decisiones gubernamentales subóptimas, especialmente en situaciones donde la evaluación de las necesidades de los ciudadanos es compleja.
2. Control limitado de las empresas privadas. Esta limitación impide al gobierno gestionar completamente las repercusiones de sus intervenciones en el sector privado. La falta de un control directo sobre el comportamiento y las decisiones de las empresas puede llevar a resultados imprevistos y dificultades en la implementación efectiva de políticas gubernamentales.
3. Control limitado de la burocracia. Limitación en el control que el Estado ejerce sobre la burocracia. Aunque el Poder Legislativo establece leyes, la delegación de la ejecución a organismos públicos puede resultar en retrasos y limitaciones en la redacción de reglamentos esenciales. Esta falta de control directo sobre la implementación de leyes puede dar lugar a interpretaciones divergentes y obstaculizar la consecución de los objetivos legislativos.
4. Limitaciones impuestas por los procesos políticos. Limitaciones impuestas por los procesos políticos en la toma de decisiones gubernamentales. Incluso si el Estado cuenta con información completa, los incentivos políticos pueden influir en las decisiones, llevando a acciones que favorezcan a ciertos grupos de presión en lugar de abordar eficazmente los problemas. La tendencia del electorado a buscar soluciones simples para problemas complejos también introduce complicaciones en la formulación de políticas efectivas.

En el análisis de las fallas del Estado, es esencial reconocer que, por sí solos, los mercados, no están exentos de imperfecciones. De esta manera, es necesario adoptar un enfoque equilibrado que reconozca tanto las limitaciones inherentes a la intervención estatal como las

debilidades potenciales de un sistema puramente basado en el mercado. También conforme a Stiglitz (2020), existen cinco fallas del mercado:

1. Fallo de la competencia. El fallo de la competencia surge cuando no se logra la competencia perfecta en los mercados. Condiciones como la existencia de monopolios, oligopolios o competencia monopolística alejan la situación del ideal de competencia perfecta, donde cada empresa cree que no puede influir en los precios. La competencia imperfecta conlleva a ineficiencias económicas, ya que las empresas no igualan el precio y el coste marginal de producción como lo harían en condiciones de competencia perfecta. Este desajuste resulta en una producción menor y una ineficiencia generada por la competencia imperfecta.
2. Bienes públicos. Algunos bienes, denominados bienes públicos puros, no son proporcionados adecuadamente por el mercado. Estos bienes tienen la propiedad de que el disfrute por parte de un individuo no impide que otros también lo disfruten, y es difícil o imposible excluir a alguien de sus beneficios. Los mercados privados tienden a suministrar insuficientemente o no suministrar estos bienes públicos puros, justificando así la intervención del Estado para garantizar su provisión adecuada.
3. Externalidades. Las externalidades se producen cuando las acciones de una persona afectan a otras sin una compensación adecuada. Ya sea en forma de externalidades negativas, como la contaminación, o externalidades positivas, como la creación de un hermoso jardín, el mercado tiende a generar ineficiencias debido a la falta de internalización de estos costes o beneficios externos. La intervención del Estado se justifica para corregir estas ineficiencias y garantizar un equilibrio socialmente óptimo.
4. Mercados incompletos. Los mercados incompletos se refieren a situaciones en las que los mercados privados no suministran bienes o servicios, a pesar de que el coste de suministrarlos es inferior al precio que los consumidores están dispuestos a pagar. Esto se manifiesta, por ejemplo, en la falta de seguros y préstamos en el sector privado. La intervención estatal se justifica para remediar estas deficiencias y garantizar la provisión adecuada de bienes y servicios.

5. Fallos de la información. Los fallos de la información ocurren cuando los consumidores tienen información incompleta, y el mercado no transmite eficientemente la información necesaria. La intervención del Estado se justifica para remediar estas deficiencias, desde normas de etiquetado hasta servicios de información pública, como en el caso de los servicios meteorológicos. La información, considerada como un bien público en muchos aspectos, a menudo no se suministra adecuadamente por el mercado privado, lo que respalda la intervención estatal.

El 3 de febrero de 1983, con la reforma al artículo 25 constitucional, se estableció que “El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional...”, y “la ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional...”; pasando de esta manera de una economía mixta a una de mercado.

El cambio obedeció a las reformas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Reserva Federal y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, en el posteriormente llamado Consenso de Washington que consistió en un conjunto de reformas que modificaban la estructura de la economía con políticas neoliberales, aceptadas por el gobierno mexicano ante la crisis económica de 1982 que creó presión para el cumplimiento del pago de la deuda externa. Las reformas al sistema económico en los años siguientes incluyeron la liberalización del comercio exterior, del sistema financiero, de la inversión extranjera, orientación de la economía a los mercados externos, privatización de empresas públicas y desregulación de actividades económicas, reducción del gasto público y reducción a los impuestos directos. Durante la década de los 80, a pesar de que el modelo neoliberal prometía un crecimiento económico sostenido, entre 1983 y 1988 el PIB per cápita se redujo 2.1% anualmente y los precios al consumidor aumentaron 90% anualmente (Tello, 2007).

Una vez realizado el contexto general de la sociedad, el Estado, el marco general, el gobierno y las instituciones puede proporcionarse una definición del sector público. En una definición propia y para fines de este trabajo, lo podemos entender como la organización de la sociedad

en un Estado, del que emanan leyes, normas e instituciones y que se representa en la figura de un gobierno encargado de la conducción y de formulación de las políticas coyunturales.

## **I.2. Economía pública, finanzas públicas y política fiscal**

La economía pública, como disciplina, se centra en investigar cómo las decisiones y medidas tomadas por el gobierno influyen en la distribución de recursos y la riqueza dentro de una sociedad. Su propósito es entender y perfeccionar la eficiencia y equidad en el empleo de los recursos públicos, analizando aspectos como las políticas fiscales, los gastos gubernamentales, los impuestos, la deuda pública y otras intervenciones estatales en la economía. Conforme a Ayala (1997):

...estudia el comportamiento, la organización, la estructura y las funciones del sector público de la economía en su sentido más amplio. Es decir, comprende el estudio del gasto y el ingreso públicos, ya tradicional en las finanzas públicas, pero analizados bajo una nueva perspectiva. La economía pública comprende las teorías del gasto y el ingreso, pero también incorpora la economía del bienestar y la elección pública. (p. 3)

Para el cumplimiento de sus funciones, el Estado debe hacerse de recursos y planear su ejecución. Las finanzas públicas son la disciplina que estudia el conjunto de instrumentos relacionadas con:

- Ingresos públicos
- Gasto público
- Endeudamiento
- Precios de los bienes y servicios producidos por el sector paraestatal.

Asociada a las finanzas públicas, la política fiscal es el conjunto de instrumentos con que cuenta el Estado para obtener ingresos y financiar el gasto, buscando conseguir un equilibrio en esta relación; así como el cumplimiento de objetivos macroeconómicos como estabilidad, promoción del empleo y crecimiento.

A través de la política fiscal, el Estado puede influir en los efectos para la sociedad de los ciclos económicos en sus etapas de recesión o depresión mediante la implementación de medidas expansivas, que incentivan la actividad económica con el estímulo a la demanda agregada, esto, a través de las siguientes acciones, conforme a Gutiérrez (2013):

- Incremento en el gasto público para provocar un aumento de la demanda, producto y empleo.
- Reducir los impuestos para incrementar el ingreso privado disponible, el consumo de empresas y familias y la demanda agregada.
- Incremento de las transferencias, para incrementar el ingreso privado.

Por otra parte, en el caso de una brecha inflacionista, el gobierno puede implementar una política fiscal restrictiva para desalentar la actividad económica. Los mecanismos son contrarios a la política fiscal expansiva, por lo que implican la reducción del gasto del gobierno para reducir el producto e incremento de los impuestos para reducir el ingreso privado.

Stiglitz (2020), hace una descripción de las características deseables de un sistema tributario, resumidas a continuación:

1. Eficiencia económica. Un sistema tributario no debe interferir con la asignación eficiente de recursos en la economía. Busca minimizar las distorsiones en las decisiones económicas de individuos y empresas. Los impuestos que distorsionan precios relativos, alteran las señales del mercado y afectan la asignación de recursos se consideran ineficientes. Las decisiones sobre trabajo, ahorro, educación, consumo, matrimonio y otras áreas económicas se ven influenciadas por los impuestos.
2. Sencillez administrativa. Un sistema tributario eficiente en términos administrativos debe ser fácil y económico de gestionar. Los costos directos e indirectos asociados con la administración y cumplimiento de los impuestos deben mantenerse bajos. La complejidad del sistema, la variedad de tipos impositivos y la necesidad de llevar registros detallados pueden aumentar los costos administrativos.

3. Flexibilidad. Un sistema tributario flexible es capaz de adaptarse fácilmente a cambios en las circunstancias económicas. Puede ajustar los tipos impositivos para responder a cambios en la economía, ya sea de manera automática o a través de procesos políticos. La estabilización automática, como la variación de tipos impositivos durante las recesiones, es un componente de la flexibilidad.
4. Responsabilidad política. La responsabilidad política implica que los contribuyentes puedan comprender fácilmente qué están pagando y cómo el sistema refleja sus preferencias. La transparencia en el sistema tributario es esencial para que los individuos puedan evaluar la equidad y la eficacia del mismo. Los procesos de toma de decisiones y los cambios en la legislación deben ser comprensibles para los contribuyentes.
5. Justicia. Un sistema tributario justo trata de manera equitativa a individuos en circunstancias similares y distribuye la carga tributaria de manera proporcional a la capacidad de pago. La percepción de justicia es crucial, y el sistema debe ser diseñado para que aquellos que pueden soportar mejor la carga tributaria contribuyan de manera más significativa. Las decisiones sobre qué se grava y cómo se estructuran los impuestos juegan un papel fundamental en la percepción de la equidad del sistema.

### **I.3. Marco institucional y legal del sistema tributario en México**

De acuerdo a Ayala (1996), el Estado:

Juega un papel crucial en el diseño, creación y mantenimiento de las instituciones públicas y privadas que fijan las reglas del juego al intercambio. Las instituciones tienen importancia para el desempeño de los sistemas económico, político y social y, por supuesto, del mismo Estado. La economía y la sociedad se han convertido en un sistema de organizaciones, lo cual es cierto para el Estado y la sociedad. (p. 42)

En México, en el artículo 90 de la Constitución Política, se establece la centralización de la Administración Pública Federal y la creación de entidades paraestatales, cuya distribución de actividades estará regulada por la Ley Orgánica respectiva que emita

Congreso. También se regulan las relaciones entre entidades paraestatales, el Ejecutivo Federal y las Secretarías de Estado, definiendo las condiciones bajo las cuales el Ejecutivo Federal representará a la Federación en asuntos legales.

En la década de 1980, como parte de las recomendaciones del Consenso de Washington, comenzaron a gestarse medidas para la desconcentración de la administración pública. En países de América Latina se iniciaron las modificaciones legales con cambios en los sistemas tributarios y la administración tributaria, con el objetivo de lograr mejores niveles de recaudación, calidad de la fiscalización, cumplimiento tributario y disminución de los niveles del fraude fiscal.

En México, en 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Programa de modernización de la administración pública para el periodo 1995-2000, con el objetivo de impulsar la desconcentración y simplificación administrativa, y cambiar la manera de administrar y prestar los servicios públicos para mejorar su cobertura, calidad y efectividad. El 1º de junio de 1997 entra en vigor la Ley del Servicio de Administración Tributaria, que crea al SAT, para realizar las actividades de administración fiscal (determinación, liquidación, recaudación de impuestos, demás contribuciones y sus accesorios, así como la vigilancia en el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales) que hasta ese momento realizaba la Subsecretaría de Ingresos de la SHCP.

La estructura de la SHCP se conforma por estos órganos:

- Unidad de Inteligencia Financiera
- Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público
- Subsecretaría de Ingresos
- Subsecretaría de Egresos
- Oficialía Mayor
- Procuraduría Fiscal de la Federación
- Tesorería de la Federación
- Órgano Interno de Control

Y los órganos desconcentrados:

- SAT
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)
- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF)
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CON SAR)
- Autoridad Federal para el Desarrollo de Zonas Económicas Especiales (AFDZEE)
- Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (Indaabin)

El SAT es un órgano desconcentrado de la SHCP, tiene autonomía de gestión y presupuestal, y autonomía técnica para dictar sus resoluciones. Conforme al artículo 7º de la Ley del SAT, sus atribuciones se resumen a continuación:

- Determinar y recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios.
- Dirigir los servicios aduanales y de inspección.
- Representar el interés de la federación en controversias fiscales.
- Solicitar y proporcionar a otras instancias e instituciones públicas, nacionales o del extranjero, el acceso a la información necesaria para evitar la evasión o elusión fiscales, de conformidad con las leyes y tratados internacionales en materia fiscal y aduanera.
- Vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, ejercer las facultades de comprobación previstas en dichas disposiciones.
- Localizar y listar a los contribuyentes; diseñar, administrar y operar la base de datos para el sistema de información fiscal y aduanera; y contribuir con datos oportunos, ciertos y verificables al diseño de la política tributaria.
- Allegarse la información necesaria para determinar el origen de los ingresos de los contribuyentes y, en su caso, el cumplimiento correcto de sus obligaciones fiscales.

- Proponer, para aprobación superior, la política de administración tributaria y aduanera, y ejecutar las acciones para su aplicación.

La máxima autoridad administrativa reside en el Jefe del SAT, que es nombrado y removido por el Poder Ejecutivo. Cuenta con una Junta de Gobierno que aprueba la política operativa, normativa y funcional; esta es integrada por su titular, el titular de la SHCP, tres consejeros designados por el titular de la SHCP y tres consejeros independientes designados por el ejecutivo.

Su administración central reside en la Ciudad de México y cuenta con oficinas en todas las entidades federativas, denominadas administraciones desconcentradas, regionales o aduanas. Conforme a su reglamento interior, siguen en estructura a la jefatura del SAT las administraciones generales, que se enlistan a continuación:

**Cuadro 1: Estructura del SAT**

Administración general	Administraciones centrales	Administraciones desconcentradas
Recaudación	8	67
Aduanas	8	49*
Auditoría Fiscal Federal	7	67
Auditoría de Comercio Exterior	7	6**
Grandes Contribuyentes	10	-
Hidrocarburos	6	-
Servicios al Contribuyente	9	67
Jurídica	7	67
Planeación	5	-
Recursos y Servicios	9	-
Comunicaciones y Tecnologías de la Información	6	3**
Evaluación	10	10**

\* Se refiere a aduanas.

\*\* Administraciones regionales.

## **Marco legal del sistema tributario**

El marco legal del sistema tributario comprende al conjunto de normas que regulan las actividades tributarias. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la fuente principal de toda la legislación que conforma el marco jurídico en el país y, por lo tanto, regula la forma en la que el Estado se allega de recursos para el cumplimiento de sus funciones. Los artículos que norman el ámbito de ingresos tributarios son los siguientes:

- Artículo 31. Establece que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.
- Artículo 73. Faculta al congreso para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.
- Artículo 74. Otorga la facultad a la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos propuesta por el ejecutivo.
- Artículo 115. Faculta a los municipios para administrar libremente su Hacienda, conformada por los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que les correspondan conforme a la ley.
- Artículos 117 y 118. Restringen las facultades en materia tributaria de las entidades federativas.
- Artículo 131. Establece la facultad de la federación para gravar las mercancías que se exporten, importen o pasen de tránsito por el territorio nacional.

El Código Fiscal de la Federación (CFF) es la legislación que marca las bases de la tributación en México; entró en vigor el 31 de diciembre de 1981. Entre los principales apartados que contiene cabe destacar los siguientes:

- Disposiciones generales (sujetos de impuestos y clasificación de los impuestos)
- Derechos y obligaciones de los contribuyentes
- Facultades de las autoridades fiscales

- Infracciones y delitos fiscales

Sobre las definiciones generales en materia fiscal cabe destacar:

- Artículo 1. Establece que las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas.
- Artículo 2. Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

Las demás leyes federales vigentes del marco legal del sistema tributario se resumen a continuación:

**Cuadro 2: Leyes federales vigentes del marco legal del sistema tributario**

Ley federal vigente	Publicación en el DOF	Qué regula conforme a su artículo 1°
Impuesto Sobre Servicios Expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que Intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación (Ley que establece, reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos)	31-12-1968	El impuesto a los pagos que se efectúen por los servicios prestados por empresas que funcionen al amparo de concesiones federales para el uso de bienes del dominio directo de la nación, cuando la actividad del concesionario esté declarada expresamente de interés público por la ley.
Ley Aduanera	15-12-1995	La entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías.

Ley federal vigente	Publicación en el DOF	Qué regula conforme a su artículo 1°
Ley de Coordinación Fiscal	27-12-1978	Coordina el sistema fiscal de la federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.
Ley de Firma Electrónica Avanzada	11-01-2012	El uso de la firma electrónica avanzada, la expedición de certificados digitales a personas físicas y los servicios relacionados con la firma electrónica avanzada.
Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017	15-11-2016	Determina el marco legal en el que se sustentará la política de ingresos del gobierno para un ejercicio fiscal.
Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación	18-06-2007	Se establecen las tarifas de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación según el tipo de producto.
Ley del Impuesto al Valor Agregado	29-12-1978	Están obligadas al pago del IVA las personas físicas y morales que enajenen bienes, presten servicios independientes, otorguen el uso o goce temporal de bienes o importen bienes y servicios. El impuesto se calculará con tasa del 16% y el contribuyente lo trasladará a sus consumidores.

Ley federal vigente	Publicación en el DOF	Qué regula conforme a su artículo 1°
Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	30-12-1980	Están obligadas al pago del IEPS las personas físicas y morales que enajenen o importen bebidas con contenido alcohólico y cerveza; alcohol, alcohol desnaturalizado y mieles incristalizables; tabacos labrados, combustibles automotrices, combustibles fósiles y otros productos y servicios.
Ley del Impuesto sobre la Renta	11-12-2013	Están obligadas al pago del ISR las personas físicas y morales cuando residan en el país, respecto de todos sus ingresos; y cuando residan en el extranjero, sobre ingresos generados en el territorio nacional.
Ley Federal de Derechos	31-12-1981	El pago por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público y las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado
Ley Federal de los Derechos del Contribuyente	23-06-2005	Los derechos y garantías básicos de los contribuyentes en sus relaciones con las autoridades fiscales.

**Fuente:** Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

## CAPÍTULO II

### II. Recaudación de ingresos públicos

Este capítulo describe la composición de la recaudación de los ingresos públicos y la evolución cuantitativa y cualitativa de cada uno de los rubros por los que se integran en el periodo de estudio. La clasificación de los ingresos a emplear es la contenida en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF).

Conforme a Gutiérrez (2013):

El ingreso público es el total de recursos o percepciones que obtiene el sector público en el desempeño de una actividad de derecho público o como productor de bienes y servicios. Las fuentes de ingresos se determinan anualmente en la Ley de Ingresos de la Federación. Ahí se definen las contribuciones que tiene que hacer la sociedad para financiar la actividad pública. (p. 48)

Como se mencionó en el capítulo anterior, para el cumplimiento de sus objetivos de guiar a la sociedad, mediar el conflicto, formular políticas públicas y de la administración pública, el Estado debe allegarse de ingresos públicos. Conforme a la LIF, donde se encuentran proyectados los ingresos públicos de cada ejercicio, las fuentes principales de recursos son tres:

- Ingresos del gobierno federal. Los recaudados por impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y otros conceptos.
- Ingresos de organismos y empresas. Recursos que obtienen las diversas entidades que conforman el sector paraestatal y tienen origen en la venta de bienes y servicios.
- Ingresos derivados de financiamientos. Los que provienen de financiamiento que recibe el gobierno federal, y que la Cámara de Diputados autorizó para el ejercicio.

En el diagrama y gráfica siguientes, se distinguen los rubros contenidos en la LIF.

## Diagrama 1: Clasificación de ingresos presupuestarios conforme a la LIF

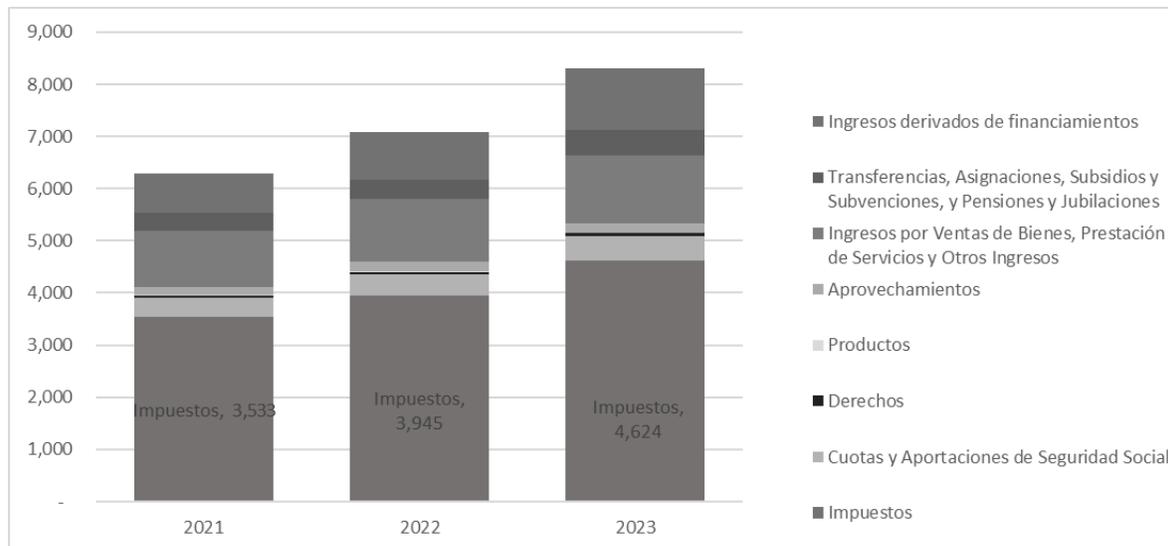


Nota: A partir de la LIF 2019 se eliminó la división de Ingresos del gobierno federal e ingresos de organismos y empresas, esto no tiene efectos sobre el tercer nivel de la clasificación que se muestra en el diagrama.

Fuente: Elaboración propia con información de la LIF 2018.

## Gráfica 1: Ingresos presupuestarios LIF 2021 a 2023

Miles de millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP.

Para el 2023, conforme a la LIF, se tienen proyectados ingresos presupuestarios de 8,300 miles de millones de pesos. Esta cifra es 12.1% real mayor a lo que se estableció en la LIF para el ejercicio fiscal de 2022, y 20.4% mayor a los ingresos de ese año, en el que la

recaudación fue de 6,602 miles de millones de pesos. Dentro de esta proyección, para 2023, se estima que el 55.7% de los ingresos provenga de los impuestos.

## **II.1. Ingresos del gobierno federal**

Históricamente, México ha presentado tasas de recaudación bajas. Conforme a Tello (2015), el análisis de la situación fiscal en México revela una persistente estabilidad en la recaudación, fluctuando entre el 9% y 10% del PIB a lo largo de los últimos 70 años, a pesar de diversos ajustes y reformas en las leyes fiscales y cambios en la administración tributaria. En contraste con otros países latinoamericanos de desarrollo similar en 2012, México recaudó significativamente menos, alrededor del 10% del PIB, mientras que naciones como Argentina, Brasil, Uruguay, Costa Rica y Chile superaron ampliamente estos números.

La dependencia del gobierno mexicano de los ingresos petroleros ha sido claramente marcada, y los ingresos no tributarios, en su mayoría provenientes del petróleo, compensan la caída de los ingresos tributarios. A pesar de ello, la carga tributaria sigue siendo inferior a la de sus contrapartes latinoamericanas y a la mayoría de los países de la OCDE. La capacidad redistributiva del sistema fiscal en México es prácticamente nula, evidenciada por la escasa variación en el coeficiente de Gini antes y después de impuestos, en comparación con la significativa reducción observada en Europa y Estados Unidos.

La baja carga tributaria se atribuye a la concentración de la riqueza y del ingreso, otorgando a los ricos y poderosos una considerable influencia en las decisiones gubernamentales. La falta de contrapesos, como sindicatos fuertes y partidos políticos opositores, contribuye a esta situación. Además, la dependencia de la oferta de crédito extranjero y la riqueza petrolera han postergado la implementación de reformas tributarias.

Diversos factores explican este panorama, entre ellos, una administración tributaria poco eficaz con niveles bajos de productividad y eficiencia en la recaudación de impuestos, especialmente en el ISR y el IVA. La evasión y elusión fiscal, junto con tratamientos especiales y el crecimiento de la economía informal, han obstaculizado la recaudación. A pesar de esfuerzos previos para mejorar la administración tributaria, la productividad fiscal

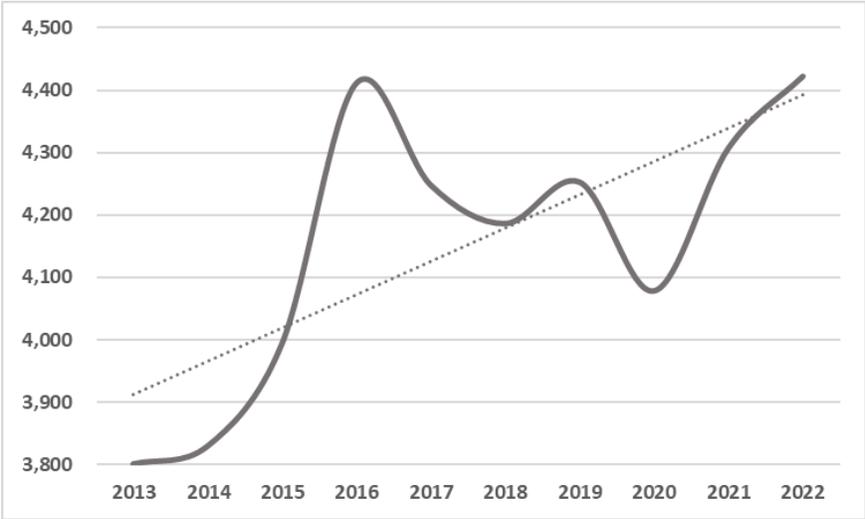
en México sigue siendo notablemente inferior a la de otros países latinoamericanos, planteando desafíos significativos en el camino hacia una mayor equidad y eficiencia en el sistema fiscal mexicano.

Para iniciar con el análisis acotado al periodo de estudio, cabe mencionar que la recaudación de ingresos del gobierno federal, durante el ejercicio fiscal 2022, ascendió a 4,150 miles de millones de pesos corrientes, es decir, en este rubro se concentró el 62.8% de los ingresos presupuestarios (6,602 mil MDP). Asimismo, dentro de esta clasificación, el 91.8% se compuso de ingresos tributarios, y el 8.2% de ingresos no tributarios.

Durante el periodo de estudio, los ingresos del gobierno federal presentaron un crecimiento promedio real del 1.8%, como se representa en el gráfico 2, en el que se considera como base el índice nacional de precios al consumidor el año de inicio (2013).

**Gráfica 2: Ingresos del gobierno federal 2013-2022, a precios constantes de 2013**

Miles de millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP.

A continuación, se detalla la información de los principales conceptos que componen a los ingresos del gobierno federal.

## **Impuestos**

En el Libro Quinto de "La Riqueza de las Naciones", Adam Smith (1996) discute sus opiniones sobre la justicia y la eficiencia en la imposición de impuestos, así como los cuatro principios que deberían guiar la recaudación de ingresos públicos:

- Los impuestos deben ser proporcionales a la capacidad de pago. Es decir, aquellos que tienen más recursos deberían contribuir con una proporción mayor de sus ingresos.
- Los contribuyentes deben conocer con certeza cuánto deben pagar y cuándo deben hacerlo. La predictibilidad y claridad en el sistema tributario son esenciales para evitar la arbitrariedad y la confusión.
- Los impuestos deben ser recaudados de una manera que sea conveniente para los contribuyentes. Esto implica minimizar los costos y las molestias asociadas con la recaudación de impuestos, evitando procedimientos complicados.
- La recaudación de impuestos se debe realizar de la manera más eficiente posible, minimizando los costos administrativos. Los impuestos no deben obstaculizar la actividad económica y deberían ser diseñados de manera que no distorsionen las decisiones de producción y consumo de los individuos.

David Ricardo (1973), en "Principios de Economía Política y Tributación", aborda la cuestión de los impuestos, definiéndolos como tributos que los ciudadanos deben pagar al gobierno para financiar el gasto público. Ricardo defiende que los impuestos deben ser proporcionales a los ingresos o capacidades de pago de los contribuyentes, con aquellos que poseen mayor capacidad económica contribuyendo con una parte mayor de sus ingresos. Además, examina los distintos tipos de impuestos, tanto directos como indirectos, y discute sus efectos sobre la distribución de la riqueza, la producción y el consumo en la economía. Sugiere que los impuestos sobre la renta pueden ser más equitativos, pero también podrían desincentivar la acumulación de capital y el ahorro, influyendo en la asignación de recursos económicos.

Por su parte, John Stuart Mill (2006), en “Principios de Economía Política”, aborda el tema de los impuestos desde la perspectiva de la justicia y la equidad en la distribución de la riqueza. Argumenta que los impuestos deben ser justos y equitativos, distribuidos de manera que cada individuo contribuya según su capacidad de pago. Para Mill, el propósito fundamental de los impuestos es financiar los gastos del gobierno, incluyendo la provisión de bienes y servicios públicos, la defensa nacional y la infraestructura necesaria para el funcionamiento de la sociedad.

Defiende la idea de que los impuestos deberían ser progresivos, lo que significa que aquellos con mayores ingresos deberían pagar proporcionalmente más impuestos que aquellos con ingresos más bajos. Esta progresividad en los impuestos refleja la idea de justicia distributiva y ayuda a mitigar las desigualdades económicas. No obstante, Mill advierte sobre los peligros de imponer impuestos excesivos, ya que podrían desincentivar la inversión y el trabajo productivo, lo que a su vez podría perjudicar el crecimiento económico y el bienestar general de la sociedad. A pesar de estos riesgos, Mill también reconoce que los impuestos pueden desempeñar un papel importante en la redistribución de la riqueza, ayudando a corregir las desigualdades económicas y promoviendo una mayor igualdad de oportunidades para todos los miembros de la sociedad.

Conforme a Stiglitz (2020), a lo largo del tiempo, el Estado ha recaudado una amplia gama de impuestos, como ventanas, embarcaciones de lujo, ventas de títulos y ganancias de capital. Estos impuestos se dividen en directos (personas y sociedades) e indirectos (bienes y servicios). En la mayoría de los países desarrollados, los principales impuestos directos son el impuesto sobre la renta personal, cotizaciones a la seguridad social y el impuesto sobre la renta de sociedades. Otros impuestos incluyen transmisiones patrimoniales y el impuesto sobre el patrimonio, que afectan herencias y posesiones, influyendo en decisiones sobre trabajo, jubilación, educación, ahorro e inversión.

Los impuestos representan actualmente en México la principal fuente de ingresos presupuestarios. Se hace énfasis a actualmente, ya que en ejercicios fiscales como 2006, 2008 y 2012, los ingresos petroleros, no considerados dentro del rubro de ingresos del gobierno federal, representaron un porcentaje mayor. Durante el periodo específico de estudio de este

trabajo, los ingresos tributarios representaron un promedio de 87.3% de los ingresos del gobierno federal.

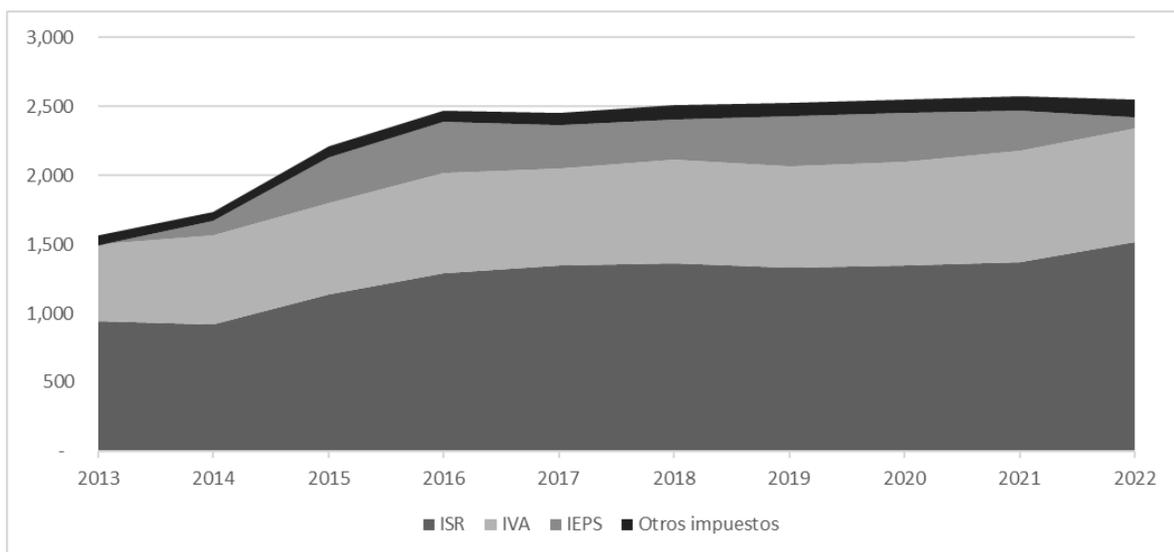
Durante el periodo de estudio tuvieron un comportamiento heterogéneo, con periodos de crecimiento y decrecimiento, siendo el ejercicio 2015 con 27.2% el de mayor crecimiento, y el 2022 el de mayor decrecimiento, con -1.0%.

A su vez, dentro de la composición de los impuestos, empleando el ejercicio 2022 para el cálculo, por orden de importancia se enlistan:

- Impuesto Sobre la Renta (ISR), 59.6%
- Impuesto al Valor Agregado (IVA), 32.1%
- Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), 3.1%
- Otros, 5.2% (Importación, Exportación, Tenencia, Sobre Automóviles Nuevos, etc.)

**Gráfica 3: Ingresos tributarios del gobierno federal 2013-2022, a precios constantes de 2013.**

Miles de millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP.

En la gráfica 3 se observa la evolución del total y de los rubros que componen los ingresos tributarios. El periodo de mayor crecimiento fue el comprendido entre los ejercicios 2014 a

2015, con 27.2%. En la composición se observa que este incremento se debió a una recaudación 208.9% mayor de IEPS, y 23.5% mayor de ISR.

Hasta 2014 el IEPS tenía una volatilidad muy marcada, al estar influenciada por el comportamiento de los precios de la gasolina y el diésel. En ejercicios como el 2013, “el subsidio a las gasolinas se convertía en un monto negativo que inclusive consumía la recaudación registrada en otros rubros del IEPS” (CEFP, 2022, p. 13). En dicho ejercicio, esto se vio reflejado en una recaudación negativa de -7.4 mil MDP. En 2014, con la reforma fiscal de ese año, dejaron de aplicarse tasas variables, para convertirse en una cuota fija. Esto permitió darle un poco más de estabilidad a la recaudación de dicho impuesto.

A lo largo del periodo de estudio, el ISR concentró en promedio el 54.5% de participación porcentual dentro de los ingresos tributarios. En el 2014, al igual que en el caso del IEPS, se observó un incremento derivado de la reforma fiscal, que incluyó, entre otras reformas aplicables al ISR:

- Aumento de tarifa para personas físicas.
- Limitar el monto máximo de las deducciones personales.
- Límite a deducción por inversión en automóviles, arrendamiento de automóviles y consumo en restaurantes.
- Eliminación del régimen de consolidación fiscal.
- Introducción del impuesto sobre distribución de dividendos.
- Régimen de Incorporación Fiscal.

Conforme al Informe sobre la Situación Económica, las finanzas públicas y la Deuda Pública de la SHCP al cierre del cuarto trimestre de 2022, en el padrón de contribuyentes del SAT existían 82.3 millones de contribuyentes con obligación de pago de ISR. De estos, 2.9% correspondieron a personas morales y 97.1% a personas físicas. Es de destacar, que con los rangos de ingresos en millones de pesos para personas morales que presenta este informe (0 a 6, 6 a 21, 21 a 101, 101 a 500, y más de 500), el 65.5% de los contribuyentes se concentró en los dos primeros rangos. En cuanto a personas físicas, la división es por rangos de salarios

mínimos anualizados, de 10 en 10 cada nivel; y el 80.2% de contribuyentes se encontró en el primer rango, de 0 a 10 salarios mínimos.

En términos de recaudación, la distribución fue inversa; los contribuyentes personas morales que tuvieron ingresos de más de 500 millones anuales, contribuyeron con el 75.5% de la recaudación de ISR, y los contribuyentes personas físicas que tuvieron más de 100 millones de pesos anuales de ingresos, contribuyeron con el 51.6% de la recaudación. Esto es atribuible a que el ISR se aplica de manera progresiva, es decir, las personas con mayores ingresos pagan una tasa más alta que aquellas con menores ingresos. Sin embargo, esto no exime el que la carga tributaria en términos de ingreso disponible continúe siendo mayor para las personas de menores ingresos.

Por su parte, el IVA, en el periodo 2013 a 2022, participó, en promedio, con el 31.3% de los ingresos tributarios; destacando en el periodo los ejercicios fiscales de 2013 y 2014, cuando aportó el 35.7% y 36.9%, respectivamente. De igual manera que el ISR e IEPS, el IVA presentó un incremento considerable en 2014, de 15.2%, como resultado de la reforma fiscal de ese año; que incluyó la eliminación de varias exenciones y la homologación de la tasa del 16% en la zona fronteriza.

**Contribuciones de mejoras.** Definidas en el artículo 2 del CFF como “las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas”, por ejemplo, por obras públicas de infraestructura hidráulica. Durante el periodo de estudio, únicamente representaron un monto promedio de 39.4 millones de pesos reales, equivalentes a un promedio de participación en los ingresos no tributarios de 0.01%.

**Derechos.** Definidos en el CFF, artículo 2, como “las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público”. Como ejemplos se pueden mencionar el pago de derechos de los ciudadanos por la expedición de visas, pasaportes y cédulas profesionales. En el periodo de estudio representaron un promedio de 55.3 mil millones de pesos reales, con un incremento anual promedio de 7.2% real, y un promedio de participación en los ingresos tributarios de 2.10%.

**Productos.** Definidos en el artículo 3 del CFF como “las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado”. Los principales productos se obtienen por:

- Explotación de tierras y aguas
- Arrendamiento de tierras, locales y construcciones
- Enajenación de bienes muebles e inmuebles
- Intereses de valores, créditos y bonos
- Utilidades de organismos descentralizados y empresas de participación estatal y de la Lotería Nacional y Pronósticos para la Asistencia Pública

En el periodo de estudio representaron un promedio de 6.5 mil millones de pesos reales, con un promedio de variación anual de -1.3%, destacando los ejercicios 2020 y 2021 con -21.0% y -24.6%, respectivamente; que puede atribuirse al contexto de baja actividad económica por la pandemia por Covid-19.

**Aprovechamientos.** De acuerdo al CFF, 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”. Los principales ingresos por aprovechamientos del sector público los aportan las desincorporaciones y los rendimientos excedentes de PEMEX.

En el periodo de estudio representaron un promedio de 273.6 mil millones de pesos reales, con un promedio de variación anual de 4.2%. Representaron 37.3% de los ingresos no tributarios y 10.4% de los ingresos del gobierno federal. El Remanente de Operación del Banco de México (ROBM), “hizo que en los años de 2015 y 2016 se registraran tasas de crecimiento superiores al 31.0 por ciento” dentro de los ingresos no tributarios (CEFP, 2019, p.23).

La mayor captación de ingresos No Tributarios se reportó en 2016 y 2017, justo cuando el tipo de cambio registró grandes depreciaciones, lo que permitió al Banco de México obtener más ganancias y con ello, la entrega de mayores utilidades vía aprovechamientos para el gobierno federal, como parte del ROBM. Durante este bienio, el Banco de México, entregó un total de 560 mil 747 MDP, de los cuales el 42.6 por ciento (239,094.0 MDP) fueron del ejercicio fiscal de 2016 y el restante 57.4 por ciento (321,653 MDP) de 2017 (CEFP, 2019).

**Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Subvenciones, y Pensiones y Jubilaciones.** Se integran en su totalidad por el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, creado con la reforma energética de 2013 y en operación desde el ejercicio 2015, el cual es el encargado de recibir, administrar, invertir y distribuir los ingresos petroleros generados por las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que realiza Pemex y demás empresas particulares. En el periodo 2015 a 2022 representaron un promedio de 355.2 mil millones de pesos, con un promedio de variación anual de 12.1%. En el mismo periodo, son el 48.8% de los ingresos no tributarios y 11.9% de los ingresos del gobierno federal.

En el apéndice estadístico, el cuadro 3 presenta el resumen del total de recaudación de ingresos del gobierno federal en el periodo de estudio.

## **II.2. Ingresos de organismos y empresas**

En 2022, los ingresos de organismos y empresas provinieron de los reportados por:

- Petróleos Mexicanos (PEMEX), 46.4%.
- Cuotas a la seguridad social, 26.8%.
- Comisión Federal de Electricidad (CFE), 23.5%.
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), 3.3%.

**PEMEX.** Conforme al artículo 2 de la Ley de Petróleos Mexicanos, PEMEX es una empresa productiva del Estado, de propiedad exclusiva del gobierno federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con autonomía técnica, operativa y de gestión. En la LIF, la utilidad estimada de PEMEX está en la parte 7 (Ingresos por Ventas de Bienes, Prestación de Servicios y Otros Ingresos), inciso 2 (Ingresos por Ventas de Bienes y Prestación de Servicios de Empresas Productivas del Estado), número 1. La porción estimada por criterio de PEMEX por los legisladores en 2022 equivale a 10.1% de la LIF y 59.4% de lo estimado de ingresos por ventas de bienes y prestación de servicios de empresas productivas del Estado. En el periodo 2013 a 2022, las ganancias de PEMEX con respecto al total de ingresos de organismos y empresas fue del 41.8% en promedio. En el mismo periodo, se presentó un crecimiento promedio de -8.2%, con caídas de -38.1% real en 2015 y -43.8 en 2020, conforme a la SHCP (2020), “los ingresos petroleros se han reducido en los últimos años como consecuencia de la caída de la plataforma de producción de petróleo, ocasionada tanto por el agotamiento de los yacimientos más importantes, como por la falta de inversión estratégica para compensarla”

**Cuotas a la seguridad social.** La definición y regulación de las cuotas de seguridad social se encuentran principalmente en la Ley del Seguro Social (LSS) y en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. En el caso de la LSS, la fundamentación de las cuotas a la seguridad social se encuentra en:

- Artículo 11. Establece que los patrones están obligados a inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y a pagar las cuotas correspondientes.
- Artículo 15. Señala que las cuotas obrero-patronales se determinarán mediante la aplicación de un porcentaje sobre el salario base de cotización.
- Artículo 17. Establece que los trabajadores deben contribuir con una parte de su salario para el pago de las cuotas de seguridad social.
- Artículo 40. Detalla los porcentajes de las cuotas obrero-patronales que deben pagarse al IMSS.

- Artículo 41. Menciona los factores que se consideran para determinar el salario base de cotización, que es la base para el cálculo de las cuotas.

En la LIF, las cuotas a la seguridad social están en la parte 2 (Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores), inciso 2 (Cuotas para la Seguridad Social), número 1. La porción estimada por criterio de cuotas a la seguridad social por los legisladores en 2022 equivale a 5.8% de la LIF. En el periodo 2013 a 2022, las cuotas a la seguridad social con respecto al total de ingresos de organismos y empresas fue del 25.7% en promedio.

**CFE.** Según el artículo 5 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, la CFE es responsable de la transmisión y repartición de electricidad como un servicio público en nombre del Estado mexicano. En la LIF, la utilidad estimada de la CFE está en la parte 7 (Ingresos por Ventas de Bienes, Prestación de Servicios y Otros Ingresos), inciso 2 (Ingresos por Ventas de Bienes y Prestación de Servicios de Empresas Productivas del Estado), número 2. La porción estimada por criterio de la CFE por los legisladores en 2022 equivale a 5.8% de la LIF y 33.7% de lo estimado de ingresos por ventas de bienes y prestación de servicios de empresas productivas del Estado. En el periodo 2013 a 2022, las ganancias de la CFE con respecto al total de ingresos de organismos y empresas fue del 29.7% en promedio. Destaca en el periodo “los mayores ingresos que recibió CFE en 2016 por única ocasión, esto como parte de la aportación patrimonial del gobierno federal por 161 mil 100 mdp para el fondo de pensiones” (CEFP, 2019, p. 26).

**IMSS e ISSSTE.** Los rendimientos financieros generados por el IMSS e ISSSTE se basan en la administración de los recursos y las inversiones que realizan, así como en multas, recargos y servicios proporcionados a terceros. En la LIF, la utilidad estimada está en la parte 7 (Ingresos por Ventas de Bienes, Prestación de Servicios y Otros Ingresos), inciso 1 (Ingresos por Venta de Bienes y Prestación de Servicios de Instituciones Públicas de Seguridad Social). La porción estimada en 2022 equivale a 1.2% de la LIF y 6.9% de lo estimado de ingresos por ventas de bienes y prestación de servicios de empresas productivas del Estado. En el periodo 2013 a 2022, las ganancias con respecto al total de ingresos de organismos y empresas fue del 2.8% en promedio.

En el apéndice estadístico, el cuadro 4 presenta el resumen de recaudación de ingresos de organismos y empresas en el periodo de estudio.

### **II.3. Ingresos derivados de financiamientos**

Se refieren a los fondos obtenidos por un gobierno o una entidad gubernamental a través de fuentes de financiamiento para cubrir sus necesidades de gasto, generados principalmente mediante la emisión de deuda pública. Dentro de la LIF, se proyectan en el artículo 1, parte 0 (Ingresos Derivados de Financiamientos), y se establece en el artículo 2 que se verán, en su caso, modificados en lo conducente como resultado de la distribución, entre el gobierno federal y los organismos y empresas de control directo, de los montos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal.

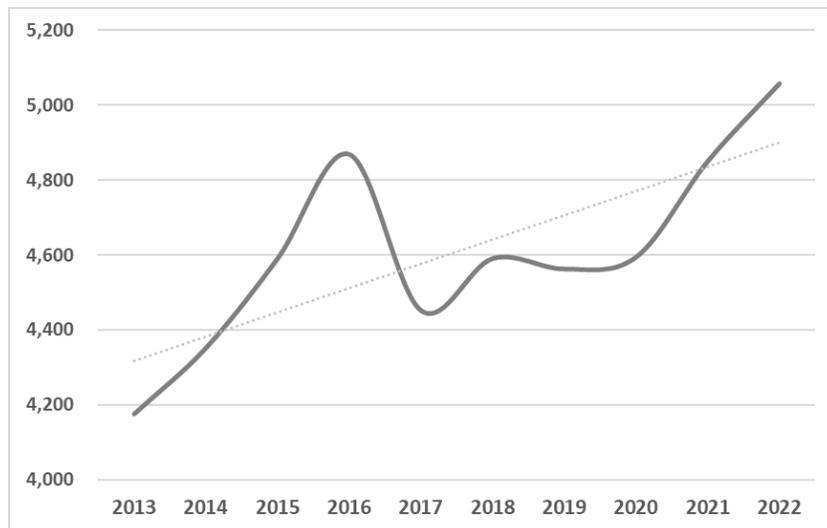
En la LIF de 2022, se estimó en 915.6 mil MDP, proveniente en un 92.3% de endeudamiento interno del gobierno federal, es decir, de la emisión y venta de instrumentos de deuda. Representan un 12.9% del total de ingresos estimado en la LIF del mismo año. En el periodo 2013 a 2022, presentaron un crecimiento anual promedio de 15.4%. Destacan una caída de -23.2% y de -55.4% en 2016 y 2017, debido a que los fondos del ROBM ocasionaron una disminución del endeudamiento, y un posterior crecimiento de 97.9% en 2018.

### **II.4. Total de ingresos públicos del gobierno federal**

En el periodo de estudio, los ingresos del gobierno federal, incluyendo ingresos derivados de financiamientos, presentaron un crecimiento promedio del 2.3% en términos reales, contrastando periodos como 2015 y 2016, con crecimiento de 5.5% y 6.1%, respectivamente, derivados de la reforma fiscal de 2014, como se expuso anteriormente, y un decrecimiento de -8.6% en 2017. La siguiente gráfica presenta la evolución de los ingresos durante el periodo, donde pueden observarse los periodos de crecimiento y decrecimiento descritos.

#### Gráfica 4: Evolución de los ingresos públicos 2013-2022, a precios constantes de 2013

Miles de millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP

En el apéndice estadístico, el cuadro 5 presenta el resumen del total de los ingresos presupuestarios del gobierno federal, conforme a la clasificación empleada en la LIF.

Conforme a información de la SHCP, en términos del Producto Interno Bruto (PIB), en 2022 esta recaudación representó el 26.5% del PIB, considerando ingresos derivados de financiamiento. Los ingresos tributarios, por su parte, 13.4%; cuando la media de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es de 34.1% (OCDE, 2023).

#### II.4. Objetivos en ingresos públicos del Plan Nacional de Desarrollo 2020-2024 y del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2020-2024

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), dentro de los objetivos referentes a Economía, establece el objetivo de mantener finanzas sanas. Respecto a ingresos públicos establece dos ejes:

- No habrá incrementos de impuestos en términos reales.

- La SHCP mediante la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) combatirá la evasión fiscal y se abstendrá de conceder exenciones, créditos y otros beneficios.

Por su parte, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2020-2024 (PRONAFIDE), derivado del PND y emitido por la SHCP en 2020, afirma que el bajo nivel de recaudación se debe en gran medida a la evasión y elusión fiscal y a la existencia de tratamientos fiscales preferenciales, por lo que establece la necesidad de “fortalecer la recaudación a través de mayor eficiencia recaudatoria, mediante la reducción de espacios regulatorios que posibilitan la evasión y elusión, así como con la simplificación del cumplimiento de obligaciones fiscales mediante facilidades administrativas”.

Esto queda asentado en el objetivo prioritario 2 referente a ingresos, “fortalecer el sistema tributario para que sea más equitativo y progresivo a la vez que se incremente la recaudación”.

## CAPÍTULO III

### III. Cartera y cobranza de créditos fiscales

Este tercer capítulo desarrolla el tema específico de la investigación, la cobranza de créditos fiscales. Inicia con la descripción de los procesos y subprocesos que se desarrollan en el SAT, posteriormente proporciona una definición de los créditos fiscales, y explica los supuestos que desencadenan en su extinción. Finalmente, recopila las políticas de gobierno que durante los últimos años han buscado eficientar la cobranza.

#### III.1. Procesos del SAT

Antes de iniciar con el tema central del ensayo, es importante conocer los procesos que se realizan en el SAT para entender el origen de la cartera de créditos fiscales. Los principales procesos, para efectos de este trabajo, son:

- Declaraciones y pagos
- Control de obligaciones
- Auditoría fiscal
- Cobranza de créditos fiscales

Adicionalmente, como fue descrito en el capítulo I, existen dentro de la institución los procesos referentes a aduanas, áreas jurídicas, áreas jurídicas específicas de la defensa del interés fiscal, auditoría interna, áreas tecnológicas, y áreas de recursos y servicios.

**Declaraciones y pagos.** Es el proceso por el que se obtiene la recaudación primaria, es decir, la que surge de la cotidianidad de las funciones de la administración tributaria, así como de las declaraciones que los contribuyentes presentan conforme a las obligaciones con las que están inscritos en el padrón del Registro Federal de Contribuyentes (RFC). Conforme al Reglamento Interno del SAT (RISAT), estas funciones están encomendadas a la Administración General de Recaudación y concentradas en la Administración Central de

Declaraciones y Pagos. En el RISAT, la principal atribución de esta área se define como “Recaudar directamente, por instituciones de crédito, terceros o a través de las oficinas de recaudación autorizadas, el importe de las contribuciones y aprovechamientos, así como los productos federales y demás ingresos de la Federación, aún y cuando se destinen a un fin específico”.

Conforme a información del SAT, en el 2022 se presentaron 12.1 millones de declaraciones anuales; 10.9 millones de personas físicas y 1.2 de personas morales. La cifra es 0.9% mayor respecto a las declaraciones recibidas en 2021. Sin embargo, el promedio de crecimiento en el periodo 2013 a 2022 fue de 10.5%.

**Control de obligaciones.** Es el proceso mediante el que se vigila el cumplimiento de las obligaciones por las que están inscritos los contribuyentes, es decir, que presenten en tiempo y forma las declaraciones a las que están obligados conforme al régimen fiscal en el que están inscritos en el padrón del RFC; y que envía notificaciones, recordatorios y requerimientos en el caso de detección de un posible incumplimiento. Conforme al RISAT, estas funciones se encuentran asignadas a la Administración General de Recaudación, y concentradas en la Administración Central de Promoción y Vigilancia del Cumplimiento. En este reglamento, sus atribuciones principales se encuentran en el artículo 16 y son:

**XIII.** Vigilar que los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de contribuciones, aprovechamientos y sus accesorios, cumplan con la obligación de presentar la información a través de las declaraciones correspondientes conforme a las disposiciones fiscales.

**XIV.** Requerir en términos del artículo 41, fracción I del Código Fiscal de la Federación, la presentación de las declaraciones, avisos, información y demás documentos, cuando los obligados no lo hagan en los plazos señalados respecto de los asuntos a que se refiere el citado artículo y hacer efectiva una cantidad conforme a lo previsto en la fracción II de dicho artículo, cuando vencido el plazo para atender el tercer requerimiento éste no sea solventado.

Se identifican dos subprocesos:

- Programa de Vigilancia Profunda. Identifica omisiones, diferencias e inconsistencias entre los datos manifestados en las declaraciones y la información contenida en las bases de datos como Comprobantes Fiscales Digitales (CFDI), declaraciones, pagos. En él se solicita la aclaración a los contribuyentes, mediante el buzón tributario, cartas, correos electrónicos, llamadas e incluso su presencia en entrevistas con la autoridad fiscal. Conforme a información del SAT, en el 2022 se realizaron 11.6 millones de actos de vigilancia profunda, cifra 410.5% mayor respecto a los realizados en 2021, que fueron 2.3 millones. Durante el periodo 2013 a 2022, estos actos crecieron en un promedio de 76.1%.
- Programa de Vigilancia del Cumplimiento de Obligaciones. Consiste en identificar la omisión de cumplimiento de obligaciones en tiempo, y en enviar recordatorios mediante buzón tributario, cartas, correo electrónico, telemensajes, mensajes SMS, requerimientos, e incluso, se realiza el bloqueo del Certificado de Sello Digital (CSD) del contribuyente, como medidas para que cumpla con su obligación. En el 2022 se realizaron 116.4 millones de actos de vigilancia del cumplimiento de obligaciones, cifra menor en 10.0% respecto a 2021. El promedio de actos realizados anualmente, de 2013 a 2022 es de 102.3 millones.

**Auditoría fiscal.** Se refiere al proceso en el que, dados indicios que sugieran incumplimiento en las obligaciones del contribuyente, principalmente de forma, es decir, que indiquen que puede estar reportando al SAT ingresos inferiores a los efectivamente recibidos, se inicia un acto de comprobación con la revisión de su información contable, con la finalidad de detectar estas omisiones. Al final de una auditoría se puede determinar que hay o no un adeudo con el SAT. En caso de solventar la obligación en esa etapa, el contribuyente se autocorrigue y concluye el proceso. En caso de no solventarse la obligación, se procede a la determinación de un crédito fiscal.

Conforme al RISAT, las áreas que tienen las atribuciones para realizar auditoría fiscal, son las siguientes:

- Administración General de Auditoría Fiscal Federal, con las 67 Administraciones Desconcentradas que la integran.

- Administración General de Grandes Contribuyentes, concentrado en sus administraciones centrales de: Fiscalización al Sector Financiero, Fiscalización a Grupos de Sociedades, Fiscalización a Grandes Contribuyentes Diversos, Fiscalización Internacional, y Fiscalización de Precios de Transferencia.
- Administración General de Auditoría de Comercio Exterior, mediante las seis administraciones regionales que forman parte de ella.
- Administración General de Hidrocarburos, concentrado en la Administración Central de Fiscalización de Hidrocarburos.

**Cobranza de créditos fiscales.** Conforme al CFF en su artículo 4, “son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de sus accesorios o de aprovechamientos, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus funcionarios o empleados o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena”. Es decir, los créditos fiscales pueden determinarse por omisión en el pago de impuestos, multas, accesorios o aprovechamientos. Dentro del RISAT, la atribución de realizar el cobro compete a la Administración General de Recaudación, mediante las siguientes administraciones centrales.

- **Cobro Persuasivo y Garantías.** Ejecuta el subproceso del cobro persuasivo, que consiste en establecer contacto con el contribuyente, comunicar el adeudo, y enviar los formatos de pago, mediante los canales de cartas-invitación, correos electrónicos y centro telefónico de cobranza, con la finalidad de agilizar y facilitar el procedimiento para el pago de los créditos.

Castillo (2003), define la cobranza persuasiva como:

La cobranza previa a la fase coercitiva, engloba todo tipo de acciones que se realizan para la consecución del pago de una deuda fiscal antes de llegar a la fase ejecutiva. En general es el método más económico y sencillo para cualquier Administración Tributaria, y va ligado íntimamente a la eficiencia del cobro coactivo, esto es, mientras más contundente y efectivo

sea el cobro a través de la ejecución, el contribuyente preferirá llegar a un arreglo previo antes de la ejecución de sus activos. (p. 11)

- **Cobro Coactivo.** Efectúa el subproceso de cobro coactivo, que consiste en, mediante actos de fuerza conocidos como procedimiento administrativo de ejecución, como el embargo de bienes o la intervención de negociaciones, realizar el cobro de los créditos fiscales, fundamentado en el artículo 13 del Código Fiscal de la Federación.

Las formas de cobro o subprocesos identificados son los siguientes:

- **Requerimiento de pago.** Una vez transcurridos 30 días desde que fue notificado el adeudo, tiempo durante el que el contribuyente puede pagar o interponer un medio de defensa (recurso de revocación, juicio de nulidad o amparo), la autoridad fiscal se presenta en el domicilio del deudor para hacerle entrega de un mandamiento de ejecución, y requerirle que demuestre si el pago del crédito fiscal ya fue realizado; en caso contrario, procede a embargar bienes suficientes para cubrir el crédito fiscal.
- **Inmovilización de cuentas bancarias.** Es el subproceso en el que el SAT solicita a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, o a la entidad financiera o sociedad cooperativa de ahorro y préstamo a la que corresponda la cuenta, la inmovilización y conservación de fondos hasta por el importe del crédito y sus accesorios. El SAT notifica al contribuyente de la inmovilización y procede a solicitar que el dinero se transfiera a la Tesorería de la Federación.

Conforme al artículo 156-Bis del CFF, se exceptúan los depósitos que una persona tenga en su cuenta individual de ahorro para el retiro hasta por el monto de las aportaciones que se hayan realizado de manera obligatoria.

- **Embargo de bienes.** Es el acto de la autoridad que consiste en secuestrar o asegurar bienes propiedad del contribuyente o deudor para rematarlos o adjudicarlos a favor del fisco, esta última por el 60% de su valor comercial. El artículo 157 del CFF indica las limitaciones de lo que la autoridad puede

embargar, por ejemplo, no pueden ser embargados el lecho, vestido, muebles de uso indispensable, entre otros.

- **Intervención de negociaciones.** Es el subproceso en el que se obliga al contribuyente a entregar 10% de los ingresos, incluidos los que se perciban a través de transferencias electrónicas y depósitos bancarios, después de pagar salarios, créditos preferentes, costos y otros gastos indispensables para la operación de la negociación, hasta que quede cubierto el importe del crédito fiscal y sus accesorios.

Cabe mencionar que, durante cualquier momento del proceso de cobranza, el contribuyente puede realizar el pago de su adeudo o puede interponer medios de defensa ante los tribunales o autoridades correspondientes. En el caso de pago del adeudo, el procedimiento administrativo de ejecución se detiene y en su caso, se devuelven los bienes propiedad del contribuyente.

Adicionalmente, durante el proceso de cobro se realizan acciones que inciden en el interés de los contribuyentes por regularizar su situación fiscal, como reportes a sociedades de información crediticia como Buró de Crédito, bloqueo de CSD, o la emisión de opinión de cumplimiento en sentido negativo.

### **III.2. Créditos fiscales**

Los créditos fiscales se encuentran firmes en las siguientes situaciones:

- Cuando el contribuyente no interponga medio de defensa dentro de los 30 días señalados en el artículo 144 del CFF. De existir medio de defensa, se dice que existe suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.
- Si se interpuso un medio de defensa ante el crédito fiscal, que el contribuyente desista.
- En el medio de defensa interpuesto por el contribuyente, se emita sentencia que confirma la validez del documento determinante del crédito fiscal, deseche el medio

de defensa o ponga fin al recurso o juicio, y que dicha sentencia no admita ya ningún otro medio de defensa o, que no haya sido interpuesto dentro de los plazos legales.

Cuando el contribuyente ya fue notificado de la determinación del crédito fiscal y no ha transcurrido el periodo de 30 días para la interposición de medio de defensa, el crédito no se considera firme, sino exigible. Asimismo, se consideran créditos exigibles los impugnados para los que el contribuyente no ha presentado garantía del interés fiscal.

En cualquiera de estos casos de firmeza, el SAT puede ejercer la atribución del procedimiento administrativo de ejecución, es decir, de cobrar mediante la forma coactiva el adeudo.

### **Formas de extinción de los créditos fiscales**

Otras formas de extinción de los créditos fiscales, además del pago por voluntad del contribuyente o de forma coactiva, o por sentencia definitiva de medio de defensa a favor del contribuyente, se describen a continuación:

**Pago en parcialidades o diferido.** Previa autorización del SAT, el pago se puede realizar en parcialidades de hasta 36 mensualidades, en fechas establecidas, conforme al artículo 66 y 66-A del CFF. El pago diferido, fundamentado en los mismos artículos, consiste en acordar con la autoridad fiscal en un plazo que no exceda 12 meses, fijándose una fecha para la liquidación del adeudo. En ambos casos, un condicionante para la autorización es que la contribución adeudada deba haber sido cubierta en el año en curso, o en los seis meses anteriores a la solicitud de pago en parcialidades o diferido; entre otros requisitos.

**Pago con reducción de multas.** Figura en el artículo 70-A del CFF, en el que se enlistan los requisitos que, de cumplirse, otorgan la opción al contribuyente de reducción de multas y recargos en un 100%, generados por la omisión del pago en tiempo y forma, por lo que el contribuyente cubre solo la contribución omitida en un plazo de 15 días posteriores a la notificación de la autorización.

**Compensación.** Conforme al artículo 33 del CFF, los contribuyentes obligados a pagar por declaración y que tengan saldo a favor como resultado de esta, pueden optar a pagar sus

adeudos hasta el mismo importe de este saldo, siempre y cuando se deriven de un mismo impuesto.

**Condonación de multas.** Fundamentado en el artículo 74 del CFF, establece que la autoridad fiscal puede condonar hasta el 100% de las multas por infracción a las disposiciones fiscales, siempre y cuando se cumplan los requisitos listados.

**Amnistías fiscales.** El artículo 39 del CFF establece que el Ejecutivo Federal, mediante resoluciones de carácter general, puede condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios. Se conocen cinco resoluciones al respecto, la última del ejercicio fiscal 2013 nombrada “Ponte al corriente”, en el primer año de gobierno de Enrique Peña Nieto. Con el programa, se invitaba a los contribuyentes a autocorregirse y aprovechar los beneficios de condonación. Como resultado, 110,810 contribuyentes corrigieron su situación fiscal, 63.0% de personas físicas y 37.0% de personas morales. El resultado fue una recaudación de 40,335 MDP, y la condonación de 166,479 MDP en adeudos (SAT, 2013).

**Dación en pago y pago en especie.** El artículo 25 de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación establece que, con la finalidad de asegurar la recaudación de toda clase de créditos a favor del gobierno federal, la SHCP puede aceptar la dación de bienes o servicios en pago total o parcial de créditos, cuando sea la única forma que tenga el deudor para cumplir con la obligación a su cargo, siempre y cuando sea de fácil venta o aprovechamiento a juicio de las autoridades responsables.

Adicionalmente, en la resolución miscelánea publicada en el DOF el 31 de octubre de 1994, se presenta la figura del pago en especie, que otorga facilidades para el pago de ISR e IVA a cargo de personas dedicadas a las artes plásticas, con obras de su producción, y facilita el pago de los impuestos por la enajenación de obras artísticas y antigüedades propiedad de particulares.

**Caducidad.** Atendiendo a lo previsto en el artículo 67 del CFF, la caducidad se produce cuando la autoridad fiscal, pasados cinco años de no ejercer acciones de cobro, pierde el derecho de comprobar o corroborar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, de determinar contribuciones y accesorios, y de imponer sanciones. El término se interrumpe

por diligencias del procedimiento administrativo de ejecución o por la interposición de medios de defensa, con lo que se reanuda la contabilización del tiempo.

**Prescripción.** Conforme al artículo 146 del CFF, el crédito fiscal se extingue por prescripción en un término de cinco años, hasta un máximo de 10 años desde la determinación del crédito fiscal. A diferencia de la caducidad, para que sea determinada la prescripción del crédito fiscal, el contribuyente debe solicitarla ante un tribunal, y este confirmarla.

**Cancelación por insolvencia o incosteabilidad.** Se encuentran sustentadas en el artículo 146-A del CFF, y se refiere a:

- **Insolvencia.** Cuando los contribuyentes deudores o sus obligados solidarios no tengan bienes que sean susceptibles de embargo, cuenten con ellos, pero ya se encuentren embargados; el contribuyente no pueda ser localizado, o haya fallecido sin dejar bienes de su propiedad. El código fiscal prevé que, si derivado de las facultades de revisión y comprobación de la autoridad fiscal, se determina que posteriormente el contribuyente ya cuenta con los medios de pago, se reactive el procedimiento administrativo de ejecución, siempre y cuando el crédito fiscal no esté extinto por caducidad o prescripción.
- **Incosteabilidad.** Cuando el importe total de los créditos fiscales de un contribuyente sea inferior o igual al equivalente a 200 unidades de inversión (UDIS), o cuando sea equivalente a 20,000 UDIS y el costo de recuperación rebase el 75% del importe del crédito fiscal, o cuando el costo de recuperación sea mayor a su importe (PRODECON, 2020).

Es de destacar que la determinación de cancelación de créditos por insolvencia es ampliamente criticada en el periodismo de temas fiscales, al considerarse que pueden ser aplicados criterios discrecionales en su aplicación por parte de la autoridad fiscal.

**Extinción o liquidación.** Es un procedimiento mediante el que se extinguen los créditos fiscales a cargo de entidades paraestatales o entidades de la administración pública que se encuentren en proceso de extinción o liquidación; esto sustentado en el artículo 146-C del CFF.

**Revisión o aclaración administrativa.** La revisión administrativa, fundamentada en el artículo 36 del CFF, permite a los contribuyentes cuando no hay medio de defensa interpuesto por el crédito fiscal, recurrir a un procedimiento excepcional mediante el que las autoridades fiscales deben revisar sus propias resoluciones para, en el caso de determinarse, modificarlas o revocarlas.

Por su parte, la aclaración administrativa, fundamentada en el artículo 33-A del CFF, consiste en la posibilidad del contribuyente de presentar la evidencia de avisos o declaraciones cuya omisión haya sido causa de la determinación de una multa, siempre y cuando la fecha de cumplimiento de la obligación sea anterior a la fecha de determinación.

### **Definición de cartera de créditos fiscales**

La cartera de créditos fiscales se compone de todos los créditos activos: firmes, exigibles y con medio de defensa interpuesto. Por créditos activos se entiende aquellos que no han sido pagados al fisco, la autoridad judicial no ha emitido sentencia favorable al contribuyente que indique que el crédito fue indebidamente determinado, o que no se han extinguido conforme a alguno de los criterios anteriormente descritos, es decir, que no se han agotado las posibles acciones de cobro de la autoridad fiscal para su recuperación.

De forma operativa, el SAT tiene criterios para la clasificación de la cartera en los siguientes grupos:

- **Factibles de cobro.** Aquellos que se encuentran recién notificados, se encuentran en alguna de las etapas del procedimiento administrativo de ejecución, o en algún convenio de pago en parcialidades o diferido.
- **Controvertidos.** Aquellos en los que el contribuyente deudor interpuso un medio de defensa, por lo que el procedimiento administrativo de ejecución se encuentra suspendido.
- **Baja probabilidad de cobro.** Los que por las características del adeudo o del deudor, son susceptibles de baja por incosteabilidad o insolvencia, pero no se ha concluido el procedimiento para darlos de baja de la cartera activa.

### **III.3. Evolución de la cartera de créditos activos**

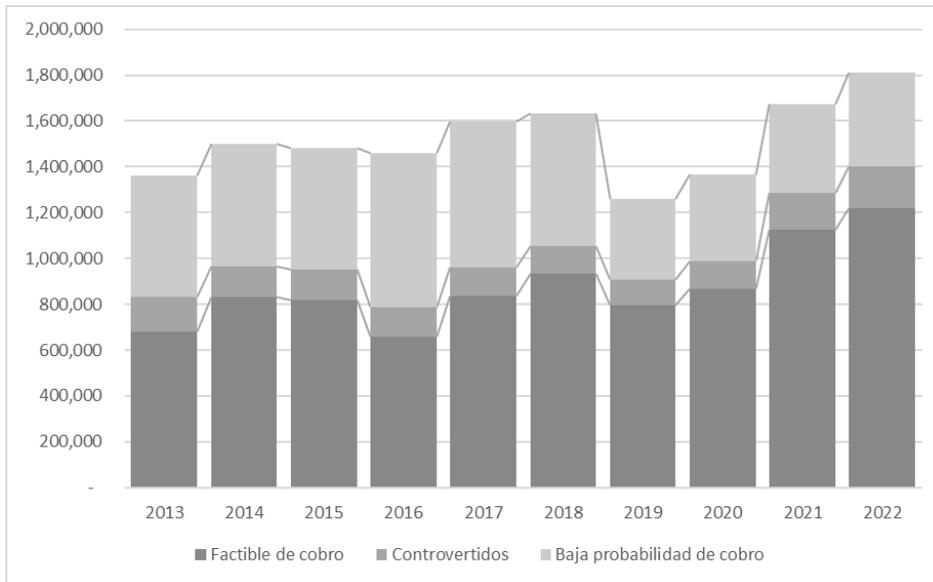
Al cierre de diciembre de 2022, la cartera de créditos fiscales se ubicó en 1.8 millones de créditos fiscales por un importe de 1.2 mil MDP en precios reales. Un crédito fiscal como unidad, se refiere a al adeudo de un contribuyente por una misma contribución, en un mismo periodo y ejercicio. A ese mismo periodo, la mayor cantidad de adeudos se ubicó en el rubro factible de cobro con 67.3%; mientras por importe, la mayor concentración se ubicó en el rubro de créditos controvertidos con el 58.8%.

Durante el periodo de estudio, 2013 a 2022, la cantidad de créditos en la cartera tuvo un crecimiento promedio de 4.0%, mientras por importe, en términos reales, fue de 11.7% real. En términos de importe, el mayor crecimiento se presentó en los ejercicios 2020 y 2021, con 34.8% y 37.8%, respectivamente. Conforme al Informe Tributario y de Gestión (ITG) del SAT al cierre del cuarto trimestre de 2021, “este comportamiento es resultado de la reactivación de créditos por 417 mil 791 millones de pesos de 2020 y 2021 que habían sido cancelados irregularmente durante administraciones pasadas” (SAT, 2022, p. 26). Esto se puede corroborar con información del mismo ITG, ya que el monto de créditos dado de baja por cancelación por insolvencia pasó de 296.2 mil MDP nominales durante 2019, a 0 durante 2020 y 2021.

El crecimiento de la cartera de créditos, considerando el grupo de cobro en el que se encuentra, se ilustra en los siguientes gráficos:

**Gráfica 5: Evolución de la cantidad de créditos en la cartera 2013 a 2022**

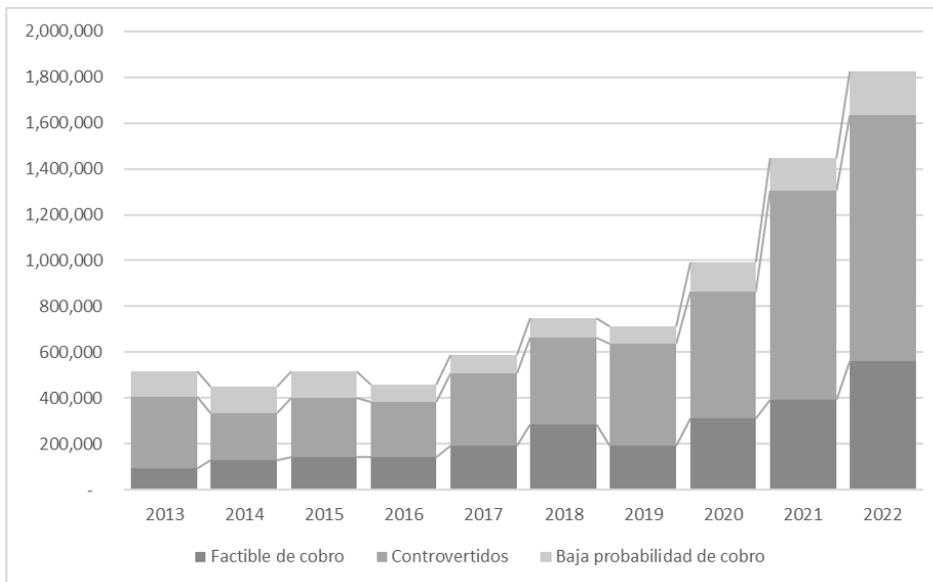
Millones de pesos



Información al cierre de diciembre de cada año.  
Elaboración propia con información del SAT.

**Gráfica 6: Evolución del importe de la cartera de créditos 2013-2022, a precios constantes de 2013**

Millones de pesos



Información al cierre de diciembre de cada año.  
Elaboración propia con información del SAT.

En cuanto a la composición de la cartera por las características de los contribuyentes, conforme al Informe de Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, al cierre del 2022, se observan las siguientes características por monto de la cartera:

- El 83.4% se conformó por personas morales y 16.6% por personas físicas.
- El 34.2% correspondió a grandes contribuyentes.
- Por sector económico, la mayor proporción se concentró en Servicios profesionales, científicos y técnicos (252.0 mil MDP), y en comercio al por mayor (225.0 mil MDP). Estos rubros concentraron el 26.1% del total.

Es de conocimiento empírico, ya que la información de créditos a cargo de deudores con medios de defensa vigentes no es de carácter público, que los grandes contribuyentes cuentan con áreas jurídicas que interponen juicios y amparos contra la determinación de créditos fiscales. Un caso conocido es el de Grupo Elektra y TV Azteca, ambas de Ricardo Salinas Pliego, que adeudan al SAT cerca de 38 mil MDP, confirmados en sentencia favorable al SAT por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en 2020, 2021, 2022 y 2023; pero las áreas jurídicas corporativas continúan con la interposición de amparos para evitar o aplazar el pago (Tourliere, 2023).

En el cuadro 6 del anexo estadístico se presenta la cartera en cantidad de créditos e importe, por grupo de cobro, para el periodo de estudio.

#### **III.4. Recuperación de créditos fiscales**

Durante 2022, el monto de recuperación de créditos fiscales fue de 79.9 mil MDP, equivalentes a 53.5 mil MDP reales base 2013. Respecto al ejercicio anterior, hubo un incremento de 23.4% en términos reales.

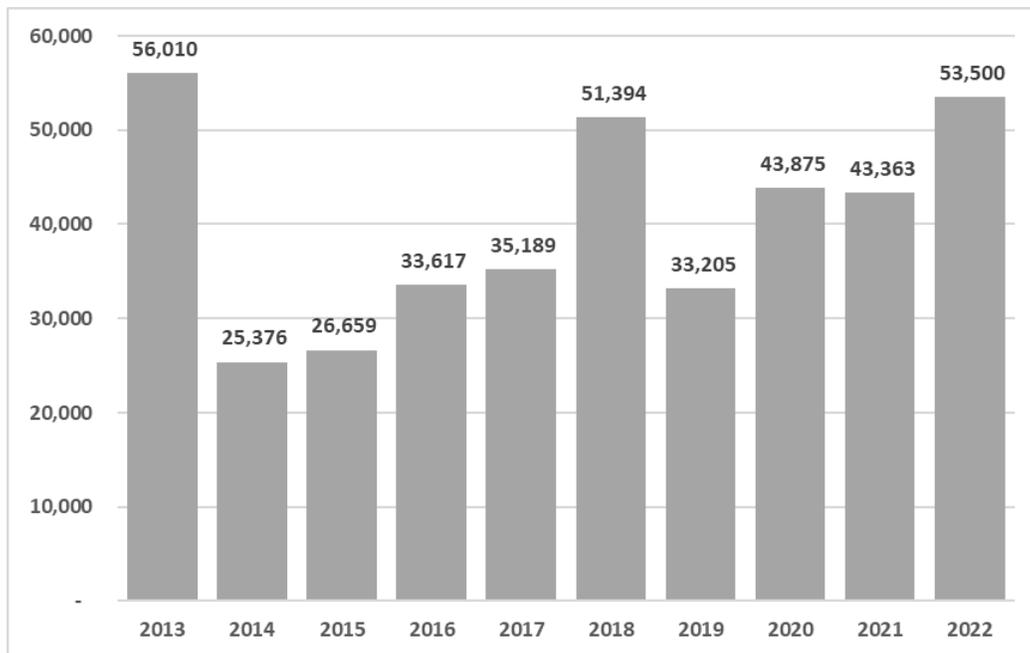
En el periodo 2013 a 2022, destaca:

- Crecimiento anual promedio de 5.1%.

- Decrecimiento de -54.7% en 2014 respecto al ejercicio anterior; atribuible al programa de condonación masiva por el que en 2013 se recuperaron 40.3 mil MDP nominales, y a que al año siguiente ya no existió esta recuperación extraordinaria.
- Crecimiento de 46.0% en 2018.
- La diferencia entre la recuperación obtenida en 2022 respecto a la de 2013, es de solo -4.5%, es decir, se alcanzó un nivel similar al de 2013, incluyendo el programa de condonación masiva de ese año.
- El promedio del porcentaje de recuperación respecto al monto total de la cartera es de 6.6%, es decir, solo se recupera este porcentaje del total del monto de los créditos que se determinan.

**Gráfica 7: Evolución del importe recuperado de la cartera de créditos 2013-2022, a precios constantes de 2013**

Millones de pesos

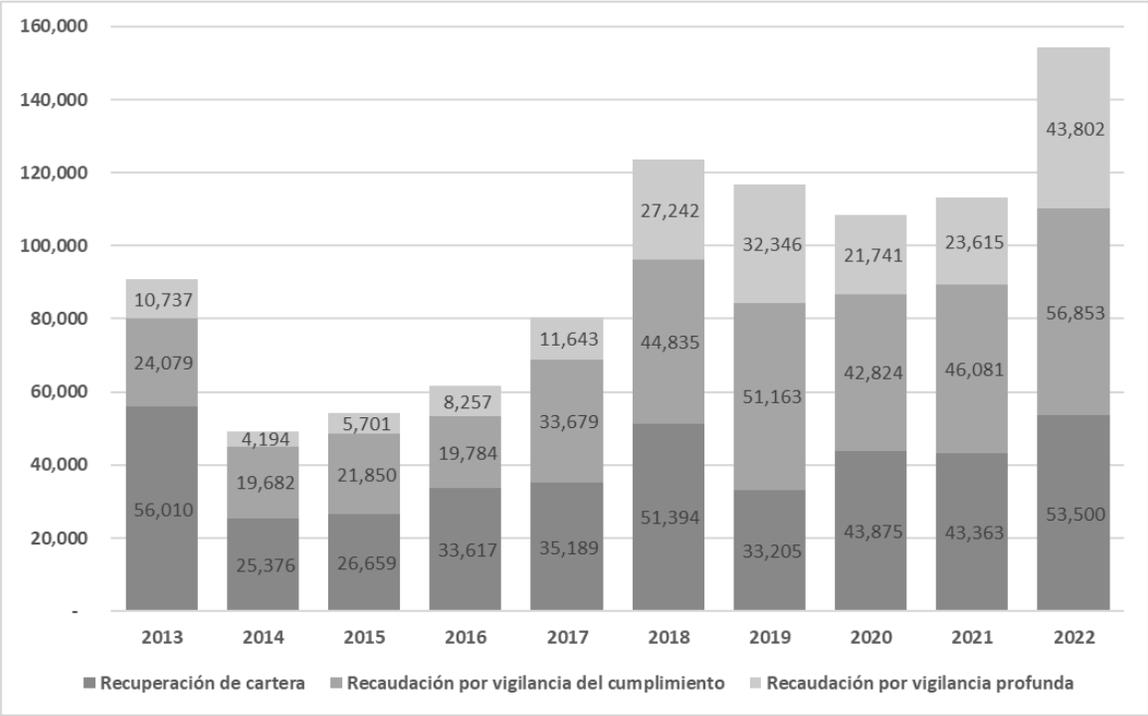


Elaboración propia con información del SAT.

Comparada con la recaudación derivada de control de obligaciones, la recuperación de créditos fiscales fue menor en 88.1% en 2022, y 14.4% inferior en promedio durante el periodo 2013 a 2022.

**Gráfica 8: Importe recuperado de la cartera de créditos e importe recaudado por control de obligaciones 2013-2022, a precios constantes de 2013**

Millones de pesos



Elaboración propia con información del SAT.

En el cuadro 7 del anexo estadístico se presenta el importe recuperado de la cartera de créditos e importe recaudado por control de obligaciones, para el periodo de estudio.

**III.5. Políticas implementadas para incrementar la recaudación derivada de la cobranza de créditos fiscales**

A continuación, se enlistan las políticas de mayor relevancia implementadas en el SAT durante el periodo de estudio, en su mayoría anteriormente mencionadas:

- 2013.
  - Puesta en marcha del programa “Ponte al corriente”, durante los meses de febrero a mayo de dicho ejercicio.
  - El SAT liberó la herramienta de Buzón Tributario, que permite a la autoridad fiscal realiza la notificación de cualquier acto o resolución administrativa que emita, en documentos digitales; y a los contribuyentes presentar promociones, solicitudes, avisos, o dar cumplimiento a requerimientos de la autoridad; fundamentado en el artículo 17-K del CFF.
- 2014. La reforma fiscal incluye las siguientes modificaciones al CFF, referentes a créditos fiscales:
  - El artículo 69 se modifica para establecer que la reserva de información no aplica al nombre, denominación o razón social y clave del RFC de los contribuyentes que tienen a su cargo créditos fiscales firmes no pagados o garantizados, así como a los que se han condonado créditos fiscales.
  - Se reforma el artículo 69 para permitir al SAT publicar en su página web la lista de nombres de contribuyentes catalogados como incumplidos por contar con adeudos firmes, exigibles, con estatus de no localizados, cancelados, y a los que se ha condonado algún crédito fiscal.
  - En el artículo 65 y 144 se modifica el plazo para pagar, garantizar créditos fiscales o impugnarlos, disminuye de 45 a 30 días.
  - Se establece un plazo máximo de 10 años para que los créditos fiscales prescriban, y adiciona que el plazo se suspende cuando el contribuyente desocupe el domicilio fiscal sin avisar a la autoridad.
- 2020. Por criterio operativo al interior del SAT, dejan de aplicarse cancelaciones por insolvencia.
- 2022. Se adiciona al CFF:
  - En el artículo 144 se elimina la condonación parcial de los créditos fiscales a cargo de contribuyentes sujetos a concurso mercantil.
  - En el artículo 151 Bis se faculta a la autoridad fiscal para que en el caso de cobro de créditos fiscales exigibles pueda llevar el embargo de los bienes por Buzón Tributario,

estrados o edictos, siempre que dichos bienes sean depósitos bancarios, acciones, bonos y cupones vencidos, bienes inmuebles e intangibles.

## Conclusiones

En el desarrollo de este trabajo pudo observarse que los ingresos públicos del gobierno federal, durante el periodo de estudio, presentaron un crecimiento promedio de 2.3%, y los tributarios del 5.9%, en términos reales. La diferencia entre el crecimiento en el rubro general y el específico, se atribuye a una caída del -8.2% en los ingresos de PEMEX. Es de destacar que, aunque la recuperación de créditos fiscales es solo el 0.9% de la recaudación, tuvo un crecimiento del 5.1%.

Mientras la recuperación de créditos presentó esta evolución, la cartera activa tuvo un crecimiento del 11.7%, lo cual, aunque indica que la recuperación no crece al mismo ritmo que el importe de los adeudos que el SAT determina, también se atribuye a cambios de políticas dentro de la institución, que desde el ejercicio 2020 dejó de aplicar cancelaciones por insolvencia del deudor, que solo en 2019 habían disminuido en 296.2 mil MDP la cartera de créditos activa, resultando en que la información no sea comparable. En 2022, los adeudos de contribuyentes al SAT representaron, comparados con la recaudación de ingresos, un 24.1%.

Una parte central de este trabajo gira en torno a comparar la recaudación derivada del proceso de control de obligaciones con el proceso de cobranza. La recaudación derivada del control de obligaciones, durante el mismo periodo, tuvo un crecimiento del 16.9% y fue, en promedio, 36.0% mayor a la de cobranza. Dentro de la descripción de los procesos que ejecuta el SAT fue explicado que, comparándolos, la cobranza implica periodos de tiempo más largos, costosos y que pueden desencadenar evasión y elusión si el contribuyente hace uso indebido de los medios de defensa que lo protegen de los actos de cobro de la autoridad fiscal.

Mientras la recaudación no sea recibida como parte de los mecanismos de declaraciones y pagos, la autoridad fiscal está obligada a realizar actos de control de obligaciones y de auditoría. Y si el contribuyente no se autocorrigió en estos dos procesos, está obligada, legalmente, a la determinación de créditos fiscales a cargo de los contribuyentes deudores. Una vez determinado el adeudo, está obligada a realizar los subprocesos necesarios,

persuasivos y coactivos, para que el contribuyente pague. Como fue mencionado a lo largo del trabajo, la principal problemática en la cobranza de créditos fiscales radica en:

- Implica un proceso largo y costoso para la administración tributaria.
- Presenta tasas de recuperación bajas respecto a la determinación de adeudos.
- Es sujeto de aplicación de mecanismos de elusión fiscal por parte de los contribuyentes.
- Es sujeto de la interposición de medios de defensa por parte de los contribuyentes.
- No garantiza la recuperación de los adeudos.

Sin embargo, de los casos de éxito en la cobranza, puede desprenderse que:

- La cobranza incrementa la percepción de riesgo de no pago de los contribuyentes.
- En caso de lograrse el cobro del adeudo, se recupera dinero que corresponde al fisco y que el deudor había omitido pagar.
- Al recuperarse el importe de estos adeudos, se redistribuye este dinero y se destina al gasto público.
- Incrementa la coacción a grandes contribuyentes omisos.
- Incrementa en la sociedad el sentido de equidad de las acciones del gobierno.

Dado que en el periodo de estudio sólo se recuperó un 6.6% de los adeudos, las acciones para disminuir el monto de los créditos fiscales deben centrarse en que los contribuyentes paguen en los procesos previos a la determinación de estos, y para esto, es necesario:

- Facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de las obligaciones fiscales, tanto en los servicios presenciales como en los digitales.
- Incrementar la percepción de riesgo del incumplimiento, mediante mecanismos de investigación y cobranza más dirigidos a los grandes contribuyentes.
- Fortalecer los mecanismos de factura electrónica para evitar la evasión y elusión fiscal desde las declaraciones de impuestos de los contribuyentes.
- Mejorar la eficiencia en la detección de incumplimiento de obligaciones y de caídas recaudatorias mediante la aplicación de criterios más estrictos en minería de datos.

- En general, fortalecer los procesos previos a la determinación de créditos fiscales, como las auditorías fiscales.

El PRONAFIDE (2020) en este sentido establece como acciones puntuales dentro de su objetivo 2 referente a ingresos:

2.1.1 Fortalecer la regulación y legislación tributaria para cerrar espacios de evasión y elusión fiscales.

2.1.2 Diseñar, implementar y promover la utilización de herramientas tecnológicas que permitan un mejor control en sectores susceptibles de prácticas ilegales.

2.1.3 Facilitar y simplificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de todos los contribuyentes.

Si bien son acciones que se han realizado dentro de la institución, siguen siendo sujeto de mejora continua. Los avances de años recientes en digitalización y sistematización de información, inteligencia artificial, análisis de redes y minería de datos son aplicables a la detección temprana de incumplimiento de los contribuyentes. Los sistemas en general, y en específico los de declaraciones y pagos de esta institución, siempre son susceptibles de mejoras, tanto en interfaz de usuario, como en disponibilidad y rapidez de funcionamiento.

En cuanto al incremento de la percepción de riesgo, puede sonar a terrorismo fiscal, por lo que hay que destacar que como fue descrito en el capítulo III, el 34.2% del monto de la cartera de créditos fiscales corresponde a grandes contribuyentes, a quienes deben ser aplicadas las acciones puntuales 2.1.1 del PRONAFIDE.

Finalmente, es de desatacar que en 2022 la recuperación de créditos fiscales fue de 53,500 millones de pesos en términos reales, comparables a lo recaudado en 2013 (56,010), año en el que se ejecutó un programa de condonación masiva y el más alto dentro del periodo de estudio; lo que, en cuanto a recuperación, es positivo. Sin embargo, en el escenario idóneo, la recuperación debería incrementarse y la cartera de créditos disminuirse.

## Apéndice estadístico

**Cuadro 3: Ingresos del gobierno federal 2013-2022, a precios corrientes.**

Millones de pesos

Concepto	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Total</b>	2,703,575	2,888,060	3,180,071	3,571,281	3,838,070
Ingresos tributarios	1,561,752	1,807,814	2,366,466	2,716,219	2,849,529
Renta	905,523	985,866	1,232,361	1,425,794	1,573,766
Valor agregado	556,794	667,085	707,213	791,700	816,048
Producción y servicios	-7,424	111,647	354,294	411,390	367,834
Otros	106,858	43,216	72,598	87,335	91,881
Ingresos no tributarios	1,141,824	1,080,246	813,606	855,062	988,542
Contribución de mejoras	44	46	49	48	51
Derechos	905,659	825,435	58,639	55,606	61,305
Productos	8,045	5,504	5,406	7,712	7,831
Aprovechamientos	228,076	249,261	350,707	483,776	476,481
Transferencias del fondo mexicano del petróleo para la estabilización y el desarrollo	n.d.	n.d.	398,805	307,920	442,875

Concepto	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Total</b>	3,871,627	4,006,080	4,088,501	4,316,994	4,790,583
Ingresos tributarios	3,062,334	3,202,651	3,338,943	3,566,622	3,812,520
Renta	1,664,552	1,687,218	1,761,601	1,895,443	2,270,057
Valor agregado	922,238	933,327	987,525	1,123,699	1,221,803
Producción y servicios	347,435	460,496	460,674	399,154	117,533
Otros	128,108	121,610	129,144	148,326	203,127
Ingresos no tributarios	809,293	803,429	749,558	750,372	978,063
Contribución de mejoras	79	55	28	30	32
Derechos	64,306	82,997	72,563	90,834	116,035
Productos	9,809	10,415	8,512	6,782	8,480
Aprovechamientos	193,352	278,067	470,216	287,832	217,184
Transferencias del fondo mexicano del petróleo para la estabilización y el desarrollo	541,747	431,896	198,239	364,895	636,332

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP

#### Cuadro 4: Ingresos de organismos y empresas 2013-2022, a precios corrientes

Millones de pesos

Concepto	2013	2014	2015	2016	2017
<b>I. Total (II III IV V)</b>	1,096,840	1,094,996	1,086,918	1,274,249	1,109,538
II. Venta de bienes y servicios	1,479,286	1,473,072	1,068,354	884,869	1,137,458
Internas	1,233,015	1,283,352	1,053,245	946,739	1,229,546
Pemex	924,725	958,043	757,249	648,406	875,820
CFE	304,923	321,500	292,486	294,469	349,742
ISSSTE	3,366	3,810	3,510	3,864	3,985
Externas	246,272	189,720	15,109	-61,870	-92,088
Pemex	245,322	188,635	13,802	-62,611	-92,226
CFE	950	1,084	1,306	741	138
III. Derechos y enteros al Gob. Fed.	-871,116	-790,388	-428,406	-321,187	-447,813
Pemex	-871,116	-790,388	-428,406	-321,187	-447,813
IV. Cuotas a la seguridad social	244,255	263,597	285,509	306,015	330,913
V. Productos financieros y otros	244,415	148,715	161,462	404,552	88,980
Pemex	184,005	84,459	86,364	216,399	54,023
CFE	28,271	33,542	49,976	169,128	8,005
IMSS	27,335	24,447	20,891	14,010	20,934
ISSSTE	4,804	6,267	4,230	5,015	6,019

Concepto	2018	2019	2020	2021	2022
<b>I. Total (II III IV V)</b>	1,243,484	1,378,904	1,251,490	1,643,950	1,812,247
II. Venta de bienes y servicios	1,304,378	1,220,970	915,933	1,175,695	1,455,609
Internas	1,391,300	1,254,682	849,294	1,070,668	1,580,434
Pemex	1,011,903	843,310	480,848	690,175	1,161,010
CFE	375,013	406,974	363,554	375,815	414,673
ISSSTE	4,385	4,398	4,892	4,677	4,751
Externas	-86,922	-33,712	66,638	105,028	-124,825
Pemex	-87,157	-34,173	66,343	105,017	-124,844
CFE	235	461	296	11	18
III. Derechos y enteros al Gob. Fed.	-532,221	-431,136	-198,989	-352,036	-595,047
Pemex	-532,221	-431,136	-198,989	-352,036	-595,047
IV. Cuotas a la seguridad social	363,061	383,263	395,961	425,672	485,598
V. Productos financieros y otros	108,266	205,807	138,585	394,619	466,087
Pemex	44,096	145,774	59,351	348,563	400,316
CFE	33,588	21,091	33,645	8,970	10,413
IMSS	23,668	31,425	30,717	29,562	45,089
ISSSTE	6,914	7,518	14,872	7,524	10,268

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP.

### Cuadro 5: Ingresos públicos, a precios corrientes

Millones de pesos

Concepto	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Total</b>	4,174,647	4,526,133	4,904,677	5,349,339	5,186,081
Ingresos tributarios	1,561,752	1,807,814	2,366,466	2,716,219	2,849,529
Renta	905,523	985,866	1,232,361	1,425,794	1,573,766
Valor agregado	556,794	667,085	707,213	791,700	816,048
Producción y servicios	- 7,424	111,647	354,294	411,390	367,834
Otros	106,858	43,216	72,598	87,335	91,881
Ingresos no tributarios	1,141,824	1,080,246	813,606	855,062	988,542
Contribución de mejoras	44	46	49	48	51
Derechos	905,659	825,435	58,639	55,606	61,305
Productos	8,045	5,504	5,406	7,712	7,831
Aprovechamientos	228,076	249,261	350,707	483,776	476,481
Transferencias del fondo mexicano del petróleo para la estabilización y el desarrollo	n.d.	n.d.	398,805	307,920	442,875
Ingresos por Ventas de Bienes, Prestación de Servicios y Otros Ingresos	1,096,840	1,094,996	1,086,918	1,274,249	1,109,538
Ingresos derivados de financiamientos	374,231	543,076	637,687	503,808	238,472

Concepto	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Total</b>	5,610,093	5,778,593	6,016,413	6,713,441	7,553,722
Ingresos tributarios	3,062,334	3,202,651	3,338,943	3,566,622	3,812,520
Renta	1,664,552	1,687,218	1,761,601	1,895,443	2,270,057
Valor agregado	922,238	933,327	987,525	1,123,699	1,221,803
Producción y servicios	347,435	460,496	460,674	399,154	117,533
Otros	128,108	121,610	129,144	148,326	203,127
Ingresos no tributarios	809,293	803,429	749,558	750,372	978,063
Contribución de mejoras	79	55	28	30	32
Derechos	64,306	82,997	72,563	90,834	116,035
Productos	9,809	10,415	8,512	6,782	8,480
Aprovechamientos	193,352	278,067	470,216	287,832	217,184
Transferencias del fondo mexicano del petróleo para la estabilización y el desarrollo	541,747	431,896	198,239	364,895	636,332
Ingresos por Ventas de Bienes, Prestación de Servicios y Otros Ingresos	1,243,484	1,378,904	1,251,490	1,643,950	1,812,247
Ingresos derivados de financiamientos	494,982	393,608	676,423	752,496	950,892

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP.

### Cuadro 6: Cartera de créditos activa

Millones de pesos a precios corrientes

Ejercicio	Factible de cobro	Controvertidos	Baja probabilidad de cobro	Total
2013	91,739	314,756	110,009	516,504
2014	127,292	205,206	118,377	450,875
2015	142,059	259,006	113,580	514,645
2016	140,300	244,414	72,948	457,661
2017	192,310	316,895	77,380	586,585
2018	285,558	379,857	81,763	747,177
2019	192,644	443,600	76,246	712,490
2020	309,799	551,825	131,730	993,355
2021	391,809	914,365	140,494	1,446,668
2022	563,085	1,072,746	188,328	1,824,159

Cantidad de créditos

Ejercicio	Factible de cobro	Controvertidos	Baja probabilidad de cobro	Total
2013	681,337	149,777	528,924	1,360,038
2014	830,134	134,291	533,477	1,497,902
2015	816,172	137,432	529,032	1,482,636
2016	659,276	125,858	672,885	1,458,019
2017	837,496	124,806	634,885	1,597,187
2018	931,865	120,798	582,313	1,634,976
2019	796,878	111,403	349,556	1,257,837
2020	865,654	119,562	379,914	1,365,130
2021	1,127,280	156,244	391,610	1,675,134
2022	1,218,791	183,087	409,340	1,811,218

Información al cierre de diciembre de cada año.  
Elaboración propia con información del SAT.

**Cuadro 7: Importe recuperado de la cartera de créditos e importe recaudado por control de obligaciones 2013-2022**

Millones de pesos a precios corrientes

Año	Recuperación de cartera	Recaudación por vigilancia del cumplimiento	Recaudación por vigilancia profunda	Total de recaudación de control de obligaciones
2013	56,010	24,079	10,737	34,816
2014	26,396	20,473	4,362	24,836
2015	28,485	23,347	6,092	29,438
2016	36,933	21,735	9,071	30,806
2017	40,996	39,237	13,565	52,801
2018	62,808	54,792	33,292	88,084
2019	42,055	64,800	40,967	105,766
2020	57,456	56,079	28,471	84,550
2021	60,016	63,778	32,685	96,463
2022	79,894	84,900	65,411	150,311

Elaboración propia con información del SAT.

## Bibliografía

1. Aristóteles. La política. Editorial Gredos, 1988.
2. Auditoría Superior de la Federación. El Entorno de las finanzas públicas en México. Serie de apuntes Didácticos, 2016.
3. Auditoría Superior de la Federación. Introducción al Sistema Fiscal Mexicano. Serie de apuntes Didácticos, 2016.
4. Ayala Espino, José. Economía del sector público mexicano. Editorial Esfinge, 2005.
5. Ayala Espino, José. Economía pública una guía para entender al Estado. Facultad de Economía UNAM, 1997.
6. Ayala Espino, José. Mercado, elección pública e instituciones: una visión de las teorías modernas del Estado. Editorial Porrúa, 1996.
7. Cabrera Adame, Carlos Javier; Gutiérrez Lara Abelardo Aníbal y Antonio Miguel Rubén. Principales indicadores financieros y del sector externo de la economía mexicana. Facultad de Economía UNAM, 2005.
8. Castillo Contreras, Flora María. La cobranza coactiva en la administración tributaria facultad, oportunidad y eficiencia. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, 2009.
9. Centro de Estudios de las finanzas públicas. El ingreso tributario en México. Cámara de Diputados, 2005.
10. Centro de Estudios de las finanzas públicas. El Pago de impuestos y la evasión fiscal en México. Cámara de Diputados, 2019.
11. Centro de Estudios de las finanzas públicas. Participación de los principales impuestos en los Ingresos tributarios, 2006-2021, 2022.
12. Cuadrado Roura, Juan R. Política Económica, Elaboración, objetivos e instrumentos. McGraw-Hill, 2005.
13. Cuevas Padilla, Ana María. La estructura de los ingresos en México desde una perspectiva multidisciplinaria. Universidad Veracruzana, 2012.
14. García Bueno, Marco César. Los tributos y sus elementos esenciales. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2020.
15. Gutiérrez Lara, Abelardo Aníbal. Las finanzas públicas en México: retos y características de una reforma. Facultad de Economía UNAM, 2013.

16. Heath, Jonathan. Lo que indican los indicadores. Cómo utilizar la información estadística para entender la realidad económica de México. INEGI, 2012.
17. Kelsen, Hans. Compendio de teoría general del Estado. Colofón, 1992.
18. León León, Arturo. Apuntes de Finanzas Públicas. Ediciones FESC, 2015.
19. Mill, John Stuart. Principios de economía política. Fondo de Cultura Económica, 2006.
20. Musgrave, Richard y Peacock, Alan. Teoría de las finanzas públicas. Fondo de Cultura Económica, 1998.
21. North, Douglass C. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica, 1993.
22. Phelps, Edmund S. Economía política, un texto introductorio. Antoni Bosch, 1986.
23. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Formas de extinción de los créditos fiscales. 2020.
24. Ricardo, David. Principios de economía política y tributación. Fondo de Cultura Económica, 1973.
25. Smith, Adam. La riqueza de las naciones. Alianza Editorial, 1996.
26. Stiglitz Joseph E. La economía del sector público. Antoni Bosch, 2000.
27. Tello Macías, Carlos. Estado y desarrollo económico: México 1920-2006. Facultad de Economía UNAM, 2007.
28. Tello Macías, Carlos. México: Las finanzas públicas en los años neoliberales. El Colegio de México, 2015.
29. Tourliere, Mathieu. (1 de marzo de 2023). El TFJA confirmó que Grupo Elektra, de Salinas Pliego, debe pagar 2 mil millones de pesos al SAT. Proceso.

**Páginas web de consulta:**

1. Banco de Información Económica del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.  
<https://inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0&t=10000215#D10000215>
2. Cálculo del crecimiento real en las Estadísticas Oportunas de Finanzas y Deuda Pública (EOFP)

- [https://www.secciones.hacienda.gob.mx/work/models/estadisticas\\_oportunas/metodologias/Calculo\\_EOFP.pdf](https://www.secciones.hacienda.gob.mx/work/models/estadisticas_oportunas/metodologias/Calculo_EOFP.pdf)
3. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados.  
<https://cefp.gob.mx/cefpnew/index.php>
  4. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias  
<https://www.ciat.org/>
  5. Datos Abiertos del SAT.  
[http://omawww.sat.gob.mx/cifras\\_sat/Paginas/inicio.html](http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/inicio.html)
  6. Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
<http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/>
  7. Fundación Carolina  
<https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/06/ONU-Agenda-2030.pdf>
  8. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023 – México, 2023.  
<https://www.oecd.org/tax/tax-policy/estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-mexico.pdf>
  9. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la SHCP al cierre del cuarto trimestre de 2022. 2023.  
[https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas\\_Publicas/docs/congreso/infotrim/2022/ivt/04afp/itanfpdc\\_202204.pdf](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2022/ivt/04afp/itanfpdc_202204.pdf)
  10. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2020-2024. 2020  
[https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas\\_Publicas/docs/pronafide/pronafide2020.pdf](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/pronafide/pronafide2020.pdf)
  11. Servicio de Administración Tributaria. Informe Tributario y de Gestión al cuarto trimestre 2021. 2022  
[http://omawww.sat.gob.mx/cifras\\_sat/Documents/ITG\\_2021\\_4T.pdf](http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Documents/ITG_2021_4T.pdf)
  12. Servicio de Administración Tributaria. Programa de regularización de adeudos “Ponte al corriente”. 2013

[http://omawww.sat.gob.mx/transparencia/rendicion\\_cuentas/Documents/Informe\\_Ponte\\_alCorriente2013\\_271213.pdf](http://omawww.sat.gob.mx/transparencia/rendicion_cuentas/Documents/Informe_Ponte_alCorriente2013_271213.pdf)

13. Sistema de Información Económica del Banco de México.

<https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=19&accion=consultarCuadro&idCuadro=CF246&locale=es>

## Índice de gráficas y cuadros

Cuadro 1: Estructura del SAT _____	18
Cuadro 2: Leyes federales vigentes del marco legal del sistema tributario _____	20
Diagrama 1: Clasificación de ingresos presupuestarios conforme a la LIF _____	24
Gráfica 1: Ingresos presupuestarios LIF 2021 a 2023 _____	24
Gráfica 2: Ingresos del gobierno federal 2013-2022, a precios constantes de 2013 _____	26
Gráfica 3: Ingresos tributarios del gobierno federal 2013-2022, a precios constantes de 2013. _____	29
Gráfica 4: Evolución de los ingresos públicos 2013-2022, a precios constantes de 2013 _	37
Gráfica 5: Evolución de la cantidad de créditos en la cartera 2013 a 2022 _____	50
Gráfica 6: Evolución del importe de la cartera de créditos 2013-2022, a precios constantes de 2013 _____	50
Gráfica 7: Evolución del importe recuperado de la cartera de créditos 2013-2022, a precios constantes de 2013 _____	52
Gráfica 8: Importe recuperado de la cartera de créditos e importe recaudado por control de obligaciones 2013-2022, a precios constantes de 2013 _____	53
Cuadro 3: Ingresos del gobierno federal 2013-2022, a precios corrientes. _____	59
Cuadro 4: Ingresos de organismos y empresas 2013-2022, a precios corrientes _____	60
Cuadro 5: Ingresos públicos, a precios corrientes _____	61
Cuadro 6: Cartera de créditos activa _____	62
Cuadro 7: Importe recuperado de la cartera de créditos e importe recaudado por control de obligaciones 2013-2022 _____	63