



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

FACULTAD DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ARAGÓN

SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA:  
UNA ALTERNATIVA PARA EL FORTALECIMIENTO  
DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN MÉXICO 1997 -  
2006

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN ECONOMÍA**  
P R E S E N T A  
**FERNANDO VIEYRA TENA**



ASESOR:  
MTRO. BENJAMIN RAFAEL RON DELGADO

MEXICO  
2009



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.

# Dedicatorias

A Dios, por darme la oportunidad de poder concluir otra etapa más en mi vida y por todas sus bendiciones.

A mis Padres, por haberme brindado todo su amor, constancia y dedicación a mí y a todos mis hermanos para que fuéramos hombres de bien:

Facundo Vieyra Jacuinde †

Elidía Tena Arroyo

A mis hermanos por todo su apoyo y sacrificio y quienes han sido muy importantes en mi vida:

Araceli Vieyra Tena

Leticia Vieyra Tena

Carlos Vieyra Tena †

Adrián Vieyra Tena

Alejandro Vieyra Tena

Gerardo Vieyra Tena

Julio Cesar Vieyra Tena

Con igual dedicación a mis sobrinas (o) para que este humilde trabajo sea una fuente de inspiración para que continúen superándose día con día:

Danya Lizbeth Velasco Vieyra

Carlos Alejandro Vieyra Espindola

Ivonne Berenice Velasco Vieyra

Valeria Rodríguez Vieyra

Lesly Rodríguez Vieyra

Melisa Vieyra Espindola

Con afecto y cariño, para ustedes que han sido parte de esta gran familia, mi cuñada y cuñados:

Dulce María

Juan Velasco

Rubén Rodríguez

# Agradecimientos

Con agradecimiento especial a la Universidad Nacional Autónoma de México por darme la oportunidad de formarme profesionalmente.

Al Mtro. Benjamín Rafael Ron Delgado por su valioso apoyo y dirección profesional en la realización del presente trabajo.

Para ustedes mis sinodales, mi agradecimiento y respeto.

A mis amigos que siempre han estado conmigo, por su amistad que es un tesoro invaluable para mí.

*En especial a la memoria de mi hermano Carlos Vieyra Jena y mi padre  
Nicolás Vieyra Jacuinde*

<b>Índice</b>	<b>Página</b>
Introducción .....	1
<b>I. MARCO TEORICO</b>	
1.1 Pensamiento económico neoliberal.....	4
1.2 Teoría monetarista liberal.....	6
1.3 Reforma del Estado .....	13
1.4 Actividad financiera del Estado .....	17
1.5 Potestad tributaria.....	19
1.6 Ley de ingresos.....	21
<b>II. ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN MÉXICO</b>	
2.1 La Administración tributaria en México.....	24
2.2 Concepto de fisco, erario y hacienda pública .....	27
2.3 Estructura de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público .....	28
2.4 Atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	29
2.5 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.....	31
2.6 Servicio de Administración Tributaria .....	33
<b>III RETOS DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA</b>	
3.1 La crisis de 1995 .....	54
3.2 La evolución de la recaudación fiscal 1997-2006 .....	61
3.3 Economía informal .....	96
3.4 Descentralización fiscal.....	103
3.5 Petrolización de los ingresos públicos .....	114
3.6 Evasión y elusión fiscales.....	134
3.7 Reforma fiscal integral.....	144
3.8 Autonomía del Servicio de Administración Tributaria.....	157
<b>CONCLUSIONES</b> .....	161
<b>RECOMENDACIONES</b> .....	165
<b>ANEXOS</b> .....	168
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	169

## Introducción

Los impuestos ocupan un lugar importante en la estructura del sector público. Comprenden los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal que tienen facultades para cobrar impuestos, además de emitir impuestos específicos en su demarcación. En materia tributaria, el marco normativo, se basa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Ingresos de la Federación.

El gobierno obtiene ingresos de distintas fuentes aunque la principal es la recaudación de impuestos. A través de la imposición o recolección de impuestos, el gobierno tiene la capacidad de transferir recursos de unos individuos, sectores, regiones y ramas de la economía a otras.

Una de las principales actividades del Estado, es la determinación y recaudación de las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público, actividad que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, perteneciente a la Administración Pública Federal, ha desempeñado desde 1959 a través de la Subsecretaría de Ingresos.

La función de la política económica es lograr objetivos planteados a través de políticas o instrumentos como la política monetaria y crediticia, fiscal, la comercial etc., cuyas políticas se caracterizan por contar con una gran variedad de elementos, cuya función principal es la de dotar de los suficientes recursos financieros a la economía con fin de lograr un mayor crecimiento económico.

Dentro de la política económica, la política fiscal juega un papel muy importante, ya que a través de ésta, el Estado interviene en el campo de las finanzas públicas.

Las finanzas públicas son el cómo el Estado va a allegarse de los recursos que le son necesarios para desarrollar sus funciones. Las finanzas públicas se determinan dentro del conjunto de problemas que se centran en torno al proceso de ingreso-gasto-deuda. Existen diversas formas mediante las cuales el Estado puede hacerse de recursos económicos estos son: El precio público, la emisión de moneda, el empréstito público y los recursos tributarios, que los utiliza el gobierno, con la finalidad de financiarse para poder así cumplir con las demandas de la sociedad.

Una de las características esenciales del sistema impositivo mexicano, es que en los últimos 20 años, los niveles de recaudación han sido deficientes, mostrando así una clara incapacidad para proveer de los recursos suficientes para soportar un adecuado programa de gasto público. Reconociendo así que el monto de los ingresos públicos disponibles es insuficiente para financiar los programas de gasto público prioritarios.

La crisis de 1995 dejó de manifiesto que los sistemas impositivos de las economías emergentes son cada vez más vulnerables a la volatilidad y movilidad de los flujos de capitales, en donde colocan en primer término un problema fundamental de política fiscal, ocasionando una insuficiencia de recursos públicos para poder satisfacer las demandas de la sociedad.

De esta manera, el sistema impositivo mexicano en los últimos años se ha caracterizado por ser uno de los más ineficientes a nivel mundial, ya que la recaudación en México ha sido muy débil, toda vez que este indicador oscila entre el 11 y el 12% con relación al Producto Interno Bruto (PIB), sin incluir los recursos fiscales procedentes del petróleo.

Esta cifra es muy baja si se compara con países que tiene un ingreso per cápita similar. Aún más, la recaudación actual es claramente ineficiente para atender las necesidades básicas de la población; como son la educación, seguridad social, infraestructura, etc.

En la presente investigación se hace especial énfasis en el estudio y análisis de cuales han sido las principales causas que han originado una baja carga tributaria con respecto al Producto Interno Bruto (PIB), principalmente en materia de ingresos tributarios, además estudiar y evaluar cuales han sido las estrategias que ha implementado el Servicio de Administración Tributaria (SAT) para lograr un incremento sustancial en materia de ingresos tributarios, ya que en los últimos años los niveles de recaudación han sido deficientes, mostrando así su clara incapacidad para proveer de los recursos suficientes para soportar un adecuado programa de gasto público.

Además el sistema impositivo mexicano presenta en la actualidad, una serie de características que se manifiestan como limitantes de la actividad económica tales como la complejidad del sistema, lo reducido de la base gravable de los principales impuestos y las elevadas tasas prevalecientes, éstas implican que un amplio segmento de la población se mantengan al margen del padrón de contribuyentes.

Otro de los grandes problemas que ha enfrentado el sistema impositivo mexicano, es el exceso de la dependencia que se tiene con los ingresos derivados del petróleo, ya que es uno de los factores que influye de manera directa sobre los ingresos del gobierno federal.

El sistema impositivo mexicano en los últimos años se ha caracterizado por contar con una excesiva dependencia de los ingresos petroleros, una creciente economía informal, significativos niveles de evasión y elusión fiscales, fallas administrativas, exenciones fiscales, lagunas legales, factores políticos, etc.

Siendo las hipótesis, la baja carga tributaria se explica en buena medida a que se tiene una enorme dependencia de los ingresos derivados del petróleo, ya que en los últimos años ha representado en promedio un tercio del total de los ingresos del gobierno federal; la baja carga tributaria con respecto al Producto Interno Bruto en materia de ingresos tributarios, se explica por un crecimiento de la economía informal, ocasionado por una falta de voluntad política para llevar a cabo una reforma fiscal integral que integre a este sector que cada vez se hace más fuerte y la insuficiente cantidad y la baja calidad de los servicios públicos prestados por el Estado, conduce, a una pérdida de confianza y escasa voluntad de pago de impuestos por parte de los contribuyentes, lo cual a su vez, tiende a disminuir la carga tributaria.

En tal propósito la investigación se organiza en tres apartados:

En el capítulo I con la finalidad de darle validez científica al presente trabajo se describirá la corriente Neoliberal ya que esta corriente se basa en la concepción de que el mercado y el libre desarrollo de las fuerzas del mercado permiten asignar de manera eficiente los recursos productivos, por esta razón se desprende la idea de que el Estado no debe intervenir en la economía, para que esta sea conducida por las fuerzas del mercado. Además se dará a conocer la reforma del Estado así como también la actividad financiera del Estado haciendo hincapié en la potestad tributaria que tiene el Estado para exigir el cobro de los impuestos. Además se describirá la importancia que tiene la Ley de Ingresos para el cobro de los impuestos.

En el capítulo II se dará a conocer un panorama general de los antecedentes de la administración tributaria en México, así como también las atribuciones más importantes que tiene encomendada la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así como también su estructura. Se describirán los puntos más importantes contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en materia de administración tributaria y el Programa de la Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP).

Posteriormente, se hará una exposición de la figura del Servicio de Administración Tributaria (SAT) con relación al papel que ha desempeñado dentro de la economía mexicana, así mismo se dará a conocer su naturaleza jurídica, el marco legal así como su objeto, atribuciones y estructura; así también las acciones o estrategias que ha implementado para incrementar los ingresos tributarios.

En el capítulo III se abordarán las causas que dieron origen a la crisis de 1995. Además se pretende exponer la evolución que han tenido los ingresos tributarios en el periodo comprendido de 1997-2006. Posteriormente se enunciarán algunos de los principales problemas que ha enfrentado la administración tributaria, para lograr un incremento sustancial en la recaudación fiscal, como por ejemplo la economía informal, descentralización fiscal, dependencia de los ingresos petroleros, evasión y alusión fiscal, etc. Además en materia de reforma fiscal se analizará la Nueva Hacienda Pública propuesta por el Presidente Vicente Fox Quezada y Felipe Calderón Hinojosa y se analizará la propuesta sobre la autonomía del Servicio de Administración Tributaria.

Se darán las conclusiones y se expondrán algunas recomendaciones de la administración tributaria en México.

## Capítulo I Marco Teórico

### 1.1 Pensamiento económico Neoliberal

La presente investigación se sustenta en la corriente del pensamiento económico neoliberal con el objeto de tener un marco teórico de referencia, de manera que nos permita abordar y entender con una visión más amplia el tema que se está tratando.

La política neoliberal se basa en la concepción de que el mercado y el libre desarrollo de sus fuerzas permiten asignar de manera eficiente los recursos; además sostienen que la acción de libre competencia y el sistema de precios conduce a maximizar la producción, el empleo y a generar una adecuada distribución del ingreso de la sociedad.

“El primer principio general del modelo neoliberal es que la esfera del Estado ha de ser limitada. Su función principal ha de ser el proteger nuestra libertad, hacer cumplir los contratos privados, fomentar los mercados competitivos”.<sup>1</sup>

Una de las preocupaciones de los economistas está en analizar la política neoliberal y sus repercusiones en las esferas económica y social de México. Las políticas de corte neoliberal que el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha impuesto a partir de la renegociación de la deuda externa, han propiciado la total apertura de las economías de la región, congruente con las tendencias de reorganización del mercado mundial. A principios de la década de los noventa, una de las características fundamentales que se vislumbran en la región era la homogenización de la política económica neoliberal y, a través de ésta, una nueva definición del modelo de acumulación y la integración de la economía internacional.<sup>2</sup>

De esta idea se desprende de que el Estado no debe intervenir en la economía, para que ésta sea conducida por las fuerzas del mercado, puesto que la intervención del Estado reduce la competitividad, por lo que la política neoliberal propone ventajas comparativas del comercio internacional, proponiendo así que la función del Estado se reduzca únicamente a brindar apoyos y crear condiciones para que el mercado y el capital privado se desarrollen y se fortalezcan, ya que esto alentará un crecimiento económico mayor.

La revolución informática, la reestructuración capitalista, la interdependencia mundial, la unificación y reorganización del espacio geopolítico internacional y la interdependencia económica mundial fueron factores determinantes en la nueva corriente económica neoliberal.<sup>3</sup>

Las ideas centrales de la corriente neoliberal, se estructuraron con base en enfrentar la crisis de las décadas de los años setenta y ochentas, tomando en cuenta la insuficiencia y el agotamiento del modelo keynesiano.

El periodo comprendido entre 1980-1982, significó para el capitalismo mundial, uno de los periodos de estancamiento más significativos. Así a mediados de 1981 esta situación fue

---

<sup>1</sup> Villarreal René, “La contrarrevolución Monetaria” Ed. Océano, 1983, México.

<sup>2</sup> González Marín María Luisa, Álvarez Mussa Lucía; “La economía mexicana en el umbral del siglo XXI antología” (compiladores). Ed. Quinto Sol. Instituto de investigaciones económicas \_ UNAM. Pág. 13-14.

<sup>3</sup> Revista de BANCOMEXT “Integración y Economía Mundial” Vol. 45 Núm. 11 México, Noviembre de 1995-La crisis mexicana y el nuevo entorno internacional.

realmente insostenible, los efectos de la crisis mundial fueron: reducción del precio del petróleo, encarecimiento del crédito, fuerte contracción del mercado mundial, aunado al conjunto de condiciones prevalecientes, el entorno interno del país se caracterizó por un fuerte endeudamiento, concentración de la riqueza, una planta productiva débil, especulación, desempleo masivo, inflación, etc. Fue así, como el Estado keynesiano agonizaba y en su lugar surgía una nueva tendencia al neoliberalismo.

De esta manera, a principios de la década de los ochentas, se iniciaron una serie de cambios que aceleraron las transformaciones internacionales que condujeron a la globalización y a una nueva forma de vida económica, política y social a nivel mundial.

Los cambios estructurales realizados en México a principios de los ochentas se concentraron principalmente a permitir que el mercado se convirtiera en el mecanismo mediante el cual se asignarán los recursos productivos y así se definiera el rumbo del crecimiento económico.<sup>4</sup>

En el neoliberalismo, se determina que la causa de todos los males económicos –la estanflación y la baja productividad- se debe a que el Estado Keynesiano ha caído en exceso, tales que se ha convertido en Leviatán<sup>5</sup>.

El estancamiento y la baja en la productividad se deben a las elevadas tasas impositivas que frenan la innovación de las empresas y la productividad del trabajador. Lo que aunado al exceso de regulaciones de mercado (leyes antimonopólicas, anticontaminantes, etc.) vienen a frenar el crecimiento de la oferta agregada de la economía.

Una de las recomendaciones de la política neoliberal es eliminar al Estado interventor, a través de una disminución de las elevadas tasas impositivas, esto es restringir el Estado impositivo, disminuir los gastos sociales y eliminar todos los controles y regulaciones del mercado.

---

<sup>4</sup> Villareal René. La contrarrevolución monetaria Edición Océano

<sup>5</sup> Leviatán: Monstruo marino que encarna el mal. En 1651, Thomas Hobbes aplicó este término al Estado soberano. Tres siglos y cuarto después utilizamos la palabra únicamente cuando discutimos peyorativamente los procesos políticos y de gobierno y por consiguiente sólo cuando nuestro propósito es llamar la atención sobre los peligros inherentes a una expansión del sector público de la sociedad.

## 1.2 Teoría monetarista liberal

### Economía de la oferta

Arthur Laffer y Jude Wannisky han contribuido a la difusión de esta doctrina, y en materia económica han rehabilitado la antigua Ley de Say, tratando de dar lugar a una nueva teoría sobre el modo de producción capitalista. Ahora, el “dejad-hacer, dejad-pasar” en mercados monopólicos constituye la piedra angular de la ideología y proyecto ideológico-político en este enfoque.<sup>6</sup>

El enfoque está construido a partir de un modelo de equilibrio general y rehabilita a la Ley de Say, en donde destacan los siguientes elementos:

- La respuesta positiva de los agentes o individuos a los incentivos monetarios.
- La importancia de los costos en la determinación de los niveles de producción y empleo.
- La formalización neoclásica tradicional del funcionamiento del mercado de trabajo y del comportamiento del consumidor<sup>7</sup>.

La inflación es producto del déficit fiscal que, a su vez, ha originado una política monetaria de “dinero fácil” para financiarla. El estancamiento y la baja en la productividad se deben a las elevadas tasas impositivas que frenan la innovación de las empresas y la productividad del trabajador. Lo que aunado al exceso de regulaciones de mercado (las leyes antimonopólicas, anticontaminantes, etc.) viene a frenar el crecimiento de la oferta agregada de la economía<sup>8</sup>.

La economía del lado de la oferta, ponía énfasis en la creación de incentivos para que los individuos trabajaran y ahorraran y proponían grandes recortes impositivos con el fin de frenar el lento crecimiento económico y la reducción del crecimiento de la productividad.

Una de las recomendaciones de esta teoría es reducir las elevadas tasas de impuestos, particularmente en la gente que cuenta con los suficientes recursos, esto restringir el Estado impositivo, reducir los gastos sociales, esto es eliminar el Estado benefactor y eliminar todos los controles y regulaciones del mercado, esto eliminar al Estado regulador.

El término de los incentivos se refiere al rendimiento satisfactorio del trabajo, el ahorro y la iniciativa empresarial. Los defensores de la economía del lado de la oferta apuntan a los milagros obrados por los libres mercados incontrolados y tratan de evitar los desincentivos debidos a los elevados tipos impositivos; sostiene además, que los keynesianos, con su excesiva preocupación por la gestión de la demanda, no habían tenido en cuenta la influencia de las tasas impositivas y los incentivos en la oferta agregada<sup>9</sup>.

La lógica del funcionamiento de la economía de la oferta consiste en que la desgravación aumentará el ingreso disponible de la sociedad y estimulará el trabajo, la inversión y en

---

<sup>6</sup> Villarreal René. Op. Cit. Pág. 105

<sup>7</sup> Espino José Luis. “Límites del Mercado, límites del Estado” Ensayos sobre economía política del Estado. INAP 1991. Pág. 72

<sup>8</sup> Villarreal René. Op. Cit. Pág. 105

<sup>9</sup> Samuelson, Paúl Anthony. “Macroeconomía con aplicaciones a México” pág. 385.

general elevará la productividad. Dice que a la desgravación fiscal se agregara una desregulación de la economía lo cual estimularía el crecimiento de la inversión privada, abatiendo los costos y aumentando las ganancias después de impuestos<sup>10</sup>.

La economía de la oferta, acepta las dos grandes críticas al capitalismo contemporáneo: el monopolio y la pérdida de soberanía del consumidor, y los retoma como dos grandes virtudes del capitalismo de mercado, que permiten la innovación tecnológica y la “oferta de posibilidades alternativas al consumidor”.

En la teoría de la economía de la oferta se empieza por señalar lo incorrecto de políticas para estimular la demanda, puesto que en todo sistema económico, los aspectos centrales de la producción se encuentran en el lado de la oferta.

“En economía, cuando se permite que en el orden de prioridades de la demanda desplace a la oferta, el resultado es una economía inactiva y poco creativa, inflación y declinación de la productividad [...] El problema es que la demanda no existe de manera muy definida e identificable, es un flujo de sentimientos y avideces que asumen diferentes formas, principalmente en respuesta al flujo de ofertas.<sup>11</sup>”

De este modo, es inútil que el gobierno trate de estimular el crecimiento de la producción expandiendo la demanda (la creación del dinero y del gasto del sector público) ya que la demanda no crea la oferta, solamente responde a ella. Si se estimula la demanda lo único que ocurre son los tres problemas que caracterizan al mundo industrializado de hoy en día: inflación, recesión y tendencia declinante de la productividad.

La economía del lado de la oferta destaca el papel de la política fiscal en la determinación del crecimiento económico y la oferta agregada. Nuestro análisis de basa en la teoría clásica sencilla de los precios. Según la economía de la oferta, los cambios de los impuestos afectan a la economía a través del efecto que producen en las retribuciones de los factores una vez deducidos los impuestos más que a través del que producen en los flujos monetarios de ingresos y gastos; las tasas impositivas afectan a los precios relativos de los bienes y, por lo tanto, a las ofertas de trabajo y capital. Pretendemos elevar las retribuciones después de impuestos de actividades que generan crecimiento, como el trabajo, el ahorro y la inversión en relación con el ocio y el consumo<sup>12</sup>.

---

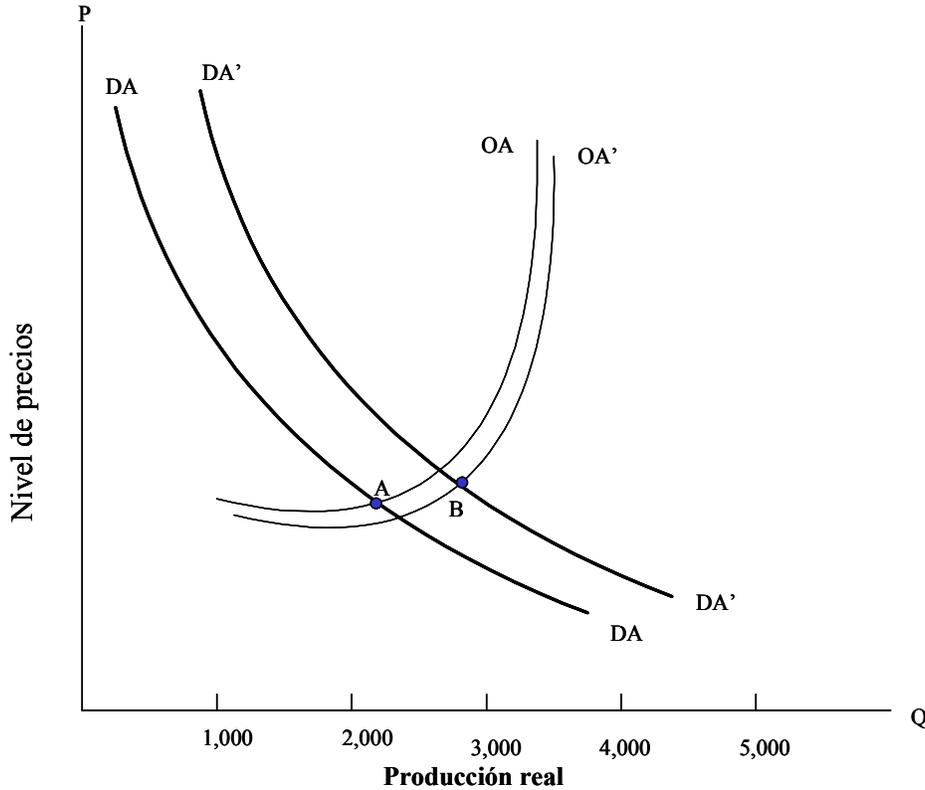
<sup>10</sup> Espino José Luis. “Limites del Mercado, limites del Estado” Ensayos sobre economía política del Estado. INAP 1991. Pág. 72

<sup>11</sup> Villarreal René. Op. Cit. Pág. 108

<sup>12</sup> Samuelson, Paúl Anthony. “Macroeconomía con aplicaciones a México” pág. 385

Grafica 1

Producción Real



Efecto macroeconómico de una reducción de los impuestos pensando en el lado de la oferta

Los economistas del lado de la oferta recomiendan que se bajen significativamente los impuestos para luchar contra los males que aquejan a la economía. Las reducciones de los impuestos tienen dos consecuencias: desplazan la curva DA hacia fuera (de DA a DA'), como muestra el análisis del multiplicador, y pueden elevar la producción potencial, si aumenta la oferta de trabajo y de capital, desplazando así hacia fuera la curva OA a OA'. Como sugieren los economistas del lado de la oferta, estas reducciones de los impuestos elevan el PIB real. Sin embargo, los estudios estadísticos indican que cuando se trata de un periodo de hasta diez años, el principal efecto en la producción efectiva se produce a través de la demanda agregada.

La gráfica anterior muestra el análisis mediante OA-DA el efecto de una reducción de los impuestos pensando en el lado de la oferta desde una perspectiva keynesiana. En el análisis del multiplicador vimos que el recorte de los impuestos eleva el consumo y la demanda agregada, manteniéndose todo lo demás constante. Una reducción de los impuestos grande y permanente (como la de 25% aplicada a los impuestos sobre la renta de las personas en Estados Unidos en 1981) provoca un gran desplazamiento de la DA de la gráfica. Esa reducción de los impuestos también podría aumentar la producción potencial si aumentara la oferta de trabajo o de capital. Sin embargo algunos estudios económicos indican que el aumento de la producción potencial sería extraordinariamente pequeño a corto plazo. Por lo tanto, en la gráfica mostramos que la reducción de los impuestos sólo desplaza la curva OA levemente hacia la derecha<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Samuelson, Paúl Anthony "Macroeconomía con aplicaciones a México" pág. 387

## La Curva de Laffer

Uno de los primeros elementos que, según los ofertistas, limitan la oferta son los impuestos. En los años setenta el economista Arthur Laffer, logró captar la gran atención con su teoría de la “Curva de Laffer”.

Esta curva en sí misma representa una de las proposiciones básicas en economía. En ella se establece que existe una relación entre los ingresos del erario y la tasa fiscal. Cuando el gobierno no fija impuestos sobre la renta, el erario no tiene ingresos por ese concepto. Por otro lado, cuando la tasa fiscal llega al 100%, los ingresos fiscales también son nulos, debido a que nadie querría ganar ingresos gravables si el gobierno lo confiscara todo. En los puntos intermedios hay dos etapas. Cuando la imposición es baja, conforme aumenta la tasa fiscal, aumentan los ingresos del gobierno. Pero cuando las tasas llegan a ser tan altas que desalientan el trabajo y propician la evasión fiscal, producen menos ingresos fiscales alcanzándose finalmente el punto de ingresos nulos<sup>14</sup>.

Arthur Laffer explica que una disminución de los impuestos no sólo impulsa el crecimiento y el empleo, sino eleva la recaudación fiscal debido a que refuerza los incentivos para producir, reactiva el poder adquisitivo de la sociedad, aumenta la riqueza, y sobre todo, estimula a la gente a trabajar más, pagar más tributos y a dejar la evasión e informalidad.

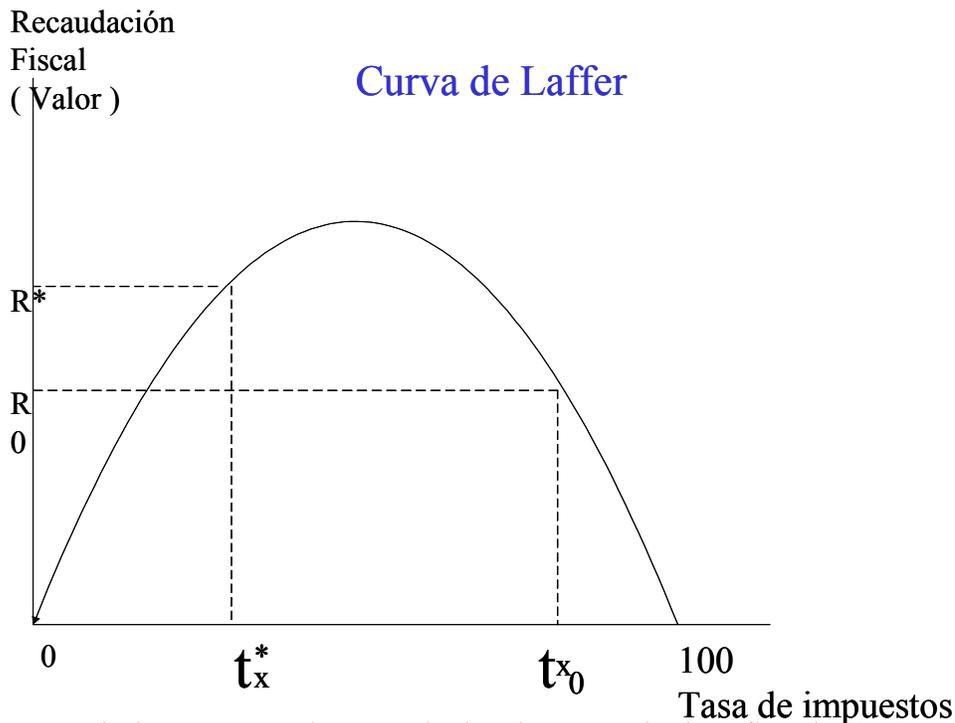
Todo aumento de impuestos, conduce a una caída en la actividad económica, baja la inversión y la demanda, algunos empresarios reducen su producción y otros pasan a la informalidad para evadir los nuevos impuestos. Y a la inversa, toda rebaja de impuestos crea un incentivo a la producción, aumenta la demanda y la oferta de bienes y servicios, y al incrementar la riqueza y disminuir la evasión, se amplía la base tributaria y la recaudación fiscal tiende a aumentar.

Por lo anterior, la economía de la oferta propugna por una rebaja de impuestos por que asigna a empresarios y trabajadores la función social de la creación de riquezas y empleos. Por ello, se trata de gravar al consumo y no al ingreso, la renta ni al ahorro.

---

<sup>14</sup> Rene Villarreal. Op. Cit. Pág. 109

## Grafica 2



La tasa de impuestos  $t_x^*$  maximiza la recaudación fiscal. Con una tasa  $t_{x0}$  de impuestos mayor a  $t_x^*$ , la recaudación es menor

Una conclusión de esta teoría es que la economía puede recuperarse sin grandes problemas por medio de reducciones fiscales. Ellas producen los efectos benéficos por diversas vías<sup>15</sup>.

- Estimulan el crecimiento económico por que los incentivos para las personas que están deseosas de ganar más u obtener de otra manera ingresos mayores se incrementan. Los trabajadores calificados pueden mostrarse dispuestos a trabajar horas adicionales en lugar de aprovechar su pericia en otros trabajos de la economía subterránea (libre de impuestos) o desaparecer de su trabajo durante días. Al reducir los impuestos se desestimula el tiempo dedicado al ocio y se fomenta el empleo. Asimismo, las personas con espíritu empresarial se animarían a iniciar nuevos negocios, ya que habría menos regulaciones y más ahorros disponibles para el sector privado. Con ellos se estimula la innovación y se elimina la carga de la ineficiencia.
- Reduce la inflación por que el presupuesto federal puede llegar a registrar un excedente aún con los impuestos más bajos, en virtud de que con el mayor crecimiento económico la base impositiva se amplía.\*<sup>16</sup>

<sup>15</sup>Villarreal René. Op. Cit Pág. 111

<sup>16</sup> Aquí se puede observar que, al igual que los monetaristas y los clásicos, los economistas de la oferta suponen que la inflación es provocada, en última instancia, por los déficit fiscales que son financiados con emisión monetaria. Esto es, exceso de intervencionismo estatal.

- Dicen que el gobierno, mediante la tributación progresiva (gravar más a los que más ganan) lo que ocasiona es la absorción de ahorros que, pudiendo haber sido destinados a la inversión por el sector privado, son dirigidos al consumo por el sector público:

“A través de una estructura de impuestos progresiva, los ingresos del gobierno tienden a venir de fondos que de otra forma pudiera haber sido invertidos.”<sup>17</sup>

En consecuencia, las recomendaciones de la política derivadas de esta teoría es que se deben reducir los impuestos, sobre todo a los que más ganan, a los que mayores ingresos tienen. Implícitamente se supone que este grupo de personas dedicará sus ahorros a la inversión.

Para resolver lo que consideran que es un sistema impositivo defectuoso, los economistas de oferta proponen una reestructuración radical basada en un enfoque conocido a veces con el nombre “reducción de los impuestos pensando en el lado de la oferta”. Esta propuesta se basa en la idea de que las reformas deben mejorar los incentivos al reducir los tipos impositivos sobre el último dólar de ingreso (es decir, las tasas impositivas marginales); que el sistema debe ser menos progresivo (es decir, debe reducir la presión fiscal que soportan los individuos de ingresos altos) y que el sistema ha de diseñarse de tal forma que fomente la productividad o la oferta en lugar de manipular la demanda agregada.

### **Expectativas racionales**

La teoría de las expectativas racionales se le ha llamado la “nueva macroeconomía clásica”. Por que en verdad esta basada en los dos supuestos fundamentales de la economía clásica, que los diversos agentes económicos optimizan y que los mercados se ajustan automática, instantánea y continuamente: “Las expectativas racionales pueden entenderse mejor como un intento por aplicar los principios clásicos a todos los problemas y específicamente a la política macroeconómica [...] Las expectativas racionales, entonces, es la nueva economía clásica<sup>18</sup>.

Ésta nueva macroeconomía clásica pone énfasis en el papel de la flexibilidad de los salarios y los precios, pero añade un nuevo rasgo, llamado expectativas racionales, para explicar observaciones como la curva de Phillips.

La nueva macroeconomía clásica sostiene que:

- Los precios y salarios son flexibles, y que
- Los individuos utilizan toda la información de que disponen.

Estos dos postulados constituyen la esencia del nuevo enfoque clásico de la macroeconomía. La primera parte del nuevo enfoque clásico se basa en el supuesto clásico de la flexibilidad de los precios y los salarios. Este conocido supuesto significa simplemente que se ajustan rápidamente para equilibrar la oferta y la demanda.

---

<sup>17</sup> A este respecto, cabe señalar que los ofertistas, al igual que los monetaristas no consideran la posibilidad de que el gasto gubernamental pueda ser productivo como el efectuado a través de las empresas públicas.

<sup>18</sup> Villarreal René. Op. Cit., pág. 96.

En el segundo supuesto es nuevo y se basa en avances modernos registrados en áreas como la estadística y la conducta en condiciones de incertidumbre. Según esta hipótesis, los individuos forman sus expectativas basándose en la mejor información de que disponen. De acuerdo con este supuesto, los gobiernos no pueden engañar a la opinión pública, pues ésta tiene acceso a la misma información que ellos.

Las expectativas son importantes en la vida económica. Influyen en la forma en que muchos inversionistas gastan en bienes de inversión y en la decisión de los consumidores de gastar o ahorrar para el futuro.

Según los nuevos macroeconomistas clásicos, en la teoría de las expectativas racionales las predicciones no están sesgadas y se basan en toda la información de que se dispone.

A diferencia de las expectativas racionales, las expectativas adaptativas keynesianas, mencionan que “los agentes con expectativas adaptativas esperan que el futuro sea esencialmente continuación del pasado. Ellos esperan que el valor futuro de cualquier variable en el modelo –precios, ingresos o cualquier otra-, sea un promedio de sus valores pasados y que cambien lentamente. El promedio es ponderado de manera que el pasado mas próximo es mas importante que el pasado mas remoto, pero siempre se basa completamente en el pasado”<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Villareal René, Op. Cit. pág. 95.

### 1.3 Reforma del Estado

El Estado surge como una necesidad de la sociedad al no poder dirimir sus conflictos. La sociedad y el Estado no se contraponen, se complementan. La sociedad es el ámbito donde se desenvuelve la vida privada y el Estado es el espacio de la vida pública.

En un sentido amplio la reforma del Estado es una estrategia para redefinir las reglas del juego y las instituciones y cambiar las políticas e instrumentos que habían articulado el intercambio económico y político entre los grupos sociales<sup>20</sup>.

Para Bernardo Klisberg los problemas del Estado de bienestar, se caracterizan por una pronunciada desarticulación, alta rigidez, hipercentralización, deficiencias significativas en los procesos de elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, desconexión con el ciudadano, problemas de gestión. Señala que el tema real es el de reanalizar el rol histórico del Estado en función de las nuevas condiciones planteadas por la crisis económica y la democratización y llegar a conclusiones concretas sobre el perfil del Estado<sup>21</sup>.

Omar Guerrero coincide con esta postura ya que señala que cuando el Estado agota su capacidad de gobierno, es necesaria su modernización. El grado de gobernabilidad se encuentra determinado por la eficacia, el consumo y la legitimidad en la realización de los deberes históricos inherentes de un Estado, que se identifican en el Estado moderno como son: El desarrollo económico, el bienestar social y las libertades ciudadanas así como las nuevas funciones adquiridas a lo largo del desarrollo histórico y que varían de un país a otro, algunas de estas funciones pasan a ser inherentes a la soberanía del Estado que son asimilados como cometidos esenciales, como aquellos consignados en el artículo 28 constitucional. Así pues la capacidad del gobierno no es continua sino gradual y es más eficiente cuando atiende las necesidades de la sociedad en la que se actúa, pues en ella tiene su principio vital<sup>22</sup>.

Por lo tanto el grado de capacidad del gobierno, no es producto de la cantidad de demandas que lleguen a éste, sino la efectividad de la actividad estatal para darles respuesta<sup>23</sup>.

Para José Luis Ayala son múltiples las causas que precipitaron la crisis del Estado intervencionista. El colapso del sistema de tipos de cambio de Bretón Woods, y la sustitución por monedas flotantes. El desgaste de las restricciones sobre los precios y el surgimiento de expectativas inflacionarias<sup>24</sup>.

La incapacidad evidente del Estado para reorientar el crecimiento, atenuar la desigualdad, reducir el dispendio, modernizar el sector paraestatal dejó de ser garantía de eficiencia y justicia social. El Estado ya desempeño un papel protagónico en el desarrollo nacional y promotor del crecimiento a través de la gestión de la demanda o el impulso de grandes

---

<sup>20</sup> Ayala Espino José Luis; Límites del Estado, límites del mercado; INAP; México; 1ª edición 1992; pág. 4.

<sup>21</sup> Klisberg Bernardo; "Una nota sobre los debates trampa relativos al Estado" Revista del Colegio de México Núm. 3 "El tamaño del Estado"; Año II. México D.F. julio 1990, pág. 135-144.

<sup>22</sup> Guerrero Omar; "El Estado majestuoso ante la privatización"; revista del colegio de México Núm. 3 "Tamaño del Estado" año II; México DF julio 1990; pág. 152.

<sup>23</sup> Ídem; pág. 159

<sup>24</sup> Ayala Espino José Luis; Op. Cit; pág. 135

proyectos con inversión pública. El Estado acumuló una sobrecarga de funciones, demandas y presiones económicas, presiones sociales, políticas, expansión de organismos públicos, exigencias de los sindicatos, excesivo gasto de bienestar social, subsidio a la industria, subversión al campo, incremento del aparato burocrático, intervencionismos deficientes.

En determinado momento se tradujeron enormes déficit, hiperendeudamiento, crisis de gobernabilidad en el sentido de que el Estado es incapaz de dar una respuesta satisfactoria a las demandas planteadas.

La reforma puede surgir en los siguientes niveles:

- ❖ El sistema político: los partidos políticos, los sindicatos, los procesos electorales, procesos legislativos, etc.
- ❖ La administración pública: normas y regulaciones, instancias y organismos, impartición de justicia etc.
- ❖ El sector público y o paraestatal: estrategias de desarrollo, la política económica, políticas públicas, políticas sectoriales etc.
- ❖ El pacto constitucional o el contrato social, en este nivel la reforma alude a su sentido más fuerte incluso la misma refundación del Estado<sup>25</sup>.

La reforma estatal se localiza en dos interrogantes:

- ✓ La estructura orgánica y funciones concretas que el Estado reformado o nuevo Estado debe asumir en el cambio desde un Estado influyente en la producción y el bienestar social hacia un Estado sólo regulador, eficiente que sólo formule políticas públicas indicativas y,
- ✓ Las estrategias para iniciar y administrar la reforma, es decir instrumentar las políticas que disminuyen los potenciales efectos negativos, por ejemplo, desestabilización económica e ingobernabilidad política y maximizar los positivos, por ejemplo, cambio estructural, eficiencia y equidad<sup>26</sup>.

Ante la actitud que adquiere el Estado en referencia a su organización y funciones, y la estrategia política a seguirse plantean dos alternativas principalmente:

- Una reforma progresista: Centrada en soluciones estatales. La estrategia es promovida por la élite burocrática. Su objetivo es corregir las fallas del intervencionismo sin que necesariamente disminuyan las funciones del Estado. El acento es colocado en las posibilidades del auto reforma del Estado para refuncionarlo y acceder a una nueva racionalidad pública. Aunque puede ocurrir en ajuste del Estado, se procurará conservar tanto el Estado como sea necesario<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Ayala Espino José Luis; Op. Cit; pág. 144

<sup>26</sup> Ídem; pág. 142

<sup>27</sup> Ídem; pág. 145

- Una reforma conservadora se orienta a una disminución drástica de la intervención estatal reduciéndola al mínimo indispensable. Los arreglos sociales e institucionales, los costos y los beneficios económicos son guiados por el mercado.

La crisis del Estado de bienestar es una realidad insostenible, el grupo neoconservador adquiere preeminencia en la discusión de la reforma del Estado. Analiza el Estado desde teorías neoliberales, principalmente la corriente monetarista, su crítica se centró en aspectos técnicos financieros. Esta concepción cuantitativa del Estado se apoya en parámetros contables y presupuestales y el peso del Estado es tasado en base a estados financieros. Esta apreciación conduce a lo que Bernardo Klisberg denomina debates trampa que no enfrentan los problemas del Estado por el contrario, se alejan de éstos, no se basan en teorías acerca de problemas del Estado no recurren a categorías de ciencia política, sociología o ciencia de la administración<sup>28</sup>.

Uno de los debates trampa se refiere al tamaño del Estado y su supuesta incapacidad congénita, su diagnóstico es el siguiente:

- El Estado latinoamericano ha crecido de modo patológico, respondiendo a procesos irracionales y presiones burocráticas.
- Ha alcanzado un tamaño desmesurado.
- El Estado es todopoderoso y suprime a la sociedad civil.
- El objetivo es reducir drásticamente al Estado lo cual implica deprimir el gasto público, eliminar el sector paraestatal y privatizar.
- El Estado mínimo es el Estado eficiente, el gigantismo es una característica del subdesarrollo<sup>29</sup>.

Si se profundiza más el examen sobre éstas teorías, se llega a la conclusión que constituyen auténticos dogmas y mitos, carecen de un respaldo empírico. Se trata de argumentos tales como:

- El Estado ha demostrado su incapacidad congénita para resolver problemas de la reproducción. El gobierno debe restringirse a establecer las condiciones básicas para la interrelación entre particulares.
- La intervención del Estado en el bienestar social distorsiona la operación del mercado. El Estado acumuló progresivamente déficit público, por la transferencia de subsidios a las instituciones que suministran servicios asistenciales, protección laboral. Los subsidios al sector paraestatal con unos saldos decrecientes de capacidad de gestión y de ingobernabilidad.
- El cambio estructural exige que el Estado regrese a su tamaño mínimo, suprimiendo las demandas desde su origen y restringir la actividad gubernamental a su papel de regulación. Así la mano invisible del mercado redimirá los conflictos sociales provocados por la intervención artificial del Estado.
- La desestabilización implica la reorganización de las tareas productivas y comerciales, el sector privado es más productivo por definición<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Guerrero Omar; Op. Cit.; pág. 146

<sup>29</sup> Klisberg Bernardo; “Una nota sobre los debates trampa relativos al Estado” Revista del Colegio de México Núm. 3 “El tamaño del Estado”; Año II. México D.F. julio 1990; pág. 135-136.

El origen de la reforma estatal en México fue, precisamente la incapacidad que mostraba ya el Estado para responder con eficacia a demandas crecientes y diversificadas, cada vez más evidente a lo largo de los años setenta y principios de los ochenta. El Estado quiso adquirir un carácter omnímodo, omnisciente y omnipotente sobre una sociedad débil y fragmentada; esto le creó dos dilemas al propio Estado: por una parte la expansión estatal mermaba la capacidad de atender sus responsabilidades fundamentales (soberanía, justicia, democracia y libertad); por la otra al suplir la participación y la responsabilidad directa de la sociedad civil en muchos ámbitos, el aparato político generó sus propios intereses autónomos, sus propias demandas de recursos e incentivos políticos; también una visión propia relativamente autónoma de las nuevas demandas. Estos intereses autónomos eran más bien intereses de una burocracia creciente y dominante<sup>31</sup>.

La reforma estatal puede observarse como una consecuencia directa del proceso de modernización que ha experimentado el país en los últimos cuarenta años: una acelerada dinámica demográfica, un bastísimo proceso de urbanización y el agotamiento de un modelo general de desarrollo, el de sustitución de importaciones, y sus secuelas en términos de inversión insuficiente, déficit de servicios y pobreza. De ahí el desprestigio un burocratismo centralizado ante la incapacidad de respuesta efectiva a demandas apremiantes<sup>32</sup>.

En este sentido, Crozier señala que se trata de crear un “Estado Modesto”, en donde su objetivo no es restringir sus funciones y cortar sus ramas musitas, sino transformar la relación del Estado con la sociedad, a diferencia de un “Estado Arrogante”, en donde gobernantes y funcionarios no pueden cumplir con sus funciones indispensables, solamente si dejan de querer acaparar al interés general y, en su nombre pretender mandar a los ciudadanos para empeñarse más modestamente a crear las condiciones que permitan a la sociedad autorregularse, en un contexto de corresponsabilidad entre los diferentes actores sociales.<sup>33</sup>

La premisa fundamental de la reforma del Estado es fortalecer la capacidad del Estado en la sociedad, para cumplir sus objetivos históricos, es por ello que se postulan nuevos medios para reformar las tradicionales funciones del Estado como son: un Estado negociador en las nuevas relaciones económicas internacionales, que vele por la soberanía del país, un Estado promotor del desarrollo, a través de la creación de infraestructura, el fomento a la investigación y al desarrollo tecnológico y la capacitación de recursos humanos, un Estado regulador de los excesos e imperfecciones del mercado, a través del fomento a la eficiencia y la regulación de los mercados, garantizar el cumplimiento de los contratos, ya sea de compra-venta o por la prestación de servicios. Regular los precios y normas de los servicios públicos y sociales, corregir las fallas de mercado y desarrollar infraestructura económica cuidando del medio ambiente, y un Estado solidario que combata a la pobreza extrema y garantiza la atención de las necesidades básicas de la población<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Guerrero Omar; “El Estado majestuoso ante la privatización”, pág. 156-157.

<sup>31</sup> Rebolledo Juan; “La Reforma del Estado”; México, F.C.E., serie: Una visión sobre la modernización de México; 1ª edición 1993; pág. 20

<sup>32</sup> Ídem

<sup>33</sup> Crozier Michel; “Estado moderno, Estado modesto”; FCE, México; 1ª edición 1987; pág. 67.

<sup>34</sup> Villarreal René. “Liberalismo social y la reforma del Estado”; México; F.C.E.; 1ª edición 1993; pág. 217

## 1.4 Actividad financiera del Estado

Para dar cumplimiento a los fines que constitucionalmente tiene encomendados, el Estado requiere de recursos. El Estado realiza una serie de actos que en conjunto se denominan “actividad financiera”, la cual consta de tres pasos fundamentales que se traducen en la liquidación y recaudación de los tributos (obtención de ingresos), administración del patrimonio y distribución de las sumas recaudadas<sup>35</sup>.

La actividad financiera se distingue de todas las demás en que no constituye un fin en sí misma, es decir, que el establecimiento de tal política no se encamina directamente a la satisfacción de una necesidad sino al cumplimiento de una función instrumental, de capital importancia, cuyo eficaz desenvolvimiento es condición indispensable para el desarrollo de las demás actividades estatales<sup>36</sup>.

La actividad financiera del Estado es la piedra angular de las finanzas del Estado y también de los particulares, ya que a través de ésta, se plantean los gastos a erogar, se planean los ingresos a obtener y se tiene una visión clara de cuál va a ser el curso que tomará el desarrollo de las actividades productivas y económicas en nuestro país en un determinado periodo ó en un ejercicio fiscal.

El Estado requiere realizar diversas actividades para cumplir con su finalidad, no obstante, su organización y funcionamiento supone gastos, por lo que necesita procurarse de recursos económicos para cubrirlos, esto origina su actividad financiera, misma que no tendría la importancia y utilidad que le corresponde, si no existiera el marco jurídico que le da vida.

La actividad financiera empieza desde que el Estado surge como un ente cuya función es satisfacer las necesidades sociales de los gobernados para propiciar el óptimo desarrollo de las actividades productivas en el país, pero para lo cual necesita realizar una serie de gastos (erogaciones), los cuales tienen que ser financiados por los particulares (gobernados) a través de las contribuciones.

Lo primero que se tiene que desarrollar, es el presupuesto de las erogaciones que se tendrán que hacer para llevar a cabo las tareas que tiene encomendadas en Estado, esto se plasma en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual indica en que se gastarán los recursos obtenidos de los particulares. Este presupuesto debe ser congruente con la gestión administrativa del Presidente en función y que al inicio de su mandato quedó plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo.

Una vez que se conoce el costo de las tareas del Estado para el ejercicio próximo, se determinan las fuentes de los recursos con las que se van a sufragar el gasto público, pero como la obtención de estos recursos implica la creación de una obligación para los gobernados (contribuyentes), es necesario plasmarlo en una ley, en cumplimiento con el principio de la legalidad, es así como nace la Ley de Ingresos de la Federación.

---

<sup>35</sup> Quintana. “Derecho Tributario Mexicano” pág. 26

<sup>36</sup> Ídem

Dentro de la concepción clásica, para el tratadista Mauricio Duverger la hacienda pública es la ciencia de los medios por los que el Estado procura y utiliza los recursos necesarios para la cobertura de los gastos públicos, mediante el reparto entre los individuos de las cargas resultantes. En la concepción moderna, la noción de la hacienda pública podría ser menos precisa, la define como la ciencia que estudia la actividad del Estado cuando utiliza medidas especiales, llamadas medidas financieras; gastos, tasas, impuestos, empréstitos medidas monetarias, propuestas etc.<sup>37</sup>

Otros autores han dado definiciones similares. Richard Musgrave, ha dicho que al conjunto de problemas que se centran en torno al proceso ingreso-gasto del “Estado se le denomina tradicionalmente hacienda pública”, refiriéndose por tales problemas principalmente a la asignación de recursos, la distribución de la renta, el pleno empleo, la estabilidad del nivel de precios y desarrollo; Harold M. Gróves, ha puntualizado que el campo de investigación de la hacienda pública es el de estudiar “Los ingresos y egresos de los gobiernos, tanto federales, estatales y locales” así como que dicho estudio comprende fundamentalmente cuatro divisiones: Recaudaciones Públicas, Gastos Públicos, Deuda Pública y otros problemas el sistema fiscal en su conjunto, por ejemplo la administración y políticas fiscales.<sup>38</sup>

Una de las tareas más importantes que tiene a su cargo el Estado una vez seleccionando los objetivos socioeconómicos, son la obtención de medios para alcanzarlos, las erogaciones que realiza y la administración y gastos de los recursos patrimoniales etc. Que constituyen precisamente la actividad financiera del Estado.

Las finanzas públicas tienen como sujeto al Estado y, por lo tanto, toda su actividad esta contenida y normada por leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que el mismo Estado establece para regular su economía.

---

<sup>37</sup> Citado por Faya Viesca Jacinto, “Finanzas Públicas” Ed. Porrúa. México 1996, Pág., 1

<sup>38</sup> Ídem

## 1.5 Potestad Tributaria

La facultad o posibilidad jurídica del Estado de exigir contribuciones respecto de personas y bienes que se hallan en su jurisdicción, es lo que representa la potestad o poder tributario<sup>39</sup>.

La Potestad tributaria es la facultad que tiene el Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas (comúnmente se le denomina facultad impositiva).

El Estado tiene encomendadas tareas que debe realizar para que la sociedad pueda desarrollarse. Es por ello que, el Estado debe expedir leyes que rijan la conducta entre los particulares, entre los particulares y el Estado y la actuación del Estado mismo. El Estado, también debe impartir la justicia, resolviendo las controversias que de otra manera tendrían que ser resueltas por los particulares mediante el uso de la fuerza. Es decir, el Estado tiene que realizar una serie de funciones y prestar los servicios públicos que requieran los particulares, para el buen desarrollo de la sociedad.

Para realizar todas estas actividades, el Estado tiene la necesidad de obtener recursos, que encuentran su fuente en el patrimonio de los particulares esto lo hace a través de la Potestad Tributaria.

Según Raúl Rodríguez Lobato la potestad tributaria del Estado “es el poder jurídico del Estado para establecer las contribuciones forzadas, recaudarlas y destinarlas a expensar los gastos públicos. El poder tributario es exclusivo del Estado y éste lo ejerce, en primer lugar, a través del poder legislativo, pues en observancia del principio de legalidad este poder expide las leyes que establecen los tributos y que deben contener los elementos esenciales de los mismos; en segundo lugar, a través del Poder Ejecutivo, pues éste debe aplicar la ley tributaria y proveer en la esfera administrativa para su cumplimiento y en ocasiones, cuando esta facultado por la ley, debe dirimir las controversias entre la Administración y el gobernado que surgen con motivo de la aplicación de la ley impositiva; y, finalmente, a través del Poder Judicial, cuando este dirime las controversias entre la Administración y el gobernado o entre el Poder Legislativo y el gobernado sobre la legalidad o la constitucionalidad de la actuación de dichos poderes, es decir el Administrativo o Ejecutivo y el Legislativo”<sup>40</sup>.

En el momento en que se presenta el ejercicio de la Potestad Tributaria es aquel en que el Estado determina cuáles son esos hechos o situaciones que, al producirse en la realidad harán que los particulares se encuentren en la obligación de efectuar el pago de las contribuciones.

---

<sup>39</sup> Quintana. Op Cit., pág. 48.

<sup>40</sup> Rodríguez Lobato Raúl, Derecho Fiscal, Ed. Oxford, pág. 7,8.

En opinión de Giuliani, el poder tributario es abstracto, permanente, irrenunciable e indelegable. Estas cuatro características constituyen sus elementos primordiales:

- **Abstracto:** El poder tributario es esencialmente abstracto, ya que es una potestad derivada del poder de imperio que pertenece al Estado y que le otorga el derecho de aplicar tributos. No debe confundirse tal potestad con el ejercicio de ese poder; una cosa es la facultad de actuar y otra muy distinta la actualización de esa facultad en el plano de la materialidad.
- **Permanente:** El poder tributario es connatural al Estado y deriva de su poder, de manera que solo puede extinguirse con el Estado mismo. En consecuencia, en tanto subsista, el Estado indefectiblemente tendrá el poder de gravar.
- **Irrenunciable:** El Estado no puede desprenderse de este atributo esencial, puesto que sin el poder tributario no podría subsistir: es como el oxígeno para los seres vivientes.
- **Indelegable:** Este aspecto está íntimamente ligado al anterior y reconoce análogo fundamento. Renunciar importaría desprenderse de un derecho de forma absoluta y total; delegar significaría transferirlo a un tercero de manera transitoria<sup>41</sup>.

En nuestro país el sistema división de los poderes, la potestad tributaria es atribuida exclusivamente al Poder Legislativo, el cual lo ejerce en el momento en que se expiden las leyes que determinan qué hechos o situaciones son los que al producirse en la realidad generan para los particulares la obligación del pago de contribuciones, y cuando cada año señala en virtud de la ley de Ingresos de la Federación, cuales de esas contribuciones van a estar en vigor en cada ejercicio fiscal.

De acuerdo al artículo 73 fracción VII menciona que el congreso de la unión esta facultado para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; y en su fracción XXIX menciona para establecer contribuciones:

- Sobre el comercio exterior
- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º dl artículo 27 constitucional.
- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
- Especiales sobre:
  - a) Energía eléctrica
  - b) Producción y consumo de tabacos labrados
  - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo
  - d) Cerillos y fósforos
  - e) Aguamiel y productos de su fermentación.
  - f) Explotación forestal, y
  - g) Producción y consumo de cerveza

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Quintana Op. Cit., Pág. 50

<sup>42</sup> Art. 73, fracción XXIX, de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos

El artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, menciona que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes<sup>43</sup>.

Ese precepto no toma como base para el deber de contribuir, la residencia en el sentido literal, sino la ubicación de la fuente de ingresos derivados de una ley tributaria y por eso es que no sólo están obligados los mexicanos que vivan en territorio nacional, sino también los residentes en el extranjero, cuando reciban un ingreso producido por una explotación comercial o un negocio realizado dentro de la república y en igualdad de condiciones se encuentran los extranjeros, aunque el precepto constitucional nos lo mencione, pues esa aparente omisión está subsanada en las leyes fiscales, que señalan los sujetos de las contribuciones sin atender a su nacionalidad, sino la ubicación de la fuente de la percepción gravada.<sup>44</sup>

## **1.6 Ley de Ingresos**

La elaboración de las leyes fiscales constituye un proceso anual que culmina con la presentación de las iniciativas a la soberanía nacional por el Ejecutivo Federal.

La ley de Ingresos de la Federación, que así se llama al acto legislativo que determina los ingresos que el Gobierno Federal está autorizado para recaudar en un año determinado, constituye, por lo general, una mera lista de “conceptos” por virtud de los cuales puede percibir ingresos el Gobierno y establece que en determinado ejercicio fiscal se percibirán los ingresos provenientes de los conceptos que en la misma se enumeran, los que se causan y recaudan de acuerdo con las leyes en vigor.

La ley de ingresos permite al gobierno imponer gravámenes sobre la economía y señala las fuentes y montos de los recursos que utilizará el gobierno y las empresas y organismos del sector público para el financiamiento de su gasto. La iniciativa de Ley la presenta el Poder Ejecutivo y, por ser una ley con vigencia anual, tiene que ser aprobada por las dos Cámaras del Poder Legislativo<sup>45</sup>.

No hay duda respecto de que las leyes reguladoras de cada tipo de ingreso tienen el carácter de leyes, tanto en su aspecto formal, por cuanto tienen su origen en un acto del Congreso, como en su aspecto material, en cuanto que son actos creadores de situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales.

De aquí se desprende que si anualmente deben discutirse y aprobarse las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, las leyes, tanto la general de ingresos como especiales de impuestos, tienen una periodicidad de un año, al cabo del cual automáticamente dejan de producir sus efectos, a tal grado, de que si en la ley de ingresos se omite un impuesto que en el anterior ha estado en vigor por ese simple hecho se considera que en el año fiscal siguiente no debe aplicarse la ley especial que sobre el particular haya regido. Esto es las contribuciones que no están comprendidas en la ley de Ingresos entran en “suspensión de vigencia”, y solamente obligan a los particulares las que aparecen en la ley de ingresos.

---

<sup>43</sup> Art. 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>44</sup> Martínez López Luis, “Derecho Fiscal Mexicano” Pág. 48

<sup>45</sup> Grupo Financiero Bancomer Julio 1999. Serie de Propuestas “Cómo separar la Política de la economía”.

Esto significa que en realidad el Congreso sólo se vale de un procedimiento práctico, para evitarse la tarea de volver a discutir y aprobar toda la legislación sobre impuestos que ha regido en años anteriores, pues si se conserva el concepto que desarrollan las leyes especiales, éstas deben entenderse incorporadas a las de ingresos, que anualmente les imprime su propia vigencia.

En la Ley de Ingresos se contienen, además de los ingresos tributarios, otros no tributarios, como son los productos que son definidos por el CFF en el artículo 3º, como las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamientos o enajenación de bienes del dominio privado, y los aprovechamientos, que son 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.

De acuerdo a la Ley de Ingresos de la Federación, la estructura de dicha ley es la siguiente:

#### **A. Ingresos del Gobierno Federal**

- 1.- Impuestos
- 2.- Contribución de mejoras
- 3.- Derechos
- 4.- Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación de pago.
- 5.- Productos
- 6.-Aprovechamientos

#### **B. Ingresos de Organismos y Empresas**

- 7.- Ingresos de organismos y empresas
- 8.- Aportaciones de seguridad social

#### **C. Ingresos Derivados de Financiamientos**

- 9.- Ingresos derivados de financiamientos<sup>46</sup>

De acuerdo con estas fuentes de ingresos y conforme a lo dispuesto en la Constitución Política, las contribuciones se establecen en ley, las leyes fiscales son las siguientes:

#### **Leyes fiscales de contenido genérico:**

- Ley de Ingresos de la Federación
- Código Fiscal de la Federación
- Ley Aduanera
- Ley de Coordinación Fiscal

---

<sup>46</sup> Ley de Ingresos de la Federación 2004

**Leyes fiscales específicas:**

- Ley de Impuesto Sobre la Renta
- Ley de Impuesto al Activo de las Empresas
- Ley de Impuesto al Valor Agregado
- Ley de Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos
- Ley de Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles
- Ley de Impuesto sobre Automóviles Nuevos.

## **Capítulo II                    Administración Tributaria en México**

### **2.1    La Administración Tributaria en México**

#### **2.1.1    Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

En la actualidad la transformación de las administraciones públicas o de los sistemas políticos han adquirido gran importancia debido a que tienen un gran significado muy especial dentro de la sociedad.

Una de las principales actividades del Estado es la determinación y recaudación de las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público, actividad que la SHCP perteneciente a la Administración Pública Federal, ha desempeñado desde 1959 a través de la Subsecretaría de Ingresos.

Con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de diciembre de 1976, la programación y presupuestación del gasto público federal, anteriormente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pasó a formar parte de las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto. En consecuencia, se expidió un nuevo Reglamento Interior que se publicó en mayo de 1977, quedando integrada la Secretaría por:

La Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, a la que se adscriben las Direcciones Generales de Planeación Hacendaria; de Crédito; de Asuntos Hacendarios Internacionales y de Promoción Fiscal.

La Subsecretaría de Ingresos con las Direcciones Generales de Política de Ingresos; Coordinación, Recursos y Estudios Fiscales; Difusión Fiscal; Administración Fiscal Central; Administración Fiscal Regional; Informática de Ingresos y de Auditoría Fiscal; así como las Administraciones Fiscales Regionales y Oficinas Federales de Hacienda.

La Subsecretaría de Inspección Fiscal con las Direcciones Generales de Aduanas; Vigilancia de Fondos de Valores; del Registro Federal de Automóviles y Programación.

En la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, se creó la Dirección General de Bancos, Seguros y Valores. Asimismo, cambió de nomenclatura la Dirección General de Crédito por Dirección General de Crédito Público.

En la Subsecretaría de Ingresos se suprimió la Dirección General de Difusión Fiscal y cambiaron de denominación la Dirección General de Coordinación, Recursos y Estudios Fiscales por Coordinación General con Entidades Federativas; la Dirección General de Administración Fiscal Central por Dirección General Técnica; la Dirección General de Administración Fiscal Regional por Coordinación General de Operación Regional y Administrativa; la Dirección General de Informática de Ingresos por Dirección General de Recaudación y la Dirección General de Auditoría Fiscal por Dirección General de Fiscalización.

Con las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1982, se le confirieron nuevas atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario del país, derivadas de la nacionalización de la banca, así como en materia de precios, tarifas y estímulos fiscales.

Con el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría del 22 de marzo de 1988, se produjeron cambios en la estructura orgánica derivados de las medidas permanentes de racionalización del gasto público, se eficientó la regulación del servicio público de la banca y el crédito; asimismo, se amplió la competencia de las unidades administrativas centrales en el ámbito regional, en razón de las facultades por las leyes fiscales. En tal sentido se produjeron las siguientes modificaciones:

En la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, se suprimió la Dirección General de Informática y Evaluación Hacendaria, se adscribieron las Direcciones Generales de Banca de Desarrollo; Banca Múltiple y de Seguros y Valores, toda vez que desaparece la Subsecretaría de la Banca Nacional.

En la Subsecretaría de Ingresos, se adscribió la Unidad Técnica de Precios y Tarifas de la Administración Pública, anteriormente dependiente de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público; se crearon 7 Coordinaciones de Administración Fiscal y cambiaron de denominación de la Dirección General Técnica de Ingresos por Dirección General de Servicios y Asistencia al Contribuyente; la de Fiscalización por Dirección General de Auditoría y Revisión Fiscal y las Administraciones Fiscales Regionales por Administraciones Fiscales Federales.

El 17 de enero de 1989 se emitió en nuevo Reglamento Interior, mediante el cual se efectuaron los cambios siguientes:

En el área de C. Secretario se suprimió la Comisión Interna de Administración y Programación, cambió su denominación la Dirección General de Comunicación por Unida de Comunicación Social y la Contraloría Interna pasó a depender funcionalmente del C. Oficial Mayor como Unidad de Contraloría Interna.

En la Subsecretaría de Ingresos se suprimieron la Dirección General de Informática de Ingresos y la Unidad Técnica de Precios y Tarifas de la Administración Pública; cambió su denominación la Dirección General de Servicios y Asistencia al Contribuyente por Dirección General de Servicios y Asistencia al Contribuyente por Dirección General Técnica de Ingresos y se creó una octava Coordinación de Administración Fiscal.

Mediante acuerdo del 22 de junio de 1989, la Dirección General de Aduanas cambió de adscripción del Área del C. Secretario a la Subsecretaria de Ingresos.

En el Decreto del 4 de enero de 1990, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Dirección General de Auditoría y Revisión Fiscal de la Subsecretaría de Ingresos, cambió su denominación por Dirección General de Auditoría Fiscal Federal.

El 25 de enero de 1993, mediante decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se dispuso la fusión de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público. Con esta medida, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le confirieron, además de las atribuciones en materia fiscal, financiera y crediticia, las de programación del gasto público, de planeación y de información estadística y geográfica.

Como parte de este proceso, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Reglamento Interior el 24 de febrero de 1992, mediante el cual se integraron a la

Secretaría las unidades administrativas de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto:

En la Subsecretaría de Ingresos se crearon las Direcciones Generales de Interventoría y Fiscal Internacional, cambiaron su denominación la Dirección General de Recaudación por Administración General de Recaudación; la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal por Administración General de Auditoría Fiscal Federal; la Dirección General Técnica de Ingresos por Administración General Jurídica de Ingresos y la Dirección General de Aduanas por Administración General de Aduanas. Desaparecieron las Coordinaciones de Administración Fiscal, las Administraciones Fiscales Federales y las Oficinas Federales de Hacienda, constituyéndose las Administraciones Regionales de Recaudación; de Auditoría Fiscal Federal; Jurídica de Ingresos y de Aduanas, así como las Administraciones Locales de Recaudación; Auditoría Fiscal Federal, Jurídica de Ingresos y Aduanas.

Con el decreto del 20 de agosto de 1993, que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se realizaron cambios a la estructura orgánica básica, consistentes en la fusión de las Direcciones Generales de Política de Ingresos y Fiscal Internacional para quedar como Dirección General de Política de Ingresos y Asuntos Fiscales Internacionales, así como el cambio de denominación de la Coordinación General con Entidades Federativas por Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas.

El 15 de diciembre de 1995, se publicó la Ley del Servicio de Administración Tributaria, misma que su artículo primero transitorio establece que dicho órgano entrará en vigor el 1º de julio de 1997.

Con el propósito de sentar las bases orgánico funcionales para dar a la integración del órgano desconcentrado que habrá de ser responsable del SAT, en marzo de 1996 se autoriza y registra una nueva estructura orgánica básica de la Secretaría, realizándose en el ámbito de la Subsecretaría de Ingresos, el cambio de nomenclatura de la Administración General de Interventoría, Desarrollo y Evaluación por Administración General de Información, Desarrollo y Evaluación y de la Dirección General de Política de Ingresos y Asuntos Fiscales Internacionales por Dirección General de Política de Ingresos; así como la creación de las Direcciones Generales de Interventoría y de asuntos Fiscales Internacionales.

El 30 de junio de 1997, se publicó el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, mismo que entra en vigor el 1º de julio de 1997.

Con la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría, el 11 de septiembre de 1996, se formaliza la desaparición momentánea de la Subsecretaría de Ingresos y la creación del Servicio de Administración Tributaria.

Finalmente el 10 de junio de 1996 se publica en el Diario Oficial de la Federación las reformas a los reglamentos interiores tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como del Servicio de Administración Tributaria, ante la necesidad de separar las funciones operativas de la política tributaria.

## 2.2 Concepto de fisco, erario y hacienda pública

### Concepto de Hacienda Pública.

Para el tratadista Maurice Duverger, la hacienda pública, dentro de la concepción clásica, es la “ciencia de los medios por los que el Estado procura y utiliza los recursos necesarios para la cobertura de los gastos públicos, mediante el reparto entre los individuos de las cargas resultantes”; también la define como, “la ciencia que estudia la actividad del Estado cuando utiliza medidas especiales, llamadas medidas financieras: gastos, tasas, impuestos, empréstitos, medidas monetarias, presupuestos, etc.”<sup>1</sup>

Para Richard Musgrave dice “que al conjunto de problemas que se centran en torno al proceso ingreso-gasto del Estado se le denomina tradicionalmente hacienda pública”; refiriéndose por tales problemas principalmente a la asignación de recursos, la distribución de la renta, el pleno empleo, la estabilidad del nivel de precios, y el desarrollo. Por su parte Harold M. Groves ha puntualizado que el campo de investigación de la Hacienda Pública es el estudiar “los ingresos y los egresos de los gobiernos, tanto federales como estatales y locales”, así como que dicho estudio comprende fundamentalmente cuatro divisiones: recaudaciones públicas, gastos públicos, deuda pública y ciertos problemas del sistema fiscal en su conjunto, por ejemplo, la administración y política fiscales<sup>2</sup>.

### Concepto de Fisco

“El término fisco proviene de la palabra *fiscus*, que en su acepción original significó cesto de mimbre en el que se guardaba el dinero. Posteriormente, el vocablo se aplicó al tesoro del príncipe, para distinguirlo del erario que era el tesoro público”<sup>3</sup>.

Actualmente el fisco y erario se toman como sinónimos y con el concepto respectivo se da entender todo lo que concierne a la hacienda pública, es decir, al mismo Estado en su aspecto de receptor de contribuciones para la cobertura de los gastos que reclama la Administración Pública. De la palabra fisco se deriva lógicamente el adjetivo fiscal para aplicarse a todos los conceptos que atañen a la Hacienda Pública<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Faya Biseca Jacinto, Op. Cit., pág. 1

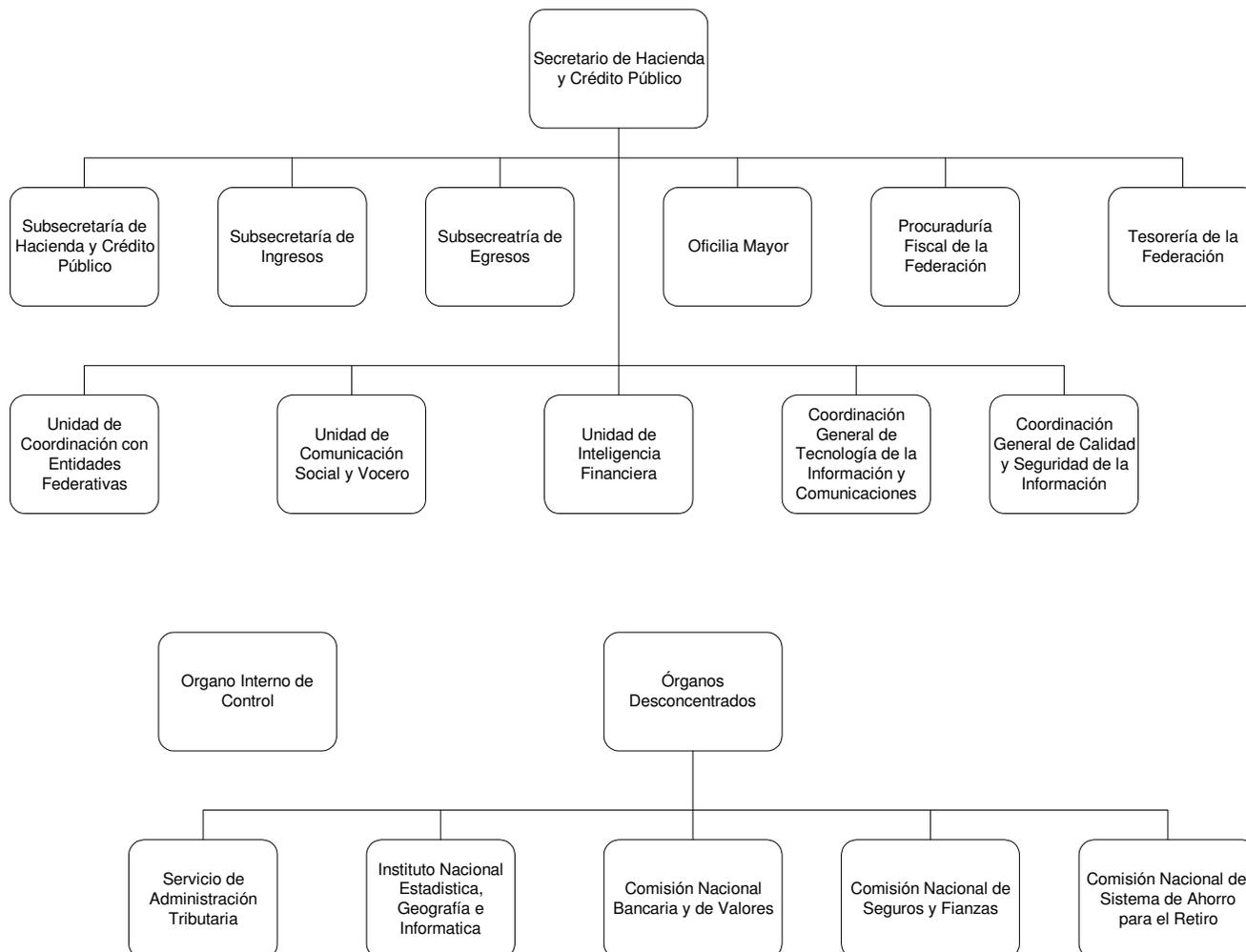
<sup>2</sup> Ídem

<sup>3</sup> Diccionario jurídico mexicano, Instituto de investigaciones jurídicas, Ed. Porrúa, México 1989.

<sup>4</sup> Burgoa Ignacio, Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo, Ed. Porrúa, México 1992.

## 2.3 Estructura de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público<sup>5</sup>

Esquema 1



<sup>5</sup> Información extraída de la página de Internet de la Secretaría e Hacienda y Crédito Público. [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

## 2.4 Atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Una de las actividades fundamentales dentro del conjunto de las atribuciones en que se descompone la función administrativa del Estado, es la relativa a la determinación y recaudación de las contribuciones y aprovechamientos para cubrir el gasto público.

En este sentido y de conformidad con lo establecido en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el despacho, entre otros de los siguientes asuntos: proyectar y calcular los ingresos de la Federación considerando las necesidades del gasto público, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal, así como cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras.<sup>6</sup>

Cabe mencionar que las tareas de determinación y cobro de las contribuciones, desde 1959 habían sido desempeñados por la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por su parte el artículo 31 de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal establece las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;
- II.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;
- III.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- IV.- (Se deroga).
- V.- Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- VI.- Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;
- VII.- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;
- VIII.- Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito;
- IX.- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que lo competa a otra Secretaría;
- X.- Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la

---

<sup>6</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda;
- XI.- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;
  - XII.- Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera;
  - XIII.- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;
  - XIV.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;
  - XV.- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;
  - XVI.- Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal;
  - XVII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;
  - XVIII.- Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;
  - XIX.- Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica; establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la administración pública federal;
  - XX.- Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación;
  - XXI.- Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal;
  - XXII.- Se deroga.
  - XXIII.- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;
  - XXIV.- Ejercer el control presupuestal de los servicios personales así como, en forma conjunta con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal;
  - XXV.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Art. 31

## 2.5 Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000

Conforme a lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución General de la República y por el artículo 5 de la Ley de Planeación, el poder ejecutivo presenta el Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000 y lo envía al Congreso de la Unión para su examen y opinión.

El Plan es un documento preparado por el Ejecutivo Federal para normar obligatoriamente sus programas institucionales y sectoriales, así como para guiar la concertación de sus tareas con los otros poderes de la Unión y con los órdenes estatales y municipales de gobierno.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000 propone cinco objetivos fundamentales:<sup>8</sup>

- Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.
- Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
- Constituir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea la base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
- Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.
- Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000 contempla como una de sus estrategias la de modernizar a la Administración Pública para lograr una administración accesible y eficiente. Por lo anterior, el Presidente de la República promulgó una ley, que entro en vigor a partir del 1º de Julio de 1997, a través del cuál asignará a un órgano desconcentrado con carácter de autoridad fiscal denominado Servicio de Administración Tributaria (SAT), las atribuciones de determinación y recaudación de las contribuciones federales que ha venido ejerciendo la Subsecretaría de Ingresos.

Así, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, se estableció la estrategia para la reforma del gobierno y modernización de la administración pública, a través de una administración accesible y eficiente, orientada a desarrollar criterios nuevos y más pertinentes para la medición del desempeño, con el objeto de contar con elementos que

---

<sup>8</sup>Diario Oficial de la Federación 31 de Mayo de 1995. Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000.

evaluarán la calidad del servicio, la opinión de la población y la capacidad de respuesta de cada dependencia para atender satisfactoriamente los requerimientos de la ciudadanía. Como resultado de lo anterior, en el paquete de las reformas fiscales para el ejercicio fiscal de 1996, se propuso la expedición de una nueva ley, a través de la cual se llevaría a acabo la asignación de las atribuciones del ámbito federal, que venía ejerciendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con carácter de autoridad fiscal que se denominaría Servicio de Administración Tributaria.

La sociedad mexicana demanda más bienes y servicios públicos de mayor calidad, por este motivo la Administración Pública Federal requiere de un desempeño eficiente y eficaz con un orientación estratégica hacia la calidad y los resultados, en este sentido, es importante que la Administración Pública Federal modifique los procedimientos y procesos de los servicios que presta, tomando como base las características de la modernidad. Con base en estos aspectos la administración pública tiene el reto de modernizar los servicios que ofrece a la ciudadanía y así cubrir sus necesidades de información asesoría y expectativas de lo que es un servicio moderno y de calidad.

Ante este panorama el poder ejecutivo propuso realizar un programa denominado: Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 – 2000 (PROMAP) el cual será regulado y supervisado por la Secretaría de Control y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y operado por todas las unidades administrativas que conforman las secretarías de Estado y principalmente por aquellas consideradas como las globalizadoras como en el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

### **2.5.1 Programa de Modernización de la Administración Pública**

Con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000 el gobierno federal ha considerado como una de las prioridades del régimen actual promover la modernización y desarrollo de la Administración Pública Federal con la finalidad de lograr el debido aprovechamiento de los recursos públicos y prestar un servicio eficaz y eficiente a la ciudadanía además de reorientar sus procedimientos y la modernización de los métodos de gestión.

El Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) busca un medio para favorecer a la sociedad como beneficiaria de los servicios que otorga el gobierno federal, en donde pretende hacer más eficiente y transparente el desempeño de las instituciones gubernamentales, así como un una mejor utilización de los recursos del gobierno federal además una profesionalización de los trabajadores de estas instituciones y mejorar las condiciones y oportunidades de trabajo.<sup>9</sup>

Para su funcionamiento el PROMAP se divide en cuatro subprogramas.

- ❑ Participación y Atención ciudadana
- ❑ Descentralización y/o Desconcentración
- ❑ Medición y Evaluación de la Gestión Pública
- ❑ Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Diario Oficial de la Federación. 28 de Mayo de 1996.

<sup>10</sup> Diario Oficial de la Federación, 28 de Mayo de 1996

## 2.6 Servicio de Administración Tributaria

La globalización actual tiende a reacomodar las estructuras sociales en busca de un equilibrio internacional en el que se incluye, entre otros conceptos, el relativo a las relaciones económicas, promoviendo la apertura de los mercados internacionales, la internacionalización de los flujos de capital, la competitividad en los sistemas productivos y una mayor eficiencia de las instituciones.<sup>11</sup>

Ante este esquema, en todo el mundo los procesos de transformación de las administraciones tributarias son parte de un cambio cuyo objetivo es aumentar la recaudación al menor costo posible. Para lograrlo se requiere incrementar los ingresos tributarios, hacer más eficientes los procesos internos y promover el cumplimiento voluntario de las contribuciones.

Entre otras referencias internacionales que deben impulsar a la optimización en la recaudación, esta el bajo porcentaje que ocupa nuestro país, en comparación con los países de la OCDE en lo que respecta a la relación ingresos tributarios con el PIB.

Tomando en consideración estas estrategias, México no es el único país que ha respondido a la necesidad de modernizar sus sistema tributario con el propósito de hacer más transparente su desempeño para efficientizar la operación recaudadora e instaurando un servicio fiscal de carrera con el objeto de disponer con el personal calificado, ético y honesto y con la experiencia que se requiera para llevar a cabo esta labor de modernización y profesionalización de la administración tributaria.

El proceso de modernización de la administración tributaria, en su primera fase, concluyó con la publicación de la ley del Servicio de Administración Tributaria en el Diario Oficial de la Federación del 15 de Diciembre de 1995, iniciando formalmente sus funciones a partir del 1º de Julio de 1997 como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con carácter de autoridad fiscal<sup>12</sup>.

La ley que los crea, les otorga personalidad jurídica y patrimonio propios y los hace responsables de prestar servicios públicos u otros similares. También pueden ser creados por decreto del Presidente de la República. Deben tener por objeto la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.

Así, todas las funciones relacionadas con la administración fiscal y aduanera se encomendaron al Servicio de Administración Tributaria, cumpliendo principalmente con las relativas a la recaudación de impuestos federales, revisión de su correcto pago, defensa de controversias ante tribunales en materia fiscal y control del comercio internacional a través de las aduanas, con lo cual se logró una reorganización, simplificación y especialización de la gestión pública tributaria elevando sustancialmente los índices de calidad y eficiencia.

A partir del 1º de Julio de 1997 surge el Servicio de Administración Tributaria (SAT) como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con carácter de autoridad fiscal con atribuciones y facultades vinculadas con la determinación

---

<sup>11</sup> Revista Mercado de Valores “La modernización de la administración tributaria” Propuestas para una reforma integral II. No. 8/99 Agosto.

<sup>12</sup> Diario Oficial de la Federación, 15 de Diciembre 1995.

y recaudación de las contribuciones federales que hasta esta fecha ejercido por la Subsecretaría de Ingresos, que tendrá por objeto recaudar los impuestos federales y otros conceptos destinados a cubrir los gastos previstos en el presupuesto de egresos de la Federación, para lo cual gozará de autonomía técnica para dictar sus resoluciones.

El propósito fundamental de esta actividad fue con el objeto de configurar una organización especializada, conformada por personal altamente calificado, cuya actividad redundará en la optimización de los procesos recaudatorios y en el mejoramiento del servicio y atención a los contribuyentes.

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) nace como una respuesta a demandas y necesidades que surgen de la propia dinámica económica y social del país, y se enmarca en la tendencia mundial orientada a modernizar y fortalecer las administraciones tributarias, como herramientas para que la actividad de recaudación de impuestos se realice de manera eficaz y eficiente y, ante todo, en un marco de justicia y equidad contributiva.

### **2.6.1 Naturaleza jurídica**

El Servicio de Administración Tributaria está creado mediante una ley aprobada por el Congreso de la Unión y contenida en un decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995.

Según la Ley que lo crea, el Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal, y con las atribuciones de determinación y recaudación de las contribuciones federales.

El Servicio de Administración Tributaria, cuenta con autonomía en los aspectos técnicos sustantivos, en la gestión interna de sus asuntos y en materia presupuestal, de tal forma que pueda responder con agilidad, capacidad y oportunidad a la dinámica que las circunstancias actuales del país exigen.

Cabe mencionar algunas diferencias, entre los órganos desconcentrados y los organismos descentralizados:

En primer término, los *órganos desconcentrados* son la forma en que las dependencias de la administración centralizada, prestan servicios o desarrollan acciones en distintas regiones del territorio del país. Los órganos desconcentrados pueden ejercer su acción en ciertas áreas del país bien en todo el territorio nacional, como es el caso del Servicio de Administración Tributaria.

El autor Andrés Serra Rojas menciona que una de las características de un órgano desconcentrado, es que “que tiene un régimen por una ley, un Decreto, un acuerdo del Ejecutivo Federal o el régimen general de una Secretaría de Estado, aunque puede operarse en otras entidades”<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Serra Rojas Andrés, “Derecho Administrativo”, Ed. Porrúa, México 1988, pág. 520

La creación de un órgano desconcentrado se da por ley o decreto del Ejecutivo Federal y si bien poseen un grado muy avanzado de autonomía técnica, al estar en posibilidad de dictar resoluciones que afectan los intereses de los particulares, su dependencia presupuestal y jerárquica a una Secretaría los hace organismos centralizados.

El órgano desconcentrado no tiene personalidad jurídica propia, se trata de un grupo de funcionarios a los que se les encomienda una función específica. En tal, virtud, tampoco tiene patrimonio propio. Los fondos económicos que requiere para el desempeño de sus funciones provienen de los que se asigna a la Secretaría de la cual depende.

El patrimonio del SAT está integrado por los recursos financieros y materiales, así como los del presupuesto que la SCHCP tenía asignado a la Subsecretaría de Ingresos. Adicionalmente, el SAT recibe recursos en proporción a los esfuerzos de productividad y eficiencia.

### **Órgano descentralizado**

Por otro lado, los organismos descentralizados son entes dotados de personalidad jurídica y de recursos técnicos y financieros que forman parte de la administración pública paraestatal, no de la centralizada como los desconcentrados, y surgen ante la necesidad del Estado de prestar ciertos servicios públicos que resulta imposible satisfacer por sí misma a la administración pública centralizada.

El Servicio de Administración Tributaria, desempeña una actividad estratégica del Estado consistente en la determinación, liquidación y recaudación de contribuciones y de sus accesorios para el financiamiento del gasto público. Al respecto, debemos señalar que de acuerdo con el cuarto párrafo del artículo 28 constitucional son actividades estratégicas, entre otras, correos, petróleo, electricidad, ferrocarriles, así como las actividades que expresamente señalen las leyes.

#### **2.6.2 Marco legal del Servicio de Administración Tributaria**

Como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el Servicio de Administración Tributaria, tiene su sustento en las siguientes disposiciones:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- La Ley orgánica de la Administración Pública Federal
- La Ley del Servicio de Administración Tributaria
- EL Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria

#### **La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

“La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos

Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación<sup>14</sup>.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y la Secretaría de Estado y Departamento Administrativo”.

### **Ley orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 17 señala que:**

“Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos podrán contar con organismos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”<sup>15</sup>.

El artículo 31 de este ordenamiento establece las atribuciones que tiene encomendadas la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### **El Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria**

Por su parte en el artículo 1º. EL Servicio de Administración Tributaria, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene a su cargo el ejercicio de las facultades y el despacho de los asuntos que le encomiendan la Ley del Servicio de Administración Tributaria y los distintos ordenamientos legales aplicables, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República y los programas especiales y asuntos que el Secretario de Hacienda y Crédito Público le encomiende ejecutar y coordinar en las materias de su competencia.

#### **2.6.3 Objeto, atribuciones y estructura**

Responsabilidad (Objeto) del SAT (Artículo reformado a partir del 13 de junio del 2003)

El Servicio de Administración Tributaria tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones, y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.<sup>16</sup>

#### **Atribuciones del SAT**

El Servicio de Administración Tributaria tendrá las siguientes atribuciones.

- Recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo a la legislación aplicable;
- Dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la unidad de apoyo para la inspección fiscal y aduanera;
- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;

<sup>14</sup> Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>15</sup> Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

<sup>16</sup> Artículo 2º de la Ley del Servicio de Administración Tributaria. Artículo reformado el 13 de Junio del 2003.

- Determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos federales y sus accesorios cuando, conforma a los tratados internacionales de los que México sea parte, estas atribuciones deban ser ejercidas por las autoridades fiscales y aduaneras del orden federal;
- Ejercer aquellas que, en materia de coordinación fiscal, correspondan a la administración tributaria;
- 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;
- Participar en la negociación de los tratados internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal en las materias fiscal y aduaneras, así como para celebrar acuerdos interinstitucionales en el ámbito de su competencia;
- Proporcionar, bajo el principio de reciprocidad, la asistencia que le soliciten instancias supervisoras y reguladoras de otros países con las cuales se tengan firmados acuerdos o formen parte de convenciones internacionales de las que México sea parte, para lo cual, en ejercicio de sus facultades de vigilancia, podrá recabar respecto de los contribuyentes y terceros con ellos relacionados, la información y documentación que sea objeto de solicitud;
- Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en las materias fiscal y aduanera;
- Localizar y listar a los contribuyentes con el objeto de ampliar y mantener actualizado el registro respectivo;
- Allegarse de 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. Se entenderá como política de administración tributaria y aduanera el conjunto de acciones dirigidas a recaudar eficientemente las contribuciones federales y los aprovechamientos que la legislación fiscal establece, así como combatir la evasión y elusión fiscales, ampliar la base de contribuyentes y facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes.
- Diseñar, administrar y operar la base de datos para el sistema fiscal y aduanera, proporcionado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los datos estadísticos suficientes que permitan elaborar de manera completa los informes que en materia de recaudación federal y fiscalización debe rendir el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión.
- Contribuir con datos oportunos, ciertos y verificables al diseño de la política tributaria.
- Emitir las disposiciones de carácter general necesarias para el ejercicio eficaz de sus facultades, así como para la aplicación de las leyes, tratados y disposiciones que con base en ella se expidan.
- Emitir los marbetes y los precintos que los contribuyentes deban utilizar cuando las leyes fiscales los obliguen, y

- Las demás que sean necesarias para llevar acabo las previstas en esta ley, su reglamento interior y demás disposiciones jurídicas aplicables.<sup>17</sup>

## **Estructura**

En cuanto a su estructura organizacional, la propia ley establece que el Servicio de Administración Tributaria estará integrado por:

- I. Junta de Gobierno;
- II. Jefe, y ( reformado el 13 de junio del 2003 )
- III. Las unidades administrativas que establezca su reglamento interior

La Junta de Gobierno del Servicio de Administración Tributaria se integrará por:

- El Secretario de Hacienda y Crédito Público y tres consejeros designados por él de entre los empleados superiores de Hacienda. El Secretaria de Hacienda y Crédito Público presidirá la Junta de Gobierno y podrá ser suplido por otro empleado superior de Hacienda que sea distinto de los designados para integrar la Junta Gobierno y;
- Tres consejeros independientes, designados por el Presidente de la República, dos de estos a propuesta de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales a que hace referencia la Ley de Coordinación Fiscal.

La Junta de Gobierno tendrá las atribuciones siguientes:

- Opinar y coadyuvar con las autoridades competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la elaboración de las medidas de política fiscal y aduanera necesarias para la formulación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, así como llevar acabo los programas especiales y los asuntos que el propio Secretario de Hacienda y Crédito Público del encomiende ejecutar y coordinar en esas materias;
- Someter a la consideración de las autoridades competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su opinión sobre los proyectos de iniciativas de ley, decretos, acuerdos, órdenes, resoluciones administrativas y disposiciones de carácter general que en las materias fiscal y aduanera corresponda expedir o promover a la propia Secretaría;
- Aprobar los programas y presupuestos del Servicio de Administración Tributaria, así como sus modificaciones, en los términos de la legislación aplicable y de acuerdo con los lineamientos previstos en el artículo 5to fracción IV;
- Aprobar la estructura orgánica básica del Servicio de Administración Tributaria y las modificaciones que proceden a la misma, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, así como el anteproyecto de Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria y sus modificaciones correspondientes;
- Examinar y, en su caso, aprobar los informes generales y especiales que someta a su consideración el Presidente del Servicio de Administración Tributaria;

---

<sup>17</sup> Artículo 7 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

- Estudiar y, en su caso, aprobar todas aquellas medidas que, a propuesta del Presidente del Servicio de Administración Tributaria, incrementen la eficiencia en la operación de la administración tributaria y en el servicio de orientación al contribuyente para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, y
- Aprobar el programa anual de mejora continua y establecer y dar seguimiento a las metas relativas a aumentar la eficiencia en la administración tributaria y mejorar la calidad del servicio a los contribuyentes.
- El programa anual de mejora continua deberá contener indicadores de desempeño para medir lo siguiente:
  - El incremento en la recaudación por mejoras en la administración tributaria
  - El incremento en la recaudación por aumentos en la base de contribuyentes.
  - El incremento en la recaudación por combate a la evasión de impuestos.
  - El incremento en la recaudación por una mejor percepción de la efectividad del Servicio de Administración Tributaria por parte de los contribuyentes.
  - La disminución del costo de operación por peso recaudado.
  - La disminución del costo de cumplimiento reobligaciones por parte de los contribuyentes.
  - La disminución del tiempo de cumplimiento de obligaciones por parte de los contribuyentes.
- Analizar las propuestas sobre mejora continua que incluyan los aspectos relacionados con la disminución de los costos de recaudación, la lucha contra la evasión, la elusión, el contrabando y la corrupción, la mejor atención al contribuyente, la seguridad jurídica de la recaudación y del contribuyente, la rentabilidad de la fiscalización y la simplificación administrativa y reducción de los costos de cumplimiento, que sean elaboradas por las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria .
- Proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como responsable de la política de ingresos, los cambios a la legislación pertinentes para la mejora continua de la administración tributaria.
- Las demás que sean necesarias para llevara cabo las previstas en esta ley, su reglamento interior y demás disposiciones jurídicas aplicables.

### **Atribuciones del Jefe del SAT**

El Presidente del Servicio de Administración Tributaria tendrá las siguientes atribuciones:

- Administrar y representar legalmente al Servicio de Administración Tributaria, tanto en cu carácter de autoridad fiscal, como de órgano desconcentrado, con la suma de facultades generales y especiales que, en su caso, requiera conforme a la legislación aplicable;
- Dirigir, supervisar y coordinar el desarrollo de las actividades de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria;
- Expedir disposiciones administrativas necesarias para aplicar eficientemente la legislación fiscal y aduanera, haciendo del conocimiento de la Junta de Gobierno aquellas que considere de especial relevancia;
- Presentar a la Junta de Gobierno para su consideración y, en su caso, aprobación, los programas y anteproyectos presupuestales, el anteproyecto del reglamento

interior y sus modificaciones, el manual de organización general, los manuales de procedimientos y los de servicio público;

- Informar a la Junta de Gobierno, anualmente o cuando ésta se lo solicite, sobre las labores de las unidades administrativas a su cargo y el ejercicio del presupuesto de egresos asignado al Servicio de Administración Tributaria;
- Fungir como enlace entre el Servicio de Administración Tributaria y las administraciones públicas federal, estatales y municipales, en los asuntos vinculados con las materias fiscal, de coordinación fiscal y aduanera;
- Participar en la negociación de los tratados internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal en las materias fiscal y aduanera;
- Suscribir acuerdos interinstitucionales de cooperación técnica y administrativa en las materias fiscal y aduanera, y
- Aquellas que le ordene o, en su caso, delegue, la Junta de Gobierno y las demás que sean necesarias para llevar a cabo las previstas en esta ley, su reglamento interior y demás disposiciones jurídicas aplicables.

### Estructura del Servicio de Administración Tributaria

#### Esquema 2



## **2.6.4 Estrategias implementadas por el Servicio de Administración Tributaria para incrementar la recaudación fiscal.**

### **Proyecto Plataforma**

El Proyecto Plataforma es una de las más grandes iniciativas que se ha propuesto consolidar el Servicio de Administración Tributaria buscando las mejores formas y condiciones para operar, cumplir con los objetivos establecidos y acercarse en una forma simplificada con el contribuyente.

El proyecto plataforma busca realizar más eficientemente los procesos de recaudación, estableciendo mejores mecanismos de relación con los contribuyentes, facilitándoles los trámites que deben realizar en el SAT.

El Proyecto plataforma pone especial atención en aquellos instrumentos electrónicos en los que, aprovechando las posibilidades de la tecnología, se pueda simplificar y hacer más fácil el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Los objetivos del Proyecto Plataforma se alinean perfectamente con los objetivos del SAT:

1. Facilitar y motivar el cumplimiento voluntario.
2. Combatir la evasión, el contrabando y la informalidad.
3. Eficientizar la Administración Tributaria.
4. Contar con una organización integrada que sea reconocida por su capacidad, ética y compromiso.

Uno de los principales objetivos del Proyecto Plataforma, es dotar al Servicio de Administración Tributaria, que posibilite el cumplimiento voluntario y oportuno de las obligaciones y el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, así como elevar el nivel de control y seguimiento de quienes no lo hacen. Todo esto para lograr un aumento en los niveles de recaudación.

Otro de los objetivos es apoyar la transformación del SAT mediante la integración de sus proyectos alrededor de un ciclo tributario, que armonice el trabajo y permita aprovechar mejor las capacidades y el talento de todos, con el apoyo de tecnología de punta.

El alcance del Proyecto Plataforma es analizar los procesos dentro del ciclo tributario para rediseñarlos, adaptando las mejores prácticas y experiencias internacionales aplicables, minimizando costos de operación y constituyendo mecanismos eficaces de atención y administración.

El Proyecto Plataforma esta compuesto por nueve componentes que dan consistencia al ciclo tributario:

1. Identificación del contribuyente
2. Diseño de servicios
3. Servicios al Contribuyente
4. Cuenta Tributaria
5. Registro contable
6. Cobranza

7. Inteligencia tributaria
8. Inspecciones
9. Administración general y servicios

Los beneficios del Proyecto Plataforma son:

Para el contribuyente:

- Facilitar el cumplimiento de sus obligaciones, simplificando los trámites y ampliando los canales para otorgar servicios.
- Acceso a la información y a los servicios por medios electrónicos.
- Estado de cuenta con información de su situación fiscal.
- Servicios acordes a sus necesidades.

Para la Administración Tributaria:

- Integrar información confiable que requieren los usuarios para apoyar la toma de decisiones a nivel operativo y estratégico.
- Controlar y dar servicio mediante una cuenta tributaria única por contribuyente.
- Mejorar la eficacia de las acciones de control al cuantificar los riesgos de incumplimiento, evasión y fraude.
- Controlar, mediante una cuenta corriente, los saldos de los contribuyentes con el fisco para su cobro o devolución.

## **Tarjeta Tributaria**

La Tarjeta Electrónica o Tarjeta Tributaria es una herramienta del Esquema de Pagos Electrónicos para las personas físicas con menores ingresos. Su objetivo es poder realizar las declaraciones de impuestos de manera ágil y segura, con lo que además se evitan errores y se ahorran tiempos en la captura, ya que no se tienen que utilizar los formatos que se llenaban anteriormente. Por otra parte, se garantiza que el pago se acredite directamente en la cuenta fiscal del contribuyente.

Esta tarjeta contiene los datos de identificación fiscal del contribuyente, un código de barras y una banda magnética, así como un número que corresponde al sexto dígito numérico del RFC, con el cual se determinan los días adicionales para hacer el pago después del día 17 del mes.

Cómo se obtiene la Tarjeta Electrónica (Tarjeta Tributaria)

En el caso de contribuyentes que se inscriban en el Registro Federal de Contribuyentes, el SAT emitirá la Tarjeta Tributaria para las personas que puedan realizar pagos por ventanilla bancaria, y les será entregada de manera gratuita en el Módulo de Asistencia del SAT que les corresponda.

Esta tarjeta podrá ser utilizada por las siguientes personas para hacer los pagos provisionales o los definitivos ante los bancos autorizados, o bien, para presentar las declaraciones en ceros ante los Módulos de Asistencia del SAT en los casos que proceda:

- ❑ Las personas físicas con actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, de pesca, silvícola o de auto transporte, que en el año inmediato anterior hayan obtenido ingresos hasta por \$1'750,000.00.
- ❑ Las personas físicas con actividades profesionales, o de arrendamiento de inmuebles, entre otras, que hayan tenido ingresos en el año anterior hasta por \$300,000.00.
- ❑ Las personas físicas que inicien estas actividades y que estimen que sus ingresos en el año no excederán de las cantidades mencionadas.
- ❑ No obstante lo anterior, los citados contribuyentes también tienen la opción de hacer sus pagos a través de Internet, ingresando en los portales de los bancos, o presentar las declaraciones en ceros en el portal del SAT.

Para efectuar el pago de los impuestos en las ventanillas de las instituciones bancarias autorizadas, debe usted seguir el siguiente procedimiento:

- ✓ Antes de acudir a la sucursal bancaria, es necesario que determine correctamente el monto de cada impuesto a pagar, y en su caso el importe de la actualización y recargos por cada impuesto, o bien, o en su caso, el saldo a favor.
- ✓ Para facilitar a usted y al cajero del banco la transacción, anote el monto de impuestos a pagar, y en su caso la actualización y recargos en la “Hoja de ayuda” (la puede conseguir en el portal de Internet del SAT o en los módulos de Asistencia al Contribuyente en todo el país).
- ✓ Cuando haya determinado el monto de impuestos a pagar y llenado la “Hoja de ayuda”, acuda al banco autorizado de su preferencia; entregue al cajero su Tarjeta Tributaria, la “Hoja de ayuda” y el medio de pago (podrá usted pagar en efectivo, cheque personal del mismo banco o vía transferencia de fondos).
- ✓ El cajero capturará los datos tomados de la “Hoja de ayuda” y recibirá la cantidad a pagar.
- ✓ Al finalizar la operación, el cajero le devolverá su Tarjeta Tributaria, imprimirá y le entregará el “Recibo bancario de pago de contribuciones federales”, que contiene un resumen de las transacciones realizadas y un sello digital que permite autenticar la operación realizada.
- ✓ Conserve el “Recibo bancario de pago de contribuciones federales”, ya que es el único documento con el que usted puede comprobar el pago de sus impuestos.

Si en la declaración le resultó impuesto a pagar, saldo a favor o en ceros, deberá acudir a las sucursales bancarias autorizadas o a los Módulos de Asistencia al Contribuyente del SAT, de acuerdo con lo siguiente:

Las declaraciones se deben presentar en los bancos cuando:

- Contengan impuesto a pagar.
- Tengan saldo a favor.
- Contengan saldo en ceros, derivado de compensaciones, estímulos o crédito al salario.

Estos pagos pueden ser: normales, complementarios o de corrección fiscal.

Las declaraciones se presentan en los Módulos de Asistencia al Contribuyente del SAT cuando:

La declaración resulte en ceros (sin impuesto a cargo ni saldo a favor). En este caso se deben señalar las razones de esta circunstancia y sólo se presentará la primera declaración del ejercicio, hasta en tanto no resulte impuesto a pagar, o saldo a favor, y no varíen las razones citadas.

Declaraciones complementarias en ceros (sin impuesto a cargo ni saldo a favor), mediante las que se corrijan datos relativos a RFC, nombre, periodo de pago, o bien, se corrijan cantidades.

Días adicionales para efectuar los pagos con la Tarjeta Tributaria

Los pagos y las declaraciones deberán presentarse a más tardar el día 17 del mes siguiente o del período al que corresponda el pago; sin embargo, como una ventaja adicional del esquema de pagos electrónicos, el plazo se amplía desde uno hasta cinco días hábiles adicionales de acuerdo con el número que aparece en la parte superior derecha de su Tarjeta Tributaria -correspondiente al sexto dígito numérico del Registro Federal de Contribuyentes- y de acuerdo con el siguiente calendario:

Sexto dígito numérico Fecha límite de pago

- 1, 2 Día 17 más un día hábil
- 3, 4 Día 17 más dos días hábiles
- 5, 6 Día 17 más tres días hábiles
- 7, 8 Día 17 más cuatro días hábiles
- 9, 0 Día 17 más cinco días hábiles

### **Borrón y Cuenta Nueva**

El Programa de Borrón y Cuenta Nueva consistió en aumentar el cumplimiento voluntario, con la finalidad de que el contribuyente se acercara a cumplir de forma espontánea sus obligaciones fiscales. El programa busca también que el contribuyente que optó por este beneficio, no falle en la declaración de los siguientes ejercicios.

Este programa consiste en que los contribuyentes deberán declarar correctamente el ejercicio fiscal al año 2000. Quienes así lo hagan no requerirán ya corregir los cuatro ejercicios anteriores.

Lo anterior está condicionado a que el contribuyente siga declarando correctamente, es decir, este beneficio se puede mantener si se declaran correctamente los ejercicios correspondientes a 2001, 2002, 2003 y 2004, ya que si en alguno de éstos se detectan irregularidades, la autoridad fiscal podrá liquidar los ejercicios anteriores, aun cuando provisionalmente hayan sido protegidos con la declaración correcta del ejercicio posterior.

Es importante señalar, que el beneficio no limita las facultades que tiene la autoridad fiscal para determinar contribuciones de ejercicios anteriores al 2000, entre otros, en los siguientes casos:

Tratándose de la revisión de dictámenes sobre estados financieros formulados por contador público registrado, cuando la revisión se inicie antes de septiembre de 2001.

Cuando la autoridad inicie sus facultades de comprobación antes de abril de 2001.

Cuando en cualquiera de los ejercicios de 2000 a 2005, no se hubiere presentado declaración del ejercicio de alguna contribución, o bien, se haya incurrido en alguna irregularidad como puede ser: no efectuar el pago de la participación de los trabajadores en las utilidades (PTU); efectuar compensaciones o acreditamientos improcedentes; omitir en más del 3% el pago de contribuciones, ya sea por adeudo propio o por las que se debieron retener, así como obtener devoluciones improcedentes por más del 3 % de las contribuciones declaradas; omitir o proporcionar información equivocada sobre el valor de los actos o actividades que se realizan en cada Estado cuando se tengan establecimientos en los mismos (en más del 3% de las cantidades que debieron proporcionarse en la información, así como no solicitar su inscripción al RFC, o no presentar el aviso de cambio de domicilio, salvo presentación en forma espontánea).

No se podrán beneficiar con esta medida, las siguientes personas, entre otras:

- Empresas que consolidan para efectos fiscales.
- Quienes celebran operaciones con partes relacionadas residentes en el extranjero.
- Instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, almacenes generales de depósito, administradoras de fondos para el retiro, arrendadoras financieras, casas de bolsa, casas de cambio, empresas de factoraje financiero y sociedades financieras de objeto limitado.

Este beneficio tampoco será aplicable cuando la autoridad determine contribuciones, en los siguientes casos, entre otros:

- Tratándose de aportaciones de seguridad social.
- Aquéllas que se causen en la importación de bienes.
- Los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos.
- Cuando la determinación de la contribución derive de: omisión de ingresos provenientes del extranjero o no se acepten las deducciones de gastos o inversiones realizadas en el extranjero.
- Por el ejercicio de liquidación.
- Por el ejercicio por el que se hubiera presentado aviso para dictaminar estados financieros y el dictamen no se haya presentado oportunamente.

A los que se encuentren en cualquiera de los siguientes supuestos:

- La omisión de ingresos provenientes del extranjero o del rechazo de deducciones de gastos o inversiones efectuadas en el extranjero.
- Cuando se realicen pagos extemporáneos para la creación o incremento de reservas de pasivos o cuando los pagos que correspondan se efectúen en ejercicios posteriores a aquel en que se hizo la deducción.
- Cuando se amorticen pérdidas en el ejercicio respecto del cual se ejercen las facultades de comprobación, inclusive en los ejercicios en que se incurrió en las mismas, así como en los ejercicios en los que se hubiera determinado el impuesto

al activo cuya devolución se hubiera obtenido en el ejercicio respecto del cual se ejercen dichas facultades.

- Cuando se trate de contribuyentes del sistema financiero.
- Cuando se trate del ejercicio de liquidación.
- Cuando por el ejercicio se hubiera presentado el aviso para dictaminar para efectos fiscales los estados financieros y el dictamen no se presente oportunamente.
- Cuando se consolide para efectos fiscales.
- Cuando existan observaciones en los dictámenes hechas por el contador público autorizado por ejercicios anteriores al 2000.
- Cuando se trate de contribuyentes que celebren operaciones con partes relacionadas residentes en el extranjero.

### **Programa de Actualización del Registro**

Uno de los principales problemas que enfrenta la base de datos del Registro Federal de Contribuyentes es que un 39.5% de los contribuyentes no se encuentran en el domicilio fiscal que señala dicha base, y esto se atribuye principalmente a varias razones: cambio de domicilio, cierre de negocios, fallecimientos, domicilios no localizados, etc.

Para ello el Servicio de Administración Tributaria (SAT) inició un programa denominado "Programa de Actualización del Registro Federal del Contribuyente", con la finalidad de contar con un padrón de contribuyentes confiable y actualizado.

El PAR es una iniciativa estratégica del SAT, que responde a la demanda de la sociedad para que se actualice y amplíe la base de contribuyentes, lo que permitirá:

- Mejorar la atención y servicio a los contribuyentes
- Una recaudación más eficiente y equitativa
- Mayores beneficios para todos

### **Objetivos**

- Brindar facilidades a los contribuyentes para que tramiten o actualicen su RFC
- Inscribir a las personas que perciben un ingreso por la actividad económica que desarrollan, de acuerdo a su régimen fiscal
- Actualizar los datos de los contribuyentes inscritos, tales como: nombre o razón social, fecha de nacimiento o de constitución, representante legal, actividad principal y aumento y/o disminución de obligaciones

- Identificar y actualizar cambios de domicilio, suspensión o reanudación de actividades, apertura y/o cierre de sucursal, establecimiento, local, puesto fijo, semifijo o almacén no reportados al SAT
- Registrar el nombre comercial y actividades económicas adicionales a la principal para contar con mayores elementos que permitan el seguimiento de los datos del contribuyente.

De esta manera el Programa de Actualización del Registro Federal del Contribuyente tiene la misión de convertirse en un programa facilitador para que de manera sencilla y ágil los contribuyentes revisen, actualicen sus datos, verifiquen sus obligaciones fiscales y, en su caso, se inscriban aquellos contribuyentes que no están registrados.

#### Cobertura y calidad

El RFC es un sistema dinámico, ya que de manera constante ocurren movimientos en él: inscripciones, cambios de denominación o razón social, cambios de domicilio, aumento o disminución de obligaciones, apertura y cierre de establecimientos, entre otros. Es por ello que es un reto y prioridad para el SAT mantenerlo al día.

Diversos estudios realizados para medir la cobertura y calidad del Registro Federal de Contribuyentes, demuestran la urgencia de mantener un padrón actualizado, ya que:

- Un porcentaje significativo de contribuyentes no son localizados en el domicilio registrado en el RFC: 39.5%

Entre las principales causas destacan:

- Cambio de domicilio
  - Cierre de negocios
  - Fallecimientos
  - Domicilios no localizados
  - Contribuyentes a quien nadie conoce
- Un alto porcentaje de los contribuyentes no está inscrito en el RFC: 43.5%
- Este conjunto se concentra principalmente en los siguientes sectores económicos:
- Comercio al por menor
  - Transporte de carga y pasajeros
  - Servicios personales
  - Arrendadores
  - Manufacturas en menor medida
- Hay contribuyentes activos cuyas obligaciones no concuerdan con las señaladas en los registros del SAT
  - Existen contribuyentes que presentaron al SAT avisos de suspensión o cancelación de actividades y se encuentran operando

- Existen contribuyentes identificados como activos que ya no están operando  
**Fuente:** Estudios realizados en 2003 para medir la cobertura y la calidad del RFC

### **PAR cumplimiento voluntario**

El Programa de Actualización del Registro Federal de Contribuyentes, **PAR**, comenzó sus actividades en 2004, a través de la promoción en todo el país del Programa de Cumplimiento Voluntario de las obligaciones fiscales, mediante la realización de:

- Reuniones con asociaciones de comerciantes, industriales y prestadores de servicios
- Asesoría directa y personalizada al contribuyente en los módulos del SAT
- Talleres fiscales y pláticas de orientación
- Formación de tutores fiscales
- Campañas de sensibilización e información en medios masivos
- Información y orientación a través de línea telefónica (01 800 837 47 28) y correo electrónico ([asisnet@sat.gob.mx](mailto:asisnet@sat.gob.mx))

Asimismo, se han realizado las siguientes acciones para impulsar el PAR en las entidades y municipios del país:

- Firma de convenios con municipios para exigir el RFC en la realización de trámites
- Reuniones con las entidades federativas para analizar y convenir el alcance del PAR y encontrar puntos de apoyo para facilitar la obtención de resultados: cruces de información, colaboración equitativa y continuidad en el mantenimiento de la calidad de la información, realización de operativos especiales de actualización y registro de contribuyentes, entre otras

El PAR ha incorporado acciones especiales para cumplir sus objetivos:

### **Cruces de bases de datos**

El cruce de las bases de datos del SAT con los datos proporcionados por terceros permite a la Institución un mayor conocimiento del contribuyente en cuanto a su identificación, ubicación y situación fiscal. Ello favorece el envío de correspondencia diferenciada, según el caso de cada contribuyente registrado en el RFC. Asimismo, la riqueza de las bases de datos externas al SAT -nacionales, estatales y locales- permite identificar a contribuyentes no inscritos.

Como resultado del cruce de bases de datos, el PAR se enviaron cartas invitación personalizadas a los contribuyentes inscritos para que actualicen sus datos en el RFC. Asimismo, recibirán la carta del PAR las personas aún no inscritas para que aprovechen las facilidades del PAR y tramiten su RFC

## **Operativos dirigidos**

Con base en la respuesta que se obtenga a partir de las cartas invitación personalizada, así como de los análisis espaciales y sectoriales, el PAR llevará a cabo operativos dirigidos en zonas geográficas y sectores económicos específicos para continuar con la actualización del RFC

Ventajas al inscribirse al RFC

- Se evitan abusos o extorsiones al estar regularizado
- Se tiene la posibilidad de acceder a financiamientos al acreditar su nivel de ingresos
- Se puede realizar cualquier trámite en los que se requiera el RFC
- Se pueden solicitar facturas o comprobantes que muestren la procedencia de las mercancías
- Se pueden obtener permisos y licencias de funcionamiento para la apertura de negocios

El PAR fundamento legal

El PAR se lleva a cabo con fundamento en el artículo quinto transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para 2005, y los artículos 27, décimo primer párrafo; 33, Fracción III, y 69 del Código Fiscal de la Federación.

## **Firma Electrónica Avanzada**

Uno de los problemas de las empresas es la pérdida de tiempo y altos costos que genera el pago de impuestos, por el ello, el Servicio de Administración Tributaria implementó un nuevo programa que consiste en un nuevo sistema que es el de Firma Electrónica Avanzada.

La firma electrónica avanzada son datos adjuntos a un mensaje electrónico. Esta firma permite encriptar información para que sea recibida de forma íntegra y segura a través de Internet. Su propósito es identificar al emisor del mensaje como autor legítimo de este, tal como si se tratara de una firma autógrafa.

Este conjunto de datos asociados a un mensaje permite asegurar la identidad del firmante y la integridad del mensaje original.

Este sistema funciona gracias a la criptografía de clave pública, es decir, por medio de la encriptación basada en el uso de un par de llaves (pública y privada) que cumplen lo siguiente:

- La llave privada sólo es conocida por el usuario y no se comparte.
- La llave pública se comparte con todos aquellos que quieran comunicarse de forma segura con el propietario de la llave privada.

Cualquier persona física o moral puede obtener esta firma utilizando aplicaciones computacionales que cumplan con estándares del SAT, sin embargo, para que una firma electrónica avanzada sea válida, esta debe ser expedida junto con un certificado digital que es pieza clave para identificar al usuario de una firma digital.

La firma electrónica avanzada viene a sustituir la firma autógrafa del firmante, cuando se trate de documentos digitales y tiene los mismos efectos y alcances de la firma autógrafa. Esta permite validar que la información contenida es un documento, fue emitida y consentida por la persona a la que pertenece dicha firma.

Sirve para garantizar la integridad y autoría del documento al permitir su verificación mediante el método de revisión al documento original con la clave pública del autor.

Otorga certeza en recepción de documentos ya que cuando los contribuyentes remitan un documento digital a las autoridades fiscales, recibirán el acuse de recibo que contenga el sello digital que acredite que el documento fue recibido por la autoridad correspondiente, identificando a la dependencia que recibió el documento y se presumirá salvo prueba en contrario, que el documento fue recibido en la fecha y hora que se consignan en el acuse de recibo mencionado.

Las personas físicas y morales que se encuentren en el padrón del Registro Federal de Contribuyentes.

- La Firma Electrónica Avanzada sirve para poder utilizar y expedir facturas fiscales electrónicas.
- Ahorro en insumos y demás gastos administrativos, al reducir el uso del papel
- Posibilidad de presentar avisos a través de Internet
- Consulta de situación fiscal del contribuyente a través de Internet
- Los documentos firmados electrónicamente tienen las mismas funcionalidades y garantías que un documento físico.
- Gracias a sus características de no repudio y autenticidad se le brindará mayor certeza jurídica a los contribuyentes en sus transacciones.
- Envío de información fiscal de relevancia mediante boletines vía correo o buzón electrónico.

El valor de este nuevo sistema será el mismo que el de un documento físico, no perderá garantías ni funcionalidades y servirá, entre otras cosas, para expedir facturas electrónicas que gozarán de un sello de autenticidad para evitar fraudes o malos manejos de información del contribuyente.

Con este nuevo sistema, se tendrá un avance real en materia de control de las obligaciones tributarias del contribuyente, ahorro en lo que viene siendo los trámites ante las autoridades y seguridad jurídica por parte del contribuyente, de que la información que se envíe al SAT no sea alterada de alguna forma.

## **Grandes Contribuyentes**

En México, con el propósito de controlar las actividades de los grandes contribuyentes de manera integral, como parte de la estrategia general de fortalecimiento de la Administración tributaria, se creó la Administración General de Grandes Contribuyentes.

El 3 de diciembre de 1999 se publicó en el Reglamento del SAT (RISAT), la creación de la Administración General de Grandes Contribuyentes (AGGC) que incorpora a tres administraciones que son:

- ❑ Administración Especial de Auditoría Fiscal
- ❑ Administración Especial Jurídica
- ❑ Administración Especial de Recaudación

Actualmente, los contribuyentes se clasifican en grandes contribuyentes cuando en el penúltimo ejercicio fiscal declarado su ingresos acumulables son mayores a 2,434 millones de pesos o el valor del activo del ejercicio es mayor a 57.7 millones de pesos o la suma de sus impuestos federales (ISR, IVA, IA, IEPS) es mayor a 28.8 millones de pesos. En este caso, se les llama Grandes Contribuyentes Diversos.

Otros Contribuyentes se clasifican en grandes contribuyentes por su actividad:

- a) Sector Gobierno (exceptuando municipios)
- b) Sector Financiero
- c) Empresas que Consolidan Fiscalmente
- d) Residentes en el Extranjero

Asimismo, la AGGC es competente respecto de cualquier contribuyente en materia de:

- Precios de transferencia
- Verificaciones de origen de mercancías importadas al amparo de tratados comerciales
- Intercambio de información con autoridades fiscales extranjeras
- Interpretación y aplicación de tratados internacionales fiscales
- Entre otras.

La AGGC atiende a los grandes contribuyentes a través de sus Administraciones Centrales y Locales. Las Administraciones Centrales están clasificadas en base a las actividades sustantivas: Recaudación, Programación (selección de contribuyentes), Fiscalización (por segmentos: consolidación, sector financiero y diversos, sector gobierno, Auditoría internacional y precios de transferencia) y Jurídico (Jurídico, Jurídico Internacional y Normatividad, y de lo contencioso).

## **Programa de Civismo Fiscal**

En la actualidad existe una percepción negativa sobre el pago y la administración de los impuestos. En este sentido la sociedad percibe una falta de credibilidad tanto en el manejo y administración de los impuestos, como en las instituciones públicas. Estos son algunos de los factores que impiden que la ciudadanía reflexione sobre la importancia del

cumplimiento de las obligaciones fiscales, ocasionando una baja recaudación fiscal, evasión fiscal, crecimiento de la economía informal, etc.

El programa de civismo fiscal está conceptualizado como un proceso integral que implica la realización de actividades con instituciones educativas, con el fin de preparar a ciudadanos consientes y mejor capacitados para cumplir responsablemente con sus obligaciones fiscales y así aumentar una cultura de pagar impuestos.

El programa de civismo fiscal se perfila en el sector educativo, consiste en llevar a cabo actividades de formación de valores en los estudiantes, y abarca desde la educación básica hasta la educación superior. En su primera etapa, organizado por niveles educativos, desde la educación primaria hasta la educación profesional.

En esta etapa sería mediante la colaboración con las diferentes instituciones educativas para la formación de ciudadanos que respondan a las necesidades de la nación planeado por etapas:

- ❑ Incorporación de materiales fiscales para los últimos grados de todos los niveles escolares, ello por su posible incorporación al sector laboral.
- ❑ Los grados escolares son: sexto grado de primaria, el tercer grado de secundaria, último grado de bachillerato y los últimos grados de universidad.

La segunda etapa son acciones pensadas en atender a los diversos grupos de la sociedad: padres de familia, cámaras, asociaciones, agrupaciones, etc.

La tercera vertiente está diseñada para apoyar a los contribuyentes activos con servicios sencillos e información oportuna y veraz.

A su vez, la planeación del Programa, en una segunda etapa, prevé la realización de actividades dirigidas a aquellos sectores de la población que no se pueden captar en los espacios educativos. En este sentido, nos referimos a agrupaciones, asociaciones civiles, sindicatos, etcétera.

En una tercera etapa, el programa pretende, como un complemento integral de las vertientes anteriores, fomentar actitudes y competencias cívicas al interior de la Administración Tributaria, a efecto de lograr un cambio en la visión y confianza en los contribuyentes.

### **Módulos de Atención Integral al Contribuyente (MAIC's)**

Dentro de las facultades que le son conferidas al Administración General de Asistencia al Contribuyente, conforme al artículo 33 del Código Fiscal de la Federación, Art. 13 fracción X del reglamento interior del servicio de administración tributaria modificado el 3 de mayo del 2005; y artículo 2º de la ley del Servicio de Administración Tributaria; entre otras, la de prestar a los contribuyentes los servicios de asistencia y orientación gratuita en el cumplimiento de las obligaciones fiscales y la de diseñar los programas de difusión entre el público en general sobre la recepción de los trámites fiscales en diferentes puntos del territorio nacional.

Anteriormente los servicios antes señalados, se ofrecían al contribuyente en lugares diferentes, ya que Jurídica de Ingresos atendía al contribuyente en instalaciones que

estaban en ubicaciones distintas a las que tenía la Administración de Recaudación, lo que ocasionaba molestias al tener que acudir a recibir orientación en un lugar y realizar los tramites en otro diferente.

Derivado de lo anterior, la Administración General Jurídica de Ingresos y la Administración General de Recaudación, con el propósito de facilitar al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y el ejercicio de sus derechos ante las autoridades fiscales en todo el país, en 1995 proceden a unificar los servicios al público con la siguiente finalidad:

- Concentrar en sólo lugar los servicios que demanda el contribuyente, siguiendo un modelo de organización diseñado conjuntamente entre las áreas competentes, de tal manera que los servicios que perciban como productos de una sola institución.
- Establecer una sola unidad funcional y de servicio, incluyendo todo lo necesario para que los contribuyentes no tengan que acudir a diversas instancias de la propia Administración Tributaria, en la realización de sus trámites.
- Procurar a los contribuyentes certeza jurídica, disminuirle las cargas administrativas producto del cumplimiento de las obligaciones fiscales, procurarle economía y poner a su alcance los medios para ejercer sus derechos.
- Fomentar y promocionar el cumplimiento voluntario y oportuno en los contribuyentes mediante la oferta de servicios integrados de manera congruente con una infraestructura eficiente, funcional y accesible.
- Atender las disposiciones y políticas contenidas en el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal.

Por lo que en una prueba piloto se ponen en funcionamiento tres nuevas unidades de servicios integrados en Guadalajara, Puebla y Distrito Federal, mismos que son llamados “Módulos de Orientación y Trámites Fiscales Unificados” para que posteriormente se conviertan en “Módulos de Atención Integral al Contribuyente” derivado de los procesos de reingeniería, integrando así las áreas de Recaudación y Jurídica de Ingresos en un solo espacio y adicionado algunos servicios complementarios que permitieron un mejor cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

Un Módulo de Atención Integral al Contribuyente es un espacio de atención al contribuyente, en el que se concentran los servicios básicos y las actividades de asistencia técnica (información y orientación fiscal especializada), a fin de que los contribuyentes puedan cumplir oportunamente con sus obligaciones fiscales y ejercer sus derechos ante las autoridades tributarias.

Su principal objetivo es llevar a mayor número de contribuyentes hasta su localidad, los servicios básicos que requieren para cumplir voluntaria y oportunamente con sus obligaciones fiscales, para que estos de igual forma, ejerzan sus derechos ante las autoridades fiscales, así como poner a su alcance todos los medios informativos, técnicos y de asistencia de manera integrada.

## Capítulo III Retos del Servicio de Administración Tributaria

### 3.1 La crisis de 1995

Los cambios estructurales realizados por el gobierno mexicano en los últimos 20 años, se orientaron a permitir que el mercado se convirtiera en el mecanismo mediante el cual se asignaran los recursos productivos y se definiera el rumbo del crecimiento económico del país.

Durante los primeros meses de 1994, los mercados internacionales registraron cambios que afectaron a los mercados emergentes, como el alza de la tasa de interés estadounidense, la recuperación económica europea, la crisis turca y el surgimiento de elementos de incertidumbre en los mercados mexicano y chino. El incremento del rédito en Estados Unidos puso fin a un decenio de tasas descendentes, lo que afectó la inversión en títulos de renta fija. La recuperación europea reabsorbió capital de otras partes del mundo. Los cambios en los mercados afectaron sobretudo las operaciones con bonos y las de corto plazo<sup>1</sup>.

Durante 1994 la economía mexicana experimentó choques que complicaron el manejo de la política económica. Desde el punto de vista externo, la política monetaria restrictiva aplicada en Estados Unidos se tradujo en un incremento de las tasas de interés nominal y real y en presiones para incrementar las tasas de interés en México. Sin embargo, los eventos políticos internos fueron más importantes. Estos choques se tradujeron en un incremento en el “riesgo cambiario” y dificultaron el manejo de la política económica sobre todo por las presiones cambiarias que generaron<sup>2</sup>.

Finalmente, el 19 de diciembre de 1994, el gobierno mexicano informó que se ampliaba la banda de flotación del peso respecto del dólar ante la creciente demanda de dólares con el fin de frenar su salida, pero al no lograrse tal objetivo, se anunció el 22 de diciembre que el Banco de México dejaría de intervenir en el mercado cambiario y que la paridad se fijaría por el libre juego de la oferta y demanda.

La crisis financiera que estalló el 22 de diciembre de 1994 afectó a la sociedad mexicana en todos los ámbitos y niveles, a la economía y a la política, al gobierno, empresarios, obreros y campesinos, a los partidos políticos etc.

Entre las causas fundamentales de la crisis financiera, la de mayor peso fue la disminución del ahorro interno y el incremento del consumo que registró la economía por más de una década. El aumento en el gasto se manifestó en un creciente déficit en la cuenta corriente que se financió con capital externo, principalmente de corto plazo.

Entre los factores que influyeron en la caída del ahorro interno, destaca la apreciación del tipo de cambio real. La apreciación real de la paridad estimuló el aumento del consumo e inhibió el ahorro. A su vez, la amplia disponibilidad de crédito, si bien contribuyó a que las empresas financiaran su gasto en inversión, se tradujo en un aumento de la capacidad de

---

<sup>1</sup> “La Crisis mexicana y el nuevo entorno internacional” Revista de Comercio Exterior Vol. 45 Núm. 11, Noviembre de 1995. pág. 870

<sup>2</sup> “Política Económica para una Transición Sexenal Estable” Revista Grupo Financiero Bancomer, Junio, 1999

compra en detrimento del ahorro, y provocó un gasto a nivel nacional muy superior al valor del Producto Interno Bruto<sup>3</sup>.

El rápido aumento de las compras al exterior provocó la ampliación del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, que empezó a crecer en forma alarmante y que fue casi de 25 mil millones de dólares en 1992; 23 mil millones de dólares en 1993, y se calcula cercano a 28 mil millones de dólares en 1994. Cifra esta última equivalente al 8% del PIB calculado para el año pasado.<sup>4</sup> **Cuadro 1**

<b>Saldo en la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos (Déficit como porcentaje del PIB)</b>	
<b>Año</b>	<b>Déficit</b>
1988	-1.4
1989	-2.8
1990	-3.0
1991	-5.2
1992	-7.5
1993	-6.5
1994	-7.6

Fuente: Criterios Generales de Política Económica, 1995

En virtud de la magnitud del desequilibrio acumulado, el déficit en cuenta corriente ya no pudo ser financiado mediante recursos externos. Además el problema se agudizó por el aumento de las tasas de interés en los mercados internacionales, que provocó un cambio en los flujos de inversión mundiales hacia las economías industrializadas y a otros mercados emergentes que ofrecían una mejor relación riesgo rendimiento.

El colapso de 1994 fue producto de la sobre exposición de la economía nacional a las modalidades más inestables y especulativas de la inversión interna, en proporciones que rebasan ampliamente las reservas de divisas y medios de control de que disponía el país. Esta situación se tornó en crisis cambiaria cuando los inversionistas extranjeros de corto plazo comenzaron a cambiar pesos por dólares como resultado de los factores políticos (la insurrección chiapaneca, el asesinato de Colosio, etc), de la magnitud del déficit comercial, del cambio en la coyuntura financiera internacional y de la reducción de la rentabilidad, medida en dólares, de los títulos de crédito<sup>5</sup>.

Por eso cuando Estados Unidos subió la tasa de interés y otros países de Latinoamérica empezaron a ofrecer mayores rendimientos, esos capitales “golondrinos” comenzaron a abandonar el país. Tan solo en el mes de diciembre salieron de la Bolsa de Valores Mexicana casi 33 mil millones de dólares<sup>6</sup>.

Ante la menor captación de recursos externos, surgió la percepción de los inversionistas nacionales y extranjeros de que había aumentado el riesgo cambiario del país. Para

<sup>3</sup> Criterios Generales de Política Económica 1996

<sup>4</sup> Revista Foro Económico. “Crisis en la Economía mexicana”. La crisis mexicana, pág. 20

<sup>5</sup> Revista de Comercio Exterior. “La Crisis mexicana y el nuevo entorno internacional” Vol. 45 Núm. 11, Noviembre de 1995. pág. 870

<sup>6</sup> El Financiero, Sábado 14 de Enero 1995.

retener las divisas, el gobierno decidió emitir una creciente deuda pública de TESOBONOS con rendimientos en dólares y a plazos muy cortos.

El hecho de que la mayor parte de los recursos foráneos que llegaron a México a lo largo del sexenio Salinista se ubicaban en cartera y no fueron a la inversión directa, permite concluir que los inversionistas extranjeros, pese a la verdad oficial, nunca tuvieron gran confianza en el modelo neoliberal. Vinieron sí, pero atraídos por las elevadas tasas de interés que se les ofrecía<sup>7</sup>.

Desafortunadamente, la presencia de nuevos acontecimientos políticos adversos en los últimos meses de 1994 generó una creciente especulación contra la moneda nacional. La fuga de capitales, en un contexto de agotamiento virtual de las reservas internacionales, desembocó a finales de diciembre en la devaluación del peso. Así a partir del 22 de diciembre de 1994 se aplica un régimen cambiario de libre flotación.

Todo lo anterior tipifica la existencia de una crisis cambiaria (de insuficiencia de divisas para responder a la demanda de los capitales que deseaban abandonar el país) que impuso la devaluación obligada de la moneda nacional y derivó en una crisis financiera y posteriormente productiva, a partir del efecto de la devaluación en el nivel de precios y la tasa de interés<sup>8</sup>.

La devaluación se hizo inminente cuando las reservas internacionales, en poder del Banco de México, bajaron a niveles considerados como peligrosos. La fuga de capitales del mercado bursátil, que se inició en Abril con la muerte de Luis Donald Colosio, ocasionó que la reserva internacional, que en marzo de 1994 era de 30.5 mil millones de dólares, sumara poco más de 14 mil millones de dólares en Octubre y se redujera a 6 mil millones de dólares en diciembre de ese año.

Una de las primeras consecuencias de toda la devaluación, por supuesto, es el inicio de un proceso inflacionario que perjudica más a los receptores de sueldos y salarios, así como a los que menos tienen. Asimismo, la deuda contratada en dólares experimenta un crecimiento en pesos que la hace onerosa. Además, el ritmo de crecimiento de la economía sufre un severo quebranto y la recesión se hace inminente. Se contrata nueva deuda para cumplir con los compromisos de pago del servicio de los créditos externos y los acreedores llegan a exigir la aceptación de condiciones que van más allá de lo económico<sup>9</sup>.

---

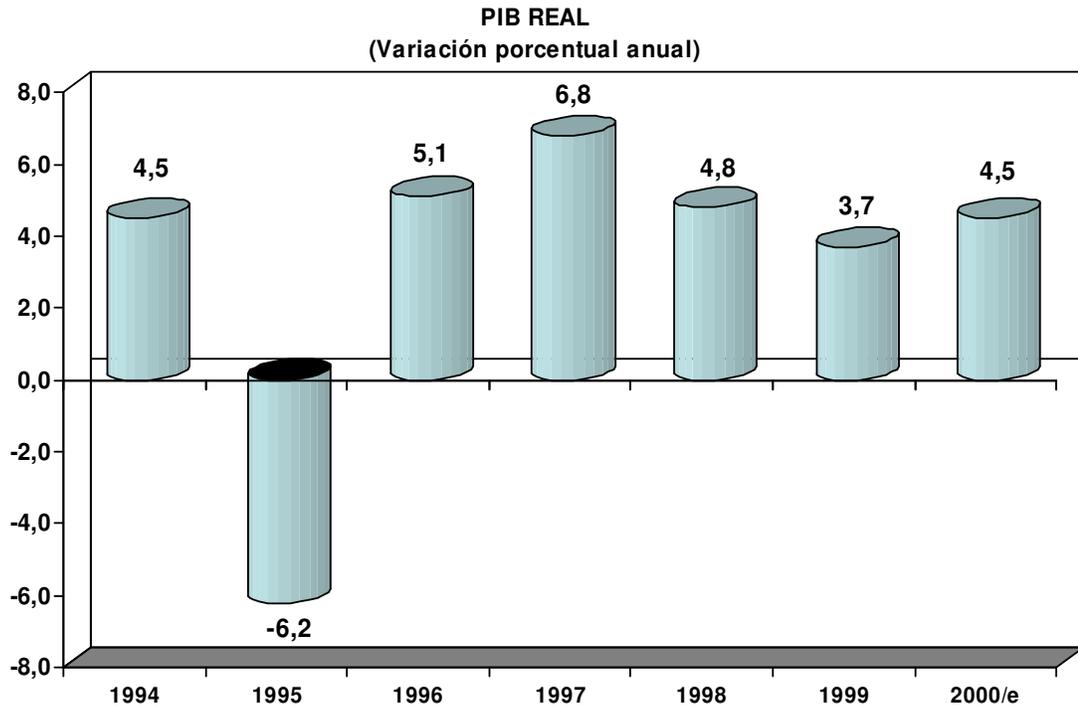
<sup>7</sup> Revista Foro Económico. “Crisis en la Economía mexicana”. La crisis mexicana, pág. 21

<sup>8</sup> “La Crisis mexicana y el nuevo entorno internacional” Revista de Comercio Exterior Vol. 45 Núm. 11, Noviembre de 1995. Pág. 871

<sup>9</sup> Revista Foro Económico. “Crisis en la Economía mexicana”, pág. 21

**Grafica 3**

**Producto Interno Bruto Real en México, 1994-2000**



e/Estimado en Criterios Generales de Política Económica  
Fuente: INEGI

La devaluación del peso y el alza en las tasas de interés hicieron que las familias y empresas con créditos, enfrentaran un aumento sustancial en el servicio de su deuda. Esto se reflejó en una menor disponibilidad de recursos para ser destinados al consumo y a la inversión. Además, el aumento en las tasas de interés internas ocasionó el encarecimiento del crédito para financiar capital de trabajo, incidiendo negativamente sobre la capacidad de producción de las empresas<sup>10</sup>.

A partir de marzo de 1995, el crack cambiario y financiero cedió su lugar a una crisis inflacionaria, productiva y social, al trasladarse el costo de la devaluación al aparato productivo y a los consumidores, así como a la política gubernamental (restricción fiscal y monetaria). El más grave y profundo de estos aspectos es el social, por sus efectos en el empleo, la cartera vencida de los bancos, la pequeña empresa y el salario real.

La severa contracción del producto experimentada en 1995 (ver gráfica anterior) se tradujo en una dramática reducción de los ingresos tributarios. Durante los años previos a la crisis de 1994, los ingresos tributarios alcanzaron un nivel superior a 11% del PIB. En particular, en 1994 la recaudación de los dos impuestos más importantes, el ISR y el IVA, ascendió a 5.13% y 2.71% del PIB respectivamente<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Criterios Generales de Política Económica para 1996.

<sup>11</sup> INDETEC Revista Trimestral Fiscal, Número 78, Marzo de 2004.

Sin embargo, a raíz de la crisis de 1995, la recaudación experimentó una caída que en términos proporcionales fue superior a la contracción del PIB. Los ingresos tributarios se redujeron en 23%; en términos del PIB, pasaron de 11.29 a 9.27%<sup>12</sup>.

### Cuadro 2

#### Recaudación Federal

(Porcentaje del PIB)

Año	Tributarios			No Tributarios	Total
	Totales	ISR	IVA		
1992	11.26	5.15	2.71	4.76	16.02
1993	11.40	5.51	2.64	4.03	15.43
1994	11.29	5.13	2.71	4.21	15.5
1995	9.27	4.01	2.82	5.98	15.25
1996	8.88	3.82	2.83	6.55	15.43

Fuente: Servicio de Administración Tributaria

El presidente de la república Ernesto Zedillo Ponce de León, anunció el 29 de diciembre de 1994 el inicio del Programa de Emergencia Económica para los primeros días de enero, cuyos tres objetivos principales serán: reducir el déficit en la cuenta corriente; crear las condiciones para una pronta y sana recuperación, y hacer que el efecto inflacionario de la devaluación sea lo más reducido y breve posible<sup>13</sup>.

Para hacer frente a esta situación, se puso en marcha un programa económico que tuvo los siguientes objetivos<sup>14</sup>:

- Evitar la quiebra del sistema financiero y el desmantelamiento del aparato productivo.
- Reestructurar el perfil de la deuda para reducir la vulnerabilidad de la economía y estabilizar los mercados financieros.
- Contener los efectos inflacionarios de la devaluación, evitando caer en un espiral precios-tipo de cambio.
- Procurar un ajuste ordenado de la cuenta corriente.
- Mitigar los efectos de la crisis sobre el empleo
- Sentar las bases para una pronta recuperación.

Las medidas de política económica instrumentadas en materia de política fiscal, para lograr estos objetivos fueron<sup>15</sup>:

- Ante la necesidad de reducir la dependencia del ahorro del exterior y procurar un ajuste ordenado de la cuenta corriente, durante 1995 fue necesario fortalecer el ahorro público. En este sentido, el fortalecimiento de

<sup>12</sup> Ídem

<sup>13</sup> “El Financiero” Viernes 30 de diciembre de 1994.

<sup>14</sup> Criterios Generales de Política Económica para 1996.

<sup>15</sup> Ídem

las finanzas públicas a través de un balance superavitario evitó mayores presiones sobre los mercados financieros. Además, dicho fortalecimiento ha impedido que las finanzas públicas se conviertan en una fuente de presión al alza en las tasas de interés.

- Es importante subrayar que la estricta conducción de la política fiscal contribuyó a que el ajuste en la cuenta corriente se realizara de manera ordenada, de tal modo que el ajuste se diera principalmente por el aumento de las exportaciones y una reducción moderada de las importaciones. De no haberse actuado así, la cuenta corriente se habría ajustado de cualquier forma, pero con un costo aún mayor sobre la planta productiva.

## **Precios y Salarios**

Uno de los objetivos prioritarios de la estrategia económica durante 1995, fue el rápido abatimiento de la inflación, apoyado en una política monetaria prudente y la disciplina en el manejo de las finanzas públicas. La tasa de inflación en 1995 ascendió a 51.97%, mientras que el Índice Nacional de Precios Productor (INPP) acumuló un incremento de 59.36%, porcentaje superior en 50.29% al observado el año anterior.

## **Sector Externo**

En 1995 se observó un ajuste rápido y ordenado de la cuenta corriente, caracterizado por una reversión del déficit de la balanza comercial, lo que respondió al incremento de las exportaciones y, en menor medida, a una contracción de las adquisiciones de bienes del exterior. Por su parte, la disminución de las importaciones respondió a la depreciación del tipo de cambio y a la caída de la demanda interna.

En 1995 la balanza comercial registró un superávit de 7 mil 347.5 millones de dólares, cifra que contrasta con el déficit de 18 mil 463.7 millones de dólares observado en el mismo periodo de 1994. Cabe señalar que la mejoría en el balance comercial se explica en un 73.4% por el aumento de las exportaciones.

Por lo que respecta a las exportaciones totales, éstas presentaron en 1995 una tasa de crecimiento anual de 31.1%, cifra superior en 13.8% a la registrada en 1994. Por lo que concierne a las importaciones, en 1995 mostraron una trayectoria decreciente, al registrar las importaciones totales una caída de 8.7% anual.

## **Finanzas Públicas**

Durante 1995, la conducción de las finanzas públicas se orientó a incrementar el ahorro público con objeto de reducir en menor tiempo posible los efectos inflacionarios de la devaluación y contribuir a la corrección del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos sin presionar los mercados de fondos preestables.

Además, se realizaron adecuaciones tributarias para mejorar el ingreso disponible de las familias y la liquidez de las empresas, al gravar sólo el componente real de los intereses por créditos al consumo y disminuir el periodo de las devoluciones de impuestos.

## Ingresos Presupuestales

Durante 1995, los ingresos presupuestales del sector público se ubicaron en 420 mil 440 millones de nuevos pesos, lo que significó una reducción real de 3.8% en el año. Del total de ingresos presupuestales, los petroleros representaron el 35.4% y se incrementaron en un 21.1% real, mientras que los ingresos no petroleros absorbieron el 64.6% y registraron una reducción real de 13.5%. Los ingresos petroleros ascendieron a 148 mil 926 millones de nuevos pesos, lo que significó un aumento real de 21.1% con relación al mismo periodo del año anterior. El incremento en la recaudación petrolera se explica por el aumento en el precio promedio de exportación del crudo mexicano y por el efecto de la depreciación del tipo de cambio sobre el valor de las exportaciones en moneda nacional.

Los ingresos no petroleros fueron de 271 mil 514 millones de nuevos pesos, lo que significó una caída real anual de 13.5%. Del total, el 67.5% correspondió a la recaudación del Gobierno Federal y el 32.5% a los organismos y empresas controladas presupuestalmente.

### Cuadro 3

#### INGRESOS DEL SECTOR PRESUPUESTAL

(Millones de nuevos pesos)

Concepto	Enero-Diciembre		Var.	Composición (%)	
	1994	1995 p_/_	% real	1994	1995
Ingreso total	323,716.9	420,440.0	-3.8	100.0	100.0
Petroleros	91,073.7	148,926.1	21.1	28.1	35.4
Pemex	32,409.3	48,898.5	11.8	10.0	11.6
Gobierno Federal	58,664.4	100,027.6	26.3	18.1	23.8
No petroleros	232,643.2	271,513.9	-13.5	71.9	64.6
Gobierno Federal	156,636.8	183,167.4	-13.4	48.4	43.6
Tributarios	132,685.0	143,580.2	-19.7	41.0	34.2
No tributarios	23,951.8	39,317.2	21.6	7.4	9.4
Organismos y empresas	76,006.4	88,346.5	-13.9	23.5	21.0

p\_/\_Cifras preliminares

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Los ingresos del Gobierno Federal presentaron una caída real de 13.4%, derivada del decremento real de 19.7% de los ingresos tributarios. La evolución de estos ingresos fue resultado de la contracción de la actividad económica, el efecto de las medidas fiscales aprobadas en diciembre de 1994 y en el PARAUSEE, así como de las medidas fiscales orientadas a mejorar la liquidez de las empresas y el ingreso disponible de las familias, que se aplicaron a partir del segundo semestre del año.

Los ingresos propios de los organismos y empresas bajo control presupuestal directo distintos de PEMEX mostraron una caída real de 13.9%, por el efecto de la menor actividad económica en las cuotas a la seguridad social, que disminuyeron 20.4% real, así como en los ingresos obtenidos por la comercialización de bienes y servicios, que fueron menores en 15.2% real.

### **3.2 La evolución de la recaudación fiscal 1997-2006**

Los ingresos públicos son el instrumento principal para la gestión gubernamental y el gasto público representa la prestación de los servicios públicos. Los ingresos públicos se integran por recursos federales, locales y municipales recaudados así como los recursos provenientes de financiamiento, endeudamiento y empréstitos.

El sustento jurídico de la recaudación fiscal descansa en el artículo 73 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que dentro de las facultades que tiene el Congreso de la Unión esta la de “imponer las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto”; y en su artículo 31 fracción IV de la Constitución, establece la obligación de todo ciudadano de “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como de los estados y municipios en que residan, de manera proporcional y equitativa de que dispongan las leyes”.

El gobierno obtiene ingresos de distintas fuentes aunque la principal es la recaudación de impuestos. A través de la imposición o recolección de impuestos, el gobierno tiene la capacidad de transferir recursos de unos individuos, sectores, regional y ramas de la economía a otras.

La política tributaria es el mecanismo más poderoso con que cuenta el Estado para influir en la asignación de recursos y la distribución del ingreso y la riqueza.

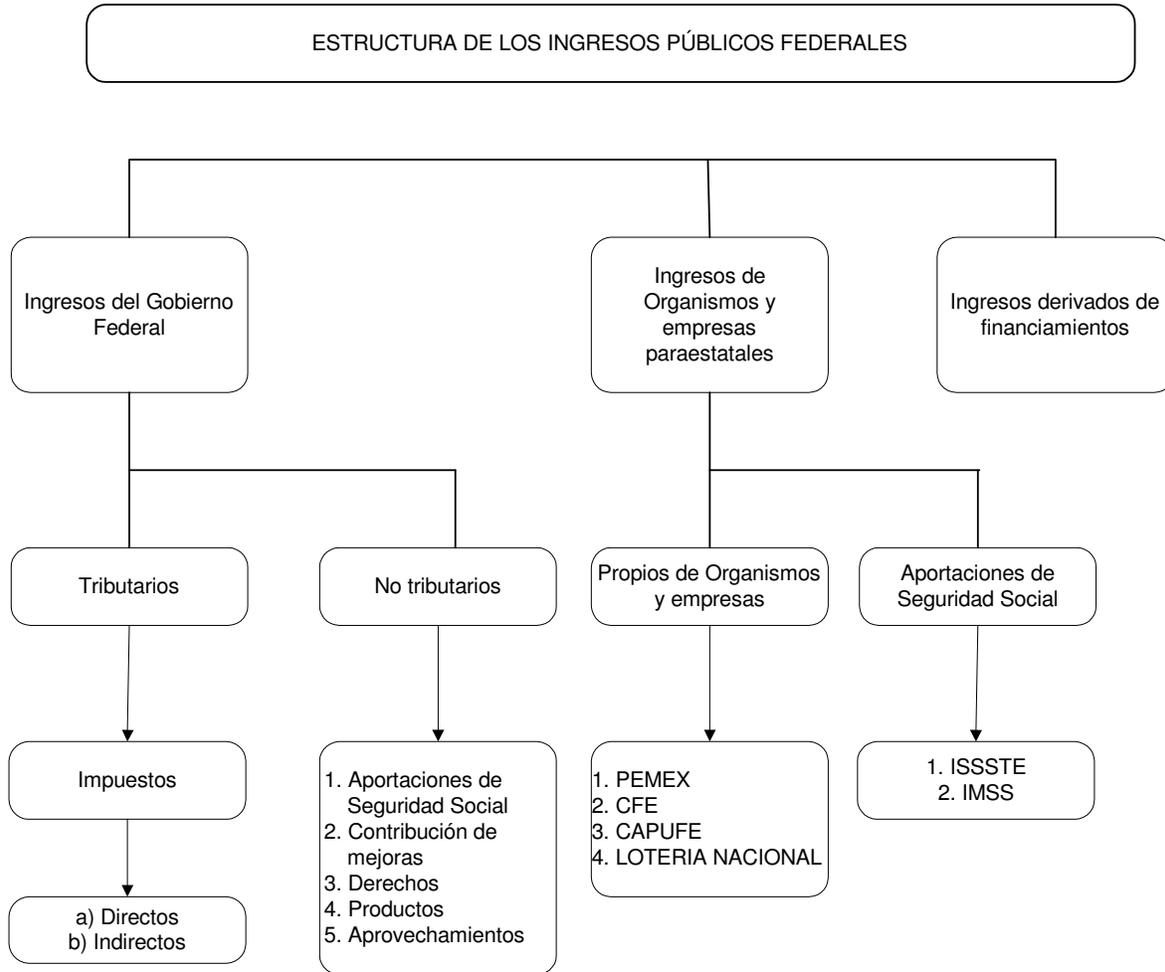
Los Ingresos tributarios provienen de manera exclusiva de la relación jurídico fiscal. Es decir, se trata de aportaciones económicas de los gobernados que, por imperativos constitucionales y legales, se ven forzados a sacrificar una parte proporcional de sus ingresos, utilidades o rendimientos para contribuir a los gastos públicos.

Los ingresos fiscales son aquellos que se derivan de las leyes impositivas, los cuales tiene como objeto recaudar ingresos para financiar y realizar actividades de competencia federal, tales como:

- Prever la defensa nacional
- Proveer el orden jurídico de las transacciones económicas
- Otorgar educación y salud a la población en general
- Alentar a las dependencias que enajenan bienes o prestan servicios
- Cubrir gastos de operación, conservación, mantenimiento e inversión en las entidades.

Los ingresos que percibe el Gobierno Federal quedan establecidos anualmente en la Ley de Ingresos de la Federación, que propone el Gobierno Federal con aprobación del Congreso de la Unión, en igual forma los Estados emiten sus propias leyes de ingresos. A fin de lograr una fácil comprensión del origen de los ingresos de la Federación, a continuación se presenta un cuadro que concentra los diversos conceptos de ingreso del Gobierno Federal.

### Esquema 3



**Fuente:** Cuadro sinóptico basado en la Ley de Ingresos de la Federación 2004

La relación impuestos/PIB es un indicador que muestra la importancia del Estado en la economía de un país, así como el papel del sistema fiscal en el financiamiento de los servicios públicos y en la redistribución de los ingresos.

Los ingresos públicos se clasifican generalmente en dos grandes rubros<sup>16</sup>:

- 1.- Los ingresos propios y ordinarios: Los ingresos que provienen en forma regular de las fuentes normales del Estado.
- 2.- Ingresos ajenos o extraordinarios: Ingresos percibidos por financiamiento o endeudamiento.

A su vez los ingresos ordinarios se dividen en dos clases:

- Ingresos corrientes: Ingresos propios de la actividad estatal.
- Ingresos de capital: Ingresos provenientes de la realización del patrimonio del Estado.

Los ingresos corrientes se clasifican en dos grupos:

- Ingresos tributarios o impuestos: Ingresos coercitivos, unilaterales y generales.
- Ingresos no tributarios: Ingresos que tienen contraprestación.

Los ingresos tributarios también se dividen en impuestos directos o que gravan el ingreso e impuestos indirectos que gravan el consumo.

Los ingresos no tributarios se clasifican en derechos, productos, aprovechamientos entre otros.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 2 establece que “Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribución de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera”:

**Impuestos:** Son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

**Aportaciones de Seguridad Social:** Son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en la materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

**Contribución de mejoras:** Son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

**Derechos:** Son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, es este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos.

---

<sup>16</sup> Arriaga Conchas Enrique, “Finanzas públicas de México”, Instituto Politécnico Nacional, México, 1996.

También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

En su artículo 3 establece que “son Aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.”

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

Una de las características del sistema fiscal mexicano, es que en los últimos años los niveles de recaudación han sido insuficientes, mostrando así su incapacidad para proveer de los recursos suficientes para soportar un adecuado programa de gasto público.

En el periodo 1997-2006, los ingresos tributarios han sido en promedio de 10.6% con respecto al PIB como lo muestra la gráfica 1; en este sentido México grava como porcentaje del PIB una proporción más baja que otros países con similar nivel de ingresos. Comparado con países de la OCDE, la tributación es más baja, a este bajo nivel de captación hay que agregar la enorme dependencia de los ingresos petroleros. (Ver gráfica 2)

Entre los factores que destacan y muestran la debilidad fiscal de nuestro sistema impositivo son: exenciones fiscales amplias, insuficiente calidad y cantidad en la provisión de los bienes y servicios públicos, importancia creciente de la economía informal, excesiva dependencia de los ingresos petroleros, significativos niveles de evasión y elusión fiscales, fallas administrativas, lagunas legales y finalmente factores políticos.

El sistema impositivo mexicano presenta en la actualidad, una serie de características que se manifiestan como limitantes de la actividad económica tales como la complejidad del sistema, lo reducido de la base gravable de los principales impuestos y las elevadas tasas prevalecientes, éstas implican que un amplio segmento de causantes se mantengan al margen del padrón. Se generan casos de subsidios para ciertos sectores y cargas muy elevadas para otros y altos costos de supervisión y cumplimiento.

Otro factor relevante que explica la baja recaudación en México, es la poca disposición al pago voluntario de los impuestos ya que es originada por la insuficiente cantidad y calidad de los servicios públicos que deriva a su vez una baja captación. Además, la existencia de la percepción de un sistema inequitativo, es decir, aquel que establece en la ley un trato fiscal distinto entre contribuyentes con similar capacidad contributiva, o más grave aún, que otorgue un trato más favorable a aquellos contribuyentes de mayor capacidad de aportación.

## Ingresos Tributarios 1997

Durante 1997, los ingresos presupuestarios ascendieron a 730 mil 441 millones de pesos, lo que significó un crecimiento de 4.3% real con relación a los de 1996. Del total, el 36.6% correspondió a ingresos petroleros y el 63.4% a no petroleros<sup>17</sup>.

Los ingresos petroleros sumaron 267 mil 433 millones de pesos, lo que representó un ligero incremento con relación a los del año anterior. Es importante destacar que la reducción del precio de exportación del petróleo crudo mexicano se compensó con el incremento en el volumen de las ventas internas y de la plataforma de exportación de petróleo crudo<sup>18</sup>.

### Cuadro 4

#### INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO (Millones de pesos)

Concepto	Enero-diciembre		Var. % real	Composición %	
	1996	1997 p./		1996	1997
Total	580,722.0	730,441.3	4.3	100.0	100.0
Petroleros	220,935.2	267,432.7	0.3	38.0	36.6
Pemex	73,353.2	85,809.1	-3.0	12.6	11.7
Gobierno Federal	147,582.0	181,623.6	2.0	25.4	24.9
No petroleros	359,786.8	463,008.6	6.7	62.0	63.4
Gobierno Federal	244,984.0	321,655.8	8.8	42.2	44.0
Tributarios	191,258.5	258,884.8	12.2	32.9	35.4
No tributarios	53,725.5	62,771.0	-3.1	9.3	8.6
Organismos y emp.	114,802.8	141,352.8	2.1	19.8	19.4

p./ Cifras preliminares

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Por su parte, los ingresos no petroleros se ubicaron en 463 mil 9 millones de pesos y registraron un crecimiento real de 6.7 por ciento con relación a los registrados el año anterior. La evolución favorable de estos ingresos se explica, principalmente, por la recaudación tributaria del Gobierno Federal, que registró un crecimiento real de 12.2 por ciento. Sobresale el comportamiento positivo del ISR y del IVA, el cual estuvo determinado por el dinamismo de la actividad económica, las reformas fiscales para mejorar el cumplimiento de los contribuyentes y las medidas de fiscalización<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 1997

<sup>18</sup> Ídem

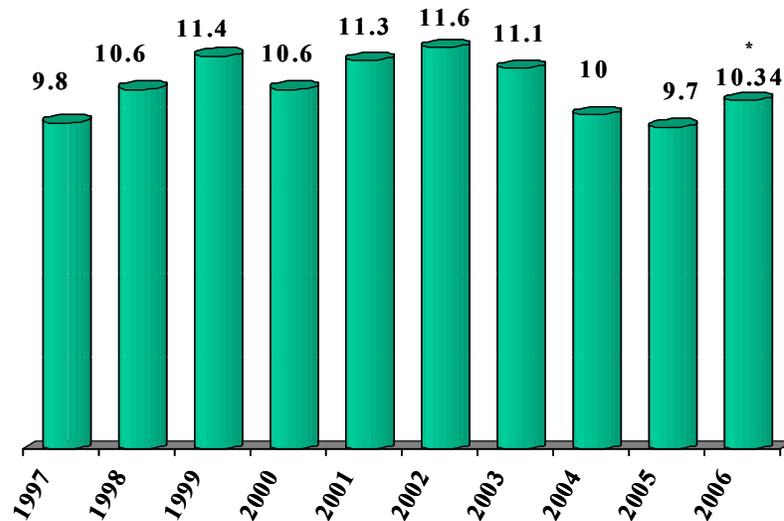
<sup>19</sup> Ídem

Los ingresos tributarios en este periodo representaron 9.8% con respecto al PIB, como se puede apreciar en la gráfica 4.

**Grafica 4 Ingresos Tributarios 1997-2006**

**Ingresos Tributarios**  
Con relación al PIB

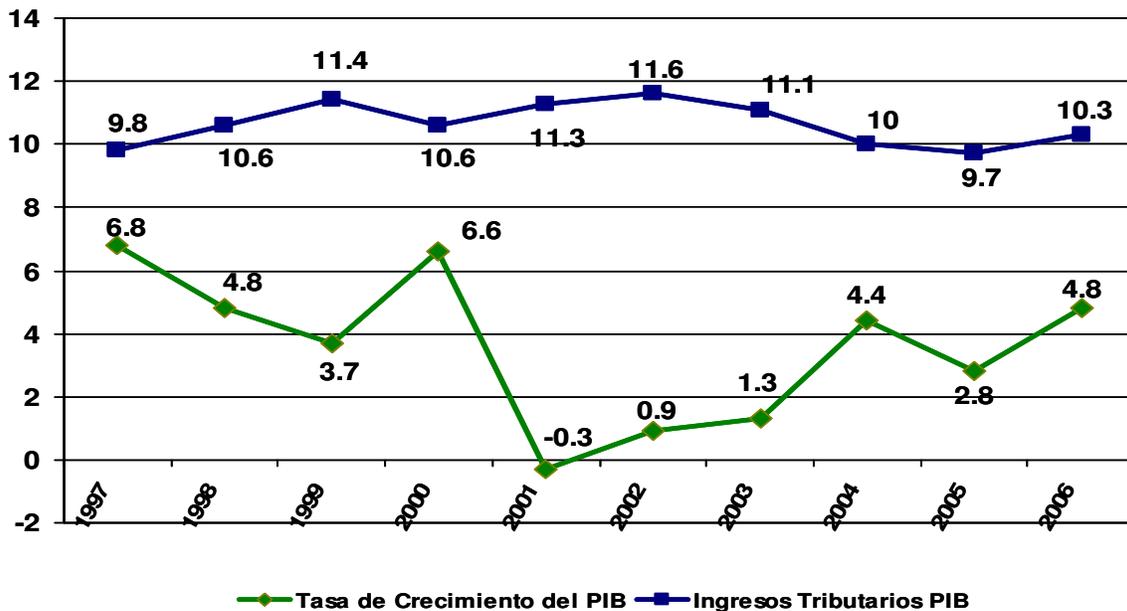
Porcentaje del PIB



Fuente: Cálculos propios con datos de la SHCP e INEGI

\* Se consideran derechos pendientes de cubrir de PEMEX

**Grafica 5 Tasa de crecimiento e ingresos tributarios del PIB, 1997-2006**



Fuente: SHCP

## Ingresos Tributarios 1998

Durante 1998, los ingresos presupuestarios sumaron 779 mil 792 millones de pesos, lo que significó una disminución de 8.1% real con relación a los del año anterior. Del total, el 69.3% correspondió a ingresos del Gobierno Federal y el 30.7% restante a los organismos y empresas bajo control directo presupuestario<sup>20</sup>.

Los ingresos del gobierno federal se ubicaron en 540 mil 185 millones de pesos, nivel inferior en 7.5% real al del año anterior. Dentro de estos ingresos, la recaudación tributaria mostró una evolución favorable, destacando la correspondiente a los impuestos sobre la renta, al valor agregado y especial sobre producción y servicios, que reflejó el crecimiento de la actividad económica y las medidas fiscales dirigidas a fortalecer la recaudación<sup>21</sup>.

### Cuadro 5

#### INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO (Millones de pesos)

Concepto	Enero-diciembre		Var. % real	Composición %	
	1997	1998 p_/		1997	1998
Total	731,991.20	779,792.30	-8.1	100	100
Gobierno Federal	503,554.00	540,184.80	-7.5	68.8	69.3
Tributarios	312,115.30	397,417.40	9.8	42.6	51
No tributarios	191,438.70	142,767.40	-35.7	26.2	18.3
Organismos y empresas	228,437.20	239,607.50	-9.5	31.2	30.7
Pemex	85,040.30	83,390.80	-15.4	11.6	10.7
Otros	143,396.90	156,216.70	-6	19.6	20
Partidas informativas:					
Petroleros	266,520.20	254,139.40	-17.7	36.4	32.6
No petroleros	465,471.10	525,652.90	-2.6	63.6	67.4

p\_/ Cifras preliminares

Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Los ingresos no tributarios fueron inferiores a 35.7% real a los registrados en el año anterior, como resultado de los menores derechos por hidrocarburos pagados por PEMEX, a consecuencia de la contracción del precio internacional del petróleo.

Los organismos y empresas bajo control directo presupuestario registraron ingresos propios por 239 mil 608 millones de pesos, lo que representa una disminución de 9.5%

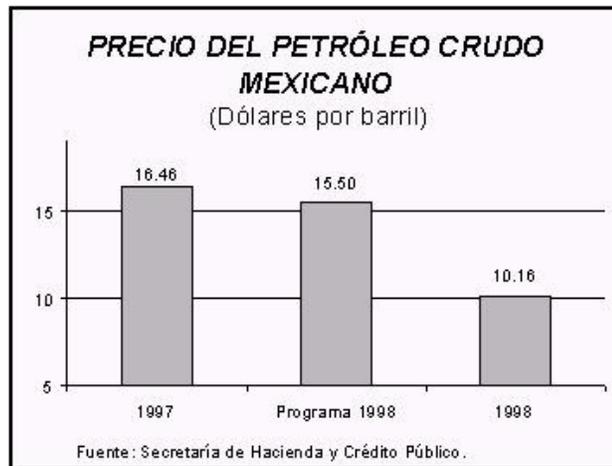
<sup>20</sup> Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 1998

<sup>21</sup> Ídem

real. Esto se explica, principalmente, por los menores ingresos por ventas de PEMEX, asociados a la caída del precio de exportación del petróleo y a la reducción del volumen de crudo exportado; los menores ingresos propios de Ferreonales, a raíz de la desincorporación de diversas líneas ferroviarias, y por una menor captación de cuotas en el IMSS, derivada de la nueva ley del Seguro Social, vigente a partir del 1° de julio de 1997.

Los ingresos petroleros, que comprende los ingresos propios de PEMEX, los derechos por hidrocarburos pagados por dicha entidad al Gobierno Federal y los ingresos tributarios asociados al sector, se ubicaron en 254 mil 139 millones de pesos y representaron el 32.6% del total de los ingresos presupuestarios, es decir 3.8% menos que el año anterior.

**Grafica 6**



Por su parte, los ingresos no petroleros representaron el 67.4% de los ingresos presupuestarios, al sumar, 525 mil 653 millones de pesos. Este monto fue inferior 2.6% real con respecto a los ingresos captados el año anterior.

La fuerte caída de los precios del petróleo en los mercados internacionales desde finales de 1997, hizo evidente que el precio de exportación del crudo mexicano no alcanzaría los 15.5 dólares por barril supuestos originalmente para 1998. De hecho, el precio promedio de la canasta mexicana de exportación de petróleo crudo se ubicó en 10.16 dólares por barril, lo cual implicó una reducción de 38.3 por ciento con respecto al de 1997.

Al respecto, la drástica caída del precio del petróleo provocó una importante reducción en la disponibilidad de recursos para financiar el nivel de gasto aprobado por la H. Cámara de Diputados y, concomitantemente, para asegurar las metas fiscales que apoyaran la continuidad de la recuperación económica. Por ello, el Ejecutivo Federal, con base en el artículo 45 del Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998, realizó tres ajustes al gasto programable en los meses de enero, marzo y julio. Éstos ascendieron a 29 mil 775 millones de pesos, de los cuales 11 mil 360 millones correspondieron al Gobierno Federal, 18 mil 270 millones de pesos a organismos y empresas de control directo presupuestario y 145 millones se ajustaron en los presupuestos del Poder Judicial y del Instituto Federal Electoral por disposición autónoma de éstos.

## Ingresos Tributarios 1999

Durante 1999, los ingresos presupuestarios ascendieron a 954 mil 937 millones de pesos, lo que significó un incremento de 4.6% real con relación al año anterior, debido a una evolución favorable de la recaudación tributaria, en la que se destaca la correspondiente a los impuestos Sobre la Renta (ISR), al Valor Agregado (IVA), y Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), propiciada por las medidas fiscales aplicadas para fortalecer la recaudación y el crecimiento de la actividad económica. También influyeron los mayores ingresos propios de PEMEX y del IMSS<sup>22</sup>.

**Cuadro 6**

### INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO (Millones de pesos)

Concepto	Enero-diciembre		Var. % real	Composición %	
	1998	1999 <sup>p./</sup>		1998	1999
TOTAL	783,046.0	954,937.3	4.6	100.0	100.0
Gobierno Federal	545,175.7	671,345.4	5.6	69.6	70.3
Tributarios	404,225.2	518,377.0	10.0	51.6	54.3
No tributarios	140,950.5	152,968.4	-6.9	18.0	16.0
Organismos y empresas	237,870.2	283,591.9	2.3	30.4	29.7
Pemex	82,066.4	101,461.0	6.0	10.5	10.6
Otros <sup>1./</sup>	155,803.9	182,130.9	0.3	19.9	19.1
Partidas informativas:					
Petroleros	252,990.4	310,396.4	5.2	32.3	32.5
No petroleros	530,055.6	644,541.0	4.3	67.7	67.5

Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

<sup>1./</sup> Excluye las aportaciones del Gobierno Federal al ISSSTE.

<sup>p./</sup> Cifras preliminares.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Durante el ejercicio fiscal de 1999, los ingresos totales del Gobierno Federal sumaron 671 mil 345 millones de pesos, cifra que comparada con los ingresos obtenidos en 1998 representó un incremento de 5.6%, una vez descontada la inflación del periodo. Este crecimiento es resultado de dos efectos que operaron en sentido contrario. Por una lado, los derechos cubiertos por PEMEX registraron una contracción de 12.8% real, respecto a los derechos pagados durante 1998. Por el otro, la dinámica de los ingresos tributarios resultó favorable, al alcanzar en el mismo periodo una tasa de crecimiento real de 10.0%. Destacó la evolución favorable de la recaudación del ISR, IVA, IEPS y el impuesto a la importación, que permitió más que compensar la reducción de los derechos a cargo de PEMEX<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública

<sup>23</sup> Ídem

En 1999 los ingresos tributarios presentaron un crecimiento real de 10.0% con respecto a 1998, dicho incremento se logró aún cuando se redujo la tasa del ISR empresarial a 32%, como medida para beneficiar a pequeñas y medianas empresas. Cabe señalar que en 1999 los ingresos tributarios representaron 11.4% del PIB.

### **Ingresos Tributarios 2000**

Los ingresos presupuestarios ascendieron a 1 billón 184 mil 869 millones de pesos, cifra superior en 1.1% en términos reales a la de 1999. La mayor captación de ingresos se explica por el precio de la mezcla de crudo mexicana superior en 11.2 dólares por barril al de 1999, la obtención de 10 mil 440 millones de pesos adicionales por operaciones no recurrentes respecto a lo obtenido en 1999 y por el mayor ritmo de la actividad económica<sup>24</sup>.

En materia de ingresos destaca la mayor recaudación tributaria, en especial la relacionada con los impuestos al valor agregado y sobre la renta, que observaron un crecimiento anual de 15.2 y 7.4% real respectivamente.

En el 2000, se estimó que el PIB creció alrededor de 7% en términos reales. Esta cifra es la segunda más alta de los últimos 20 años.

A lo largo del 2000 el dinamismo de la actividad económica se reflejó en los niveles de desempleo históricamente bajos, en particular la Tasa de Desempleo Abierto (TDA) para el periodo enero – diciembre de 2000 fue de 2.21%, la cifra más baja desde 1985. Por su parte, al cierre de 2000, el número total de trabajadores asegurados en el IMSS ascendió a 12 millones 546 mil 268 personas.

Durante el 2000 el comportamiento de las finanzas públicas estuvo determinado por la favorable evolución del precio internacional del petróleo y por el dinamismo de la actividad económica, ambos factores permitieron obtener ingresos públicos por encima de los programados, mismos que se canalizaron en estricto apego a lo establecido en el artículo 35 del Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación en el ejercicio del año 2000 (DAPEF).

Con relación al empleo formal por sectores, el número de trabajadores en actividades comerciales y de servicios asegurados en el IMSS se incrementó a 5.8 y 4.6% respectivamente, en relación con el cierre de 1999. De igual forma, el número de trabajadores asegurados en el rubro industrial tuvo una alza de 2.9%. En contraste, se observó una contracción de 6.6% en el sector agropecuario.

En la aplicación de los recursos adicionales con que contó el Gobierno Federal, sobresale por su incidencia en el apuntalamiento de la solvencia fiscal, la constitución del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEP) y la amortización de obligaciones derivadas de programas de apoyo a deudores, por 9 mil 133 y 6 mil 500 millones de pesos respectivamente.

---

<sup>24</sup> Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y Deuda Pública 2000

## Cuadro 7

INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO (Millones de pesos)					
Concepto	Enero-diciembre		Var. % Real	Composición %	
	1999	2000 p./		1999	2000 p./
<b>Total</b>	<b>966.495,1</b>	<b>1.184.869,1</b>	<b>13,1%</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Gobierno Federal</b>	674.348,1	866.231,4	17,3	70,6	73,1
<b>Tributarios</b>	521.682,4	578.990,7	1,4	54,5	48,9
Impuestos sobre la renta	216.123,4	254.132,8	7,4	22,6	21,4
Impuestos al valor agregado	151.183,5	190.730,4	15,2	15,8	16,1
Producción y salarios	106.703,7	82.041,5	-29,8	11,2	6,9
Importaciones	27.302,8	33.341,4	11,5	2,9	2,8
Otros impuestos 1_/	20.369,0	18.744,6	-16,0	2,1	1,6
<b>No tributarios</b>	152.665,7	287.240,7	71,8	16,0	24,2
Derechos	106.373,1	211.631,8	81,7	11,1	17,9
Aprovechamientos	38.416,6	68.109,8	61,9	4,0	5,7
Otros 2_/	7.846,6	7.499,1	-13,0	0,8	0,6
<b>Organismos y empresas 3_/</b>	282.147,0	318.637,7	3,1	29,6	26,9
Petróleos Mexicanos	101.165,8	107.655,9	-2,8	10,6	9,1
Otros	180.961,2	210.981,7	6,5	18,9	17,8

Nota: Las sumas parciales y las variables pueden no coincidir al redondeo.

P-/ Cifras preliminares.

1\_/ Incluye los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos sobre automóviles nuevos y accesorios.

2\_/ Incluye productos y contribuciones de mejoras.

3\_/ Excluye aportaciones del Gobierno Federal al ISSSTE.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### Ingresos Tributarios 2001

Durante 2001 los ingresos presupuestarios consolidados del Sector Público se ubicaron en 1 billón 268 mil 680 millones de pesos, superiores en 0.4 por ciento a los recursos obtenidos en el año previo, una vez descontada la inflación. Este comportamiento se sustentó en el crecimiento real de 5.8 por ciento de los ingresos tributarios, como resultado, sobre todo, del aumento en la recaudación de los impuestos sobre la renta, al valor agregado y especial sobre producción y servicios. En cambio, los ingresos propios de los organismos y empresas sujetos a control presupuestario directo se redujeron 3.0 por ciento, como consecuencia de los resultados reportados por PEMEX y CFE<sup>25</sup>.

Durante 2001 los ingresos del Gobierno Federal alcanzaron un total de 939 mil 101 millones de pesos, registrando un crecimiento real de 1.7 por ciento respecto a lo obtenido en 2000. Su evolución se explica por las siguientes causas<sup>26</sup>:

Los **ingresos tributarios** tuvieron una variación real de 5.8% esto se debió a que en materia de ISR la variación real fue de 3.9% debido a que la administración tributaria adoptó una serie de medidas para propiciar y facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, así como combatir la evasión fiscal, entre los que destaca el programa de Borrón y Cuenta Nueva; en materia de IEPS la variación real fue de 26.5% con respecto al año anterior, en el rubro de gasolinas y diesel fue de 22.4% ya que en el 2001, el precio de gasolina y el diesel en el mercado spot de Houston disminuyó respecto a 2000, lo que propició que la tasa del IEPS aumentara para mantener el precio de venta interno de

<sup>25</sup> Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública (2001)

<sup>26</sup> Ídem

estos productos dentro de lo programado para este año, además en el 2000 la recaudación se vio afectada por las resoluciones judiciales que determinaron que el pago de devoluciones a diversos contribuyentes que promovieron demandas en contra de autoridades fiscales, situación que no se repitió en 2001.

A lo largo de 2001 el desempeño de la economía mexicana estuvo influido por un entorno internacional adverso. En particular, la magnitud de la desaceleración de la actividad económica de los Estados Unidos fue mucho mayor que la anticipada a principios de año. Esta realidad, que se agudizó a raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre, propició una fuerte contracción en la producción del país, sobre todo en aquellos sectores orientados a la exportación. En consecuencia, el ritmo de crecimiento de nuestra economía disminuyó drásticamente y durante el tercer trimestre de 2001 el Producto Interno Bruto (PIB) registró una contracción real de 1.6 por ciento anual.

La contracción de la actividad económica y de la inversión incidió de manera negativa en la capacidad de las empresas para conservar los puestos de trabajo existentes y para generar nuevos empleos. Esta situación se reflejó en una sensible disminución del número de trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). En el tercer trimestre las plazas formales de trabajo se redujeron en 162 mil 139. De esta forma, a lo largo de 2001 se acumuló una pérdida de 382 mil 631 empleos, de los cuales 313 mil 102 correspondieron a trabajadores asegurados permanentes

El empleo por sectores muestra que las actividades industriales fueron las que más redujeron su planta laboral, al desincorporar a 449 mil 164 trabajadores permanentes en el año. En contraste, los sectores de servicios, comercio y agropecuario de manera conjunta aumentaron en 135 mil 944 personas el número de asegurados permanentes.

La contracción del empleo formal se reflejó sólo parcialmente en un aumento de la Tasa de Desempleo Abierto (TDA). Durante 2001, la TDA ascendió a 2.46 por ciento de la Población Económicamente Activa, cifra superior en 0.25 puntos porcentuales al nivel que se registró un año antes.

## INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO (Millones de pesos)

Concepto	Enero-diciembre		Var. % Real	Composición %	
	2000	2001 p_ /		2000	2001 p_ /
<b>Total</b>	<b>1.187.704,1</b>	<b>1.268.680,4</b>	<b>0,4</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Gobierno Federal</b>	868.267,7	939.100,9	1,7	73,1	74,0
<b>Tributarios</b>	581.703,4	654.355,3	5,8	49,0	51,6
Impuestos sobre la renta	258.754,2	285.955,0	3,9	21,8	22,5
Impuestos al valor agregado	189.606,0	208.196,0	3,2	16,0	16,4
Producción y salarios	81.544,1	109.684,5	26,5	6,9	8,6
Importaciones	32.861,4	29.247,3	-16,3	2,8	2,3
Otros impuestos 1_ /	18.937,7	21.271,9	5,6	1,6	1,7
<b>No tributarios</b>	286.564,3	284.745,6	-6,6	24,1	22,4
Derechos	210.955,2	284.256,9	-9,0	17,8	16,1
Aprovechamientos	68.323,3	75.264,7	3,6	5,8	5,9
Otros 2_ /	7.285,0	5.224,0	-32,6	0,6	0,4
<b>Organismos y empresas 3_ /</b>	319.438,4	329.579,5	-3,0	26,9	26,0
Petróleos Mexicanos	108.582,8	101.893,9	11,6	9,1	6,0
Otros	210.853,6	227.685,5	1,5	17,8	17,9
<b>Partidas informativas</b>					
Petróleos 4_ /	326.927,0	297.986,1	-14,4	27,5	3,5
No petróleos	860.777,1	970.894,3	6,0	72,5	76,5

Nota: Las sumas parciales y las variables pueden no coincidir al redondeo.

P- / Cifras preliminares.

1\_ / Incluye los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos sobre automóviles nuevos y accesorios.

2\_ / Incluye productos y contribuciones de mejoras.

3\_ / Excluye aportaciones del Gobierno Federal al ISSSTE.

4\_ / Incluye los ingresos propios de PEMEX, los derechos por hidrocarburos y los aprovechamientos sobre rendimiento excedentes .

### Cuadro 8

La evolución de las finanzas públicas en 2001 estuvo determinada por los siguientes factores: un menor ritmo de la actividad económica, la fortaleza del peso, la disminución de la plataforma de exportación de petróleo, los mayores recursos entregados a las entidades federativas y la reducción en las tasas de interés tanto en el mercado interno como externo<sup>27</sup>.

La pérdida de ingresos públicos se concentra en los ingresos petroleros que cayeron en 31 mil 332 millones de pesos debido a los siguientes factores<sup>28</sup>:

- Las ventas internas de petrolíferos y petroquímicos fueron menores en 5.6 y 25.0 por ciento, respectivamente, con relación a las programadas, como consecuencia del menor crecimiento de la actividad económica.
- La fortaleza de nuestra moneda, que reduce el valor expresado en pesos de los ingresos denominados en otras divisas.
- La disminución en el volumen de exportación de petróleo crudo instrumentada por nuestro país para apoyar el precio de este producto en el mercado internacional.

<sup>27</sup> Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública (2001)

<sup>28</sup> Ídem

Por su parte, los ingresos tributarios no petroleros fueron superiores en 4.1 por ciento real a los del año anterior, destacando los incrementos reales en la recaudación del ISR y del IVA de 3.9 y 4.7 por ciento, respectivamente. La evolución favorable de la recaudación tributaria refleja las medidas instrumentadas por la Administración Tributaria, entre las que destaca el programa Borrón y Cuenta Nueva.

En el rubro de **No tributarios** se tiene una variación real de -6.6%, ya que en materia de derechos la variación real fue de -9.0% esto debido a que los derechos cubiertos por PEMEX fueron menores en 10.1% real a los pagados en el 2000, como resultado de la combinación de los siguientes elementos:

- Precio de exportación de la mezcla mexicana de petróleo menor en 19.8%, en términos de flujo de efectivo.
- El volumen de ventas internas de petrolíferos y de petroquímicos fue menor en 0.6% y 3.3%, respectivamente.
- La fortaleza del peso.
- El volumen de exportación de petróleo y petrolíferos fue superior en casi 63 mil barriles diarios promedio respecto a 2000.

Es importante destacar que los menores ingresos públicos respecto al programa se explican, en buena medida, por los menores recursos procedentes de la actividad petrolera. El conjunto de los gravámenes que proceden de esta actividad, tanto los que constituyen la carga fiscal directa de Pemex (Derechos y Aprovechamientos), como los que cubren los consumidores finales de los petrolíferos y petroquímicos (Impuesto Especial a las gasolinas y diesel e IVA), así como los ingresos propios de Pemex, fueron menores en 31 mil 332 millones de pesos<sup>29</sup>.

### **Ingresos Tributarios 2002**

En la segunda mitad del 2002, se registró una expansión moderada en la actividad económica nacional, respecto a los niveles observados en el año del 2001. En particular, se observa un menor dinamismo de los sectores orientados al mercado externo respecto del curso relevante más favorable que ha seguido aquellos vinculados a la demanda interna.

La incertidumbre asociada al inicio del conflicto bélico en Medio Oriente, ha mermado las expectativas de crecimiento económico en los Estados Unidos e inducido a una actitud más conservadora de los inversionistas. Por su parte el mercado mundial de energéticos experimentó un aumento significativo en sus cotizaciones, no sólo derivado de la anticipación de los riesgos asociados a la guerra, sino también como consecuencia de la reducción en la plataforma de exportación de crudo venezolano ocasionada por el paro que sufrió ese país.

La comparación de los ingresos obtenidos en 2002 con respecto al programa original resulta desfavorable debido a una sobreestimación del impacto de las modificaciones fiscales para el ejercicio de 2002. En particular, la recaudación tributaria no petrolera fue menor en 63 mil 334 millones de pesos al programa, diferencia que se compensó

---

<sup>29</sup> Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública (2001)

parcialmente por los mayores ingresos petroleros en 13 mil 593 millones de pesos, por los mayores ingresos propios de las entidades distintas de PEMEX en 14 mil 452 millones de pesos, y por los mayores ingresos no tributarios del Gobierno Federal en 18 mil 592 millones de pesos. De esta forma, los ingresos presupuestarios fueron inferiores en 16 mil 697 millones de pesos a lo previsto en la Ley de Ingresos de la Federación para el 2002.

<b>INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO</b>					
<b>(Millones de pesos)</b>					
Concepto	Enero-diciembre		Var. % Real	Composición %	
	2001	2002 p_/_		2001	2002 p_/_
<b>Total</b>	<b>1.271.376,6</b>	<b>1.388.166,7</b>	<b>4,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Gobierno Federal</b>	939.114,5	989.281,0	0,3	73,9	71,3
<b>Tributarios</b>	654.870,3	729.429,6	6,1	51,5	52,5
Impuestos sobre la renta	285.523,1	319.316,9	6,5	22,5	23,0
Impuestos al valor agregado	208.408,1	218.260,5	-0,3	16,4	15,7
Producción y salarios	110.688,6	136.493,0	17,4	8,7	9,8
Importaciones	28.902,1	27.431,7	-9,6	2,3	2,0
Bienes y servicios suuntuarios		1.852,9	n.a.		0,1
Otros impuestos 1_/_	21.348,2	26.348,6	16,3	1,7	1,9
<b>No tributarios</b>	284.244,2	259.852,3	-13,0	22,4	18,7
Derechos	203.751,6	158.507,1	-25,9	16,0	11,4
Aprovechamientos	13.845,2	96.089,6	23,9	5,8	6,9
Otros 2_/_	6.647,3	5.255,6	-24,7	0,5	0,4
<b>Oranismo y espresas 3_/_</b>	332.262,1	398.884,8	14,3	26,1	28,7
Petróleos Mexicanos	103.523,9	37,8	8,1	10,8	
Otros 4_/_	228.738,2	249.038,0	3,7	18,0	17,9
<b>Partidas informativas</b>					
Petróleos 5_/_	386.579,0	409.200,9	0,8	30,4	29,5
No petróleos	884.797,6	978.965,8	5,3	69,6	70,5
Tributarios	567.681,8	617.206,4	3,5	44,7	44,5
Otros	317.115,8	361.759,4	8,6	24,9	26,1

Nota: Las sumas parciales y las variables pueden no coincidir al redondeo.

P-/\_ Cifras preeliminarias.

n.a. No aplicable.

1\_/\_ Incluye los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos sobre automóviles nuevos, a la exportación sustitutivo del crédito al salario, accesorios y otros.

2\_/\_ Incluye productos y contribuciones de mejoras.

3\_/\_ Excluye aportaciones del Gobierno Federal al ISSSTE.

4\_/\_ Incluye enteros a la Tesorería de la Federación de Lotenal y Capufe, este ultimo incorpora el pago por concepto de coordinación fiscal.

5\_/\_ Incluye los ingresos propios de Pemex, los derechos a las extracción de petróleo, el aprovechamiento sobre rendimientos excedentes y el IEPS de gasolina y diesel.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## Cuadro 9

En el ejercicio 2002, los ingresos consolidados del sector público presupuestario se ubicaron en 1 billón 388 mil 167 millones de pesos, nivel superior en 4.0% real registrado en 2001<sup>30</sup>.

En la composición de los ingresos totales del sector público destaca la evolución de los siguientes renglones<sup>31</sup>:

- Los ingresos tributarios registraron un crecimiento real de 6.1%, como resultado del aumento en la recaudación del ISR y el IEPS, principalmente.

<sup>30</sup> Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. (2002)

<sup>31</sup> Ídem

- Los ingresos no tributarios del Gobierno Federal mostraron una disminución de 13% en términos reales, como resultado, fundamentalmente, de la disminución de los derechos cubiertos por PEMEX.
- Finalmente, los ingresos propios de los organismos y empresas sujetas a control presupuestario directo, registraron un crecimiento real de 14.3%, como consecuencia, principalmente de la evolución de los ingresos propios de PEMEX y CFE.

Durante el 2002 los ingresos totales del Gobierno Federal se ubicaron en 989 mil 282 millones de pesos, cifra superior en 0.3% real respecto a los ingresos obtenidos durante el 2001. La evolución de los ingresos del Gobierno Federal se explica por los siguientes factores:

En materia de ISR que tuvo un crecimiento del 6.5% con respecto al año anterior, se debió principalmente a la reforma fiscal aprobada a finales del 2001 que incidió favorablemente sobre la recaudación de este impuesto.

En materia de IEPS el crecimiento fue 17.4 principalmente a que en el 2002, los precios de gasolina y diesel en el mercado spot Houston fueron menores a los observados en 2001. Ello propició que el IEPS aumentara para que se mantuviera el precio programado de venta interna para estos productos.

En el rubro de otros, que incluye impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, automóviles nuevos, sustitutivo del crédito del salario, a la venta de bienes y servicios suntuarios y accesorios. Tuvo un incremento de 24.6% debido a la introducción del impuesto sustitutivo del crédito al salario y a la venta de bienes y servicios suntuarios. El aumento de 32.2% real de los ingresos obtenidos en el renglón de Accesorios, rubro en el que se registran los recursos por las auditorías que practica la administración tributaria.

Mientras que en el rubro de ingresos No tributarios hubo una disminución del 13% con respecto al año anterior, esto debido a que en materia de derechos hubo una disminución del 25.9%, ocasionado por una disminución de los derechos pagados por PEMEX fueron menores en 29.0% real a los cubiertos en el 2001, como resultado de la combinación de los siguientes elementos:

- El volumen de exportación de petróleo fue menor en 24 mil barriles diarios en promedio.
- El precio de la mezcla de petróleo resultó superior en apenas 33 centavos de dólar al observado durante 2001.
- Los precios internos de algunos de los productos que determinan su precio con referencia al mercado internacional disminuyeron drásticamente. Por ejemplo, el precio del gas natural se contrajo en 27.4% real, el gas LP 9.6%, el de combustóleo, turbosina y petroquímicos, 2.9, 22.3 y 20.0% real, respectivamente.
- El volumen de ventas internas de petrolíferos fue menor en 23 mil barriles diarios.
- La fortaleza del peso.

## Ingresos Tributarios 2003

Durante el ejercicio fiscal de 2003, los ingresos consolidados del sector público presupuestario alcanzaron un total de 1 billón 599 mil 797 millones de pesos. En términos reales, esta cifra resulto superior en 10.3% al monto obtenido en el ejercicio previo. El comportamiento de los ingresos públicos se explica, fundamentalmente, por la evolución de los siguientes renglones<sup>32</sup>:

- Los ingresos petroleros registraron un crecimiento real de 24.6%, como consecuencia de la favorable evolución del precio del petróleo en los mercados internacionales, del mayor volumen de exportación de este producto y de la depreciación del peso frente al dólar estadounidense.
- Los ingresos tributarios no petroleros aumentaron en 5.3% en términos reales como resultado, principalmente, del aumento en la recaudación de los impuestos al valor agregado y sobre producción y servicios.

Los ingresos totales del Gobierno Federal obtenidos durante 2003 se ubicaron en 1 billón 133 184 millones de pesos, cifra que en términos reales fue de 9.6% superior al monto obtenido en 2002. Esta evolución favorable de los ingresos del Gobierno Federal se explica, básicamente, por los siguientes elementos<sup>33</sup>:

**Petroleros.** En materia de hidrocarburos la variación real fue de 75% con respecto al 2002, debido a que el precio de la mezcla mexicana de exportación fue superior en 4 dólares al observado en 2002; el volumen de exportación de petróleo fue superior en 124 mil barriles diarios en promedio; los precios internos de algunos productos que determinan su precio con referencia al mercado internacional aumentaron, como es el caso del gas natural; el volumen de las ventas internas petrolíferas fue mayor en 62 mil barriles diarios en promedio y la depreciación del peso frente al dólar.

**No petroleros.** Tributarios tuvo una variación real de 5.3 entre los que destacan son el IVA con una variación real de 11.4% con respecto al año anterior esto a causa de la modificación del esquema de pago devengado a flujo de efectivo que entró en vigor a partir de marzo del 2002 y a las medidas adoptadas por la administración tributaria para propiciar y facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, así como combatir la evasión fiscal.

En materia de IEPS al incremento fue de 20.1% esto se debió a un incremento en la tasa de tabacos labrados con relación al año anterior.

Los ingresos presupuestarios del sector público se ubicaron en 1 billón 599 mil 797 millones de pesos y superan en 126 mil 240 millones de pesos al monto previsto en la ley de ingresos de la federación para el 2003. De esta cantidad, 69 mil 919 millones de pesos corresponden a ingresos petroleros, 31 mil 33 millones de pesos a los ingresos propios de las entidades de control presupuestario directo distintas de PEMEX, 9 mil 210 a los ingresos tributarios no petroleros y el resto a los ingresos no tributarios<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> <sup>32</sup> Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y Deuda Pública (2003)

<sup>33</sup> Ídem

<sup>34</sup> Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y Deuda Pública (2003)

En el 2003 el sector público registró un déficit de 41 mil 737 millones de pesos, monto menor en 47.2% en términos reales al alcanzado en 2002. Este resultado incluye el costo bruto de 16 mil 188 millones de pesos del Programa de Separación Voluntaria (PSV) que se instrumentó en el año y que permitió cancelar 49 mil plazas en el sector público, así como el ahorro por 1 mil millones de pesos que se generó en el pago de servicios personales por la aplicación del PSV. **Cuadro 10**

<b>INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO</b>					
<b>(Millones de pesos)</b>					
Concepto	Enero-diciembre		Var. % Real	Composición %	
	2002	2003 p./		2002	2003
<b>Total</b>	<b>1.387.235,5</b>	<b>1.599.797,2</b>	<b>10,3</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Petróleos 1_/</b>	410.037,6	534.079,6	24,6	29,6	33,4
Gobierno Federal	260.006,1	357.928,4	31,7	18,7	22,4
Derechos y aprovechamientos	147.784,7	270.345,0	75,0	10,7	16,9
IEPS	112.221,4	87.583,4	-25,4	8,1	5,5
Pemex	150.031,6	176.151,2	12,3	10,8	11,0
<b>No petroleros</b>	977.197,8	1.065.717,6	4,3	70,4	86,6
Gobierno Federal	729.347,4	775.255,8	1,7	52,6	48,5
Tributarios	616.062,4	678.539,5	5,3	44,4	4,4
Impuestos sobre la renta 2_/	318.380,3	336.546,4	1,1	23,0	21,0
Impuestos sobre el valor agregado	218.441,7	254.437,4	11,4	15,7	15,9
Producción y servicios	24.035,8	30.178,6	20,1	1,7	1,9
Importaciones	27.233,0	26.975,0	-5,3	2,0	1,7
Otros impuestos 3_/	27.971,6	30.402,1	4,0	2,0	1,9
No tributarios 4_/	113.285,0	96.716,2	-18,3	8,2	6,0
<b>Organismos y otras empresas 5_/ 6_/</b>	<b>247.850,5</b>	<b>290.461,9</b>	<b>1,1</b>	<b>17,9</b>	<b>18,2</b>
<b>Partidas informativas</b>					
Gobierno Federal	989.353,4	1.133.184,1	9,6	71,3	70,8
Tributarios	728.283,8	766.122,9	0,6	52,5	47,9
No tributarios 4_/	261.069,7	367.061,2	34,5	18,8	22,9
Organismos y otras empresas	397.882,0	466.613,1	12,2	28,7	29,2

Nota: Las sumas parciales y las variables pueden no coincidir al redondeo.

P-/ Cifras preliminares.

1\_/ Las cifras corresponden a los ingresos recaudados por el Gobierno Federal por el concepto de derechos sobre la extracción de petróleo, rendimientos excedentes de Pemex e IEPS de gasolina y diesel, así como a los ingresos propios de Pemex. Por esta razón difieren de los gastos reportados en el anexo indicadores de recaudación ya que a demás incluyen IVA de gasolina y los impuestos de importación de Pemex

2\_/ Incluye impuesto al activo

3\_/ Incluye los impuestos sobre la tenencia o uso de vehículos, sobre automóviles nuevos, a la exportación, sustitutivo del crédito al salario, bienes y servicios suntuarios, accesorios y otros

4\_/ En el 2003, incluye el pago de Banobras por 8 mil 676 millones de pesos derivados del aprovechamiento por la garantía que le otorga a sus pasivos el Gobierno Federal.

5\_/ Excluye las aportaciones del Gobierno Federal al ISSSTE

6\_/ No incluye enteros de la Tesorería de la Federación de Lotenal y Capufe, y este último incorpora el pago por concepto de coordinación fiscal

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## Ingresos Tributarios 2004

Los ingresos tributarios del gobierno federal durante 2004 cayeron 4.1 por ciento en términos reales, en comparación con el 2003, como consecuencia de una baja recaudación del Impuesto Sobre la Renta (ISR) que disminuyó 2.2 por ciento, y el incremento de 20 por ciento en devoluciones y compensaciones. Sin embargo, los ingresos totales de la federación se vieron compensados por los recursos de la venta de crudo que fueron 15 por ciento superiores a lo establecido y un crecimiento de la recaudación por IVA de 7.1 por ciento, el mayor nivel desde 1980<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Diario Monitor, "Se colapsan ingresos tributarios en 2004" 05 de Febrero 2005

Cuadro 11

INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO (Millones de pesos)					
Concepto	Enero-diciembre		Var. % Real	Composición %	
	2003	2004 p./		2003	2004
<b>Total</b>	<b>1.600.286,3</b>	<b>1.774.176,4</b>	<b>5,9</b>	<b>100,0</b>	<b>1000,0</b>
<b>Petróleos 1_/</b>	533.420,7	639.627,6	14,5	33,3	36,1
Gobierno Federal	357.644,1	4.466.250,2	19,2	22,3	25,2
Derechos y aprovechamientos	270.064,7	393.064,8	39,1	16,9	22,2
IEPS	87.579,4	52.996,4	-42,2	5,5	3,0
Pemex	175.776,6	193.377,4	5,1	11,0	10,9
<b>No petroleros</b>	<b>1.066.865,6</b>	<b>113.548,8</b>	<b>1,6</b>	<b>66,7</b>	<b>63,0</b>
Gobierno Federal	775.340,9	823.892,3	1,5	48,5	46,4
Tributarios	679.002,9	716.867,9	0,8	42,4	40,4
Impuestos sobre la renta 2_/	337.015,5	345.155,6	-2,2	21,1	19,5
Impuestos sobre el valor agregado	254.433,4	285.353,8	7,1	15,9	16,1
Producción y servicios	30.178,8	31.911,5	1,0	1,9	1,8
Importaciones	26.897,8	29.469,5	4,7	1,7	1,7
Otros impuestos 3_/	30.477,5	24.977,5	-21,7	1,9	1,4
No tributarios 4_/	96.338,0	107.024,4	6,1	6,0	6,0
Organismos y otras empresas 5_/ 6_/	29.154,7	310.656,5	1,8	18,2	17,5
Partidas informativas					
Gobierno Federal	1.132.985,1	127.014,5	7,1	70,8	71,6
Tributarios	766.582,3	769.864,3	-4,1	47,9	43,4
No tributarios 4_/	366.402,7	5.002.278,2	30,4	22,9	28,2
Organismos y otras empresas	467.301,3	504.033,9	3,0	29,2	28,4

Nota: Las sumas parciales y las variables pueden no coincidir al redondeo.

P-/ Cifras preliminares.

1\_/ Las cifras corresponden a los ingresos recaudados por el Gobierno Federal por el concepto de derechos sobre la extracción de petróleo, rendimientos excedentes de Pemex e IEPS de gasolina y diesel, así como a los ingresos propios de Pemex. Por esta razón difieren de los gastos reportados en el anexo indicadores de recaudación ya que a demás incluyen IVA de gasolina y los impuestos de importación de Pemex.

2\_/ Incluye impuesto al activo

3\_/ Incluye los impuestos sobre la tenencia o uso de vehículos, sobre automóviles nuevos, a la exportación, sustitutivo del crédito al salario, bienes y servicios suntuarios, accesorios y otros

4\_/ En el 2003, incluye el pago de Banobras por 8 mil 676 millones de pesos derivados del aprovechamiento por la garantía que le otorga a sus pasivos el Gobierno Federal.

5\_/ Excluye las aportaciones del Gobierno Federal al ISSSTE

6\_/ A partir del 2004 la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación excluyen las operaciones de Capufe y Lotenal, las cuales ahora se incluyen en las entidades bajo control presupuestario indirecto.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría de Hacienda en su reporte trimestral, destaca que los ingresos presupuestarios del sector público ascendieron a 1 billón 774 mil 176 millones de pesos, cifra 5.9 por ciento mayor en términos reales a los obtenidos en el 2003. De esta forma los ingresos fueron 166 mil 164 millones mayores al monto previsto en la Ley de Ingresos de la Federación del 2004, de los cuales 136 mil 639 millones de pesos, correspondieron a ingresos petroleros<sup>36</sup>.

De esos 166 mil 164 millones, 23 mil 133 millones de pesos provinieron de ingresos propios de las entidades de control presupuestario directo distintas de Petróleos Mexicanos (PEMEX), cuatro mil 17 millones a ingresos no tributarios del Gobierno Federal y 2 mil 375 millones de pesos a ingresos tributarios no petroleros<sup>37</sup>.

Los ingresos petroleros en el 2004 crecieron 14.5 por ciento en términos reales, impulsados por el incremento del precio del petróleo en el mercado internacional y por la mayor plataforma de exportación.

Del total de los ingresos presupuestarios, 71.6% correspondió al Gobierno Federal y 28.4% a organismos y empresas bajo control presupuestario directo. Por su parte, los

<sup>36</sup> Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y Deuda Pública (2004)

<sup>37</sup> Ídem

ingresos petroleros pasaron de representar el 33.3% en 2003 a 36.1% del total de los ingresos públicos en 2004<sup>38</sup>.

Los ingresos tributarios no petroleros registraron un crecimiento real anual de 0.8 por ciento, destacando la recaudación de los impuestos al Valor Agregado (IVA) y a las importaciones que aumentaron 7.1 y 4.7 por ciento, respectivamente, en relación con 2003.

Por su parte, la recaudación del Impuesto Sobre la Renta (ISR) registró una reducción real de 2.2 por ciento debido, fundamentalmente, a que las devoluciones y compensaciones se incrementaron 20.3 por ciento en términos reales.

Esta caída fue resultado de que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) instrumentó el proceso de devoluciones automáticas que contribuyó a abatir rezagos, así como por la cumplimiento de sentencias del Poder Judicial, en particular, las relacionadas con el impuesto sustitutivo del crédito al salario.

La Secretaría de Hacienda explica que en este comportamiento también influye la derogación misma de este impuesto a partir de 2004. No obstante, la recaudación bruta del ISR (antes del pago de devoluciones y compensaciones) aumentó 1.6 por ciento en términos reales con respecto a 2003.

En materia de ISR el Servicio de Administración Tributaria expone que el ISR como porcentaje del PIB fue de 4.8% en el 2004, ubicándose en niveles de inicio de sexenio. Atrás quedo el máximo nivel que se ha tenido de ISR en los últimos 10 años, cuando en el 2002 el registro marcó 5.1% del PIB<sup>39</sup>.

Otro de los graves problemas del Servicio de Administración Tributaria, es que enfrenta mayores demandas de contribuyentes que obligan a cuantiosas devoluciones. Tan sólo en el 2004, las devoluciones por ISR sumaron 70,000 millones de pesos, cantidad superior en 141% a las que se efectuaron en el 2000, cuando la contabilidad gubernamental arrojó 29,000 millones de pesos por dicho concepto.<sup>40</sup>

La recaudación del ISR bajó de forma dramática en el 2004, debido a varios factores, entre ellos las millonarias devoluciones por la resolución de la Suprema Corte que declaró inconstitucional algunos impuestos, como el Sustitutivo del Crédito al Salario y el artículo 107 de la ley de ISR. Otro punto que afectó los ingresos por el ISR derivó de algunos beneficios fiscales otorgados a los contribuyentes, como la baja gradual de las tasas del impuesto. En tanto que las devoluciones automáticas y los efectos de la inflación también causaron una merma en la bolsa del ISR<sup>41</sup>.

Hacienda informó, por su parte, que la recaudación por ISR en 2004 fue de 345 mil 155.6 millones de pesos y estuvo casi 5 por ciento debajo de lo que se estimaba alcanzar. La diferencia fue de 16 mil 378.1 millones de pesos. Pero en la estructura de la recaudación hay importantes diferencias. Los trabajadores asalariados contribuyeron con 181 mil 695.3 millones de pesos en la aplicación del ISR. Las empresas aportaron 118 mil 325.3

---

<sup>38</sup> Ídem

<sup>39</sup> El Economista, "La recaudación del ISR, en su menor nivel de sexenio" 16 de febrero de 2005.

<sup>40</sup> Ídem

<sup>41</sup> El Financiero" Record en recaudación del IVA, llega a 3.9% del PIB" 02 de febrero de 2005.

millones, y el resto correspondió a los pagos realizados por las personas físicas de altos ingresos y a las retenciones a residentes en el extranjero<sup>42</sup>.

Mientras la economía no crezca lo suficiente, entonces las empresas tendrán menores utilidades y el correspondiente pago de impuestos será de menor tamaño.

El Programa de Cumplimiento Voluntario y el control de asalariados que realiza el Servicio de Administración Tributaria ha empezado a surtir efecto, ya que al cierre del 2004, el padrón de contribuyentes sumó 10 millones 500,000, cifra que representó un aumento de 50% contra el inicio de la administración foxista<sup>43</sup>.

En el caso del IEPS, hizo ver que tiene una parte importante asociada al precio de los combustibles. Así cuando el precio del petróleo es más alto, tiene el efecto de que disminuye el impuesto tributario pero aumenta el ingreso no tributario.

La presente administración, 2004 ha sido el año de mayor crecimiento económico con una tasa anual de 4.4%. Con ello el Producto Interno Bruto (PIB) por habitante se eleva por primera vez desde 2000, llegando a superar al de ese año en sólo 1.9%. Los tres sectores más dinámicos fueron transporte, almacenaje y comunicaciones (9.7%), construcción (5.3%) y comercio, restaurantes y hoteles (4.9%). En 2004 también destaca la recuperación de la industria manufacturera, que si bien creció a una tasa de 3.8% anual, dejó atrás la contracción que observó en 2003<sup>44</sup>.

A este resultado contribuyó el crecimiento en Estados Unidos que demandó más exportaciones manufactureras, las cuales crecieron a una tasa anual de 12.6% y donde la industria maquiladora fue la protagonista.

En la ocupación de nuestra fuerza laboral la situación, aunque mejor, no alcanzó los niveles logrados en 2000. La tasa de desempleo abierto en 2004 promedió 3.78% que contrasta con 2.2% del año de referencia. En el promedio anual, el número de los trabajadores asegurados al IMSS en 2004 está aún por debajo en 67 mil plazas. Si bien los asegurados eventuales ya superaron a los de 2000 en 66 mil empleos, el número de los asegurados permanentes está todavía por debajo en 134 mil. Lo preocupante de lo expuesto hasta ahora es que los 4.4 puntos de crecimiento sólo generaron en promedio casi 160 mil asegurados en el IMSS. Estas no son buenas noticias para el bienestar de la población ni para las finanzas públicas<sup>45</sup>.

A pesar de haberse generado 166 mil millones de pesos por ingresos petroleros por derechos y aprovechamientos adicionales a los presupuestados, esto es una cantidad equivalente a 2.18% del PIB, el déficit del gobierno federal fue de 1.35%. Cabe señalar que esta cantidad de ingresos adicionales para un gobierno no se habían visto desde las épocas de la administración López Portillo. Afortunadamente para nosotros la deuda pública externa está bajo control y con amortizaciones de pago extendidas en un horizonte de tiempo mucho más amplio del que habíamos tenido antes. Pero insistamos en la fragilidad de la hacienda pública. Para los gobiernos de las 32 entidades federativas el comportamiento global de la recaudación no les fue favorable, pues las participaciones

---

<sup>42</sup> Ídem

<sup>43</sup> El Economista, "Alcanzó en 2004 la recaudación 17% del PIB". 02 de Febrero de 2005

<sup>44</sup> El Universal, "La Hacienda Pública en 2004" 24 de febrero de 2005.

<sup>45</sup> Ídem.

tuvieron un magro aumento de 1.7% en términos reales. Esta tendencia no da para sufragar la dinámica creciente de sus erogaciones, en especial las de tipo corriente<sup>46</sup>.

**Grafica 7**



En 2006, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) llevó a cabo la devolución de 26 mil 177 millones de pesos por concepto de ISR, mediante 639 mil 499 operaciones, esto es 175 por ciento más que lo devuelto en 2001, que fueron 9 mil 499 millones de pesos<sup>47</sup>.

En lo que se refiere a IVA, el SAT devolvió en 2006 un total de 137 mil 980 millones de pesos, mediante 294 mil 911 operaciones, esto es 91.7 por ciento más que en 2001, cuando fue de 71 mil 953 millones, a través de 105 mil 620 operaciones<sup>48</sup>.

Mientras que en el 2004 “sólo en el caso del IVA, las mermas por devoluciones superaron los 110,000 millones de pesos y estuvieron asociadas a la existencia de tasas diferenciadas, entre otros factores”<sup>49</sup>.

A pesar de haber registrado el año pasado los mayores ingresos excedentes en la historia del país, la Secretaría de Hacienda reconoció un boquete fiscal equivalente al 3.6% del PIB por las devoluciones y compensaciones en favor de contribuyentes.

Información del reporte de Finanzas Públicas y la Deuda Pública correspondiente al 2004 detalló que por el IVA se tuvo que regresar a los contribuyentes 116,811 millones de pesos, lo cual equivale al 41% de los 285,353 millones de pesos que se obtuvieron por dicho gravamen.

En tanto, por el ISR la suma afectada fue 80,906 millones de pesos que representan 23.4% de la recaudación total por dicho gravamen que se obtuvo en el 2004 cuando se contabilizó 345,156 millones de pesos.

<sup>46</sup> Ídem

<sup>47</sup> Reforma, “Devuelve el SAT más de ISR” 10 de Abril de 2007

<sup>48</sup> Ídem

<sup>49</sup> El Economista ” Superaron devoluciones fiscales los ingresos extraordinarios” 08 de febrero de 2005..

De 1994 a 1998 la recaudación por Impuesto Sobre la Renta cayó 13 por ciento, mientras que en la era de Fox ha crecido 15.3 por ciento, en términos reales. La recaudación por IVA creció en los primeros 4 años del Gobierno anterior 22.3 por ciento, tomando en cuenta que en 1995 la tasa del IVA aumentó del 10 al 15 por ciento, mientras que en el sexenio de Fox, la recaudación ha aumentado 25.5 por ciento<sup>50</sup>.

De acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señala que en el 2004 los trabajadores asalariados aportaron casi el 51% de la recaudación del Impuesto Sobre la Renta (ISR), con una diferencia de casi 27 mil millones de pesos más respecto a lo cubierto por las empresas, las cuales contribuyeron con 41% de los recursos obtenidos por la aplicación de este gravamen, el más importante de la estructura tributaria federal<sup>51</sup>.

El deterioro de la recaudación tributaria durante el gobierno de Vicente Fox, ha sido restituido con las aportaciones fiscales provenientes de Petróleos Mexicanos. Pero esta política ha agravado la situación financiera de la empresa más importante del país, al grado de que el pago de impuestos, derechos y otros gravámenes han absorbido más de la totalidad de las utilidades operativas de PEMEX, la cual concluye sus ejercicios anuales con pérdidas netas.

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) perdió 56.07 por ciento de 52 mil 347 juicios contra contribuyentes durante 2004, lo que equivale a 29 mil 353 casos, informó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)<sup>52</sup>.

Al cierre de 2004 había 8.2 millones de personas físicas y morales que tendrían que haber declarado, pero sólo se contabilizaron 2 millones 522 mil declaraciones anuales por concepto de ISR (el 30 por ciento), según datos presentados por el SAT al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados<sup>53</sup>.

## **Ingresos Tributarios 2005**

Los ingresos presupuestarios del sector público ascendieron 1 billón 948 mil 173 millones de pesos, lo que significa un crecimiento de 5.8% en términos reales en comparación con los obtenidos en el 2004. Con respecto a lo previsto en la Ley de Ingresos de la Federación para 2005, los ingresos presupuestarios observados en 2005 resultaron mayores en 167 mil 187 millones de pesos. De este monto, 109 mil 137 millones de pesos provienen de los ingresos petroleros, 31 mil 723 millones de pesos de ingresos propios de las entidades de control directo distintas de PEMEX, 22 mil 200 millones de pesos de ingresos no tributarios del Gobierno Federal y 4 mil 127 millones de pesos de ingresos no tributarios petroleros<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> Reforma, 29 de noviembre de 2004

<sup>51</sup> La Jornada, "La recaudación tributaria de 2004. La más baja del sexenio" 30 de diciembre de 2004.

<sup>52</sup> El Financiero, pág. 4, "Pierde el SAT el 56% de reclamos en la corte" 07 de Febrero 2005,

<sup>53</sup> Reforma, pág. 1, "Declaran al fisco sólo 30%" 20 de Mayo 2005.

<sup>54</sup> Informe Sobre la Situación de las Finanzas Públicas y Deuda Pública 2005.

**INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO**  
(Millones de pesos)

Concepto	Enero-diciembre		Var. % Real	Composición %	
	2004	2005 p./		2004	2005
<b>Total</b>	<b>1.771.314,2</b>	<b>1.948.173,0</b>	<b>5,8</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Petróleos 1_/</b>	<b>637.360,2</b>	<b>726.103,5</b>	<b>9,6</b>	<b>36,0</b>	<b>37,3</b>
Gobierno Federal	446.588,2	540.525,1	16,4	25,2	27,7
Derechos y aprovechamientos	393.253,8	525.531,6	28,5	22,2	27,0
IEPS	53.334,4	14.993,4	-73,0	3,0	0,8
Pemex	190.772,0	185.578,4	-6,5	10,8	9,5
<b>No petroleros</b>	<b>1.133.953,9</b>	<b>1.222.069,5</b>	<b>3,6</b>	<b>64,0</b>	<b>62,7</b>
Gobierno Federal	823.622,9	872.662,6	1,9	46,5	44,8
Tributarios	716.785,2	793.216,7	6,4	40,5	40,7
Impuestos sobre la renta 2_/	345.217,6	384.496,7	7,1	19,5	19,7
Impuestos sobre el valor agregado	285.022,7	318.659,4	7,5	16,1	16,4
Producción y servicios	31.910,6	34.442,2	3,8	1,8	1,8
Importaciones	29.521,0	26.823,3	-12,6	1,7	1,4
Otros impuestos 3_/	25.113,3	28.795,1	10,3	1,4	1,5
No tributarios	106.837,6	79.445,6	-28,5	6,0	4,1
Organismos y otras empresas 4_/	310.331,1	349.406,9	8,3	17,5	17,9
Partidas informativas					
Gobierno Federal	1.270.211,1	1.413.187,7	7,0	71,7	72,5
Tributarios	770.119,7	808.210,1	0,9	43,5	41,5
No tributarios	500.091,4	604.977,5	16,3	28,3	31,1
Organismos y otras empresas	501.103,1	534.985,3	2,7	228,3	27,5

Nota: Las sumas parciales y las variables pueden no coincidir al redondeo.

P-/ Cifras preliminares.

1\_/ El monte corresponden a los ingresos recaudados por el Gobierno Federal por el concepto de derechos sobre la extracción de petróleo, rendimientos excedentes de Pemex e IEPS de gasolina y diesel, así como a los ingresos propios de Pemex. Por esta razón difieren de los gastos reportados en el anexo indicadores de recaudación ya que a demás incluyen IVA de gasolina y los impuestos de importación de Pemex

2\_/ Incluye impuesto al activo

3\_/ Incluye los impuestos sobre la tenencia o uso de vehículos, sobre automóviles nuevos, a la exportación, sustitutivo del crédito al salario, bienes y servicios suntuarios, accesorios y otros

4\_/ Excluye subsidios y transferencias del Gobierno Federal a las entidades bajo control presupuestario directo y aportaciones al ISSSTE.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## Cuadro 12

Los ingresos petroleros registraron un crecimiento real de 9.6%. La dinámica de estos ingresos la propició el precio de exportación del petróleo en los mercados internacionales y, en menor medida, el mayor volumen de ventas internas de productos petrolíferos y petroquímicos<sup>55</sup>.

Los ingresos tributarios no petroleros registraron una tasa de crecimiento real de 6.4% como resultado, principalmente, de la mayor recaudación obtenida por los Impuestos al valor agregado y sobre la renta.

Los ingresos no tributarios no petroleros del Gobierno Federal mostraron una disminución en términos reales de 28.5%, consecuencia de menores ingresos no recurrentes, debido a que en este año los recursos provenientes de la cancelación de Bonos Brady fueron

<sup>55</sup> Ídem

significativamente menores a los obtenidos en el 2004 y porque no se obtuvieron ingresos por el remanente de la operación del Banco de México<sup>56</sup>.

Por último, los ingresos propios de los organismos y empresas sujetas a control presupuestario directo sin incluir PEMEX, registraron un crecimiento real de 8.3%<sup>57</sup>.

Durante el 2005, México registró los menores ingresos tributarios como porcentaje del PIB e inclusive se ubicó en niveles de 1997. De acuerdo al Informe Tributario y de Gestión para el cierre de 2005, los ingresos tributarios representaron 9.7% del Producto Interno Bruto (PIB), porcentaje menor a 10.1% registrado en el 2004 y 10.6% con que inició el sexenio del presidente Vicente Fox<sup>58</sup>.

Según el Informe Tributario y Gestión, destaca que los principales motores de la recaudación son: el ISR que cerró en el 2005 en 4.7% del PIB, nivel similar al inicio del sexenio, mientras el IVA creció a 3.9%, desde 3.5 que se ubicaba en el 2000<sup>59</sup>.

El deterioro de los ingresos tributarios no petroleros, es paradójico, pues mientras por un lado aumenta la base de contribuyentes en 18 millones 788 mil contribuyentes, por otro lado la captación de impuestos observa un constante decremento.

La caída de la recaudación en la industria manufacturera pudo verse afectada, entre otros factores a una baja en las utilidades de las empresas. La caída en las utilidades se vieron afectadas por la pérdida de mercado de exportación, el impacto de las importaciones asiáticas en el mercado doméstico, lo que ha provocado una presión en los precios y que han afectado a las compañías de la industria. La menor aportación al fisco, por parte del sector manufacturero, está relacionada con el cierre de empresas observadas en este periodo. Según los registros del IMSS, entre el 2004 y el 2005 desaparecieron 2,312 empresas formales manufactureras<sup>60</sup>.

De acuerdo con el Informe Tributario y de Gestión del Servicio de Administración Tributaria (SAT), en 2005 los ingresos por impuestos fueron de 808 mil 210 millones de pesos, equivalentes a 9.8 por ciento del PIB, lo que demuestra un retroceso frente al 10.1 por ciento de un año antes. México, al ser comparado con los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), tiene los ingresos tributarios más bajos, lo que se agrava porque en nuestro caso se incluyen recursos petroleros, que diversos países no tienen, como Dinamarca, Italia o Francia<sup>61</sup>.

---

<sup>56</sup> Informe Sobre la Situación de las Finanzas Públicas y Deuda Pública 2005.

<sup>57</sup> Ídem

<sup>58</sup> El Universal, "Bajan los Ingresos Tributarios respecto del PIB, Advierten" 10 Feb 2006.

<sup>59</sup> Ídem

<sup>60</sup> Reforma. "Recauda el Gobierno menos impuestos" 13 Febrero 2006.

<sup>61</sup> El Financiero, pág. 1 "Cae la captación tributaria del país" 10 de Febrero 2006.

## Ingresos Tributarios 2006

La economía de México registró un crecimiento de 4.8% durante 2006, lo que representó el mejor año durante la gestión de Vicente Fox Quesada.

Los ingresos presupuestarios del sector público se ubicaron en 2 billones 263 mil 147 millones de pesos, lo que significa un crecimiento de 12.1% en términos reales con respecto a 2005. Con respecto a lo previsto en la Ley de Ingresos de la Federación para 2006, los ingresos presupuestarios observados en 2006 resultaron mayores en 309 mil 647 millones de pesos (15.9%), de los cuales 37.3% del incremento provienen de la recaudación tributaria no petrolera, 35% del incremento en los ingresos petroleros, 16% del incremento de ingresos no tributarios del Gobierno Federal y 10.9% del incremento de las entidades de control presupuestario directo distintas de PEMEX<sup>62</sup>. **Cuadro 13**

INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO (Millones de pesos)					
Concepto	Enero-diciembre		Var. % Real	Composición %	
	2004	2005 p./		2004	2005
<b>Total</b>	<b>1,947,816.2</b>	<b>2,263,146.5</b>	<b>12.1</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Petróleos 1_/</b>	<b>726,536.6</b>	<b>860,758.8</b>	<b>14.3</b>	<b>37.3</b>	<b>38.0</b>
Gobierno Federal	541,007.5	543,633.5	-3.0	27.8	24.0
Derechos y aprovechamientos	523,503.2	584,254.7	7.7	26.9	25.8
IEPS	15,186.4	-42,230.5	n.s.	0.8	-1.9
Impuestos a Iso rendimientos petroleros	2,317.9	1,609.3	-33.0	0.1	0.1
Pemex	185,529.2	317,125.3	64.9	9.5	14.0
<b>No petroleros</b>	<b>1,221,279.6</b>	<b>1,402,387.7</b>	<b>10.8</b>	<b>62.7</b>	<b>62.0</b>
Gobierno Federal	871,497.5	1,015,215.9	12.4	44.7	44.9
Tributarios	793,006.6	929,094.7	13.1	40.7	41.1
Impuestos sobre la renta 2_/	384,521.9	448,065.9	12.4	19.7	19.8
Impuestos sobre el valor agregado	318,432.0	379,861.0	15.1	16.3	16.8
Producción y servicios	34,440.7	36,862.3	3.3	1.8	1.6
Importaciones	26,820.5	31,675.3	14.0	1.4	1.4
Otros impuestos 3_/	28,791.5	32,630.2	9.4	1.5	1.4
No tributarios 4_/	78,490.9	86,121.3	5.9	4.0	3.8
Organismos y otras empresas 5_/	349,782.1	387,171.8	6.8	18.0	17.1
Partidas informativas					
Gobierno Federal	1,412,504.9	1,558,849.4	6.5	72.5	68.9
Tributarios	810,510.9	888,473.4	5.8	41.6	39.3
No tributarios 4_/	601,994.0	670,376.0	7.5	30.9	29.6
Organismos y otras empresas	535,311.3	704,297.1	27.0	27.5	31.1

Nota: Las sumas parciales y las variables pueden no coincidir al redondeo.

P-/ Cifras preelminares.

n.s. no significativo

1\_/ El monto corresponden a los ingresos recaudados por el Gobierno Federal por el concepto de derechos sobre la extracción de petróleo, rendimientos excedentes de Pemex e IEPS de gasolina y diesel, así como a los ingresos propios de Pemex. Por esta razón difieren de los gastos reportados en el anexo indicadores de recaudación ya que a demás incluyen IVA de gasolina y los impuestos de importación de Pemex

2\_/ En 2005 incluye los derechos por hidrocarburos pagados por Pemex derivados del régimen fiscal para el año. Para el 2006 con el fin de facilitar líneas comparaciones entre años de los ingresos tributarios y no tributarios, se incluyen 56,623.1 millones de pesos de derechos pagados por Pemex derivados del régimen fiscal vigente hasta 2005, mismo que la ley de ingresos de la Federación para el 2006 se consideran en el art. 1 fracción IV Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago

3\_/ Incluye impuesto al activo

4\_/ Incluye los impuestos en tenencia o uso de vehículos, sobre automoviles nuevos, a la exportación ,accesorios y otros

5\_/ Excluye subsidios y transferencias del Gobierno Federal a las entidades bajo contro presupuestario directo y aportaciones ISSSTE

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

<sup>62</sup> Informe Sobre la Situación Económica de las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 2006

Los ingresos petroleros registraron un crecimiento real de 14.3% debido a la evolución del precio de exportación del petróleo en los mercados internacionales<sup>63</sup>.

Los ingresos tributarios no petroleros registraron un crecimiento real de 13.1% con relación a 2005, que es resultado del aumento en la recaudación de los impuestos al valor agregado (15.1%), a las importaciones (14.0%) y sobre la renta (12.4%)<sup>64</sup>.

Los ingresos propios de los organismos y empresas sujetas a control presupuestario directo sin incluir a PEMEX, registraron un crecimiento real de 6.8%, derivado de los mayores ingresos obtenidos por ventas de energía de la CFE y cuotas a la seguridad social del IMSS<sup>65</sup>.

Más en detalle, el excedente obtenido por ingresos tributarios (115 mil 641 millones) provino de una captación por arriba de lo presupuestado de 59 mil 730 millones en el Impuesto Sobre la Renta, de 44 mil 114 millones por el IVA, de 9 mil 974 millones por impuestos a importaciones, y de 2 mil 550 millones por otros impuestos. La evasión fiscal, no obstante, se calcula fue de unos 300 mil millones de pesos en 2006 tan solo en el ISR e IVA, y ello sin contar que montos aun mayores se dejan de captar por elusión fiscal (evasión ilegal” por deficiencias o facilidades jurídicas que permiten a los grandes corporativos y a los contribuyentes de altos ingresos pagar mucho menos de lo debido<sup>66</sup>.

En 2006 la recaudación gestionada por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) alcanzó 9.94 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), su máximo nivel en los últimos 13 años, informó su titular José María Zubiría<sup>67</sup>.

Los ingresos tributarios administrados por el SAT excluyen el IEPS por gasolina y diesel, el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), tenencia e impuestos sobre rendimientos petroleros<sup>68</sup>.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) devolvió a los contribuyentes, en 2006, impuestos por 172 mil 233 millones de pesos, el monto más alto registrado desde 2003, según estadísticas de la dependencia.

En los Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al cuarto trimestre de 2006, Hacienda indicó que las devoluciones por saldos a favor totales crecieron 9.5 por ciento real respecto al año previo, al pasar de un monto de 151 mil 153 millones de pesos en el 2005 a 172 mil 233 millones en 2006.

Durante 2006 la Secretaría de Hacienda enfrentó la mayor devolución de impuestos por concepto de IVA de los últimos seis años, al totalizar 137 mil 980 millones de pesos, según información del Servicio de Administración Tributaria (SAT)<sup>69</sup>.

---

<sup>63</sup> Ídem

<sup>64</sup> Ídem

<sup>65</sup> ídem

<sup>66</sup> La Jornada. “Las Finanzas públicas en 2006” 12 de Febrero 2007

<sup>67</sup> Reforma, pág. 5, “Logra el SAT en 2006 recaudación record” 30 de Enero 2007.

<sup>68</sup> Ídem

<sup>69</sup> El Universal, “Reporta Hacienda un alza en el monto que devuelve por IVA” 31 de Enero 2007,

Del total registrado en el 2006, el fisco devolvió a los contribuyentes 137 mil 980 millones de pesos por concepto de Impuesto al Valor Agregado (IVA), 12.7 por ciento más que el 2005, que resultó el crecimiento más alto desde 1993.

Fiscalistas y contadores consultados externaron que esa situación es producto de una gran cantidad de mercancías que se encuentran con tasa cero en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), lo cual genera que la autoridad devuelva recursos a los contribuyentes, además de las devoluciones que exigen exportadores y los juicios perdidos<sup>70</sup>.

Por concepto de Impuesto Sobre la Renta (ISR), Hacienda regresó 26 mil 177 millones de pesos; y por el Impuesto al Activo (Impac), 3 mil 7 millones de pesos.

El menor monto registrado fue el de las devoluciones por concepto de Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), con 681 millones de pesos.

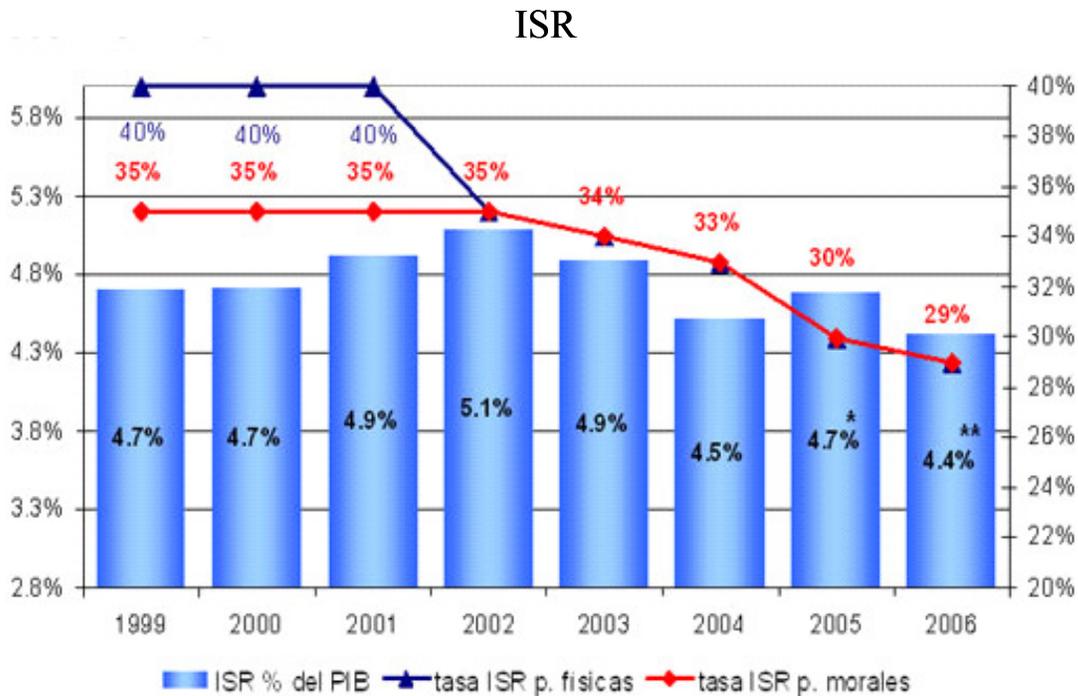
---

<sup>70</sup> Ídem

## Impuesto Sobre la Renta

El Impuesto Sobre la Renta (ISR) de las personas físicas y morales se aplica sobre el ingreso gravable, es decir sobre el resultado de restar gastos deducibles de los ingresos brutos. En el caso de las personas físicas, la tasa varía entre 3 y el 40% dependiendo del nivel de ingresos de las personas. Este tipo de ingresos se le conoce como impuestos progresivos, pues la tasa se incrementa con el nivel de percepciones con el objeto de minimizar posibles distorsiones sobre la distribución del ingreso. En el caso de ISR se aplica una tasa fija sobre los ingresos gravables de las empresas.

**Grafica 8**



\* Se calculó con base en el Producto Interno Bruto estimado en los Criterios Generales de Política Económica 2006.

\*\* Estimación con base en LIF 2006 para la recaudación y en los Criterios Generales de Política Económica para el PIB.

De acuerdo a información del Servicio de Administración Tributaria (SAT), en el 2002 la recaudación del ISR representaba el 5.1% del PIB, y para el 2004 la recaudación de este impuesto representó el 4.5% del PIB, lo que indica que mientras que la economía creció, la recaudación como proporción del PIB no lo hizo en el mismo ritmo.

Esta situación se debe a que en este impuesto, principalmente en las personas físicas, a que en esos años no hubo suficiente generación de empleos que pagaron impuestos y a empresas que han estado compensando el Impuesto al Activo en el pasado.

Una tasa de impuestos más baja no significa que habrá un incremento en la recaudación y por tanto un mayor incentivo al cumplimiento de sus obligaciones. Lo importante es que las empresas logren registrar utilidades para poder así incrementar la recaudación.

En el 2002 la recaudación del ISR representó un nivel máximo de 5.1% del PIB, mientras que en el 2004 se ubicó en 4.5% por devoluciones, así como por deducciones inmediatas y una reducción de la tasas. En el 2004, sólo por el concepto de controversias se devolvieron alrededor de 25,000 millones de pesos.

Desde el 2002 las tasas de ISR han venido disminuyendo al pasar del 35% al 30% al 2005, pero eso no ha sido suficiente para aumentar la recaudación fiscal con respecto al Producto Interno Bruto (PIB).

A pesar de que la economía registró en el 2004 el mayor crecimiento del sexenio (4.4%), la recaudación del ISR siguió estancada.

En el 2004 la base de contribuyentes alcanzó la cifra histórica de 10.5 millones de registros, pero la recaudación del ISR fue la más baja registrada en este gobierno, debido a que se devolvieron casi 60 mil millones de pesos a los contribuyentes por deficiencias en la legislación fiscal.

La baja del ISR de forma gradual para llegar a 28% en el 2007 tiende a brindar mayor competitividad al país, sin embargo debe considerarse la base sobre la cual se aplica la tasa. En Brasil, tasa del ISR se ubica entre 15 y 25%, en Chile en 17% y en Alemania 25%<sup>71</sup>.

“Por otro lado, indicó que en Estados Unidos la tasa del ISR es de 35%, en Francia. Inglaterra, España y China es de 34.3, 30, 35 y 33% respectivamente. Habrá que analizar que en algunos de estos países existen gravámenes estatales adicionales y en otros casos se otorgan importantes incentivos fiscales, condonaciones por nuevas inversiones, que redundan en una tasa de impuestos efectiva menor a la antes señalada”<sup>72</sup>.

Las autoridades fiscales enfrentan dificultades para allegarse de recursos mediante la recaudación de impuestos directos, como lo muestra el retroceso de los ingresos por concepto del Impuesto Sobre la Renta (ISR), que tuvieron una baja anualizada de 3.1 por ciento real durante 2004.

Después de Chile y Bolivia, México registra la tercera tasa del Impuesto Sobre la Renta (ISR) para las empresas más baja de América Latina (AL), con 29 por ciento, de acuerdo con un estudio de la consultora KPMG. Argentina y Brasil registraron un impuesto mayor, de 35 y 34 por ciento cada uno; en tanto que el promedio de la región es de 28.25 por ciento<sup>73</sup>.

Los países con el ISR más alto fueron Japón, con 40.69 por ciento, y Estados Unidos, con 40 por ciento. Las Islas Caimán son el lugar con la menor tasa impositiva, al ubicarse en cero por ciento<sup>74</sup>.

Más del 55% de la recaudación del ISR recayó en el 2004 en los trabajadores asalariados, mientras que las empresas aportaron el 36% de los ingresos obtenidos por Gobierno Federal a través de este impuesto, indican informes de la SHCP<sup>75</sup>.

---

<sup>71</sup> El Financiero, pág. 7 “Magro avance en el sistema fiscal, califican especialistas” 04 de Enero 2005.

<sup>72</sup> Ídem

<sup>73</sup> Reforma pág. 7, “Destacan bajas tasas en ISR empresarial” 18 de Abril de 2006.

<sup>74</sup> Ídem

Pero en la estructura de la recaudación hay importantes diferencias. Los trabajadores asalariados contribuyeron con 181,695.3 millones de pesos en la aplicación del ISR. Las empresas aportaron 118,325.3 millones, y el resto correspondió a los pagos realizados por personas físicas de altos ingresos y a las retenciones en el extranjero<sup>76</sup>.

Las contribuciones de los trabajadores rebasaron en más de 32 mil 632 millones de pesos a las realizadas por las empresas, que aportaron 39% del ingreso obtenido por el gobierno federal a través de este gravamen<sup>77</sup>.

En 2006, la recaudación del ISR ascendió a 372 mil 107.2 millones de pesos, de los cuales 183 mil 851.1 millones correspondieron a los descuentos salariales retenidos para el pago de este impuesto; mientras la contribución de las empresas fue de 135 mil 840.4 millones<sup>78</sup>.

Menores tasas de Impuesto Sobre la Renta (ISR) no han traído mayor recaudación para el caso de México. Desde el 2002 las tasas del ISR han venido disminuyendo al pasar del 35 al 28% para el 2007, pero eso no ha sido suficiente para aumentar la recaudación fiscal con respecto al Producto Interno bruto.

De acuerdo con datos del SAT, en el 2002 la recaudación del ISR representaba 5.1% del PIB y para el 2004 4.5% del PIB, lo que indica que mientras que la economía creció, la recaudación como proporción del PIB no lo hizo en el mismo ritmo. Esto se debe a la evasión que existe en este impuesto, principalmente en las personas físicas, a que en esos años no hubo suficiente generación de empleos que pagaran impuestos y a empresas que han estado compensando Impuesto al Activo pagado en el pasado.

En el IVA, los impactos más fuertes son aquellos relacionados con el régimen de Tasa Cero a diversos bienes y servicios (116 mil millones de pesos en 2005), y en lo que respecta a los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS) el mayor costo proviene del tratamiento especial dado a los refrescos<sup>79</sup>.

---

<sup>75</sup> La Jornada, pág. 29, “Más de 55% del ISR fue aportado por los asalariados” 10 de Febrero de 2005.

<sup>76</sup> Ídem

<sup>77</sup> La Jornada. “Las empresas pagaron sólo 39%: SHCP, asalariados cargaron con 46.4% del ISR en 2006.” 02 Abril 2007.

<sup>78</sup> Ídem

<sup>79</sup> Crónica Pág. 29 “Voces del Sureste: La Vulnerabilidad del ingreso fiscal”, 08 Julio de 2005.

## Impuesto al Valor Agregado

A principios de la década de los ochenta se llevó a cabo la reestructuración del esquema de imposición indirecta. El cambio en la estructura consistió por una parte, en la eliminación del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) de un gran número de impuestos estatales y municipales, de impuestos federales y de los tributos alcabalariorios; y por otra, la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).

El IVA inició su operación en 1980 con una tasa general del 10% una tasa de 6% en las franjas fronterizas y un número limitado de artículos y servicios exentos o con tasa cero, Con el fin de minimizar las distorsiones del impuesto sobre las decisiones de consumo de los individuos.

Los impuestos al consumo, plantean importantes ventajas, ya que implican tanto a los productos importados como a los domésticos y no generan problemas de competitividad para las empresas, además su evasión y elusión es menos probable, y su administración es mucho más sencilla y menos costosa. No obstante, preocupa que puedan tener un carácter regresivo al afectar proporcionalmente en mayor medida a los grupos de menores ingresos, aunque se pueden crear mecanismos de compensación.

Cuando se introdujo el IVA, la responsabilidad de su administración recayó en las entidades federativas. Sin embargo en 1990 se trasladó su administración al Gobierno Federal dado el limitado esfuerzo que los estados realizaban en la fiscalización de este impuesto.

En México existen dos clases de impuestos al consumo: el primero de ellos es el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el otro es el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS). El IEPS impone una tasa de gravamen que es adicional al IVA sobre algunos productos y servicios. Algunos ejemplos son los combustibles y productos petrolíferos en general, el tabaco labrado, el alcohol y la cerveza.

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) pertenece a los impuestos indirectos, que por definición son aquellos que gravan al consumo de los contribuyentes; se llama indirecto porque no repercute en forma directa sobre los ingresos, sino que recae sobre los costos de producción y venta de las empresas y se traslada a los consumidores por medio de los precios<sup>80</sup>.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) define al IVA de tres formas<sup>81</sup>:

- a) Tributo que se causa por el porcentaje sobre el valor adicionado o valor agregado a una mercancía o un servicio, conforme se completa cada etapa de su producción o distribución.
- b) Instrumento de política económica, utilizado para desalentar el consumo de una serie de bienes y/o servicios.

---

<sup>80</sup>La Jornada."El talón de Aquiles del sistema tributario" 23 de Abril de 2007,.

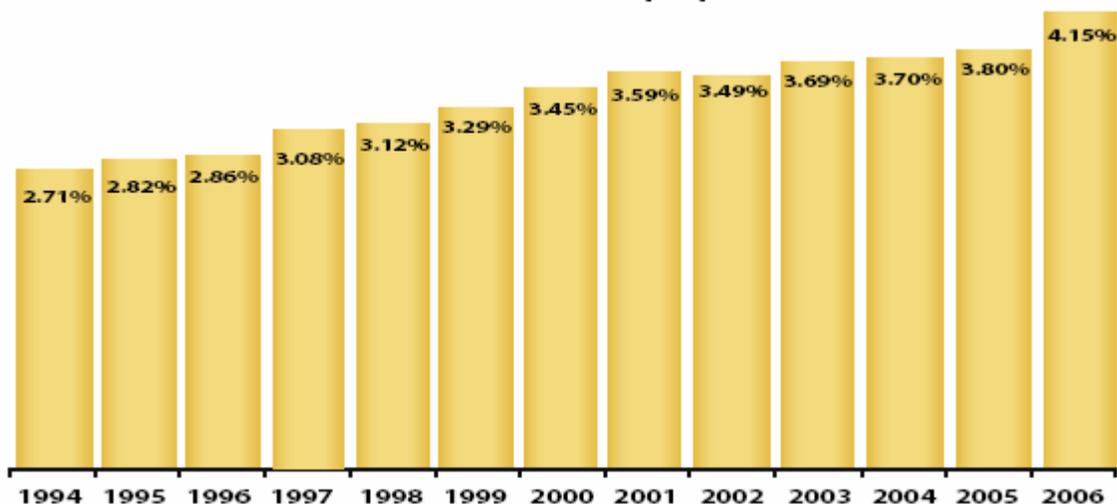
<sup>81</sup> ídem

- c) Tributo de etapas múltiples, de carácter no acumulativo, resultante de la diferencia entre el IVA causado sobre las ventas de mercancías y las prestaciones de servicios efectuados por los contribuyentes, que constituye su obligación tributaria, y el IVA acreditable correspondiente a las adquisiciones de mercancías y servicios de terceros, que constituyen un derecho utilizable por los causantes.

Este tipo de impuesto, de acuerdo con la teoría económica, y a pesar de que este tipo de impuestos resulta ser lo más fáciles de administrar, en la realidad son altamente regresivos, es decir, gravan más aquellos que menos tienen, por lo que necesariamente empeoran la distribución del ingreso<sup>82</sup>.

**Grafica 9**

### Recaudación de IVA como proporción del PIB



En materia del IVA México recauda menos de lo que debería por su complejo sistema de aplicación. México cuenta con cuatro niveles impositivos: bienes o servicios exentos, como los médicos; tasas cero para alimentos, medicinas y libros; 10% en zonas fronterizas, y 15% para bienes y servicios en el resto de México<sup>83</sup>.

Como se observa en gráfica anterior, en donde el Impuesto al Valor Agregado (IVA), cada vez va adquiriendo mayor importancia en la recaudación con respecto a la economía.

En el caso del IVA, la media de los países de la OCDE se ubica en 6.9%. En tanto que en el caso de América Latina, países como Chile y Brasil registran ingresos, por el cobro del IVA, del orden de 8.7 y 9.2% con respecto al PIB, respectivamente<sup>84</sup>.

Los menores niveles de recaudación están asociados a la presencia de grandes deficiencias en el sistema impositivo que crea distorsiones en la actividad económica, lo cual genera un alto costo en la recaudación. Una de las principales debilidades del sistema actual en materia de IVA, es que la legislación establece distintas tasas que deben aplicarse a las actividades productivas así como las exenciones; la tasa general del 15%, en zonas fronterizas se aplica la tasa de 10%, y varios productos y servicios

<sup>82</sup> Ídem

<sup>83</sup> Diario Monitor, “Fox, sin margen para impulsar reforma fiscal” 15 Febrero 2005.

<sup>84</sup> El Financiero, “Exenciones fiscales y tasa cero: Limitaciones de la recaudación fiscal”. 01 de Abril de 2005

específicos se gravan con una tasa cero por ciento. Asimismo, la ley contempla varias exenciones específicas a la enajenación de bienes, la prestación de servicios, el uso o goce temporal de bienes y a la importación.

La dificultad para fiscalizar el cumplimiento del IVA, consiste precisamente en identificar los insumos que están en tasa cero, en tasa 10 por ciento y los que están exentos. Muchas empresas utilizan cientos y miles de insumos, especialmente las medianas y grandes empresas que son precisamente las que se encuentran en el sector formal de la economía. Por tanto, la lista de insumos productivos puede llegar a ser bastante grande, elevando el costo de fiscalización y generando una mayor evasión fiscal.

En el caso del IVA, para 2003, este costo ascendió a 124 mil 304 millones de pesos, equivalentes al 1.9 por ciento del PIB. De esta cantidad, el 1.38 por ciento del PIB corresponde a la aplicación de la tasa cero, por exenciones 0.39 por ciento y la aplicación de la tasa del IVA en las fronteras 0.12 por ciento.

Una de las razones de que genera esta debilidad fiscal, es la actual tasa cero, ya que a través de esta tasa el gobierno federal devuelve una cantidad importante por concepto de IVA a unas cuantas empresas; y la otra es que la aplicación del IVA alimentos y medicinas beneficia más a los consumidores de mayores ingresos que a las personas de menores ingresos.

Alrededor del 50% de la posible recaudación de IVA se esfuma debido a la tasa cero que se aplica a medicinas y alimentos. No se puede negar que hay gente de bajos ingresos que se beneficia de este tratamiento especial. Pero en realidad es que, como ocurre con cualquier trato especial en un impuesto al consumo, el mayor beneficio se da a quien más consume.

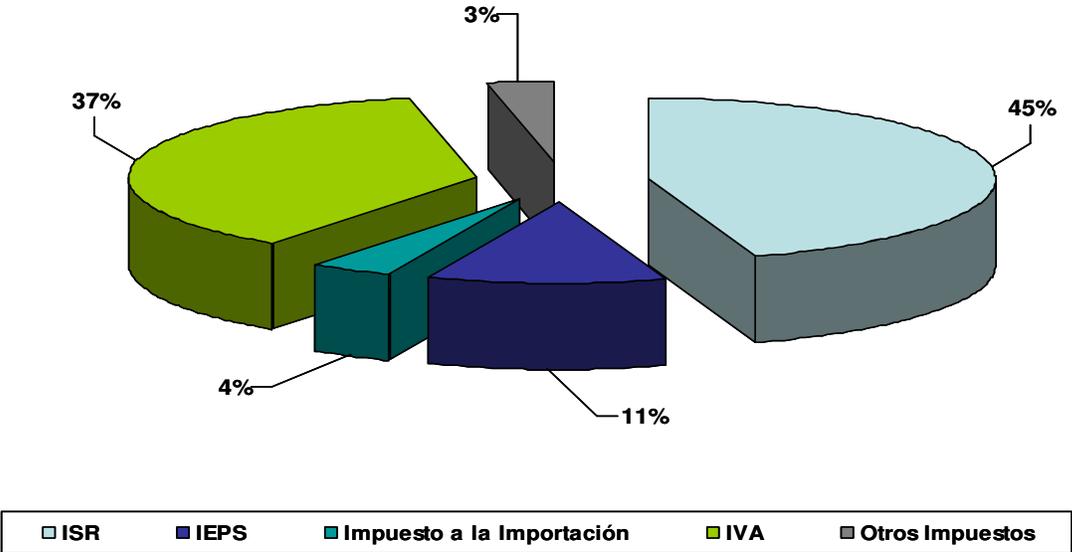
La tasa cero para alimentos y medicinas es una forma de ofrecer un beneficio social. Desafortunadamente la gente de bajos ingresos, simplemente no tiene ventajas en este sistema. El porcentaje de beneficio que va a las clases medias y altas, por otra parte, es excesivo; lo que trae como consecuencia un instrumento de beneficio social ineficiente.

La recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) alcanzó su máximo histórico en el 2006, ya que representó 4.1% con respecto al PIB.

Por último, a continuación se presenta la estructura que muestra la participación de los principales impuestos del sistema fiscal mexicano, que refleja un comportamiento similar en el periodo 1997-2006.

**Grafica 10**

**Estructura porcentual de los Ingresos Tributarios 2004**



**Fuente:** Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y Deuda Pública, Cuarto Trimestre 2004

### 3.3 Economía Informal

Otro de los grandes retos que enfrenta el sistema fiscal mexicano es el crecimiento desmesurado del sector informal de la economía.

El sector informal es definido de manera amplia como el conjunto de unidades involucradas en la producción de bienes o servicios con el objetivo de generar empleo e ingresos a las personas concernidas, que tiene los rasgos característicos de las empresas familiares y cuyas actividades deben distinguirse del concepto de economía subterránea (evasión de impuestos y de seguridad social, violación a disposiciones laborales o administrativas)<sup>85</sup>.

Desde el punto de vista del empleo, es decir, de las personas que trabajan en tales unidades económicas, la expresión de la informalidad suele designar diversas situaciones de ocupación, que se caracterizan por los bajos niveles de productividad, ingresos y protección social<sup>86</sup>.

Los especialistas en la materia han propuesto básicamente tres enfoques que explican su surgimiento y existencia<sup>87</sup>:

- El de **subsistencia**, que lo define como las actividades caracterizadas por una lógica de producción propia, consistente en garantizar la subsistencia del grupo familiar y que difiere de la vigente en el sector formal cuya motivación es el beneficio económico. Estas unidades tienen escaso capital, tecnología rudimentaria, dificultad de entrada y carencia de financiamiento de los circuitos financieros formales. Ésta es la aproximación propia de la OIT. De acuerdo con este enfoque, es la estrechez del mercado de trabajo en relación con la oferta laboral –resultante de la migración rural / urbana- lo que no deja más opción a los trabajadores subempleados o desempleados que realizar actividades económicas informales.
- El de la **legalidad**, que surgió con la crisis y la recesión de los años ochenta y con el auge del término de economía subterránea, el cual pone énfasis en el carácter ilegal de las actividades y las define como aquellas que no cumplen con la reglamentación en el ámbito económico (fiscal, laboral, sanitaria o de seguridad social).
- El enfoque “**de mercado**”, el cual considera que el determinante de dicho sector es el interés de las empresas modernas por disminuir costos, al flexibilizar sus relaciones de trabajo y evadir regulaciones. El vínculo entre lo formal e informal se realiza a través de la subcontratación.

El INEGI agrupa como informales a todos aquellos que trabajan en micro negocios no agropecuarios y no tienen contrato ni seguridad social.

---

<sup>85</sup> Revista el Mercado de Valores. “La Economía Informal en México”. Núm. 8, Agosto 2000, pág. 4

<sup>86</sup> Ídem.

<sup>87</sup> Ídem

En términos generales, el sector informal se le puede describir como un conjunto de unidades económicas dedicadas a la producción de bienes o a la prestación de servicios, con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingreso para las personas que participan en esa actividad. Estas unidades funcionan típicamente en pequeñas escalas con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distribución entre el trabajo y el capital como factores de producción. Las relaciones de empleo –en los casos que exista- se basan en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y no en garantías formales.

Otro concepto que abarca a la economía informal sería a aquellas actividades generadoras de ingreso que no están reguladas por el Estado, en un entorno económico donde las actividades similares sí lo están o a aquellas actividades que no cumplen con el pago de contribuciones al Estado como son impuestos, seguridad social y derechos. Existen diversas estimaciones que están en función de la definición del término. Por ejemplo, si se considera al sector informal como aquellos trabajadores sin salario o a destajo, se ha estimado que durante la década de los 90 representaron alrededor del 40% de la PEA. Si el criterio es el de trabajadores que perciben menos de un salario mínimo, la estimación se reduce a 15%; si el criterio es el de trabajadores ocupados en empresas de menos de cinco trabajadores, el valor es de 42%, mientras si se hace referencia al % de la PEA no afiliada al IMSS, la estimación supera el 50%<sup>88</sup>.

El principal problema que se ha enfrentado para abordar este tema, es la cuestión de cómo estimar su tamaño, cuantificar su poder recaudatorio e identificar las características y el comportamiento de quienes lo integran.

La Organización Internacional del Trabajo define al Subsector Informal como aquel que está integrado por todas aquellas empresas no constituidas en sociedad, que forman parte del Sector de los Hogares dedicadas a la producción de bienes y servicios, con la finalidad primordial de generar empleo e ingreso para las personas involucradas.

Estas unidades que funcionan con bajo nivel de organización, poca división del trabajo y capital, mano de obra y tecnología poco calificada; activos fijos que pertenecen a los propietarios y pueden ser utilizados indistintamente por su empresa no constituida en sociedad o por el hogar.

El sector informal ha generado un círculo vicioso, ya que de ser consecuencia del desempleo y del bajo crecimiento económico también se ha convertido en un causante de estos problemas. Otro de los problemas que origina la economía informal es que a principio resuelve el problema de sobre vivencia para los desempleados, con el tiempo se convierte en una “ancla” para el mercado interno, ya que aporta baja productividad, no requiere de mano de obra calificada ni de inversión en capital fijo, etc.

En el lapso 1998-2004 el número de trabajadores registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) como cotizantes eventuales aumentó 14%, mientras que el total de asalariados permanentes se elevó el 6%<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> El Universal, “Sector Informal en México” Viernes 4 de Abril 2003.

<sup>89</sup> El Financiero. “Acelerado crecimiento de la economía subterránea” 18 de noviembre de 2004,

Entre el 2000 y 2004 el número de informales en México creció en 1.3 millones de personas con lo que el total es ya de 11.2 millones a escala nacional, de acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Empleo que dio a conocer el INEGI<sup>90</sup>.

Entre el 2002 y el 2004 desaparecieron de los registros del IMSS 10 mil 176 microempresas formales con entre uno y quince empleados. Se calcula que en el mismo periodo se agregaron 260 mil micro changarros a la informalidad. Ese segmento de negocios representa el gran generador de empleo en México porque representa 87% del total de empresas formales del país, de acuerdo con cifras del INEGI<sup>91</sup>.

Durante la Administración del presidente Vicente Fox al menos 6.6 millones de personas, integrantes de la población económicamente activa (PEA), se sumaron al desempleo abierto, encontraron ocupación en changarros o, en el mejor de los casos, se emplearon en pequeños negocios con bajos salarios y precarios condiciones laborales. Además 2.4 emigraron del país<sup>92</sup>.

Las cifras son elocuentes: la desocupación abierta afecta a 1.5 millones de personas, en micro negocios se ocupan o auto emplean 17.3 millones, en el sector agropecuario laboran 6 millones de habitantes prácticamente sin ningún tipo de prestación, y en pequeños establecimientos 6.9 millones<sup>93</sup>.

Una de las posibles causas que originan que la economía informal crezca, es la disparidad entre la oferta y la demanda de fuerza laboral, que es originada por una migración, pero que también tiene su origen en el ciclo económico. Durante las fases recesivas del ciclo económico se observa un aumento temporal en el tamaño del sector informal debido a una contracción de la demanda laboral. Finalmente, también existe una justificación más técnica asociada a una decisión “racional” de un individuo en un análisis de **COSTO-BENEFICIO**. Un individuo desearía ser parte de la informalidad cuando le resulte más rentable no cumplir con las regulaciones existentes. Podría señalarse, que las dos últimas causas han tenido mayor peso para explicar la informalidad en nuestra economía en los últimos años.

Entre el 2000 y el 2004, los micro negocios sin local crearon 957 mil empleos, mientras que las grandes empresas perdieron 422 mil plazas. La escasa calidad del empleo creado en este periodo es principalmente porque la generación de la ocupación recayó en los “changarros”.

“La changarrización del país alimentó este escenario, resultado de una creciente incorporación a la informalidad; esto refleja que hay un problema estructural en la generación de los empleos formales”<sup>94</sup>.

En el sector agropecuario, silvícola y pesquero expulsó a 472 mil 111 personas en los primeros cuatro años del gobierno de Vicente Fox, y la industria (incluye la extractiva, construcción y de transformación) a 242 mil 994.

---

<sup>90</sup> Reforma, “Sube empleo...pero informal” 15 de febrero de 2005,.

<sup>91</sup> Reforma, “Cierran 10 mil micro negocios”. Pág. 1, 04 Marzo de 2005

<sup>92</sup> La Jornada, “Se suman al desempleo 6.6 millones” 01 Agosto 2006

<sup>93</sup> Ídem

<sup>94</sup> Reforma, -“Sube empleo...pero informal” 15 de febrero de 2005,.

En contraste, en el sector terciario de la economía, que incluye principalmente comercio y servicios, se agregaron 3 millones de personas a la ocupación y fue el más dinámico en cuanto a la generación de empleos de todo tipo.

Al cierre del 2004, los micro changarros formales alcanzaron su nivel más bajo con 698 mil 39 patrones registrados en el IMSS. En el mismo periodo se agregaron 259 mil 447 micro negocios al sector informal<sup>95</sup>.

El comercio informal en México alcanzó el 12.2% del Producto Interno Bruto (PIB) del país en 2002, lo cual representa poco más de tres veces el producto generado por la agricultura y ganadería de manera conjunta. De acuerdo con los resultados de cuenta satélite del subsector informal de los hogares correspondiente al 2002 elabora por el INEGI, el PIB del subsector informal alcanzó los 696 mil 709 millones de pesos corrientes. El INEGI informó que las percepciones obtenidas por los dueños de los negocios informales, representaron el 16.7% de las ganancias generadas por la economía total del país<sup>96</sup>.

Sobre la relación del subsector informal con la producción nacional por sector de actividad económica, representa el 20.8% del comercio, restaurantes y hoteles, el 16.7% servicios comunales, sociales y personales, 11% en la construcción, 9.8% del transporte, almacenaje y comunicaciones, y en la industria manufacturera el 5.5%. El INEGI menciona que los negocios informales destinan sólo el 29.5% de sus ingresos a la compra de insumos como electricidad, agua, teléfono, combustibles y diversas materias primas; mientras que por remuneraciones pagan sólo el 8.6%<sup>97</sup>.

Estos resultados contrastan con los de la economía en su conjunto, ya que los gastos en insumos representan 41.8% y remuneraciones 20.7%<sup>98</sup>.

Otras de las causas, si no es que es la más importante esta relacionado con la actividad económica, es decir si no se tiene tasas de crecimiento económico será mayor la capacidad para generar empleos formales.

Las cinco ciudades que tienen un crecimiento importante en la creación de empleos informales en los últimos cuatro años son: Michoacán con 512 mil plazas; Estado de México con 442 mil; Hidalgo con 237 mil; Distrito Federal, 138 mil y Guanajuato con 122 mil empleos. En el sexto lugar se encuentra Nuevo León con 98 mil empleos informales seguidos de Guerrero con 84 mil y Sinaloa con 54 mil empleos informales, de acuerdo con cálculos basados en las Encuestas Nacionales de Empleo del INEGI y la Secretaría del Trabajo<sup>99</sup>.

Hay una crisis de generación de empleo, pero también en las entidades que tienen empleo las remuneraciones son bajas, lo que se paga es mucho menor que lo que se obtiene en la informalidad, por eso muchos asumen el costo de estar desprotegido en materia de seguridad social<sup>100</sup>.

---

<sup>95</sup> Reforma, “Cierran 10 mil micro negocios” pág. 1, 04 Marzo de 2005,

<sup>96</sup> Crónica, “El comercio informal representó 12.2% del PIB nacional” 26 de noviembre de 2004,

<sup>97</sup> Ídem

<sup>98</sup> Ídem

<sup>99</sup> Reforma, “Campeones Informales” pág. 8, 16 de febrero de 2005

<sup>100</sup> Ídem

Las entidades que tienen bajos índices de informalidad son: Baja California Sur con la creación de 9 mil 549 plazas informales en los últimos cuatro años; Jalisco con 7 mil 92; en Puebla con 4 mil 563 y Colima con mil 136 empleos. En entidades en donde se registró una reducción del empleo informal son: en Chiapas disminuyó la ocupación informal en 142 mil 374 para los últimos 4 años; en Chihuahua, 34 mil 590; Zacatecas, 10 mil 849 y Oaxaca, 4 mil 66 ocupaciones<sup>101</sup>.

Otra de las causas que orillan a las personas a refugiarse en la economía informal es la pauperización del trabajo que está relacionada con la “preferencia patronal” por trabajadores eventuales, práctica cada vez más frecuente y que tiene como fin eludir responsabilidades consignadas en la Ley Federal del Trabajo.

La preferencia patronal por trabajadores eventuales podría deberse a factores relacionados con la rigidez en el mercado laboral. Por rigidez se entiende los costos asociados con el despido y las prestaciones<sup>102</sup>.

La informalidad surge de la demanda de un mayor crecimiento económico que genere unidades económicas capaces de impulsar del nivel de empleo, sin embargo es síntoma de la falta de garantías del Estado de derecho y de la descomposición de la economía provocando un bajo nivel de competitividad y desaliento en las inversiones productivas<sup>103</sup>.

La informalidad se desarrolla en actividades que producen poco valor agregado, generando un mercado interno débil, lo que en el largo plazo deteriora los niveles de vida de la población, reduce la competitividad y perjudica el crecimiento económico.

“En México, el peso de la informalidad, en valor de la economía, supera el 30%, lo que genera polaridades dentro de la población, normalmente se desarrolla en el sector servicios en especial el comercio, donde no hay un alto grado de capacitación o conocimiento técnico, razón por la cual la competitividad se mantiene estancada<sup>104</sup>”

Otra de las causas de la informalidad es el exceso de regulaciones y trámites, las elevadas cargas fiscales, la desigualdad de ingresos y oportunidades educativas son las principales detonantes del desplazamiento, cada vez mayor, de la fuerza laboral al sector informal.

En el sector informal, desde el punto de vista económico, imperan actividades de pequeña escala, debido a que la utilización de capital es relativamente baja, se usa tecnología primitiva, no existe el acceso a financiamiento, la mano de obra es poco calificada y las remuneraciones de los trabajadores son bajas.

Desde el punto de vista jurídico, la economía informal abarca ramas lícitas que cumplen parcialmente o incumplen las normas establecidas por el Estado, tales como el pago de impuestos y de contribuciones sociales a sus trabajadores.

---

<sup>101</sup> Ídem

<sup>102</sup> La Jornada “Precarios, la mayoría de puestos de trabajo, afirman académicos” 17 Agosto 2006.

<sup>103</sup> Reforma, “Gana México en Informalidad” pág. 9, 23 de mayo de 2006

<sup>104</sup> Ídem

En la actualidad, los costos no salariales representan casi el 60% del total del salario. La mayor proporción de estos costos son por concepto de seguridad social (25.20%), siendo las cuotas patronales para el seguro de enfermedades y maternidad las más elevadas, al representar 22.45% del salario base de cotización<sup>105</sup>.

Por concepto de retiro el patrón aporta 2% del salario base de cotizaciones del trabajador, mientras que para cubrir las necesidades de cesantía en edad avanzada agrega otro 3.15%<sup>106</sup>.

Según el estudio del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado genera un producto por un valor de 850 mil millones de pesos anuales, equivalentes a 12% del PIB. En su conjunto evade impuestos por un total que supera los 250 mil millones de pesos. Se trata de una actividad que da sustento a 28% de la población activa y genera ingresos de 7,100 pesos por persona<sup>107</sup>.

Necesitamos una política pública de gran escala para reconvertir el sector informal. Ir más allá de la perspectiva fiscalista porque se trata de ir más allá del cobro de los impuestos. Estamos ante un tema que tiene dimensiones laborales, sociales y de desarrollo microempresarial<sup>108</sup>.

A manera de conclusión, poder señalar algunos factores que han incidido en el aumento de la economía informal, entre los que destacan son: las crisis económicas, que han impactado severamente el mercado laboral, niveles precarios de educación, excesivas regulaciones empresariales y elevadas cargas fiscales han sido importantes del desplazamiento de la fuerza laboral al sector informal.

Se tiene que la economía informal se da por dos razones, una porque no hay empleos suficientes que cubran la demanda, y porque muchos prefieren esta modalidad porque les remunera mejor. Mientras que los salarios de los empleos formales no mejoren, la informalidad crecerá. Aun sin prestaciones, horario fijo ni seguridad social, muchos ven al sector informal como cambiar de bando.

La informalidad se vuelve atractiva si el empleo formal no ofrece ventajas competitivas en comparación con los que no lo son.

Algunos especialistas en el tema argumentan que fiscalizar a los informales en México tendría un elevado costo y sólo se obtendría una recaudación potencial por los impuestos sobre la renta (ISR) y al valor agregado (IVA), equivalente al 0.42% del PIB. Así lo revela un estudio de la Universidad Autónoma de Nuevo León, a solicitud del Servicio de Administración Tributaria (SAT).

El análisis expone que sería necesario incorporar a 11 millones de informales para recaudar poco menos de medio punto porcentual del PIB, mientras que alrededor de diez millones de contribuyentes formales generan una recaudación equivalente a 9.9% del PIB. Esto sugiere que se tendría un costo elevado fiscalizar al sector informal.

---

<sup>105</sup> El Financiero, “En el sector informal, 28% de la población” pág. 15, 25 de julio de 2006,

<sup>106</sup> ídem

<sup>107</sup> Milenio, “Caja fuerte: La informalidad: Un misterio en un enigma” pág. 20, 25 Julio 2006,

<sup>108</sup> ídem

Según el estudio, el 80% de los individuos que trabajan en la informalidad recibe menos de 3,727 pesos mensuales, cifra que revela la mayor parte de los informales están concentrados en un bajo rango de ingresos.

Esto significa que en este rango de ingresos el crédito al salario es mayor que el impuesto menos el subsidio, en otras palabras, los individuos que se encuentran en esta situación son potencialmente una carga y no fuente de recaudación por concepto de ISR.

### 3.4 Descentralización fiscal

México es una Federación en la que en los tres ámbitos de gobierno poseen algún grado de autonomía, tanto en su capacidad para recaudar ingresos como en sus decisiones de gasto. Sin embargo un problema que ha caracterizado a nuestro federalismo fiscal ha estado muy limitado por la concentración excesiva de funciones en el gobierno federal.

En relación al ingreso, esta concentración de funciones en el ámbito federal de gobierno proviene del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) que nació en 1980. Con base en este sistema, el Gobierno Federal realiza la recaudación a partir de las bases impositivas más amplias, como los impuestos sobre la renta (ISR) y el impuesto al valor agregado (IVA), además de algunas otras, como los ingresos a la energía (petróleo y electricidad), comercio exterior, etc.

El esquema que opera en la actualidad tiene su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Coordinación Fiscal –este último ordenamiento es el fundamento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal- las cuales establecen claramente las atribuciones fiscales de la Federación, los Estados y los municipios a través de diversos mecanismos de coordinación.

Según los artículos 40, 43, 115 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es una República Federal formada por 31 Estados y un Distrito Federal, cada uno organizado política y territorialmente sobre la base de un cierto número de municipios que actualmente alcanzan un número de 2,430 en todo el territorio nacional. Es decir, que se encuentra funcionando sobre la base de tres esferas de gobierno: Federal, Estatal y Municipal.

Los gravámenes o impuestos Federales más importantes, representan la principal fuente de ingresos para los Estados y Municipios mediante el sistema de transferencias. En 1979 se promulgó la Ley de Coordinación Fiscal que crea y norma el Sistema de Coordinación Fiscal que pretende fundamentalmente<sup>109</sup>:

- Evitar la múltiple tributación sobre una misma fuente de ingresos.
- Asignar a cada ámbito de gobierno fuentes definidas de ingreso suficientes para el cumplimiento de sus actividades.
- Proteger a la economía del exceso de tributación que pueda dar lugar a su eliminación.
- Transferir a los Estados la administración de los impuestos federales más sencillos en su control.
- Convenir con las Entidades Federativas la transferencia de un mínimo de participaciones a los municipios.
- Abrir la posibilidad de que los municipios administren impuestos federales o estatales.

---

<sup>109</sup> INDITEC, “Federalismo Hacendario”, Revista Bimestral, No. 131 Octubre 2002. Indetec. Por Armando Gómez Benítez.

El Sistema de Coordinación Fiscal ha implicado que el gobierno federal se haga cargo de las bases impositivas más amplias, y ello explica que tanto los gobiernos estatales como municipales dependan en gran medida de las participaciones federales. Esto ha significado que su capacidad de recaudación sea mínima, sin embargo por el lado del gasto, la concentración de funciones en el gobierno federal se ha caracterizado por la falta de reglas claras de asignación, lo que al combinarse con un comportamiento pobre de la recaudación nacional, ha propiciado la existencia de un sistema fiscal con una muy baja responsabilidad fiscal en los tres ámbitos del gobierno.

Esta forma de organización del sistema recaudatorio significa que, en la práctica, la capacidad recaudadora de los estados y municipios es muy reducida. En los últimos años la recaudación de las entidades federativas han sido demasiado bajas con respecto al total de ingresos del sector público.

A cambio de delegar su capacidad recaudadora, los estados reciben a cambio transferencias del gobierno federal que son las llamadas participaciones, a su vez, la ley estipula que los estados deben transferir a los municipios, en forma de participaciones, al menos el 20% de sus ingresos.

### **División de Facultades Tributarias**

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentran claramente determinadas las facultades tributarias para los diferentes niveles de gobierno, las cuales se presentan en el siguiente cuadro:

#### **De la Federación**

El Congreso de la Unión tiene la facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto y para establecer contribuciones especiales sobre: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, y producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participan en el rendimiento de tales contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijan el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica. (Art. 73, fracción VII y fracción XXIX, inciso 5 subincisos a, b, c, d, e, f y g Constitucional).

- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional. (Art. 131 Constitucional).

#### **De los Estados**

- Los Estados no pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión: Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones. (Art. 118, fracción I Constitucional).

- Los Estados no pueden en ningún caso: gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; prohibir ni gravar, directa o indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida del territorio, a ninguna mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectuó por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía; y/o expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia. (Art. 117, frac. IV, V, VI, VII Constitucional).
- Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.
- Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. (Art. 115, fracción IV Constitucional).

#### De los Municipios

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

**a)** Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

**b)** Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

**c)** Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

La Ley de Coordinación Fiscal de 1980 se refiere a la manera como se integraría y repartirán las participaciones, ya que considera este sistema como la única forma de distribuir los ingresos entre la Federación, Estados y Municipios. Representa,

prácticamente la culminación de la tendencia a centralizar los impuestos de mayor importancia recaudatoria en la Federación<sup>110</sup>.

Este sistema opera bajo el principio de establecer en el país una sola modalidad de impuestos al ingreso y una de impuestos al consumo, evitar la multiplicidad de impuestos, integrar montos totales por lo recaudado y participar de sus rendimientos a los Estados y éstos a la vez a sus municipios.

Aunque los gobiernos estatales siempre han recibido ingresos provenientes de las participaciones que ha hecho el gobierno federal de la recaudación tributaria, hasta 1980, con la reforma a la fracción IV del artículo 115 constitucional, se estableció formalmente el sistema de participaciones federales para que los estados y los municipios contaran con tales recursos fiscales. Junto con esta reforma, se promulgó la Ley de Coordinación Fiscal, que estableció el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. De acuerdo con esta ley, la entidad federativa que decidiera no adherirse al sistema sólo recibiría participaciones de los impuestos especiales reservados exclusivamente para la Federación y no del fondo constituido por la recaudación general del gobierno federal. Esta restricción indujo a que todas las entidades federativas se adhirieran al sistema<sup>111</sup>.

El Fondo General de Participaciones se distribuye utilizando tres criterios: La población de cada estado, con una ponderación de 45.17%; el porcentaje de la recaudación de tributos federales que hace cada una de las entidades, también con una ponderación de 45.17%; y el porcentaje de las participaciones por habitante recibidas en los dos años anteriores al ejercicio fiscal en cuestión, con una ponderación de 9.66%<sup>112</sup>.

A partir de 1980 se toman como participaciones todos los impuestos federales y se uniforma este mecanismo creándose el Sistema Nacional de Coordinación. Al principio esta ley establecía fondos<sup>113</sup>:

- El Fondo General de Participaciones que estaba integrado con el 13% del total de los ingresos impositivos anuales.
- El Fondo Financiero Complementario que estaba integrado con el 0.37% de total de impuestos recaudados por la Federación en el año.
- El Fondo de Fomento Municipal

La distribución del primer fondo se hacía en función del monto de impuestos obtenidos en cada Estado. El Fondo Financiero Complementario se asignaba a los Estados en proporción inversa a lo obtenido del Fondo General y en su fórmula de distribución se tomaba en cuenta al gasto corriente en educación primaria y secundaria y la cantidad de la población de cada entidad, el objetivo de este fondo era otorgar mayores recursos a los Estados más pobres.

---

<sup>110</sup> Astudillo Moya Marcela. “La Distribución de los impuestos entre la Federación, Estados y Municipios en el siglo XX”. Textos breves de Economía. 2001

<sup>111</sup> Revista Grupo Financiero Bancomer, Serie de Propuestas, “Los Ingresos Estatales y Municipales”, Enero – Febrero 2000.

<sup>112</sup> ídem

<sup>113</sup> INDITEC Op. Cit.

De las participaciones percibidas por los Estados, los Municipios debían recibir por lo menos el 20%.

Este mecanismo para que los Estados se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación fue mediante convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en caso de no hacerlo, seguirían percibiendo las participaciones en los impuestos especiales consignados en el inciso 5º de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.

Esta ley también consigna que la colaboración administrativa de los Estados con la Federación debe hacerse mediante convenios. La coordinación fiscal se ha venido instrumentando mediante dos tipos de convenios:

El Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y, El Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que suscriben los gobiernos estatales con el Gobierno Federal.

Además por medio de este ordenamiento se establecen como organismos encargados de la coordinación fiscal en México:

- Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales
- Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec)
- La Junta de Coordinación Fiscal.

La Reunión de Funcionarios Fiscales se lleva a cabo anualmente y consiste en un encuentro entre los titulares de las dependencias de los gobiernos estatales encargadas de las finanzas públicas locales con los funcionarios del gobierno federal responsables de las finanzas nacionales y de la operación del sistema de coordinación fiscal y con el Presidente de la República para analizar las políticas y aspectos jurídicos, fiscales, financieros y administrativos más importantes para las haciendas públicas nacional, estatal y municipal<sup>114</sup>.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, se reúne periódicamente y está integrada por funcionarios de la SHCP y por 8 titulares de dependencias estatales que representan a cada una de las ocho zonas en que se ha dividido en país y el Director General del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. Estas reuniones tienen por objeto dar seguimiento a los acuerdos tomados en cada Reunión Nacional y analizar los aspectos jurídicos, fiscales, financieros y administrativos más importantes para la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno en materia tributaria, de tal forma que se asegure el cumplimiento de los propósitos de la ley de coordinación fiscal<sup>115</sup>.

El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, es el órgano técnico del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y tiene a su cargo la realización de estudios e investigaciones en materia fiscal, financiera, jurídica y administrativa, así como

---

<sup>114</sup> Revista Bimestral No. 131 Octubre de 2002, Indetec, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, “Federalismo Hacendario”

<sup>115</sup> Ídem

proporcionar asistencia técnica y capacitación a los funcionarios encargados de la administración de las haciendas públicas estatales y municipales de todo el país<sup>116</sup>.

La Junta de Coordinación Fiscal se integra por los representantes de la SHCP y los titulares de los órganos hacendarios de las 8 entidades federativas con el objeto de atender las inconformidades de las entidades federativas acerca de la aplicación y funcionamiento de los criterios y mecanismos de operación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal<sup>117</sup>.

Uno de los principales aciertos en la administración del Presidente Ernesto Zedillo en materia de descentralización fiscal fue la reducción del grado de discrecionalidad en la asignación del gasto hacia los estados y municipios. Con ellos, los estados y municipios pueden contar con una mayor certidumbre al momento de realizar su planeación financiera.

En materia de la política de endeudamiento estatal ha cambiado, ahora el mercado de crédito es más cerrado dado el rescate financiero, que fueron objeto los estados y municipios a raíz de la crisis de 1995. Durante la hegemonía partidista, la desigualdad de las fuentes de ingreso entre los gobiernos federal, estatal y municipal era muy evidente. No obstante, era práctica común que el gobierno federal resarciera a los gobiernos de las entidades federativas con transferencias extraordinarias. De este modo las deficiencias existentes en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no eran evidentes, ya que en ocasiones estas transferencias extraordinarias servían a propósitos electorales. Este rescate generalizado de 1995 trajo una serie de reformas en la política de endeudamiento estatal, por lo que ahora el sobreendeudamiento es más difícil dado que existe un monitoreo continuo de los distintos agentes involucrados.

Esas transferencias extraordinarias fueron cerradas, ya que parte de esta cuenta, que se encontraba en el ramo 23, pasó a formar parte del ramo 33 y se asigna ahora mediante una fórmula a partir de 1998. Esto es, en principio la posibilidad de rescate por parte del gobierno federal ha disminuido.

Lo anterior sugiere una urgente corrección del problema de las fuentes propias de ingreso. Especialistas mencionan que la solución es fácil: devolver más potestades tributarias a los estados y municipios. Esta propuesta suena muy bien, sin embargo, devolver los impuestos a los estados y municipios es algo que hay que hacer con mucha cautela debido a que pueden generar consecuencias desastrosas para el país.

Cuando existe una devolución de impuestos, el gobierno federal pierde el manejo de la política fiscal para absorber choques exógenos en la economía. Esto se magnifica cuando el gobierno federal no tiene ya en sus manos la política monetaria, como es el caso de México, donde el Banco Central es autónomo. Así en caso de ocurrencia de un choque externo, el gobierno federal no contaría con instrumentos para enfrentar cualquier adversidad externa.

---

<sup>116</sup> Ídem

<sup>117</sup> Ídem

Por otra parte, debe señalarse que los gobiernos locales en la mayor parte de los países en desarrollo han creado problemas fiscales debido a que han incurrido en déficits que generalmente, no pueden cubrir y, muchas veces, recurren a la federación para pedir un rescate. Esto nos sugiere que una buena parte de los impuestos –importantes en la absorción de choques- debe ser recaudada por el gobierno federal.

Es importante destacar el papel redistributivo que juega la política tributaria. En el caso de una devolución de impuestos hacia los estados y municipios se correría el riesgo de abrir aún más las brechas de desigualdad regional. Los estados sin una base amplia no recaudarían un monto suficiente para enfrentar sus obligaciones con lo que sus niveles de desarrollo seguirán precarios.

Actualmente el gobierno federal posee una concentración muy elevada de facultades tributarias. Por lo tanto, la mayor parte de los ingresos de los estados y municipios provienen de las participaciones y aportaciones federales, a través del Sistema de Coordinación Fiscal.

En la actualidad todos los estados están adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), esto ha implicado que los estados y municipios renuncien a muchas de las atribuciones con las que antes contaban, pero a cambio reciben participaciones y aportaciones federales; además existen dos reservas: Reserva de Contingencias y la Reserva de Compensación.

Los ingresos estatales propios se componen fundamentalmente por:

- Impuesto sobre nóminas
- Impuesto sobre uso y tenencia
- Impuesto sobre alojamiento en Hoteles
- Impuesto sobre loterías
- Impuesto sobre transferencia de propiedad
- Derechos sobre registro público de la propiedad y el comercio
- Derechos sobre servicios catastrales
- Derechos de registro civil
- Derechos sobre certificaciones y legalizaciones
- Derechos sobre los servicios administrativos que presten las dependencias del gobierno del estado

Por su parte, los ingresos propios municipales se componen fundamentalmente por:

- Impuesto predial
- Impuesto sobre adquisiciones de inmuebles
- Impuesto sobre fraccionamientos
- Impuestos sobre anuncios en la vía pública
- Licencias para giros comerciales o industriales
- Derechos sobre agua potable y drenaje
- Licencias
- Derechos de estacionamientos en vías públicas
- Pavimentación

- Alumbramiento
- Recargos
- Multas.

En la actualidad existen muchas críticas sobre la incapacidad de los estados y municipios para cobrar y administrar sus propios ingresos, por lo cual en varias ocasiones han tenido que delegar sus atribuciones. Los estados y municipios presentan deficiencias en su administración tributaria; por ello se refleja claramente en sus niveles de recaudación, que los obliga a depender en gran medida de las transferencias federales.

En el ámbito municipal se observa que los problemas todavía son mayores, debido a que la capacitación del personal del gobierno es mínima, lo cual deriva en diversas fallas, tales como la mala administración de los recursos, corrupción, falta de planeación, etc., por lo que se requiere de reformas que corrijan tales problemas.

De hecho, la baja recaudación fiscal no sólo se debe a la evasión y elusión fiscal, sino también de la manera en que están distribuidas las responsabilidades de gasto y cobro de impuestos entre los niveles de gobierno.

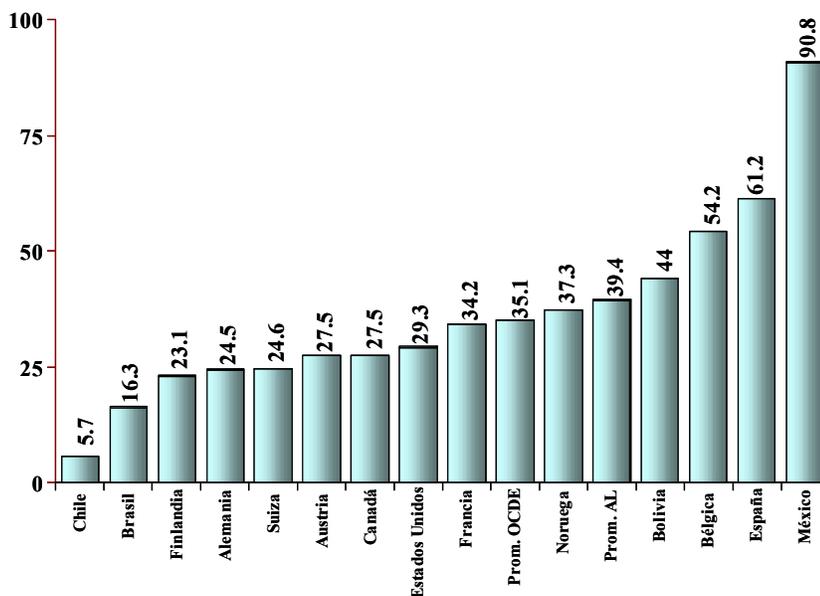
Si bien es cierto que la Ley de Coordinación Fiscal comenzó a dotar de armonía a los sistemas tributarios federal y estatales, dando uniformidad a la aplicación de contribuciones y a la coordinación con todos los estados en materia de impuestos federales sobre ingresos mercantiles; del impuesto sobre la renta; del ingreso global de las empresas, de causantes menores, intermedios y con base especial de tributación; del impuesto especial sobre embasamiento de bebidas alcohólicas; y del impuesto sobre tenencia o uso de automóviles y camiones, también es cierto que se debe estudiar las diferentes propuestas en torno al tema del federalismo fiscal, porque el actual sistema de coordinación fiscal no solamente ha sido demasiado cuestionado, sino porque sigue siendo centralista y se aleja de la tendencia internacional que consiste en dotar de mayores facultades a los gobiernos locales y regionales, al tiempo que el gobierno central disminuye su presencia impositiva<sup>118</sup>.

---

<sup>118</sup> Idem

## Grafica 11

### TRANSFERENCIAS EN EFECTIVO COMO % DE LOS INGRESOS TOTALES LOCALES



Fuente: SHCP, citado por David Colmenares Páramo. "Ingresos municipales: Realidades y perspectivas del federalismo fiscal en México" FEMICA-BID, Antigua Guatemala, Guatemala, diciembre 12 de 2002.

Nota. En el caso de México las transferencias consideradas no tienen rendición de cuentas. Los datos corresponden a 1999.

Tal descentralización constituye una premisa fundamental para fortalecer los ingresos propios de las entidades federativas, de manera que puedan obtener mayores ingresos tributarios nacionales que coadyuven a satisfacer sus necesidades de gasto y disminuyan la dependencia que estos tienen de las transferencias federales. Por eso es necesario definir las potestades tributarias propias del ámbito local (entidades federativas y municipios); los retos de la descentralización fiscal; y las diferentes perspectivas que reconocen la necesidad de aumentar el nivel de ingresos en los tres ámbitos de gobierno, a fin de hacer frente a las presiones del gasto.

Los municipios no tienen funciones legislativas y solamente pueden regular la aplicación del marco legal federal y estatal en sus territorios a través de bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus jurisdicciones<sup>119</sup>.

Las tasas impositivas y los préstamos son aprobados por las legislaturas estatales, mientras que las cuentas de las finanzas públicas municipales son revisadas por un órgano técnico de la legislatura estatal que tiene facultades de fiscalización y control superior. Estos y otros elementos han propiciado que el federalismo mexicano sea considerado entre los más centralizados en el continente americano<sup>120</sup>.

Actualmente el Sistema de Coordinación Fiscal no tiene problemas de concentración de recursos fiscales sino la centralización de facultades de la política fiscal. Por lo que es

<sup>119</sup> Revista Bimestral #131 Octubre 2002, INDETEC. "Federalismo Hacendario" Por Armando Gómez

Benítez  
<sup>120</sup> Ídem

necesario impulsar una mayor autonomía estatal que permita incrementar los niveles de ingreso según las transferencias de cada entidad.

Uno de los aspectos más importantes de la economía mexicana es la gran disparidad en el grado de desarrollo de las entidades federativas, así como de los municipios. Las finanzas estatales y municipales dependen en forma notable de las participaciones que obtiene de la recaudación federal. Este hecho limita a los gobiernos locales en sus políticas de desarrollo económico y constituye un límite a un federalismo efectivo en donde gobiernos estatales y municipales puedan responder a las circunstancias propias de las localidades y a las demandas de sus habitantes.

Es importante señalar que el Sistema de Coordinación Fiscal se ha planteado como objetivos fundamentales, la coordinación y administración de las fuentes y conceptos de ingreso fiscal y crear los criterios y formulas para la distribución de las participaciones que corresponden a los gobiernos estatales y municipales.

Se ha tratado de una coordinación en materia de ingresos fiscales y no de una coordinación hacendaría, que comprenda también el gasto público, la deuda y el patrimonio de los gobiernos locales. Esto ha sido objeto de discusión en el sentido de que ha sido insuficiente para coordinar los factores tan diversos que componen las finanzas públicas nacionales y que ha creado una estructura de dependencia financiera de los gobiernos estatales y municipales hacia el gobierno federal como resultado de la concentración de potestades fiscales que los gobiernos locales han cedido al gobierno federal en los convenios de adhesión. Lo que a su vez ha dado como resultado un esquema de transferencias que, si bien ha resuelto el gran problema de financiamiento local, también ha dañado la autonomía política y la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

El actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se encuentra en una fase de transición hacia un sistema integral de coordinación hacendaría que comprenda todos los aspectos propios de la hacienda pública, es decir, los ingresos, el gasto público, la deuda y el patrimonio.

También es necesario que en esa nueva ley señalen las bases sobre las cuales se debe proceder a otorgar mayores potestades tributarias a los estados y municipios para eliminar la dependencia financiera que se ha creado a través de las participaciones y aportaciones federales y se pueda desarrollar el esquema de descentralización bajo condiciones de igualdad, equidad y transparencia.

Las finanzas estatales y municipales son significativamente dependientes de las transferencias que reciben del gobierno federal, tanto mediante las aportaciones derivadas de la descentralización de la educación y la salud, como de los provenientes del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal. Esta dependencia fiscal se traduce en una dependencia política y limita el poder de los gobiernos estatales para decidir sobre la política económica local, en particular sobre las carreteras y las obras de mejoramiento urbano.

Del análisis se desprende que la creciente demanda de servicios e infraestructura pública obliga a los gobiernos estatales y municipales a buscar nuevas alternativas que incidan en el fortalecimiento de sus finanzas y poder hacer frente a las exigencias ciudadanas

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el instrumento por el que se regulan institucionalmente en el país las relaciones intergubernamentales entre la Federación, las entidades federativas y los municipios. Desde su creación ha tenido como propósito armonizar y simplificar nuestro sistema fiscal, y contribuir al fortalecimiento de las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno, fundamentalmente de las entidades y municipios.

### 3.5 Petrolización de los Ingresos

Los ingresos provenientes de la explotación, venta y procesamiento de los hidrocarburos han jugado un papel central en el financiamiento del Estado mexicano en las últimas décadas. En el periodo de estudio, independientemente de la contribución del sector petrolero en la economía, los ingresos petroleros se han mantenido constantes en alrededor de un tercio de las finanzas públicas.

Los efectos de la dependencia de ingresos provenientes de recursos naturales pueden ser muy diversos incidiendo tanto en la actividad económica como en la política. Uno de los principales problemas de esta dependencia para el presupuesto, es la volatilidad de los precios del petróleo. Cuando el presupuesto depende en gran medida de los recursos derivados del petróleo, la volatilidad de sus precios hace problemática la estimación de los ingresos y la planeación del gasto.

El petróleo ha jugado un papel central en el desarrollo económico de México. En el periodo entre 1939 y 1976 la prioridad de PEMEX fue satisfacer la demanda de energéticos en expansión económica.

A mediados de los años setenta, los descubrimientos de nuevos yacimientos, el creciente control de los países productores, y el agotamiento de la sustitución de importaciones, hicieron que México cambiara su política petrolera y buscara abrirse un lugar en el mercado internacional. Al reanudarse las exportaciones de crudo en 1976, este sector se convirtió en una importante fuente de recursos para el sector público.

La riqueza petrolera debía transformarse también en inversiones productivas y en el periodo de 1977 a 1981 hubo logros destacables, como altas tasas de crecimiento económico, empleo e inversión. Sin embargo, el endeudamiento del gobierno ocasionado por las inversiones públicas y la falta de una reforma impositiva de carácter global hicieron que México resultará vulnerable a la caída en los precios internacionales del petróleo en 1982<sup>121</sup>.

La nueva política petrolera había tenido como objeto mantener el modelo tradicional de crecimiento económico, pero pronto se hizo evidente su crisis. Los recursos petroleros se usaron entonces para postergar una reforma fiscal que, de realizarse, incrementaría la carga impositiva en medio de una crisis económica y de altos niveles de inflación. Esta política convirtió a PEMEX en un instrumento de recolección de la renta petrolera para beneficio del fisco.

La base constitucional del papel del Estado en materia de energía se encuentra en los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El mandato constitucional establece, que corresponde exclusivamente a la nación el dominio del petróleo y la conducción de la industria eléctrica nacional, es decir, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público.

---

<sup>121</sup> Székely Gabriel. La economía política del petróleo en México, 1976-1982, El Colegio de México, México. 1983, pp. 88

## Estructura Administrativa de PEMEX

En 1992, buscando aumentar su competitividad y eficiencia, PEMEX fue reestructurada en cuatro corporativos autónomos que realizan las funciones básicas de la compañía:

- PEMEX Exploración y Producción
- PEMEX Refinación
- PEMEX Gas y Petroquímica
- PEMEX Petroquímica

De estas áreas sólo en dos se permite la participación del sector privado, producto de reformas impulsadas en la última década: la distribución y comercialización de gas natural, y la petroquímica secundaria.

En 1992 se promulgó una nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios que establecía la reestructuración corporativa de PEMEX y promovía su modernización e internacionalización, a la vez que relajaba el control directo del gobierno sobre las decisiones de la paraestatal. Además, de establecer una estructura organizada distinta, con la nueva ley iniciaron operaciones de manera relativamente autónoma cuatro filiales en la paraestatal y se creó la PEMEX Internacional, dedicado a la venta y adquisición de hidrocarburos en el mercado internacional. A pesar de la nueva estructura, diseñada para incrementar la eficiencia de la empresa, las finanzas públicas se mantuvieron dependientes de los ingresos petroleros, en parte producto de la incapacidad para subsanar la insuficiencia recaudatoria.

En 1992 se reformó la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica, aunque sin modificar los preceptos constitucionales. La reforma autorizó la inversión privada en la producción de energía eléctrica con propósitos de autoconsumo y co-generación. De esta manera se trató de subsanar la incapacidad por parte del Estado de generar energía eléctrica al ritmo demandado por los consumidores, promoviendo que los inversionistas privados desarrollaran su propia infraestructura con el incentivo adicional de autorizarlos para exportarla o vender sus excedentes a la Comisión Federal de Electricidad. El éxito de esta iniciativa creó una mayor demanda de gas natural, evidenciando de paso las debilidades del sector, pues aunque existen yacimientos de este hidrocarburo en México, la falta de inversión ha llevado a depender de importaciones de gas desde Estados Unidos, un país que a su vez importa este recurso de otras regiones.

Asimismo, se creó PMI Comercio Internacional, subsidiaría responsable de las compras y ventas al exterior. La coordinación está a cargo del Corporativo PEMEX, que supervisa y es corresponsable de las operaciones de los distintos organismos. Cada uno de los organismos del corporativo cuenta con organismos interno de control, cuyas actividades se suman a las de la Contraloría y la Auditoría Superior de Hacienda para fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos.

Los cuatro entes subsidiarios son los únicos facultados para realizar las actividades estratégicas del sector petrolero, y aunque pueden celebrar contratos y convenios, deben conservar “en exclusiva la propiedad y el control del Estado Mexicano sobre los hidrocarburos”<sup>122</sup>. Si bien PEMEX y sus organismos subsidiarios administran su presupuesto y patrimonio de manera independiente, es obligación de la compañía presentar un informe contable y financiero consolidado de todos los organismos. PEMEX

---

<sup>122</sup> Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, art. 4.

está definido por la ley como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y es la entidad encargada de la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades de la industria petrolera.

La dirección y administración de PEMEX recae en un Consejo de Administración, que es el “órgano superior de gobierno de la industria petrolera”. El consejo, precedido por el Secretario de Energía, tiene un carácter consultivo que no afecta o transgrede la autonomía de gestión de los distintos corporativos. Está compuesto por once miembros, seis nombrados por el Ejecutivo, entre ellos debe estar el Secretario de Medio Ambiente, y cinco por el Sindicato de Trabajadores Petroleros<sup>123</sup>.

La propiedad del petróleo y de todos los recursos del subsuelo, de acuerdo con la constitución, corresponde a la Nación mexicana. Estrictamente, la legislación mexicana otorga a PEMEX el monopolio de la explotación de los hidrocarburos, pero no su propiedad. En consecuencia, PEMEX trabaja con recursos que no le pertenecen, sino que corresponden a un propietario definido colectivamente como la Nación mexicana. En este caso, la regla de maximizar el valor del mercado carece de sentido, en primer lugar porque PEMEX no emite acciones para ser intercambiadas libremente. En segundo, porque sus objetivos varían de acuerdo a los intereses políticos del momento, por ejemplo, promover la industrialización mediante energía barata, reducir el desempleo o llevar servicios sociales a la población. Finalmente, porque los representantes del ente colectivo llamado Nación mexicana frecuentemente tienen intereses encontrados.

Así, PEMEX trabaja con recursos que pertenecen a la nación, genera utilidades que deben entregarse al fisco, y se mantiene en operación con los recursos generados por sus actividades, pero aprobados por el Congreso. Esta estructura privilegia el control, en detrimento de la eficiencia, sobre todas las actividades de la compañía. Sin embargo, el control presupuestario y estratégico no es sinónimo de transparencia.

Los ingresos presupuestales, que son todos los ingresos que recibe el gobierno, se dividen para fines contables en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios incluyen todos los impuestos y los no tributarios todos los demás ingresos, comprendidos en los rubros derechos y aprovechamientos, más los ingresos propios de los organismos descentralizados. Asimismo, producto de las exigencias del legislativo, la Secretaría de Hacienda reporta como una partida informativa los ingresos públicos divididos en petroleros y no petroleros. Los ingresos petroleros están definidos como los ingresos propios de PEMEX, los derechos y aprovechamientos sobre hidrocarburos, y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a las gasolinas y diesel. Los ingresos no petroleros incluyen los tributarios, todos los impuestos, y los no tributarios, que comprenden los derechos y aprovechamientos distintos a los cobrados a los hidrocarburos, así como los ingresos de organismos y empresas bajo control presupuestal distintos de PEMEX. Con la Administración de Ernesto Zedillo y la nueva crisis financiera en 1995, las condiciones del sector se dificultaron aún más. La crisis financiera requirió una restricción aún mayor del presupuesto público y el gasto en inversión en infraestructura se vio adversamente afectado. En 1995, una nueva ola de reformas al

---

<sup>123</sup> Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, art. 7.

marco normativo autorizó la participación privada en el almacenamiento, transporte y distribución de gas natural<sup>124</sup>.

En México, el Estado ha buscado maximizar los ingresos fiscales provenientes de los hidrocarburos. Para ello, ha establecido una serie de contribuciones sobre PEMEX para capturar la renta petrolera y gravar sus ingresos<sup>125</sup>.

En diciembre de 1995 se aprobaron adiciones a la ley General de Deuda Pública y reformas a la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que buscaban promover directamente nuevos mecanismos de inversión en infraestructura. De esta manera se ajustó el marco legal para permitir y promover la realización de Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto (PIDIREGAS). Este instrumento legal busca impulsar un nuevo esquema de realización de proyectos de infraestructura, financiándolos con los recursos generados por la comercialización de los bienes y servicios de los propios proyectos una vez terminados; es decir, el repago del financiamiento (privado) para el proyecto de infraestructura (pública) se sufragaba con el ingreso producto de los bienes y servicios que produciría el proyecto mismo una vez que empezará sus operaciones, por lo que el balance del Sector Público no se vería negativamente afectado durante la ejecución de los proyectos ni durante el periodo de pago de los financiamientos<sup>126</sup>.

En 1996 se reformó de nuevo el marco legal, a fin de distinguir la petroquímica básica, reservada en exclusiva al Estado, de la hasta entonces denominada secundaria, en la cual podían participar los particulares. A pesar de la apertura a la inversión privada de la petroquímica no básica, el sector privado no ha realizado inversiones en la medida esperada.

---

<sup>124</sup> Se reformó la Ley Reglamentaria del Art. 27 Constitucional en el ramo del petróleo en abril de 1995. La Ley estableció principios generales para el desarrollo de la industria del gas y amplió las funciones de la CRE para participar también en la regulación de la industria del gas.

<sup>125</sup> Las bases de este régimen fiscal se establecieron en 1992, con las reformas a la estructura administrativa de PEMEX.

<sup>126</sup> Formalmente no se ve negativamente afectado. De conformidad con las reformas, de los proyectos recibidos en cumplimiento con los contratos de financiamiento sólo se consideran como pasivo directo los montos a pagar durante el ejercicio anual corriente y el ejercicio siguiente. A la diferencia entre esto y el monto total de la inversión contratada y amortizada se le da el tratamiento de pasivo contingente. De manera que aunque el financiamiento no se registra como gasto de capital, aumenta las obligaciones contingentes del Gobierno. En estricto sentido y aunque no esté reconocido en el balance del sector, se generan obligaciones que afectan la capacidad de pago del gobierno en el mediano plazo, en caso de contingencias o cuando las previsiones de ingreso esperado por el proyecto se incumplen- amen del riesgo de que una nueva crisis financiera aumente los pasivos a montos muy altos para ser financiados con el ingreso de los proyectos. Por estas razones los Pidiregas han sido foco central de atención de legisladores e investigadores independientes que exigen información y mecanismos para promover la transparencia en la asignación y el ejercicio de los recursos financiados por este medio y a fin de poder contabilizar efectivamente los pasivos contingentes del gobierno.

**Cuadro 14.** Principales obligaciones fiscales de PEMEX de acuerdo con el artículo 7 de la Ley de Ingresos de la Federación de 2004:

Contribuciones (fracciones)	Tasas	Observaciones
I. Derecho sobre la extracción de petróleo	52.3%	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contribución mediante PEMEX Exploración y Producción por explotación de petróleo y gas natural por región petrolera. La tasa del 52.3% se aplica al total de ingresos por ventas de bienes o servicios por región, menos el total de los costos y gastos en bienes o servicios, incluyendo inversiones en bienes de activo fijo y los gastos y cargos diferidos, sin exceder el presupuesto asignado por la SHCP para el ejercicio fiscal 2003. PEMEX Exploración y Producción paga anticipos diarios (121,929,000 pesos en 2003) y semanales (855,846,000 pesos en 2003). El monto a pagar se calcula anualmente, el último día hábil de marzo del año siguiente, contra el cual se acreditan los pagos provisionales realizados en el año.</li> <li>Para el cobro de las contribuciones, el precio que se toma en cuenta para determinar los ingresos por la venta de petróleo no pueden ser inferiores al precio promedio de la mezcla mexicana de exportación del periodo correspondiente. El precio del gas natural es fijado por la SHCP con base en referencias internacionales. Las pérdidas, derramas o quema de petróleo o gas natural se consideran como ventas de exportación. Las regiones son publicadas por la SHCP.</li> </ul>
II. Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo.	25.5%	<ul style="list-style-type: none"> <li>PEMEX y sus organismos subsidiarios pagan este derecho aplicando el 25.5% sobre la base del derecho sobre la extracción del petróleo. PEMEX Exploración y Producción realiza anticipos mínimos diariamente (53,000,013 pesos en 2003). Además, cada semana paga un anticipo (372,1110,000 pesos en 2003). El derecho se calcula mensualmente y se presenta una declaración anual en marzo del año siguiente, acreditándose los pagos provisionales. Los ingresos obtenidos por este derecho extraordinario no se destinan a los Estados, Municipios ni al Distrito Federal.</li> </ul>
III. Derecho adicional sobre la extracción de petróleo.	1.1%	<ul style="list-style-type: none"> <li>Esta contribución se paga sobre la base del derecho sobre la extracción de petróleo. Como el derecho anterior, el monto se paga mensualmente y se presenta una declaración anual contra la cual se acreditan los pagos provisionales.</li> </ul>

<p>IV. Impuesto a los rendimientos petroleros.</p>	<p>35%</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La tasa se aplica al rendimiento neto, definido como la totalidad de los ingresos del ejercicio, menos las deducciones autorizadas que se efectúen en el mismo, siempre que los ingresos sean superiores a las deducciones. Cuando el monto de los ingresos sea inferior a las deducciones autorizadas, se determina una pérdida neta.</li> <li>• PEMEX y sus organismos subsidiarios pueden determinar el impuesto a que se refiere esta fracción en forma consolidada. Para tal efecto, se calcula el rendimiento neto o la pérdida neta consolidados aplicando los procedimientos que establecen las disposiciones fiscales y las reglas específicas que al efecto expida la SHCP.</li> <li>• Cada organismo efectúa dos anticipos en agosto y noviembre, sobre los rendimientos netos de los periodos enero a junio y enero a septiembre. Los pagos provisionales se acreditan contra el monto del impuesto del ejercicio, según declaración rendida ante la Tesorería de la Federación en marzo del año siguiente.</li> </ul>
<p>V. Derecho sobre hidrocarburos.</p>	<p>60.8%</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este derecho aplicando una tasa de 60.8% al total de los ingresos por las ventas de hidrocarburos y petroquímicos a terceros. Los ingresos se determinan incluyendo el impuesto especial sobre producción y servicios por enajenaciones y autoconsumo de PEMEX-Refinación, sin incluir el impuesto al valor agregado. El monto de este derecho se calcula y paga mensualmente, mediante la declaración ante la Tesorería de la Federación. Con este monto, PEMEX puede acreditar las cantidades pagadas por los impuestos y derechos anteriores, así como el monto que resulte de multiplicar 1.50 dólares por el número de miles de pies cúbicos de gas natural no asociado que exceda de una producción de 1,442 millones de pies cúbicos diarios en promedio, en el periodo correspondiente. Las tasas de los derechos I y II pueden modificarse para que el monto acreditable sea igual a la cantidad a pagar por el derecho sobre hidrocarburos. Las diferencias entre los pagos provisionales y el monto de este derecho se pagan con la declaración anual de marzo del año siguiente.</li> </ul>

Contribuciones (fracciones)	Tasas	Observaciones
VI. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.	Montos mínimos diarios variables	<ul style="list-style-type: none"> <li>PEMEX-Refinación y PEMEX Gas y Petroquímica pagan montos diarios mínimos por la enajenación de gasolinas y diesel, así como del gas natural para uso automotriz. Se acreditan contra el pago mensual que establece la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicio. Los pagos mínimos diarios se modifican cuando los precios de estos productos varían, aplicándose al pago mínimo un factor equivalente al aumento o disminución porcentual en los precios. Cuando las gasolinas y el diesel registran incrementos diferentes, la SHCP determina el factor considerando el aumento o la disminución promedio ponderado en los precios de acuerdo con el consumo durante el trimestre anterior. Los sobrepagos a la gasolina no se consideran para el pago de este impuesto. \$211,916,000 (1999), \$208,225,000 (2000); \$219,058,000 (2001); \$283,535,000 (2002).</li> </ul>
VII. Impuesto al Valor Agregado.		<ul style="list-style-type: none"> <li>Petróleos Mexicanos y sus organismo subsidiarios efectúan individualmente los pagos provisionales de este impuesto en la Tesorería de la Federación, mediante declaraciones mensuales.</li> </ul>
VIII. Contribuciones causadas por la importación de mercancías		<ul style="list-style-type: none"> <li>Petróleos Mexicanos y sus organismo subsidiarios determinarán individualmente los impuestos a la importación y las demás contribuciones que se causen con motivo de las importaciones que realicen ante la Tesorería de la Federación durante el mes posterior a la importación.</li> </ul>
IX. Impuestos a la Exportación		<ul style="list-style-type: none"> <li>Actualmente no se cobran impuestos por la exportación de hidrocarburos.</li> </ul>
X. Derechos		<ul style="list-style-type: none"> <li>Los derechos que causen Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios se determinarán y pagarán en los términos de esta ley y de la Ley Federal de Derechos.</li> </ul>
XI. Aprovechamiento sobre rendimientos excedentes.	39.2%	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los rendimientos excedentes son definidos como la diferencia entre el precio de referencia y el precio promedio ponderado acumulado mensual de barril del crudo mexicano en los mercados internacionales. La contribución se calcula aplicando la tasa del 39.2% sobre el rendimiento excedente acumulado, multiplicando la diferencia entre</li> </ul>

		<p>el valor promedio y el de referencia por el volumen total de exportación acumulado de hidrocarburos PEMEX calcula y paga anticipos trimestrales, el último día hábil de los meses de abril, julio, octubre y enero.</p>
<p>XII. Otras obligaciones</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Petróleos Mexicanos cumple las obligaciones señaladas en la ley de ingresos, excepto la de efectuar pagos provisionales diarios y semanales cuando esté previsto. PEMEX es responsable solidaria del pago de contribuciones, aprovechamientos y productos que corresponda a sus organismos subsidiarios.</li> <li>• La SHCP está facultada para variar el monto de los pagos provisionales, diarios y semanales, cuando existen modificaciones en los ingresos de PEMEX o de sus organismos subsidiarios que así lo ameriten; así como para expedir las reglas específicas para la aplicación y cumplimiento del pago de las contribuciones.</li> <li>• PEMEX presenta una declaración a la SHCP en abril, julio y octubre y enero en la que informa sobre los pagos por contribuciones y los accesorios a su cargo o a cargo de sus organismos subsidiarios, efectuados en el trimestre anterior. Petróleos Mexicanos presentará conjuntamente con su declaración anual del impuesto a los rendimientos petroleros, una declaración informativa sobre la totalidad de las contribuciones causadas o enteradas durante el ejercicio anterior, por sí y por sus organismos subsidiarios.</li> <li>• PEMEX puede descontar de su facturación a las estaciones de servicio, por concepto de mermas, el 0.74% del valor de las ventas de gasolina PEMEX Magna y PEMEX Premium. Este monto puede ser descontado de los pagos mensuales del IEPS.</li> </ul>

## **Participación de PEMEX en los ingresos del Gobierno Federal**

Los recursos petroleros tienen al menos dos impactos en las finanzas públicas. Uno es la dependencia del presupuesto público de los ingresos provenientes de la actividad petrolera. Estas transferencias constituyen alrededor de un tercio del total del presupuesto del sector público, permitiendo la existencia de un sistema impositivo ineficaz y en gran medida inequitativo. El otro es la volatilidad en los ingresos petroleros.

En la Ley de Ingresos de la Federación destaca el estricto control sobre los ingresos de PEMEX por parte de la SHCP a través de la Tesorería de la Federación. Los cobros de derechos sobre la extracción de petróleo son estimados sobre el volumen de crudo extraído y son el pago que recibe el fisco, como propietario, de parte de PEMEX, como productor; mientras que el impuesto sobre los rendimientos es una contribución sobre las ganancias netas. El derecho sobre hidrocarburos establece el porcentaje de las contribuciones que el presupuesto espera de PEMEX: una tasa de 60.8%. El cobro de este derecho se acredita con las contribuciones que realizan PEMEX Exploración y Producción por concepto del derecho sobre la extracción de petróleo (52.3%), el extraordinario sobre la extracción de petróleo (25%) y el adicional sobre la extracción de petróleo (1.1%), además de acreditar lo que la empresa paga como impuesto a los rendimientos petroleros (35%). Este diseño asegura que el gobierno recauda al menos 60.8% de los ingresos brutos de PEMEX. Sin embargo, esto crea un mecanismo por el cual PEMEX realiza transferencias de los corporativos más eficientes (Exploración y Producción) hacia los menos eficientes (Refinación) en lo que respecta al pago de impuestos.

Por otro lado, el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) depende de una tasa variable, calculada por la Secretaría de Hacienda en función de la diferencia entre los precios internacionales de la gasolina y las metas inflacionarias. El IVA es un impuesto al consumo, pero alrededor del pago de este impuesto no existe claridad sobre lo que paga PEMEX, ni en términos absolutos ni como proporción de la recaudación total del IVA. El impuesto sobre rendimientos excedentes, finalmente, grava lo que pudiera quedar fuera de las previsiones de la ley de ingresos, al imponer contribuciones al excedente causado por los precios internacionales del petróleo superiores al de referencia.

Al final del día, PEMEX entrega a la tesorería todos los ingresos que no gasta en su operación, sin espacio para conservar excedentes por encima del presupuesto asignado para realizar sus proyectos en el Decreto de Egresos, salvo cuando lo autoriza la SHCP. Asimismo, la misma Secretaría de Hacienda es la encargada de regresar una parte de estos ingresos a PEMEX en la asignación de recursos del año fiscal siguiente.

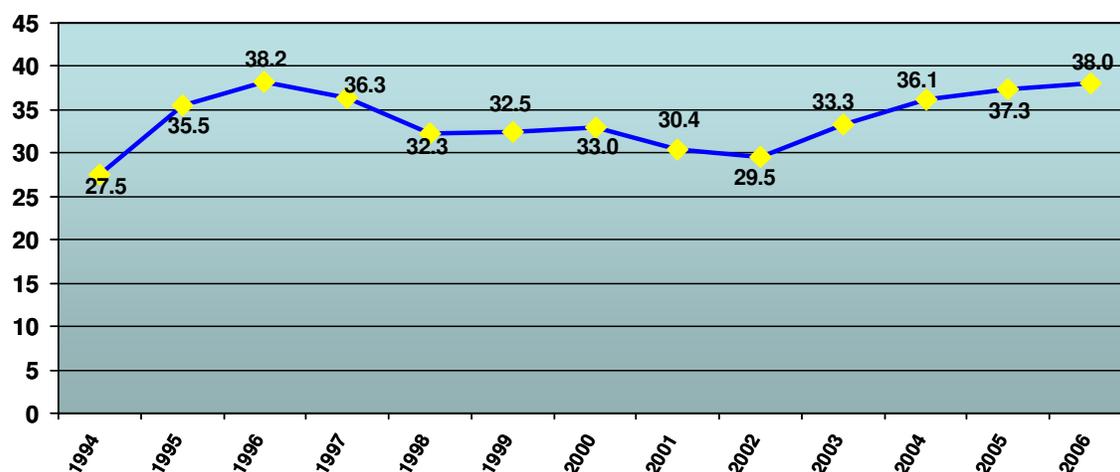
Este estricto control sobre los ingresos se convierte en control sobre las inversiones y las decisiones estratégicas, además del impacto que el diseño fiscal impone al influir en los costos. Todo esto ha creado los incentivos necesarios para que PEMEX busque obtener autonomía de gestión y la posibilidad de conservar sus excedentes con fines de reinversión.

La carga fiscal que tiene PEMEX representa el 60% de sus ventas, lo que le impide tener flexibilidad financiera a pesar de ser una entidad muy rentable<sup>127</sup>. Lo anterior pone de relieve la importancia de que la paraestatal tenga un nuevo régimen fiscal, que le permita tener un amplio margen de maniobra para poder financiar sus proyectos en infraestructura.

Como se puede apreciar en el cuadro 1, los ingresos petroleros han aportado a lo largo de los años aproximadamente un tercio de las finanzas públicas. En términos de la empresa, esto ha significado la entrega al fisco de alrededor dos tercios de sus ingresos.

## Grafica 12

**Recaudación petrolera en los Ingresos del Gobierno Federal  
1994-2006 (%)**



Fuente: SHCP

En el cuadro es posible apreciar que los ingresos de PEMEX han tenido grandes variaciones en los últimos años. En 1998, la caída de los precios del petróleo a niveles inferiores a diez dólares se convirtió en una baja recaudación fiscal, mientras que los ingresos brutos de PEMEX sufrieron una reducción de 20% respecto a los del año anterior. Con sus gastos de operación registrando un aumento de casi 10%, los impuestos pagados por PEMEX cayeron 30% en relación con los de 1997.

Por ejemplo, la caída de los precios del petróleo en 1998 tuvo repercusiones importantes: se realizaron tres recortes al gasto por 17,600 millones de pesos, y se afectó severamente el gasto en infraestructura pública de carácter social.

La recuperación en el precio del petróleo ocurriría hasta 1999, gracias al acuerdo para reducir la producción entre Arabia Saudita y otros miembros de la OPEP, en la que México participó activamente. Los ingresos de PEMEX durante este año fueron superiores 15% respecto a 1998, pero la recuperación en los ingresos petroleros fue apenas cercana al 10%, debido al incremento constante en los gastos de operación.

<sup>127</sup> Milenio, “Destina PEMEX 60% de sus ventas a impuestos” 18 de marzo de 2005.

En el 2000, se pasó de súbito a un escenario de precios altos, lo que propició que PEMEX percibiera ingresos superiores en 60% respecto al año anterior y que los impuestos pagados por esta compañía crecieran en más de 100%, debido sobre todo a los ingresos excedentes por una estimación conservadora del precio del petróleo.

Durante la administración Foxista, los ingresos fiscales no han sido menos vulnerables a fluctuaciones en los mercados petroleros. Lo que se ha visto también es que los ingresos fiscales son afectados además por el tipo de cambio, especialmente si existen apreciaciones de peso, y por variaciones en la plataforma de exportación. Un elemento adicional es que los ingresos petroleros no están constituidos sólo por las ventas al exterior. Los IEPS constituyen también una parte importante de los ingresos petroleros de manera que es necesario considerar la marcha de la economía, elemento que no causó preocupación durante la última parte del sexenio pasado por las altas tasas de crecimiento, toda vez que un menor crecimiento significa también un menor consumo relativo de gasolinas y diesel.

En 2001, el optimismo en las expectativas del precio del petróleo resultó en recortes por más de 20 mil millones de pesos, mientras que los recursos excedentes en 2000 se tradujeron en reasignaciones por alrededor de 75 mil millones de pesos. La volatilidad genera además un incentivo para tener una política fiscal pro-cíclica: se incrementa el gasto cuando los ingresos son altos; pero cuando los ingresos caen, el gasto también se reduce, profundizando las recesiones y creando problemas de endeudamiento.

En 2001, las finanzas públicas estuvieron determinadas por la caída en el ritmo económico, la fortaleza del peso, la plataforma de exportación petrolera, los mayores recursos a las entidades federativas y las bajas tasas de interés. La recaudación del IEPS sobre gasolinas y diesel aumentó 22% respecto al año anterior a fin de mantener el precio de venta interno programado por Hacienda<sup>128</sup>. En el rubro de los ingresos no tributarios, PEMEX cubrió menos derechos por la caída del precio de petróleo debajo del precio de referencia, un menor volumen de ventas internas, un tipo de cambio apreciado que redujo los ingresos en pesos por divisas. En tanto que los aprovechamientos fueron menores debido a que los ingresos excedentes de PEMEX pasaron de 22 mil millones en el 2000 a tan sólo 8 mil millones en 2001<sup>129</sup>.

Esta dependencia tiene costos importantes. En particular, el régimen fiscal de PEMEX le permite a la paraestatal mantener sólo una tercera parte de sus ingresos, lo cual dificulta la reinversión y la generación de infraestructura necesaria para aprovechar de manera óptima los recursos energéticos y mantener un perfil competitivo. Por otra parte, el régimen fiscal se ancla de manera importante en el precio internacional del petróleo, cuya volatilidad sujeta a las finanzas públicas a vaivenes considerables que impactan negativamente el gasto y las acciones de política pública, a la vez que generan espacios para la asignación discrecional del gasto cuando se incumplen las previsiones de ingresos.

---

<sup>128</sup> La recuperación de los precios del petróleo o gasolina en el mercado internacional genera un ajuste en los ingresos fiscales. De acuerdo con el régimen fiscal de PEMEX, un aumento en el precio de las gasolinas y el diesel en el mercado spot genera una disminución del impuesto especial (IEPS) que se aplica a estos productos con el objeto de mantener sin cambio su precio real de venta al público. Al bajar la tasa del impuesto especial, sin embargo, aumenta el monto a pagar por concepto de derechos a la extracción de hidrocarburos, con el fin de mantener la carga fiscal de PEMEX.

<sup>129</sup> SHCP, "Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública," cuarto trimestre de 2001, p. 16.

En el 2002, la recaudación tributaria no petrolera fue menor en 63 mil millones de pesos al programa, diferencia que se compensó parcialmente por los mayores ingresos petroleros en 13 mil 593 millones de pesos, por los mayores ingresos propios de las entidades distintas a PEMEX en 14 mil 452 millones de pesos, y por los mayores ingresos no tributarios del Gobierno Federal en 18 mil 592 millones.

De esta forma, los ingresos presupuestarios fueron inferiores en 16 mil 697 millones de pesos a lo previsto en la Ley de Ingresos de la Federación para 2002<sup>130</sup>. La principal razón de los mayores ingresos petroleros fue la existencia de excedentes creados por un precio del petróleo muy por encima del de referencia, lo cual ilustra de manera clara que un problema recurrente es la pobre estimación de las principales variables macroeconómicas, entre ellas los precios del petróleo y el tipo de cambio, causada en buena medida por la naturaleza del mercado, pero que causa un impacto enorme en el presupuesto y que debería llamar a la prudencia en las estimaciones.

El año 2003 brindó otra muestra de la enorme fluctuación en el mercado petrolero. Aunque esta vez la variación ha sido a la alza, su impacto en las finanzas pública no deja de ser negativo. El mayor ingreso ha creado incentivos para incorporarlo en el gasto de corto plazo. Durante 2003, los ingresos presupuestarios resultaron superiores a lo programado en 126,240 millones de pesos, equivalentes a un 8% más de lo esperado. Estos excedentes se explican sobre todo por el incremento de los ingresos petroleros, pues los derechos por extracción de petróleo, por ingresos excedentes e ingresos propios de PEMEX fueron superiores a lo planeado en 103,315 millones de pesos. En el 2003, los ingresos tributarios tuvieron una reducción de 24,186 millones de pesos. Esta circunstancia favorable para las finanzas públicas se da como resultado incluso de que el precio del petróleo ha alcanzado niveles históricamente altos, superando incluso los 40 dólares<sup>131</sup>.

“En los últimos tres años de Zedillo y los tres primeros de Fox se caracterizaron por la mayor exacción fiscal a PEMEX, por el aumento desmedido de sus pasivos y por el deterioro alarmante de su patrimonio” En 2003 PEMEX obtuvo 625.4 mil millones de pesos de ingreso de los cuales 61% correspondieron a ventas nacionales y 38% a la exportación. El rendimiento antes de impuestos fue de 340 mmp (54% de sus ingresos) y como pagó impuestos y derechos por 280.4 mmp, registró una pérdida neta de 40.6 mmp. PEMEX arrastra esta llamada “perdida técnica” del de 1998, pues los impuestos y derechos que paga constituyen una parte creciente de sus ingresos<sup>132</sup>.

Si se considera que en 2004 las ventas por exportaciones de la empresa ascendieron a 23 mil 706 millones de dólares y 60% de estas las destinó al pago de impuestos, se destinaron al fisco 14 mil 223 millones de dólares. Lo anterior reducido en moneda nacional significa que durante el 2004, PEMEX pagó más de 160 mil millones de pesos en gravámenes<sup>133</sup>.

De cada 100 pesos que entraron a las arcas públicas en el 2004, 36 correspondieron a ingresos petroleros. Esta proporción rebasa el 33% que se tenía cuando comenzó esta

---

<sup>130</sup> Op. Cit

<sup>131</sup> SHCP. “Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública” segundo trimestre de 2003, p.19

<sup>132</sup> El Universal, “Ineptitud Tributaria” 04 de Abril de 2005

<sup>133</sup> Milenio, “Destina PEMEX 60% de sus ventas a impuestos” 18 de marzo de 2005

administración y está lejos del 27.5% de 1994. En una década aumentó la dependencia de los ingresos petroleros en 10 puntos porcentuales<sup>134</sup>.

Los mayores ingresos petroleros derivan principalmente de un mayor precio promedio de la mezcla mexicana de crudo, ya que originalmente se había programado un precio promedio de 20 dólares por barril término en 31 dólares por barril en el 2004<sup>135</sup>.

Los altos precios del petróleo en 2004 han significado un beneficio sustancial en las cuentas externas, así como en los ingresos y el gasto gubernamental. El reducido nivel de déficit externo ha permitido acumulación de reservas internacionales, lo cual ha favorecido a la estabilidad en el tipo de cambio; ya que al cierre de agosto mostraba una depreciación del 1.2% respecto de su cotización a finales de 2003<sup>136</sup>.

Así, en materia de finanzas públicas, el aumento en los ingresos petroleros respecto a lo estimado permitirá sufragar un aumento en el gasto sin presionar el balance público. La proyección del gobierno para los precios del crudo en 2005 es conservadora (23 dólares por barril), lo cual permitirá nuevamente algún margen para disponer de ingresos extras sin descuidar el equilibrio fiscal. Este criterio de tomar una estimación baja del precio del petróleo sería latamente favorable si se logra al mismo tiempo establecer una política de largo plazo para aprovechar de manera eficiente la riqueza petrolera<sup>137</sup>.

En 2004 Pemex incrementó 18% más sus ventas totales respecto al 2003, con lo que los recursos ascendieron a 778,614 mdp, de éstos usó el 60.8% para el pago de impuestos, derechos y aprovechamiento, es decir 473,025 mdp<sup>138</sup>.

PEMEX la novena empresa petrolera del mundo, obtuvo en el 2005 los ingresos más importantes de sus historia por la venta de hidrocarburos que alcanzaron 928 mil 400 millones de pesos, equivalente a unos 86 mil 100 dólares, que representan un incremento del 16% con respecto a las ganancias obtenidas en 2004, como resultado de las altas cotizaciones del crudo<sup>139</sup>.

Las ventas subieron pese a que PEMEX reportó una disminución a la producción de crudo de 30 mil barriles diarios, promediando 3 millones 306 mil barriles diarios al día. Durante el año pasado la mezcla mexicana de crudo superó 40 dólares por barril, por encima de los 31.01 dólares en 2004 y de los 27 dólares proyectados en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2005.

La utilidad de operación antes de impuestos de PEMEX fue de 519 mil 67 millones de pesos, unos 48 mil millones de dólares, con los que superó los beneficios de Exxon Mobil, la principal firma petrolera estadounidense, que alcanzó al cierre del 2005, ganancias fuertes por 36 mil millones de dólares, así como Royal Dutch Shell y Chevron Texaco que obtuvieron 23 mil millones y 14 mil millones de dólares respectivamente.

---

<sup>134</sup> Reforma. “Rescata el petróleo finanzas del gobierno” 05 de Febrero de 2005.

<sup>135</sup> Ídem

<sup>136</sup> Informe económico de Bancomer Septiembre 2004

<sup>137</sup> Ídem

<sup>138</sup> Crónica, “Nuevo Régimen Fiscal de PEMEX cuesta 25 mil mdp a Hacienda” Pág. 21, 30 de junio de 2005

<sup>139</sup> La Jornada “Engulló el fisco ventas históricas de PEMEX” Pág. 26, 28 de febrero de 2006

Sin embargo, la onerosa carga fiscal a la que es sometida la empresa por el gobierno federal, que ha utilizado a la petrolera como instrumento de recaudación fiscal, ocasionó que el patrimonio de PEMEX, haya registrado una disminución del 40% del capital contable en el 2005, al descender de 34 mil 454.1 a 20 mil 619 millones de pesos.

Las causas de esta caída en el capital contable de la empresa fueron por el reembolso de impuestos como el de aprovechamiento sobre rendimientos de excedentes (ARE), el incremento de las pérdidas acumuladas y por la disminución integral de la utilidad derivada de instrumentos financieros y operaciones de cobertura.

Durante 2005 el pago de impuestos, derechos y aprovechamientos de Pemex y sus organismos subsidiarios fue equivalente a 60.8 por ciento de sus ventas totales. Este monto incluyó el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) aplicable a gasolinas y diesel de uso automotriz.

La inversión en capital realizada en 2005 fue de 10 mil 800 millones de dólares, de la cual Pemex Producción y Exportación (PEP) concentró 89 por ciento; Refinación, 7 por ciento; Gas y Petroquímica básica, 2 por ciento; petroquímicos, uno por ciento, y otros, uno por ciento. El 83 por ciento de la inversión total en capital fue financiada mediante endeudamiento vía Proyectos de inversión financiada con impacto diferido en el gasto (Pidiregas)<sup>140</sup>.

Del total del ingreso presupuestario, los ingresos petroleros representaron el 32.6/ en el año 2000, el 37.3% en 2005 y ya el 38.0% en 2006. La petrolización de las finanzas públicas, por lo tanto, avanza en vez de disminuir<sup>141</sup>.

Inconcebiblemente, mientras el petróleo aportó en 2006 ingresos a la Hacienda Pública por 861 mil millones de pesos, PEMEX es sometida a una literal sequía de recursos presupuestarios para inversión, exploración, mantenimiento y expansión, y es también absurdamente obligada a sobre endeudarse y financiar sus proyectos vía Pidiregas<sup>142</sup>.

Por su parte, el pago de impuestos, derechos y aprovechamientos de Pemex y sus organismos subsidiarios es equivalente a 60.8 por ciento de sus ventas totales que alcanzaron 195 mil 709 millones de pesos, equivalentes a 17 mil 508 millones de dólares. Este monto incluye el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a las gasolinas<sup>143</sup>.

PEMEX obtendrá en este año financiamiento de PIDIREGAS por 11,600 millones de dólares, cifra 11% superior a la del 2005, revelan datos de la paraestatal. Los recursos que ocupará la empresa para este año suman 13,100 millones de dólares, de los cuales, 2,100 millones de dólares provienen del gasto programable, lo que significa que sólo 16% proviene del gobierno, y el restante 84% será aportado por diferentes formas de financiamiento<sup>144</sup>.

---

<sup>140</sup> Ídem

<sup>141</sup> La Jornada “Las Finanzas públicas en 2006” 12 de Febrero de 2007

<sup>142</sup> ídem

<sup>143</sup> La Jornada “Crece carga tributaria a PEMEX y el deterioro de las instalaciones” 08 de Mayo de 2005.

<sup>144</sup> El Economista, “Crecerá 11% la dependencia de PEMEX a PIDIREGAS” pág. 35, 27 de Febrero 2006,

El año pasado, Pemex usó 9,900 millones de dólares por medio de PIDIREGAS, esquema que utiliza para financiar sus actividades básicas<sup>145</sup>.

El IEPS lo paga el consumidor final de gasolinas y Pemex es un intermediario entre la Secretaría de Hacienda y el consumidor final. Pemex recibe por la venta de gasolinas un aproximado del costo de producción, con base en el funcionamiento de una refinería eficiente. La diferencia entre el precio final y el costo que recibe Pemex es, principalmente, el IEPS<sup>146</sup>.

### **Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros**

En México, desde el año 2000 existe el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP), dicho fondo tiene como objetivo mejorar la solvencia fiscal del Gobierno Federal ante movimientos abruptos en los precios internacionales del petróleo, así como ayudar de manera más eficiente a mantener la estabilidad de las finanzas públicas<sup>147</sup>.

Con este fondo se busca extender el valor de un recurso hacia el futuro, atendiendo criterios de conservación y previniendo su agotamiento. Este fondo, crea un mecanismo para proteger los ingresos del gobierno de la volatilidad en los mercados, permitiendo planear el gasto. La forma en que operan estos mecanismos de ahorro o estabilización es destinada excedentes a un fondo cuando los precios son altos, para utilizarlos en periodos de depresión o cuando los recursos desaparezcan.

Otro de los objetivos de crear un fondo es, cuando los ingresos caen por variaciones en los precios, un fondo puede reducir los recortes al gasto, o la necesidad de contratar deuda con altas tasas de interés, pues se cuenta con instrumento que controla los montos que se pueden gastar cuando existen excedentes y con un ahorro para el caso de necesidades financieras.

Los fondos de estabilización no son la única estrategia contra la volatilidad de los mercados. Por ejemplo esta otra estrategia que la compra de futuros para asegurar un precio de exportación para la canasta de crudo mexicano y poder planificar los ingresos fiscales ante variaciones en el corto plazo desde 1991.

Ambas opciones implican costos de oportunidad, principalmente por diferenciales en tasas de interés, pero no son excluyentes y su combinación puede traer beneficios. Un fondo de estabilización suaviza las variaciones en el consumo y reduce el costo asociado con un consumo muy volátil. El fondo y las estrategias financieras pueden complementarse mutuamente, el fondo sirviendo como recipiente principal de los ingresos y las estrategias financieras manejando los movimientos de corto plazo en los precios.

En México la creación del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP) obedeció a una recomendación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), estas recomendaciones tuvieron su origen durante 1998, cuando los precios del petróleo cayeron a su nivel más bajo en la última década, la drástica reducción de los ingresos petroleros resultó en ajustes al gasto que abarcaban desde la

---

<sup>145</sup> Ídem

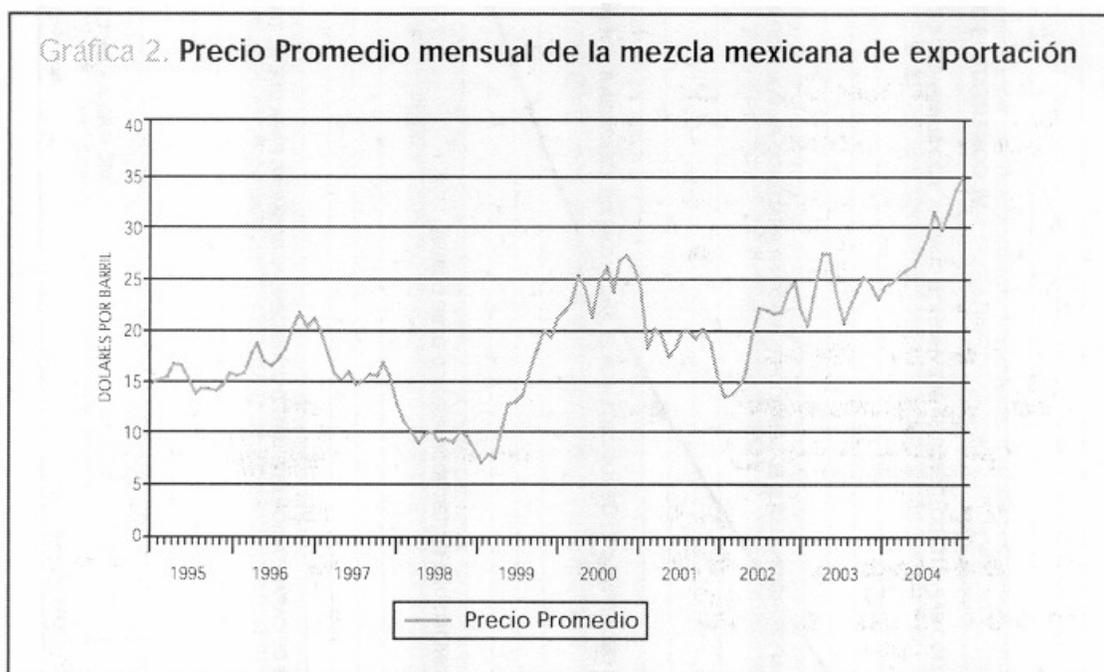
<sup>146</sup> Ídem

<sup>147</sup> El Economista, "Fortalecimiento de la política fiscal" Pág. 46, 07 de enero de 2005

inversión en infraestructura, hasta los recursos descentralizados por medio del Ramo 33 (creados apenas para el ejercicio fiscal de 1998, por la nueva legislatura).

El FEIP se constituyó con una aportación de 5,839 millones de pesos, en cumplimiento de las disposiciones del Presupuesto de Egresos de 2000. Los excedentes hicieron posible su financiamiento que se obtuvieron a finales de 1999, cuando el precio del petróleo alcanzó niveles de 25 dólares por barril y la economía registró niveles de crecimiento cercanos al 7% anual. El objetivo del Fondo era aislar los ingresos fiscales de las variaciones en los precios del petróleo.

La figura muestra la evolución del precio de la mezcla mexicana, y su volatilidad explica la necesidad de crear un mecanismo que redujera su impacto en el presupuesto. Tan solo en el periodo 1995-2003, las variaciones en el precio de la mezcla mexicana fueron recurrentes. La peor caída se dio durante 1998 y principios de 1999, debido sobre todo al exceso de oferta en el mercado, seguida de una recuperación originada por los acuerdos para limitar la producción de la OPEP<sup>148</sup>. **Grafica 13**



Fuente: INEGI

Al inicio de la administración del Presidente Fox, el Fondo de Estabilización contaba con 9,133.2 millones de pesos. Su objetivo era aminorar el efecto de sobre las finanzas públicas y la economía nacional de cambios en el nivel de ingresos públicos, derivados de movimientos abruptos en los precios del petróleo, así como de otros factores que mermen las fuentes de financiamiento del Gobierno Federal<sup>149</sup>.

<sup>148</sup> SHCP, Anexo al Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Tercer trimestre de 2000.

<sup>149</sup> SHCP "Acuerdo sobre las Reglas de Operación del FEIP", Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2000, art. 1.

Hasta la fecha el FEIP ha tenido un desempeño poco satisfactorio como herramienta para darle solvencia fiscal al gobierno en el mediano plazo y largo plazo y permitirle contar con recursos que puedan ser destinados a impulsar el desarrollo económico o liberar recursos fiscales que permitan dar mayor margen de maniobra a la política fiscal. Entre los principales factores que han contribuido al pobre desempeño del FEIP destacan la discrecionalidad que ha privado por parte del Poder Ejecutivo Federal en la aportación y extracción de recursos del fondo y la pasividad de otros actores de Estado, como el Congreso los gobiernos estatales, en el debate y definición de que hacer con los ingresos excedentes del petróleo<sup>150</sup>.

Para que un fondo con los objetivos del FEIP tenga éxito en aislar los ingresos excedentes del petróleo de las rebatingas políticas de corto plazo, será necesario que los siguientes elementos estén lo más definidos posibles.

- Primero, que las reglas para aportar y extraer recursos se instauren de tal forma que no exista margen para la discrecionalidad.
- Segundo, es indispensable encontrar un mecanismo o proceso que permita definir el precio de la mezcla mexicana con el cual se establece el PEF que incorpore y documente la opinión de expertos y pronósticos de los principales analistas de los mercados de hidrocarburos y que erradique el establecimiento arbitrario del precio como ocurre hoy en día.
- Tercero, instituir procedimientos y reglas para la toma de decisiones, así como la organización, funciones, responsabilidades y composición del consejo de administración del FEIP.
- Por último, establecer y jerarquizar los sectores económicos o rubros del gasto a los que se destinarán los recursos excedentes<sup>151</sup>.

Del total de los ingresos excedentes que obtuvo el gobierno federal durante el año 2006 se aportaron 22 mil 806 millones de pesos al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP) con lo que su saldo se ubicó en 34 mil 645 millones de pesos<sup>152</sup>.

De acuerdo con el más reciente Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, durante 2006 el FEIP tuvo entradas de 23 mil 609 millones de pesos por el registro de: aportaciones del gobierno federal provenientes del ajuste definitivo de ingresos excedentes de 2005 por 71 millones de pesos, aportaciones del gobierno federal provenientes de ingresos excedentes generados en el año pasado por 22 mil 715 millones de pesos y productos financieros por 599 millones de pesos<sup>153</sup>.

### **Nuevo Régimen de PEMEX**

PEMEX es la petrolera más endeuda del mundo, con un pasivo total de 960 mil millones de pesos. En el 2004 PEMEX aportó al gobierno federal cerca de 600 mil millones de pesos, la mayor cifra en la historia y la situación actual es insostenible. Pues la inercia del problema esta conduciendo a un deterioro gradual y progresivo<sup>154</sup>.

---

<sup>150</sup> Ídem

<sup>151</sup> Ídem

<sup>152</sup> La Jornada “Aporto al fondo de estabilización 22 mil 806 millones de pesos, según reporte oficial” 02 de Febrero de 2007

<sup>153</sup> Ídem

<sup>154</sup> Ovaciones La Segunda, “Tiene México la petrolera más endeudada del mundo” 18 de marzo

PEMEX es la empresa petrolera más endeuda del mundo con una deuda de 48 mil millones de dólares y pasivos totales de 95 mil millones de dólares. Lo anterior se debe a que entre el 2001 y 2004 las aportaciones al gobierno federal fueron equivalentes al 110% de sus utilidades de operación de la empresa, con lo cual tiene la tasa impositiva menos competitiva del mundo<sup>155</sup>.

La empresa se encuentra en una delicada situación financiera caracterizada por pérdidas netas acumuladas y pasivos crecientes. El 1995 el patrimonio de la empresa ascendía a casi 16 mil millones de dólares, equivalentes al 51% de los activos y, a septiembre de 2005, totalizó sólo 1,240 millones de dólares equivalentes a menos del 1.3% de los mismos<sup>156</sup>.

El nuevo esquema del nuevo régimen fiscal de PEMEX liberará al año 23 mil millones de pesos, que representan un paso para que se simplifique y transparente la operación de la compañía. Se requiere una reforma fiscal integral energética que promueva el suministro eficiente, a precios competitivos, de hidrocarburos, petrolíferos, combustibles y petroquímicos básicos<sup>157</sup>.

Con el nuevo régimen fiscal la Secretaría de Hacienda dejará de percibir unos 25 mil millones de pesos en impuestos y derechos de la petrolera en el primer año de vigencia del nuevo régimen<sup>158</sup>.

El dinero que deja de recaudar el gobierno por tasas diferenciadas, exenciones, subsidios, condonaciones, deducciones y regímenes especiales vigentes sumará más de medio billón de pesos en el 2005, cantidad que representa el 6.7% del PIB<sup>159</sup>.

En lo tocante a la relación del nuevo régimen con estados y municipios hay un lado positivo y otro negativo. En cuanto a lo positivo resaltan dos hechos. Primero, conservan su posición de beneficio por lo que hace al componente petrolero de la Recaudación Federal Participable (RFP) de la cual dependen las participaciones a estados y municipios, ya que varía de 65.5% del derecho ordinario sobre hidrocarburos para un precio inferior a los 20 dólares el barril, hasta un máximo de 74% para un precio superior a los 35 dólares. El segundo se refiere a los municipios donde se realice la explotación y exportación que tendrán el 9% de la recaudación del derecho ordinario (esta proporción es sensiblemente mayor al 3.17% propuesto por los diputados y sólo para aquellos municipios por donde se exportará)<sup>160</sup>.

Del lado negativo hay que ubicar dos asuntos. Uno que tiene que ver con que no se determina el destino que pudieran tener los ingresos excedentes por encima de lo previsto en la Ley de Ingresos, salvo para el caso del 13.1% del Derecho Extraordinario a la Exportación de Crudo que se transferiría a un Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas. El otro es que no se hace mención de algo que ya está presente en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la federación 2005 de destinar el

---

<sup>155</sup> Milenio, “Insuficiente el régimen fiscal de PEMEX: SENER” 10 de Noviembre 2005

<sup>156</sup> Ídem

<sup>157</sup> Ídem

<sup>158</sup> Crónica “Ricos y poderosos: claroscuros del nuevo régimen fiscal de PEMEX”, Pág. 23, 01 Julio 2005

<sup>159</sup> Ídem

<sup>160</sup> Crónica “Voces del Sureste / Nuevo Régimen Fiscal de PEMEX” 06 de mayo de 2005

50% del Aprovechamiento sobre Rendimientos Excedentes que paga PEMEX y que se destina a programas de inversión en infraestructura de los estados, asunto que la misma SHCP en semanas recientes, en ocasión de la discusión sobre una eventual nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría, había admitido como viable y hasta deseable<sup>161</sup>.

Cierto, la propuesta tiene definiciones interesantes. En primer lugar, el pago de un derecho ordinario por todos los barriles producidos, que a partir de 2006 irá de 87.81% en el año 2006 cuando el precio sea inferior a los 20 dólares y hasta 78.76% cuando este precio supere los 28 dólares y que, en plazo de siete años experimentará una baja gradual hasta llegar a 79% en 2013, independientemente del nivel de precio<sup>162</sup>.

En segundo lugar la posibilidad de diversos tipos de deducciones al derecho ordinario: a) total de inversiones en exploración, recuperación secundaria y mantenimiento no capitalizable, desarrollo y explotación de yacimientos; b) 20 por ciento de inversiones de desarrollo y explotación de yacimientos; c) 5 por ciento de inversiones en oleoductos, gasoductos, terminales, transporte o tanques de almacenamiento; d) deducción del costo de producción reconocido anualmente y que, en el año 2006, sería de 6.50 dólares por barril en el caso del crudo (el mismo cuando tiene gas asociado) y 2.70 dólares por mil pies cúbicos de gas natural (cerca de 15 dólares por barril equivalente de crudo), para el caso del gas natural no asociado; e) 0.05 por ciento para un fondo de investigación científica y tecnológica; f) 0.003 por ciento para la Auditoría Superior de la Federación<sup>163</sup>.

En tercer lugar, el pago creciente de un derecho extraordinario -también por todos los barriles producidos- para fortalecer el fondo de estabilización petrolera, correspondiente a 1 por ciento de los ingresos brutos cuando el precio medio anual supere los 22 dólares por barril y hasta de 10 por ciento cuando supere los 31 dólares<sup>164</sup>.

En cuarto término, el pago de un derecho también extraordinario de 13.1 por ciento sobre el diferencial de precios, cuando el promedio anual supere el precio presupuestado en la Ley de Ingresos<sup>165</sup>.

En quinto, la participación de parte de los derechos ordinarios en la recaudación fiscal participable a municipios, comenzando con 65.5 por ciento cuando el precio sea inferior a los 20 dólares y hasta 74 por ciento cuando sea superior a los 35 dólares por barril.

Finalmente, y como base de este nuevo régimen y de manera anual -se indica en la iniciativa-, la Secretaría de Energía propondrá al Congreso de la Unión la aprobación anual de las plataformas máximas de extracción y de exportación de hidrocarburos.

Es indudable que hay ya una primera idea de lo que pudiera o debiera ser un nuevo régimen fiscal. Sin embargo, no logro superar cierta sensación de improvisación y superficialidad en este "nuevo régimen", en el que no se ha ido a fondo. Menciono cinco carencias fuertes<sup>166</sup>:

---

<sup>161</sup> Ídem

<sup>162</sup> La Jornada "El Nuevo Régimen Fiscal de PEMEX" 08 de mayo de 2005

<sup>163</sup> Ídem

<sup>164</sup> Ídem

<sup>165</sup> Ídem

<sup>166</sup> Ídem

Una primera y acaso la más importante es la aprobación sin contar con información sólida y actualizada sobre los yacimientos que se explotan (o explotarán) y que serán sometidos al "nuevo" régimen fiscal (más de 300 campos y de 5 mil pozos de crudo y gas natural). Y como consecuencia de esto, una vez más se cae en un régimen fiscal un tanto discrecional y regresivo, que da un tratamiento general y global a campos y pozos que debieran ser considerados en su individualidad.

Una segunda -resultado de lo anterior- es la del "aparente" descuido con el que se trata al gas natural del que, ni siquiera y como sí se hace en el caso del crudo, se ofrece un precio de referencia para determinar su fiscalidad. Esto resulta muy delicado en el caso de los yacimientos de gas no asociado, los que -curiosamente- el director general de Pemex desea dar a explotar al sector privado.

La tercera carencia se vincula al hecho de que aun en el caso de que Pemex lograra retener un porcentaje mayor de sus ingresos, este monto será relativamente ridículo en relación con lo que se ha registrado en el sexenio de Vicente Fox. Dado el nivel actual y esperado de precios para los próximos siete u ocho años, este régimen no representa ninguna mejoría respecto a la situación actual. Para documentarlo sólo baste decir que en este sexenio el gobierno de Fox se ha apropiado de 77.7 por ciento de los ingresos brutos por venta de petróleo de Pemex y que, según la nueva iniciativa, se apropiará de 79 de los globales (crudo y gas natural), cuando el precio sea superior a 28 dólares y de más de 80 por ciento si es inferior. Esto hace pensar que la mejoría cuantitativa será absolutamente insignificante.

Termino señalando una cuarta carencia al enfatizar que aun en el caso de que Pemex lograra más fondos, no hay ninguna orientación sobre su utilización, su destino, sus prioridades. Menos aún de las fuentes alternativas de ingresos de un gobierno que dejaría de recibir parte de los fondos petroleros. Una vez más la discrecionalidad. Precisamente por eso, es urgente trabajar en las características del nuevo Pemex que queremos y necesitamos, y profundizar y extender la exigua medida que obliga a que las plataformas de producción y exportación sean aprobadas anualmente en el Congreso a propuesta del secretario de Energía, cosa que -por cierto- ya se hace en los Criterios Generales de Política Económica anuales, a propuesta del secretario de Hacienda. Esto es -acaso- lo más nuevo del régimen fiscal. Una vez más, el parto de los montes<sup>167</sup>.

No debe perderse de vista que el nuevo régimen no es suficiente para la modernización de la empresa, sino que hace falta obtener una mayor autonomía de gestión dentro de un esquema de transparencia y rendición de cuentas<sup>168</sup>.

Los recursos del nuevo régimen fiscal serán ahorros que tendrá PEMEX Exploración y Producción pero entrarán a una bolsa y no estarán etiquetados; la intención es usarlos para infraestructura productiva.

---

<sup>167</sup> Ídem

<sup>168</sup> Milenio "Aún con Nuevo Régimen Fiscal, PEMEX sigue en manos de SHCP" Pág. 26, 09 de noviembre de 2005

### 3.6 Evasión y Elusión fiscales

Uno de los principales problemas tributarios del país es, innegablemente, el hecho de que pocos contribuyentes pagan muchos impuestos, al tiempo que muchos contribuyentes pagan pocos impuestos, sin olvidar que no pocos agentes económicos simplemente no contribuyen al fisco.

Otro de los retos que debe enfrentar el gobierno federal, es sin duda el evitar la evasión y la elusión fiscal. El sistema tributario actual presenta grandes debilidades, entre las que destacan las excesivas exenciones fiscales, el gran crecimiento de la economía informal, significativos niveles de evasión y elusión fiscales, entre otros. Estas debilidades, han generado una baja recaudación, que se ha traducido en una gran restricción en el gasto público.

La evasión se presenta cuando el contribuyente se sustrae al pago del impuesto recurriendo a conductas ilícitas, es decir, violatorias de la ley, ya sea por que realice lo que ésta prohíbe u omite efectuar lo que ordena. Sin embargo, la elusión consiste en sustraerse al pago del impuesto recurriendo a conductas ilícitas, como son evitar coincidir con la hipótesis legal, ya sea trasladando la fuente del impuesto a un lugar diferente de aquél en que debe aplicarse el tributo, más simplemente, absteniéndose de realizar los hechos o actos específicamente gravados por la ley<sup>169</sup>.

Los bajos ingresos de la población, un sistema fiscal inequitativo, el manejo inadecuado de los recursos públicos y la corrupción, son la causa que lleva a los contribuyentes a evadir al fisco. La causa más importante es el bajo nivel de ingresos. Cuando los ingresos son bajos, desprenderse de un peso cuesta mucho, por el bienestar que se pierde. Cuando el nivel de ingresos es suficiente para cubrir las necesidades fundamentales, perder un peso es menos oneroso<sup>170</sup>.

Con el objetivo de elevar la recaudación, pero también tratando de reducir la carga fiscal y ofrecer un entorno que estimule el pago de impuestos y la inversión, las autoridades fiscales han venido adecuando el sistema fiscal mexicano. Desafortunadamente mucho de estos cambios han ampliado la complejidad del cumplimiento con el fisco, manteniendo un sistema tributario con excesivos tratos preferenciales, lo que estimula la elusión fiscal, reduciendo considerablemente la recaudación.

Mantener un régimen fiscal complejo y costoso, ha contribuido a incrementar la evasión fiscal. En un sistema débil, los contribuyentes no cumplen con sus obligaciones fiscales porque prefieren pagar menos debido a que la ley sólo se aplica fuertemente a quienes son contribuyentes cautivos. Este entorno hace que quienes están pagando sus impuestos conforme a la ley tengan incentivos a evadir y eludir al fisco.

---

<sup>169</sup> Rodríguez Lobato Raúl, Derecho fiscal, “Universidad Nacional Autónoma de México”. Oxford, pág.70

<sup>170</sup> Gaceta Universitaria.. “Sistema Tributario injusto” 25 de junio de 2001,

## Presupuesto de Gastos Fiscales

El concepto gasto fiscal se refiere a los montos que deja de recaudar el erario federal por concepto de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades, estímulos, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria aplican a nivel federal, con lo que los gastos fiscales se refieren al costo de oportunidad en el que incurre el fisco federal como resultado de mantener un régimen fiscal diferenciado.

A partir del 2002, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega anualmente al Congreso lo que se conoce como Presupuesto de Gastos Fiscales, documento que incluye el impacto en pesos por tratos preferenciales, exenciones, tasas diferenciadas en los impuestos, facilidades, estímulos y deducciones que tiene el sistema tributario mexicano.

Cuando empezó a contabilizar el presupuesto de gastos fiscales, en 2002, México dejó de recaudar 329 mil 445.5 millones de pesos, pero para el 2006, la autoridad calculó que se dejarían de recaudar 502 mil 225.2 millones de pesos.

El Presupuesto de Gastos Fiscales incluye el Impuesto sobre la Renta (ISR), tanto el relativo a las empresas como a las personas físicas, el Impuesto al Valor Agregado (IVA), los estímulos especiales- Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), Impuesto Sobre Automóviles Nuevos e Impuesto sobre Tenencia y/o Uso de Vehículos- así como el apartado correspondiente a los estímulos fiscales<sup>171</sup>.

**Cuadro 15**

### GASTOS FISCALES TOTALES

Año	% PIB
2002	5.33%
2003	6.35%
2004	5.75%
2005	6.67%
2006	5.59%

**Fuente:** Presupuestos de Gastos Fiscales por año.

La complejidad en la aplicación del ISR e IVA, son las principales causas de una menor recaudación, que en conjunto tienen un costo de oportunidad para el fisco de 6.24 por ciento del PIB.

<sup>171</sup> El Financiero, “Fuga Fiscal de casi la tercera parte del gasto” 30 de Junio de 2005.

Es evidente que las tasas diferenciadas en los impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades, estímulos, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales establecidos en ley, son parte importante de la menor recaudación que ha reportado el sector público al dejar de percibir recursos por aproximadamente de 5 a 6% del PIB del 2002 al 2006. Así lo indican los Presupuestos de Gastos Fiscales, que contempla los montos de recursos que deja de recaudar el erario federal como resultado de un sistema fiscal con innumerables deducciones y exenciones, como lo muestra el cuadro anterior.

El país deja de percibir ISR por las exenciones fiscales de los regímenes generales, de la agricultura y de los Repecos. Estos tres aspectos representan el 0.44% del PIB que son los gastos fiscales asociados a exenciones del artículo 109 de la Ley del ISR, suman 15,11 millones de pesos (0.22% del PIB), y los gastos asociados a Repecos suman 14,479 millones de pesos, que representan el 0.22%<sup>172</sup>.

La SHCP detalló que los gastos fiscales correspondientes al Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) representan poco más del 70% del total de Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF).<sup>173</sup>

El ISR empresarial, las deducciones autorizadas y la aplicación del crédito al salario representan el 86% de los gastos fiscales de este gravamen, esto es, 185 mil 359.3 millones de pesos. En materia de IVA, el gasto fiscal más significativo es el que corresponde a la aplicación de la tasa cero a diversos bienes y servicios, que equivale a 115 mil 858.1 millones de pesos o 1.46% del PIB, es decir, 73% del total de gastos fiscales relativos a este gravamen<sup>174</sup>.

**Cuadro 16**

**GASTOS FISCALES POR CONCEPTO DE ISR**

<b>Año</b>	<b>% PIB</b>
2002	2.71%
2003	3.27%
2004	3.20%
2005	4.25%
2006	3.29%

**Fuente:** Presupuestos de Gastos Fiscales por año.

<sup>172</sup> Crónica, pág. 24 “Evaden ISR el 54% de las personas físicas” 11 de Febrero 2005.

<sup>173</sup> El Presupuesto de Gatos Fiscales (PGF) incluye el Impuesto Sobre la Renta, tanto el relativo a las empresas como a las personas físicas, el Impuesto al Valor Agregado, los impuestos especiales, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Impuesto sobre Automóviles Nuevos e Impuesto sobre Tenencia y/o Uso de Vehículos, así como el apartado correspondiente a estímulos fiscales.

<sup>174</sup> El Financiero, “Fuga Fiscal de casi la tercera parte del gasto” 30 de Junio de 2005.

La aplicación de tratamientos preferenciales en impuestos especiales le cuestan unos 14 mil 445.2 millones de pesos, en su mayoría debido a la exención otorgada a los refrescos en materia del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).

La SHCP menciona que en el Presupuesto de Gasto Fiscales (PGF), los diversos estímulos fiscales que se otorgan representan 18 mil 962.1 millones de pesos, 3.6 por ciento del total de los gastos fiscales reportados.

Los estímulos fiscales de mayor cuantía corresponden a los acreditamientos de los peajes pagados en la red carretera, de los gastos en investigación y desarrollo de tecnología, así como del IEPS del Diesel, entre otros.

En materia del Impuesto al Valor Agregado (IVA) aplica una tasa general del 15% y tres regímenes con tasas diferenciadas:

- La tasa cero: que aplica para los alimentos, medicinas, libros, servicios o suministros de agua potable para uso doméstico, servicios de hotelería y conexos a extranjeros para congresos, convenciones o ferias;
- La tasa exenta: que se aplica para servicios médicos, de enseñanza, transporte público terrestre de personas, espectáculos públicos, vivienda, entre otros; y
- La tasa del 10% aplicada ala región fronteriza: que incluye estados como Baja California, Baja California Sur, Quintana Roo, entre otros.

En materia del IVA, para el 2003, el costo ascendió a 124 mil 304 millones de pesos, equivalentes al 1.9% del PIB. De esta cantidad, el 1.38% del PIB corresponde a la aplicación de la tasa cero, por exenciones 0.39% y la aplicación de la tasa del IVA en las fronteras 0.12% <sup>175</sup>

**Cuadro 17**

**GASTOS FISCALES POR CONCEPTO DE IVA**

<b>Año</b>	<b>% PIB</b>
2002	1.70%
2003	1.89%
2004	2.01%
2005	1.99%
2006	1.94%

**Fuente:** Presupuestos de Gastos Fiscales por año.

La aplicación de la tasa cero a diversos bienes y servicios, es principalmente de la recaudación por concepto de IVA, sobre todo por lo que pasa en lo referente a alimentos, debido a este régimen fiscal el erario no recaudará 96 mil 323.6 millones de pesos en el

<sup>175</sup> El Financiero, “Exenciones fiscales y tasas cero: limitaciones de la recaudación fiscal” 01 de Abril de 2005

2005. Los rubros exentos y aplicación de una tasa del 10% en la zona fronteriza, será la causa de que el fisco no reciba 42 mil 766.5 millones de pesos<sup>176</sup>.

El tratamiento diferenciado en la aplicación del IVA es otro factor que ha llevado al fisco a dejar de percibir una importante cantidad de ingresos por el cobro de ese impuesto. El cálculo de la SHCP es que en el presente año las arcas del país no cobrarán 158 mil 624.6 millones de pesos lo que representa 2% del PIB<sup>177</sup>.

Uno de los principios del sistema fiscal es que todo agente económico, independientemente de su actividad y su nivel de ingreso, debe contribuir al fisco, principio, que en México se viola constantemente. En México, el cobro de los impuestos es muy costoso e ineficiente, ya que son muchos los agentes económicos que violan la ley y evaden el pago de los impuestos. En segundo término, por que las leyes conceden privilegios tributarios que van, desde subsidios, deducciones, exenciones, etc. En el caso de la evasión, lo que se necesita es hacer cumplir la ley, lo cual implica hacer valer el Estado de Derecho en el ámbito de la economía. En el caso de los privilegios fiscales, lo que se requiere es cambiar la ley, lo cual implica construir el Estado de Derecho.

Las exenciones y tratamientos especiales son comunes en el mundo. La principal diferencia entre México y el resto de los países de la OCDE estriba en las tasas preferenciales. Mientras en nuestro país los tratamientos se encuentran concentrados en tasa cero o exención, en los países de esa organización se canalizan por medio de tasas positivas lo cual permite elevar la recaudación<sup>178</sup>.

La dificultad para fiscalizar el cumplimiento del IVA, consiste precisamente en identificar los insumos que están en tasa cero, en tasa 10 por ciento y los que están exentos. Muchas empresas utilizan cientos y miles de insumos, especialmente las medianas y grandes empresas que son precisamente las que se encuentran en el sector formal de la economía. Por tanto, la lista de insumos productivos puede llegar a ser bastante grande, elevando el costo de fiscalización y generando una mayor evasión fiscal<sup>179</sup>.

Un sistema de recaudación más eficiente debe contemplar cambios en los tratamientos especiales, los cuales implican un gran trabajo para ordenar y clasificar los cientos o miles de insumos, que interviene en la cadena productiva. Este trabajo se simplificaría si se aplicaran menos tasas y menos exenciones. Lo cual sin duda permitiría elevar los niveles de recaudación y generar mayor certidumbre entre los agentes económicos.

---

<sup>176</sup> El Sol de México, pág. 1 “Pierde Hacienda ingresos equivalentes a 6.24% del PIB por la complejidad fiscal, 08 de Julio de 2005,

<sup>177</sup> Ídem.

<sup>178</sup> El Financiero, “Exenciones fiscales y tasa cero: limitaciones de la recaudación fiscal” 01 de abril de 2005.

<sup>179</sup> Ídem

**Presupuesto de Gastos Fiscales, 2002-2006. (% PIB)**

<b>Concepto</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Impuesto Sobre la Renta	2.7107	3.2732	3.2036	4.2454	3.2881
ISR Empresarial	0.8434	1.5559	1.6662	2.7056	1.9722
ISR Personas Físicas	1.8673	1.7173	1.5374	1.5398	1.3159
Impuesto al Valor Agregado	1.696	1.891	2.0112	1.9992	1.9436
Impuestos Especiales	0.8892	0.8161	0.3299	0.1821	0.1873
Estímulos Fiscales	0.0315	0.3689	0.201	0.239	0.1662
<b>Total</b>	<b>5.3274</b>	<b>6.3492</b>	<b>5.7457</b>	<b>6.6657</b>	<b>5.5852</b>

Presupuesto de Gastos Fiscales, 2002-2006

**Cuadro 18**

A través de la planeación fiscal y amparándose en los vacíos del Código Fiscal de la Federación, así como en los regímenes fiscales de privilegio, corporativos y empresas de gran tamaño dejaron de pagar en el 2005 un total de 214 mil 675 millones de pesos por el impuestos sobre la renta, que representa el 2.7 del PIB.

De acuerdo al reporte del gasto fiscal del 2005, en particular del impuesto sobre la renta empresarial, la pérdida fiscal total –incluye las personas físicas- asciende a 528 mil 873 millones de pesos, que representa el 6.66% del PIB, cantidad que representa 50% del total del ingreso tributario que alcanzó 11 puntos del PIB<sup>180</sup>.

La principal pérdida en el impuesto sobre la renta empresarial se da en el rubro de tratamientos especiales, en donde el acumulado es de 23 mil 801 millones de pesos. Las grandes empresas utilizaron los conceptos fiscales de régimen de consolidación fiscal, contribuyentes del sector autotransporte y contribuyentes dedicados a la agricultura, ganadería, pesca y silvicultura para lograr la elusión fiscal<sup>181</sup>.

En el 2006 el gasto fiscal correspondiente al ISR empresarial es el de mayor cuantía, ya que representó casi la mitad del presupuesto de gastos fiscales, con un monto de 177 mil 340 millones de pesos que represento el 1.9% con respecto al PIB.

La tendencia de los gastos fiscales ha venido a la alza en los últimos años al pasar del 5.3% del PIB en 2002 al 6.66% en el 2005.

<sup>180</sup> La Jornada, “Eludieron grandes empresas pagar a Hacienda” 17 de Junio de 2006.

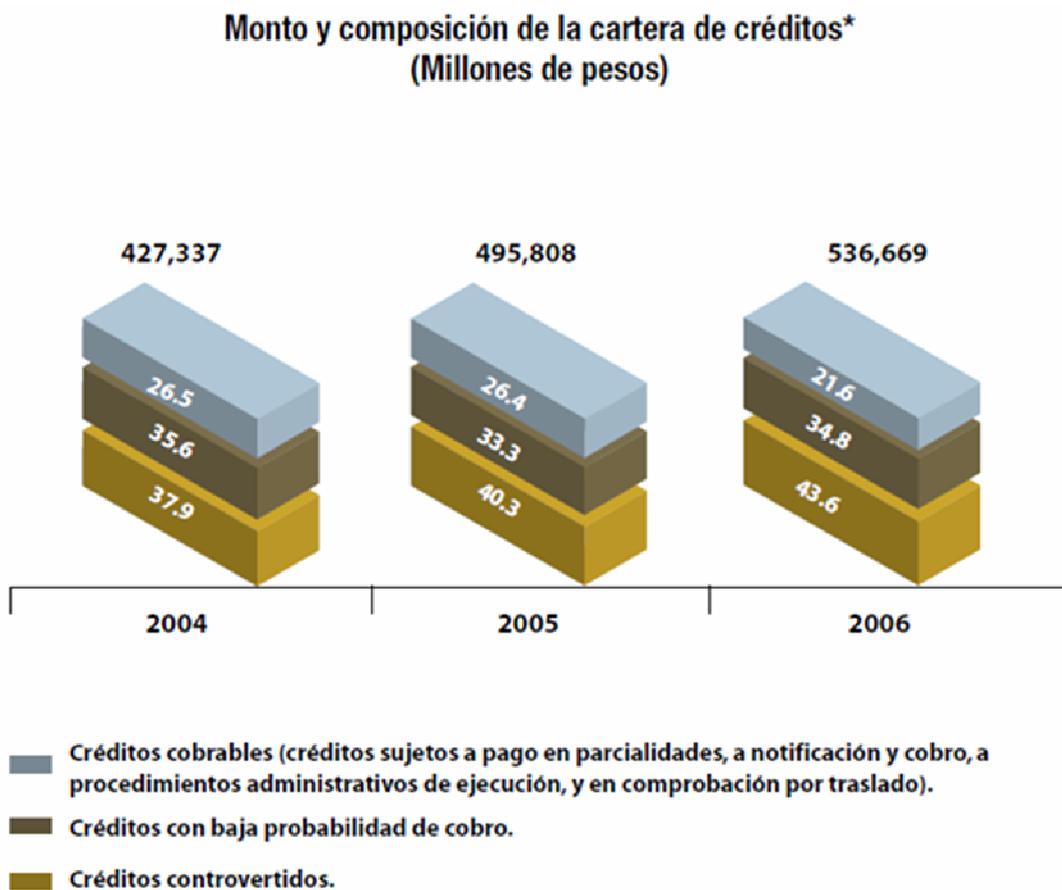
<sup>181</sup> Ídem

## Cobranza

A principios del 2005 se inicio el diseño de un modelo de evaluación de Cartera que permitiera la estimación del valor de recuperación de la misma y definir las estrategias específicas de cobro.

El propósito es reducir la proporción de créditos incobrables y controvertidos a favor de los cobrables, a través de las labores de localización de contribuyentes o de bienes embargables en los primeros, y con mayor eficiencia en los procedimientos de cobro coactivo y de defensa del interés fiscal en los segundos.

**Grafica 14**



Fuente: Plan Estratégico 2007-2012

## Créditos Fiscales

Los créditos fiscales aumentaron 89 por ciento durante el actual sexenio, pues el monto total de los adeudos de los contribuyentes morosos y evasores con el fisco creció de 273 mil millones de pesos en marzo de 2001, a 516 mil 461 millones al cierre del primer trimestre de 2006<sup>182</sup>.

Ese monto está repartido en un total de dos millones nueve mil 860 créditos fiscales. De acuerdo con los anexos de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda del primer trimestre del año, los créditos incobrables se ubicaron al concluir marzo en 149 mil 316 millones de pesos, mientras que en el mismo mes de 2001 sumaron 66 mil 210 millones<sup>183</sup>.

La dependencia precisa que del total de 516 mil 461 millones de pesos de créditos controvertidos, apenas mil 312 millones están pagándose al fisco en parcialidades<sup>184</sup>.

Pero otros 43 mil 973 millones de pesos están en trámite de notificación y cobro. Se refiere a créditos determinados a cargo de los contribuyentes, los cuales se encuentran en proceso de notificación o ya fueron notificados pero están dentro del periodo de 45 días hábiles que establece el Código Fiscal de la Federación, para que el contribuyente los liquide o bien utilice los medios de defensa señalados en él.<sup>185</sup>

En tanto que 42 mil 369 millones de pesos están sujetos a procedimientos administrativos de ejecución<sup>186</sup>

En este rubro se incluyen aquellos créditos fiscales que se encuentran en alguna de las fases del procedimiento administrativo de ejecución para su cobro coactivo; es decir, en embargo, avalúo, remate, hacer efectivas las garantías, intervención con cargo a caja, embargo de cuentas bancarias, etc. Este tipo de créditos no pueden ser objeto de acciones coactivas de cobro por parte de la administración tributaria, debido a que están sujetos a algún procedimiento de carácter legal. Es decir, su cobro depende de una resolución o sentencia de la autoridad competente<sup>187</sup>.

Al cierre del 2004, la cartera de créditos fiscales en manos del Servicio de Administración Tributaria (SAT) sobrepasó 427,335 millones de pesos; no obstante, de este monto el SAT considera como factible de cobro sólo el 9.1%, es decir, 38,842 millones<sup>188</sup>.

---

<sup>182</sup> El Financiero, Pág. 7 “Aumentaron 89% adeudos de contribuyentes morosos” 04 de mayo de 2006

<sup>183</sup> Ídem

<sup>184</sup> Ídem

<sup>185</sup> Ídem

<sup>186</sup> Ídem

<sup>187</sup> Ídem

<sup>188</sup> El Economista, pág. 14, “Mínima recuperación de los créditos fiscales” 16 de Mayo de 2005.

## Créditos Fiscales Incobrables

Los créditos incobrables son determinados por la autoridad tributaria como imposible de cobrar, debido a que los deudores del fisco son insolventes o no se les puede localizar. El Servicio de Administración Tributaria determina que los créditos son incobrables después de aplicar procedimientos para intentar su recuperación, tales como la verificación en el Registro Público de la Propiedad, en los diferentes padrones de propiedad de automóviles, de teléfonos, etc.; una vez agotadas las diversas instancias se procede a cancelar esos créditos fiscales.

“Refirió que de acuerdo con información de Hacienda, el saldo de los créditos incobrables pasó de 2002 a 2005 de 67 mil 275.9 millones de pesos a 137 mil 948.1 en 2005, lo que representa una variación real de 78.62 por ciento”<sup>189</sup>.

La cancelación de cualquiera de los créditos fiscales está sujeta a procedimientos rigurosos, que son vigilados por la Contraloría Interna del SAT, por la Secretaría de la Función Pública y por la Dirección General de Fondos y Valores de la Tesorería de la Federación.

Existen otros créditos “pendientes de comprobación o traslado” estos créditos son los reportados por los contribuyentes como ya pagados, pero que están sujetos a comprobación y validación del pago por parte de la administración tributaria.

Al principio del 2001, los créditos en comprobación o traslado contabilizados por la autoridad fiscal sumaron 28 mil 819 millones de pesos, mientras que para el cierre del 2005 se ubicaron en 47 mil 730 millones de pesos.

También se incluyen en este rubro aquellos créditos fiscales sujetos a investigación de improcedencia. Además se suman los créditos que están en traslado de una administración local a otra, por el de domicilio fiscal de los deudores.

"No está de más recordar que en su informe sobre la cuenta pública 2003, la Auditoría Superior de la Federación encontró que muchos de estos créditos son consecuencia de una mala defensa por parte de la autoridad hacendaría, en los que los servidores públicos incurrían en omisión", expuso<sup>190</sup>.

En el informe de la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública de 2003, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) informó a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) que para ese año el monto de los recursos por créditos incobrables y controvertidos ascendía a 160 mil 605.7 millones de pesos. "Por cada peso que gana el fisco, pierde cuatro", concluyó el órgano fiscalizador al confirmar que la mayoría de los juicios son ganados por los contribuyentes<sup>191</sup>.

En tanto los créditos controvertidos suman al primer trimestre del 2005, 165 mil 332 millones de pesos. Estos créditos no los puede cobrar la autoridad, debido a que están sujetos a algún procedimiento de carácter legal, como un juicio o un amparo, etc.

---

<sup>189</sup> La Jornada Pág. 1 “Sangría al fisco de \$439 mil millones por hoyos legales” 10 de mayo de 2005

<sup>190</sup> Ídem

<sup>191</sup> La Jornada Pág. “Dejo ir el SAT 160 mil 605 millones en 2003” 09 de mayo de 2005

El principal reto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el tema de los créditos fiscales, es hacer una evaluación realista para determinar qué cantidad le adeudan al SAT y evaluar cual de esa deuda es cobrable y cuál no. El reto de la autoridad es hacer efectivo el cobro de las deudas fiscales, y convertir esos pasivos en dinero tangible que entre a las arcas públicas.

A manera de conclusión se puede decir que la evasión en México es alrededor del 37% de la recaudación tributaria, de acuerdo al Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del 2004, donde se menciona que la recaudación total por ISR, IVA y IEPS alcanzó 700 mil 205 millones de pesos. De ahí que la evasión de 37% de esta cifra equivale a 259 mil millones de pesos que no se recaudan.

Básicamente la evasión es provocada por tres causas principales:

- ▶ Cultura cívica de no pago de impuestos
- ▶ Insuficiencia en las administraciones tributarias
- ▶ Deficiente diseño legislativo de algunos impuestos, particularmente el IVA, ISR.

El ISR contiene una buena cantidad de exenciones y tratamientos especiales que deben ser analizados con cuidado en cuanto a su impacto en recaudación y a su justificación social, S cree que arias de estas exenciones pueden y deben ser eliminadas.

Entender el comportamiento del ISR para personas físicas en el país, es importante tener en mente el muy pobre desempeño económico del país, lo que explica su estancamiento en la recaudación.

Es urgente revisar el régimen de consolidación fiscal, un instrumento que permite que los grandes grupos corporativos tengan privilegios y no cumplan adecuadamente el pago de impuesto sobre la renta, amparados en la justificación de que es un régimen que permite desarrollo de nuevas empresas.

El régimen de consolidación fiscal se ha estado usando 'ara llevar acabo la disminución del pago del impuesto sobre la renta de empresas realmente exitosas. También debería de revisarse el régimen simplificado, el cual sólo debería proteger al sector primario, primordialmente a los verdaderos agricultores, ganaderos, silvicultores, pero este régimen, asegura, lo utilizan las grandes industrias nacionales y transnacionales para dejar de pagar poco más del 50% de ISR.

Las empresas están eludiendo esta obligación al tener a trabajadores fuera de la nomina, ocultando pagos por remuneraciones a los empleados, el uso fraudulento o simulado de subsidios y a través de pagos sin documentar la contabilidad. De igual manera lo hacen omitiendo el entero de impuestos que son legal y correctamente retenidos a los empleados. A sí se deja al gobierno sin ingresos fiscales provenientes del ISR para personas físicas por concepto de sueldos y salarios.

### **3.7 Reforma Fiscal Integral**

Uno de los principales retos del Gobierno Federal, es sin duda, aumentar las asignaciones presupuestales para los programas sociales, más sin embargo el Gobierno Federal no cuenta con los recursos suficientes para hacer frente a estos programas, y el sector privado no tiene tampoco la capacidad financiera para realizar dichos programas o no tiene el interés, debido a que caen en el terreno de la acción pública. De ahí la importancia de una reforma fiscal integral que proporcione los recursos suficientes para poder satisfacer las demandas de la sociedad.

Una condición necesaria para tener finanzas públicas sólidas, y que éstas sean un elemento para la estabilidad de precios, es que el gobierno tenga una fuente estable de ingresos tributarios. En este sentido, se requiere de una reforma fiscal integral de fondo que genere la mayor recaudación posible para sufragar el presupuesto del gobierno federal mas sin embargo, el consenso se termina cuando se discuten sus objetivos, metas y mecanismos para ponerla en marcha.

Uno de los principales obstáculos que enfrenta el sistema impositivo mexicano para llevar a cabo una reforma fiscal es sin duda la falta de acuerdo político entre los grupos sociales.

El principal problema que enfrenta el sistema tributario mexicano, es que se necesita incrementar el gasto público, pero desafortunadamente se disponen de menos recursos para satisfacer las demandas sociales de gasto. Toda la sociedad reconoce la necesidad de elevar el gasto, aunque el Estado cuente con menos recursos fiscales en términos reales para cumplir con sus funciones sustanciales. En este escenario la eficacia de la acción gubernamental es actualmente muy pobre, medida en términos de la capacidad para resolver las demandas sociales y económicas de la población como el empleo, vivienda, salud, educación, etc.

Para Benjamín Retchkiman, una reforma real debe ser profunda y completa, que transforme totalmente el sistema impositivo de tal manera que implique un incremento importante en los ingresos del Estado y además dé coherencia al sistema impositivo para que grave a las personas físicas y morales en su capacidad de obtener ingresos, en sus posibilidades de acumular riqueza y en sus condiciones de efectuar gasto.

Hablar de una reforma, se ha hablado desde el marco del concepto de reformas estructurales, las cuales en su fundamento implican modificar estructura económica, sociales y/o políticas que afectan las reglas del juego entre los agentes en los mercados y generan un conjunto de nuevos incentivos que moldean las decisiones y el interactuar de estos agentes y las organizaciones.

En años anteriores, los gobiernos prefirieron recurrir a otros medios para allegarse de recursos antes de modificar las leyes fiscales, entre estos destacan el endeudamiento externo, la petrolización de las finanzas públicas hasta la privatización de una parte importante del patrimonio público.

### 3.7.1 Nueva Hacienda Pública Distributiva (Vicente Fox Quezada)

Cuatro meses después de la toma de posesión del Presidente Vicente Fox, envió al Congreso de la Unión, una propuesta que pretendía reformar de manera integral no sólo el sistema fiscal sino también el financiero.

Esta propuesta era la Nueva Hacienda Pública Distributiva que abarcaba tres vertientes:

- Un nuevo marco tributario
- Reforma presupuestal
- Reforma financiera

En la parte del marco tributario, se propusieron nuevas leyes en materia de IVA e ISR, así como una serie de ajustes a los marcos legales del resto de los gravámenes y del sistema en su conjunto.

Uno de los objetivos de la propuesta de la “Nueva Hacienda Pública Distributiva” era hacer el sistema fiscal más eficiente, moderno y equitativo.

Las modificaciones más importantes que propuso la Nueva Hacienda Pública Distributiva fueron:

- En el Impuesto al Valor Agregado (IVA), se eliminan algunas exenciones y la tasa cero (caso de alimentos, medicinas y colegiaturas), excepto en cierto bienes, como los autos blindados.

Con el propósito de aumentar la base tributaria, el Gobierno propone la eliminación de algunas exenciones y la tasa cero del IVA, incorporando de esta manera una tasa uniforme de IVA de 15%.

La tasa de IVA que se aplica en la frontera norte del país continuará siendo 10%, con el propósito de mantener la competitividad de la industria y el comercio nacional en esa región.

El IVA será causado en base al flujo de efectivo y no en términos devengados. Esto significa que el impuesto se causa en el momento en que efectivamente el contribuyente cobre las contraprestaciones.

- En el Impuesto Sobre la Renta (ISR) para personas físicas se baja la tasa marginal máxima de 40% a 32%; se reduce el número de tramos de la tarifa y se incrementa el crédito a salario que se otorga a los trabajadores de ingresos más bajos a efecto de resarcir los efectos negativos que pudiera tener el aumento en la base del IVA sobre los ingresos de los sectores más desprotegidos.

En el ISR para personas morales se propone una tasa uniforme de 32%, se elimina el impuesto sobre dividendos y desaparecen los esquemas preferenciales para agricultura, transporte y edición de libros. Deducibilidad de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas (PTU).

Deducibilidad inmediata de inversiones efectuadas fuera de las áreas metropolitanas del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey.

- En el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios se propone crear un impuesto ad valorem para los diferentes tipos de bebidas alcohólicas.
- En el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) se propone establecer impuestos ecológicos, basados en el nivel de contaminantes que emitan los vehículos.
- En materia de Administración Tributaria y Cumplimiento de las Obligaciones Fiscales, las iniciativas mencionadas serán complementadas con una serie de medidas orientadas a mejorar la recaudación y administración tributarias, simplificar el sistema impositivo e incrementar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
- Estas medidas incluyen propuestas legislativas, tales como las modificaciones al Código Fiscal de la Federación, a la Ley del Servicio de Administración Tributaria, así como otras medidas que no requieren cambios legales, como el mejoramiento en la administración de las aduanas y esfuerzos específicos tendientes a incrementar la eficiencia del gasto público.

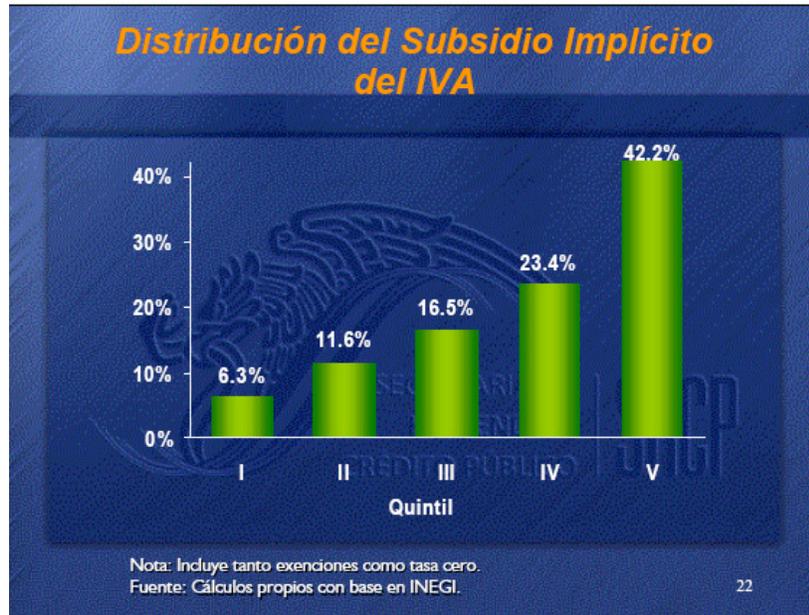
A pesar de lo amplio de la iniciativa enviada a los legisladores, la discusión pública se centró en la intención del Presidente de la República para homologar el IVA a los alimentos y medicinas, bajo el argumento que la aplicación de la tasa cero para ellos, así como la serie de exenciones en el gravamen, generan una distorsión que finalmente se traduce en un subsidio que beneficia a la población de mayores ingresos.

Los objetivos que se pretendían al modificar la ley del IVA fueron:

- Eliminar exenciones y tasas cero.
- Recaudar de las familias de mayores ingresos
- Compensar el mayor gasto de los grupos de menores ingresos mediante transferencias directas.
- Compensar a los trabajadores a través del crédito al salario y exceptuar del ISR los primeros a 50 mil pesos anuales de ingreso.
- La clase media recibe un alivio parcial mediante una reducción del ISR.
- Se estima obtener 2% del PIB para los tres niveles de gobierno.

De acuerdo a la propuesta de reforma, consideraban necesario aplicar el IVA a los alimentos y medicinas, porque la existencia del actual régimen de exención ha sido un mecanismo ineficiente para apoyar el ingreso de las familias más desprotegidas, ya que el subsidio beneficia más a la población de mayores ingresos, como lo muestra la siguiente gráfica.

**Grafica 15**



Posteriormente surgieron dos nuevos impuestos:

- El Suntuario que gravaba con 5% adicional la adquisición de un listado de bienes considerados lujosos; y
- Sustitutivo al Crédito al Salario, que fijaba para los patrones una tasa de 3% sobre la nómina;

“Durante 2004, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) dejó de recaudar alrededor de 25 mil millones de pesos por diversos cambios en materia impositiva que aprobó el Congreso”<sup>192</sup>.

Ambos fueron posteriormente declarados inconstitucionales por la Suprema Corte de la Nación (SCJN).

Los temas de la reforma fiscal propuesta por Vicente Fox Quesada no lograron consenso, ya que no sólo se debió a deficiencias en el cabildeo de la propuesta presidencial, sino también al hecho de que para Fox, la recaudación fue un fin en sí mismo y nunca pudo pugnar porque ésta fuera un medio para alcanzar un fin, por lo que no logró explicar que es lo que haría con los recursos adicionales que se pretendían obtener.

<sup>192</sup> El Milenio, pág. 30, “Impuestos Inconstitucionales cuestan al fisco 25 mil mdp” 14 de Enero 2005.

La Administración de Vicente Fox obtuvo resultados muy pobres en materia de reformas fiscales, pues los avances fueron insuficientes para simplificar el pago de impuestos, combatir la economía informal o ampliar la base tributaria, lo cual se tradujo en un estancamiento de la recaudación como porcentaje del PIB.

Independientemente de la Nueva Hacienda Pública Distributiva propuesta por Vicente Fox, se dieron una serie de cambios legales aprobados en los últimos cinco años del gobierno de Fox, entre los que destacan:

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

En el 2001 se expidió la nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta, en la cual se sustituyó el término "base fija" por el de "establecimiento permanente" para definir el lugar en donde se prestan los servicios personales.

Se estableció un régimen de flujo efectivo para las personas que realicen actividades empresariales y presten servicios personales independientes, que eliminó el ajuste por inflación y permitió acumular los ingresos cuando se cobren y deducir las erogaciones cuando se paguen, así como deducir las inversiones en activo fijo.

Se estableció un régimen intermedio para las personas físicas con actividades empresariales con ingresos de hasta 4 millones de pesos.

Se estableció que pueden tributar en el régimen de pequeños contribuyentes las personas físicas que obtengan ingresos anuales por actividad empresarial de hasta 2 millones de pesos

Se redujo la tasa para las empresas, la cual en el año 2000 era de 40% y ha sido reducida de manera gradual para que a partir de 2007 sea de 28%

Se inscribió la posibilidad de deducir el 100% del PTU

Se modificó el esquema de la deducción de compras por el costo de lo vendido

Se limitó la exclusión de la opción de deducción inmediata a sólo 46 municipios de las zonas metropolitanas de Monterrey, Guadalajara y Distrito Federal

La consolidación fiscal quedó al 100% de la participación accionaria, y no al 60% como se permitía anteriormente

Se simplificaron las tarifas para las personas físicas, la cual a partir del 2007 será de 28%

Se incrementó de 1,000 a 3,000 millones de pesos el monto del estímulo destinado a fomentar los proyectos de investigación y desarrollo tecnológico que realizan las empresas

Se permitió la deducción al 100% de la inversión en maquinaria y equipo para la generación de energía por fuentes renovables

Se amplió la deducción equivalente al 100% del impuesto retenido a los trabajadores con capacidades diferentes

## **Impuesto al Valor Agregado (IVA)**

Se estableció el esquema de flujo de efectivo, el cual considera los momentos de causación y acreditamiento del gravamen

Se dejó el cálculo del impuesto por cada mes de calendario en lugar de calcularlo por cada ejercicio fiscal

Se eliminó el ajuste semestral a los pagos provisionales

Se estipuló de manera permanente la aplicación de la tasa del 0% al suministro de agua para uso doméstico

Se eliminó la exención a los pequeños contribuyentes y se estableció un esquema de tributación aplicando el valor estimado de sus actividades un coeficiente de valor agregado según el giro o actividad del contribuyente, con lo que quedaron obligados a enterar pagos mensuales

Se permitió para los editores de revistas el mismo tratamiento que se aplica a libros y periódicos, con lo cual quedaron con una tasa de 0%

## **Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)**

Se precisaron diversas disposiciones en materia de las tasas aplicables a las bebidas alcohólicas y tabacos

Se introdujeron diversas obligaciones a cargo de los contribuyentes en relación con precintos y marbetes (hologramas) que deben ser utilizados para los envases y cajetillas de bebidas alcohólicas y cigarrillos para garantizar su autenticidad, legalidad y evitar el contrabando

## **Impuesto a la Tenencia de Vehículos**

Se precisó el concepto "valor total del vehículo", con lo que al efectuar el cálculo del impuesto se excluye el IVA

## **Código Fiscal de la Federación**

Se establecieron diversos mecanismos para que las autoridades puedan aprovechar los avances de la tecnología para facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, entre ellas, la presentación de declaraciones, avisos, solicitudes e informes

Se permitió la utilización de la firma electrónica

Se precisaron las reglas para la fusión y escisión de sociedades, así como las aplicables para la devolución y compensación de contribuciones

Se introdujeron nuevos tipos de delitos fiscales, principalmente en materia de contrabando y se precisaron otros aumentándose la penalidad

Se insertó la figura de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, como un órgano autónomo que brindará servicios de asesoría, representación y defensa a los causantes frente a actos de abuso de las autoridades fiscales (su Ley Orgánica fue objeto de veto del Ejecutivo, sus observaciones están todavía en análisis)

### **Derechos de los contribuyentes**

Marco legal que entró en vigor en junio de este año y el cual reúne en un solo ordenamiento el catálogo de derechos con los que cuentan los contribuyentes

### **Federalismo fiscal**

Se estableció la posibilidad de que las entidades federativas apliquen un impuesto cedular de carácter estatal para las personas físicas que obtengan ingresos por salarios, honorarios profesionales, arrendamiento y enajenación de inmuebles, con una tasa única de entre 2 y 5% y su base se homologaría a la del ISR federal, del cual sería deducible

Se insertó la posibilidad de que las haciendas estatales accedan a la administración, en algunos casos parcial y en otros de manera total, del ISR que pagan los contribuyentes personas físicas que realizan actividades empresariales conforme con los regímenes intermedio y de los pequeños contribuyentes, así como de aquéllos que enajenen bienes inmuebles consistentes en terrenos y construcciones

Se permitió, previo convenio de coordinación, la administración del cobro del IVA que pagan los REPECOS para destinarlos a programas de gasto social.

Como se puede apreciar, las modificaciones realizadas al sistema fiscal mexicano, más que una reforma fiscal integral, pareciera que la única justificación de un proyecto de reforma es aumentar la recaudación. Estos cambios impositivos propuestos representan un aumento en la recaudación muy limitado sino es que hasta nulo debido a la falta de una visión integral de lo que debería de ser una reforma fiscal integral.

### **3.7.2 Reforma Fiscal (Felipe Calderón Hinojosa)**

El Congreso de la Unión aprobó, en septiembre de 2007, dos nuevas leyes fiscales: El impuesto empresarial a tasa única y el impuesto a los depósitos en efectivo, además reformas a las leyes existentes.

#### **El Impuesto Empresarial a Tasa Única**

La reforma fiscal crea un nuevo impuesto para las personas y las empresas, el IETU. Es esencialmente un impuesto de control para recaudar ahí donde las lagunas legales han facilitado la elusión y la evasión y han sido fuente de privilegios insostenibles.

En el mes de junio de 2007, se presentó por parte del ejecutivo la iniciativa de reforma fiscal para 2008. En esa iniciativa se contempló la sustitución del Impuesto al Activo por un impuesto de mayor efectividad recaudatoria, así como otras medidas de recaudación y fiscalización.

El 14 de septiembre de 2007, el Congreso de la Unión aprobó el Impuesto Empresarial a Tasa Única "IETU" y que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 1 de octubre de 2007 para iniciar su vigencia el 1 de enero de 2008.

Entre el 1 de octubre de 2007 y el 1 de enero de 2008, fue necesario la expedición de un decreto de beneficios fiscales para el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto Empresarial a Tasa Única, publicado el 5 de noviembre de 2007 y finalmente, el 31 de diciembre de 2007, se publica la 3ª Resolución Miscelánea Fiscal para 2007-2008, en donde se expiden diversas reglas relativas al cálculo y pago de este impuesto.

La polémica y la confusión han sido las determinantes desde que se dio a conocer este nuevo impuesto empresarial, tanto por su mecánica de cálculo como por la efectividad recaudatoria en algunos sectores económicos.

El "IETU", es un impuesto que se causa sobre la utilidad líquida resultante de la actividad económica de la empresa.

Las medidas que inciden en una mayor recaudación vía "IETU" están en el renglón de deducciones, y que entre otras son:

1. No deducibilidad de los sueldos, salarios, prestaciones y asimilables a éstos, exentos de ISR.
2. No deducibilidad de los intereses por financiamiento.
3. Deducibilidad parcial de los inventarios a diciembre de 2007.
4. No deducibilidad de erogaciones con facilidades administrativas.
5. No deducibilidad mediante la auto facturación (excepto 2008).
6. Deducibilidad parcial (50%) de las inversiones realizadas antes del 2008.
7. Limitación a la disminución de las pérdidas fiscales de ejercicios anteriores, solamente reconociendo las originadas en los últimos 3 ejercicios y siempre y cuando provengan de la deducción inmediata de inversiones.

Por otra parte, queda limitada la posibilidad de recuperar el impuesto al activo que se hubiera pagado en los últimos 10 años anteriores a 2008, a un 10% anual de la suma total actualizada, siempre y cuando se genere ISR mayor al impuesto al activo base de comparación.

El "IETU", como se ha llamado, surge como un impuesto de control para diversos sectores que gozan de privilegios en materia del ISR, ya sea mediante un régimen preferente, exención, la deducción sin comprobantes, comprobación con facilidades administrativas o auto facturación, estos sectores son los siguientes:

- a. Empresas que consolidan para efectos del ISR.
- b. Maquiladoras.

- c. Empresas que adquieren de primera mano bienes del campo (auto facturación).
- d. Arrendadores de bienes inmuebles personas físicas.
- e. Empresas del sector del auto transporte.
- f. Empresas del sector primario.
- g. Sociedades o asociaciones civiles dedicadas a la enseñanza.
- h. Sociedades o asociaciones de condóminos.
- i. Empresas con personal con alta proporción de percepciones exentas de ISR.

El "IETU", tiene dos objetivos principales, obtener una mayor recaudación ya sea vía el ISR o el propio "IETU" y, el de disminuir o eliminar prácticamente los regímenes privilegiados en el ISR.

Ante un impuesto que ingeniosamente ha sido diseñado para aumentar la recaudación y el desestimular el uso de esquemas con privilegios fiscales en el ISR, surge la inquietud en el ambiente empresarial de cómo se debería enfrentar el impacto del "IETU", llegando a la opinión informal de la impugnación vía el amparo.

Evaluar el impacto tributario del "IETU" y proyectarlo por el tiempo de transición (4 años) será determinante en las empresas, ya que es un impuesto que puede llegar a afectar los resultados de manera importante y afectar la carga tributaria del socio o accionista.

Las acciones que se deberían considerar para enfrentar el impacto del "IETU" son:

- a. Proyecciones financieras por los próximos 4 años, tal como lo recomienda las Normas de Información Financiera (INIF 8).
- b. Analizar los rubros de afectación por limitaciones en deducciones o traslación de cargas tributarias (Deducción de sueldos y prestaciones exentas, deducción de inversiones de ejercicios anteriores, disminución de inventarios a diciembre de 2007, disminución de pérdidas fiscales de ejercicios anteriores) que pudieran violentar los principios constitucionales de los impuestos y reclamarlos vía el amparo indirecto.

Para enfrentar el impacto del "IETU" mediante un amparo, es conveniente evaluar objetivamente las siguientes consideraciones:

a. Que el momento para la presentación del amparo, es de 30 días una vez iniciada la vigencia de la Ley o de 15 días posteriores al primer acto de aplicación de la Ley (15 días después del 17 de febrero de 2008), de lo contrario se acota la oportunidad de reclamar el amparo posteriormente.

b. Analizar las limitaciones en deducciones o disminuciones que violentan los principios constitucionales de los impuestos.

c. Analizar las medidas extra fiscales del "IETU" que violentan la Constitución Federal y que repercuten en una mayor carga tributaria del contribuyente.

Es un impuesto mínimo, de naturaleza empresarial, con una tasa baja y única, pero con una base amplia y un mínimo de deducciones: sólo las estrictamente indispensables relacionadas con los ingresos gravados. En este sentido, el impuesto grava con un porcentaje la generación de riqueza, lo que hace la contribución progresiva, esto es a mayor riqueza mayor impuesto.

De acuerdo a la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, son sujetos de este impuesto las personas físicas y morales residentes en territorio nacional, así como los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país, por los ingresos que obtengan, independientemente del lugar donde se generen.

El 1 de enero del 2008 entró en vigor el Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU), complementario al impuesto sobre la renta y que sustituye al impuesto al activo.

El IETU es un impuesto que se determina sobre la base de flujo de efectivo, esto es, los ingresos objeto del impuesto se acumulan cuando se cobre y las deducciones autorizadas se aplican cuando se pague y sobre el diferencial se aplicará una tasa que irá de 16.5 por ciento en 2008 a 17.5 por ciento a partir de 2010. No sustituye al impuesto sobre la renta, que seguirá existiendo y las empresas pagarán uno u otro.

El IETU, creado para reducir la evasión y elusión del ISR, no considera regímenes especiales ni deducciones o beneficios extraordinarios, por lo que tanto legisladores como autoridades hacendarías sostuvieron que se pagaría sólo uno de ellos, siempre el más alto<sup>193</sup>.

Las personas físicas que están sujetas al pago son aquellas que presten servicios profesionales, renten bienes inmuebles o realicen actividades comerciales, industriales, agropecuarias, ganaderas y silvícola.

De igual modo, las personas morales que sean sujetos del impuesto sobre la renta, tales como sociedades mercantiles, sociedades civiles, sociedades cooperativas de producción, y asociaciones en participación, entre otras.

---

<sup>193</sup> El Financiero, pág. 1,4, "Carga fiscal cruzada; se pagarán IETU e ISR" 19 de Febrero 2008.

De acuerdo con el Sistema de Administración Tributaria (SAT), para calcular el IETU, los contribuyentes deberán considerar la totalidad de los ingresos obtenidos efectivamente en un ejercicio menos las deducciones autorizadas del mismo periodo, y al resultado aplicar la tasa del gravamen.

Los contribuyentes que se encuentren obligados al pago del impuesto empresarial a tasa única podrán disminuir de sus ingresos obtenidos las siguientes deducciones: erogaciones por la adquisición de bienes, de servicios independientes o por uso o goce temporal de bienes; o bien, producto de la administración, producción, comercialización y distribución de bienes y servicios.

Destacaron, además, que su puesta en marcha afectaría las prestaciones que por concepto de previsión social (vales de despensa, fondo de ahorro, seguros de vida y gastos médicos mayores, entre otros) otorgan numerosas empresas a sus trabajadores, y que sus impactos negativos se extenderán a las firmas que cerraron 2007 con elevados niveles de inventarios (porque no los podrán deducir), o aquellas que disponen de “cuantiosas pérdidas fiscales” o se encuentran endeudadas.

“La principal inconformidad fue porque el IETU puso limitaciones a las deducciones de las inversiones anteriores a 2008 y no permite a las empresas deducir las regalías ni los intereses. Además de que el nuevo gravamen tampoco permite a los contribuyentes deducir los inventarios, los cuales aunque vengan de años atrás, si se venden en 2008 no podrán ser deducibles para IETU”<sup>194</sup>.

“El quinto tema sería el de los salarios, en donde se puede acreditar una parte, pero no el total del dinero pagado, porque no considera la parte exenta para el trabajador. Al no tener el crédito 100% existe impacto para algunas empresas”<sup>195</sup>.

Añadió que al no permitir restar las pérdidas fiscales de años anteriores se genera un impacto en el ciclo de negocios, por lo que la empresa tendría que pagar<sup>196</sup>.

### **La Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo**

Es un impuesto extrafiscal por que su función principal es identificar a las personas que omitan total o parcialmente pagar contribuciones.

Es de control, porque, al ser acreditable o compensable contra el impuesto sobre la renta, retenciones y otras contribuciones federales, obliga a los contribuyentes a declarar correctamente sus ingresos y sus deducciones.

Permite controlar los depósitos en efectivo de personas que no están inscritas en el RFC y no cumplen con el pago de impuestos, quienes absorben el impuesto que les recauda la institución de crédito, ya que no pueden acreditarlo ni compensarlo.

Las autoridades hacendarías y el Congreso atribuyeron al IDE el objetivo de combatir la informalidad a partir de aplicar un impuesto de 2 por ciento a los depósitos bancarios en efectivo que superen 25 mil pesos al mes.

---

<sup>194</sup> El Universal, “IETU pega diferente a cada empresa” 14 de Febrero 2008.

<sup>195</sup> Ídem

<sup>196</sup> Ídem

Las personas físicas y morales que hagan depósitos en efectivo en moneda nacional o extranjera mayores a 25,000 pesos en el mes, ya que en una o varias operaciones, en cualquier tipo de cuenta que tengan en las instituciones del sistema financiero. También se pagará el impuesto por la adquisición en efectivo de cheques de caja.

No se consideran depósitos en efectivo, y por lo tanto no se paga este impuesto, los abonos que se efectúen a favor de personas físicas y morales mediante:

- Transferencias electrónicas de fondos
- Traspasos de cuenta
- Títulos de crédito como los cheques u otro documento pactado con el sistema financiero conforme a ley.

En efecto, la función principal del IDE es identificar a aquellas personas que omitan total o parcialmente el pago de alguna contribución, ya sea porque no soliciten su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, porque omitan expedir comprobantes por las actividades que realizan o porque consignen ingresos acumulables menores a los reales en las declaraciones que presenten para fines fiscales<sup>197</sup>.

Asimismo, es un impuesto de control ya que, por un lado, al ser acreditable o compensable, obliga a los contribuyentes a declarar correctamente sus ingresos y sus deducciones y, por el otro lado, también permite identificar a aquellas personas que deberían contribuir al gasto público, pero que, al encontrarse en la economía informal, no lo hacen, por lo que al momento de interrelacionarse con otras personas o con el sistema financiero, deben absorber los costos del traslado de este impuesto sin poder acreditarlo ni compensarlo<sup>198</sup>.

El impuesto a los depósitos en efectivo busca principalmente el combatir la informalidad, este impuesto, aseguran especialistas que no tiene un sustento en la Constitución, por lo que esta ley contiene elementos que la pueden ser impugnables ante los tribunales a través de los juicios de amparo.

Es importante destacar, que las modificaciones planteadas por el Presidente Felipe Calderón no se considero el tema del IVA en alimentos y medicinas. En materia de privilegios fiscales tampoco se tocaron, pero para combatir la elusión por parte de los contribuyentes se propuso el impuesto denominado "Contribución Empresarial a Tasa Única (CETU) que en última instancia se modifico a Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), que sin duda fue la parte más llamativa, importante y controvertida reforma.

A manera de conclusión, dentro de la discusión de la reforma fiscal, queda claro que la actual estructura y monto de los ingresos tributarios es insuficiente para los requerimientos que en materia de gasto público requiere nuestro país.

---

<sup>197</sup> El Financiero, pág. 4, "Nuevo Impuesto a los Depósitos en Efectivo; llegó para quedarse mucho tiempo", 11 de Marzo 2009

<sup>198</sup> Ídem

Se requiere de un mayor gasto que permita iniciar una real transformación de las actuales estructuras económicas y sociales para que estas brinden mayores y mejores oportunidades e incrementen la competitividad de los distintos agentes económicos y nos conduzcan al camino que deseamos en el futuro.

La carga fiscal de México es de las más bajas del mundo, pero también como consecuencia de los requerimientos de gasto público, es insuficiente para atender las inercias de las presiones presupuestarias, particularmente en materia de inversión, pensiones y gasto social.

De las reformas pendientes en México, la fiscal continúa siendo, por mucho, la columna vertebral que puede apuntalar todas las demás y dotar al Estado de los recursos para enfrentar sus retos más importantes.

Aunque existe una relativa aceptación por parte de todos los sectores de que se requiere fortalecer las finanzas públicas a través de una reforma fiscal integral, no existe el mismo nivel de consenso respecto al contenido de la misma.

En principio, el entendimiento de propósitos de la reforma fiscal es múltiple. Mientras que algunos consideran que el mayor nivel de recaudación que se consiga debe dirigirse a un mayor gasto social, otros lo enfocan a cubrir deudas del gobierno federal. Por otra parte, algunos sólo piensan que la reforma fiscal debe aumentar la base de recaudación y reducir el nivel de los impuestos, mientras que otros afirman que deben eliminarse las exenciones, los privilegios fiscales y las diferencias en las tasas impositivas.

En tanto, a los efectos de la reforma fiscal, algunos sostienen que no debe afectar a los más pobres y si debe de cobrar progresivamente a los más ricos, mientras que otros aducen la necesidad de que los sectores informales también paguen impuestos.

Esta diversidad de criterios nos muestra la complejidad que una reforma fiscal, en cualquier tiempo y de cualquier forma, siempre será impopular para la población y siempre tendrá detractores entre los grupos políticos y de interés. Es decir, todo el esfuerzo por sacar adelante cualquier reforma está supeditado al factor político.

Estas modificaciones no resuelven las restricciones a corto plazo sobre los ingresos del gobierno, ni abre el camino para una reestructuración de fondo de la política fiscal. Queda sin resolver la fragilidad de los ingresos del gobierno federal y la dependencia del petróleo.

Como se puede apreciar, los intentos de reformas fiscales propuestas y aprobadas por la Administración del Presidente Fox, como las del Felipe Calderón distan de ser un mecanismo que permita impulsar el desarrollo de la economía mexicana.

Las reformas propuestas poco tienen que ver con una visión integral de la Hacienda Pública, se reducen a medidas de carácter meramente fiscal y no definen una postura alguna respecto a una política económica de Estado que responda a los requerimientos de la sociedad.

### 3.8 Autonomía del SAT

La naturaleza jurídica del Servicio de Administración Tributaria (SAT), esta creada mediante una ley aprobada por el Congreso de la Unión y contenida en un decreto, publicado el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995.

Según la ley que lo crea, el Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal, y con las atribuciones de determinación y recaudación de las contribuciones federales.

Su objeto, es la realización de una actividad estratégica del Estado consistente en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y de sus accesorios para el financiamiento del gasto público.

De acuerdo a la ley del Servicio de Administración Tributaria en su artículo 3 menciona que “El Servicio de Administración Tributaria gozará de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones”.

El autor Andrés Serra Rojas menciona que una de las características de un órgano desconcentrado, es que “tiene un régimen por una ley, un decreto, un acuerdo del Ejecutivo Federal o el régimen general de una Secretaría de Estado, aunque puede operarse en otras entidades”<sup>199</sup>.

El autor Serra Rojas comenta “la desconcentración administrativa, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y quienes se les otorgan ciertas facultades para actuar y decidir, pero dentro de los límites y responsabilidades precisas, que nos los alejan de la propia administración. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía.

Los organismos centralizados y desconcentrados no tienen autonomía orgánica ni autonomía financiera independiente, su situación se liga a una estructura de poder central.

Centralizar equivale a concentrar facultades en un ente que actúa unilateralmente, supone un centro o poder central del cual emanan las relaciones administrativas. La desconcentración se sitúa en el cuadro de la centralización, es extraña a la descentralización y consiste en aumentar las facultades de los órganos centralizados y de este modo se descongestionan técnicamente, por que no rompen los vínculos jerárquicos en provecho de los entes desconcentrados.

---

<sup>199</sup> Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México 1988, pág. 520

En la descentralización administrativa se crean personas morales, a las cuales se les transfiere determinada competencia, dotándolas de autonomía orgánica y técnica, al mismo tiempo que se reduce sus relaciones con el poder central. En la desconcentración por el contrario, no se crean personas morales, sino que a un órgano inferior y subordinado se le asigna legalmente una determinada competencia exclusiva, que le permite una mayor libertad de acción en el trámite y decisión en los asuntos administrativos, sin que se rompan los vínculos jerárquicos.

El Servicio de Administración Tributaria, cuenta con autonomía en los aspectos técnicos sustantivos, en la gestión interna de sus asuntos y en materia presupuestal, de tal forma que pueda responder con agilidad, capacidad y oportunidad a la dinámica que las circunstancias actuales del país exigen.

Se observa entonces que una de las características de los órganos desconcentrados, es que tienen cierta autonomía técnica, esto significa, otorgarles facultades de decisión limitadas; es decir, pueden los organismos decidir sobre ciertos asuntos, pero en otras cuestiones se ve limitada su facultad de decisión.

En su artículo 8 de la Ley del SAT, menciona “para la consecución de su objeto y el ejercicio de sus atribuciones, el Servicio de Administración Tributaria contará con los órganos siguientes:

- I. Junta de Gobierno
- II. Jefe
- III. Las unidades administrativas que establezca su reglamento interior.

Ahora, la junta de gobierno del SAT se integrará por: (Art. 9 de la Ley del SAT)

- I. El secretario de Hacienda y Crédito Público y tres consejeros designados por él de entre los empleados superiores de Hacienda. El Secretario de Hacienda y Crédito Público presidirá la Junta de Gobierno y podrá ser suplido por otro empleado superior de Hacienda que será distinto de los designados para integrar la junta de gobierno.
- II. Tres consejeros independientes, designados por el Presidente de la República, dos de éstos a propuesta de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales a que hace referencia la Ley de Coordinación Fiscal.

Como se puede apreciar, no hay la autonomía como tal, con la presencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público y los tres consejeros empleados de la SHCP.

Además el art. 11 de la Ley del SAT, menciona lo siguiente: La junta de gobierno celebrará sesiones ordinarias por lo menos una vez cada tres meses y extraordinarias cuando así lo disponga el Secretario de Hacienda y Crédito Público o el Jefe del Servicio de Administración Tributaria. Para que la Junta de Gobierno sesione válidamente, se requerirá la asistencia de más de la mitad de sus integrantes. Las resoluciones de la Junta de Gobierno se tomarán por mayoría de votos de los integrantes presentes. El Secretario de Hacienda y Crédito Público tendrá un voto de calidad en caso de empate. De acuerdo al párrafo anterior, se observa que no se puede hablar de una autonomía de decisión.

Invariablemente el organismo desconcentrado depende de un órgano central, de la Presidencia, de una Secretaría o Departamento de Estado, tiene cierta autonomía; pero sino es con el acuerdo del órgano del que depende, no podrá llevar a cabo decisiones trascendentales.

Con lo anterior se hacen más evidentes las limitantes que el SAT tiene en la toma de decisiones y resoluciones en ciertos asuntos de importancia; pero no se niega la capacidad de decidir y resolver sobre otras cuestiones de menor relevancia. El 10 de noviembre el diputado priísta Francisco Rojas presentó una iniciativa para modificar los Artículos 25 y 31 de la Carta Magna, con la finalidad de dar autonomía al SAT, la CNBV, la CNSF y la CONSAR y alejarlos "de la influencia de los factores reales de poder"<sup>200</sup>.

De aprobarse dichos cambios a la Constitución, los encargados de los cuatro órganos serán nombrados por el presidente Vicente Fox y ratificados por el Senado de la República. De esta manera, de acuerdo al esquema propuesto, los primeros periodos de los presidentes de los organismos autónomos concluirán el 2009 en el SAT, el 2010 en la CNSF, el 2012 en la CONSAR y el 2014 en la CNBV<sup>201</sup>.

Uno de los argumentos que justifican el otorgar autonomía la SAT, es el fortalecer la administración tributaria a mediano y largo plazo, permitiendo aterrizar programas de largo plazo, generar un servicio de carrera sólido y desarrollar toda una infraestructura tributaria con mejores elementos para incrementar la recaudación.

El diputado priísta Francisco Rojas, "argumentó que no obstante el grado de autonomía técnica que la ley confiere a tales órganos, ésta los subordina jerárquicamente a la propia Secretaría de Hacienda. "La fuerza e influencia de Hacienda en ellos se hace presente en todo momento"<sup>202</sup>.

"Ante esto, no podemos soslayar el hecho de que, a pesar de su autonomía técnica, para el despacho de los asuntos a cargo de esos órganos, éstos actúan en el marco de decisiones centralizadas del Ejecutivo federal -por medio de la Secretaría de Hacienda- que, en ocasiones, están influenciadas por aspectos políticos y, con ello, se limita el desarrollo de políticas y programas a largo plazo" La dependencia de los órganos técnicos a una administración centralizada limita su capacidad para tomar y aplicar las decisiones técnicas que estimen necesarias<sup>203</sup>.

Tendencias modernas de la administración pública recomiendan la creación de organismos autónomos por la especialización técnica de algunas actividades, la despolitización de sus decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas<sup>204</sup>.

Si bien los organismos deben gobernarse de forma autónoma, la participación de SHCP y del Banco de México se hace necesaria a fin de que sus acciones estén debidamente coordinadas en cuanto a sus responsabilidades respecto del sistema financiero y de la economía nacional en su conjunto sin que la participación de esas autoridades en las

---

<sup>200</sup> El Economista, "Blindarán legisladores instituciones fiscales y financieras" 06 de Diciembre 2005.

<sup>201</sup> Ídem

<sup>202</sup> El Financiero, pág. 4, "Respaldo decidido de hacienda al proyecto de autonomía del SAT" 16 de Enero 2006.

<sup>203</sup> Ídem

<sup>204</sup> El Universal, pág. 22, "Las Autonomías" 31 de Enero 2006.

juntas de gobierno de esos organismos llegue a ser preponderante o mayoritaria. Además, para proteger la autonomía de las instituciones, es necesario que los presidentes de los organismos supervisores y reguladores del sistema financiero ejerzan periodos de encargo relativamente largos, sin que su ejercicio, y el de los demás miembros del órgano de gobierno, coincida con los cambios en la administración pública centralizada<sup>205</sup>.

Por lo anterior se requiere contar con un Servicio de Administración Tributario alejado del proceso político. El Presidente o el Secretario de Hacienda no deben ser quienes discrecionalmente deciden quién es el responsable de administrar los impuestos y con que energía se deben aplicar las leyes impositivas.

Por lo tanto se necesita dotar de autonomía de gestión al SAT, para ellos es indispensable que el mismo SAT tenga un cuerpo directivo que no pueda ser removido a discreción del ejecutivo, sino que tenga un nombramiento por un plazo definido, y que sólo pueda ser removido por causa justificada.

---

<sup>205</sup> Ídem

## CONCLUSIONES

El comportamiento de los ingresos públicos durante el periodo 1997-2006 han sido en promedio de 10.6% con respecto al Producto Interno Bruto (PIB). Los años en que se registró un mayor crecimiento de los ingresos tributarios fue en 1999, 2001, 2002 y 2003 con un 11.4, 11.3, 11.6 y 11.1% respectivamente. En estos años fue cuando se registro un crecimiento del PIB menor comparado con los años de 1997, 1998, 2000, 2004, 2005 y 2006 donde se registró un crecimiento real de la economía de 6.8, 4.8, 6.6, 4.4, 2.8 y 4.8% respectivamente.

La debilidad para recaudar, se explica por un conjunto de factores que inciden de manera directa sobre los ingresos tributarios, entre los que destacan: exenciones fiscales amplías, insuficiente calidad y cantidad en la provisión de bienes y servicios públicos, una economía informal que cada vez se fortalece mas, excesiva dependencia de los ingresos petroleros, altos niveles de evasión y elusión, fallas administrativas, lagunas legales, baja legitimidad de la autoridad y finalmente factores políticos que impiden un fortalecimiento de la recaudación tributaria. La combinación de estos factores determina de alguna manera la baja recaudación tributaria.

Una de las principales conclusiones a la que se llego, es que el sistema fiscal mexicano se ha caracterizado por la notoria precariedad de las finanzas públicas por el lado de los ingresos, por la baja recaudación tributaria, un diseño tributario ineficiente y costoso de fiscalizar, así como la alta dependencia de los ingresos tributarios petroleros.

Otra de las conclusiones que se llego, es el continuo conflicto entre los contribuyentes por pagar menos impuestos y la autoridad por incrementarlos, este problema se origina por la falta de una cultura fiscal por parte del contribuyente, así como falta de creatividad por parte del Gobierno Federal para crear un sistema que cumpla con las características necesarias para responder a las necesidades de la población.

Elevar la recaudación implicaría emprender un amplio proceso de reformas, que van desde adecuaciones y mejoras en el diseño del sistema fiscal mexicano, hasta una presencia fiscal más efectiva y cambios que consoliden el Federalismo Fiscal. Es decir, una reforma fiscal integral gradual, sobre todo si se observan las repercusiones y el rechazo social.

Básicamente los ingresos tributarios dependen en gran medida por tres factores: la evolución de la economía, el marco legal y la política tributaria y la capacidad de la administración tributaria para ejecutar de forma eficiente y eficaz el ciclo tributario y de comercio exterior.

Uno de los principales problemas que enfrenta el sistema fiscal mexicano es su enorme dependencia con los ingresos derivados del petróleo, ya que en el periodo de estudio representó en promedio un 33.8%; ya que uno de los principales riesgos de esta dependencia, es la volatilidad de los precios internacionales del petróleo, lo cual hace difícil la estimación de los ingresos públicos y la planeación del gasto.

El Gobierno Federal se ha caracterizado por un excesivo control sobre los ingresos de PEMEX así como el control sobre las inversiones y decisiones estratégicas, por lo que PEMEX debe buscar la autonomía de gestión y la posibilidad de conservar sus excedentes con fines de reinversión.

Esta dependencia ha ocasionado que por ejemplo en 1998 se realizaran tres recortes al gasto por un monto de 17, 600 millones de pesos, por lo que afecto al gasto en infraestructura pública de carácter social.

En el año 2000 se constituyó un Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP), dicho fondo tiene como objetivo mejorar la solvencia fiscal del Gobierno Federal ante movimientos abruptos en los precios internacionales del petróleo, así como apoyar de manera más eficiente a mantener la estabilidad en las finanzas públicas.

Una de los principales obstáculos que ha influido en la efectividad de dicho fondo es la discrecionalidad con que el Gobierno Federal ha colaborado para la aportación y extracción de dichos recursos, además la pasividad de otros actores del Estado como el Congreso de la Unión, los gobiernos estatales en cuanto al debate y definición de que hacer con los ingresos excedentes del petróleo.

La economía informal es otro de las causas que han ocasionado una baja en la recaudación de impuestos, por lo que es necesario tener una referencia de cuanto es su tamaño a efecto de poder estimar cuanto es su poder recaudatorio e identificar cuales son sus características y el comportamiento de quienes lo integran, según cifras del INEGI la economía informal representa alrededor del 12% del PIB,

Una de las causas que origina que se fortalezca la economía informal, es la enorme brecha entre la oferta y la demanda de la fuerza laboral, que puede ser originada por una migración, pero que también tiene su origen en los ciclos económicos, en donde durante las fases recesivas se observa una contracción de la demanda laboral.

También existe otra justificación que se asocia a una decisión racional de un individuo en un análisis de costo-beneficio. Un individuo desearía ser parte de la economía informal cuando le resulte más rentable no cumplir con las regulaciones existentes.

En el sector informal, desde el punto de vista económico, imperan actividades de pequeña escala, debido a que la utilización de capital es relativamente baja, se usa tecnología primitiva, no existe el acceso a financiamiento, la mano de obra es poco calificada y las remuneraciones de los trabajadores son bajas.

Otra de las causas del crecimiento de la economía informal es la preferencial patronal, en donde las empresas prefieren trabajadores eventuales, practica que tiene como fin evitar responsabilidades en la Ley Federal de Trabajo.

Otra de las causas de la informalidad es el exceso de regulaciones y trámites, las elevadas cargas fiscales, la desigualdad de ingresos y oportunidades educativas son las principales detonantes del desplazamiento, cada vez mayor, de la fuerza laboral al sector informal.

El Sistema de Coordinación Fiscal ha implicado que el gobierno federal se haga cargo de las bases impositivas más amplias, y ello explica que tanto los gobiernos estatales como municipales dependan en gran medida de las participaciones federales. Esto ha significado que su capacidad de recaudación sea mínima, sin embargo por el lado del gasto, la concentración de funciones en el gobierno federal se ha caracterizado por la falta de reglas claras de asignación, lo que al combinarse con un comportamiento pobre de la

recaudación nacional, ha propiciado la existencia de un sistema fiscal con una muy baja responsabilidad fiscal en los tres ámbitos del gobierno.

Uno de los principales problemas del federalismo fiscal en México, es la incapacidad de los estados y municipios para cobrar y administrar sus propios ingresos, por lo cual en varias ocasiones han tenido que delegar sus atribuciones.

La baja recaudación, no solo se debe a la evasión y elusión, sino que también la manera en que están distribuidas las responsabilidades de gasto y del cobro de los impuestos entre los niveles de gobierno.

Es frecuente que los municipios no molesten a los contribuyentes para que paguen los impuestos que le corresponden a la hacienda municipal, esperando que su falta de ingresos sea suplida por la gran manta del presupuesto federal y de las transferencias previstas por ese instrumento. Lo mismo pasa en el Distrito Federal, donde existe una gran evasión en el pago del agua y donde el pago del impuesto predial sigue siendo observado solamente por una parte de los habitantes.

A nivel federal las autoridades hacen con frecuencia campañas para “ponerse al día”, de forma que las personas incumplidas acaban siempre encontrando la manera de salirse con la suya. Unos cuantos años después de su incumplimiento se acogen a un programa de regularización y de esa manera dejan de pagar recargos y multas. Es un buen mensaje para los morosos: no pague ahora, después lo podrá hacer sin sufrir ningún perjuicio. Y es un muy mal mensaje para los contribuyentes cumplidos y sobre todo para los cautivos, que se preguntan con toda razón por qué deben asumir una carga fiscal considerable mientras sus vecinos no muestran ningún tipo de solidaridad con el gasto público.

No se trata de cargar toda la responsabilidad en el gobierno federal; el Sistema de Administración Tributaria (SAT) ha hecho importantes esfuerzos de modernización en los últimos años (por ejemplo, ha mejorado mucho en su área de atención al público).

Por lo anterior, deben limitarse las exenciones establecidas en el artículo 109 de la LISR y sustituirse el Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) por un sistema que equipare mejor lo que el causante pagaría como si tributara en el régimen general.

El nivel y el tipo de impuestos pueden mejorar o dificultar la competitividad, pero no puede crearla. Los verdaderos motores de la competitividad son la ciencia, la tecnología, los emprendedores de las finanzas, la logística, la educación, etc.

En lo que concierne a la competitividad, la simplicidad del sistema tributario es tan importante como el nivel de los impuestos; en este sentido, un sistema fiscal llano es más valioso que uno complicado y con bajas tasas.

El fisco modernizó el sistema del cumplimiento de impuestos, pero la tarea de fiscalización no lo ayudó a equilibrar las pérdidas a la baja de la tasa del ISR de 34% a 30%, porcentaje que bajó a 28% en 2007.

Los menores niveles de recaudación están asociados a la presencia de grandes deficiencias en el sistema impositivo que crean distorsiones en la actividad económica, lo cual genera altos costos en la recaudación.

La baja en la recaudación fiscal se explica por las tasas diferenciadas en los distintos impuestos: exenciones, subsidios, créditos fiscales, tratamientos y regímenes especiales, que se reflejan en los presupuestos de gastos fiscales; pero también por la evasión, contrabando, piratería, economía informal y una pequeña base de contribuyentes.

La alta evasión fiscal, el pobre desempeño económico, los huecos en la legislación y la desigual distribución del ingreso, hacen que México tenga una de las tasas de recaudación del ISR respecto al PIB de las más bajas del mundo, de sólo 5.04 por ciento.

En materia de reformas fiscales, llama la atención que los cambios impositivos propuestos tanto por el Presidente Fox, como por el Presidente Felipe Calderón, no han tenido un impacto importante en un aumento de la recaudación por lo que han sido limitados los resultados.

La propuesta de reforma fiscal del presidente Vicente Fox, se centró básicamente en la implementación de un IVA generalizado del 15%. Mientras que la propuesta de Felipe Calderón fue el proponer una reforma más suave, en esta propuesta en donde no se tocó el Impuesto al Valor Agregado (IVA) en alimentos y medicinas. En cuanto a privilegios fiscales, tampoco se tocaron, pero para combatir la evasión y elusión fiscales el gobierno propuso un impuesto denominado Contribución Empresarial a Tasa Única (CETU), complementaria al ISR, que sin duda fue la parte más importante, llamativa y controvertida de la reforma.

En México el sistema fiscal enfrenta serios problemas estructurales. No cumple con los principios de equidad, neutralidad, eficiencia, bajos costos administrativos y eficacia. Sin embargo, a este diagnóstico incuestionable le han seguido “tratamientos” útiles para “estabilizar” al paciente, pero que siguen lejos de atacar las causas de sus verdaderos males. Los ajustes que a lo largo de los años se han realizado en su contenido, sólo han servido para atender algunos de sus problemas y no han formado parte de una estrategia integral. La reforma fiscal sigue siendo una de las transformaciones más importantes de cara al futuro, pero forma parte de los temas que siguen atrapados entre esa extraña e incomprensible combinación que integran la falta de oficio para negociar y la permanente negativa de los partidos para abordar este que es y seguirá siendo uno de los asuntos más delicados para el país. La debilidad del fisco mexicano sigue siendo uno de los males endémicos de nuestro perfil económico.

El bajísimo nivel de los ingresos públicos como proporción del PIB y su elevada dependencia de la renta petrolera, expresan la endémica debilidad de las finanzas públicas y los problemas de un Estado que no cuenta con recursos suficientes para cumplir sus funciones.

En general, se puede afirmar que el uso excesivo de incentivos tributarios afecta de manera negativa el principio de suficiencia tributaria y la equidad. Es reconocido que un sistema laxo de exenciones favorece la evasión y elusión fiscales y, además, tiende a elevar los costos de captación fiscal por peso recaudado.

Las lagunas legales del sistema tributario aún son importantes. En opinión de expertos, la legislación fiscal mexicana es compleja y difícil de cumplir por el común de los contribuyentes. Los continuos cambios legislativos generan incertidumbre y crean la necesidad creciente de información y capacitación. Estos problemas dificultan el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, desalientan el pago oportuno de impuestos e imponen costos adicionales al proceso de colección de impuestos.

El Servicio de Administración Tributaria (SAT), es una institución clave para el Estado Mexicano, ya que cumple con una función estratégica del Estado, que es la de recaudar los impuestos federales y otros conceptos destinados a cubrir los gastos previstos en el presupuesto de egresos de la federación.

La modernización ha tenido un impacto muy fuerte en el fortalecimiento de la administración tributaria en México a través del Servicio de Administración Tributaria ya que depende de ello que la recaudación de impuestos se realice de manera eficaz, justa y equitativa para que el Estado pueda ejecutar los programas del gobierno federal e impulsar el desarrollo nacional.

El Servicio de Administración Tributaria busca constantemente posicionarse como una entidad que promueva la competitividad a través de los servicios que ofrece, en donde la innovación y el enfoque al contribuyente y participantes del comercio exterior son esenciales.

En la medida que el SAT implemente mecanismos con alta tecnología va a incrementar la efectividad en la fiscalización a través de un mejor conocimiento de la información además deberá utilizarse también para ofrecer y facilitar un mejor servicio a los contribuyentes.

El proceso de modernización del Servicio de Administración Tributaria tiene estrecha relación con la sistematización de la función administrativa en su interior, pues ésta implica un conjunto de mejoras que tiene relación con el funcionamiento integral de la institución.

La creación del Servicio de Administración Tributaria constituye un avance en notable para el fortalecimiento de la hacienda pública mexicana ya que mediante las estrategias que ha implementado ha contribuido sino a incrementar al menos al mantener constante los ingresos tributarios con respecto al Producto Interno Bruto. Dejando de manifiesto que la recaudación de los ingresos tributarios dependen en gran medida de factores exógenos al SAT.

## RECOMENDACIONES

La modernización administrativa del sistema tributario se puede lograr con tres instrumentos principales:

Una simplificación de las reglas tributarias que permita desburocratizar y descentralizar los procesos administrativos.

Se requiere una innovación tecnológica profunda del sistema de información como requisito indispensable para mejorar la eficiencia y bajar los costos de colección de impuestos

Esta modernización administrativa tendría que favorecer el logro de tres objetivos de toda reforma fiscal: fortalecimiento de la recaudación, lucha contra la evasión y simplificación de los gravámenes.

Se necesita una reforma legislativa que, además de favorecer la simplificación, mejore la confianza al conferir certidumbre a los agentes debido a que el marco jurídico en materia fiscal será cada vez más predecible.

Un reto muy importante hacia adelante es disminuir la dependencia de los ingresos petroleros en las finanzas públicas, y para eso hay que elevar la recaudación a través de incrementos de eficiencia tributaria y de rediseños de los esquemas impositivos.

Las reformas tributarias y los cambios administrativos tienen que atender los aspectos principales como:

- Los cambios tecnológicos en la administración tributaria, un sistema tributario autónomo y moderno con personal calificado;
- Se tiene que revisar la legislación en materia de IVA e ISR, a efecto de contar con un sistema fiscal más neutral al eliminar las distorsiones sobre las decisiones de los agentes económicos, así como combatir la evasión y elusión fiscal.
- La distribución de la recaudación fiscal entre los distintos niveles de gobierno, tiene que ser revisada con la finalidad de que los recursos sean asignados de manera transparente que no sea una distribución discrecional.
- Los requisitos de un sistema tributario fiscal sería: un sistema con eficiencia económica, sencillez administrativa, flexibilidad para adaptarse a un entorno cambiante, transparencia política y equidad, todos ellos son todavía los componentes esenciales de un sistema fiscal ideal.
- Una propuesta de acabar con el régimen consolidado, que permite a quienes tienen varias empresas neutralizar ganancias en unas con pérdidas en otras, y pagar menos impuestos.
- Una mayor corresponsabilidad y compromiso por parte de las entidades federativas a efecto de contar con mayores recursos para hacer frente a sus necesidades de gasto.

México requiere un sistema tributario que asegure que se cobren los impuestos, porque entre los diversos problemas del país está el que se cobran pocos impuestos y muy pocos los que pagan. Se necesita un sistema impositivo que permita pagar impuestos de una forma simple y se necesita un sistema más justo.

Otra recomendación sería es liquidar los regímenes especiales, como el régimen consolidado, el cobro de impuestos a las ganancias de capital,

En materia de exenciones deben modificarse y limitarse a aquellos sectores como el educativo y de generación de tecnología.

Las características del sistema tributario mexicano, en general se puede explicar por factores internos del propio sistema (económicos, técnicos, institucionales y administrativos) que les confieren sus principales atributos, así como los elementos externos que influyen de manera decisiva en su desarrollo (el papel de la presidencia, las características del congreso, el sistema de partidos, los rasgos del sistema electoral, etc) Estos últimos determinan en buena medida el comportamiento de los agentes del sistema tributario.

## ANEXOS

### Graficas

Grafica 1	Producción real.....	8
Grafica 2	Curva de Laffer.....	10
Grafica 3	Producto Interno Bruto real en México 1994-2000.....	57
Grafica 4	Ingresos tributarios con relación al PIB 1997-2006.....	65
Grafica 5	Tasa de crecimiento del PIB – Ingresos tributarios con respecto al PIB... 65	65
Grafica 6	Precio del Petróleo crudo Mexicano .....	68
Grafica 7	Devoluciones de ISR e IVA.....	82
Grafica 8	Impuesto Sobre la Renta.....	89
Grafica 9	Impuesto al Valor Agregado .....	93
Grafica 10	Estructura porcentual de los ingresos tributarios 2004.....	95
Grafica 11	Transferencias en efectivo como % de los ingresos totales locales.....	111
Grafica 12	Porcentaje recaudación petrolera en los ingresos del Gobierno Federal 1994-2006.....	123
Grafica 13	Precio promedio mensual de la mezcla mexicana de exportación .....	129
Grafica 14	Monto y composición de la cartera de créditos .....	140
Grafica 15	Distribución del subsidio implícito del IVA.....	147

### Cuadros

Cuadro 1	Saldo en la cuenta corriente de la Balanza de Pagos (Déficit como % del PIB).....	56
Cuadro 2	Recaudación federal 1992-1996 (% del PIB) .....	58
Cuadro 3	Ingresos del Sector Presupuestal 1996 .....	60
Cuadro 4	Ingresos del Sector Presupuestal 1997 .....	65
Cuadro 5	Ingresos del Sector Presupuestal 1998 .....	67
Cuadro 6	Ingresos del Sector Presupuestal 1999 .....	69
Cuadro 7	Ingresos del Sector Presupuestal 2000 .....	71
Cuadro 8	Ingresos del Sector Presupuestal 2001 .....	73
Cuadro 9	Ingresos del Sector Presupuestal 2002 .....	75
Cuadro 10	Ingresos del Sector Presupuestal 2003 .....	78
Cuadro 11	Ingresos del Sector Presupuestal 2004 .....	79
Cuadro 12	Ingresos del Sector Presupuestal 2005 .....	84
Cuadro 13	Ingresos del Sector Presupuestal 2006 .....	86
Cuadro 14	Principales obligaciones de PEMEX .....	118
Cuadro 15	Gastos Fiscales totales.....	135
Cuadro 16	Gastos Fiscales por concepto de ISR.....	136
Cuadro 17	Gastos Fiscales por concepto de IVA .....	137
Cuadro 18	Presupuesto de Gastos Fiscales, 2002-2006 (% PIB) .....	139

### Esquemas

Esquema 1	Estructura de la SCHCP .....	27
Esquema 2	Estructura del SAT.....	40
Esquema 3	Estructura de los ingresos públicos federales .....	62

## BIBLIOGRAFIA

- Villarreal René, “La contrarrevolución Monetaria” Ed. Océano, 1983, México.
- González Marín María Luisa, Álvarez Mussa Lucía; “La economía mexicana en el umbral del siglo XXI antología” (compiladores). Ed. Quinto Sol. Instituto de investigaciones económicas\_ UNAM.
- Espino José Luis. “Limites del Mercado, limites del Estado” Ensayos sobre economía política del Estado. INAP 1991.
- Samuelson, Paúl Anthony. “Macroeconomía con aplicaciones a México”
- Rebolledo Juan; La Reforma del Estado; México, F.C.E., serie: Una visión sobre la modernización de México; 1ª edición 1993
- Crozier Michel; Estado moderno, Estado modesto; FCE, México; 1ª edición 1987
- Villarreal René. Liberalismo social y la reforma del Estado; México; F.C.E.; 1ª edición 1993
- Quintana. “Derecho Tributario Mexicano”
- Faya Viesca Jacinto, “Finanzas Públicas” Ed. Porrúa.
- Rodríguez Lobato Raúl, Derecho Fiscal, Oxford,
- Martínez López Luis, “Derecho Fiscal Mexicano”
- Diccionario jurídico mexicano, Instituto de investigaciones jurídicas, Ed. Porrúa, México 1989
- Ignacio Burgoa, Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo, Ed. Porrúa, México 1992
- Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1988
- Arriaga Conchas Enrique, “Finanzas públicas de México”, Instituto Politécnico Nacional, 1996
- Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 1997-2006
- Marcela Astudillo Moya. “La Distribución de los impuestos entre la Federación, Estados y
- Municipios en el siglo XX”. Textos breves de Economía. 2001

- Székely Gabriel. La economía política del petróleo en México, 1976-1982, El Colegio de México, México. 1983
- Retchkiman K. "Política Fiscal Mexicana (reflexiones)" Textos Universitarios, Universidad Nacional Autónoma de México. México 1983.
- Benjamín Retchkiman K. "Aspectos Estructurales de la Economía Pública" Textos Universitarios. Dirección General de Publicaciones. México 1975.
- Federico Julio Herschel. "Ensayos sobre Política Fiscal" Editoriales de Derecho Reunidas, S.A. Madrid 1975.
- Horacio Núñez Miñana. "Finanzas Públicas" Editorial MACCHI ASAP. 2ª Edición Actualizada. Buenos Aires Argentina. Enero 1994
- Arturo Huerta G. "La Política Neoliberal de Estabilización Económica, Límites y Alternativas" Editorial Diana, México 1994
- González Casanova Pablo "México Hacia el 2000, desafíos y opciones" Ed. Nueva Sociedad 1989.
- Mabarak Cerrecedo Doricela "Derecho de las Finanzas Públicas" 1995
- Stiglitz Joseph E. "La Economía del Sector Público" 2ª. Edición. Antoni Bosch Editor.
- Aspe Armella Pedro, "El Camino mexicano de la transformación económica" México, Fondo de Cultura Económica.
- Valenzuela Seijoo José; "Crítica del modelo neoliberal; México"; UNAM; 1ª edición 1991; pág.16
- Rebolledo Juan; "La reforma del Estado" México F.C.E, serie: Una visión sobre la modernización de México; 1ª edición 1993;

## Revistas

- Revista de comercio exterior "Integración y Economía Mundial" Vol. 45 Núm. 11 México, Noviembre de 1995-La crisis mexicana y el nuevo entorno internacional.
- Klisberg Bernardo; "Una nota sobre los debates trampa relativos al Estado" Revista del Colegio de México Núm. 3 "El tamaño del Estado"; Año II. México D.F. julio 1990,
- Guerrero Omar; "El Estado majestuoso ante la privatización"; revista del colegio de México Núm. 3 "Tamaño del Estado" año II; México DF julio 1990;
- Grupo Financiero Bancomer Julio 1999. Serie de Propuestas "Cómo separar la Política de la economía"

- Revista Mercado de Valores “La modernización de la administración tributaria” Propuestas para una reforma integral II. No. 8/99 Agosto.
- Revista de Comercio Exterior. “La Crisis mexicana y el nuevo entorno internacional” Vol. 45 Núm. 11, Noviembre de 1995.
- Revista Grupo Financiero Bancomer, “Política Económica para una Transición Sexenal Estable” Junio, 1999
- Revista Foro Económico. “Crisis en la Economía mexicana”. La crisis mexicana,
- Revista de Comercio Exterior. “La Crisis mexicana y el nuevo entorno internacional” Vol. 45 Núm. 11, Noviembre de 1995
- Revista Trimestral Fiscal. INDETEC, Número 78, Marzo de 2004.
- Revista el Mercado de Valores. “La Economía Informal en México”. Núm. 8, Agosto 2000,
- Revista Bimestral, No. 131 Octubre 2002. Indetec. “Federalismo Hacendario” Por Armando Gómez Benítez
- Revista Grupo Financiero Bancomer, Serie de Propuestas, “Los Ingresos Estatales y Municipales”, Enero – Febrero 2000
- Informe económico de Bancomer Septiembre 2004
- El Mercado de Valores. “Propuesta para una Reforma fiscal Integral I. Julio 1999 Núm. 7

## **Leyes**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley del Servicio de Administración Tributaria
- Ley de Ingresos 2004
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Código Fiscal de la Federación
- Ley de Impuesto al Valor Agregado
- Ley del Impuesto Sobre la Renta
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

- Criterios Generales de Política Económica 1996
- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios
- Presupuestos de Gastos Fiscales 2002-2006

#### **Otras fuentes**

[www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

[www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx)

[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

Diario Oficial de la Federación. 28 de Mayo de 1996

Diario Oficial de la Federación, 15 de Diciembre 1995.

Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2000, SHCP “Acuerdo sobre las Reglas de Operación del FEIP”,

#### **Hemerografía**

- La Jornada
- El Universal
- El Financiero
- Milenio
- Crónica