



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

**LA DESPETROLIZACIÓN FORZADA DE LA ECONOMÍA
MEXICANA Y SU INCIDENCIA EN LAS FINANZAS PÚBLICAS 2014-
2016**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

L I C E N C I A D O E N D E R E C H O

P R E S E N T A:

TOLEDO HERNÁNDEZ IVÁN SERGEI.

ASESORA: MTRA. DIANA SELENE GARCÍA DOMÍNGUEZ



Nezahualcóyotl, Estado de México, Mayo de 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS FAMILIARES

A todos aquellos familiares que directa o indirectamente han hecho posible la realización de este trabajo a través de su esfuerzo, compromiso, dedicación y buena voluntad para conmigo.

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Y EN ESPECIAL LA FACULTAD
DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN**

Por ser mi segunda casa, por su noble espíritu, por su valor como institución académica y por el orgullo que me da pertenecer a la máxima casa de estudios.

A VIVIANA ROSAS

Por su comprensión, cariño, ánimos y apoyo brindado durante la elaboración y hasta la conclusión de este trabajo

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	IV
--------------------------	-----------

CAPÍTULO 1. CONTEXTO FINANCIERO DEL ESTADO MEXICANO.

1.1 FINANZAS PÚBLICAS, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y TRIBUTACIÓN.....	1
1.1.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	1
1.1.2 INGRESOS DEL ESTADO Y LAS FINANZAS PÚBLICAS.....	6
1.1.3 LA TRIBUTACIÓN COMO FUENTE ORDINARIA DE INGRESOS.....	9
1.2 MARCO LEGAL CONTEMPORÁNEO DE FINANZAS FEDERALES Y LA INDUSTRIA PETROLERA.....	13
1.2.1 LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN.....	13
1.2.2 PRESUPUESTO DE EGRESOS Y PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.....	16
1.2.3 CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y LEYES REGLAMENTARIAS DE LOS TRIBUTOS (LISR LIVA LIEPS).....	21
1.2.4 MARCO LEGAL EN RELACIÓN A EXPLOTACIÓN PETROLERA E HIDROCARBUROS.....	25
1.3 FISCALIZACIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.....	28
1.3.1 DEFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS A NIVEL FEDERAL Y ESTATAL.....	29
1.3.2 AUTONOMÍA LIMITADA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.....	33
1.3.3 PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN Y ÉTICA EN LA ADMINISTRACIÓN.....	35

CAPÍTULO 2. IMPORTANCIA DEL PETRÓLEO EN LA ECONOMÍA MEXICANA.

2.1 EL PETRÓLEO COMO PILAR DE LA ECONOMÍA MEXICANA.....	39
2.1.1 IMPORTANCIA HISTÓRICA DE LA INDUSTRIA PETROLERA EN MÉXICO.....	39
2.1.2 CONTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS ENERGÉTICOS AL PIB Y A LAS FINANZAS PUBLICAS.....	42
2.1.3 MÉXICO Y SU PAPEL COMO PRODUCTOR INTERNACIONAL.....	45
2.1.4 EL PAPEL DE PEMEX EN LA ECONOMÍA ESTATAL.....	48
2.2 CAÍDA DEL PRECIO DEL PETRÓLEO A NIVEL MUNDIAL.....	51
2.2.1 CAUSAS DE LA CAÍDA DE PRECIOS DEL PETRÓLEO.....	52
2.2.2 CONSECUENCIAS INTERNACIONALES EN MATERIA ECONÓMICA.....	55

2.2.3 COMPARACIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL CON OTROS PAÍSES RESPECTO A LA SITUACIÓN ECONÓMICA	58
2.3 ALZA DE PRECIOS Y REVALORACIÓN DEL PESO MEXICANO.	61
2.3.1 COMO CONSECUENCIA DE LA BAJA DE LOS PRECIOS DEL PETRÓLEO Y EL ALZA DE TASAS DE LA FED.	62
2.3.2 APRECIACIÓN DEL DÓLAR A NIVEL INTERNACIONAL Y LOCAL.	64
2.3.3 ESPECULACIÓN Y EL PAPEL DE MÉXICO COMO ECONOMÍA EMERGENTE.....	67

CAPÍTULO 3. REFORMAS, POLÍTICA Y ACCIONES DEL GOBIERNO EN EL MARCO DE LA DESPETROLIZACIÓN.

3.1 REFORMAS LEGALES IMPULSADAS EN LA ADMINISTRACIÓN ACTUAL.	70
3.1.1 REFORMA FISCAL Y EL “RÉGIMEN DE INCORPORACIÓN FISCAL”	71
3.1.2 AMPLIACIÓN DEL IEPS Y ELIMINACIÓN DE IETU E IMPUESTO A LOS DEPÓSITOS EN EFECTIVO.	76
3.1.3 REFORMA ENERGÉTICA, RESULTADOS Y EL PAPEL DE PEMEX EN ÉLLA.	81
3.1.4 CREACIÓN DE LAS SOCIEDADES POR ACCIONES SIMPLIFICADAS.	85
3.2 POLÍTICA MONETARIA Y EL BANCO DE MÉXICO.	89
3.2.1 ALZA DE LAS TASAS DE INTERÉS Y SUBASTA DE DÓLARES COMO MEDIDAS DE REGULACIÓN MONETARIA.	90
3.2.2 FOMENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE DEUDA PÚBLICA	93
3.2.3 FONDO MEXICANO DEL PETRÓLEO PARA LA ESTABILIZACIÓN Y EL DESARROLLO.	98
3.3 ACCIONES Y POLÍTICAS EN MATERIA ADMINISTRATIVA.	101
3.3.1 CONTABILIDAD ELECTRÓNICA, AUDITORÍAS ELECTRÓNICAS Y “TERRORISMO FISCAL”	101
3.3.2 AUMENTO DE PRECIOS EN COMBUSTIBLES, PRODUCTOS Y SERVICIOS.....	108
3.3.3 RECORTES PRESUPUESTALES.	110

CAPÍTULO 4. PROBLEMÁTICA E INCIDENCIA DE LA DESPETROLIZACIÓN ACTUAL Y ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN.

4.1 PROBLEMÁTICA GENERADA POR LA DESPETROLIZACIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.	114
4.1.1 PÉRDIDA DE INGRESOS DEL ESTADO.	115
4.1.2 AUSENCIA DE PLANES DE CONTINGENCIA FINANCIERA EFECTIVOS O DEUDA PÚBLICA.	118
4.2 CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA DESPETROLIZACIÓN.....	120
4.2.1 DESESTABILIZACIÓN MACROECONÓMICA PRECIOS, MERCADOS FINANCIEROS Y TIPO DE CAMBIO.	121

4.2.2 SITUACIÓN ECONÓMICA DE MÉXICO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL	123
4.3 REPERCUSIONES DE LA DESPETROLIZACIÓN EN EL CONTEXTO PÚBLICO-ADMINISTRATIVO Y EL ÁMBITO PRIVADO.	127
4.3.1 DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	127
4.3.2 INCIDENCIA DENTRO DEL ÁMBITO TRIBUTARIO.	130
4.3.3 REPERCUSIÓN EN LAS FINANZAS PRIVADAS.	133
4.4 ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN.	136
4.4.1 ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN A LARGO PLAZO.	137
4.4.2 ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN A CORTO PLAZO.	149
 CONCLUSIONES.....	 157
 FUENTES DE CONSULTA.....	 164

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se hace un estudio general de las finanzas públicas mexicanas y su relación con la industria del petróleo, abarcando no solo el ámbito nacional sino los mercados internacionales y el impacto de estos dentro de la estabilidad financiera gubernamental. Se inicia estableciendo la importancia de ciertas figuras clave que serán utilizadas a lo largo del estudio para obtener una visión general e integral de la situación y en función de ella plantear alternativas y conclusiones plausibles y que tomen en cuenta los factores que componen el problema.

El planteamiento de esta tesis responde a la importancia que tiene dentro del contexto social actual, cuyos efectos son percibidos por la generalidad de la población tanto de forma económica con el incremento de precios en combustibles y materias primas que ocasiona a su vez inflación afectando el poder adquisitivo y nivel de vida, como en el sentido político social donde se percibe un ambiente de tensión con frecuentes manifestaciones de inconformidad y en el ámbito tributario donde los contribuyentes perciben un incremento en la presión que las autoridades hacendarias ejercen, a modo de contrarrestar la falta de recursos, además de que es un tema importante para la materia jurídica por si mismo, en el sentido que abarca diferentes ramas del derecho tanto en el análisis como en la posterior resolución de la problemática, se aplica derecho económico por la naturaleza del problema, derecho financiero en cuanto a la aplicación de recursos por parte del gobierno para la atención de necesidades sociales y como estas se ven afectadas, derecho fiscal para el análisis de las fuentes de recursos con las que cuenta el Estado y su situación jurídica actual que ha sufrido modificaciones sobre todo en la explotación de petróleo y sus derivados, el derecho administrativo es clave para entender las instituciones que intervienen en cada proceso y el rol que desempeñan tanto en responsabilidades como en campo de acción para plantear soluciones y por último el derecho mercantil que regula a los agentes económicos privados que

mantienen una participación dentro del sector energético y en general dentro de la estabilidad económica nacional.

La intención del tema además se sustenta en la exposición del problema desde una óptica integral, para poder dar solución a éste, o al menos proponer alternativas en relación a los procesos y políticas existentes actualmente y que derivan en esta situación, para poder corregirla y evitar que se repita en el futuro. Cabe señalar que, por ser un tema contemporáneo la bibliografía específica es casi nula, es decir, el tema planteado tal cual se presenta aquí no cuenta con estudios profundos previamente publicados, si bien hay muchos datos y bibliografía sobre los componentes de forma aislada de la problemática y basta doctrina en relación a las instituciones, legislación y materia energética en general, este texto plantea ser, además, una propuesta bibliográfica novedosa e integral sobre la despetrolización del estado mexicano y su impacto dentro de las finanzas públicas.

Éste no trata de ser un estudio económico profundo, no solo por ser un trabajo eminentemente jurídico, sino porque su finalidad no es la de proveer conclusiones económicas estrictas, se trata de obtener una imagen general del problema social que supone la dependencia financiera al petróleo y así obtener conclusiones que permitan resolver o al menos tener claras las consecuencias de la problemática expuesta y percibir que no se trata únicamente de un problema financiero, económico o monetario, se trata de un problema que surte efectos en la esfera social y de bienestar general de la población.

Dentro de apartados específicos puede parecer que se deja de lado la materia jurídica en favor de la materia económica o financiera, pero la intención no va más allá de exponer claramente la situación real que en principio, por su propia naturaleza es económica, pero que deriva sin duda alguna en la situación social contemporánea que el derecho trata de regular en beneficio de la sociedad, a través de la implementación de normas o la aplicación de criterios que establezcan la situación en su conjunto.

En resumen, la motivación del presente trabajo de investigación es comprender una situación contemporánea que afecta las finanzas públicas del país, de forma indirecta a la economía personal y social, que responde a distintos factores históricos, tanto como políticos, económicos y legales, para finalmente plantear acciones dentro del marco del derecho, con base en lo estudiado y la legislación positiva, con el fin de modificar las normas que antes no pudieron prever esta situación y así evitar que se repitan estas circunstancias y prevenir otras similares, obtener conclusiones solidas a partir de la información examinada y contribuir con todo lo anterior a la bibliografía disponible sobre la influencia del petróleo en las finanzas públicas y sus puntos negativos contribuyendo al diálogo en relación al presente tema que nos ocupa.

Para el desarrollo del trabajo, éste se divide en 4 capítulos: el Capítulo 1. *Contexto financiero del estado mexicano* donde se abordan conceptos base que permitirán realizar posteriormente un estudio profundo sobre el tema principal, además de establecer el contexto general; el Capítulo 2. *Importancia del petróleo en la economía mexicana* donde se analiza la importancia de la actividad petrolera en el país dentro de la economía y de las finanzas públicas, como es que esa actividad contribuye a los ingresos del Estado y que tanto dependen las finanzas de tal concepto en la actualidad; el Capítulo 3. *Reformas, política y acciones del gobierno en el marco de la despetrolización* en el que se abordan las acciones emprendidas en la actualidad para contrarrestar los efectos de la despetrolización y tratar de equilibrar las finanzas públicas, aquí se analizan tanto estrategias económicas como tributarias emprendidas por la administración contemporánea; por último, el Capítulo 4. *Problemática e incidencia de la despetrolización actual y alternativas de solución* donde se delimitan los efectos negativos del problema en cuestión, su impacto dentro del ámbito público y privado, así como las soluciones que podrían aplicarse en el contexto jurídico para enfrentar la disminución en los ingresos federales.

Y se utilizan los siguientes métodos para el desarrollo de la investigación:

Método Deductivo: En cuanto al estudio del problema, se parte de un suceso general que es la caída de precios del petróleo a nivel internacional, partiendo de esta situación universal, la atención se centra en el Estado mexicano y su problemática interna, además de las repercusiones en áreas específicas como es la base de contribuyentes actual y en el ámbito incluso de las finanzas personales.

Método Inductivo: Además del problema general evidente que es la baja de precios, se debe partir de dificultades preexistentes como la falta de planeación ante escenarios similares, la dependencia histórica de la economía del Estado mexicano en la industria petrolera, la base baja de contribuyentes activos, entre otros que, aunque son contrariedades en un principio aisladas, en conjunto agravan una situación que de otra forma podría ser menos perjudicial

Método Analítico: Al estudiar la problemática que enfrenta el Estado en sus ingresos, se debe comprender cada una de las fuentes de ingresos que se perciben, para detectar problemáticas no tan evidentes, como la planeación, la estructuración de las finanzas y las fuentes alternativas no exploradas.

Método Histórico: Por la relevancia histórica que tiene la industria petrolera en el Estado mexicano desde la expropiación de la misma ininterrumpidamente hasta la época contemporánea.

Método Jurídico: Al estudiar el problema a través de distintos métodos, es evidente también la necesidad de una legislación adecuada, que no caiga en los mismos errores que en la existente, así como una planeación que prevea situaciones de crisis en diferentes aspectos, y en base a lo estudiado, también proponer una solución concreta e inmediata, modificando la legislación tributaria para hacer frente al déficit de los ingresos públicos contemporáneos.

CAPÍTULO 1. CONTEXTO FINANCIERO DEL ESTADO MEXICANO

1.1 FINANZAS PÚBLICAS, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y TRIBUTACIÓN.

Para sentar los conceptos base de este trabajo es necesario desglosar una descripción y breve reseña de los aspectos fundamentales que son propicios para el seguimiento de los temas posteriores. Al tratar un tema que es por su propia naturaleza económico e incluso político, debemos repasar conceptos de administración pública, finanzas, ingresos y fiscalización, los cuales serán abordados dentro de éste capítulo, limitándolos a los puntos clave necesarios para la comprensión en su conjunto de forma general.

1.1.1 Administración pública.

La administración pública como función del gobierno recae en el poder ejecutivo, que de acuerdo con nuestra constitución política se divide en tres órdenes, el Municipal, el Estatal y el Federal, siendo éste último uno de los más complejos, si bien no se puede hablar de una importancia superior de un orden sobre otro, pues todos son necesarios y cumplen funciones distintas, en ciertas funciones debe atenderse a la jerarquía que marcan las normas, en este sentido es el orden Federal el que se involucra a mayor escala dentro de los ingresos del País, pues dos de los grandes ingresos Estatales, el petróleo y los ingresos tributarios, son materias casi exclusivas de orden Federal, el primero por ser Pemex una empresa nacional y el segundo por ser tres de los tributos más importantes IEPS, IVA e ISR de orden federal. Aunque los estados se benefician indirectamente de todos estos recursos e incluso participen en su obtención (Sistema Nacional de Coordinación Fiscal), el ámbito federal está íntimamente involucrado en dichos ingresos, por lo que, durante el desarrollo del tema, se tratarán de forma casi exclusiva la administración y las finanzas de la federación.

Por lo anterior es necesario tener un concepto de administración pública, entendida como la responsabilidad del manejo y planeación adecuada de la política económica, considerada como "una organización, con recursos

humanos, materiales, informáticos y financieros que aplica y pone en práctica, las políticas públicas y las decisiones tomadas por el Estado, y que por medio de acciones transformadoras satisface las demandas sociales a través de la producción de bienes, servicios y regulaciones.”¹ y con esta concepción remarcar aspectos relevantes, para vislumbrar su relación dentro de la problemática general de despetrolización.

De la anterior definición se resaltan diversos elementos como los recursos financieros, políticas públicas y satisfacción de necesidades, el primero de éstos conceptos es destacable puesto que uno de los recursos financieros más grandes con los que cuenta el estado mexicano es el Petróleo, por lo que es vital tocar el tema de finanzas y de ingresos, que posteriormente será profundizado. El segundo elemento es importante, pues son las políticas públicas las directrices, acciones y planes que realiza el gobierno para el desarrollo del Estado, manteniendo presente los conceptos de gobierno y Estado como dos entidades distintas, aunque indivisibles que traducen estos recursos en satisfactores para las necesidades de la población como tercer elemento.

De Pina Vara define la administración pública como el “conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado, las entidades de la Federación, los municipios y los organismos descentralizados atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos.”² Por su parte Porrúa Pérez dice “Administrar es proveer, por medio de servicios, a la satisfacción de los intereses que se consideran incluidos en la esfera del Estado y del bien público.”³ Y Guerrero Orozco comenta al respecto de la administración pública y del gobierno: “Cuando el gobierno formula planes y decide su implantación es política; cuando establece los medios específicos para su puesta en práctica es administración. Política es el gobierno decidiendo,

¹ PONCE DE LEÓN ARMENTA, Rafael, *La administración pública en México*, Porrúa, México, 2015, p. 3

² DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, 37ª edición, México, 2010, p. 60

³ PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, Porrúa, Cuadragésima edición, México, 2011, p. 305

administración es el gobierno actuando.”⁴ Por lo que hay que distinguir el propio gobierno y la política, con las acciones efectivas que se traduzcan en resultados para la satisfacción de las necesidades de la población. Sin embargo, para el desarrollo de los temas se tomará como definición de administración pública la propuesta por Ponce de León Armenta anteriormente analizada, por mantener un sentido más objetivo y una descripción amplia respecto a las demás, retomando aspectos clave de éstas últimas definiciones.

Se puede decir que el *gobierno* es quien ejerce la administración pública para *servir* a la sociedad como lo infiere la raíz etimológica *ad-ministrare: servir*, a través de estrategias de índole económica, política y legislativa que, si bien no se encarga como órgano ejecutivo, de la elaboración de leyes, se encarga de la aplicación y en algunos casos presenta iniciativas propias atendiendo al contexto contemporáneo social. Por lo que es responsabilidad del gobierno velar por una estabilidad nacional en todos los aspectos, incluido el económico a través de la aplicación efectiva de ordenamientos jurídicos que permitan resolver los problemas que se presenten.

Para materializar su fin, la administración pública se encarga principalmente de la creación y prestación de servicios Públicos necesarios para la satisfacción de las demandas sociales, entre los principales rubros se encuentran: Educación, Salud, Alimentación, Trabajo y Seguridad Jurídica, por lo que no se debe olvidar que independientemente del desarrollo económico en cifras, el verdadero fin de la administración es brindar calidad de vida a la sociedad, siendo que si dentro de las estrategias del gobierno para solventar dificultades económicas, se presenta menoscabo en la calidad de vida de sus administrados, éstas políticas irán en contra de los fines del Estado.

Para la consecución de estas actividades, se requiere no solo de recursos monetarios y humanos, además es necesaria una organización y orden específico de acuerdo a los distintos criterios de eficiencia dentro de la propia

⁴ GUERRERO OROZCO, Omar, *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*, UNAM, segunda edición, México, 1982, p. 101.

administración pública como institución. El Estado como entidad general, se estructura a través de tres poderes consagrados en el artículo 49 constitucional, legislativo, judicial y ejecutivo, siendo este último el que mantiene una especial relevancia como se ha constatado anteriormente, por su parte, a sí mismo la administración pública se divide en un complejo sistema de atribuciones y competencias delimitadas tanto por materia como por propio mandato de ley.

Tradicionalmente la administración pública se divide en tres formas de organización: la centralizada, la desconcentrada y la descentralizada. La centralizada como lo indica el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, está integrada por: “La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados. Esta forma de organización se basa en una estructura de distintos órganos, vinculados dentro de un orden jerárquico bajo la dirección de una unidad central.”

Miguel Acosta Romero señala al respecto de la centralización: “...es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades y órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución”.⁵

La descentralización por su parte tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos con personalidad propia desvinculados en mayor o menor medida de la administración pública centralizada. El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal las define de la siguiente forma: “Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”

⁵ ACOSTA ROMERO Miguel, *Teoría general del Derecho Administrativo*, 1ª edición, Porrúa, México, 1983, p. 69.

Por último, la desconcentración se entiende como la forma de organización que, si bien no excluye la relación jerárquica existente en la administración centralizada, permite cierta independencia técnica y administrativa a determinados órganos, a fin de agilizar los procedimientos. La propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se pronuncia al respecto expresando en su artículo 17: “Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos 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.”

La importancia de la administración pública dentro del tema de éste trabajo radica específicamente, en que es esta función ejecutiva la que en última instancia debe resolver los problemas y necesidades contemporáneos de la sociedad, aplicando correctamente los recursos con los que cuenta e independientemente de los factores externos, debe encontrar soluciones a los inconvenientes presentes de la mejor manera, planeando delicadamente las acciones que ejecutará, sin que las mismas se traduzcan en problemas futuros o que no se conviertan en meros parches de contingencia que posteriormente se sumarán a la problemática. El ejecutivo debe enfrentar las situaciones desde el enfoque adecuado y dentro de sus facultades actuar para resolver los retos del presente y prepararse para los futuros.

La forma en que se desarrollará y dirigirá la administración, es a través principalmente del Plan Nacional de desarrollo, el Presupuesto de egresos y la Ley de ingresos, los tres ejes planificadores y financieros que dirigirán el rumbo de la administración para la satisfacción de las necesidades sociales. Cada uno de estos apartados será desarrollado específicamente por su relevancia dentro del tema general, pues denotan la expectativa de ingresos que se obtendrán y la forma de aplicar los recursos con que se cuentan para el desarrollo nacional,

tomando en cuenta el contexto económico y de crecimiento que tiene el país en periodos pasados y en el presente.

1.1.2 Ingresos del Estado y las Finanzas Públicas.

El Estado, para cumplir sus objetivos necesita recursos para solventar las erogaciones que esto signifique, la obtención de recursos y el gasto de estos recursos está contemplado dentro de las “finanzas públicas” que abarcan desde su obtención hasta la adecuada forma de utilizarlos para satisfacer las necesidades del ente público, sin extenderse a todas las actividades económicas existentes, es decir, no todas las interacciones que estén relacionadas con dinero y con el gobierno son necesariamente finanzas públicas.

En primer término, se encuentra la idea del *gasto público* que la administración debe realizar para proveer los servicios antes mencionados, ya sea para la creación de instituciones, empresas estatales, pago de sueldos a funcionarios, pago a profesionales por la prestación de algún servicio, construcción e infraestructura, mantenimiento, producción de bienes, etcétera. El gasto público lo define De Pina Vara como “sumas de dinero abonadas para la satisfacción de las necesidades públicas previstas en el presupuesto del Estado o de las corporaciones públicas.”⁶ Por su parte Delgadillo señala: “La aplicación de estos recursos [Todos con los que cuenta el Estado] se traduce en las erogaciones que por concepto de gasto público tiene que efectuar en su gestión para alcanzar sus objetivos.”⁷ El gasto público es en conclusión toda aquella erogación que realiza el gobierno o la administración para la consecución de sus propósitos, siendo estos el satisfacer las necesidades de la población, así como mantener la propia estabilidad de la administración y las instituciones que forman parte del Estado.

Para realizar dicho gasto, como en cualquier otro sector económico, deben existir previamente recursos que puedan ser gastados, y dichos recursos

⁶ DE PINA VARA, Rafael, Op. Cit. p.301

⁷ DELGADILLO GUITIÉRREZ Luis Humberto, *Principios de Derecho Tributario*, 5ª Edición, Limusa-Noriega Editores, México, 2014, página 18.

debieron ser anteriormente obtenidos, de una fuente u otra, ya sean propios o ajenos. Estos recursos deben provenir de alguna actividad previa y se habla entonces de los *ingresos públicos*, definidos como cualquier percepción de carácter económico que obtiene el Estado por el desarrollo de actividades, “como la explotación de sus propios bienes y el manejo de sus empresas, así como por el ejercicio de su poder de imperio,”⁸ e incluso aquellos obtenidos de la deuda y los de carácter extraordinario, para ser destinados al gasto público. El estudio de la percepción de los ingresos del Estado incluye “las reglas de acuerdo con las cuales se deben establecer los impuestos, los procedimientos de percepción, los efectos que la economía general pueden producir, etc.; el estudio de los derechos, los productos y aprovechamientos, los empréstitos; la emisión de moneda como recurso financiero; la expropiación por causa de utilidad pública y, en general, todos los medios de que dispone el Estado para obtener el dinero o los bienes que necesita.”⁹

Partiendo de las ideas anteriores respecto de gasto público e ingresos públicos se puede continuar con las finanzas públicas como la actividad del Estado en materia económica y hacendaria para la consecución de sus objetivos.

Luis Humberto Delgadillo señala que “el concepto de finanzas hace referencia a todo lo relativo a pagar, y relaciona no sólo el acto de terminar con un adeudo, de pagar, sino también de la forma de manejar todo aquello con que se paga y la manera en que se obtuvo”¹⁰, Flores Zavala en el mismo sentido expresa: “cubrir las necesidades de los Estados modernos requiere el uso de la moneda como medio por lo que la expresión <finanzas públicas> está de acuerdo con el uso general”¹¹ por lo que todo lo relativo al dinero o recursos que se utilizan para solventar el gasto público puede catalogarse dentro del medio financiero de acuerdo a esta definición.

⁸ Ídem

⁹ FLORES ZAVALA, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, Porrúa, Undécima edición, México, 1969, p. 9

¹⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto, Op. Cit. P. 18

¹¹ FLORES ZAVALA, Ernesto, Op. Cit. p.10.

Contribuyendo a las ideas anteriores y concretando la definición de finanzas públicas Gaytán Ochoa y Trejo Cerda afirman “la definición del concepto de *finanzas públicas*, en general abarcaría, tanto la percepción, recepción u obtención del dinero o recursos financieros (ingresos), como la aplicación, pago o inversión, de esos fondos (gastos), por parte de los órganos del poder público.”¹² En conclusión al hablar de finanzas públicas se puede entender todo lo relacionado con recursos del Estado o dinero público tendientes a la satisfacción de los fines del Estado, en cualquier etapa de obtención o aplicación de estos recursos.

El Estado obtiene sus ingresos de distintas fuentes, y éstas se dividen en dos grandes ramas principales los ingresos *tributarios* y los *no tributarios*, atendiendo los primeros a los ingresos que el Estado obtiene a través de su facultad de imponer gravámenes a los particulares de manera unilateral conocidos como *contribuciones o tributos*, y los segundos a todas las formas distintas de financiamiento en donde no se ejerce la facultad impositiva. Esta es una forma tradicional de dividir los ingresos, sin embargo, en el marco financiero, la planificación se establece diferenciando los ingresos petroleros y los no petroleros que incluyen tanto tributos como ingresos no tributarios, es decir, para la materia económico-financiera y de planeación, la importancia de los productos petroleros es tan alta que los ingresos se dividen en *Petroleros* y *No petroleros*, esto se aprecia tanto en el presupuesto de egresos como en la ley de ingresos, lo que demuestra la importancia que tienen para la economía mexicana los ingresos derivados del petróleo, pues son tan importantes que dividen las fuentes de financiamiento estatal.

El poder de *imperio* entendido como la facultad unilateral de establecer gravámenes a los ciudadanos de la que anteriormente se habló, está limitado y subordinado a la ley, aunque dicha facultad incluso limitada, puede derivar en una afectación grave a los particulares si las directrices mediante las que se ejerce no corresponden a la realidad del país o resultan gravosas para los

¹² GAYTÁN OCHOA, Carlos y TREJO CERDA Onosandro, *El ciclo de las finanzas públicas en el ordenamiento jurídico mexicano*, Porrúa, México, 2015, p. 14.

contribuyentes, ya sea en el sentido puramente económico o en la dificultad que entraña su cumplimiento, es por esto que los ingresos tributarios serán analizados particularmente en un capítulo posterior.

En cuanto a los no tributarios, estos comprenden fuentes muy diferentes entre sí, ya sea la contratación de deuda para solventar gastos presentes, el establecimiento de empresas que generan ingresos por su actividad y de la misma forma la explotación de recursos de la nación de los cuales se analizarán en particular el petróleo, cuya explotación estaba reservada, hasta hace poco, exclusivamente para las empresas estatales pero que con las reformas propuestas en 2013 y entradas en vigor en 2014, se le dio pie a la inversión privada nacional y extranjera para participar en otras áreas de la cadena productiva donde no se tenía acceso previamente y en la propia explotación directa del crudo. Además, se estudiará el impacto que tiene su inestabilidad contemporánea dentro de las otras fuentes de ingresos, principalmente la tributaria, y la repercusión en las finanzas públicas y privadas.

Y no sólo se analiza esta reforma y sus implicaciones, también se debe entender el contexto económico contemporáneo que afecta de manera directa la explotación de éste recurso y que en el presente se enfrenta a una dificultad para sostener los niveles de ingreso que presentó en algún momento. Es importante comprender el alcance que tienen cada una de las fuentes de ingresos, y los efectos que tiene alguna variación dentro de ellos, incluso a escala macroeconómica, así como lo que significaría esto para la población en general y específicamente para el sector productivo que además es contribuyente.

1.1.3 La tributación como fuente ordinaria de ingresos.

Se entiende por tributos “las aportaciones económicas que, de acuerdo con la ley, exige el Estado de manera proporcional y equitativa a los particulares sujetos a su potestad soberana, y que se destinan a cubrir el gasto público.”¹³ Podemos hacer una clasificación de éstos en 5 conceptos que son: *los*

¹³ DELGADILLO GUITIÉRREZ Luis Humberto, Op. Cit. p. 56.

derechos, definidos por el Código Fiscal de la Federación como “las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público”, *las aportaciones de seguridad social* como: “cuotas obrero patronales que tienen como fin cubrir los gastos necesarios para el otorgamiento de beneficios de seguridad social”, *las contribuciones de mejoras*, como contribuciones establecidas de forma unilateral por el Estado como consecuencia del beneficio que obtiene un particular por la realización de obras públicas o servicios, cuya prestación se destina a cubrir el gasto de dicha obra o servicio, *los accesorios de las contribuciones* que se tratan de beneficios accesorios a los demás conceptos de contribuciones y que como tales se contemplan dentro de los ingresos de éstos, y por último *los impuestos* como ingresos establecidos de forma unilateral por el Estado que obligan a toda persona que caiga en el supuesto jurídico de aplicación y que no mantienen una contraprestación directa.

Comenzando por la obligación de los habitantes al pago de contribuciones e incluso las personas que aun no habitando el territorio nacional están obligados a contribuir con el gasto público, dicha obligación encuentra su fundamento constitucional en el artículo 31 fracción IV de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice: “Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: ... IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.” Por lo tanto, la tributación se trata de una obligación constitucional que no queda a criterio de la voluntad del particular cumplirla y tampoco del Estado de ejercerla, pues se trata de los recursos que deben obtenerse para solventar los gastos que benefician a la colectividad y evadirlos sería causar un daño a la sociedad más allá del daño que se pueda hacer al gobierno quien como se expresó antes, solo materializa la voluntad del Estado, pero no es equivalente a éste.

La renuencia al pago de contribuciones se da de forma generalizada, pero independientemente de la validez de los argumentos que se tienen para justificar dicha conducta, la obligación debe ser cumplida y en caso de ser injusta o inequitativa debe combatirse a través de los medios legales disponibles. Si se actúa al margen de la ley, solo se logra perpetuar el círculo vicioso de la corrupción y el fraude. Por el lado contrario, la inacción de las autoridades en el cobro que por ley están obligados a ejercer en materia tributaria, también se traduce en una afectación directa a la constitución nacional, y debe ser de la misma forma sancionada en el caso de que se exenten o condonen impuestos sin una causa justificada a contribuyentes específicos.

Se tiene a la tributación como una de la principal fuente de ingresos ordinarios pues es la que más recursos aporta no sólo al Estado mexicano, sino a todos los estados del mundo, es la forma de financiamiento por excelencia y debido a esta importancia hay que estudiarlos con detenimiento, resaltando los puntos que son importantes para el desarrollo del tema.

Dentro de los tributos se encuentran: Derechos, Contribuciones de Mejoras, Aportaciones de Seguridad Social e impuestos y aunque todos son importantes, para el Estado son estos últimos los que aportan una mayor cantidad de dinero y son el pilar fundamental de las finanzas públicas, se definen de acuerdo al Código Fiscal de la Federación en su artículo 2º Fracción I como *“las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma...”*

Para demostrar lo anterior en la siguiente tabla se puede observar la relación de los ingresos tanto tributarios como no tributarios que obtiene el Estado Mexicano para cumplir con sus obligaciones, se muestra la relación de éstos ingresos durante cuatro años y se aprecia el incremento de los conceptos tributarios, es decir de los ingresos por impuesto que obtiene el Estado, así como el detrimento de los petroleros en los últimos ejercicios.

Concepto	Millones de pesos			
	2013	2014	2015	2016 (Enero a julio)
Total	2.703.575,2	2.888.059,7	3.180.071,2	2.149.767,0
Petroleros Total	861.551,6	780.414,4	414.424,4	175.327,2
No petroleros Total	1.842.023,6	2.107.645,2	2.765.646,8	1.974.439,8
Ingresos tributarios	1.561.751,6	1.807.813,8	2.361.233,6	1.625.922,3
ISR-IETU-IDE	946.740,3	959.837,1	1.217.261,3	869.995,1
Renta	905.523,5	985.866,1	1.232.361,2	875.141,2
Empresarial a tasa única	47.205,0	-13.706,6	-11.777,3	-3.856,0
Impuestos a los depósitos en efectivo	-5.988,2	-12.322,4	-3.322,6	-1.290,2
IVA	556.793,9	667.085,1	707.212,8	453.733,3
Gasolina	90.892,8	95.448,2	0,0	0,0
Otros	465.901,1	571.636,9	707.212,8	453.733,3
IEPS total	-7.423,8	111.646,8	354.293,5	250.885,7
Gasolina y diésel	-85.996,2	-12.846,8	220.091,1	171.074,7
Federal	-105.283,5	-37.690,4	193.763,9	155.741,1
Estatal	19.287,3	24.843,6	26.327,2	15.333,6
IEPS (otros) total	78.572,4	124.493,6	134.202,4	79.811,0
Tabacos labrados	34.192,8	34.531,9	36.890,6	21.970,0
Bebidas alcohólicas	10.760,6	10.285,3	13.300,8	7.588,9
Cerveza y bebidas refrescantes	23.708,7	28.147,8	29.713,1	17.912,9
Juegos con apuestas y sorteos	2.265,6	2.306,6	2.123,1	1.435,5
Redes públicas de telecomunicaciones	7.620,7	7.220,2	6.591,4	3.519,9
Bebidas energéticas	23,9	27,0	9,9	3,3
Bebidas saborizadas	n.d.	18.279,7	21.391,9	13.622,3
Alimentos no básicos con alta densidad calórica	n.d.	13.666,1	15.926,2	9.909,9
Plaguicidas	n.d.	358,6	606,9	364,0
Carbono	n.d.	9.670,4	7.648,5	3.484,3
Aguas, refrescos y sus concent.	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros	0,0	0,0	0,0	0,0

Tabla 1.1 Elaboración propia con datos de la SHCP, consultados octubre 04 2016 20:13 en:

http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas

De la tabla anterior y en cuanto al comportamiento general de los ingresos en su totalidad, se observa que los más importantes en cuanto a cifras son los tributarios, sin embargo, los petroleros no se encontraban muy lejos en números hasta antes del año 2015, lo que significa que una sola fuente de ingresos se asimilaba al total de todas las demás fuentes de ingresos, incluidos los impuestos más importantes: el ISR, IVA y IEPS, que como fuente ordinaria, debe ser la partida más grande de ingresos dentro las finanzas públicas de cualquier Estado moderno.

1.2 MARCO LEGAL CONTEMPORÁNEO DE FINANZAS FEDERALES Y LA INDUSTRIA PETROLERA.

Para continuar con los temas subsecuentes es necesario establecer de acuerdo al contexto legal y social, parámetros actuales tanto de finanzas estatales como de la industria petrolera, para entender su relación directa, la normatividad que existe dentro de estas actividades, su evolución conjunta e incluso las relaciones indirectas que se dan entre un concepto y el otro.

Hay que dejar en claro la relación de estas dos instituciones, no solo en el aspecto económico, sino en el legal que en muchos sentidos mantendrá una relación estrecha pues como se ha observado a través del contexto histórico, las finanzas públicas dependen en gran medida de la industria petrolera y el propio marco normativo, no solo anterior sino el vigente, reafirman esta relación y la mantienen de acuerdo a los intereses económicos presentes.

1.2.1 Ley de Ingresos de la Federación.

La Ley de Ingresos de la Federación es una de las legislaciones más importantes para estudiar el comportamiento de las finanzas públicas, en ella se establecen las partidas que cada año se deberán cubrir y los gastos que la Federación deba realizar, de esto se deriva el carácter anual de dicha ley pudiéndose analizar la evolución y desarrollo económico del Estado en distintos periodos.

Éste ordenamiento se emite en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de acuerdo con las facultades otorgadas al poder Legislativo. Se define como el “Ordenamiento jurídico propuesto por el poder Ejecutivo y aprobado por el poder Legislativo que contiene los conceptos bajo los cuales se podrán captar los recursos financieros que permitan cubrir los gastos de la federación durante un ejercicio fiscal.”¹⁴

¹⁴ ARTEAGA NAVA, Elisur y TRIGUEROS GAISMAN Laura, *Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Constitucional*, Oxford, México, 2000, p. 63

La Ley de Ingresos tiene vigencia de un año y la iniciativa debe presentarse por el ejecutivo ante el Congreso de la Unión a más tardar el 8 de septiembre de cada año. De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su artículo 42, la ley de ingresos será aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre y por la Cámara de Senadores a más tardar el 31 de octubre.

Los rubros más importantes que contempla la Ley de Ingresos son los siguientes:

TOTAL, INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL	4,763,874.0
IMPUESTOS	2,407,716.7
1. Impuestos sobre los ingresos:	1,249,299.5
01. Impuesto sobre la renta.	1,249,299.5
02. Impuestos sobre el patrimonio.	
03. Impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones:	1,098,233.0
01. Impuesto al valor agregado.	741,988.7
02. Impuesto especial sobre producción y servicios:	348,945.2
03. Impuesto sobre automóviles nuevos.	7,299.1
04. Impuestos al comercio exterior:	36,289.1
01. A la importación.	36,289.1
02. A la exportación.	0.0
5. Impuestos sobre Nóminas y Asimilables.	
6. Impuestos Ecológicos.	
7. Accesorios:	24,911.1
8. Otros impuestos:	4,067.1
INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS	1,052,193.1
2. Cuotas y aportaciones de seguridad social	260,281.1
3. Contribuciones de mejoras	31.7
4. Derechos	41,761.6
5. Productos	5,651.3
6. Aprovechamientos	161,743.0
7. Ingresos por ventas de bienes y servicios	791,912.0
Ingresos por ventas de bienes y servicios de organismos descentralizados:.	78,978.5 01
Ingresos de operación de empresas productivas del Estado:	712,933.5 01.
8. Participaciones y aportaciones	
9. Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	485,536.0
10. Ingresos derivados de financiamientos	609,240.6

Tabla 1.2 Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos de la Federación 2016

Lo que se concluye de las cifras de la tabla 1.2 es que hay dos grandes fuentes de ingresos en cuanto a volumen monetario: el petróleo y los ingresos tributarios, por lo que un desajuste en uno de ellos repercutirá indiscutiblemente en el otro.

En un comparativo de los ingresos tributarios y petroleros de los años 2014, 2015 y lo que va de 2016 reflejado en la próxima tabla, se observa la drástica baja en los ingresos petroleros y un incremento considerable en los tributarios.¹⁵ Siendo la relación de los ingresos petroleros de 2014 con 2015 de un -35,9% es decir más de un tercio y de 2015 a 2016 de un -21,2% es decir poco más de un quinto, sumado a la caída previa, en contraste los ingresos tributarios en 2014 a 2015 se incrementaron en 28,7%, cuando de 2013 a 2014, periodo en que se implementaron reformas en materia fiscal se dio en razón de un 11%, es decir en 2015 se incrementó casi un tercio y de 2015 a 2016 en un 12,% solamente.

Ingresos en millones de pesos del gobierno federal a tres años (cifras de enero a julio en los tres años):

Concepto	2014	2015	2016
Petroleros totales	711.704,2	469.695,6	379.854,3
Gobierno Federal	487.730,1	258.603,1	175.327,2
Pemex	223.974,1	211.092,5	204.527,0
Tributarios	1.067.550,1	1.415.096,1	1.625.922,3

Tabla 1.3 Elaboración propia con datos de la SHCP consultados Octubre 04 2016 20:13 en: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas

En cuanto a ingresos *no tributarios y no provenientes de la actividad petrolera*, se contemplan en la Ley de Ingresos de 2015, ingresos por concepto de *No Tributarios* 179 931.9 millones de pesos, en cambio se obtuvieron 404 413.2 millones, presentando un aumento considerable que amortiguo las deficiencias en otros rubros, y por concepto de *empresas productivas no asociadas a la actividad petrolera* se preveían 678 363.7 millones, y se recaudaron 657 909.1 millones, lo que no significa una variación considerable en la estimación.

Incluso con los buenos rendimientos por ingresos no tributarios en el 2015, la dependencia del Estado mexicano a los ingresos proporcionados por la

¹⁵ Vid. Tabla 1.3

actividad petrolera se resintió dentro de las finanzas públicas, dando como consecuencia que en la Ley de Ingresos del 2016 se contemplara por *ingresos petroleros en el rubro de ventas de bienes y servicios de petróleos mexicanos* 398,392.9 millones, mientras que en el 2015 fue por 439,706.9 millones, que no significa una diferencia real, en cambio en el rubro de *Transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo* bajó de 745,099.3 millones de 2015 a 485,536.0 millones en 2016 y en estas dos leyes se suprimieron las partidas de Derechos a los hidrocarburos contempladas en 2014 que ascendía a 785,383.3 millones, que aunque contemplaba el Derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización, éste solo ascendía a 100,825.2 millones y en esta ley se contemplaban independientemente los ingresos de ventas de bienes y servicios de petróleos mexicanos por 462,357.5.

Las cifras anteriores reflejan que en las leyes de ingresos para los ejercicios 2014 y 2015 aún se preveía un comportamiento estable de los ingresos petroleros, pero a partir de la caída de precios en 2015 para la ley de 2016 se contempló una baja drástica en éstos montos y para 2017 dentro de la iniciativa de ley que presentó el ejecutivo federal, se espera por Ingresos de operación de empresas productivas del Estado, en específico Petróleos Mexicanos 392,973.4 millones de pesos, lo que significa una baja moderada en comparación a 2016, pero que refleja una seguridad en la estabilidad, en cambio lo que respecta a la partida de Transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo se señalaron 376,974.0 millones de pesos, lo que si refleja una disminución significativa en comparación con 2016.

1.2.2 Presupuesto de egresos y Plan Nacional de Desarrollo.

La Ley de Planeación en su artículo 3° define a la Planeación Nacional de Desarrollo de la siguiente manera: “Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y

aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.”

Por lo anterior se tiene al Plan Nacional de Desarrollo como el eje por el que se regirán las políticas a implementar dentro de un ciclo administrativo, pues su vigencia es de 5 años, es elaborado al primer año de gobierno, y lo contenido en él se aplicará de acuerdo al desarrollo de la administración.

El fundamento constitucional (artículo 26 apartado A) de éste documento señala: “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”. Para esto se expide la *Ley de Planeación* donde se especifica la forma y los puntos del fondo que debe contener el plan.

Dentro del Apartado IV, del plan de la presente administración, titulado *México Próspero*, se hacen referencias a la recaudación tributaria y a los ingresos petroleros, y a la letra indica:

“Apartado IV...Las necesidades de gasto del país sobrepasan los recursos tributarios que se recaudan actualmente. Mientras los ingresos tributarios en México son aproximadamente 16% del PIB, los países de América Latina y de la OCDE cuentan con ingresos tributarios promedio de 19 y 25% del PIB, respectivamente. Si en el caso de México excluyéramos los ingresos petroleros, la recaudación representaría sólo el 10% del PIB, lo cual nos ubica en los últimos lugares entre los países de la OCDE, e incluso por debajo de países de América Latina, que tienen igual o menor nivel de desarrollo que México. Ello limita la capacidad del Estado Mexicano para atender las necesidades más urgentes de la población... aún existe una alta dependencia de los ingresos públicos de origen petrolero, que, aunada a la volatilidad del precio del crudo y la plataforma de producción, representan una fuente de incertidumbre, variabilidad y riesgo para las finanzas públicas... la recaudación de gobiernos subnacionales (estatales y municipales) es baja.

Los ingresos tributarios de los gobiernos locales son aproximadamente una décima parte del promedio de la OCDE. Las entidades federativas y los municipios requieren de haciendas públicas más fuertes para llevar a

cabo sus planes de trabajo... es factible fortalecer la administración tributaria. En 2012, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) realizó 34,000 actos de auditoría, que representaron sólo el 0.3% del universo obligado a declarar y el 1.1% de los declarantes efectivos. Del universo de contribuyentes obligados y no obligados a declarar, estos actos representan el 0.1%. En el segmento de grandes contribuyentes, los países desarrollados tienen una presencia fiscal cercana al 50%, mientras que en México es de sólo 7.3 por ciento. Finalmente, el sector informal merma la capacidad de recaudación del Estado. El porcentaje de la fuerza laboral no declarada para fines fiscales en 2008 fue de 30.9%. Se debe fortalecer la capacidad para captar a este sector simplificando los esquemas de cumplimiento y propiciando la gradualidad de la incorporación, así como ejerciendo eficazmente las facultades con las que se cuentan.”¹⁶

Lo contenido dentro del plan nacional refleja que la administración actual es consciente de los problemas de dependencia petrolero y baja tributación actual, pero en el subtema IV.2. titulado: “*Plan de acción: eliminar las trabas que limitan el potencial productivo del país*”, no se prevén medidas para el incremento de la base de contribuyentes, ni para la despetrolización progresiva de la economía mexicana, se hace alusión al desarrollo de sectores como el agropecuario, y turístico y sobre la inclusión al mercado formal, pero no se establece ninguna medida clara sobre los temas anteriores, lo que significa un problema aun peor, pues aunque se tienen presentes los problemas que existen, no se establecen un rumbo claro para atacar estos obstáculos, y cualquier medida implementada en éste sentido, actuaría de forma aislada, espontánea e improvisada, lo que puede acarrear más problemas de los que solucione sin una visión clara y general de lo que se debe realizar en la materia.

El Presupuesto de Egresos de la Federación por otra parte es otro de los documentos más importantes en cuanto a planeación estratégica, elaborado por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En él se describen la cantidad, la forma de distribución y el destino de los recursos públicos de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), de los organismos autónomos, así como las transferencias a los gobiernos estatales y municipales.

¹⁶ Plan Nacional de Desarrollo, Subtema IV.1. *Diagnóstico: existe la oportunidad para que seamos más productivos, apartado Estabilidad macroeconómica, 2012-2018, 2012*

Tiene por fundamento constitucional principalmente el artículo 74 fracción IV, además de los artículos 75, 126, 127 y 134, tiene vigencia de un año y aunque es aprobado por la Cámara de Diputados, es presentado dentro de la *Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación* por el Presidente de la República a más tardar el 8 de septiembre de cada año para el ejercicio del año subsecuente y su composición se encuentra regulada por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Dentro del presupuesto 2016 se destaca que para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que tiene dentro de sus órganos al Servicio De Administración Tributaria, se contemplan: 28,502 millones de pesos, para la Auditoría Superior de la Federación como órgano fiscalizador 2,120 millones de pesos, para Petróleos Mexicanos (Consolidado) 478,282 millones, (lo que la convierte en una de las partidas más grandes del presupuesto) y para la Comisión Nacional de Hidrocarburos 320, millones de pesos. Estas partidas reflejan la importancia que se le da a Pemex en la vida nacional, teniendo uno de los gastos más extensos dentro del presupuesto, por otra parte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), aunque no tiene un monto reducido a nivel general, está muy por debajo del asignado a Pemex, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) como órgano de control que supervisa las finanzas generales del ámbito federal, recibe menos de una décima parte de lo que revive la SHCP y por su parte la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) como órgano de control en materia de hidrocarburos, obtiene menos de una milésima parte del presupuesto de la empresa petrolera, lo que puede comprenderse en parte por la naturaleza de la CNH, que además se apoya en la Secretaría de Economía y en la de Energía, sin embargo sigue siendo un monto muy reducido si tomamos en cuenta que ejerce una supervisión parcial de una entidad inmensa.

También se puede realizar un análisis fuera de los ramos tributario y petrolero que, aunque no incidan directamente en éstos, inciden en la economía nacional y por lo tanto en las finanzas. La Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) cuenta con un presupuesto de 4,374 millones de pesos, lo que la coloca

como la tercera secretaría con menores recursos superada solo por la Secretaría de Energía (SENER) con 2,807 millones y la Secretaría de la Función Pública (SFP) con 1,296 millones. El empleo es uno de los factores indispensables para el crecimiento económico y el hecho de que dicha Secretaría reciba un presupuesto tan reducido le impide impulsar medidas y programas que pudieran mejorar la situación de empleo formal que se traduciría en mayores ingresos tributarios, y quizá el monto no sería tan importante si los recursos disponibles fueran menores, pero en contraste tenemos un presupuesto para el Instituto Nacional Electoral (INE) de 15,473 millones, más del triple de lo que recibe la STPS para una sola institución cuyo fin es político y no contribuye al progreso económico, cuenta con un presupuesto incluso mayor que el del Poder Legislativo con 14,101 millones, lo que demuestra la importancia que se le da a la materia político-electoral sobre los sectores económicos que se traducirían en un desarrollo social.

El Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto de Egresos tienen una relación en cuanto el primero señala los lineamientos que se deben contemplar para la elaboración del segundo, el presupuesto debe estar acorde con el plan general que se tiene a largo plazo, manteniendo una relación en donde uno es el instrumento de la realización del otro. Sería contrario a la lógica ejercer un presupuesto sin contemplar los puntos medulares que se señalan en el Plan Nacional, pues los resultados obtenidos serían contrarios a las metas establecidas y es por eso que sorprende un gasto tan grande en la administración actual en materia político-electoral cuando áreas económicas, sociales y financieras son relegadas a un segundo plano y cuando no se tiene la intención de abandonar la dependencia casi absoluta de una sola fuente de ingresos como los petroleros, que en el presente demuestra ya dificultades incorregibles.

1.2.3 Código Fiscal de La Federación y leyes reglamentarias de los tributos (LISR LIVA LIEPS).

Como se ha planteado anteriormente, los ingresos tributarios tienen un significado especial dentro de las finanzas públicas, pues son la fuente de ingresos más grande que tiene el Estado y en ausencia de los ingresos petroleros serían una fuente aún más importante, que se ve afectada en razón a la tendencia a ser utilizada para solventar la deficiencia de otros medios.

El Código Fiscal De La Federación (CFF) es la ley general en relación a la materia fiscal y aunque no aborda ninguno de los impuestos de forma particular, establece las bases generales que deben seguirse para su determinación, requerimiento y exigibilidad, así como la forma de conducirse de las autoridades tributarias.

En su artículo 6° el CFF establece que las contribuciones se causan conforme se realizan los hechos generadores, es decir la conducta exacta que genera una obligación fiscal y deberán determinarse por los particulares de acuerdo con las disposiciones vigentes en el momento de su causación y pagarse en el plazo previsto por sus respectivas disposiciones.

En el caso de que no se pague dentro del plazo establecido, las obligaciones serán determinadas por la autoridad fiscal y estas deberán ser garantizadas dentro del término del artículo 65 del CFF, por lo que si se satisface ésta obligación el proceso llega a su fin, pero en el caso de no pagarse, ni garantizarse su cumplimiento, la autoridad está facultada para aplicar el *procedimiento administrativo de ejecución*. Este procedimiento se desarrolla con la presunción de su legalidad y legitimidad, lo que genera controversias con respecto a su naturaleza, pues algunas corrientes alegan que se violan los derechos consagrados en los artículos constitucionales 14 y 16 sobre seguridad jurídica, y el agotamiento de un juicio previo antes de la privación de cualquier derecho del particular. La corriente contraria se apoya por su parte, en la naturaleza del crédito fiscal, que corresponde a una necesidad de carácter público y que enfrenta el interés privado al interés público, prevaleciendo éste

último, así que incluso el embargo efectuado para garantizar la satisfacción del crédito y el remate para su liquidación, no contravienen las disposiciones constitucionales.

Existen medios de defensa previos al procedimiento administrativo de ejecución, e incluso se puede recurrir a un litigio mediante garantía, que asegure el interés público del crédito fiscal, pero el hecho de que la autoridad fiscal facultada por el ejecutivo, condone o cancele créditos fiscales de forma injustificada, también está en contra del interés público. En el periodo julio 2015 – julio 2016, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) canceló 58 150 millones de pesos. En total, 9 110 personas físicas fueron beneficiadas con un monto total acumulado de 6 511.83 millones de pesos; y 5 865 personas morales por un monto total de 51 638.32 millones de pesos.¹⁷ Este tipo de prácticas también deben ser eficientemente eliminadas, pues dentro de un marco nacional de reducción del presupuesto, el hecho de que se deje de recaudar tributos a ciertos contribuyentes, solo aumenta la carga a los restantes, en su mayoría los pequeños, y asalariados, que no cuentan generalmente con una defensa fiscal adecuada.

La Ley Del Impuesto Sobre La Renta es la ley que regula el impuesto más importante del Estado, este impuesto se contempla en casi todos los países del mundo, aunque con un nombre diferente. Se trata del impuesto que grava la riqueza producida por las personas después de las deducciones autorizadas y en México contempla tasas de acuerdo a la Ley del Impuesto a 2016 para personas físicas de 0% hasta 35% y para personas morales un 30% de forma homogénea que se entera en concepto de pagos provisionales cada mes, y de forma general anual.

La tasa para personas físicas se aplica de acuerdo a la base gravable, es decir la parte de la ganancia que queda después de aplicar todas las deducciones

¹⁷ Vid. FUNDAR, *Informe Privilegios Fiscales*, Fundar centro de análisis e investigación, en consultado en línea septiembre 20 2016 14:22 en: <http://privilegiosfiscales.fundar.org.mx/adeudos-cancelados/>

autorizadas a los ingresos netos. La siguiente tabla se encuentra en el artículo 152 y contiene las tasas a considerar:

Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	% de aplicación excedente al límite inferior
0.01	5,952.84	0.00	1.92%
5,952.85	50,524.92	114.29	8.40%
50,524.93	88,798.04	2,966.91	10.88%
88,793.05	103,218.00	7,130.49	16.00%
103,218.01	123,580.20	9,438.47	17.92%
123,580.21	249,243.48	13,087.37	21.36%
249,243.49	392,841.96	39,929.05	23.52%
392,841.97	750,000.00	73,703.41	30.00%
750.000.01	1,000,000.00	180,850.82	32.00%
1,000,000.01	3,000,000.00	260,850.81	34.00%
3,000,000.01	En adelante	940,850.81	35.00%

Tabla 1.4 Ley Del Impuesto Sobre la Renta 2016. Artículo 152

En la tabla anterior se observa un incremento considerable en la tarifa y la tasa en los montos de más de 5,952, de 88,793.05 y de 249,243.49 donde los aumentos son de más de 5% respecto de la base anterior, parecen dispares en relación al aumento general de cerca del 2%, y especialmente los ingresos de más de 5,952.85 con una tasa de 8.4% que parece excesivo tomando en cuenta que la siguiente base comienza en un mínimo de casi 10 veces la cifra anterior.

Además, las cuotas fijas también parecen estar establecidas de forma arbitraria, y se integran además por una tasa porcentual, el hecho de tener una cuota fija independiente parece una carga innecesaria, pues para la mayoría de los límites es excesiva, significando en muchos casos de un 5% a un 20% adicional.

El Impuesto al Valor Agregado (IVA), por su parte es el segundo impuesto más importante, con un ingreso de poco más de 741 millones en 2015.¹⁸ Se trata de un impuesto al consumo, existente en la mayoría de los países de una forma u

¹⁸ Vid. Tabla 1.3

otra, que grava la actividad de comprar dentro del territorio a una tasa de 16% homologada en la república mexicana.

El IVA es un impuesto regresivo, por su propia naturaleza, significa una carga mayor proporcionalmente para personas con menor ingreso que para aquellas que tienen un ingreso superior, debido a que las personas con menor ingreso, utilizan la mayor parte de éste a gastos en consumo para satisfacer sus necesidades básicas y algunas otras, a diferencia de los que tienen un mayor ingreso, que utilizan básicamente la misma cantidad de dinero para satisfacer sus necesidades, pero al ser sus ingresos mayores, proporcionalmente el impuesto es menos gravoso. Esto causa controversia y plantea incluso la necesidad de eliminar el impuesto en las corrientes más radicales, pero como se nota en la Ley de Ingresos, el IVA representa la fuente más grande de recursos tributarios después del ISR (Impuesto Sobre la Renta), por lo que financieramente no es viable eliminarlo y por el contrario, se busca aumentar la recaudación generada por el mismo en la presente administración, en razón de su efectividad al gravar tanto a personas que cumplen con sus obligaciones fiscales como a quienes evaden al fisco en general, tomando en cuenta que este impuesto por ley debe ser considerado dentro del precio de venta de las mercancías, trasladándolo a quien las consume independientemente de su estatus como contribuyente.

Por último, dentro de los principales impuestos se encuentra el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), como un impuesto más al consumo, pero en éste caso se aplica a productos específicos y no de forma general, en tasas que rondan incluso el 100% del precio del producto y que se incluye de la misma forma que el IVA, en el precio, pero en éste caso no tiene que ser desglosado dentro de la factura.

El IEPS es otro impuesto regresivo que grava proporcionalmente más a los consumidores con menores ingresos, pero también tiene un carácter extra-fiscal, es decir, su justificación va más allá de la obtención de recursos, utilizándose como medio de persuasión para que las personas dejen de

consumir productos nocivos para su salud o para el ambiente como es el caso de las bebidas azucaradas, las bebidas alcohólicas, los tabacos, los pesticidas, los alimentos con alta densidad calórica entre otros. A pesar de esta justificación, también es cierto que los productos gravados tienen una demanda inelástica, es decir su precio afecta muy poco en la demanda de los mismos, por lo que se puede cuestionar el carácter de éste tributo, aunque no se puede negar los buenos resultados obtenidos desde su ampliación en el periodo de 2014 pasando de 78.5 millones en 2013 a 124.4 millones en 2014,¹⁹ sin contar el concepto de gasolinas y diésel, ya que durante años el IPES fungió como subsidio de estos productos presentando resultados negativos, situación que se tratará específicamente más adelante.

Actualmente existen además otros conceptos tributarios como el de Automóviles nuevos y al comercio exterior, pero que, por representar ingresos considerablemente inferiores a los tres anteriormente mencionados, no serán tratados extensamente. En cuanto al Impuesto por la Actividad de Exploración y Extracción de Hidrocarburos de reciente creación y el Impuesto a los rendimientos Petroleros serán abordados por su naturaleza, dentro de otro apartado.

1.2.4 Marco legal en relación a explotación petrolera e Hidrocarburos.

El marco legal contemporáneo en materia de hidrocarburos se compone constitucionalmente por el artículo 25 párrafo quinto "...Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución...", por el Artículo 28 párrafo cuarto: "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva

¹⁹ Vid. SHCP *Ingresos Presupuestarios del Gobierno Federal, Petroleros y No petroleros Comparativo tres años, (2013-2015), Millones de pesos*, SHCP 2016, en línea septiembre 10 2016 15:48 en: http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx

en las siguientes áreas estratégicas: ... la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión...” y más importante el artículo 27 que trata de la propiedad directa de los recursos petroleros en su párrafo séptimo que a la letra reza: “Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones.” Sin embargo, a partir de la reforma constitucional el texto continúa: “Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.” Por lo que constitucionalmente la propiedad de dichos recursos continúa en manos del Estado y no está siendo *privatizada* en toda la extensión de la palabra, pero abre la puerta para la inversión privada directa en procesos de la producción que antes eran inaccesibles por estar reservados a Petróleos Mexicanos como industria Estatal.

Cabe mencionar que los tres artículos anteriores sufrieron modificaciones derivadas de la reforma energética impulsada en el año de 2013, dichas modificaciones serán analizadas posteriormente, comparando el texto antiguo con el presente y las consecuencias que dichas modificaciones implican.

A partir de la reforma se abroga la *Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional* en el ramo del petróleo y se expide la *Ley de Hidrocarburos* como la ley que regulará la materia petrolera, además de reformar disposiciones en la

Ley de Inversión Extranjera para permitir la inversión en sectores de la industria que antes se encontraban restringidos.

La Ley de Hidrocarburos tiene por objeto regular la exploración y extracción de hidrocarburos, el tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, transporte y almacenamiento del petróleo; el procesamiento, transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y venta al público de gas natural; el transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio de petrolíferos, y el transporte y almacenamiento que se encuentre vinculado a ductos de petroquímicos. Pero a diferencia de la Ley Reglamentaria anterior, permite la participación de la industria privada en procesos de extracción y refinación.

Se expide también una nueva *Ley de Petróleos Mexicanos* en el 2014 que reemplaza a la ley homóloga anterior, como lo indica su artículo tercero “Petróleos Mexicanos se sujetará a lo dispuesto en la presente Ley, su Reglamento y las disposiciones que deriven de los mismos. El derecho mercantil y civil serán supletorios.” Es decir, ésta ley está especializada en la estructura y funcionamiento de Pemex como empresa estatal.

La modificación más importante a la legislación es la que se refiere a la contratación con terceros personas privadas como lo señala su artículo 7° “Para cumplir con su objeto, Petróleos Mexicanos podrá celebrar con el Gobierno Federal y con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios, contratos, suscribir títulos de crédito y otorgar todo tipo de garantías, manteniendo el Estado Mexicano en exclusiva la propiedad sobre los hidrocarburos que se encuentren en el subsuelo, con sujeción a las disposiciones legales aplicables. Petróleos Mexicanos estará facultado para realizar las operaciones relacionadas directa o indirectamente con su objeto. Los contratos y, en general, todos los actos jurídicos que celebre Petróleos Mexicanos para el cumplimiento de su objeto podrán incluir cualquiera de los términos permitidos por la legislación mercantil y común y deberán cumplir con la regulación aplicable en las materias que corresponda.” De ésta forma se

permite la colaboración entre Pemex y empresas particulares para la producción de hidrocarburos, sin que esto signifique ya una contravención a la ley reglamentaria o a la constitución.

Si las modificaciones anteriores, así como la implementación de nuevas leyes reglamentarias son un avance o retroceso dentro del sector energético y la economía general del país, es debatible, pues si bien en un primer vistazo parece ser que la tendencia es privatizar a dicha industria, también es cierto que Pemex no se encontraba ni cerca de estar en una situación óptima, y la competencia o colaboración económica pueden ser un incentivo para la industria, que como se estudiará posteriormente se encontraba en decadencia. Un análisis de ésta situación solo puede hacerse observando los resultados que arroje a lo largo de un periodo considerable de tiempo y serían materia también de un estudio exhaustivo, por lo que no se planteará en el presente trabajo una postura a favor o en contra y se limitará a ofrecer el marco contemporáneo de forma objetiva con la situación y la legislación vigente.

1.3 FISCALIZACIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.

La fiscalización se define en la *LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN* artículo 2° fracción XI de la siguiente forma: “Fiscalización superior: Facultad ejercida por la Auditoría Superior de la Federación, para la revisión de la Cuenta Pública, incluyendo el Informe de Avance de Gestión Financiera, a cargo de la Cámara” Jorge Manjarrez Rivera, comenta “el término fiscalización abarca además de la comprobación de la legalidad de los actos públicos, su eficiencia, eficacia, el cumplimiento de los programas de gobierno y recientemente, el fincamiento de responsabilidades.”²⁰ Para Guillermo Cabanellas la fiscalización es la “inspección a personas, entidades o actividades para comprobar si pagan impuestos o examinar, controlar o criticar las acciones de otros.”²¹ Así tenemos que la fiscalización es un ejercicio de

²⁰ MANJARREZ RIVERA, Jorge, *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016 p. 57

²¹ BACH, Juan René, *Enciclopedia Omeba de contabilidad finanzas-economía, y dirección de empresas*, Omeba, 5ª edición, tomo I, Argentina 1975, p. 206.

evaluación y de control de la actuación de las autoridades administrativas, como de otras autoridades e incluso de particulares que hagan uso de recursos públicos, para eliminar prácticas de corrupción o desvíos y mantener a los funcionarios dentro del marco legislativo.

Dentro de la materia de fiscalización federal la ley más importante es la *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, que de acuerdo a su artículo 1° tiene por objeto la revisión y fiscalización de la cuenta pública, la investigación de situaciones irregulares que se denuncien en términos de la propia ley, la aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, y el destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la federación.

1.3.1 Deficiencia en la administración de recursos a nivel federal y estatal.

Dentro de los problemas propios que puede presentar la administración pública, se encuentra la deficiencia de aplicar los recursos para la satisfacción de necesidades sociales, es decir la incompetencia de las autoridades de cualquier orden para cumplir con las obligaciones que le son impuestas, y puede deberse a la falta de recursos para cumplir su tarea, el desvío de recursos en áreas poco importantes o que no tienen un carácter de urgencia como otras que reciben mayor atención, el malgasto de recursos por contratación excesiva de nómina o por gastos innecesarios y finalmente la corrupción, que dentro de nuestro país se da en forma generalizada, donde la confianza en las instituciones y los gobernantes es casi nula, y en la mayoría de los casos justificada.

La cuenta pública es el documento principal en el que se basa el acto de fiscalización en el ámbito federal, atendiendo al artículo 2 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación: “La fiscalización de la Cuenta Pública comprende: I. La fiscalización de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y demás disposiciones legales aplicables, en cuanto a los ingresos y gastos públicos, así como la deuda

pública, incluyendo la revisión del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables, y II. La práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales.” Por lo que éste documento cobra una importancia trascendental en la rendición de cuentas, que denota el cumplimiento o incumplimiento del presupuesto de egresos y verifica los datos de la ley de ingresos.

De los datos arrojados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) como órgano encargado de la fiscalización federal, en cuanto a su revisión de la cuenta pública de 2001 a 2014 destacan las siguientes instituciones con el mayor índice económico total de recuperaciones derivadas de éste ejercicio de supervisión:

INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO con \$ 10,856.40 millones

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO con \$ 5,003.70 millones

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES con \$ 4,759.80 millones

PETRÓLEOS MEXICANOS Y SUBSIDIARIAS con \$ 3,344.20 millones

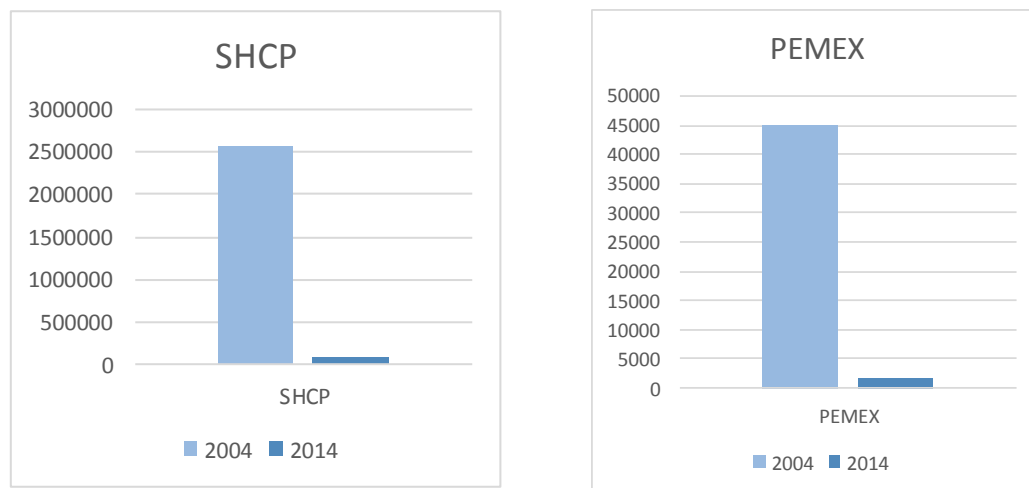
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA con \$ 2,499.90 millones²²

Cabe destacar que entre el Poder Judicial y Legislativo se recuperaron 311.7 y 135.6 millones respectivamente, lo que indica que tan solo el SAT supera a ambos poderes por más de 2,000 millones y la Secretaría de Hacienda por más de 4,000 millones, y preocupa que dos de los 5 montos más altos sean de las entidades encargadas de la obtención y administración de los ingresos tributarios, por lo que justifica la mentalidad general de que las contribuciones pagadas al fisco no son utilizadas para los fines sociales a los que deberían ser destinados.

²² Vid. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Informe de las recuperaciones derivadas de la fiscalización superior de las cuentas públicas 2001 a 2014 (Millones de Pesos)*, ASF, 2016, p. 1

Por su parte PEMEX supera por casi 3 mil millones las recuperaciones en relación a los dos poderes antes mencionados, y es igual de preocupante que uno de los pilares financieros del estado mexicano se encuentre en tal situación de acuerdo a sus cuentas, pues como se analizará posteriormente, PEMEX no se encuentra en una situación estable en forma general y los recursos desviados no sobran de ninguna forma dentro de su presupuesto.

La ASF juega un papel fundamental en el área de fiscalización como se observa de las cifras anteriores, además sus acciones no solo se traducen en recuperación de recursos, sino que persuaden en la actuación de las instituciones, observándose una reducción en los montos desviados que la auditoría ha detectado en las cuentas, por ejemplo: la SHCP que en el año 2004 tenía un importe de \$2,550,731.8 (miles de pesos)²³ en 2014 era solo de \$821.5 (miles de pesos)²⁴ en cuanto a PEMEX en 2005 tuvo un índice de \$45,144.6 (miles de pesos)²⁵ y para 2014 fue de \$196.9 (miles de pesos).²⁶ Estos datos se comparan mejor en la siguiente gráfica que demuestra la amplia reducción:



Gráfica 1.1 Elaboración Propia con datos de la Auditoría Superior de la Federación

²³ Vid. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Recuperaciones obtenidas en la fiscalización superior de las cuentas públicas 2001-2014*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Miles de Pesos)

²⁴ Vid. Ídem

²⁵ Vid. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Recuperaciones obtenidas en la fiscalización superior de las cuentas públicas 2001-2014*, Petróleos Mexicanos (Miles de Pesos)

²⁶ Vid. Ídem

Lo anterior refleja que progresivamente las instituciones han mejorado su actuación en cuanto a la aplicación de recursos públicos, debido en gran medida a estar sujetos a revisiones constantes y efectivas. Aún no se erradican las malas prácticas por completo, y solamente se muestran las cuentas que la auditoría a detectado oportunamente sin contar los desvíos que se realicen y hayan pasado desapercibidos, pero se nota la importancia de la fiscalización y los avances que ésta produce en la materia.

Otro de los problemas presentes dentro de la administración, es la excesiva centralización de funciones y la dependencia de las entidades ante la federación, es decir, el Poder Ejecutivo Federal concentra las funciones financieras de la nación de forma casi exclusiva, relegando a los Estados como unidades soberanas a un plano secundario, donde se limitan a seguir directrices de la federación y a participar de sus programas y recursos, sin procurar el ámbito interno, donde una participación mayor se traduciría en resultados mejores para la población local y en consecuencia para el País como república federal.

En el ámbito tributario el ejemplo más claro es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en el cual participan actualmente todas las entidades federativas incluida la Ciudad de México. Éste sistema tiene su origen en la Ley de Coordinación Fiscal y se establecen el conjunto de disposiciones y órganos que regulan la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas, con la finalidad de armonizar el sistema tributario mediante la colaboración intergubernamental, además se establecen y distribuyen las participaciones que correspondan a las haciendas públicas estatales de los ingresos federales.

El sistema consiste en que la Federación y los Estados pueden firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales, los Estados se comprometen a limitar sus facultades en materia tributaria a cambio de obtener una participación de los ingresos federales, esto convierte al ISR y el IVA en impuestos exclusivos de carácter federal, aunque la constitución no los establece como reservados a la federación, por lo que el gobierno federal

controla alrededor de 80% de los ingresos totales en materia fiscal, lo que se traduce en una dependencia financiera alta de los Estados y Municipios a la Federación.

El sistema propicia la comodidad dentro de la administración Estatal, que evita impulsar políticas tributarias en relación a las ventajas y carencias con que cuenta cada entidad, homologando las obligaciones tributarias casi en su totalidad en todas las entidades, lo que evita el aprovechamiento de sectores estratégicos e incluso la competencia dentro de las entidades por ofrecer a sus ciudadanos ventajas en materia fiscal, además la ley establece participaciones municipales en función de su desarrollo y población lo que ocasiona una distribución inequitativa de recursos, aquellos Municipios que por sus características necesitarían mayor apoyo para desarrollarse son los que reciben menos recursos por contar con una población reducida o carecer de infraestructura.

1.3.2 Autonomía limitada de la Auditoría Superior de la Federación.

De acuerdo con la definición que la propia Auditoría Superior de la Federación (ASF) aporta a través de su portal en internet, se establece que “La ASF es un órgano especializado de la Cámara de Diputados que cuenta con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, resoluciones y manejo de los recursos presupuestales que le son asignados. Su actuación se rige por un conjunto de disposiciones jurídicas, técnicas y éticas.”²⁷

Su función principal es llevar a cabo las auditorías programadas e integrarlas en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. Este Informe es entregado a la Cámara de Diputados antes del día 20 de febrero de cada año, a través de la Comisión de Vigilancia de la ASF.

²⁷ AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Definición*, consultado en línea agosto 17 2016 20:57 en:
http://www.asf.gob.mx/Publication/23_Marco_de_Actuacion

Los principales ordenamientos jurídicos que regulan a ésta entidad son: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, convirtiéndolo en el órgano fiscalizador por excelencia, sin embargo, como la propia constitución lo contempla, es un órgano de la Cámara de Diputados y su autonomía no es plena, si bien a lo largo de su existencia se han dado avances importantes en este sentido lo cierto es que una institución de tal naturaleza debería gozar de autonomía plena.

Javier Mellano Jiménez dice sobre la Auditoría Superior: “La autonomía técnica y de gestión que el texto constitucional ha señalado para la Auditoría Superior de la Federación, no es suficiente para garantizar una plena independencia efectiva, de la función de fiscalización superior, ni un instrumento transparente de rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos públicos”²⁸ además señala la necesidad de transformar a la Auditoría en un Organismo Autónomo Constitucional, por tratarse la función de fiscalización de una de las más importantes en materia de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción que es necesaria en el país y que cuesta dinero al Estado día a día.

La función de la ASF es fiscalizar de manera externa, el uso de los recursos públicos federales en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, los Estados y Municipios, y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, administrado o ejercido recursos públicos federales. En este orden de ideas, el hecho de que se trate de un organismo subordinado contrasta con su naturaleza e impide por cuestiones de presión política que cumpla adecuadamente con su cometido, con la legislación existente la auditoría está limitada a los principios de anualidad y posteridad por lo que no puede intervenir o revisar el gasto de los recursos sino hasta el año siguiente de que fueron efectuados, incluso si se conoce de antemano alguna irregularidad. Si bien se pueden denunciar a través de otros mecanismos como las contralorías internas

²⁸ MELLADO JIMÉNEZ, Javier, Artículo “La Auditoría Superior de la Federación como organismo autónomo”, revista AIDA opera prima de Derecho Administrativo, N° 10, 2011, p. 177

las irregularidades cometidas dentro de las instituciones, también se limita el poder y el beneficio que pudiera ejercer esta institución en la materia.

Para lograr su autonomía plena, la ASF tendría que transformarse mediante reforma constitucional en un *Organismo Constitucional Autónomo* (OCA), entendidos como “aquéllos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado”²⁹ es decir organismos que no se subordinan a uno de los poderes tradicionales, sino que se basan en los principios propios que la constitución les otorga para el desarrollo de un Estado moderno y más transparente.

Las principales ventajas de convertirse en un OCA, sería en primer lugar el hecho de que el Auditor Superior no sea designado por la Cámara de Diputados, que ejerce un control innecesario en la dirección del órgano, vigilará adecuadamente a todos los poderes del estado, incluyendo al Legislativo sin que recaiga en él ninguna clase de presión, y se convertiría en un ejemplo de transparencia y de servicio a la sociedad y no a los entes políticos.

La ASF o cualquier otra entidad que tenga como propósito general la rendición de cuentas, transparencia y adecuado manejo de recursos públicos, debe estar separada siempre de cualquier presión de grupos políticos, económicos, comerciales, mediáticos y solo responder ante la ley, la transparencia y la rendición de cuentas, apegándose a los marcos normativos, tanto al aplicarlos a los organismos que tengan a bien supervisar, como dentro de sí misma.

1.3.3 Percepción de corrupción y ética en la administración.

La corrupción es otro de los problemas importantes dentro de las finanzas públicas, no solo como una cuestión ética y de responsabilidad, sino como una verdadera influencia negativa que se traduce en el ámbito económico en una lesión a los intereses e ingresos del Estado. La corrupción se define como el

²⁹ CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. UNAM, México, 1996. p. 244

abuso del poder público para beneficio privado³⁰, es decir, el ejercicio de la influencia como servidor público para obtener un beneficio personal de cualquier índole.

De acuerdo con el índice de percepción de corrupción 2015 de la organización no gubernamental *Transparencia Internacional*, México se sitúa en el lugar 95 de 167 países con una calificación de 35 en una escala de 0 a 100 donde el 0 equivale a *muy alta corrupción* y el 100 a *sin corrupción*³¹, recibiendo una calificación más alta que países como Taiwán, o Arabia Saudita, entre otros que no destacan a nivel internacional por ser transparentes. El país ha obtenido la misma calificación en 2014 y una calificación de 34 en 2013 y 2012, por lo que, desde el inicio de ésta administración la percepción de corrupción no se ha visto modificada. El índice está basado en fuentes de datos de instituciones independientes, que se especializan en análisis sobre gobernabilidad y entorno de negocios, por lo que deja de lado cifras oficiales que pudieran ser fácilmente alteradas por el país en cuestión.

Por su parte el Banco Mundial, dota a México con una calificación de 39 (sobre 100) en sus indicadores de control de la corrupción y lo coloca en el lugar 127,³² de nuevo como uno de los países más corruptos. Siendo México el peor calificado de los Estados miembros de la OCDE³³ incluidos países como Grecia y Turquía.

Los escándalos de corrupción dentro de nuestro país en los últimos años han sido bastantes, pasando por las esferas de poder más altas, como Presidentes Municipales, Gobernadores, Secretarios de Estado e incluso la Presidencia de la República. Sin entrar en detalles sobre estos hechos que merecerían un estudio propio, lo cierto es que la corrupción es un problema general que no se

³⁰ Vid. TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, Definición de Corrupción, en línea agosto 18 2016 20:35 en: <http://www.transparency.org/what-is-corruption/#define>

³¹ Vid. TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, Índice de Percepción de la Corrupción, 2015, consultado en línea agosto 18 2016 20:42 en: <http://www.transparency.org/cpi2015>

³² Vid. BANCO MUNDIAL, Worldwide Governance Indicators: Control of Corruption, 2013, consultado en línea agosto 22 2016 18:32 en <http://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators>

³³ Vid. TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, Índice de Percepción de la Corrupción, Op. Cit.

puede negar y que no sólo repercute en la imagen que tiene la población y la confianza en las instituciones, sino que además presenta una lesión financiera.

Los impactos económicos de la corrupción son principalmente en inversión: hasta 5% menor en países con mayor corrupción, en productividad: el incremento de un punto en la calificación en el IPC (de 3.5 a 4.5) podría aumentar la productividad de capital en 2% y en ingreso de las empresas: una pérdida de 5% de las ventas.³⁴ Por su parte en relación con el Producto interno bruto, el Banco Mundial y el Banco de México estima una afectación de 9%³⁵. Las cifras anteriores reflejan el desarrollo que podría significar para el país un ajuste cultural y un combate efectivo al problema de corrupción y falta de ética en la administración.

Hay que señalar que los impactos de la corrupción no se limitan al costo económico, existe también un costo ambiental, en donde las licencias y permisos para explotación de recursos se otorgan sin las consideraciones legales adecuadas, menoscabando el ecosistema y causando en la mayoría de los casos daños irreparables al medio ambiente, así como el costo social, donde el desvío de recursos repercute en pérdida de programas sociales o servicios, que proveen a la población de una calidad de vida superior, privándola de oportunidades de crecimiento y desarrollo integro.

La corrupción no se limita tampoco a funcionarios públicos, se trata de un problema generalizado, donde la muestra más clara es la informalidad cotidiana de los pequeños negocios en el país, negocios que en la mayoría de los casos no sólo no pagan sus contribuciones de acuerdo a la ley, sino que además consumen servicios como electricidad y suministro de agua sin contraprestación. Este tipo de negocios incrementa la carga tributaria del sector formal del país, que rápidamente se ve abrumado por llevar el peso de sus

³⁴ Vid. AMPARO CASAR, María, México: Anatomía de la Corrupción, IMCO y CIDE, México, 2015, p. 42

³⁵ Vid. MEANA Sergio, *Corrupción representa 9% del PIB: Banco Mundial*, El Financiero, Fecha de: 05.11.2015 consultado en línea en agosto 22 2016 19:32 en: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/corrupcion-representa-del-pib-banco-mundial.html>

contribuciones y de aquellas que se le cargan por no obtenerlas de las actividades del sector informal.

La informalidad, ya sea ambulante o fija, debe ser combatida efectivamente por el Servicio de Administración Tributaria que de acuerdo a sus datos revela un aumento del padrón de contribuyentes del sector formal gracias a campañas publicitarias que demuestran los beneficios de pertenecer al sector formal, aumentándolo de 37.3 millones en 2012 a 48.5 millones en 2015, un aumento de poco más de 10 millones, que es un avance considerable en tan solo tres años, en su mayoría debido a la creación de *Régimen de Incorporación Fiscal* que en su base contiene a 4.41 millones de contribuyentes, pero que aunque integra a muchas personas al sector formal, no ha dado los resultados requeridos en recaudación. A pesar de la inclusión de personas al régimen formal según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) la población económicamente activa ocupada a finales de 2015 eran 51.5 millones³⁶, contando únicamente personas físicas, sin contar con entidades económicas de otra índole, lo que supone 3 millones más de potenciales contribuyentes tan sólo como personas físicas que no se encuentran dentro del padrón del SAT, además de 2.2 millones de personas económicamente activas desocupadas.

Los esfuerzos del SAT en materia de evasión se han concentrado en el ámbito de comercio exterior, ejerciendo sus facultades de comprobación en puertos y aduanas, descuidando el ámbito interno, donde el contrabando no es la única fuente de comercio informal y donde hace falta una mayor atención y efectividad en la aplicación de la ley fiscal a los evasores, sin dejar de aplicar campañas a favor de la inclusión y la formalización.

³⁶ Vid. INEGI, "Fuerza laboral PEA", trimestral - 15 y más años - condición de disponibilidad - 2013-2016 - nacional, consultado en línea octubre 29 18:17 en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=25433&t=1>

CAPÍTULO 2. IMPORTANCIA DEL PETRÓLEO EN LA ECONOMÍA MEXICANA

2.1 EL PETRÓLEO COMO PILAR DE LA ECONOMÍA MEXICANA.

El petróleo dentro de la economía mexicana ha tenido una importancia innegable y ampliamente reconocida, no se puede concebir la idea de la economía mexicana sin referirse a la industria de los hidrocarburos. Como se abordó en el capítulo anterior, la industria petrolera rivaliza con los ingresos tributarios en materia de finanzas públicas, dentro del mercado internacional México es el 4º productor de crudo a nivel mundial, mantiene la 11ª compañía integrada nivel mundial, ocupa el 11º lugar en reservas de crudo, el 15º en producción de gas y el 13º en capacidad de refinación³⁷ por lo tanto es pilar fundamental de las finanzas nacionales, incluso en la conciencia de quienes no están familiarizados con el área económica.

La relevancia de éste recurso viene dada históricamente desde el nacimiento de la propia industria y el país siempre se ha caracterizado a nivel internacional como uno de los productores más grandes de ésta materia prima, solventando las acciones del Estado desde épocas incluso anteriores a la revolución.

2.1.1 Importancia histórica de la Industria Petrolera en México.

La historia de la Industria petrolera mexicana desde la época de la revolución ya contaba con una importancia y magnitud significativas, “cuando el presidente Díaz renuncia a causa de la rebelión popular encabezada por Francisco I. Madero, la producción llegaba a más de 12 millones de barriles al año, ritmo vertiginoso que derivó en que la producción anual ascendiese a 193 millones de barriles en 1921”³⁸. Estas cifras son suficientes para marcar el grado de consolidación que ya tenía dicha industria en un país que apenas se dirigía a los 100 años de vida independiente.

³⁷ REDACCIÓN INDUSTRIA PETROLERA *Datos que debes saber acerca del petróleo y la Industria Petrolera*, Industria petrolera, México, 2016 consulta en línea 12 diciembre 2016 14:06 en: <http://www.industriapetroleramexicana.com/2012/03/datos-que-debes-saber-acerca-del-petroleo-y-la-industria-petrolera/>

³⁸ AGUILERA GÓMEZ, Manuel, *El petróleo mexicano conflicto, esperanza y frustración*, MAPorrúa y UNAM, primera edición, México, 2015, p.21

Dentro de la constitución de 1917 es donde se instaura por primera vez la propiedad de la nación de los recursos del subsuelo en el artículo 27, anteriormente se concebía la propiedad de los recursos de la tierra al propietario privado de ésta, independientemente de que fueran producto de la agricultura, las aguas y minerales contenidos dentro del territorio privado o el propio crudo del subsuelo. Este artículo constitucional fue duramente criticado por las empresas petroleras de la época, pues señalaba “Corresponde a la Nación el dominio directo de...el petróleo y todos los carburos de hidrogeno solidos líquidos o gaseosos... el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y solo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumplan con los requisitos que prevengan las leyes.” Aunque establecía los hidrocarburos como propiedad de la nación, aún contenía la posibilidad de concesionar la explotación y transmitir la propiedad de los recursos.

El siguiente cambio radical dentro de la materia en México fue la expropiación petrolera, derivada del incumplimiento de las empresas extranjeras de fallos emitidos por la Suprema Corte en favor de los trabajadores sindicalizados, además de la política impulsada por el presidente Lázaro Cárdenas contra los abusos y autoritarismo de dicha industria. El 18 de marzo de 1938 se anunció la determinación del gobierno federal de expropiar la infraestructura de las empresas petroleras extranjeras renuentes a acatar las determinaciones de la Suprema Corte, posteriormente las empresas restantes declararon en bancarrota y abandonaron el país o fueron desapareciendo paulatinamente, lo que dio un cambio de dirección a la industria petrolera transformándola en una actividad estatal.³⁹

De la misma forma que la industria se transformó, comenzaron a surgir problemas que entorpecerían la actividad, “La industria expropiada estaba

³⁹ Vid. Ibídem p. 34

materialmente desnuda. Sin transportes, sin refacciones ni materias primas para la refinación de gasolinas debido al boicot acordado por las firmas petroleras transnacionales”.⁴⁰ Además para impulsar la naciente industria, el sindicato de trabajadores petroleros de la república mexicana comenzó a hacerse cargo de la producción y administración de las instalaciones expropiadas en solidaridad con la determinación presidencial, pero esto derivó rápidamente en una influencia masiva del sindicato que pronto comenzó a exigir del gobierno federal derechos y concesiones que creían merecer, “la presencia sindical en los procesos de extracción, refinación y distribución alentó las expectativas de autogestión por parte de las dirigencias sindicales, al extremo de comenzar a reclamar al gobierno el control total de la administración de las empresas expropiadas”. De forma que la industria nacional del petróleo nació ya con serias dificultades, y problemas como la influencia sindical que prevalecen hasta el día de hoy.

El siguiente cambio importante se dio a partir de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo publicada en el diario oficial el 28 de noviembre de 1958 por el presidente Adolfo Ruiz Cortines que consolidó a PEMEX como monopolio estatal pues en su artículo 4 precisaba; La nación llevará a cabo la exploración y explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el artículo 3° por conducto de Petróleos Mexicanos... [y en su artículo 6°] Petróleos Mexicanos podrá celebrar contratos con personas físicas o morales contratos de obras y de prestación de servicios... Las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan serán siempre en efectivo y en ningún caso concederán, por los servicios que se presten o las obras que se ejecutan, porcentajes en los productos, ni participación en los resultados de los productos.”, ésta ley permitía que empresas privadas participaran de alguna forma en la industria pero restringía cualquier forma de propiedad o concesión de los hidrocarburos y reafirmaba la posición de PEMEX como empresa única en el ramo del petróleo.

⁴⁰ Ibídem p.39

En la actualidad, la industria petrolera no ha perdido importancia respecto a su participación en el presupuesto federal, pero si ha incrementado sus problemas progresivamente tanto administrativamente como en infraestructura, comenzando por la propia caída de precios dentro de una reforma energética incierta, acarreado los problemas de interferencia en la administración por parte del sindicato y de la SHCP.

De acuerdo con Manuel Aguilera Gómez: “En 1978, los pagos por concepto de regalías y derechos a la exportación de petróleo comenzaron a tornarse cruciales para las finanzas nacionales al representar alrededor de 40 por ciento de los ingresos federales”⁴¹. Desde entonces y hasta la fecha, PEMEX y en general la industria petrolera nacional ha tenido el carácter de recinto fiscal, es decir, se ha estado abusando de los vastos recursos petroleros para solventar las finanzas públicas en favor de la comodidad y los precios subsidiados, a costa de dejar de lado la recaudación tributaria y la eficiencia en la obtención de recursos por parte de la SHCP que prefería entrometerse en la administración de la empresa estatal que implementar medidas contra la evasión fiscal e incrementar la base de contribuyentes con políticas efectivas.

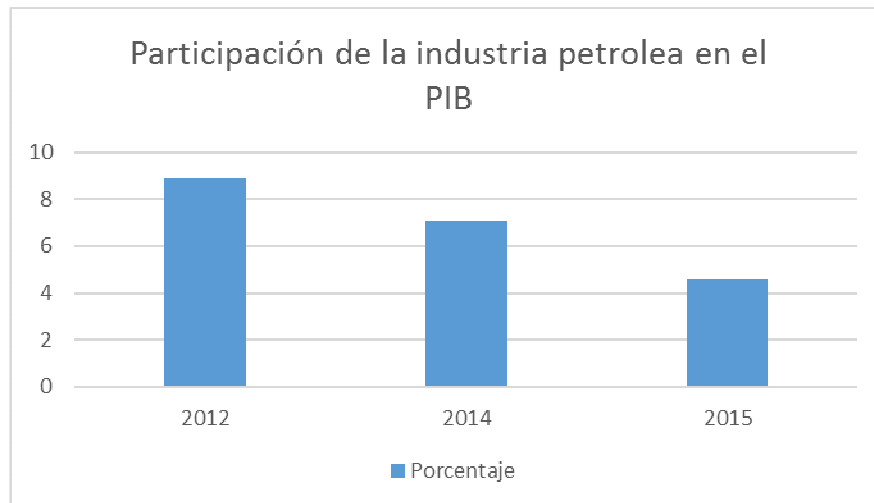
2.1.2 Contribución de los recursos energéticos al PIB y a las finanzas públicas.

En 2015 los ingresos petroleros representaron 4.6% del producto interno bruto del país, cifra por debajo del 8.9% de 2012 y del 7.1% de 2014,⁴² por lo que la economía nacional se aleja progresivamente de la industria petrolera. El abandono progresivo de la industria respecto al PIB puede verse afectado por la reforma energética planteado en 2013 al permitir la participación privada en distintos sectores de la cadena productiva, lo que impulsaría empresas y puestos de trabajo enfocados en ésta actividad, aún son inciertos los resultados de ésta reforma, pero en el contexto actual, la economía mexicana respecto a

⁴¹ *Ibíd*em p.84

⁴² Vid. SHCP, *Ingresos Presupuestarios del Sector Público- Porcentajes del PIB 2016*, SHCP Consultado en línea octubre 03 2016 16:58 en: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas

las fuentes de ingresos en el ámbito privado está mucho más diversificada que en el sector gubernamental. A continuación, se muestran gráficamente los datos antes mencionados donde se aprecia la disminución progresiva del porcentaje de participación:



Gráfica 2.1 Elaboración Propia con datos de la SHCP, Ingresos Presupuestarios del Sector Público- Porcentajes del PIB 2016

Del gráfico anterior se visualiza que la dependencia de la administración pública a la renta petrolera es todavía demasiado alta para ser sostenida y perjudica tanto a las finanzas federales como a la propia empresa estatal que hasta hace poco se encontraba muy controlada por la SHCP, y solo a partir de la reforma de 2013 con la modificación de la Ley de Petróleos Mexicanos de 2014 que señala en su artículo 3: “Petróleos Mexicanos se sujetará a lo dispuesto en la presente Ley, su Reglamento y las disposiciones que deriven de los mismos. El derecho mercantil y civil serán supletorios.” es cuando se trata de dar mayor libertad administrativa a la empresa.

Los ingresos petroleros en 2015 fueron de 414,424 millones de pesos mientras que los no petroleros en total fueron 2,765,646 millones, de los cuales los estrictamente no tributarios fueron 356,112 millones, cifra muy cercana a la de los ingresos petrolero, en contraste, en 2012 los petroleros representaron 923,285, millones los no petroleros 1,529,248 millones y los estrictamente no

tributarios 161,388 millones,⁴³ cifras muy discordantes, los ingresos petroleros en 2012 fueron más de un 60% de los tributarios mientras que en 2015 menos de un 20% y los no tributarios se incrementaron en más de un 100%. Lo anterior se traduce en un progresivo distanciamiento de esta fuente de ingresos, si bien la baja de precios afectó drásticamente a las finanzas públicas, también se denota un progreso en la recaudación de otras fuentes de ingresos pero que también significa un incremento sustancial en la materia tributaria, que de perpetuarse la tendencia a la baja, puede derivar en una sobre carga fiscal, sumado a que los ingresos del estado lejos de disminuir han aumentado de 2.45 billones de pesos a 3.18 billones y el gasto neto del sector público se incrementó de 3,92 billones de pesos a 4,89 billones, lo que demuestra aciertos en cuanto a la reestructura fiscal y desaciertos graves en los egresos del sector público.

Para el paquete económico 2017 en los *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2017* se contempla un precio de 42 dólares por barril de petróleo, valor garantizado con la estrategia de coberturas petroleras del Gobierno Federal para 2017 y una producción de 1,928 miles de barriles diarios, un nivel inferior en 202 mil respecto a 2016. En general respecto a ingresos petroleros, se estima una reducción de 15.7 por ciento en términos reales con respecto al monto aprobado en la Ley de Ingresos de 2016,⁴⁴ derivado de los precios bajos y los niveles de producción previstos que decrecen paulatinamente.

Por su parte, se espera un incremento de 9.7 por ciento real en los ingresos tributarios con respecto a lo aprobado para 2016 debido, fundamentalmente, a la mayor recaudación observada durante 2016 y a los efectos de la Reforma

⁴³ Vid. SHCP, *Ingresos Presupuestarios del Sector Público Pesos corrientes multianual (2013-2015)*, SHCP, 2016, consultadas en línea octubre 04 2016 20:13 en: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas

⁴⁴ Vid. SHCP, *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2017*, SHCP, México, 2016, p.9

Hacienda en materia del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y de los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS).

PEMEX fue durante mucho tiempo un refugio para las finanzas públicas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elevado progresivamente por años las contribuciones de esta empresa para lograr un equilibrio presupuestal y compensar la deficiencia en otras áreas, en 1992 los ingresos del sector eran 20.2% del total mientras que en 2012 eran el 39.4 y en 2015 a un mínimo no visto en 20 años de 19.8%.⁴⁵ Se nota una tendencia actual a la baja en cuanto a la dependencia de los recursos petroleros, pero que se da de modo forzado y no programado ante la situación actual y que no contempla aún los problemas estructurales y administrativos de la empresa, así como tampoco proporciona planes reales de acción, si bien las reformas fiscal y energética han tenido sus aciertos, su ambigüedad y los resultados completos todavía se esperan, la sobre carga fiscal también es un peligro en un marco donde el gasto gubernamental aumenta pero los precios continúan con la tendencia a la baja y que no debe pasarse por alto y transferir la carga financiera de un único rubro a otro sin asfixiar a los contribuyentes cautivos.

2.1.3 México y su papel como productor internacional.

México es uno de los países más importantes a nivel internacional en la actividad petrolera, PEMEX se encuentra en el 8° lugar de producción mundial de crudo,⁴⁶ por lo que esta actividad estratégica continúa siendo una de las más importantes, y su participación en el mercado internacional es amplia.

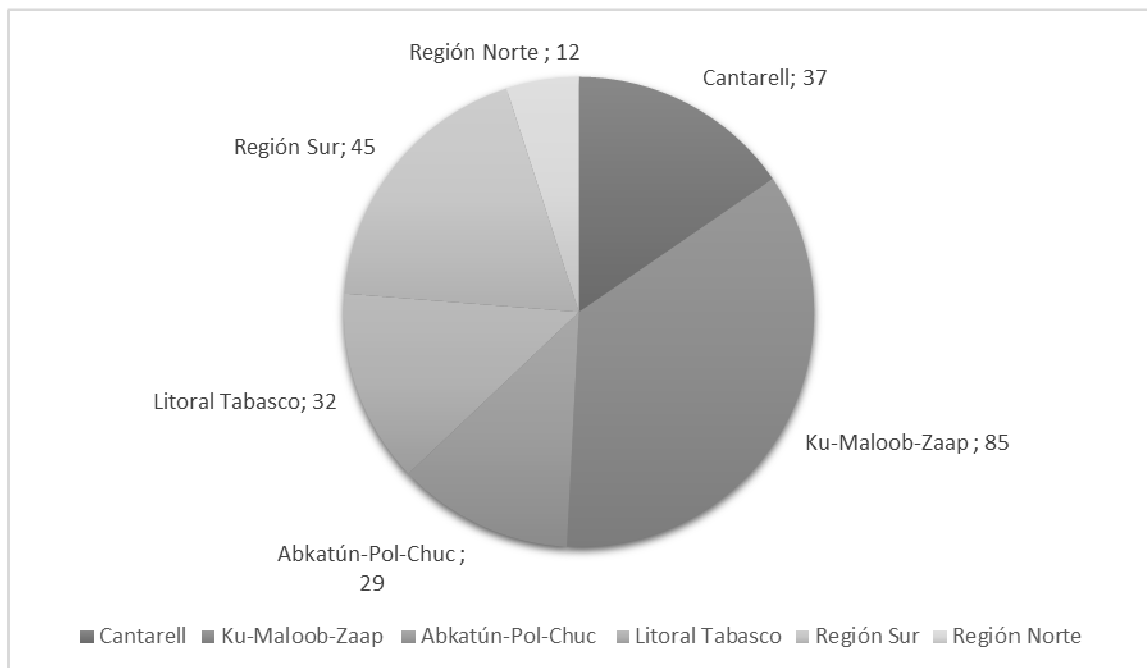
La Producción de crudo en 2015 fue de 2.27 millones de barriles de crudo diario, mientras que en 2014 fue de un 6.7% menos con 2.43 millones y en 2013 de 2.52, lo que demuestra una tendencia a la baja. En producción de gas natural fue de 6.40 mil millones de pies cúbicos diarios en 2015, 6.53 mil

⁴⁵ Vid. SHCP, *Ingresos Presupuestarios del Sector Público-Estructura porcentual (Flujos Acumulados) 2016*, consultado en línea octubre 3 2016 18:24 en: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas

⁴⁶ Vid. PEMEX, *PEMEX en cifras*, consultado en línea octubre 16 2016 19.12 en: <http://www.pemex.com/ri/herramientas/Paginas/cifras.aspx>

millones en 2014 y de 6.37 en 2013,⁴⁷ cifras más estables que las del crudo. En total en 2015 se tuvo una producción de 3.27 millones de barriles de crudo equivalente diario entre los dos conceptos.

A nivel de áreas de explotación y yacimientos México cuenta con 4 áreas estratégicas la Región Marina Noreste con una producción de 1,232 (miles de barriles diarios) en 2014 que cuenta con los yacimientos de Cantarell con 374.9 mbd y Ku-Maloob-Zaap con 856.7 mbd, la Región Marina Suroeste con los yacimientos de Abkatún-Pol-Chuc con 299.3 mbd y el Litoral Tabasco con 320.4, la Región Sur con 452.4 mbd, que cuenta con Cinco Presidentes 89.1 mbd, Bellota-Jujo 124.8 mbd, Macuspana-Muspac 77.0 mbd, Samaria-Luna 161.4 mbd y la Región Norte con 125.0 mbd, que contempla Burgos 5.0 mbd, Poza Rica-Altamira 59.8, Aceite Terciario del Golfo 48.8 y Veracruz 11.4. Dando un total general de 2 428.8 (miles de barriles diarios) en 2014,⁴⁸ para un mejor entendimiento se presenta la siguiente gráfica:



Gráfica 2.2 Elaboración propia con datos de PEMEX - Anuario Estadístico 2014

⁴⁷ Ídem

⁴⁸ Vid. PETRÓLEOS MEXICANOS, *Anuario Estadístico 2014*, PEMEX, 2015, México, p.18.

En cuanto a reservas al 1 de enero de 2015 se contaban con reservas probadas de crudo por 9,711.0 millones de barriles de petróleo crudo equivalente, probables por 6,764.5 millones y posibles por 9,349.7 millones para un total de 25,825.1 millones sumado a los 8 404.8 millones en concepto de gas seco y 3,174.9 de líquidos del gas para un total de 37 404.8 millones⁴⁹ en reservas de hidrocarburos.

México exportó en 2014 un promedio de 1.142 millones de barriles de petróleo crudo por día, siendo su principal destino Estados Unidos como lo ha sido tradicionalmente a lo largo de la historia con 792.3 mil barriles diarios, un volumen considerablemente mayor que el de los demás países y representando mas de la mitad del volumen total de exportaciones. Otros de los países a los que México exporta son: España con 162.6 mbd, India 80.5 mbd, Holanda 24.6 mbd, Canadá 20.5 mbd y China 13.9 mbd. Por su parte las exportaciones de productos derivados del petróleo en 2014 significaron 5,477.3 millones de dólares de los cuales 1,985.9 millones fueron por exportación de gasolinas, 3,342.3 por combustóleo y 25.0 por gas licuado⁵⁰ entre otros productos.

Los índices aún son altos en su totalidad de forma objetiva, pero disminuyen en comparación con los de 2013 de 1.188 millones de barriles de crudo por día en un 3.9%⁵¹ además los volúmenes de venta a Estados Unidos disminuyeron drásticamente en 2015 a 688 mil barriles de crudo por día⁵² y parece ser un comportamiento prolongado, por lo que se deben recurrir a planes que diversifiquen los mercados de exportación si se desea continuar con los niveles actuales o por el contrario disminuir la producción con sus respectivas consecuencias.

En el mercado interno el volumen total de ventas internas en cuanto a productos procesados derivados del petróleo en 2014 fue de 759,979.9 millones

⁴⁹ Vid. *Ibidem* p.15.

⁵⁰ Vid. *Ibidem* p.67.

⁵¹ Vid. *Ibidem* p.63.

⁵² Vid. U.S. Energy Information Administration, *U.S. Imports by Country of Origin*, consultado en línea octubre 16 2016 14:36 en:
https://www.eia.gov/dnav/pet/pet_move_impcus_a2_nus_epc0_im0_mbbbl_a.htm

de pesos del cual 428,398.8 millones fueron por concepto de gasolinas, 225,702.4 millones por diésel, 46,838.3 millones por combustóleo y 36,881.8 millones por querosenos.⁵³ Este es un valor mucho menor que el nivel de exportaciones, sin embargo en el marco actual las ventas internas pueden amortiguar el impacto de los precios en el extranjero eliminando los subsidios a los precios del consumidor y manteniendo precios de venta a un nivel similar al que se tenía antes de la caída de precios.

Las importaciones de productos petrolíferos en 2014 fueron equivalentes a 25,458.7 millones de dólares y por Gas natural seco 2,819.3 millones de dólares. No obstante, la balanza comercial exterior de hidrocarburos y sus derivados aún es positiva con exportaciones netas de 13,018.6 millones de dólares en 2014 presenta una tendencia a la baja del 35.7% respecto a 2013 donde las exportaciones netas alcanzaban un total de 20,251.5⁵⁴ millones de dólares. Además, tomando en cuenta que las exportaciones durante 2014 fueron de 41,464.7 millones de dólares y que las netas solo fueron de poco más de 13 mil millones se tiene un nivel de importaciones totales de 28,446.1 millones de dólares, lo que equivale a más de la mitad de las exportaciones, es decir, el país importa más de la mitad de valores de los que exporta, y si las tendencias continúan reduciéndose pronto la industria en su conjunto no será redituable.

2.1.4 El papel de PEMEX en la economía estatal.

Como se mencionó anteriormente la Ley de Petróleos Mexicanos de 2014 dota a PEMEX de autonomía en áreas administrativas de las que no disponía previamente, el artículo tercero de su ley indica: “Petróleos Mexicanos es una empresa productiva del Estado, de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y gozará de autonomía técnica, operativa y de gestión, conforme a lo dispuesto en la presente Ley.” Su transformación en *empresa productiva del Estado* significa que el dueño es el Estado mexicano, pero participa en el mercado como el resto de las empresas

⁵³ Vid. PETRÓLEOS MEXICANOS, Op. Cit., p.43.

⁵⁴ Vid. Ibídem p.58.

privadas. Tiene como objetivo generar valor económico pero las ganancias que se obtienen se entregan al estado mexicano y sirven en principio de igual manera para re-invertir en la propia empresa.

Dicha reforma planea reforzar a la empresa y separarla de la influencia política a la que actualmente está sujeta, de la misma forma aleja a la Secretaría de Hacienda de su gestión y de cualquier otra entidad política, sin embargo la influencia de otras entidades gubernamentales sigue presente, pues las decisiones se toman de acuerdo con el *consejo de administración* que como lo establece el artículo 15 de la ley se compone de: “El titular de la Secretaría de Energía, quien lo presidirá y tendrá voto de calidad y el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tres consejeros del Gobierno Federal designados por el Ejecutivo Federal, y cinco consejeros independientes, designados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República, quienes ejercerán sus funciones de tiempo parcial y no tendrán el carácter de servidores públicos.” Por lo que el control del Poder Ejecutivo no solo es obvio sino casi absoluto, los cinco consejeros *independientes* de la ley no tienen tal carácter aun cuando la ley los nombre de esa forma, pues inmediatamente después dice que serán designados por el Ejecutivo Federal, incluso si son ratificados por el Senado de la República y el hecho de no tener carácter de servidores públicos, invita aún más a servir a intereses privados o políticos ya que no serán sujetos de sanciones conforme a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas que entrarán en vigor en 2017 pero si gozarán de voto dentro de la empresa. Además, junto con los tres consejeros designados por el Ejecutivo Federal sin ratificación, de acuerdo con el artículo 16 podrán desempeñar otros empleos, cargos o comisiones públicos o privados, salvo aquellos que impliquen un conflicto de interés en términos del Reglamento, es decir que la ley no señala específicamente que cargos o comisiones implican un conflicto de interés, dejando este apartado a un reglamento fácilmente combatible en una situación de conflicto real.

Por lo que respecta a la ley anterior y el rumbo al que se dirige la empresa, si bien hay aciertos en cuanto a la intención de dotar de autonomía técnica y administrativa a la empresa para que como cualquier entidad mercantil pueda velar por sus intereses y subsistencia a futuro sin verse obligada a pagar deudas de carácter político ni a entregar cifras o resultados imposibles para justificar administraciones federales, no es el camino adecuado, y analizando solo un par de artículos de la ley sin entrar a un estudio minucioso, es más que suficiente para darse cuenta que los intereses privados y políticos continúan ahí y quizá en el nuevo marco legislativo, donde Pemex y sus funcionarios no están ligados a las leyes que regulan la actividad de los servidores públicos, sea un camino para la corrupción y los desvíos que ya han ocurrido a la largo de la historia de esta institución y que no se nota un esfuerzo real y bien planeado por combatir.

En cuanto a las cifras de la empresa, PEMEX es el 8° productor de crudo en el mundo, la 15ª compañía integrada a nivel mundial, la 15ª en capacidad de refinación, el 17° lugar en reservas de crudo y el 19° en producción de gas⁵⁵ por lo que ocupa un papel importante no solo en escala nacional si no en escala internacional.

El ingreso corriente de PEMEX en 2015 fue de 1,564,988 millones de pesos de los cuales el ingreso por venta de bienes y servicios externo fue de 344,153 millones y el interno de 1,136,275 excluyendo impuestos indirectos pagados. Los gastos de operación fueron e 196,658 millones de pesos y el balance fue de 1,039,165 millones.⁵⁶

El balance primario antes de impuestos fue de 732,852 millones y los impuestos, derechos y aprovechamientos pagados fueron de 807,548 millones lo que supone un balance primario negativo de 74,696 millones más los gastos no programables y pago de intereses arrojaron un balance financiero en 2015

⁵⁵ Vid. PEMEX, *PEMEX en cifras*, consultado online el 16 de octubre 2016 19.12 horas en: <http://www.pemex.com/ri/herramientas/Paginas/cifras.aspx>

⁵⁶ Vid. PEMEX, *Balance primario y balance financiero de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios (1993 a 2015)* consultado en línea 16 de octubre de 2016 22:28 en <http://www.pemex.com/ri/finanzas/Paginas/SeguimientoPresupuestal.aspx>

de menos 146,856 millones. El excesivo pago de impuestos es una constante en el desarrollo de la empresa, en 2014 se pagó por éste concepto 983,059 millones de pesos resultando en un balance negativo de 132,693 y en 2013 el pago fue de 1,017,920 millones con un balance negativo de 35,767 millones.⁵⁷

El balance negativo de PEMEX se da por primera vez en 2009 impulsado por la crisis económica de 2008, con un balance financiero de menos 32,069 millones que continuó incrementándose hasta la fecha. Como se ha señalado en otro apartado PEMEX se convirtió en un recinto fiscal dispuesto al sacrificio para solventar las finanzas públicas incluso a costa de su desarrollo, una de las intenciones de la reforma dentro de su legislación es abatir esta práctica, sin embargo las consecuencias obvias serían un desajuste en las finanzas federal que dentro del contexto actual se sumaría a la caída de los precios internacionales y dejaría a la administración con menos recursos, que solo podrán ser obtenidos a través de la actividad tributaria, además la renovada independencia de la empresa haría que los precios de los combustibles pudieran ser fijados de acuerdo a la ley de la oferta y la demanda sumado a los costos reales de producción que se traducirían en un probable incremento que no podría ser frenado por acciones del Poder Ejecutivo en principio.

2.2 CAÍDA DEL PRECIO DEL PETRÓLEO A NIVEL MUNDIAL.

La caída de precios del petróleo es un suceso acontecido en 2014, que continuo durante todo el 2015 y hasta la fecha de éste trabajo, impactó principalmente a las economías exportadoras de forma negativa y benefició a los grandes consumidores como China y Estados Unidos pasando el precio del barril de petróleo de más de 100 dólares (dependiendo del crudo de referencia) a rondar los 40 dólares por barril. En la siguiente tabla se observa como referencia el precio de la canasta de productos de la Organización de Países Exportadores de petróleo como referencia:

⁵⁷ Vid. Ídem

Precio del petróleo (canasta de referencia OPEP)

Año	Precio
2011,	107.46
2012,	109.45
2013,	105.87
2014,	96.29
2015,	49.49
2016,	38.51

Tabla 2.1 Elaboración propia con datos de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, 2016.

En esta situación están en contraste los países altamente consumidores, como China o Estados Unidos, quienes se benefician en gran medida de los precios bajos y países productores como Venezuela o México que se encuentran en graves problemas, principalmente en lo que respecta a sus finanzas públicas, pues el control de las empresas productoras y por lo tanto las pérdidas se encuentran en manos del gobierno y no de empresas privadas.

2.2.1 Causas de la caída de precios del petróleo.

Las causas de la caída de los precios no pueden enumerarse y explicarse fácilmente, de hecho, existe un cierto grado de especulación en cuanto a las verdaderas razones de éste suceso, sin embargo, se pueden enunciar las causas más probables y ciertos signos que anunciaban éste suceso que, aunque tuvo la apariencia de ser repentino y en cierto aspecto lo fue, pudo haberse previsto y tomado acción, quizá no en la escala en que sucedió, pero sí lo suficiente como para tomar medidas de contingencia.

En primer lugar, se debe analizar la situación de los Estados Unidos de América, antes y durante este suceso. Estados Unidos durante muchos años fue uno de los más grandes consumidores de crudo del mundo, siendo sus principales proveedores, Arabia Saudita con 499 (millones) de barriles en 2012, Venezuela con 351 millones de barriles en 2012, México con 378 millones de barriles en 2012 y Canadá con 1,078 millones de barriles en 2012⁵⁸, estas cifras sumadas a las de otros países convertían a Estados Unidos en el mayor

⁵⁸ Vid. U.S. Energy Information Administration, *U.S. Imports by Country of Origin*, consultado en línea octubre 6 2016 17:42 en: https://www.eia.gov/dnav/pet/pet_move_impcus_a2_nus_epc0_im0_mbbldpd_a.htm

consumidor de petróleo extranjero en 2012 con cerca del 50% del petróleo utilizado proviniendo del extranjero, aun así, la dependencia del petróleo extranjero iba en detrimento, a inicio de 2013 la cifra de importación neta era de aproximadamente 6 Millones de barriles, cuando en 2005 fueron de 12,5 Millones, es decir un recorte del 50% de importaciones en un periodo de 8 años.

La independencia del petróleo extranjero de Estados Unidos se da por diferentes factores, el primero es el descubrimiento de Estados Unidos de yacimientos petroleros en sus estados sureños, sumados a su desarrollo técnico en la extracción de hidrocarburos que hicieron posible que su papel como gran importador de éstas materias cambiara radicalmente y se convirtiera en relativo poco tiempo en un exportador neto de petróleo y sus derivados.

El cambio de rol de estados unidos desencadenó un efecto que se hizo palpable en la mayoría de economías mundiales, principalmente en aquellas productoras y proveedoras de éste país como México, pues el principal consumidor de petróleo, y que lo sigue siendo, ya no consumía al mismo nivel de antes, se volvió autosuficiente en gran medida y esto provoco que las exportaciones de varios países sobre todo México, Venezuela y Arabia Saudita se vieran afectadas al rebasar la oferta de una demanda que disminuyó relativamente rápido, aunque no sin anunciarse durante cerca de una década, pues aunque no muchos y muy evidentes, si hubieron signos que demostraban que este escenario podía plantearse.

Por ejemplo, entre 2008 y 2012, la exportación de gasolina de Estados Unidos incrementó dos y media veces pasando de 236 mil barriles diarios a 619 mil,⁵⁹ y la exportación neta de gas natural paso de cifras menores de 1000 billones de pies cúbicos de gas a 1,572.4 billones en 2014 y 1,508.9 en 2015,⁶⁰ esta última situación no afecto demasiado a nuestro país, pues no somos exportadores de gas natural en la medida que lo somos de crudo, sin embargo, estos ya eran

⁵⁹ LAJOUS Adrián, *La industria Petrolera mexicana Estrategias, gobierno y reformas*, Fondo de Cultura Económica y Conaculta, primera edición, México 2014, p.382

⁶⁰ Vid. U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, U.S. Natural Gas Imports & Exports 2014, consultado en line octubre 11 2016 18:23 en: <https://www.eia.gov/naturalgas/importsexports/annual/archives/2015/>

signos de que había que tomar medidas en otras áreas, pues el gas natural en gran medida se extrae como producto añadido de la explotación de yacimientos petroleros, por lo tanto haciendo un análisis lógico, si estados unidos incrementó su producción de gas natural y gasolina, no es extraño pensar que también podría aumentarla en materia de crudo.

El decaimiento en las importaciones de estados unidos puede observarse en la siguiente tabla:

Importaciones de Estados Unidos de América, por año (1000 barriles diarios)

País	2012	2013	2014	2015
Canadá	2,425	2,579	2,882	3,169
México	975	850	781	688
Venezuela	912	755	733	776
Arabia Saudita	1,361	1,325	1,159	1,052
Emiratos Árabes Unidos		2	13	2
Iraq	476	341	369	229
OPEP	4,031	3,493	3,005	2,673
total	8,527	7,730	7,344	7,363

Tabla 2.2 Elaboración propia con datos de la U.S. Energy Information Administration, *U.S. Imports by Country of Origin*, Octubre 2016.

La tecnología con que cuenta Estados Unidos, en materia de extracción también es una ventaja evidente para éste país, y juega un papel importante en el aumento del crudo extraído en el suelo de este Estado. La fractura hidráulica o “fraking” es una técnica con varios años de existencia, pero con una evolución permanente, se experimentó por primera vez con esta técnica en 1947, y su primer uso industrial fue en 1949, “La llamada fractura hidráulica de alto volumen inició en 1963. Fue complementada por la perforación horizontal desde la década de 1980’s y el uso de químicos desde 1997.”⁶¹ Por lo que la técnica por sí misma no es nueva como muchos medios hacen creer, sin embargo, si hay desarrollo en su eficiencia y mejoramiento, principalmente en las fórmulas químicas utilizadas en la extracción.

Otra de las causas del fortalecimiento de este país es la eliminación de la auto-restricción de importar petróleo establecida en 1973, derivada de la crisis

⁶¹ GANDOSSÌ Luca, *An overview of hydraulic fracturing and other formation stimulation technologies for shale gas production*, Oficina de publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2013, p. 3

sufrida por el embargo de los países árabes y que se estableció como solución en ese momento ante la escasez interna, pero que en la actualidad se encontraba obsoleta, por lo que a partir de 2015 el congreso aprobó las exportaciones de crudo⁶², que se traducen en una mayor oferta al mercado internacional.

Por último, se tiene el incremento de países petroleros en su producción como Iraq o Argelia y el mantenimiento de los niveles de producción de la Organización de Países Exportadores de petróleo (OPEP), para no perder su cuota de mercado, lo que impide que baje su producción y por ende los precios actuales, además del incremento de suministro canadiense de crudo a los Estados Unidos. Lo anterior se puede notar en la siguiente tabla:

Exportación anual de petróleo crudo (1,000 barriles diarios)

País	2012	2013	2014	2015
Canadá	1.756,9	2.058,7	2.276,2	2.296,7
EUA	67,0	134,0	351,0	458,0
México	1.333,1	1.270,7	1.219,8	1.247,1
Venezuela	1.724,8	1.528,0	1.964,9	1.974,0
Arabia Saudita	7.556,8	7.570,7	7.153,5	7.163,3
Emiratos Árabes Unidos	2.445,2	2.701,4	2.496,7	2.441,5
Iraq	2.423,4	2.390,4	2.515,5	3.004,9
OPEP	25.298,7	23.875,3	23.178,3	23.569,5
Total mundial	41.720,9	40.641,3	40.327,8	41.654,2

Tabla 2.3 Elaboración propia con datos de la Organización de Países Exportadores de Petróleo 2016

Para la OPEP, el hecho de asegurar su participación en el mercado, ha sido más importante que el margen de ganancia, por lo que su producción no se ha visto disminuida a partir de la baja de precios.

2.2.2 Consecuencias internacionales en materia económica.

En primer lugar se tiene a Estados Unidos como país beneficiado dentro de la situación actual, al ser uno de los más grandes consumidores de crudo solo

⁶² Vid. POZZI Sandro, *El Congreso de EE UU pacta levantar el veto a la exportación de petróleo*, El País, 16 diciembre 2015, versión en línea, consultado en octubre 2016 22:11 en: http://economia.elpais.com/economia/2015/12/16/actualidad/1450257406_971550.html

superado por China, el hecho de que el precio de una de las materias que más consume significa un apoyo económico, sin embargo hay que tomar en cuenta que el país también es uno de los productores más grandes, aunque la mayoría de su producción se destinaba al ámbito interno, ahora con el levantamiento de la restricción a las exportaciones analizado anteriormente, Estados Unidos se encuentra en una posición donde se puede beneficiar del mercado internacional.

La caída de precios no afecta drásticamente a los Estados Unidos como a otros países ya que en primer lugar, sus exportaciones no son cuantiosas aproximadamente unos 458 mil barriles diarios en 2015, tomando en cuenta referencias como Venezuela con 1,974 (mbd) México con 1,247 (mbd) o Rusia con 4,897 (mbd)⁶³ y aún con precios bajos, el hecho de que se beneficia de una actividad en la que antes no participaba se traduce en recursos anteriormente inexistentes, que apoyados por la estructura del costo-beneficio de sus técnicas de fractura hidráulica, permiten que incluso con precios actuales su industria sea redituable, aunque con un beneficio marginal y no a largo plazo, por lo que si la tendencia de precios continua, la situación de Estados Unidos podría verse afectada a largo plazo.

Canadá por su parte a incrementado sus exportaciones, sobre todo a Estados Unidos, incrementándose de 887 millones de barriles en 2012 a 1,156 millones de barriles en 2015 solo a este país, aumentando la oferta en el mercado internacional, pero sobre todo reduciendo la dependencia de Estados Unidos al crudo de otros países y permitirle una alternativa encaminada a su independencia energética.

Por su parte grandes exportadores que se beneficiaban enormemente de los precios altos como Arabia Saudita, Rusia o Venezuela, sufren en distintas medidas un impacto en su economía por la baja. Para Arabia Saudita la declinación de los precios si bien resulta en una pérdida comparado a lo que

⁶³ Vid. OPEP, *Annual Statistical Bulletin*, consultados online octubre 11 2016 18:09 en: <http://asb.opec.org/index.php>

podría obtener, no significa un golpe crítico a su estabilidad, por una parte, tiene uno de los yacimientos más grandes del mundo el Ghawar y por otro lado el costo de su producción no es tan elevado. Además Arabia Saudita es uno de los países miembros y dirigentes de la OPEP, la cual mantiene la política de continuar con la producción a los mismos niveles, en primer lugar para mantener su posición en el mercado con participaciones en las exportaciones de 60.64% en 2012 y 56.58%⁶⁴ en 2015 lo que demuestra una reducción muy pequeña y en segundo lugar para perjudicar a los países que intentan hacerse con un lugar en el marco internacional o que tenían tradicionalmente una gran influencia en el mercado, como Estados Unidos, Canadá o Rusia.

En contraste la economía de Rusia y Venezuela se ve impactada en una escala mayor, la moneda rusa el Rublo se ha devaluado casi un 60%⁶⁵ propiciado en parte por la baja de precios de una de las industrias más importantes de éste país, Rusia mantiene una exportación de 4.8 millones de barriles a 2015 y es el 2° país con mayor número de exportaciones, al ser una de las potencias petroleras pero que no pertenece a la OPEP, incentiva las políticas de esta organización para mantener la producción estable y evitar por el momento una baja que incremente los precios. En el caso de Venezuela, aunque este país si pertenece a la organización no tiene la capacidad de permanecer estable por periodos prolongados, su economía se establece en el corto plazo y se observa el gran impacto que tiene la baja de precios en su economía interna, la moneda de Venezuela el Bolívar se ha devaluado de 180 bolívares por dólar promedio a 1100⁶⁶ de principios de 2015 a mediados de 2016, sumado a que uno de sus grandes compradores ha bajado su demanda, Estados Unidos que en 2012 importó 333 millones de barriles de crudo y en 2015 disminuyó a 283 millones⁶⁷ y que China que a partir de 2016 decidió renegociar los créditos al país

⁶⁴ Vid. OPEP, *Oil trade chart*, consultados online octubre 11 2016 18:18 en <http://asb.opec.org/index.php/interactive-charts/oil-trade>

⁶⁵ Vid. FUSION MEDIA, Tipos de Cambio, consultado en línea octubre 13 2016 :13:06 en: <http://es.investing.com/currencies/single-currency-crosses>

⁶⁶ Vid. DOLARTODAY, *Indicadores Economía Venezolana*, consultados en línea octubre 5 2016 20:20 en: <https://dolartoday.com/indicadores/>

⁶⁷ Vid. U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, *U.S. Imports by Country of Origin*, Op. Cit.

exigiendo mayores volúmenes de importación.⁶⁸ El caso de Venezuela es por su posición de dependencia al petróleo similar, aunque no en las mismas proporciones al de México que depende en menor medida a nivel económico-nacional pero en gran medida nivel de finanzas estatales .

En el caso de asía oriental, el principal consumidor es China con importaciones en 2015 de poco más de 25 millones de toneladas métricas⁶⁹ y que en 2016 mantiene una tendencia de importación, los precios bajos han impulsado éste consumo a poco más de 30 millones de toneladas métricas, lo que refleja el beneficio de ésta economía dentro de la situación actual.

Por lo tanto las consecuencias negativas de la baja del precio se perciben en los países productores que no solo tienen una amplia cuota de mercado, sino que además tienen una alta dependencia económica a este único recurso y tienen pocas alternativas para sostener sus finanzas y pocos o nulos planes de contingencia para enfrentar un desajuste como el actual que puede prolongarse indefinidamente, que ya lleva al menos dos años y que incluso con el regreso de precios altos, el impacto económico habrá causado estragos en la economía interna de estas naciones incluida la mexicana.

2.2.3 Comparación en el ámbito internacional con otros países respecto a la situación económica

Dentro de este apartado se hará un comparativo entre la situación actual del país respecto a otras economías que pueden ser parecidas o ser muy distintas, pero que comparten rasgos comunes que permiten analizar al país desde diferentes enfoques y dar una perspectiva general de su comportamiento en el marco contemporáneo.

Primero se abordará Canadá, como el segundo de los dos socios menores del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y como potencia exportadora

⁶⁸ Vid. REDACCIÓN SUMARIUM, *China solicita más petróleo a Venezuela a cambio de la ayuda económica*, Sumarium.Com, 30 marzo 2016, consultado en línea octubre 5 2016 19:26 en: <http://sumarium.com/gobierno-de-china-condiciono-la-ayuda-economica-a-venezuela/>

⁶⁹ Vid. STRUMPF Dan y W. HSU Jenny, *Low Oil Price Fuels Chinese Imports—and Exports*, The Wall Street Journal, Aug. 3, 2016, consultado en línea en octubre 05 2016 17:21 en: <http://www.wsj.com/articles/low-oil-price-fuels-chinese-importsand-exports-1470202503>

de crudo. Este país presenta niveles de desarrollo económico muy distintos a los de México, pero se desenvuelve en un ambiente comercial muy parecido, teniendo una vinculación privilegiada con los Estados Unidos en materia de comercio exterior, donde el petróleo no es la diferencia, teniendo ambos grandes volúmenes de exportaciones, además, junto con Estados Unidos y México, son los tres únicos países que conforman América del Norte, un bloque no solo geográfico sino económico-comercial y uno de los más importantes.

**CANADÁ Y MÉXICO: INDICADORES BÁSICOS DEL DESEMPEÑO
MACROECONÓMICO, 1971-2010**

Tasa de crecimiento promedio anual del PIB	1971-1981	1982-1993	1994-2010
Canadá	4,0	2,1	2,7
México	6,9	1,3	2,2
Tasa de inflación media anual			
Canadá	8,0	5,3	1,8
México	18,8	59,0	11,0

Tabla 2.3 Estudio comparativo de las economías de Canadá y México en el período 1994-2011, Publicación de las Naciones Unidas: Sede Subregional de la CEPAL en México, 2012,

Como se observa en la tabla anterior, el producto interno bruto del país comparado con el de Canadá no es muy distante, por lo que en crecimiento económico estamos en una situación similar, sin embargo, es en la tasa de inflación donde México ha sufrido crisis muy notorias, traduciéndose en menor poder adquisitivo de la población y menor calidad de vida. En cuanto a las exportaciones petroleras a Estados Unidos (como principal consumidor) las de México han ido disminuyendo año con año mientras que las de Canadá han tenido un rápido aumento que se traduce en una estabilidad de este país en el contexto de los precios bajos.

Exportaciones de petróleo crudo a EUA (miles de barriles por año)

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
México	420,567	402,052	356,715	310,402	284,966	251,102
Canadá	719,175	811,964	887,674	941,236	1,051,989	1,156,617

Tabla 2.4 Elaboración propia datos de la: Datos de la U.S. Energy Information Administration, Octubre 2016

Por su parte Brasil es otra de las economías comparables con México, ambos son exportadores de petróleo, no pertenecen a la OPEP y son economías líderes en América Latina. Ambos países cuentan con empresas petroleras importantes a nivel mundial PEMEX y PETROBRAS, esta última no tiene la misma naturaleza que la mexicana, pues tiene participación privada internacional, aunque la participación mayoritaria es del gobierno federal brasileño. Ambas empresas presentan producciones de alrededor de 2 millones de barriles diarios en promedio, PETROBRAS con 2.787 millones⁷⁰ y PEMEX con 2.197 Millones,⁷¹

Brasil a partir de 2013 presenta una contracción financiera, atraviesa actualmente por una crisis política y económica, a pesar de ser el noveno productor de petróleo a nivel mundial, el anuncio del posible cambio de tono de la política monetaria en EE UU, en mayo de 2013, generó tensiones en los mercados emergentes, y países considerados por los inversores internacionales como vulnerables, Brasil entre ellos, experimentaron acusados ajustes en su tipo de cambio.⁷² En materia de petróleo el costo de producción en 2015 fue hasta de 48,8 dólares por barril,⁷³ entre los más caros de los principales productores de crudo, tomando en cuenta que el precio promedio rondaba los 30-40 dólares significaría un impacto negativo en la industria, sumado a la crisis previa coloca a Brasil en una situación adversa al escenario actual.

Por último, se tiene el caso de Venezuela, donde su gran dependencia al petróleo contribuyó a que su inflación se encuentre alrededor del 45% y su moneda se devaluara al grado de rondar los 1100 bolívares por dólar en el

⁷⁰ Vid. PETROBRAS, *Perfil*, consultado en línea octubre 12 2016 22:06 en: <http://www.petrobras.com/es/quiene-somos/perfil/>

⁷¹ Vid. PEMEX, *Indicadores Petroleros*, consultados en línea octubre 12 2016 22:26 en: <http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Paginas/IndicadoresPetroleros.aspx>

⁷² Vid. LÓPEZ VICENTE Fernando, *La situación de la economía brasileña en el actual escenario económico mundial*, Tribuna De Economía Revista ICE, Ministerio de economía y competitividad, España, noviembre-diciembre 2013. N.o 875, p. 145.

⁷³ Vid. REDACCIÓN BBC MUNDO, *Los países en los que es más barato y más caro producir petróleo*, BBC Mundo Noticias, 20 enero 2016 edición digital consultado en línea en octubre 13 2016 15:01 en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160119_economia_paises_mas_barato_mas_barato_petroleo_if

mercado negro (en el oficial el tipo de cambio se fija en 10 bolívares por dólar por el gobierno de la república) en contraste con los 20 bolívares por dólar en promedio de 2013.⁷⁴ Si bien los problemas del país son de política monetaria, deuda soberana y escases, en gran medida son impulsados por la baja de precios del petróleo que impide que la principal industria del país contribuya a relajar las finanzas públicas, como ocurre con México en una escala menor.

La economía venezolana se caracteriza por su gran dependencia de las exportaciones de petróleo que ha ido aumentando gradualmente hasta representar el 96% de sus exportaciones⁷⁵, en el *Informe Económico y Comercial*, se expresa: “Los enormes ingresos petroleros le han permitido tradicionalmente cubrir sus importaciones aún a riesgo de abandonar sectores tradicionales especialmente del sector primario (café, cacao, ganadería...).”⁷⁶ Era de esperarse entonces que una prolongada baja de los precios del petróleo afectara de manera tan crítica al país, situación similar a la de México, y para la cual ninguno de los dos países estaba completamente preparado, aunque cabe señalar que la economía mexicana como tal se encuentra más diversificada que la venezolana, pero es en el ámbito de finanzas públicas donde encontramos una gran dependencia y que indirectamente repercute en la vida de los habitantes.

2.3 ALZA DE PRECIOS Y REVALORACIÓN DEL PESO MEXICANO.

La baja de precios del petróleo no solo significa que el Estado mexicano está recibiendo menos ingresos, también significa que debido a que sus finanzas públicas están basadas en ésta materia, el peso pierde valor ante la inestabilidad de la industria, y se puede ver extremadamente favorecido o perjudicado dependiendo del estado de los mercados internacionales

⁷⁴ Vid. DolarToday, *Indicadores*, Op. Cit.

⁷⁵ Vid. BANCO MUNDIAL, *Venezuela: Overview*, consultado en línea octubre 12 2016 23:26 en: <http://www.bancomundial.org/es/country/venezuela/overview>

⁷⁶ OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL DE ESPAÑA EN CARACAS, *Informe Económico y Comercial*, Venezuela, 2015, p.24 en línea octubre 13 2016 15:27 en: <http://www.comercio.gob.es/tmpDocsCanalPais/13F6A9CBC97956564F40C4A45ECEF652.pdf>

incluyendo el de divisas, relacionado directamente con la industria principal del país.

En este contexto, la depreciación del peso es una consecuencia esperada y percibida no solo a nivel macroeconómico, sino dentro de las finanzas personales dentro del país, pero el comportamiento de la moneda no se debe a un solo hecho aislado ni atiende a una única variable, como se explicará más adelante los valores cambiarios atienden tanto a procesos económicos como a políticas y legislación nacional.

2.3.1 Como consecuencia de la baja de los precios del petróleo y el alza de tasas de la FED.

La economía mexicana en general no está fundamentada por completo en la producción petrolera como en décadas anteriores, aunque no carece de importancia, en este sentido la producción de petróleo crudo y productos relacionados con el mismo representa menos de 6% del PIB, y las exportaciones de petróleo crudo representan 13% de las exportaciones totales.

No obstante, en el marco de la administración pública federal, los menores precios sí plantean riesgos en las finanzas públicas, como se analizó anteriormente estas dependen en gran medida (cerca de 35%) de esta fuente de ingresos lo que repercute en las políticas monetarias federales y por lo tanto en el peso como moneda. Las finanzas públicas no han abandonado el petróleo como la segunda fuente de ingresos más grande, despreocupándose hasta fechas recientes del impacto que dicha dependencia pudiera tener en el contexto financiero gubernamental, al ser la Administración Federal la garante de los créditos externos, el hecho de que una de sus mayores fuentes de ingresos se desestabilice provoca desconfianza y un impacto directo en la moneda nacional.

Un factor que influye dentro de la valoración del peso en materia de política monetaria son las referencias monetarias externas, sobre todo el dólar estadounidense en razón de que es la divisa de referencia por excelencia en el mercado internacional, como por la relación estrecha de la economía mexicana

con la estadounidense. Por lo tanto, los ajustes en materia económica del gobierno de los Estados Unidos afectan indirectamente las políticas nacionales, en este contexto el incremento de las tasas de interés gubernamentales de este país sumado a la inestabilidad de las finanzas públicas, afectan negativamente la estabilidad cambiaria del peso.

Las tasas de interés son definidas como “el precio al que se adquiere el crédito o los recursos prestables que provienen del ahorro,”⁷⁷ es decir el interés es el *precio* del dinero, cuando se adquiere un crédito o se presta dinero, el interés es la contraprestación que se obtendrá por dicha acción. Al igual que cualquier otro precio, al del crédito lo determinan las fuerzas de la oferta y la demanda, por lo que a mayor demanda el interés aumenta y a menor es reducido, sin embargo, el interés también atiende al riesgo de que la deuda no sea saldada, mientras más azarosa sea la posibilidad de cobrar una deuda, el interés aumenta en atención al riesgo de perder dicho dinero, tanto a nivel personal como a nivel macroeconómico.

El hecho de que la situación de Estados Unidos en el marco de los precios bajos del petróleo sea favorable, afecta positivamente al dólar, aumentando la demanda de éstos y no así la oferta, por lo tanto, el precio de venta aumenta exponencialmente atendiendo a la creciente demanda de los inversionistas que encuentran en el dólar una moneda más fuerte en la economía actual y más segura que la de los países emergentes dependientes del petróleo como México.

Dentro del contexto de tasas y política monetaria mexicana, el comportamiento del banco central de los Estados Unidos afecta indirectamente las finanzas públicas nacionales y en una escala mayor que otros países por los estrechos vínculos comerciales y financieros. En un marco donde la situación de Estados Unidos se encuentra sólida y es atractiva para la inversión, México tiende a perder confianza y posibles inversiones debido a que su actividad económica

⁷⁷ TURRENT DÍAZ Eduardo, *Para entender El Dinero en los Estados Unidos Mexicanos*, primera edición, Nostra Ediciones, 2007, p. 42

está basada y garantizada en el petróleo, un recurso que actualmente pierde valor y que hace que esta garantía sea menos atractiva para los capitales extranjeros.

El Sistema de la Reserva Federal (en inglés: Federal Reserve System) o informalmente Fed, es el banco central de los Estados Unidos que juega un papel importante en el valor del peso a nivel internacional. Cuando la Reserva Federal esté pagando tasas mayores a las que paga México ocurre un traslado de recursos de México hacia Estados Unidos que se refleja en una depreciación en el tipo de cambio y por lo tanto el Banco de México para evitar una depreciación al tipo de cambio tendría que subir las tasas en el país. Además, empresas financiadas en dólares por banca estadounidense podrían sufrir incremento en sus costos para minimizar el impacto del interés, costo trasladado a sus consumidores que a su vez experimentan un menor poder adquisitivo en pesos.

El incremento o decremento de las tasas que realiza el Banco de México en atención a las tasas de la Reserva Federal, es entonces una medida para estabilizar la economía nacional, pero es solo una de las herramientas con que se cuenta de la que no se puede abusar, incrementar en exceso las tasas provocaría una desaceleración económica donde el consumo nacional se reduciría y podría ocasionar efectos negativos como el desempleo. Si bien el aumento de tasas de interés en los Estados Unidos afecta la economía mexicana, esto se debe a la situación de dependencia hacia éste país y su consumo energético sumado a la enraizada relación del petróleo con nuestras finanzas federales.

2.3.2 Apreciación del dólar a nivel internacional y local.

Desde el año 2000 hasta mediados de 2008 el tipo de cambio peso-dólar rondaba los 10 pesos incrementándose ese mismo año, donde se estableció alrededor de 13 pesos hasta finales de 2014, la caída de los precios del

petróleo lo llevó progresivamente al cambio actual rondando las 19 unidades.⁷⁸, es decir que la caída de precios ha contribuido a llevar al peso a casi 50% de su valor respecto a los 6 años anteriores y casi 100% en comparación a la década pasada.

A partir de 1995 el peso no está sujeto a una paridad fija y el régimen de tipo de cambio es de libre flotación, siendo la *Comisión de Cambios* la responsable de la política cambiaria en México como lo señala el artículo 21 de la Ley del Banco de México. Esta comisión es presidida por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se conforma con tres miembros de esa Secretaría y tres del Banco de México. El Banco Central tiene como principio general no intervenir en el mercado cambiario, sin embargo, en contadas ocasiones, por motivos de extrema volatilidad, el Banco de México, por instrucciones de la Comisión de Cambios, puede intervenir para restaurar el orden de los mercados, pero nunca para determinar una paridad específica.

Haciendo un análisis comparativo el euro por su parte, desde finales de 2008 se cotizaba alrededor de las 17 unidades, y hasta finales de 2015 y principios de 2016 alcanzó las 20 unidades que ronda hoy⁷⁹, comparando el tipo de cambio se nota que a partir de la baja del precio del petróleo el peso se vio afectado alrededor de un 13%, muy distante del casi 50% del dólar, la libra esterlina paso de rondar las 21 unidades desde finales de 2008 a las 25 a mediados de 2015, es decir poco menos de 25%, y el DEG (Derecho Especial de Giro: activo de reserva internacional creado en 1969 por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para complementar los activos de reserva existentes) paso de rondar las 20 unidades desde 2008 a las 25 a finales de 2015, 25% más.

Si bien el peso a sufrido una depreciación real tanto en el mercado internacional como en el interno, no tiene el carácter real de un 50% menos de valor, comparado con otras monedas consideradas *fuertes* se puede apreciar que

⁷⁸ Vid. BANCO DE MÉXICO, *Tipo de cambios peso dólar*, consultado en línea octubre 13 2016 15:20 en:

<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CF373§or=6&locale=es>

⁷⁹ Vid. FUSION MEDIA, *Tipos de Cambio*, Op. Cit.

respecto a estas economías primer mundistas el índice real de depreciación ronda el 25% cuando mucho y un 13% en el mejor de los casos, ahora comparada con la depreciación sufridas por el Rublo con 45 unidades por euro en 2013 a 72 unidades promedio en 2016⁸⁰ es decir casi un 60% y el propio euro respecto del dólar que a finales de 2013 cotizaba en 1.3 unidades aproximadamente y en 2016 a 1.1 unidades, una depreciación de 15%, lo que indica que el dólar se fortaleció respecto a las divisas mundiales, y el cambio de cada moneda respecto a esta divisa depende de su situación como país productor de hidrocarburos y las relaciones comerciales que sostiene con Estados Unidos.

En el ámbito nacional por su parte el peso también perdió poder adquisitivo pero por razones un tanto diferentes, la paridad constante y mediática a la que se sometió el tipo de cambio peso-dólar, impulso la idea general de una devaluación rápida y crítica donde nuestra moneda perdía más de 50% de su valor en tan solo unos meses, en un principio solo fue cuestión de perspectiva, pues respecto a otras divisas como el euro y la libra, ya se ha demostrado un comportamiento diferente donde el peso se mantenía a flote tomando en cuenta la magnitud de la situación, se hallaba entonces en un valor bastante estable como economía petrolera afectada, pero posteriormente, en gran medida debido a los medios que inmediatamente e incesantemente aludían a la paridad del dólar, el peso comenzó a perder valor adquisitivo real, y el inconsciente colectivo lo situó en un contexto donde ahora casi valía la mitad, fuera financieramente acertado o no.

Posteriormente el peso perdió valor real y la economía mexicana progresiva pero rápidamente se fue adecuando a este cambio, donde ahora el peso si tiene un valor adquisitivo menor no solo en materia internacional sino en materia nacional, los productos y servicios incrementaron su precio, y el dólar se implantó en un cambio estable de cerca de 20 unidades.

⁸⁰ Ídem

2.3.3 Especulación y el papel de México como economía emergente.

En el mercado internacional las transacciones se realizan en distintas monedas, atendiendo al país donde se realizan los negocios o donde se pretende entregar los servicios o mercancías, existe entonces la necesidad de transformar una moneda en otra para realizar dichas transacciones, aquí es cuando se presenta el mercado de *Forex Exchange* ó *FX* donde se pueden comerciar las divisas e intercambiar unas por otras. Dichos mercados se encuentran regulados en cada país de forma individual, pero en la mayoría se utiliza el tipo de cambio libre, es decir, el precio de una moneda lo determinará la ley de la oferta y la demanda internacional, lo que ocasiona fluctuaciones cambiarias frecuentes y en algunos momentos drásticas.

Sobre la devaluación de monedas, Manuel Díaz Mondragón expresa: “Cuando una Moneda se devalúa es porque tiene poca demanda con respecto de otra y viceversa, es decir, aumenta de valor cuando los agentes económicos la demandan en exceso”⁸¹, por lo tanto, siempre que una nación tenga dificultades que perjudiquen su preferencia por los agentes económicos internacionales, éstos tenderán a abandonar sus reservas de dicha divisa, aumentando la oferta y disminuyendo la demanda al mismo tiempo, esta abundancia en el mercado disminuye el valor de dicha moneda.

La fortaleza con la que cuente una moneda depende de su actividad comercial y su influencia en el mercado, divisas como el Dólar estadounidense, el Euro, el Yen, la Libra, etcétera, la gran influencia y actividad de estos países, sumado a que su balanza comercial es positiva convierten a su moneda en divisas fuertes, contrastando con países en desarrollo como México, Colombia, Ecuador, entre otros cuya balanza comercial, nivel de desarrollo y actividad comercial internacional los convierten en divisas débiles muy volátiles dentro de los mercados de dinero.

⁸¹ DÍAZ MONDRAGÓN Manuel, *Mercados Financieros Internacionales*, Trillas, primera edición, 2013, México, p.154.

La especulación es la creencia del inversionista de cuanto valdrá posteriormente un bien, en este caso el dinero. “Los comerciantes de divisas podrán obtener beneficios comprando a una tasa baja y vendiéndola a otra más alta y favorable. Realizar operaciones especulativas es común en la negociación de divisas”⁸². La especulación es definida en el glosario de la *Bolsa Mexicana de Valores* como: “Actuación consistente en asumir conscientemente un riesgo superior al corriente con la esperanza de obtener un beneficio superior al medio que se obtiene normalmente en una operación comercial o financiera. La especulación se ejerce en torno a la compra y venta de cualquier categoría de bienes de consumo, primeras materias, títulos, valores, divisas, etc.”⁸³ La especulación si bien no significa un valor real del bien, si puede alterar drásticamente el precio y aun conservando algún valor, éste puede verse modificarse progresivamente atendiendo a su demanda.

La especulación juega un papel importante en la apreciación de las divisas, pues el precio de una moneda puede encontrarse alejado de su valor adquisitivo en ciertos mercados y momentos. La especulación puede darse tanto en el ámbito internacional como en el nacional, donde en este caso, la creencia colectiva de que el peso había perdido valor drásticamente debido a su paridad con el dólar, ocasionó en parte que posteriormente existiera una devaluación real, donde las mercancías y servicios, independientemente de su relación con el dólar en la cadena productiva aumentaron su precio. La propia población hasta cierto grado, influyó en la apreciación de la moneda y para los proveedores puede significar un beneficio a corto plazo, pero que, si no se cambia la tendencia, a largo plazo se traduce en un perjuicio. Sin embargo, la especulación interna, aunque importante, no es un factor determinante, lo es en mayor medida la apreciación a nivel internacional, que afecta a gran escala de forma positiva o negativa a una moneda.

⁸² *Ibíd*em p.156.

⁸³ BOLSA MEXICANA DE VALORES, *Glosario*, en línea, consultado octubre 15 2016 20:30 en: <http://www.bmv.com.mx/es/grupo-bmv/glosario>

México como economía emergente es muy sensible a los cambios económicos internacionales, se puede “especular” con el valor de su moneda a futuro. Es una situación similar a escala macroeconómica de una apuesta, donde no se sabe a ciencia cierta si la situación económica de México mejorara rápidamente como economía en desarrollo y su moneda adquirirá rápidamente un gran valor, o por el contrario debido a dificultades administrativas, su economía se vendrá a pique y su moneda valdrá muy poco, pero el riesgo y el potencial de ganancia alienta las operaciones intra-día con la esperanza de aumentar rápidamente las inversiones o evitar perder dinero si va a la baja, ocasionando un efecto dominó donde el precio no solo se fija por la situación real de un Estado, si no por el comportamiento de los compradores y oferentes en un momento determinado.

Las economías emergentes tienen un atractivo que puede convertirse en un arma de doble filo, pueden ser muy atractivas para las inversiones internacionales, donde las condiciones que se ofrecen pueden incrementar sus recursos a la brevedad, pero también son muy susceptibles a cualquier cambio macroeconómico, ya sea que la afecte directamente o no, y en este caso el efecto fue muy directo pues México es una potencia petrolera que sale perdiendo en éste escenario de precios bajos.

CAPÍTULO 3. REFORMAS, POLÍTICA Y ACCIONES DEL GOBIERNO EN EL MARCO DE LA DESPETROLIZACIÓN

3.1 REFORMAS LEGALES IMPULSADAS EN LA ADMINISTRACIÓN ACTUAL.

Las necesidades de gasto del país sobrepasan los recursos tributarios que se recaudan. Actualmente los ingresos tributarios en México representan aproximadamente el 16% del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que los países de América Latina y los que son miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) cuentan con ingresos tributarios promedio del 19% y 25%, en relación con su PIB, respectivamente.⁸⁴

Si además se excluyen los ingresos petroleros, la recaudación representaría sólo el 10% del PIB, ubicando al país en los últimos lugares entre los países miembros de la OCDE, e incluso por debajo de países de América Latina.

Esta situación limita la capacidad del Estado para atender las necesidades de la población y mientras que en México el gasto público total representa 19.5% del PIB, el promedio para los países de América Latina y de la OCDE es de 27.1% y 46.5% del PIB, respectivamente.⁸⁵ Lo anterior se traduce en que los recursos que podrían destinarse a programas públicos en áreas prioritarias como educación, salud, inversión en infraestructura, investigación y desarrollo, seguridad social y seguridad pública, no sean suficientes, sumado además a la pérdida de recursos por el bajo precio del petróleo y los recortes presupuestales que se han realizado a partir de 2014. Todo lo anterior impacta negativamente en el bienestar de la población y la capacidad de crecimiento de largo plazo de la economía, pues son en última instancia los sectores económicos los que impulsarán al país, proveyendo trabajo, desarrollo tecnológico e infraestructura además de contribuir con una justa carga tributaria que será mayor mientras más agentes económicos se integren.

⁸⁴ Vid. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Iniciativa de decreto ley del impuesto sobre la renta 2014*, Presidencia de la república a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2013.

⁸⁵ Vid. Ídem

3.1.1 Reforma Fiscal y el “Régimen de Incorporación Fiscal”.

En la Iniciativa De *decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación* presentada por el ejecutivo, se abordaban para la Ley del Impuesto al Valor Agregado, entre otros los conceptos de: Eliminación del tratamiento a la región fronteriza; Eliminar la exención a la compra, renta y pagos de hipoteca de casa habitación; Eliminar la exención a los servicios de enseñanza; Limitar la exención en materia de transporte público terrestre de personas, únicamente al servicio de transporte prestado en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas; Limitar la exención a los espectáculos públicos sólo al teatro y circo; Ajustes en el tratamiento a productos sujetos a la tasa del 0%.

Dentro de los Ajustes en el tratamiento a productos sujetos a la tasa del 0% se aprobó la eliminación de los siguientes conceptos y que ahora causan IVA con tasa del 16% de acuerdo con el artículo 2°: perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, Chicles o gomas de mascar que ya no se consideran dentro de los alimentos por lo que no aplican a tasa del 0%, los alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar y también especifica el mismo artículo que se aplicará la tasa del 16% a la enajenación de los alimentos preparados para su consumo en el lugar o establecimiento en que se enajenen, inclusive cuando no cuenten con instalaciones para ser consumidos en los mismos, cuando sean para llevar o para entrega a domicilio.

Por otra parte se limita la exención en materia de transporte público terrestre de personas, únicamente al servicio de transporte prestado en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas: y se elimina el tratamiento a la región fronteriza, por lo que se homologa así la tasa del 16% en todo el territorio nacional.

La homologación anterior fue el cambio más importante de ésta ley, motivada de acuerdo con la iniciativa de la ley, en que se tiene la intención de evitar los tratamientos fiscales especiales a sectores específicos de la población, sin que se traduzcan en resultados regresivos, por tratarse de ingresos que el Estado dejaba de percibir sin una correcta justificación, lo que marca un paso adelante en cuanto a progresividad pero que se limita en muchos otros aspectos. La iniciativa del *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2013 presentada por el Ejecutivo se justificó de la siguiente forma:

“Un diseño ideal del IVA es aquél en el que no haya excepciones ni tratamientos preferenciales y que, por lo tanto, todos los contribuyentes deban pagar la misma tasa del impuesto, ya que ello simplificaría la administración y control del impuesto; asimismo evitaría la simulación de actividades que le permite al contribuyente ubicarse en un tratamiento más favorable...”

La Ley del Impuesto al Valor Agregado establece que las operaciones realizadas por los residentes de la región fronteriza, objeto de dicho impuesto, están gravadas a una tasa preferencial de 11%. Este tratamiento resulta inequitativo frente a las operaciones similares que se realizan en el resto del territorio nacional. La aplicación de una tasa reducida en dicha región, además de implicar una menor recaudación, dificulta la administración y el control del impuesto, por lo que se abren espacios para la evasión y elusión fiscales. Es necesario tener en cuenta que la aplicación de la tasa reducida en la región fronteriza es regresiva, ya que ésta reduce el pago de impuesto a los habitantes de regiones que en promedio obtienen ingresos mayores a los del resto del país...”

De acuerdo con la misma iniciativa en México en 2012 la recaudación del IVA fue de 3.74% del producto interno bruto (PIB), en promedio en los países de América Latina y en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) era de 6.5% y 6.9% del PIB, respectivamente.⁸⁶ Es decir cerca de un 3% inferior, aunque cabe resaltar que el nivel de ingreso en los países miembros de la OCDE también es mayor.

⁸⁶ Vid. CONGRESO DE LA UNIÓN, *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación*, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2013

También señala que, de manera comparativa, la recaudación del IVA en México es inferior en 56% a la que en promedio se registró en Argentina, Chile y Uruguay, cuyas recaudaciones ascienden a 8.0%, 7.7% y 9.7% del PIB, respectivamente (8.5% del PIB en promedio).⁸⁷ Lo que reafirma a los impuestos al consumo como los segundos más importantes después de los impuestos a la renta, incluso si se trata de impuestos regresivos en muchos casos.

Por su parte en la ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR) de 2014 vigente actualmente, (Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 2013) se contiene la figura más revolucionaria de todas las incluidas dentro de la reforma fiscal, el Régimen de Incorporación Fiscal, que de cierta forma reemplaza al Régimen de Pequeño Contribuyentes, pero que incluye además conceptos y medidas extra que fomentan la inclusión de sectores informales de la economía al padrón de contribuyentes.

El régimen de incorporación fiscal incluye a las personas físicas cuyos ingresos al año no excedan de dos millones de pesos y les permite emitir facturas. Se fundamenta en el artículo 111 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta: “Los contribuyentes personas físicas que realicen únicamente actividades empresariales, que enajenen bienes o presten servicios por los que no se requiera para su realización título profesional, podrán optar por pagar el impuesto sobre la renta en los términos establecidos en esta Sección, siempre que los ingresos propios de su actividad empresarial obtenidos en el ejercicio inmediato anterior, no hubieran excedido de la cantidad de dos millones de pesos.”

Deben declarar bimestralmente a través de una aplicación simplificada en el portal del servicio de administración tributaria como señala el mismo artículo “Los contribuyentes a que se refiere este artículo, calcularán y enterarán el impuesto en forma bimestral, el cual tendrá el carácter de pago definitivo, a más tardar el día 17 de los meses de marzo, mayo, julio, septiembre, noviembre y enero del año siguiente, mediante declaración que presentarán a través de los

⁸⁷ Vid. Ídem

sistemas que disponga el Servicio de Administración Tributaria en su página de Internet.” además cuentan con una reducción en el pago de impuesto sobre la renta del 100% en el primer año y consecutivamente cada año un 10% menos hasta los diez años donde deben constituirse en otro de los regímenes previstos en la LISR y enterar el impuesto por completo, cabe señalar que la extensión no comprende otros impuestos como el IVA o el IEPS.

En enero del 2010 el número de contribuyentes personas físicas era de poco más de 10.587 millones, en diciembre de 2013 el año el mes en que se decretó la nueva ley del impuesto sobre la renta eran 14.278 millones, y para agosto del 2016 eran 20.063 millones, por lo que el incremento en casi cuatro años antes de la introducción del nuevo régimen fue de poco más de tres millones y medio de contribuyentes personas físicas y a partir de la reforma, en dos años y medio fue de poco más de 5 millones y medio.⁸⁸ Aunque no todo el incremento se debe al Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), no puede descartarse su participación en el crecimiento de las cifras.

Los ingresos por el Impuesto Sobre la Renta en 2010 fueron 679 mil millones de pesos, en 2013 946 mil millones, un incremento respecto al 2012 de 143 mil millones, y para 2014 fueron de 959 mil millones, es decir solo un incremento de 13 mil millones, lo que no demuestra un aumento efectivo en la tributación por éste concepto, sin embargo, en 2015 los ingresos ascendieron a 1.217 billones, un incremento de poco más de 250 mil millones,⁸⁹ un avance significativo que podría tener relación con el régimen, tomando en cuenta que el primer año (2014) la exención del impuesto es por el 100% mientras que en los años continuos se reduce en 10%, los resultados concretos de esta implementación serán efectivamente visibles en años posteriores.

⁸⁸ Vid. SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, *Número de contribuyentes activos, Padrón | Por tipo de contribuyente*, cifras consultadas en línea octubre 25 2016 21:03 en: http://www.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page=giipTipCon.html

⁸⁹ Vid. SHCP, *Ingresos Presupuestarios del Sector Público Pesos corrientes multianual (2010-2015)*, consultado en línea octubre 25 2016 21:16 en: http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx



Gráfica 3.1 Elaboración propia con datos de SHCP, Ingresos Presupuestarios del Sector Público Pesos corrientes multianual (2010-2015)

El régimen de incorporación fiscal parece ser un acierto en materia de inclusión al sector formal de personas físicas que de otra forma estarían evadiendo sus obligaciones fiscales, también combate de forma más efectiva la evasión al obligar a los contribuyentes a expedir comprobantes fiscales digitales por internet (factura electrónica), pero el incentivo de exención al impuesto sobre la renta, aunque efectivo como propaganda para animar a las personas a registrarse, también se traduce un gasto al implementar los sistemas necesarios para el desarrollo del régimen, que no se traducen en un ingreso federal sustancial sino hasta años posteriores, y la exención se extiende hasta 10 años aunque se de forma decreciente, lo que representa un periodo muy largo, en el cual se pueden reformar disposiciones o crear nuevas figuras que impidan la obtención de recursos necesaria en el contexto actual de baja de los recursos petroleros.

El acierto en materia de inclusión del Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) no se traduce en un incremento efectivo de los ingresos tributarios, por lo que este sistema si no es modificado puede convertirse en un problema para solventar las finanzas a corto plazo, y puede ser uno de los motivos de la creación de la figura de la Sociedad por Acciones Simplificada, (SAS) la cual tiene por objetivo simplificar la constitución de empresas pequeñas y de forma unipersonal, pero que en contraste con el RIF, que no es una sociedad, la SAS tributa como

cualquier otra persona moral en términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

En este sentido la reforma fiscal tuvo un acierto fomentando el emprendimiento y ofreciendo una alternativa para el cumplimiento de las obligaciones fiscales de forma fácil para los pequeños contribuyentes, pero en lo que respecta a la recaudación efectiva de recursos, el nuevo régimen solo ofrecerá resultados al mediano plazo y no contribuye efectivamente en el corto plazo con los gastos presupuestarios del gobierno federal.

3.1.2 Ampliación del IEPS y eliminación de IETU e Impuesto a los depósitos en Efectivo.

El Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) es el impuesto que deben pagar las personas físicas y las morales que realicen los actos o actividades específicamente señaladas en la ley de este tributo, el artículo 1° de la ley establece:

“Están obligadas al pago del impuesto establecido en esta Ley, las personas físicas y las morales que realicen los actos o actividades siguientes:

I. La enajenación en territorio nacional o, en su caso, la importación de los bienes señalados en esta Ley. Para efectos de la presente Ley se considera importación la introducción al país de bienes.

II. La prestación de los servicios señalados en esta Ley.

El impuesto se calculará aplicando a los valores a que se refiere este ordenamiento, la tasa que para cada bien o servicio establece el artículo 2o. del mismo o, en su caso, la cuota establecida en esta Ley.”

Dentro de la reforma impulsada en 2013 con efectos en 2014, los principales añadidos en materia de productos comestibles fueron un nuevo gravamen con tasa del 5% a la enajenación e importación de alimentos no básicos con alta densidad calórica como chocolates, dulces, gelatinas, crema de cacahuete y avellana, alimentos preparados a base de leche, helados, nieves y paletas de hielo y el gravamen de un peso por litro a las bebidas saborizadas, así como a los concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que

contengan cualquier tipo de azúcares añadidos. En materia de plaguicidas con tasas que van de 6% a 9% dependiendo del peligro de la toxicidad de sus contenidos. Se impone IEPS a las importaciones temporales, de la industria maquiladora y servicios de exportación, el depósito fiscal automotriz, recinto fiscalizado y recinto fiscalizado estratégico. Por último, los puros y otros tabacos artesanales hechos enteramente a mano, conservaron una tasa de IEPS de 30.4%, mientras que a otros tabacos labrados se aplica una tasa de 160% más una tarifa de \$0.35 por cigarro enajenado o importado.

En cuanto al petróleo y sus derivados se aplican tarifas distintas de acuerdo al artículo 2º inciso H) (actualizadas en 2015), siendo las siguientes:

Combustibles Fósiles	Cuota	Unidad de medida
1. Propano	6.29	centavos por litro.
2. Butano	8.15	centavos por litro.
3. Gasolinas y gasavión	11.05	centavos por litro.
4. Turbosina y otros kerosenos	13.20	centavos por litro.
5. Diesel	13.40	centavos por litro.
6. Combustóleo	14.31	centavos por litro.
7. Coque de petróleo	16.60	pesos por tonelada.
8. Coque de carbón	38.93	pesos por tonelada.
9. Carbón mineral	29.31	pesos por tonelada.
10. Otros combustibles fósiles	42.37	pesos por tonelada de carbono que contenga el combustible.

Por su parte el Artículo 2o.-A. de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios continúa expresando: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2o., fracción I, incisos D), y H), en la enajenación de gasolinas y diésel en el territorio nacional, se aplicarán las cuotas siguientes:

- I. Gasolina menor a 92 octanos 36.68 centavos por litro.
- II. Gasolina mayor o igual a 92 octanos 44.75 centavos por litro.
- III. Diésel 30.44 centavos por litro.”

Se ha hablado anteriormente de la función de subsidio que mantenía el IEPS en años pasados. Existía dicho subsidio cuando los precios de las gasolinas y el diésel que pagaban los consumidores en México eran inferiores a los que pagan en Estados Unidos. El subsidio impedía que el gobierno federal recaudara ingresos a través del IEPS, pues existía una transferencia implícita a favor de los consumidores.

De acuerdo con la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, en el Análisis de los precios y de los subsidios a las gasolinas y el diésel en México, 2008-2015 se expresa: “Existe el subsidio a las gasolinas y el diésel a favor de los consumidores de nuestro país, cuando el precio nacional de venta al público es inferior al precio de nuestra referencia internacional, particularmente de la Costa Golfo de los EU.

Si el diferencial de precios de estos petrolíferos entre ambos países es negativo, significa que el precio en México, homologado a una misma moneda, en este caso a pesos por litro, es más bajo que en la Costa Golfo de los EU.

La pérdida en la recaudación se presenta cuando al valor de las ventas internas de la gasolina y el diésel se le aplica la tasa ad valorem del IEPS ($1 + \alpha$), sujeta a que los precios en México sean inferiores a los observados en la Costa Golfo de los EU. En este caso, la tasa α es negativa por lo que se configura entonces un subsidio a la gasolina y no un gravamen como lo sería con una tasa positiva.

Concluimos que la pérdida en la recaudación por la existencia del subsidio a las gasolinas y el diésel se genera en la norma contenida en el artículo 2-A fr. I, de esta Ley [LIEPS antes de las modificaciones], donde se aplica una tasa sensible al diferencial de precios entre ambos países por la venta final al público de las gasolinas y diésel. La cuota fija regulada en el artículo 2-A fr. II, de esta Ley, no afecta la recaudación de este impuesto porque es independiente a la existencia

o no del subsidio, impacta más a los que consumen en mayor cantidad estos petrolíferos.”⁹⁰

Es así que el Impuesto mantenida un margen negativo de ingresos por el concepto de los combustibles y productos derivados del petróleo hasta años recientes, lo que repercute también a mantener los precios de la gasolina y el diésel en los mismos términos que se tenían antes de la baja de los precios y el margen positivo actual derivado del mercado interno amortigua en cierta medida la pérdida de ingresos por ventas en el mercado internacional.

En 2012 el concepto de IEPS por gasolinas y diésel tenía un saldo de -203,084 millones de pesos que disminuyó progresivamente a -85,996 millones en 2013, y -12,846 millones en 2014 hasta revertirse en 2015 con un saldo positivo de 220,091 millones,⁹¹ cifra muy alta considerando que fue el primer ejercicio consecutivo a la caída de precios.

El IEPS sumado a otros conceptos que se han ido modificando al paso de los años en materia fiscal, han contribuido a los balances negativos de la empresa que repercuten en su activo y en su capacidad para invertir en infraestructura y desarrollo tecnológico que la coloca en el presente en desventaja frente a empresas extranjeras que podrán competir ahora en el mercado nacional a partir de la reforma en materia energética.

Por otra parte, el Impuesto Empresarial a tasa única (IETU), era un impuesto que entró en vigor en el año 2007 y se abrogó en 2013 con la reforma fiscal de la presente administración que se aplicaba a las personas físicas y morales por determinadas actividades de acuerdo a su artículo 1° que a la letra reza:

“Están obligadas al pago del impuesto empresarial a tasa única, las personas físicas y las morales residentes en territorio nacional, así como

⁹⁰ REYES TÉPACH M., *Análisis de los precios y de los subsidios a las gasolinas y el diésel en México, 2008-2015*, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, México, 2015, p.16-17.

⁹¹ Vid. SHCP, *Ingresos Presupuestarios del Sector Público Pesos corrientes multianual (2012-2015)*, consultado en línea octubre 16 2016 20:18 en: http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx

los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país, por los ingresos que obtengan, independientemente del lugar en donde se generen, por la realización de las siguientes actividades:

- I. Enajenación de bienes.
- II. Prestación de servicios independientes.
- III. Otorgamiento del uso o goce temporal de bienes.”

El IETU suponía un Impuesto Sobre la Renta distinto del Impuesto Sobre la Renta, es decir, era un impuesto aplicable a los ingresos, aunque no de forma general, pues limitaba su campo de acción a las tres actividades antes señaladas, pero grababa de igual forma las ganancias obtenidas y se aplicaba independientemente del impuesto sobre la renta vigente en ese momento.

La tasa del impuesto era de 16.5% en 2008, de 17% en 2009 y de 17.5% a partir de 2010, y se aplicaba calculando la totalidad de los ingresos obtenidos efectivamente en un ejercicio, menos las deducciones autorizadas del mismo periodo y aplicando la tasa al resultado, el pago se debía efectuar a través de pagos provisionales y declaración anual en las mismas fechas que el Impuesto Sobre la Renta, así mismo se enteraba a través de los mismos medios que el impuesto mencionado, por Internet o en la ventanilla bancaria.⁹²

Este impuesto quedó derogado en el *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; de la Ley Federal de Derechos, se expide la Ley del Impuesto Sobre la Renta, y se abrogan la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (Continúa en la Tercera Sección)* de 2013 al igual que todas las reformas tocadas en éste capítulo.

El Impuesto a los depósitos en efectivo (IDE), era un impuesto que se aplicaba a los depósitos bancarios, ya sea por uno o por la suma de varios depósitos cuyo monto en el mes exceda de 15,000 pesos.

⁹² Vid. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única*, Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de octubre de 2007

El impuesto se calculaba multiplicando el importe que excede de 15,000 pesos por la tasa de 3%, también debía pagarse el impuesto de 3% por adquirir cheques de caja en efectivo sin importar el monto. El impuesto era recaudado por las instituciones del sistema financiero (bancos, casas de bolsa, sociedades de inversión, entre otras) en las que se tenían abiertas las cuentas de los contribuyentes.⁹³

Este impuesto quedo abrogado en el mismo decreto antes mencionado y junto con la abrogación del Impuesto Empresarial a Tasa Única, simplificaron el sistema tributario y lo llevaron un paso adelante en cuanto a progresividad, siendo estos dos impuestos regresivos, inequitativos y en su generalidad inútiles.

3.1.3 Reforma energética, resultados y el papel de PEMEX en ella.

Las reformas en materia energética de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se instauraron en el decreto oficial del 20 de diciembre del 2013, donde se reformaron los párrafos cuarto, sexto y octavo del artículo 25, el párrafo sexto del artículo 27 y se adicionan un párrafo séptimo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, los párrafos cuarto y sexto del artículo 28 y se adiciona un párrafo octavo.

Los cambios anteriores modifican el estatus constitucional de la industria petrolera, y permiten la implementación de leyes secundarias que modifiquen el estatus de los particulares en la explotación de este recurso. Los motivos principales que fundan la reforma se encuentran contenidos en la iniciativa con proyecto de decreto donde entre otras ideas se expresa la siguiente:

“se debe reconocer que el nacionalismo al que en muchas ocasiones se hace referencia cuando se habla del petróleo y los hidrocarburos debe estar enfocado, como fue desde su origen, a que el petróleo y la renta petrolera son y deben seguir siendo propiedad de la nación, pero los procesos productivos válidamente pueden ser realizados tanto por el Estado como por particulares, nacionales o extranjeros, en lo individual o

⁹³ Vid. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo*, Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de octubre de 2007

en asociación con aquél, pues esta fue la idea que inspiró en su momento las reformas publicadas en el año de 1940.”⁹⁴

La referencia anterior resume el propósito principal de la iniciativa que pretende según su texto la inclusión de la iniciativa privada en los procesos de producción, es decir, desde la extracción, pasando por la transformación, hasta el suministro de los hidrocarburos al consumidor final, en áreas donde anteriormente era imposible participar como persona privada.

Además, en el decreto de reforma se hace énfasis al decreto expropiatorio original (1928) que no prohibía la participación de la iniciativa privada dentro de la explotación de los recursos: “Como se ha visto, el proceso expropiatorio que culminó con las reformas constitucionales y legales en el año de 1940, no prohibió ni tuvo por objeto la prohibición de los particulares en los procesos de exploración y explotación del petróleo. Por el contrario, al nacionalizarse las empresas petroleras, México requería la asociación con particulares para llevar a cabo la explotación de los recursos naturales con los que se contaba, ya que no existía ni la tecnología ni los recursos económicos para llevar a cabo dichas actividades.”⁹⁵ y se explica que dicha modificación ocurrió en los años subsecuentes atendiendo a “dar por terminado el debate que en su momento se suscitó, respecto a la participación de los particulares en las actividades de exploración y explotación del petróleo.”⁹⁶ es decir, la reforma se sustenta también en el texto original del decreto expropiatorio, argumentando que era la intención que se tenía originalmente, sin embargo no se atiende al contexto histórico y la presión que ejercieron en algún momento las empresas petroleras y el gobierno de los Estados Unidos.

Durante todo el proyecto se abunda en las carencias del sector actual y la mala situación en la que se desenvuelve la industria petrolera, se hace mucho

⁹⁴ LEGISLADORAS Y LEGISLADORES FEDERALES INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL EN LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y SENADORES DE LA LXII LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 25, 27 y 28 de la constitución política de los estados unidos mexicanos*, 2012, México.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 18

⁹⁶ *idem*

énfasis por el contrario a que el sector privado y la competencia provee de beneficios, pero las únicas cifras que se presentan son para demostrar la baja en producción y desarrollo de PEMEX, pero no se muestran cifras que indiquen que tanto se espera incrementalmente la producción, o en qué medida se impactará a la renta petrolera del país o el beneficio económico que supondrá, ni en la mejora de la calidad de vida, aspectos que se mencionan como ciertos, pero no se explica de qué forma se materializarán, por ejemplo:

“Por ello... es que proponemos reformar los artículos 27 y 28 constitucionales, a fin de impulsar una economía de libre mercado y consecuentemente con las condiciones óptimas para la competencia, acotar los monopolios del Estado, asegurar y maximizar la renta petrolera a favor de la Nación, transformar al Estado en el diseñador y regulador de la política energética del país, atraer mayores inversiones, crear empleos bien remunerados y convertir a México en un país líder mundial en el fomento de la sustentabilidad energética y las energías limpias.”⁹⁷

Posteriormente indica:

“dotar a PEMEX de todas las características necesarias para que se convierta en una verdadera empresa con un gobierno corporativo eficiente, que teniendo por objeto maximizar la generación de valor a través de la exploración y producción de hidrocarburos, cuente con la libertad de determinar cuáles son los mejores esquemas de inversión, coinversión y desarrollo de tecnología”⁹⁸

Por lo que en el proyecto dan por sentado muchas cosas sin un análisis objetivo, presentando la idea como el único camino a seguir y sin justificarlo verdaderamente y aunque es verdad que PEMEX enfrenta serios problemas administrativos y de desarrollo, tampoco es un hecho que la competencia mejore el estado de ésta empresa ni que la modificación de los artículos transformara su situación de déficit en progreso y desarrollo técnico o financiero.

Dejando de lado el hecho de que esta reforma este adecuadamente fundada y argumentada, el hecho es que se materializó y solo queda esperar los resultados que el sector privado pueda traducir dentro de las finanzas públicas

⁹⁷ *Ibíd*em, p. 20

⁹⁸ *Ídem* p. 33

a través de la asociación con PEMEX, o a través de impuestos o derechos que enteren al fisco federal y que signifiquen un ingreso antes no obtenido.

Dentro del texto constitucional se conserva la reserva de propiedad de los hidrocarburos para la nación, sin embargo, los esquemas mediante los cuales la iniciativa privada participará dentro de la extracción de los mismos es incierta. Si la industria privada puede participar desde la propia extracción significa que serán responsables del almacenamiento de igual forma, así mismo si pueden transportarlos y refinarlos para poder comercializarlos y obtener una ganancia, significa que para los efectos económicos son dueños de los bienes, es decir, si se tiene dominio sobre los hidrocarburos a tal grado de transformarlos y enajenarlos como productos refinados, a menos de que las ganancias se entregaran al Estado y únicamente se tratará de un esquema por comisiones, la propiedad parecería otorgada al sector privado.

PEMEX se encuentra dentro de la reforma con una mayor independencia, pero como se ha mencionado antes, se trata de una autonomía limitada, que con las leyes secundarias es incierta, a partir de ésta incertidumbre no se puede conocer el desempeño futuro de la empresa ni su propia subsistencia, pues el daño a su balance general, que arroja actualmente saldos negativos debido a la altísima carga tributaria desde 2009 es casi irreparable, lo que podría culminar en última instancia a la disolución de la empresa si la deuda que mantiene la entidad no desciende rápidamente.

Por lo anterior PEMEX se encuentra en un estado de desventaja para competir, pues si bien cuenta con un monopolio en materia de hidrocarburos, también es cierto que era un monopolio de ley, no uno ganado con alta infraestructura o desarrollos tecnológicos que le permitieran mantenerlo, además partiendo de una situación de saldo negativo por 146,856 millones de pesos al 2015, es clara su desventaja incluso con empresas nuevas, que aun sin tener participación de mercado actual, parten de balances positivos y a diferencia de PEMEX no tienen la urgencia de deshacerse de los números rojos asfixiantes.

3.1.4 Creación de las Sociedades por Acciones Simplificadas.

Las Sociedades por Acciones Simplificadas de las que se ha hecho mención anteriormente, se crean a partir del *decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Sociedades Mercantiles del Lunes 14 de marzo de 2016* publicado en el diario oficial de la federación y que como su propio nombre indica modificó la *Ley General de Sociedades Mercantiles* para incluir éste nuevo esquema de sociedad que pretende simplificar todas las etapas de la constitución y de la operación de dicha sociedad.

Entre las modificaciones hechas a la ley en cuanto a este nuevo tipo de entidades, las más significativas son la inclusión en el propio artículo 1° fracción VII de forma expresa con el nombre de *Sociedad por Acciones Simplificada*, el artículo 20 que exenta a estas sociedades de la obligación de separar anualmente el 5% de las utilidades netas a fin de constituir el fondo de reserva por un importe de la quinta parte del capital social.

La Ley también introduce el capítulo XIV *De la Sociedad por Acciones Simplificada* donde se exploran a detalle las características de esta modalidad, como la constitución unipersonal y el límite máximo de ingresos anual por 5 millones de pesos en el artículo 260, la no exigibilidad para su constitución de instrumento formal o fedatario público en el artículo 262, la obligación en el artículo 272 de presentar el informe anual sobre la situación financiera de la sociedad y el artículo 273 que señala como *acto constitutivo* la constitución realizada por una sola persona en lugar del *acta constitutiva* en el caso de dos o más.

Algunos de los motivos que impulsaron esta sociedad se encuentran en el boletín del Senado de la República publicado el miércoles 9 de diciembre de 2015 donde el senador Héctor Larios Córdova, presidente de la Comisión de Comercio y Fomento Industrial detalló que “la propuesta surgió a petición de jóvenes de la Asociación de Emprendedores, a fin de constituir y registrar una

empresa en un solo día y sin costo.”⁹⁹ “El senador del Grupo Parlamentario del PAN, Ernesto Cordero Arroyo destacó que “con la aprobación del dictamen se da un gran paso en la dirección correcta, se amplían las oportunidades para los emprendedores, se genera empleo y se superan obstáculos como la tramitología.”¹⁰⁰

Dentro del boletín también se hace referencia a otros senadores como la senadora Lisbeth Hernández Lecona “Entre las barreras que inhiben la inversión en México, se encuentran los costos asociados a los trámites y registros de la propiedad y el comercio... además de que se requieren 74 días para registrar una propiedad o el equivalente a tres veces el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos... [y] el senador de Acción Nacional, César Octavio Pedroza Gaitán, dijo que más del 70 por ciento de los trámites que son indispensables para abrir una empresa se realizan en los gobiernos locales, pero nos encontramos con que lejos de ser facilitadores, lamentablemente, la mayoría de las autoridades municipales” dificultan este tipo de procesos. Por ello, dijo, debemos trabajar en una nueva cultura de la agilización de los trámites para impulsar que haya cada día más emprendedores que impulsen la generación de empleos desde las micro y medianas empresas.”

De las declaraciones anteriores se puede concluir que la intención detrás de la creación de esta nueva figura es el facilitar a los pequeños emprendedores el ingreso al mercado formal, reduciendo los trámites y el costo de constituir formalmente una empresa, sin que signifique un obstáculo para el nacimiento y progreso de sus negocios o una descapitalización que podría limitar su implementación, además de impulsar el sector empresarial en México.

⁹⁹ SENADO DE LA REPÚBLICA, Boletín Número-775 *Simplifica Senado constitución de Sociedad para micro y pequeñas empresas*, Publicado: miércoles 09 diciembre 2015 18:20, consultado en línea 21 de octubre de 2016 en:

<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/25383-2015-12-10-00-22-45.html>

¹⁰⁰ Ídem

En el decreto que crea esta modalidad de sociedades sin embargo, no se contemplan modificaciones a la Ley del Impuesto Sobre la Renta o a cualquier otra ley fiscal, limitándose únicamente a la Ley General de Sociedades Mercantiles, por lo que en materia tributaria se presume que estas sociedades tendrán el carácter de persona moral, común a todas las demás formas de constitución, por lo que las obligaciones, tasas, tarifas y en general cualquier disposición aplicable a las sociedades mercantiles tradicionales en materia tributaria, es aplicable a las Sociedades por Acciones Simplificadas sin ninguna atención especial.

Si la intención como señalan los legisladores que impulsaron esta nueva modalidad de constitución, es simplificar los requisitos y las obligaciones en materia de trámites a las micro y pequeñas empresas o pequeños emprendedores que no cuentan con un amplio capital y que necesitan apoyo para impulsar sus negocios, es contraproducente tratar a estas sociedades como iguales ante Sociedades Anónimas o de Responsabilidad Limitada en la materia fiscal. No se trata como en el caso del RIF, de eliminar o modificar obligaciones o exentar de pago de contribuciones a este tipo de sociedades, que sería irse al extremo opuesto de la cuestión y perjudicaría de igual forma a las finanzas públicas, se trata de simplificar, de la misma forma que se hace en la Ley General de Sociedades Mercantiles, la manera en que se cumplirán las obligaciones de estas entidades sin arriesgar su subsistencia o entorpecer su crecimiento, que posteriormente, evolucionando en otro tipo de sociedad podrá solventar los gastos que significan el cumplimiento de las obligaciones fiscales actualmente.

Este tipo de sociedades debería contar con beneficios en cuanto a simplificación para cumplir con sus obligaciones fiscales, sin caer en los extremos del régimen de incorporación fiscal, si por el contrario, su creación atiende precisamente a disminuir el uso del Régimen de Incorporación Fiscal y por lo tanto obligar a éstos contribuyentes a enterar sus contribuciones en razón del 100% desde el inicio de sus operaciones y sin ninguna clase de estímulo o

facilidad, la omisión en materia fiscal de un apartado que las contemple como personas morales distintas de las sociedades anónimas sería justificado dentro de ésta idea, que iría en contra del carácter de fomento al emprendimiento que se planteó en un principio.

Por lo que un estímulo adecuado sin entorpecer la actividad del fisco y lesionar las finanzas públicas sería la obligación de estas sociedades a cumplir con sus obligaciones a través del portal *mis cuentas* del servicio de administración tributaria, como si se tratara de una persona integrada al Régimen de Incorporación Fiscal o como una dentro del régimen por honorarios que tiene la facultad de cumplir con sus obligaciones en este portal simplificado, que de momento es exclusivo para personas físicas.

En cuanto a resultados, el único artículo transitorio del decreto del lunes 14 de marzo de 2016 anteriormente mencionado se expresa “El presente Decreto entrará en vigor a los seis meses contados a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación” por lo que se tendría el 14 de Septiembre de 2016 como fecha de entrada en vigor de estas modificaciones, sin embargo a la fecha (noviembre 2016) no se ha hecho alusión a progreso alguno en relación a este tipo de sociedades y el sistema que debe poner a disposición de las personas físicas la Secretaría de Economía para constituir estas sociedades no se encuentra activo ni se tiene una fecha para su funcionamiento, lo que impide observar resultados de esta modalidad societaria y así mismo se carece de estadísticas o cifras al respecto.

Si bien el plazo de 6 meses puede ser breve para implantar un sistema en línea y toda la reglamentación necesaria para la operación de estas sociedades por parte de la Secretaría de Economía, también es cierto que la ley marca pautas claras, y aunque legalmente se debería poder constituir actualmente una sociedad por acciones simplificada, la realidad es que aún es necesario recurrir a otro esquema para la constitución de un negocio y no se tiene certidumbre sobre el momento en que será posible observar los resultados de esta modalidad tanto en sentido económico-empresarial como en materia fiscal.

3.2 POLÍTICA MONETARIA Y EL BANCO DE MÉXICO.

Se le llama política monetaria al “enfoque o procedimiento mediante el cual el banco central regula la cantidad de dinero que existe en todo tiempo en la circulación. Si el banco central quiere inyectar dinero a la circulación, entonces efectúa préstamos a los bancos comerciales o al gobierno, si desea retirarlos entonces cobra esos créditos.”¹⁰¹ La importancia de la política monetaria radica en atender la demanda de dinero que requiere la economía sin incurrir en excesos que se traducirían en inflación.

Una situación inflacionaria es la que se vive ahora con el incremento progresivo de los productos tanto del mercado nacional como los del mercado internacional y en donde los salarios no aumentan, el poder adquisitivo disminuye y el tipo de cambio como se ha analizado anteriormente se encuentra en una situación negativa.

En materia financiera para el establecimiento de políticas financiero-crediticia, la legislación mexicana se funda en el artículo 28 párrafos sexto y séptimo que establecen respectivamente: “El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento” y “El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.”, cabe destacar que la industria petrolera es tan relevante incluso en el medio financiero que el párrafo sexto continúa con: “El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central...”

¹⁰¹ TURRENT DÍAZ Eduardo, *Para entender El Dinero en los Estados Unidos Mexicanos*, primera edición, Nostra Ediciones, México, 2007, p 41

La Ley del Banco de México (LBM) reglamentaria de los párrafos anteriores por su parte señala en su artículo 3º: “El Banco desempeñará las funciones siguientes: I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos; II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia...” de ésta ley y del precepto constitucional anterior es donde parte la facultad del *Banco de México* en materia de política monetaria.

Por lo que tenemos al Banco de México como institución principal encargada de la política monetaria y es necesario estudiar su comportamiento y las acciones que éste tome para asegurar el valor adquisitivo del peso, frenar los efectos negativos que el mercado internacional pudiera tener dentro de las finanzas nacionales y mantener una política de financiamiento gubernamental acorde a sus posibilidades y realidad económico-financiera actual.

3.2.1 Alza de las tasas de interés y Subasta de Dólares como medidas de regulación monetaria.

En un apartado anterior se ha tocado el tema de tasas de interés, sin embargo se abordó desde el punto de vista externo, donde el incremento de tasas de la reserva Federal de los Estados Unidos aumentaba el tipo de cambio del peso e influía en su valor en los mercados internacionales de forma indirecta, pero dentro de éste apartado se tomará en consideración a las tasas de interés desde el punto de vista de la política nacional y la influencia que tienen otros agentes económicos en la política monetaria.

Una herramienta con que cuentan los bancos centrales para controlar el excedente de dinero y por lo tanto a la inflación, es la tasa de interés. El aumento de la tasa reduce la demanda agregada, desincentivando la inversión y el consumo, aumentando el ahorro de las personas, limitando la cantidad de dinero disponible en la economía, con lo que el nivel de precios disminuye.

Lo contrario sucede cuando disminuye la tasa de interés, donde las personas se ven incentivadas a invertir y consumir gracias a los créditos baratos, entonces el ahorro se convierte en una opción poco atractiva, por lo que la cantidad

disponible de dinero en la economía se ve incrementada, lo que hace que el nivel de precios aumente.

A nivel nacional las tasas de interés atienden a la inflación contemporánea y la esperada dentro de un periodo dado, en palabras de Eduardo Turrent: “por tanto cuando hay inflación, el porcentaje de la tasa de interés se integra de tres componentes: 1) el componente inflacionario [la tasa debe exceder el coeficiente de la inflación], 2) la remuneración que el ahorrador recibe por prestar sus ahorros, y 3) en México y otros países con monedas “débiles”, un premio por el riesgo que asume de quedarse el ahorrador en pesos.”¹⁰²

En materia de tasas nacional, el Banco de México elevó en diciembre de 2015 la tasa de interés de referencia en 25 puntos base a 3.25%, en febrero de 2016 en 50 puntos porcentuales y se ubicó en 3.75%, en junio de 2016 se aumentó en 50 puntos base, de este modo se ubicó en 4.25%, y en septiembre de 2016 el referencial en 50 puntos base, para quedar en 4.75%, con el mayor nivel desde el año 2009, cuando el mundo estaba en plena crisis económica.

El aumento no solo atendió en este caso a la inflación, si no a las acciones de la Reserva Federal de Estados Unidos como se comentó en un apartado previo de éste trabajo, donde se buscó además del freno a la inflación, moderar indirectamente el tipo de cambio y fomentar la demanda de instrumentos de deuda estatal y por lo tanto de pesos revalorizando la moneda.

En cuanto a las subastas de dólares la Comisión de Cambios (integrada por el Secretario y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público más un Subsecretario designado por la misma, el Gobernador del Banco de México y dos Subgobernadores designados por el mismo Gobernador.) ha participado en el mercado cambiario desde 1997 mediante una oferta de dólares canalizada a través del mecanismo de subastas. De acuerdo al BANXICO, la intervención en el mercado cambiario no tiene como objetivo la defensa de un tipo de cambio fijo o poner freno a la especulación que afecta al peso mexicano, sino el proveer

¹⁰² *Ibidem*, p 42

liquidez para las demandas excepcionales de divisas que surjan por los movimientos del tipo de cambio.

Las subastas de dólares se dan por instrucciones expresas de la Comisión de Cambios y se realizan bajo dos modalidades, la venta de dólares por subastas diarias y la venta de dólares por subastas extraordinarias.

En mayo de 2015 la Comisión anunció las subastas de dólares diarias con motivo de reducir el ritmo de acumulación de reservas y ante la volatilidad de los mercados internacionales, por lo que en su anuncio señaló: “A partir del 9 de junio y hasta el 29 de septiembre de 2015 el Banco de México ofrecerá diariamente 52 millones de dólares mediante subastas sin precio mínimo. Al término de este periodo se evaluará la conveniencia de extender el uso de este mecanismo.”¹⁰³ Además, estas subastas se sumarían a las anunciadas el 8 de diciembre de 2014, el cual consistía en subastas diarias por 200 millones de dólares. Dichas subastas se suspendieron el 19 de noviembre de 2015, subsistiendo únicamente subastas suplementarias con precio fijo hasta febrero de 2016 donde se suspendieron definitivamente.

El motivo de acuerdo a la Comisión de cambios se debía al excedente en las reservas del Banco de México y a la inestabilidad de los mercados, sumado también a la volatilidad que mantenía el tipo de cambio del peso frente al dólar, sin embargo, la subastas se mantuvieron por largos periodos, incluso en situaciones donde el tipo de cambio pareció estabilizarse, de acuerdo con Sergio Negrete Cárdenas, otra de las razones podría haber sido simplemente la ganancia que significaba la venta de dólares en un marco donde dicha moneda había adquirido un valor mucho mayor al peso, y al venderlos la ganancia obtenida no sería despreciable, dichos recursos, como señala la Ley del Banco de México, no pueden quedar en manos del Banco como institución no lucrativa, por lo que serían entregados al gobierno federal, quien en el marco de

¹⁰³ COMISIÓN DE CAMBIOS, *La Comisión de Cambios mantendrá los actuales mecanismos de subasta de dólares para proveer liquidez al mercado cambiario*, en línea mayo 22 de 2015, 18:33 en: <http://www.banxico.org.mx/informacion-para-la-prensa/comunicados/politica-cambiarial/comision-de-cambios/%7BD06AF3F2-8739-607F-39D6-6E43DC0ED774%7D.pdf>

la caída de precios del petróleo se enfrentó a una escases de recursos, “hay dos instituciones en la Comisión de Cambios. Una es Banxico, pero la decisión final en cualquier determinación corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Y es la SHCP la que está reticente a recortar el gasto público así y el ingreso petrolero se esté colapsando. Las subastas del Banxico, en realidad, pueden ser producto de órdenes de la SHCP para hacerse de recursos.”¹⁰⁴

Sobre las intervenciones de los bancos centrales en la economía, Calvo y Reinhart argumentan que “no obstante que los países declaran tener tipos de cambio flexibles, en la práctica intervienen en el mercado cambiario; es decir, una de las razones para realizar dichas intervenciones, es que, a pesar de preferir la libre flotación, temen al impacto inflacionario que las fluctuaciones cambiarias traerían.”¹⁰⁵

Es decir, si bien los países con economías liberales o mixtas como México, mantienen una política de libre cambio como se ha establecido en el capítulo anterior, también se temen las consecuencias que cambios bruscos o inesperados en la economía mundial puedan representar para el país, por lo que implementan medidas de contingencia para estos sucesos, incluso si van en contra del modelo de libre cambio. En este sentido, las políticas de aumento de tasas y sobre todo la de subasta de divisas se da en un supuesto donde la situación económica lo amerita, siendo las consecuencias negativas de la intervención del banco central menores que las consecuencias negativas de la depreciación continua y la creciente inflación.

3.2.2 Fomento de los instrumentos de deuda pública

La insuficiencia de los ingresos tributarios o de cualquier otra especie que obtiene un Estado y que el gobierno administra, puede presentar serios

¹⁰⁴ NEGRETE CÁRDENAS SERGIO, *Subastas de dólares: ¿qué busca el Banco de México*, Forbes, México, 2015, consultado en línea noviembre 09 2016 21:05 en: <http://www.forbes.com.mx/subastas-de-dolares-que-busca-el-banco-de-mexico/>

¹⁰⁵ CALVO GUILLERMO y REINHART CARMEN, *Fear of Floating*, National Bureau of Economic Research, Reino Unido, 2000, Consultado en línea noviembre 07 2016 21:45 en: www.nber.org/papers/w7993.

problemas en la planeación estratégica para desarrollar el país y para cumplir con las acciones sociales o de infraestructura que son requeridas por la población o que se contemplan dentro del presupuesto de egresos, por ello los gobiernos recurren en diversas ocasiones al financiamiento a través de los instrumentos de deuda pública.

Dicen Gaytán Ochoa y Trejo Cerda “El financiamiento como alternativa de los gobiernos en la obtención de recursos económicos, adicionales a los insuficientes ingresos fiscales (tributarios e, incluso, no tributarios) para solventar los gastos públicos, constituye el origen del fenómeno de la deuda pública y de los países endeudados, y en la mayoría de los casos la causa del flagelo de la dependencia y el estancamiento económico.”¹⁰⁶

Es así que la falta de recursos impulsa el financiamiento a través de la deuda pública que Marco Kaplan define como “...el conjunto de obligaciones financieras generadoras de interés, de un gobierno central con respecto a otro gobierno, a empresas o a individuos de otros países, e instituciones internacionales (públicas y privadas).”¹⁰⁷ Por su parte el Glosario de Términos más Usuales de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados la define como: “Son las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos a cargo de los gobiernos federales, estatales, del Distrito Federal o municipales, en términos de las disposiciones legales aplicables, sin perjuicio de que dichas obligaciones tengan como propósito operaciones de canje o refinanciamiento.”¹⁰⁸

El fundamento constitucional de la deuda pública se encuentra en el artículo 73 fracción VIII que a la letra dice: “El Congreso tiene facultad: VIII En materia de deuda pública, para: 1o. Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar

¹⁰⁶ GAYTÁN OCHOA CARLOS y TREJO CERDA ONOSANDRO, *El ciclo de las finanzas públicas en el ordenamiento jurídico mexicano*, Porrúa, primera edición, México, 2015, p.205.

¹⁰⁷ KAPLAN Marcos, *Diccionario Jurídico Mexicano Tomo II*, Porrúa UNAM, 5ª edición, México, 1992, p 1128.

¹⁰⁸ CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, *Glosario de Términos más Usuales de Finanzas Públicas*, Cámara de Diputados, México, 2014, consultado en línea octubre 27 2016 14:29 en:

<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2014/noviembre/cefp0202014.pdf>

empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional...”

Y el fundamento legal en el ámbito federal se encuentra en la Ley Federal de Deuda Pública, que en su artículo primero señala:

“Para los fines de esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades: I.- El Ejecutivo Federal y sus dependencias. II.- El Gobierno del Distrito Federal; III.- Los organismos descentralizados. IV.- Las empresas de participación estatal mayoritaria. V.- Las instituciones de banca de desarrollo, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas; VI.- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II a V y VII de este artículo, y VII.- Las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias.”

Además, respecto a la aplicación de esta ley, dicha tarea se encomienda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el artículo 3°:

“La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la Dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de la presente ley, así como de interpretarla administrativamente y expedir las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento.”

Cabe aclarar que la materia de deuda pública corresponde a un ejercicio del Poder Ejecutivo autorizado por el Legislativo, sin embargo, el Banco de México funge como agente financiero en la colocación de los valores del gobierno federal como lo establece el artículo 10 de la ley del Banco de México “La función de agente del Gobierno Federal para la emisión, colocación, compra y venta, de valores representativos de la deuda interna del citado Gobierno y, en general, para el servicio de dicha deuda, será privativa del Banco Central.”

En materia de deuda gubernamental existen clasificaciones para su estudio, una de las más importantes es la que atiende al carácter nacional de acreedor, por lo que podemos dividirla en dos grandes rubros, la deuda interna y la deuda

externa. Por deuda interna se entiende "...a los financiamientos que obtiene el sector público, directamente o a través de sus agentes financieros, en el mercado doméstico, mediante la colocación de valores gubernamentales y de créditos directos con otras instituciones cuyas características principales son el ser pagaderos dentro del país y en pesos mexicanos.¹⁰⁹

Los principales instrumentos de deuda interna son los Bonos de Desarrollo a tasa fija, emitidos por primera vez en enero de 2000, pagan intereses cada seis meses, la tasa de interés se determina desde la emisión del instrumento y se mantiene fija a lo largo de toda la vida del mismo. Los Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal denominados en Unidades de Inversión (Udibonos) creados en 1996, pagan intereses cada seis meses en función de una tasa de interés real fija que se determina en la fecha de emisión del título. Y los Certificados de la Tesorería (CETES), títulos de crédito al portador emitidos por el Gobierno Federal desde 1978, en los cuales se consigna la obligación de éste a pagar su valor nominal al vencimiento.¹¹⁰ A través de estos mecanismos se captan recursos de personas físicas y morales a quienes se les garantiza una ganancia acorde al instrumento acordada por adelantado.

La deuda pública interna bruta y neta, así como los saldos de los instrumentos antes mencionados se pueden observar en la siguiente tabla comparativa de las cifras en el mes de septiembre de cada año:

Concepto	Millones de pesos				
	2012	2013	2014	2015	2016
Deuda Neta	3.311.475,3	3.682.645,1	4.189.118,1	4.596.660,4	5.083.300,7
Deuda Bruta	3.594.934,3	3.990.587,1	4.570.897,1	4.856.913,4	5.309.031,7
Bonos de desarrollo	1.777.033,0	1.994.116,8	2.280.168,1	2.488.021,0	2.658.737,4
Udibonos	747.463,0	890.158,1	1.066.155,9	1.139.967,4	1.164.247,1
Cetes	550.154,0	568.721,2	675.737,3	638.377,4	637.518,4

Tabla 3.1 Elaboración propia con datos de la SHCP "Deuda Interna del Gobierno Federal Saldo multianual, Septiembre (2012-2016), Millones de pesos"

¹⁰⁹ SHCP, *Deuda pública. Metodología tradicional. Marco analítico, conceptos definiciones y clasificaciones*, consultado en línea noviembre 04 2016 17:36 en <http://www.shcp.gob.mx>

¹¹⁰ MORFÍN Jaime José y ÁLVAREZ TOCA Claudia et. al., *El Mercado de Valores Gubernamentales en México*, Banco de México, México, 2014, p. 32 y 33.

De la tabla anterior se observa que el incremento neto del periodo de 2012 a 2013 fue de poco más de 371 mil millones mientras que de 2013 a 2014 fue de poco más de 506 mil millones, de 2014 a 2015 fue de más de 407 mil millones y de 2015 a 2016 fue de cerca de 486 mil millones, por lo que se nota un aumento drástico en los últimos tres ejercicios, coincidente con la caída de los precios del petróleo.

En cuanto a la deuda externa, ésta se entiende como “los créditos contratados por el sector público en forma directa o a través de sus agentes financieros con entidades financieras del exterior y pagaderos en el extranjero en moneda diferente a la moneda nacional.”¹¹¹ A diferencia del endeudamiento interno, en la Ley de Ingresos no se contemplan incrementos para el endeudamiento externo en ninguno de los ejercicios recientes, pero la deuda a crecido como se puede observar en la tabla que se presenta a continuación.

Concepto	Millones de dólares				
	2012	2013	2014	2015	2016
Deuda Neta	65.880,0	68.683,0	76.129,8	82.110,9	88.113,8
Deuda Bruta	65.985,0	68.827,0	76.865,8	82.764,9	88.367,8
Mercado de Capitales	44.971,3	45.787,1	51.646,9	56.909,1	61.644,8
Organismos Financieros Internacionales	19.931,7	21.276,2	23.109,2	23.928,1	24.743,2
Comercio Exterior	1.082,0	1.763,7	2.109,7	1.927,7	1.979,8

Tabla 3.2 Elaboración propia con datos de la SHCP "Deuda Externa del Gobierno Federal Saldo multianual, Septiembre (2010-2016), Millones de dólares "

A diferencia del endeudamiento interno, en la Ley de Ingresos no se contemplan incrementos para el endeudamiento externo en ninguno de los ejercicios recientes, y aunque los montos de endeudamiento externo son mucho menores que los de endeudamiento interno el ritmo de crecimiento es proporcionalmente mayor y es proporcionalmente mayor también a partir del ejercicio 2014.

¹¹¹ SHCP, *Deuda pública. Metodología tradicional. Marco analítico, conceptos definiciones y clasificaciones*, consultado en línea noviembre 04 2016 17:36 en <http://www.shcp.gob.mx>

3.2.3 Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

El Fideicomiso Público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMP) fue creado mediante reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 20 de diciembre de 2013. El 11 de agosto de 2014 se publicó en el DOF la Ley del FMP, la cual tiene por objeto establecer las normas para la constitución y operación del Fideicomiso.

El 30 de septiembre de 2014 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de Fideicomitente y el Banco de México en su calidad de Fiduciario suscribieron el contrato constitutivo del Fideicomiso, el cual fue modificado el 22 de diciembre de 2015. En cumplimiento a la reforma constitucional el FMP inició operaciones en enero de 2015.

El fundamento constitucional se encuentra en el artículo 28 constitucional, párrafo sexto que dice: “El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.”

Dichos contratos son los que el artículo 27 menciona: “Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria.” Por lo que serán básicamente todos los contratos relacionados a las actividades primarias de la cadena productiva.

El fondo será dirigido por un comité compuesto de acuerdo con el artículo 6 de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo por tres representantes del Estado, siendo los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien además presidirá el Comité, de la Secretaría de Energía, y el Gobernador del

Banco de México, junto con cuatro miembros independientes, que de acuerdo al artículo 9 serán nombrados por el Titular del Ejecutivo Federal con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, en razón de su experiencia, capacidad y prestigio profesional y considerando que puedan desempeñar sus funciones sin conflicto de interés. Sin embargo, esta facultad es aún muy abierta a interpretación, y se nota de nuevo la gran influencia del Poder Ejecutivo y en especial la Secretaría de Hacienda en materia del petróleo, que fue muy perjudicial para PEMEX en el pasado y que puede mostrar resultados igual de negativos en el Fondo Mexicano del Petróleo si efectivamente no se elimina ningún conflicto de interés y se pretende desarrollar un fideicomiso que realmente administre y genere mayores recursos.

De acuerdo con la *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo* el propósito del fideicomiso es en primer lugar privilegiar un ahorro de los excedentes de la renta petrolera:

“El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo privilegiará el ahorro. En este sentido, el primer destino del "excedente" de ingresos por arriba de lo que actualmente ya se integra al Presupuesto de Egresos de la Federación, se destinará a una cuenta de ahorro de largo plazo que con el tiempo traerá grandes beneficios a nuestro país. Hasta que esa cuenta alcance tres por ciento del Producto Interno Bruto, no se podrán destinar ingresos para otros fines.”

Este supuesto quedó plasmado en el artículo 16 donde se habla efectivamente del destino de los recursos, pero como se puede apreciar, se habla de excedentes de ingresos por *arriba* de lo que se integra al presupuesto de egresos, por lo que, si dicho monto en el presupuesto es alto, el excedente sería nulo, en segundo lugar se propone:

“Asimismo, sólo en caso de que se presenten circunstancias excepcionales (por ejemplo, una recesión o una caída abrupta en los precios del petróleo o de la plataforma de producción, que lleven a una fuerte contracción en los ingresos públicos) los recursos de la cuenta de

ahorro de largo plazo podrán emplearse como medio para asegurar la estabilidad de la economía nacional.”

Pero en la ley del Fondo Mexicano del Petróleo dichos casos de emergencia no son previstos extensamente limitándose a una situación establecida en el artículo 16 fracción IV que señala:

“Los recursos correspondientes a la Reserva del Fondo podrán ser transferidos de manera extraordinaria a la Tesorería de la Federación para cubrir erogaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación, en los términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Lo anterior, incluyendo las transferencias que se realicen de conformidad con los montos aprobados por la Cámara de Diputados para el uso de los recursos cuando la Reserva del Fondo sea mayor al 3% del Producto Interno Bruto.”

Y no queda claro para que fines efectivamente pueden ser utilizados y si es así de qué forma y bajo qué condiciones se valoraría una circunstancia excepcional.

No se puede cometer el error en éste sentido de aprobar cualquier transferencia extraordinaria de los recursos cuando el presupuesto no pueda ser ordinariamente cubierto, pues significa repetir la historia de PEMEX, donde se echa mano de la *caja chica* que es el petróleo para satisfacer la falta de recursos que no se contempló adecuadamente desde un principio. Es cierto que cualquier clase de ingresos extraordinarios que perciba el Estado deben ser efectivamente gastados en mejores servicios y en infraestructura, pues el carácter del Estado no es comercial, pero por experiencia se observa que no se utilizan los recursos petroleros de forma extraordinaria de acuerdo a los excedentes, si no que en repetidas ocasiones se busca explotar ésta actividad para cubrir los huecos que dejan las deficientes políticas tributarias que en muchos casos son ineficientes o incorrectamente aplicadas por aspectos políticos.

El fondo busca como su nombre lo indica la estabilidad y el desarrollo, pero con una legislación tan abierta y con un control tan grande del titular del ejecutivo y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es cuestionable su actuación,

más aún cuando se autoriza en la ley transferencias *extraordinarias* poco desarrolladas y tan amplias en cuanto a su interpretación.

3.3 ACCIONES Y POLÍTICAS EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

En cuanto a la materia estrictamente administrativa, entendida en este apartado como la administración centralizada y desconcentrada exclusivamente, se abordarán las acciones que han ejecutado las secretarías de gobierno y sus órganos, en función de la industria petrolera y las finanzas públicas en su conjunto. Es la administración centralizada también la responsable de proveer solidez a la economía con base en la implementación de medidas y programas que fomenten el crecimiento, por lo que, si sus acciones dificultan el crecimiento o entorpecen la actividad económica particular, estarán actuando en contra de los intereses sociales generales.

Se analizarán a detalle ciertas políticas implantadas en el contexto actual, a fin de concluir si estas acciones responden a problemas reales y son soluciones eficientes o existen alternativas mejores dado el clima general de incertidumbre y el escenario inestable de las finanzas federales.

3.3.1 Contabilidad electrónica, Auditorías electrónicas y “terrorismo fiscal”.

La contabilidad electrónica es el envío de archivos en formato xml de las transacciones registradas en medios electrónicos que realiza una empresa o una persona y envía a través del Buzón Tributario.

Para dar cumplimiento al ingreso mensual de información contable, se enviará la preparación del Catálogo de cuentas, la entrega mensual de la Balanza de comprobación y en caso de requerirse, la entrega de información de pólizas y auxiliares sólo cuando el SAT ejerza facultades de comprobación directamente al contribuyente o a terceros relacionados (compulsas) o el contribuyente solicite una devolución o realice una compensación.

Los contribuyentes del Régimen de Arrendamiento, Servicios Profesionales e Incorporación Fiscal quedan relevados del envío de Contabilidad Electrónica,

siempre y cuando registren sus operaciones en el módulo de contabilidad de la herramienta electrónica *Mis cuentas*.

La contabilidad en medios electrónicos y su envío a través del portal del Servicio de Administración Tributaria se fundamenta en el artículo 28 del Código Fiscal de la Federación (CFF) que dice:

“Las personas que de acuerdo con las disposiciones fiscales estén obligadas a llevar contabilidad, estarán a lo siguiente:

I. La contabilidad, para efectos fiscales, se integra por los libros, sistemas y registros contables, papeles de trabajo, estados de cuenta, cuentas especiales, libros y registros sociales, control de inventarios y método de valuación, discos y cintas o cualquier otro medio procesable de almacenamiento de datos, los equipos o sistemas electrónicos de registro fiscal y sus respectivos registros, además de la documentación comprobatoria de los asientos respectivos, así como toda la documentación e información relacionada con el cumplimiento de las disposiciones fiscales, la que acredite sus ingresos y deducciones, y la que obliguen otras leyes; en el Reglamento de este Código se establecerá la documentación e información con la que se deberá dar cumplimiento a esta fracción, y los elementos adicionales que integran la contabilidad.

...

II. Los registros o asientos contables a que se refiere la fracción anterior deberán cumplir con los requisitos que establezca el Reglamento de este Código y las disposiciones de carácter general que emita el Servicio de Administración Tributaria.

III. Los registros o asientos que integran la contabilidad se llevarán en medios electrónicos conforme lo establezcan el Reglamento de este Código y las disposiciones de carácter general que emita el Servicio de Administración Tributaria. La documentación comprobatoria de dichos registros o asientos deberá estar disponible en el domicilio fiscal del contribuyente.

IV. Ingresarán de forma mensual su información contable a través de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, de conformidad con reglas de carácter general que se emitan para tal efecto.”

Esta obligación ha generado mucha controversia tanto entre los obligados como entre las autoridades jurisdiccionales, pues se argumenta entre otros la vulneración a los derechos de privacidad, seguridad jurídica, proporcionalidad,

igualdad jurídica, entre otros que se hicieron valer en los miles de amparos interpuestos contra estas modificaciones y contra su aplicación.

La naturaleza del registro de la contabilidad electrónica y la obligación de los contribuyentes a llevarla a cabo y enviarla para conocimiento de la autoridad es debatible y presenta dudas razonables, sin embargo, también se pretende la actualización y la implementación de herramientas tecnológicas para evitar conductas fraudulentas o al menos detectarlas eficazmente. Es un *avance* en materia tecnológica, pero que también ha servido de herramienta a las autoridades, sobre todo las del servicio de administración tributaria para ejercer presión sobre los contribuyentes.

En el marco contemporáneo, la justificación o no de esta obligación es por lo que respecta a su cumplimiento irrelevante, pues la Suprema Corte se ha pronunciado sobre la mayoría de los preceptos de impugnación en el sentido de que la obligación de mantener la contabilidad electrónica y enviarla a través del portal del SAT no viola los derechos antes mencionados.¹¹²

¹¹² Vid. Tesis: 2a./J. 145/2016 (10a.), CONTABILIDAD ELECTRÓNICA. EL ARTÍCULO 28, FRACCIONES III Y IV, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EN RELACIÓN CON LAS REGLAS 2.8.1.4., 2.8.1.5. Y 2.8.1.9. DE LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA 2015, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 30 DE DICIEMBRE DE 2014, NO VULNERAN EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PRIVACIDAD, EN SU DIMENSIÓN DE CONTROLAR LA DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN PERSONAL Semanario Judicial de la Federación Décima Época, 2012922, Segunda Sala Publicación: viernes 28 de octubre de 2016 10:38 h, Ubicada en publicación semanal, REITERACIÓN (Jurisprudencia (Constitucional))

Tesis: 2a. LXVIII/2016 (10a.), CONTABILIDAD ELECTRÓNICA. EL ARTÍCULO 28, FRACCIONES III Y IV, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EN RELACIÓN CON LAS REGLAS 2.8.1.4., 2.8.1.5. Y 2.8.1.9. DE LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA 2015, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 30 DE DICIEMBRE DE 2014, AL NO COLISIONAR CON EL DIVERSO ARTÍCULO 33 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO VIOLAN EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 2012379, Segunda Sala, Libro 33, Agosto de 2016, Tomo II Pag. 1291, Tesis Aislada(Constitucional)

Tesis: 2a./J. 147/2016 (10a.) CONTABILIDAD ELECTRÓNICA. LA OBLIGACIÓN DE INGRESAR LA INFORMACIÓN CONTABLE A TRAVÉS DE LA PÁGINA DE INTERNET DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, EN LA FORMA Y TÉRMINOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y EN LAS REGLAS 2.8.1.4., 2.8.1.5. Y 2.8.1.9. DE LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA 2015, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 30 DE DICIEMBRE DE 2014, ES PROPORCIONAL CON EL FIN

Por lo que la obligación de acuerdo con los criterios de la corte debe cumplirse, pero con sus reservas, y el cómo debe hacerse contenido en la miscelánea fiscal, aún es debatible, pero lo cierto es que es una obligación que de ahora en adelante formará parte de las obligaciones de los contribuyentes. Cabe aclarar que como señala el artículo, la contabilidad que deben entregar no es la misma que llevan las empresas en el ámbito interno, y es solo referente a la contabilidad y las operaciones generales.

El fundamento legal de las *revisiones electrónicas* por su parte se encuentra en los artículos 42, 53-B y 53-C del Código Fiscal de la Federación, el primero de ellos que a la letra dice:

“Artículo 42.- Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para:

... IX. Practicar revisiones electrónicas a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, basándose en el análisis de la información y documentación que obre en poder de la autoridad, sobre uno o más rubros o conceptos específicos de una o varias contribuciones.”

Este es el artículo que faculta expresamente a las autoridades para realizar esta facultad de comprobación y que además la describe brevemente diferenciándola claramente de las demás facultades. Se continúa con el artículo 53-B que dice:

“Artículo 53-B. Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 42, fracción IX de este Código, las revisiones electrónicas se realizarán conforme a lo siguiente:

I. Con base en la información y documentación que obre en su poder, las autoridades fiscales darán a conocer los hechos que deriven en la omisión de contribuciones y aprovechamientos o en la comisión de otras irregularidades, a través de una resolución provisional a la cual, en su

caso, se le podrá acompañar un oficio de preliquidación, cuando los hechos consignados sugieran el pago de algún crédito fiscal.

...

II. En la resolución provisional se le requerirá al contribuyente, responsable solidario o tercero, para que, en un plazo de quince días siguientes a la notificación de la citada resolución, manifieste lo que a su derecho convenga y proporcione la información y documentación, tendiente a desvirtuar las irregularidades o acreditar el pago de las contribuciones o aprovechamientos consignados en la resolución provisional.

...

III. Una vez recibidas y analizadas las pruebas aportadas por el contribuyente, si la autoridad fiscal identifica elementos adicionales que deban ser verificados, podrá actuar indistintamente ...

Una vez obtenida la información solicitada, la autoridad fiscal contará con un plazo máximo de cuarenta días para la emisión y notificación de la resolución, salvo tratándose de pruebas periciales, caso en el cual el plazo se computará a partir de su desahogo.

IV. En caso de que el contribuyente exhiba pruebas, la autoridad contará con un plazo máximo de cuarenta días contados a partir de su desahogo para la emisión y notificación de la resolución con base en la información que se cuente en el expediente.”

...

En el artículo anterior se describe con un mayor grado de detalle en que consiste esta facultad y como debe llevarse a cabo para que se apege a la ley, no obstante, aún deja mucho espacio para la interpretación y permite una amplia libertad a la autoridad administrativa en cuanto a la expedición de la miscelánea fiscal. Por último, el artículo 53-C que complementa las facultades de la autoridad para revisar reiteradamente los mismos rubros y que si bien describe restricciones, éstas serían muy difíciles de acreditar cuando se trata de una revisión electrónica, este artículo a la letra expresa:

“Artículo 53-C. Con relación a las facultades de comprobación previstas en el artículo 42, fracciones II, III y IX de este Código, las autoridades fiscales podrán revisar uno o más rubros o conceptos específicos, correspondientes a una o más contribuciones o aprovechamientos, que no se hayan revisado anteriormente, sin más limitación que lo que dispone el artículo 67 de este Código.

Cuando se comprueben hechos diferentes la autoridad fiscal podrá volver a revisar los mismos rubros o conceptos específicos de una contribución o aprovechamiento por el mismo periodo y en su caso, determinar contribuciones o aprovechamientos omitidos que deriven de dichos hechos.

...”

La *Revisión Electrónica* es un tópico aún más controvertido que el de la contabilidad electrónica, pues ahora se faculta a la autoridad tributaria con otra facultad de fiscalización que para algunos transgrede el derecho a la privacidad y a la seguridad jurídica al no saber cuándo inician efectivamente estas revisiones. Si bien es cierto los artículos señalan que el proceso comienza a partir de la resolución provisional, muchos se pronuncian en el sentido de que dicha resolución emergió de una revisión previa de la cual no se le dio conocimiento al contribuyente y lo pone en un estado de incertidumbre, clasificándolo como un *acto de molestia continuo*.

Esta facultad se deriva de la obligación a mantener y a enviar la contabilidad electrónica, de la obligación de expedir Comprobantes Fiscales Digitales (CFDIs) y cualquier documento que obre en poder de la autoridad. Respecto a esta facultad la corte se ha pronunciado en el sentido de que no viola la mayoría de los derechos en que fundan sus acciones los contribuyentes.¹¹³

¹¹³ Vid. Tesis: 2a./J. 154/2016 (10a.), REVISIÓN ELECTRÓNICA. LOS ARTÍCULOS 42, FRACCIÓN IX Y 53-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LA PREVEN, NO VIOLAN EL DERECHO A LA INVIOABILIDAD DEL DOMICILIO. Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 2012940, Segunda Sala. Publicación: viernes 28 de octubre de 2016 10:38 h, Ubicada en publicación semanal, REITERACIÓN (Jurisprudencia (Constitucional))

Tesis: 2a./J. 153/2016 (10a.), REVISIÓN ELECTRÓNICA. LOS ARTÍCULOS 42, FRACCIÓN IX Y 53-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LA PREVEN, NO VIOLAN LOS DERECHOS A LA LEGALIDAD Y A LA SEGURIDAD JURÍDICA Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 2012941, Segunda Sala. Publicación: viernes 28 de octubre de 2016 10:38 h, Ubicada en publicación semanal, REITERACIÓN (Jurisprudencia (Constitucional))

Tesis: 2a./J. 159/2016 (10a.), REVISIÓN ELECTRÓNICA. EL ARTÍCULO 53-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL PREVER LA NOTIFICACIÓN A TRAVÉS DEL BUZÓN TRIBUTARIO DE LOS ACTOS SUSCEPTIBLES DE IMPUGNARSE, NO VIOLA LOS DERECHOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 2012936, Segunda Sala, Publicación:

Por lo tanto, las revisiones electrónicas en su generalidad han sido declaradas constitucionales, pero su operación a la fecha (noviembre 2016) aún no se lleva a cabo y las complicaciones técnicas o legales que surjan de su aplicación aún son inciertas. No obstante, son otro recurso para ejercer presión sobre los contribuyentes cautivos, dejando de lado por obvias razones a las personas que no se encuentran dentro del padrón de contribuyentes.

La controversia parte también de que la autoridad ya cuenta con la *visita domiciliaria* y la *revisión de gabinete* como facultades de comprobación que puede ejercer a los contribuyentes para la determinación de créditos fiscales que crea que han sido omitidos. Ambas facultades son mucho más detalladas dentro del Código Fiscal y mantienen reglas más estrictas para la autoridad al llevarlas a cabo, las *revisiones electrónicas* por su parte son más amplias y no cuentan con tantos requisitos para la autoridad.

Esta es otra aplicación de las nuevas tecnologías en el ámbito tributario para evitar la defraudación fiscal o la simulación de actos y en general cualquier práctica tributaria indebida, pero que ha sido agregada a la legislación sin un marco regulatorio adecuado, dejando la mayoría de reglas de aplicación a la miscelánea fiscal, es decir, como reglas de carácter administrativo que la autoridad hacendaria provee y ejecuta. Al igual que la contabilidad electrónica, las revisiones son una adición que con certeza se mantendrán dentro de la legislación, acorde con los avances tecnológicos de la época contemporánea, pero que dentro de su aplicación, que se mostrará en breve (iniciando en 2016 de acuerdo con el SAT)¹¹⁴, se podrá apreciar si es un instrumento de *terrorismo fiscal* aplicado a los contribuyentes cautivos para presionarlos, o si realmente atenderá al espíritu de la reforma y evitara prácticas fiscales ilegales además de contribuir a detectar ilícitos y evasores efectivamente.

viernes 28 de octubre de 2016 10:38 h, Ubicada en publicación semanal, REITERACIÓN (Jurisprudencia (Constitucional))

¹¹⁴ CÓRDOVA, YAEL, *El SAT hará 300 auditorías electrónicas este mes*, El Economista, México, septiembre 20 2016, consultado en línea en noviembre 15 2016 22:22, en <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2016/09/20/sat-hara-300-auditorias-electronicas-mes>

3.3.2 Aumento de precios en combustibles, productos y servicios.

El aumento al precio de la gasolina en un momento donde los precios internacionales disminuyen parece ser contradictorio, pero atiende a dos razones principales, la primera es su utilización como válvula de escape ante la falta de recursos externa que se trata de solventar con las ventas del mercado interno y la segunda, que se relaciona con los balances negativos presentados, es la sincronía con la política reciente en materia del *Impuesto Especial sobre Producción y Servicios* del que ya se ha hablado antes y que fungía como subsidio a los productos de ésta empresa en el mercado nacional.

La incongruencia deriva de la *súbita* caída de los precios, que, aunque debió haber sido prevista, no estaba contemplada dentro de las finanzas federales en el ejercicio de 2014 en la medida en la que se presentó, en el paquete económico para dicho ejercicio, se establecía el precio del petróleo en 81 dólares por barril, cifra superior al rango cercano a los 45 dólares que realmente cotizó en ese año, por lo que la previsión no fue suficiente y para amortiguar los precios se recurrió a la política de mantener el control de precios a través del gobierno en el mismo nivel que mantenía, para que dentro del mercado interno la afectación no fuera tan grave con en el mercado externo.

La política de liberación de precios contemplada dentro de las reformas en materia energética fue frenada por la caída de precios, pues se esperaba que eliminando los subsidios y regulando el precio en función del mercado, los precios aumentarían para establecerse en unos similares a los mercados libres y esta situación amortiguaría las pérdidas de PEMEX, mientras que liberaría los gastos por subsidios, sin embargo en un panorama donde los precios de la gasolina y diésel en los mercados mundiales bajaron drásticamente, el costo de producción, sumado a los subsidios y la obligación de bajar los precios a niveles del mercado internacional agravarían la situación de las finanzas públicas, quienes aprovecharon los precios existentes para nivelar la situación interna.

El costo de producción de la gasolina de PEMEX es desconocido, la entidad no revela cifras oficiales y ningún otro organismo cuenta con la información, por lo

que no se puede realizar un análisis que permita establecer claramente las ganancias y pérdidas, pero se tiene un precio de referencia a finales de 2015 donde sucursales de PEMEX vendían gasolina en los Estados Unidos a un precio cercano a los 40 centavos de dólar, es decir 7 pesos,(diciembre de 2015)¹¹⁵ mientras que los precios dentro del país eran de poco más de 13 pesos por la gasolina magna,¹¹⁶ por lo que el costo de producción es forzosamente menor a los 7 pesos promedio en el que se vendía en el exterior, lo que refleja un margen de ganancia, sumado con el impuesto de casi el doble y como se mencionó antes se utilizó para nivelar las pérdidas externas con las del mercado interno a través de la tasa variable del IPES

Por otra parte, el aumento de los precios en productos y servicios de forma general se debe a la inflación que se ha acelerado en los últimos tres años, debido en gran parte a la revalorización del dólar y la especulación que se mantiene en los mercados internos y externos.

La inflación se define como “la situación en la que los precios de todas las cosas -bienes y servicios- crecen continuamente”¹¹⁷, otra manera de entenderla es como “una situación en la que se desata una carrera hacia arriba entre todos los precios, en contra de los salarios y el tipo de cambio los cuales, incidentalmente, también son precios.”¹¹⁸ La inflación ocasiona problemas graves, debido a que los precios se elevan de forma errática en periodos cortos de tiempo y cuyo comportamiento es muy impredecible como para tomar medidas exactas en su contra.

Una consecuencia general que se presenta es que “los salarios crecen más lento que los precios, empobreciendo a quienes viven de tener un trabajo

¹¹⁵ Vid. NÁJAR ALBERTO, *Por qué Pemex vende gasolina en EE.UU. a la mitad del precio que en México*, BBC Mundo, México, 30 diciembre 2015.

¹¹⁶ Vid. SISTEMA DE INFORMACIÓN ENERGÉTICA, *Petróleos Mexicanos, Estructura de precios, Precio ponderado nacional VIGENTE A PARTIR DE 2014 (pesos por metro cúbico*, Secretaría de Energía, México, 2016, consultado en línea noviembre 12 2016, 13:55 en: <http://sie.energia.gob.mx/bdiController.do?action=cuadro&cveca=PMXE2C18>

¹¹⁷ TURRENT DÍAZ Eduardo, Op. Cit. p. 37

¹¹⁸ Ídem

remunerado, o sea los asalariados”¹¹⁹, es este comportamiento el que perjudica la economía de las personas físicas directamente, donde sus ingresos no son suficientes para cubrir las necesidades que antes les eran posibles.

La inflación se presenta “cuando en una economía se lanza a la circulación un exceso de moneda y esa saturación monetaria se expresa, consecuentemente, en una elevación continua de todos los precios.”¹²⁰ Y es precisamente esta situación la que se ha presentado, donde el peso al perder atractivo frente al dólar provoca que los inversionistas trasladen sus recursos del país, cobren su deuda en pesos, o cambien cualquier valor en pesos por el dólar o cualquier valor en dólares y estas acciones inundan la economía nacional impulsando aún más su depreciación, ahora no solo frente al dólar, si no en realidad al existir un exceso de moneda en la economía interna.

También se presenta cuando existe déficit fiscal entendido como la situación donde “el sector público gasta más dinero del que recibe... dicho déficit puede ser financiado con préstamos del banco central, aumentando de esta forma la base monetaria. Ello provoca que haya más dinero en la economía y que se incremente el nivel de precios; por lo tanto, aumenta la inflación.”¹²¹ Como se analizó anteriormente, en México ocurrió un déficit fiscal con la caída de precios, debido a la alta dependencia de las finanzas públicas por este concepto, aunque en este caso las coberturas contratadas aminoraron el impacto inmediato, pero como se explicó anteriormente, el fomento de los instrumentos de deuda y las subastas de dólares fueron intensificados en 2015 y parte del 2016 contribuyendo indirectamente a la inflación real nacional.

3.3.3 Recortes presupuestales.

Los recortes presupuestales de la administración pública se dan como una de las pocas alternativas para las finanzas federales ante la despetrolización en a partir de 2014, en primer lugar, porque la opción de incrementar impuestos estaba descartada después de la Reforma Fiscal de 2013, y ante la baja de

¹¹⁹ Ídem

¹²⁰ Ibídem p. 38

¹²¹ Ibídem p. 40

ingresos había solo dos opciones más que ofrecían una “estabilidad” moderada en el corto plazo: incrementar la deuda o reducir los gastos. El crecimiento de la deuda pública en los últimos años eliminó el margen para aumentarla mucho más, e incluso con el fomento de los instrumentos y las subastas la deuda es lo suficientemente elevada como para tomar el riesgo de acrecentarla exponencialmente y acrecentar la inestabilidad del país y generar desconfianza entre los inversionistas y como consecuencia aumentar también exponencialmente los intereses, por lo que la administración escogió recortar el gasto público. Con los recortes presupuestales se busca estabilizar las finanzas públicas sin comprometerlas a futuro, fortalecer la capacidad recaudatoria del Estado y volver más atractivo al país en términos de inversiones, así como compensar el crecimiento de la deuda que continuó incluso de 2015 a 2016.¹²²

Dentro del ajuste algunos programas de gobierno se fusionaron, algunos desaparecieron y surgieron otros con metas distintas. Dentro de los programas prioritarios se conservaron en condiciones muy similares los de Prospera, becas de posgrado, subsidios a vivienda y prevención y disuasión del delito. Y dentro de los que sufrieron modificaciones mayores se encuentran los de trabajo y previsión social, el Programa de Escuelas de Tiempo Completo, infraestructura económica de carreteras y el Fondo Nacional del Emprendedor, pero los recortes fueron en su mayoría a las Secretarías de Estado y la Oficina de la Presidencia de la República por ejemplo que paso de 2,296,227,033 a 1,922,652,864.¹²³

Los ramos administrativos en general sufrieron recortes totales de 1,184,295,075,588 a 1,116,787,966,784 pesos, mientras que los ramos autónomos como el poder Legislativo, el poder Judicial, el Instituto Nacional Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos entre otros, se incrementaron de un total de 89,597,306,659 a 99,214,603,346 pesos.¹²⁴

¹²² Vid. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Presupuesto de Egresos de la federación para el ejercicio 2016*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 2015.

¹²³ Vid. Ídem

¹²⁴ Vid. Ídem

En general los recortes no se dieron en las partidas de programas de desarrollo social, donde las pensiones, los ramos de educación y salud, aumentaron marginalmente, pero algunos como los programas de trabajo disminuyeron por ejemplo del anexo 14 *Recursos para la Atención de Grupos Vulnerables* el ramo 14 *Trabajo y Previsión Social* disminuyó de 29,130,629 a 24,202,720 pesos, por su parte en el Anexo 17. *Erogaciones para el Desarrollo de los Jóvenes*, el Fondo Nacional Emprendedor disminuyó de 200,000,000 a 150,000,000 pesos,¹²⁵ lo que significa un gran recorte al fomento del emprendimiento que es muy necesario para el desarrollo económico y para el incremento de los ingresos tributarios.

Se tiene entonces que los ramos concernientes a seguridad social que auxilian en la satisfacción de las necesidades básicas de la población no fue disminuido, pero tampoco aumentaron en gran medida por obvias razones y otros ramos como el fomento al emprendimiento, así como los sectores puramente administrativos disminuyeron, lo que en un primer vistazo parece una política acertada, sin embargo retomando un punto del capítulo uno hay participaciones que parecen fuera de lugar como la del Instituto Nacional Electoral, que aunque disminuyó de 18,572,411,236 a 15,473,834,466, sigue siendo la segunda partida más grande dentro de los ramos autónomos, solo superada por el Consejo de la Judicatura (y el poder judicial en su conjunto) superando a la Comisión Nacional de Derechos Humanos con 1,546,934,935 de pesos, al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación con 1,060,000,000 de pesos, al Instituto Federal de Telecomunicaciones con 2,000,000,000 y al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales con 937,860,865 juntos.¹²⁶

El Instituto Nacional Electoral por sí mismo representa un mayor gasto que el de 5 ramos autónomos y supera al propio Poder Legislativo con 14,101,599,051 de pesos incluyendo la Auditoría Superior de la Federación con solo 2,120,194,279

¹²⁵ Vid. Ídem

¹²⁶ Vid. Ídem

de pesos,¹²⁷ encargada de revisar las cuentas de la administración pública en su conjunto. El presupuesto del Instituto supera el asignado a 5 de las Secretarías de Estado (por separado), y para una función política, aunque importante y del ámbito nacional, es excesivo. Un país que requiere un gran desarrollo económico, tecnológico y educativo como México no puede mantener un órgano cuya misión es garantizar derechos políticos, cuando se carece de derechos humanos primarios en muchos sectores de la sociedad, que no deben ser satisfechos por el gobierno por completo, pero que éste tiene la función de garantizar un desarrollo social adecuado para que las necesidades de la población puedan ser cubiertas por la misma en un ambiente de seguridad jurídica y fomento al emprendimiento y la independencia.

Los recortes presupuestales, más que una alternativa eran una obligación, pues los ingresos tributarios que deben cubrir los gastos no eran suficientes desde hace varios años, pero la forma de llevarlos a cabo y de reestructurar el presupuesto de egresos pudo hacerse en mejores términos.

¹²⁷ Vid. Ídem

CAPÍTULO 4. PROBLEMÁTICA E INCIDENCIA DE LA DESPETROLIZACIÓN ACTUAL Y ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

4.1 PROBLEMÁTICA GENERADA POR LA DESPETROLIZACIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.

La problemática generada por la despetrolización se da en mayor medida en las Finanzas Públicas del gobierno federal, en primer lugar, por ser la actividad petrolera un monopolio Estatal hasta la actualidad, donde si bien existen entidades públicas y privadas distintas, es una actividad casi absoluta de la federación. En segundo lugar, es la federación quien realiza dicha actividad, siendo las Entidades federativas participes de los recursos obtenidos por ésta actividad de forma indirecta pues no participan en la explotación, en la cadena logística ni en la enajenación de recursos, aceptando la administración federal a cambio de participaciones, volviéndose éste sistema un arma de doble filo, donde ante la crisis, las Entidades no quieren aumentar su carga tributaria por el factor político que esto supone, pero exigen de la federación los mismos volúmenes presupuestarios.

De acuerdo con el Banco de México “La reducción de los precios internacionales del petróleo y la disminución de la actividad económica interna, resultado de la crisis de 2008, tuvieron un impacto sobre las finanzas públicas del país y contribuyeron a que el balance primario se volviera deficitario.”¹²⁸ Además señala: “la tendencia descendente de la plataforma de producción petrolera y la caída de los precios del hidrocarburo a partir de 2014, junto con otros factores han afectado nuevamente tanto a las cuentas fiscales como a la dinámica de la deuda pública. Aunado a lo anterior, las finanzas públicas también han experimentado presiones provenientes del lado del gasto en los rubros de pensiones, participaciones tanto a entidades como municipios y costo financiero de la deuda pública.”¹²⁹ Es decir, efectivamente el sector petrolero ha

¹²⁸ BANCO DE MÉXICO, *Reporte sobre el Sistema Financiero*, BANXICO, México, 2016, p. 19

¹²⁹ Ídem

contribuido a los problemas financieros del Estado a decir del Banco de México, como institución encargada de la política monetaria y auxiliar imprescindible de la política económica nacional.

Son entonces las finanzas públicas mexicanas el sector más asfixiado dentro de éste contexto, sin embargo, los efectos se trasladan progresivamente a otros ámbitos, como los servicios públicos, los programas sociales, el impulso económico por parte del gobierno, los empréstitos públicos y privados y en general un desajuste económico general.

4.1.1 Pérdida de ingresos del Estado.

En 2014 el déficit total se ubicó en 544 mil 991 millones de pesos y sin considerar la inversión de Pemex fue de 188 mil 302 millones de pesos,¹³⁰ es decir, sin los gastos que significa la empresa en éste contexto, el déficit total sería inferior en menos de la mitad del total. Los ingresos petroleros mostraron una reducción real de 7.5 por ciento, como consecuencia de disminuciones en la plataforma de producción y el precio del petróleo en el mercado internacional, en contraste la recaudación tributaria muestra un crecimiento real anual de 8.7 por ciento anual,¹³¹ no como respuesta directa a la caída de precios, sino como implementación del régimen de incorporación y como resultado de políticas fiscales como el programa *Ponte al Corriente*.

En este año los efectos económicos dentro de las finanzas no se hicieron evidentes, al ser los gastos corrientes en su mayoría efectuados con los ingresos del año 2013 y la disminución de los ingresos petroleros totales fue compensada con los no petroleros.

En 2015, los ingresos del sector público aumentaron 4.2% real respecto a 2014. Los ingresos petroleros disminuyeron 32.9%, lo que se compensó, con un

¹³⁰ Vid. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *COMUNICADO DE PRENSA 008/2015 Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública Acciones y resultados al cuarto trimestre de 2014*, SHCP, México, 2015, p. 5

¹³¹ Vid. *Ibidem*, p. 2

incremento de la recaudación tributaria de 27.2 por ciento real.¹³² Como se observa en la tabla 4.1 los ingresos por concepto petroleros disminuyeron drásticamente, pero los ingresos tributarios aumentaron en mayor medida que las pérdidas como consecuencia de los programas y políticas aplicadas. La producción de petróleo tuvo una reducción anual de 3.5 por ciento debido en mayor medida a la independencia energética contemporánea de los Estados Unidos. A partir de éste año es cuando los beneficios por las contribuciones empiezan a llegar a su límite, y los factores negativos comienzan a presentarse en la economía interna.

El tipo de cambio del peso frente al dólar continuó depreciándose durante el cuarto trimestre debido al fortalecimiento generalizado del dólar frente a las demás divisas. La apreciación del dólar está asociada al alza en la tasa de interés de referencia de la Reserva Federal de Estados Unidos que se materializó en diciembre, así como a la persistente caída en los precios internacionales del petróleo como se analizó a profundidad en apartados anteriores.

Los ingresos presupuestarios del sector público durante enero-noviembre de 2016 se ubicaron en 3 billones 179.1 mil millones. Los ingresos tributarios no petroleros ascendieron a 2 billones 890.6 mil millones de pesos.¹³³ En este resultado destaca el crecimiento de impuestos clave como renta de 12.3%, del impuesto al valor agregado de 7.8%, del IEPS de 17.3% y del impuesto a las importaciones de 11.0%.¹³⁴

¹³² Vid. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública Acciones y resultados al cuarto trimestre de 2015*, SHCP, México, 2016, p.1

¹³³ Vid. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO, *Situación Financiera del Gobierno Federal Año actual vs año anterior, Enero-Noviembre (2015-2016), Millones de pesos*, México Consulta al: 2/1/2017 13:12 en línea en: http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx

¹³⁴ Vid. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Comunicado No. 198 2016 Las finanzas públicas y la deuda pública a noviembre de 2016*, SHCP, México, 2016, p. 2

Entre enero y noviembre de 2016, los ingresos petroleros se ubicaron en 288.5 mil millones de pesos, 31,3% mismo periodo del año anterior.¹³⁵ Si se excluyen los ingresos derivados de las aportaciones patrimoniales del Gobierno Federal a Pemex que se compensan en el gasto por el mismo monto, los ingresos petroleros disminuyen en 19.4% debido a las reducciones en el precio promedio de exportación de la mezcla mexicana de 29.7%, que pasó de 47.1 dólares en 2015 a 33.1 dólares por barril (dpb) en 2016, a la reducción en la producción de petróleo de 3.6%, que disminuyó de 2,273 miles de barriles diarios (mbd) en 2015 a 2,191 mbd en 2016; así como, a la disminución del precio del gas natural de 19.6 por ciento.¹³⁶

El Gobierno Federal durante 2016 ha realizado erogaciones en inversión financiera para Pemex y la asunción de su pasivo laboral, entre las que se encuentra una aportación por 26.5 mil millones de pesos en abril y una de 134.2 mil millones de pesos en agosto. Además, realizó una aportación de recursos al Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios (FEIP) por 70 mil millones de pesos. El gasto neto pagado excluyendo la inversión financiera disminuyó en 1.0 por ciento.¹³⁷ Es decir que la situación actual de la empresa ameritó un gasto de 26 mil millones y medio debido a su situación financiera precaria actual, aunque el FEIP es un acierto importante, es tardío para evitar futuras deficiencias de ingresos por la actividad petrolera.

Los ingresos contemplados en la Ley de Ingresos 2017 por parte de PEMEX son de 400.4 mil millones de pesos (superior en más de 100 mil millones a los del periodo enero-noviembre 2016).¹³⁸ Por lo que dichas cifras deben tomarse con precaución, ya que, retomando el análisis previo de la empresa, una mejora a corto plazo es muy poco probable.

¹³⁵ Vid. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Situación Financiera del Gobierno Federal Año actual vs año anterior, Enero-Noviembre (2015-2016), Millones de pesos*, México Consulta al: 2/1/2017 13:28 en línea en:

http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx

¹³⁶ Vid. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Comunicado No. 198 2016 Las finanzas públicas y la deuda pública a noviembre de 2016*, Op. Cit. p. 2

¹³⁷ Ídem

¹³⁸ Vid. Ibídem p. 1

Por su parte los ingresos por contribuciones son 3 billones 263.7 mil millones, superiores a los obtenidos en 2016, con unas cifras más conservadoras que las del ramo del petróleo, pero optimistas si se toma en cuenta que de acuerdo al análisis realizado respecto a reformas y políticas tributarias, el margen para un aumento de la carga tributaria es muy bajo y poco sostenible sumado a que no se han implementado políticas nuevas para el aumento de la base de contribuyentes y poco a poco los nuevos ingresos al Régimen de Incorporación Fiscal disminuyen y los pocos que ingresan tienen aún una exención del 100% al ISR que no ayuda en el sostenimiento de las finanzas a corto plazo.

4.1.2 Ausencia de planes de contingencia financiera efectivos o Deuda Pública.

La ausencia de medidas para frenar el impacto financiero de la caída de precios hace imposible una respuesta adecuada ante la situación y profundiza los problemas de ingresos que el Estado Mexicano mantenía. El hecho de que el sector petrolero fungiera como soporte de las finanzas públicas, hace que en una situación donde se tambalea éste ingreso, los problemas financieros se multipliquen y creen una especie de reacción en cadena que afecta otras áreas antes no atendidas.

Las coberturas de precios para la venta de activos petroleros contratadas por el gobierno han sido una de las pocas medidas y la única realmente efectiva para mitigar los efectos de caídas de precios, y dotar a la federación de un margen de maniobra para transformar la política económica y financiera. Las coberturas petroleras si bien son una solución efectiva a corto plazo, no pueden extenderse y si la situación se extiende solo sirven para proveer tiempo a la planeación de nuevas soluciones reales al panorama actual.

Las coberturas se refieren a contratos de operaciones con instrumentos financiero de futuros, entendidos como los contratos “en el que las partes contratantes pactan comprar o vender, y entregar en su caso, un determinado

producto, de la misma calidad y especie en una fecha futura”¹³⁹, las opciones en estos contratos consisten “en adquirir el derecho más no la obligación de comprar o de vender un volumen de activo subyacente, de aquí se derivan dos clases de opciones: las de compra (*calls*) y las de venta (*puts*).”¹⁴⁰ En el caso de las coberturas petroleras es la opción de *puts* la que beneficia al gobierno mexicano, pues “las opciones de venta otorgan al titular el derecho de vender un activo subyacente a un precio determinado a una fecha establecida, en tanto al vendedor le impone la obligación de comprar el activo al precio señalado en la fecha determinada”¹⁴¹.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante comunicado de prensa, las coberturas en 2016 funcionaron de la siguiente manera: “La cobertura petrolera utiliza los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP) para la adquisición de opciones de venta de petróleo (tipo put) referidas al precio promedio de la mezcla mexicana de exportación. Con estas opciones el Gobierno Federal adquirió el derecho (mas no la obligación) de vender petróleo durante 2016 a un precio predeterminado.”¹⁴² Adicionalmente explica: “La estrategia de cobertura adoptada para el ejercicio 2016 cubre un precio de 49 dólares por barril (dpb). Ello implica que el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2016 no estaría expuesto al riesgo de reducciones en el precio del petróleo por debajo de este nivel. Cabe señalar que el precio observado hoy para la mezcla mexicana de exportación es 38.15 dólares por barril. El programa de cobertura para 2016 contempló la adquisición de opciones de venta tipo put a un precio de ejercicio promedio de la mezcla mexicana de exportación de 49 dólares por barril, a través de una combinación de opciones sobre el crudo Maya y el Brent,

¹³⁹ OCAMPO ECHALAZ, Matías, *Mercado de Valores y Derecho Bursátil*, Trillas, Primera edición, México, 2013, p 150

¹⁴⁰ *Ibidem* p. 153

¹⁴¹ *Ídem*

¹⁴² SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Comunicado de prensa 092/2015 El Gobierno Federal cubrió un piso de los ingresos petroleros para 2016*, SHCP México, En línea enero19 de 2017 14:25.:

http://www.shcp.gob.mx/Biblioteca_noticias_home/comunicado_092_2015.pdf

los cuales son cotizados en los mercados financieros internacionales.”¹⁴³ Por lo que un piso de 49 permite mitigar los efectos de caída de precios hasta cierto punto, pero dista mucho de los precios de 98 dólares por barril experimentados en 2012, es decir, aún con las coberturas como plan de contingencia, las cuales permiten vender el crudo a un precio mayor que el que se obtendría en el mercado internacional directo, comparado con los precios de 98 dólares con los que operaban las finanzas públicas y que se proyectaban en el presupuesto de egresos, la pérdida de ingresos es aún del 50%, que significa todavía un duro golpe

No obstante, para mantener finanzas públicas sanas no basta únicamente con las coberturas contratadas por el gobierno federal, y la tasa dinámica del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios IEPS en los combustibles, como se aprecia hoy en día. No divorciar las finanzas de los ingresos petroleros deriva en la situación de inestabilidad contemporánea.

4.2 CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA DESPETROLIZACIÓN.

La despetrolización, como se ha analizado antes, es un fenómeno y un proceso que se da dentro de las finanzas públicas del Estado mexicano, parte de la propia constitución mexicana en sus artículos 27 y 28 que hasta hace poco mantenía la exclusividad de la explotación petrolera para él mismo, por lo que un escenario donde los precios se van a la baja solo podría afectar a los productores, en este caso el único productor PEMEX, cuyas utilidades sostenían gran parte del presupuesto y cuya facultad exclusiva, si bien era una enorme ventaja, en este caso también significó una enorme pérdida.

No obstante, a pesar de ser un problema fiscal en principio, el Estado no es una organización deslindada de los mercados y sectores económicos del país que indirectamente han sufrido los efectos de este cambio abrupto. Tarde o temprano, las consecuencias de una crisis financiera gubernamental terminarían por afectar a los actores económicos y sus industrias, quienes están involucrados de una forma u otra.

¹⁴³ Ídem

Dentro de este apartado se hará alusión a distintos efectos negativos observados dentro de la actividad económica del país desde el punto de vista del ámbito particular y las consecuencias dentro de los mercados ya sea nacionales o internacionales.

4.2.1 Desestabilización Macroeconómica Precios, Mercados Financieros y Tipo de Cambio.

La Macroeconomía es la rama de la economía que “se ocupa de los indicadores globales de economía, por ejemplo, de la producción total, el empleo total y el nivel general de precios. La macroeconomía es el estudio económico de una región, de un país e incluso del mundo... Sitúa y ubica en la realidad socioeconómica en la que se actúa; es decir, cuando se habla de ingreso nacional, producto nacional, inflación, devaluación, crisis económica, etc.”¹⁴⁴ Así se tiene que los efectos antes analizados como inflación, devaluación e ingresos, se tratan de temas económicos, lo mismo que de administración pública, pero, además, los efectos de la baja de precios, repercuten indirectamente en otros ámbitos económicos a macro escala que serán retomados para obtener una imagen amplia de sus consecuencias.

La estabilidad económica es definida como la “situación que se da cuando no existe un proceso sostenido y generalizado de aumento de precios; más bien, los precios crecen muy lentamente, no rebasan el cinco por ciento anual... También existe estabilidad económica cuando no se dan variaciones bruscas en el tipo de cambio, es decir, se mantiene más o menos la misma paridad de la moneda de un país con las demás monedas extranjeras”¹⁴⁵, por su parte la definición de estabilidad monetaria nos dice que es la “correcta adecuación de la cantidad de dinero en circulación en relación con las necesidades del aparato productivo. La estabilidad monetaria se manifiesta en la ausencia de inflación y en el mantenimiento de la paridad cambiaria”¹⁴⁶. Por lo que no es arriesgado hablar de una *desestabilización* económica cuando nos enfrentamos a las

¹⁴⁴ ZORRILLA, Santiago y SILVESTRE, José, *Diccionario de economía*, 3ª edición, Limusa, México, 2010, p. 157

¹⁴⁵ *Ibidem* p. 94

¹⁴⁶ *Ídem*

situaciones antes estudiadas de inflación, depreciación, disparidad peso/dólar entre otras situaciones que permiten observar los efectos del detrimento de precios no solo en el ámbito limitado de las finanzas públicas.

El Índice de Precios y Cotizaciones (IPyC) de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) registró en 2015 una variación de -0.39% en pesos, alcanzando las 42,977.50 unidades respecto al 2014.¹⁴⁷ El tipo de cambio del peso frente al dólar continuó depreciándose durante el cuarto trimestre debido al fortalecimiento de la expectativa del alza en la tasa interés de referencia de la Reserva Federal de Estados Unidos y su posterior incremento, así como a la persistente caída en los precios internacionales del petróleo. Al cierre de diciembre de 2015, el tipo de cambio se ubicó en 17.21 pesos por dólar, lo que implicó una depreciación de 1.6 por ciento respecto al nivel reportado al cierre del 30 de septiembre (16.93 pesos por dólar).¹⁴⁸

En términos generales, la economía de México, al igual que otras economías emergentes, enfrenta actualmente un entorno particularmente difícil. Destaca la volatilidad e incertidumbre generadas no solo por los precios, ahora también por el resultado del proceso electoral en Estados Unidos y las políticas proteccionistas en las principales potencias mundiales incluido éste país. Hay que añadir la posibilidad de un periodo prolongado de bajo crecimiento en la economía mundial y el proceso de normalización de la política monetaria en los Estados Unidos., por lo que todo este coctel de obstáculos hacen aún más difícil enfrentar la situación actual, como se sostiene a lo largo de éste trabajo, es en el crecimiento y desarrollo económico de la población donde se encuentra la clave para un bienestar general, pero será un periodo largo y arduo el que tardará para que la economía y por añadidura las finanzas públicas se normalicen y crezcan. Cualquier alternativa rápida funcionaria únicamente a

¹⁴⁷ Vid. BOLSA MEXICANA DE VALORES *Informe anual de Bolsa Mexicana de Valores 2015*, Grupo BMV, México, 2015, p. 26

¹⁴⁸ Vid. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública Acciones y resultados al cuarto trimestre de 2015*, SHCP, México, 2016, p. 36

corto plazo y tendría que ser replanteada a futuro para mantener un crecimiento constante y sólido.

Por su parte, en el ámbito interno se encuentran los riesgos derivados de la caída de los ingresos petroleros y su impacto sobre las finanzas públicas y las cuentas externas del país. Los principales riesgos que enfrenta la economía mexicana y su sistema financiero, son un aumento abrupto de las tasas de interés, que se ha presentado desde 2015, una mayor depreciación del tipo de cambio y una caída significativa en el nivel de crecimiento de la economía.

En el escenario presente, los principales riesgos que se presentan para la estabilidad del sistema financiero del país son un mayor debilitamiento de la actividad económica nacional, aumentos abruptos de las tasas de interés internas, y una mayor depreciación del peso mexicano frente al dólar estadounidense. Todo lo anterior que se traduciría en última instancia en un detrimento del poder adquisitivo de la población y de su nivel de vida general.

4.2.2 Situación económica de México en el contexto internacional.

Los precios también han influido sobre la balanza comercial petrolera, cuyo saldo incluso se volvió deficitario en 2015. Los recursos que han entrado al país por concepto de inversión extranjera directa y que son una fuente estable de financiamiento externo, se han reducido al alrededor del 85.6% respecto al déficit anterior.¹⁴⁹ Este hecho ha dado lugar a un aumento en el déficit de la cuenta corriente. El incremento del déficit es un indicador de que el gasto interno ha crecido a un mayor ritmo que el ingreso.

Un mayor déficit fiscal conduce a una absorción de recursos financieros por parte del sector público, lo que reduciría la oferta para el sector privado y presionaría al alza las tasas de interés. Es decir, el crédito será más caro para el solicitante privado, al ser más atractivo para los agentes financieros prestar al sector público, y mucho más atractivo en una situación donde las tasas de interés se mantienen al alza.

¹⁴⁹ Vid. BANCO DE MÉXICO, *Reporte sobre el Sistema Financiero*, BANXICO, México, 2016, p. 20

De no corregirse la tendencia ascendente que ha venido mostrando la deuda pública, podrían observarse aumentos de las primas por riesgo soberano y presentarse reducciones de la calificación crediticia para dicha deuda. En cuanto a los indicadores de riesgo soberano, si bien estos habían disminuido durante la primera mitad del año, a partir de finales de agosto han repuntado, aunque sin alcanzar los niveles registrados en febrero.¹⁵⁰ Otro factor a considerar dentro del déficit público es la situación financiera que presenta PEMEX y el impacto que mantiene en esta situación, al inyectar recursos el gobierno federal para mantener su estabilidad.

El aumento en el déficit de la cuenta corriente ha coincidido con un mayor nivel de consumo y una menor inversión en la economía. Además, también se ha reducido la participación en el PIB de la producción industrial y aumentado la correspondiente a los servicios. Esta tendencia, podría dificultar la generación de ingresos en moneda extranjera a largo plazo y afectar el sostenimiento de la cuenta.

El déficit de la cuenta tiende a aumentar la demanda por recursos crediticios del exterior, pero en un entorno en que la política monetaria estadounidense actual hace menos atractivas las inversiones en economías emergentes, podría conducir a menores flujos de capital al país, lo que presionaría de nueva cuenta el incremento sobre las tasas de interés y una mayor depreciación cambiaría en consecuencia.

En adición a lo anterior, un crecimiento económico mundial menor al anticipado también se traduce en una mayor aversión al riesgo entre los inversionistas. Esta tendencia genera una reducción de la demanda por activos de riesgo, entre los cuales figuran los de economías emergentes como México, propiciando condiciones financieras restrictivas capaces de intensificar el efecto negativo sobre la actividad económica.

¹⁵⁰ Vid. *Ibidem*, p. 21

Respecto al impacto que un mayor proteccionismo en los Estados Unidos pudiera tener sobre la economía nacional, conviene considerar que, si bien durante la campaña presidencial estadounidense prevaleció un discurso en favor de implementar medidas proteccionistas, aún queda por ver en qué medida la campaña política se traducirá en acciones concretas. México es un proveedor importante de los Estados Unidos y amplios sectores económicos en ese país se benefician del comercio mutuo.

Ambos países son miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Así que, aun en el caso de que los Estados Unidos llegaran a renunciar al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el comercio entre México y Estados Unidos quedaría sujeto a las disposiciones de la OMC, entre las que figura el trato de la nación más favorecida. Dicha disposición establece que “las condiciones más favorables de acceso que se hayan concedido a un país deben otorgarse automáticamente a todos los demás participantes en el sistema. Esto permite que todos se beneficien, sin necesidad de nuevas negociaciones”¹⁵¹. Sin embargo, la incertidumbre que prevalece sobre el programa económico que efectivamente impulsará el presidente electo y sobre la aplicación de las medidas que anunció durante su campaña electoral pueden afectar las perspectivas para la economía mexicana.

Como medidas implementadas ante este escenario internacional, se tiene en primer lugar la reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para determinar un uso específico a los recursos que provengan de los remanentes de operación del Banco de México. En cumplimiento de esta reforma, de los 239.1 mil millones de pesos por concepto de remanente de operación que el Banco de México, “el 70 por ciento de los recursos se destina

¹⁵¹ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, *Módulo De Formación Sobre El AGCS: CAPÍTULO 1 Finalidad y conceptos básicos 1.6 Trato de la nación más favorecida*, OMC, 2017 consultado en línea 14:46, 15 de enero de 2017 en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/cbt_course_s/c1s6p1_s.htm

a disminuir la deuda pública y 30 por ciento a la adquisición de activos financieros, mejorando la posición financiera del sector público federal.”¹⁵²

Adicionalmente el Gobierno Federal anunció medidas para fortalecer la posición financiera de Pemex, como la “aportación patrimonial por 26.5 mil millones de pesos y una facilidad a la empresa por 47 mil millones de pesos para el pago de pensiones y jubilaciones durante 2016, mediante el intercambio por títulos del Gobierno Federal, otorgándole liquidez a la empresa por 73.5 mil millones de pesos.”¹⁵³ Pero se condiciona el apoyo a que Pemex reduzca su pasivo circulante. Además, se modifica el régimen fiscal de la empresa para reducir el pago de derechos de Pemex por alrededor de 40 mil millones de pesos y “se implementa una contención al gasto programable por alrededor de 164 mil millones de pesos, los cuales contemplan el ajuste permanente en el gasto de Pemex por 100 mil millones de pesos.”¹⁵⁴

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda “Estas acciones reflejan el compromiso del Gobierno Federal de consolidar la estabilidad macroeconómica y de mantener la solidez de las finanzas públicas, en línea con el proceso de consolidación fiscal anunciado en 2013.”¹⁵⁵ Sin embargo a la fecha de éste trabajo, dichas acciones han sido insuficientes para revertir los efectos de balanza comercial de PEMEX y del Gobierno Federal en su conjunto, así como evitar el aumento de tasas de interés de forma forzada ligadas a la política estadounidense lo que da como resultado que la situación económica de México en el ámbito internacional continúe siendo desfavorable, la depreciación del peso respecto al dólar impide a muchas empresas nacionales competir en igualdad de circunstancias, todos los productos importados incluyen un sobre costo derivado de dicha depreciación y son en última instancia los consumidores nacionales quienes soportan una carga económica derivada de esta falta de acciones, sumado a la creciente inflación y descontento social.

¹⁵² SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Comunicado No. 198 2016 Las finanzas públicas y la deuda pública a noviembre de 2016*, SHCP, México, 2016, p. 5

¹⁵³ Ídem

¹⁵⁴ Ídem

¹⁵⁵ Ídem

4.3 REPERCUSIONES DE LA DESPETROLIZACIÓN EN EL CONTEXTO PÚBLICO-ADMINISTRATIVO Y EL ÁMBITO PRIVADO.

Habiendo analizado anteriormente los efectos de la despetrolización en las finanzas públicas y en la macroeconomía, ahora se tratarán desde una óptica administrativa y privada para así dar un trato integral a las consecuencias que este fenómeno presenta en los distintos contextos sociales y económicos de México. Este es el último apartado que analiza el impacto de la despetrolización y por lo tanto también hace las veces de cierre, pues es el ámbito privado el que en última instancia se ve perturbado, pero no por ello es el menos importante, pues al final se trata de cómo este problema afecta a la sociedad en su conjunto.

El aspecto administrativo y el privado convergen dentro de la materia tributaria y es por eso que se tratan ambos tópicos dentro de este punto, el impacto que la despetrolización tiene dentro de la tributación afecta tanto a la administración como a los contribuyentes, a los primeros porque son los encargados de cumplir con los gastos públicos y obtener recursos que satisfagan el presupuesto, por lo tanto son quienes deben idear estrategias recaudatorias efectivas y los segundos porque son éstos quienes soportarán la carga tributaria que se incrementará como consecuencia.

Así se tienen dos sectores que serán estudiados individualmente, pero también en su conjunto de acuerdo a las relaciones que sostienen ante esta situación y particularmente se hará énfasis en los problemas que enfrentaremos los individuos a nivel personal más allá de los referenciados en puntos anteriores.

4.3.1 Dentro de la administración pública.

En cuanto a la administración pública en todos sus niveles, el principal riesgo son sus niveles de deuda y las condiciones en que se otorga y se paga. El crédito de la banca destinado al financiamiento de los gobiernos estatales y municipales ha presentado poca variación durante los dos últimos años, e incluso ha registrado contracción a partir del cuarto trimestre de 2015. Todas estas acciones se dan en el marco de los bajos ingresos por conceptos de

petróleo que impiden cumplir fácilmente con el pago de deuda y peor aún, para mitigar los efectos en la economía nacional, se recurre a mayores opciones de endeudamiento, con créditos otorgados en peores condiciones por la situación financiera actual y el aumento contemporáneo de tasas de interés que encarecen los créditos.

No obstante, la reducción de niveles de deuda por parte de algunas entidades y la facilidad en el otorgamiento de créditos por algunos agentes financieros, los niveles de endeudamiento son altos, rondando los 300 mil millones tanto de los Estados como a nivel municipal y registrándose plazos de financiamiento de hasta 20 años.¹⁵⁶

Otra consideración es que el nivel de endeudamiento a nivel geográfico es muy desigual, por una parte, se encuentran entidades federativas como Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Quintana Roo y Veracruz, cuyos niveles de endeudamiento son superiores al monto de sus participaciones federales. Por otra, entidades como Campeche, Guerrero, Querétaro y en particular Tlaxcala, con niveles reducidos de endeudamiento.¹⁵⁷

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios de 2016 pretende el mejoramiento de la disciplina financiera de los gobiernos estatales y municipales. La finalidad general es establecer mejores controles sobre el endeudamiento de los estados y municipios, así como motivar a que brinden mayor certidumbre y transparencia en el manejo de sus finanzas, las cuales se traducirán si no se evita eficazmente, en una carga insostenible para el gobierno federal.

Mediante el nuevo marco jurídico se busca entre otros aspectos que la contratación de deuda pública por parte de las entidades quede sujeta al cumplimiento de ciertas condiciones, dependiendo del plazo del crédito. Para sus montos máximos, la contratación de esos financiamientos debe ser

¹⁵⁶ Vid. BANCO DE MÉXICO, *Reporte sobre el Sistema Financiero*, BANXICO, México, 2016, p.

39

¹⁵⁷ Vid. Ídem

aprobada por lo menos por las dos terceras partes de la Legislatura local, aunque los refinanciamientos o reestructuras no requieren de la autorización por parte de esos cuerpos legislativos siempre que exista una mejora en la tasa de interés, no se incremente el saldo insoluto y no se amplíe el plazo de vencimiento original. Finalmente, todo financiamiento deberá contratarse bajo las mejores condiciones de mercado. En el caso de que esas entidades recurran al financiamiento bursátil, deberán justificar sus ventajas respecto al bancario. No obstante, gran parte de las obligaciones comienzan a operar en 2017 e incluso 2018, por lo que queda un margen amplio de reestructura estatal y municipal que no requiera mayores controles de seguridad antes de que las medidas de ésta ley actúen.

En cifras “al cierre de noviembre de 2016, el saldo de la deuda neta del Gobierno Federal se situó en 6 billones 923.5 mil millones de pesos, mientras que el observado al cierre de 2015 fue de 6 billones 230.6 mil millones de pesos. La deuda interna neta del Gobierno Federal fue de 5 billones 127.8 mil millones de pesos, mientras que la deuda externa neta del Gobierno Federal registró 87.4 mil millones de dólares (equivalente a 1 billón 795.7 mil millones de pesos).”¹⁵⁸

La deuda neta del gobierno Federal, así como las empresas productivas del Estado y la banca de desarrollo “se ubicó en 9 billones 306.4 mil millones de pesos, mientras que el saldo observado al cierre de 2015 fue de 8 billones 160.6 mil millones de pesos. La deuda interna neta del sector público federal fue de 5 billones 702.6 mil millones de pesos, mientras que la deuda externa neta del sector público federal se ubicó en 175.4 mil millones de dólares (equivalente a 3 billones 603.8 mil millones de pesos).”¹⁵⁹ De las cifras anteriores se concluye que la deuda del gobierno federal lejos de disminuir ha

¹⁵⁸ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Comunicado de prensa 198 – las finanzas públicas y la deuda pública a noviembre de 2016*, SHCP, México, consultado en línea 15:05 15 de enero 2017 en:

<https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-198-las-finanzas-publicas-y-la-deuda-publica-a-noviembre-de-2016>

¹⁵⁹ Ídem

aumentado cada año, en parte motivada por la falta de recursos provenientes de la actividad petrolera, la deuda es junto a la tributación otra fuente importante de ingresos, es muy efectiva en el corto plazo, pues permite suplir eficazmente los recursos faltantes en su totalidad, sin embargo a largo plazo se convierte en un problema, pues lejos de satisfacerse está creciendo y llegará a un punto donde sea insostenible. Si la actividad petrolera ha disminuido y no vislumbra una tendencia pronta al alza, es difícil creer que se podrán solventar montos de deuda mayores cuando no se pudieron liquidar los inferiores incluso cuando durante años se tuvieron ingresos mucho mayores a los esperados.

Los subsidios, transferencias y aportaciones corrientes, con los que se apoya la ejecución de los programas sociales, fueron 0.6 por ciento menores en términos reales, el gasto federal se incrementó 0.9 por ciento real, aumentando en particular las participaciones a las entidades federativas en un 7.1 por ciento real, las pensiones y jubilaciones aumentaron en 7.1 por ciento real y en general el costo financiero aumentó en 16.8 por ciento real.¹⁶⁰

En este sentido, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dio a conocer el Plan Anual de Financiamiento 2017, el cual contiene los objetivos de la política de crédito público y las líneas estratégicas para alcanzarlos. En particular, para 2017 la política de deuda pública contempla una estrategia orientada a complementar el programa multianual de consolidación fiscal para comenzar a reducir la razón de deuda pública a PIB. El plan es amplio y pretende disminuir los índices de deuda, sin embargo, como se observa, no se trata exclusivamente de un problema de orden federal y debe vigilarse el cumplimiento de la Ley de disciplina financiera por parte de los Estados y Municipios.

4.3.2 Incidencia dentro del ámbito tributario.

En el periodo enero-noviembre de 2016, el balance público registró un déficit de 278.8 mil millones de pesos, que se compara con un déficit de 515.8 mil millones de pesos en el mismo periodo de 2015. El detrimento del déficit

¹⁶⁰ Vid. Ídem

obedece principalmente al proceso de consolidación fiscal y al entero del remanente de operación del Banco de México por 239.1 mil millones de pesos recibido en abril, de acuerdo con lo señalado en los Artículos 55 de la Ley del Banco de México y 19 Bis de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

El balance primario presentó un superávit de 72.4 mil millones de pesos, mientras que el balance público sin considerar la inversión de alto impacto económico y social registró un superávit de 183.8 mil millones de pesos. Por su parte, los requerimientos financieros del sector público presentaron un déficit de 310.5 mil millones de pesos.¹⁶¹

Estos resultados se adecuan a la revisión a la estimación de los requerimientos financieros para 2016, la cual pasó de 3.5 por ciento del PIB a 3.0 por ciento del PIB, una reducción de 1.1 puntos del PIB con respecto al cierre de 2015 y de 0.5 puntos del PIB respecto de la estimación prevista al inicio del año.

Entre enero y noviembre de 2016 el gasto neto pagado se ubicó en 4 billones 520.2 mil millones de pesos, cifra mayor en 3.0 por ciento en términos reales respecto al mismo periodo de 2015. Por su parte, el gasto programable aumentó 1.6 por ciento en términos reales en el mismo lapso.

Con este panorama, una de las acciones de política fiscal más importante por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la de aplicar recortes al gasto público a fin de estabilizar las finanzas públicas sin recurrir al aumento de contribuciones. Así, se logran reducir los requerimientos financieros del sector público, garantizando la sostenibilidad de la deuda pública con proporción al PIB.

Durante 2016 se anunciaron una serie de ajustes preventivos al gasto programable y se tomaron diversas medidas para atender la situación financiera de Pemex. Se designó una nueva administración para reestructurar a la empresa, el Consejo de Administración de la entidad aprobó una reducción de

¹⁶¹ Vid. Ídem

su presupuesto, el Gobierno Federal aprobó una aportación patrimonial a la empresa y el otorgamiento de una facilidad para el pago de pensiones y jubilaciones durante 2016, por último, a fin de poder hacer frente a los compromisos con proveedores y contratistas, Pemex obtuvo por parte de la banca de desarrollo líneas de crédito por 15 mil de millones de pesos.

Además, se presentó el plan de negocios de Pemex 2017-2021 que tiene como finalidad fortalecer la rentabilidad de la empresa, en el corto plazo, se consideran medidas para ajustar la estructura de costos y la estrategia de negocios a un escenario de precios bajos con un ajuste que consiste en un recorte por 100 mil millones de pesos, aproximadamente el 20% del presupuesto de la compañía.¹⁶²

En septiembre la SHCP entregó el Paquete Económico para 2017, el cual resultó aprobado en su totalidad a mediados de noviembre. En el documento Criterios Generales de Política Económica se ha propuesto obtener un superávit primario (0.4 por ciento del PIB) por primera vez desde 2008. Se plantea un recorte en el gasto público programable equivalente a 1.2% del PIB en relación con el presupuesto aprobado el 2016.¹⁶³ La finalidad de acuerdo al gobierno federal es que la razón del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público con respecto al PIB se establezca en 2017 y que en los años subsecuentes muestre una trayectoria descendente.

Una política fiscal que logre moderar el gasto interno puede incidir directamente sobre el déficit de la cuenta corriente, asimismo, los ajustes en el gasto público tienden a contener el aumento de los precios de los bienes. Habrá que esperar para ver, si dichos recortes y la disciplina financiera propuesta entregan los resultados esperados y no se traducen en una baja en la calidad de los servicios públicos o su encarecimiento.

¹⁶² Vid. PETROLEOS MEXICANOS, *Plan de Negocios 2017-2021*, PEMEX, México, 2016, p. 3, 5, 13.

¹⁶³ Vid. BANCO DE MÉXICO, *Reporte sobre el Sistema Financiero*, BANXICO, México, 2016, p. 24

4.3.3 Repercusión en las finanzas privadas.

En cuanto al ámbito privado la desaceleración de la actividad económica afectaría negativamente a las instituciones financieras, a las empresas no financieras y a los hogares a través de una caída de sus ingresos. En este escenario, las instituciones de crédito enfrentarían mayores índices de incumplimiento como consecuencia de la menor actividad económica, así como de los mayores costos de crédito y refinanciamiento que enfrentarían sus acreditados.

En segundo término, aumentos abruptos en las tasas de interés internas afectan directamente a las instituciones financieras a través de minusvalías que deterioren sus balances financieros. De manera paralela, si bien el efecto directo de una depreciación cambiaria sobre las instituciones financieras podría ser moderado, los deudores de las instituciones de crédito podrían enfrentar dificultades para cumplir con sus compromisos financieros lo que conduciría a una mayor morosidad. En particular, podría verse afectada la capacidad de pago de las empresas que usan insumos importados o que tienen pasivos en moneda extranjera.

Previsiblemente una fase prolongada de bajo crecimiento mundial conduciría a una menor expansión de la economía mexicana, a consecuencia de una caída en la demanda externa. Por una parte, una mayor debilidad económica global y la apreciación del dólar incidirían negativamente sobre las exportaciones de los Estados Unidos y sobre la producción industrial de ese país.

En materia de crédito privado “en diciembre de 2015, la cartera de crédito total vigente de la banca comercial y de desarrollo aumentó 12.1 por ciento en términos reales anuales. A su interior, el crédito vigente al sector privado registró un incremento a tasa real anual de 12.3 por ciento. Dentro de ésta, las carteras de crédito vigente a empresas y personas físicas, a la vivienda y al

consumo aumentaron en 9.3, 10.4 y 15.8 por ciento, respectivamente, a tasa real anual.”¹⁶⁴

De acuerdo con la Calculadora de inflación del Instituto Nacional de Geografía e información (INEGI) que la calcula de acuerdo al Índice Nacional de Precios al Consumidor La Inflación de enero de 2015 a diciembre 2016 es de 5.66% y la Tasa Promedio Mensual de Inflación de enero 2015 a diciembre 2016 fue de 0.24%. Sin embargo, la percepción general es distinta, percibiendo que el costo de los productos y servicios se ha incrementado por encima de éstas cifras.¹⁶⁵

A diferencia de otros países donde la caída de precios se traduce en combustibles y productos más baratos, en México ocurre lo contrario, al ser un país productor como se ha establecido anteriormente en éste trabajo, la caída de precios desestabilizan las finanzas, que tratan de nivelarse en parte a través del mercado interno, por lo que el precio al consumidor dentro del país aumenta para amortiguar la falta de ingresos externos, además la eliminación progresiva de subsidios incrementa el costo, todos estos factores evitan cualquier disminución en el precio y por el contrario requieren un aumento.

En este contexto es imposible que los precios al consumidor de productos manufacturados, incluso aquellos que son básicos no aumenten si se aumentan los costos al productor, tanto en materia de energía para la propia etapa de producción como en los costos de transporte. El incremento al costo de producción se traslada inevitablemente al consumidor, sobre todo en los productos de demanda inflexible, como los alimentos y productos básicos, al

¹⁶⁴ Vid. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Comunicado de prensa 012-2016 – Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*, SHCP, México, consultado en línea 18:26 15 de enero 2017 en:

<http://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-de-prensa-012-2016>

¹⁶⁵ Vid. LLANTADA, Alejandro, *Percepción de la inflación en México difiere de la tasa oficial*, FORBES, México, 2014 consultado en línea 18:49 enero 15 2017 en <http://www.forbes.com.mx/percepcion-de-la-inflacion-en-mexico-difiere-de-la-tasa-oficial/#gs.1cmmRVM> y

REDACCIÓN DINERO E IMAGEN *Si sientes que la inflación oficial no es real, esto te interesa*, Dinero e imagen, México, 2016 consultado en línea 18:53 enero 15 2017 en: <http://www.dineroenimagen.com/2016-02-09/68495>

igual que como sucede con los impuestos, el costo es trasladado, nunca absorbido por el productor o comercializador.

El incidente reciente más importante en este sentido es el aumento de combustibles del 1 de enero de 2017. El 27 de diciembre de 2016 se publicó en el portal de la Comisión Reguladora de Energía el anuncio de “Precios máximos de los combustibles vigentes para enero 2017”¹⁶⁶ dónde se especifica el precio máximo de los combustibles en las distintas regiones del país, con aumentos generales de alrededor del 20% respecto a los precios anteriores. Dicho aumento contribuyó a la molestia general de la población, sobre todo en las ciudades con mayor afluencia vehicular y con los principales centros de trabajo como Ciudad de México, Puebla, Nuevo León, entre otros, donde las protestas y manifestaciones se han producido regularmente a lo largo del mes de enero, provocando incluso la comparecencia de las autoridades hacendarías y en materia energética ante la comisión permanente del Senado de la República.

De acuerdo con los anuncios oficiales, estos incrementos no se reflejan en la actividad económica general del país, sin embargo, distintos sectores analizan el incremento en sus precios y el descontento general es latente. Las consecuencias generales, son al momento de esta redacción inciertas, pero se traza un panorama inflacionario, donde las consecuencias de las políticas financieras que se han analizado con anterioridad encuentran una resistencia por parte de la sociedad, contribuyen a un malestar general y efectivamente impactan en la economía particular, trascendiendo el ámbito exclusivo de las finanzas públicas, es decir, si bien la despetrolización impacta de manera directa las finanzas públicas, también es cierto que actualmente sus efectos son percibidos por la mayoría de la población, en aumentos de precios de combustibles, aumento de transporte y productos que utilizan como materia combustibles fósiles, menor poder adquisitivo como consecuencia, recortes en programas sociales que contribuyen a la pobreza y el descontento y menor

¹⁶⁶ COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA, *Precios máximos de los combustibles vigentes para enero 2017*, CRE, México, 2016. En línea al 15 de enero de 2017 12:52 en: <http://www.gob.mx/cre>

número de empleos por la desaceleración económica. Se aprecia un efecto domino donde cada aspecto económico y social del país ha sido impactado y de aquí radica la importancia de revertir esta tendencia, no con la misma industria del petróleo, sino a través del fomento al emprendimiento y la diversificación de fuentes de ingreso para mitigar el impacto microeconómico y el detrimento del nivel de vida.

4.4 ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN.

Las alternativas de solución son un tema complicado por su variedad y viabilidad de aplicación, hay que tomar en cuenta distintos aspectos para su análisis, tanto su posibilidad de aplicación como su efectividad, su temporalidad y su adecuación al contexto presentado a lo largo de este trabajo.

En este último tema quise abordar las soluciones más efectivas que de acuerdo al análisis hecho con anterioridad y dentro del propio criterio que he formado a partir del mismo estudio, considero son las soluciones más efectivas. Algunas de las propuestas pueden ser poco viables no por su complejidad o por las limitaciones legales que existe, si no por sus costos políticos y sociales, no todas las soluciones aquí propuestas pueden llevarse a cabo fácilmente sin chocar con otros intereses, tanto públicos como privados, pero decidí incluirlas también para señalar un contraste entre lo financieramente posible y lo políticamente posible y aunque algunas propuestas podrían ser acertadamente sujetas a debate, son eficaces para resolver un problema económico-financiero, lo que denota también que la política y la sociedad influyen en la toma de decisiones, lo cual es un arma de doble filo, pues pueden significar tanto un beneficio al ser un freno para acciones perniciosas de la administración, así mismo impedirían tomar acciones controversiales que signifiquen un beneficio a futuro pero que en el corto plazo son impopulares.

Dejando de lado entonces el hecho de que muchas opciones sean políticamente viables, no dejan de ser alternativas financieramente efectivas, por lo que se incluyen con sus reservas expresadas en cada uno de los apartados para su consideración, no quise limitarme a señalar una única

opción, pero si se hace una distinción entre aquellas que son más propicias de aquellas que pueden perjudicar otros contextos o provocar problemas adicionales a los que tratan de combatir.

4.4.1 Alternativas de solución a largo plazo.

Ante el panorama presentado actualmente y entendiendo también la economía general del país, para obtener resultados estables, sólidos y a largo plazo, no basta con una sola acción, hay que reestructurar sistemas completos y en su mayoría sistemas fiscales y políticas económicas que permitan al país generar por sí mismo riqueza que permita la estabilidad independientemente de factores externos o políticas sectorizadas, hay que mirar hacia otras naciones emergentes y encontrar qué medidas se han tomado para convertirse en solidas economías de mercado.

A simple vista para encontrar nuevos modelos o alternativas de desarrollo, comúnmente se piensa en economías consolidadas occidentales, como Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Alemania, Francia e incluso España. La comparación con los mismos no es extraña, se trata de potencias consolidadas y de las que estamos frecuentemente recibiendo noticias y propaganda, no solo en forma de noticias, sino en forma de influencia y cultura. Los libros de texto en historia del país comúnmente se refieren a la historia occidental, a la historia americana y a la historia nacional, las organizaciones económicas, financieras, gubernamentales, altruistas, etcétera a las que pertenece México o con las que los mexicanos tenemos lazos son en su mayoría occidentales y fuertemente manipuladas por aquellas naciones que aportan los fondos, es decir los mismos países mencionados anteriormente en su mayoría, por último, la influencia de Estados Unidos y occidente en general en los modelos económicos y legislación mexicana, provocan que nuestra reglamentación se vuelva una calca de las medidas adoptadas por estas potencias.

Dentro de todo lo anterior se puede entender porque es fácil mirar a occidente para encontrar soluciones, pero no hay que olvidar detalles sumamente importantes que impiden que México se pueda desarrollar a través de estos

modelos, el más importante es que México no es una potencia mundial, ni ejerce influencia decisiva fuera de sus fronteras, tampoco es una potencia militar ni mantiene colonias o alianzas de supra ordinación respecto de otras naciones, un atributo que nos distingue a nivel mundial es ser una potencia petrolera, y en un mercado a la baja dicha influencia pierde cualquier poder que pudiera ostentar. Es por esto que México debe mirar otros ejemplos de superación y desarrollo más adecuados a su situación, nosotros no somos una nación milenaria (más si tenemos cultura milenaria) somos una nación de poco más de 200 años, que a medio camino tuvo que enfrentar una revolución, que ha enfrentado intentos de conquista estadounidense, francés, hispano por segunda cuenta y que ha tenido conflictos con potencias que han hecho lo posible por desestabilizar nuestro país a lo largo de la historia.

Somos una nación joven y que necesita estabilizarse completamente antes de poder crecer, que necesita encontrar una cualidad única que le permita desarrollarse y consolidarse en el mercado internacional que no sea más el petróleo y que sobre todo no beneficie exclusivamente a la clase política y se eternice como un monopolio de Estado que no ha servido a la nación si no a intereses particulares. Se necesitan crear bienes y servicios atractivos que se puedan proveer a nivel general, que las leyes favorezcan y que permitan a los particulares desarrollarse, para entonces de forma general desarrollar a todo el país.

México tiene mucha riqueza en su territorio, y en general son las materias primas el principal producto que se comercializa en el exterior, pero hay que entender también que las actividades primarias, aunque son indispensables, son las menos redituables y no generan ningún desarrollo tecnológico o científico. No se trata de demeritar éstas industrias y los empleos que generan, pero en el mundo actual, son los servicios y la industria tecnológica las que generan verdadero valor añadido y que en última instancia se vuelven fuente de riqueza, además de empujar a las naciones a la competencia lo que hace

necesario actualización y educación continua cada vez de mayor calidad y en mayor cantidad.

Considerando lo anterior se establecen dos conclusiones que permitan plantear soluciones a largo plazo: la primera es que México debe basarse en modelos de naciones en condiciones similares a la suya, es decir, naciones jóvenes, sin mucho desarrollo tecnológico, cuya actividad económica se concentra en las etapas primarias y donde se ha ejercido fuerte influencia externa y la segunda es que necesita evolucionar y concentrarse en las actividades de servicios y tecnología sin dejar de lado los sectores primarios, pero que pueden ser transformados con base a nuevas técnicas nacionales, dejando de lado también la dependencia a la inversión extranjera.

Las regiones principales que presentan las características anteriores son América Latina y el sur este asiático, ambas regiones mantienen culturas milenarias que han sido conquistadas, liberadas, convertidas en colonias, que han tenido conflictos internos y han sopesado presiones de naciones extranjeras, y es hasta la época contemporánea que se han desarrollado y comienzan a implementar medidas propias que les permiten mantener estabilidad económica y expandirse dentro de los mercados.

Si bien hay muchos países con las características antes descritas, son ejemplos contados los que expondré, no solo por haber experimentado condiciones económicas similares y en muchos sentidos más austeras que la de nuestro país sino porque además han logrado superarse en un corto periodo de tiempo y convertirse incluso en potencias dentro de su esfera geográfica, manteniendo niveles de crecimiento y de calidad de vida cada vez mejores en poco tiempo.

Como el primer modelo de referencia al centro financiero más importante de China y uno de los 4 tigres asiáticos: la región administrativa especial de la República Popular China *HONG KONG*. En esta región se aplica el modelo administrativo conocido como *un país, dos sistemas*, del ideólogo Deng Xiaoping. Consiste en el mantenimiento de un sistema económico capitalista bajo la soberanía de un país de ideología oficial comunista. Además del sistema

económico, estas dos regiones mantienen un sistema administrativo y judicial independiente, e incluso su propio sistema de aduanas y fronteras externas.¹⁶⁷

La economía de esta región se basa en el libre mercado, muy relacionada con el comercio y las finanzas internacionales, el valor del comercio de bienes y servicios es cuatro veces superior a su PIB. La economía se basa en los servicios, principalmente en los financieros como la bolsa de valores, comercio y servicios bancarios, en tal medida que representa más del 90% de su PIB, dejando a la industria con solo 7.2% y la agricultura con un mero 0.1%.¹⁶⁸

En segundo lugar, *SINGAPUR*, como otro de los grandes tigres asiáticos, mantiene una economía de mercado muy desarrollada, la corrupción es baja, los precios son estables y su renta per cápita es más alta que la de muchos de los países desarrollados. El Valor de las exportaciones es de cerca de 384 600 millones, mientras que sus importaciones son de alrededor de 294 200 millones.

La economía depende principalmente de las exportaciones y el refinamiento de importaciones, particularmente las del sector electrónico e industrial. cuenta con un puerto marítimo que maneja el mayor volumen de carga anual del mundo. Además, el país es un importante centro financiero internacional y cuenta con el cuarto mercado de divisas más grande del mundo. La composición de su PIB por sector es: 0% agricultura, 26.6% Industria y 73.4% servicios.¹⁶⁹

Después *COREA DEL SUR* como el último de los tigres asiáticos tratados en éste apartado, es un país desarrollado y entre las décadas de 1960 y 1990 contaba con una de las economías de más rápido crecimiento del mundo, a esta rápida transformación en una economía rica e industrializada en un corto tiempo se le llamó "el milagro del río Han". Esta oleada de crecimiento se logró

¹⁶⁷ Vid. HONG KONG SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION (HKSAR), *The Basic Law*, Hong Kong – China, 2017, Consultado en línea febrero 14 2017 19:51 en: http://www.basiclaw.gov.hk/en/basiclawtext/chapter_2.html

¹⁶⁸ Vid. CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, *The World Factbook, EAST & SOUTHEAST ASIA: HONG KONG*, USA, 2017, consultado en línea febrero 14 2017 20:03 en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/hk.html>

¹⁶⁹ Vid. CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, *The World Factbook, EAST & SOUTHEAST ASIA: SINGAPORE*, USA, 2017, consultado en línea febrero 14 2017 20:27 en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sn.html>

a través de la fabricación orientada a la exportación y a una fuerza de trabajo altamente calificada.¹⁷⁰

Como el más grande de los cuatro tigres asiáticos, la economía surcoreana es la cuarta más grande en Asia y la 13.^a más grande en el mundo. La nación es uno de los líderes de innovación en la tecnología, siendo el tercer país con más patentes registradas, después de Japón y Estados Unidos.¹⁷¹ La composición de su PIB es: 2.3 agricultura, 37.6% industria y 60.2% servicios.¹⁷²

Si bien las tres naciones expuestas pertenecen a la cultura oriental, hay características que comparten con México, pues hasta hace relativamente pocos años eran economías pobres, dedicadas únicamente a actividades primarias, en su mayoría la pesca y agricultura, pero que supieron aprovechar las ventajas del libre mercado y de la inversión extranjera.

Una nación más próxima a nivel cultural es *CHILE*, que mantiene una economía orientada al libre mercado, caracterizada por un alto nivel de comercio internacional y sólidas instituciones financieras. Las exportaciones de bienes y servicios suman aproximadamente un tercio del producto interno bruto, con exportaciones del 60% de materias primas.

De 2003 a 2013 su crecimiento promedio ha sido del 5% anual a pesar de la contracción sufrida en 2009 por la crisis financiera mundial. La composición del PIB por sector es de: 4% agricultura, 32.4% industria y 63.6% servicios.

Las características de éste país y las de México no son distantes, incluso las cifras en agricultura y servicios son relativamente similares, pero la razón de la estabilidad de éste país no se da en razón del petróleo, si no de las

¹⁷⁰ Vid. BIBLIOTECA DEL CONGRESO, *South Korea - The Economy*, Country Studies US Congress Library, USA, 2009, consultado en línea febrero 14 2017 21:12 en: <http://countrystudies.us/south-korea/45.htm>

¹⁷¹ Vid. WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION, *PATENT REPORT Statistics on Worldwide Patent Activities*, WIPO, Suecia, 2007, consultado en línea febrero 14 2017 21:23 en: http://web.archive.org/web/20120220012840/http://www.cetraonline.it/file_doc/285/wipo_pub_93_1.pdf

¹⁷² Vid. CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, *The World Factbook, EAST & SOUTHEAST ASIA: KOREA SOUTH*, USA, 2017, consultado en línea febrero 14 2017 21:17 en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/hk.html>

exportaciones y el comercio internacional, muy necesario debido a su condición geográfica.

La última comparación se da con *URUGUAY*, una economía orientada al libre mercado con énfasis en las exportaciones agrícolas. Mantiene una mano de obra competitiva y un alto nivel de gasto social. La comparación con México se da en el sentido de que, aunque mantienen economías con porcentajes muy similares, al igual que Chile Uruguay no pose vastas reservas de petróleo como nuestro país, por lo que ha de recurrir a las exportaciones como alternativa para mantener la estabilidad de su economía. De nuevo las cifras son similares en cuanto a composición del PIB, agricultura 6.3%, industria 26.1% y servicios 67.6%, pero en este caso es el libre mercado el que permite mantener un poder adquisitivo y de consumo constante, creciendo su economía alrededor de 8% en promedio entre 2004 y 2008.

Estas dos últimas economías no son más grandes o influyentes que la mexicana, pero hay que resaltar el aspecto de que cuentan con muchos menores recursos que los de nuestro país y que aún así han sabido aprovecharlos, además se puede apreciar el contraste en tener como casi único socio comercial para nuestro principal producto de exportación a Estados Unidos, el cual puede desencadenar una crisis a partir de la reducción de su demanda.

Dentro de todos estos modelos asiáticos y latinoamericanos hay otra constante, la creación y promoción de empresas, no solo en el sentido estricto, si no de empresas netamente nacionales, de nacionales que provean de trabajo y servicios a nacionales y al extranjero, no se trata de impedir la inversión extranjera, se trata de aprovecharla, de aprender lo que se pueda aprender de la misma y de impulsar ideas propias para consolidar una nación desarrollada con cultura del emprendimiento.

México tiene una cultura de emprendimiento muy pobre, la mayoría de los estudiantes quiere buscar un trabajo en lugar de crear trabajos, prefieren la falsa sensación de seguridad en un empleo en una gran corporación que de la

noche a la mañana podría desaparecer a impulsar por sus propios medios la creación de nuevos servicios y convertirse en oferentes de trabajo y no sumarse a la lista interminable de demandantes. Aunque ésta tendencia está en disminución, el país es todavía el número 46 de los 60 países en cuanto a la deseabilidad de ser emprendedor.¹⁷³

Para lograr estos objetivos es necesario tanto una reestructura legal en materia mercantil-administrativa, como una reestructura fiscal-tributaria. La primera enfocada en la creación de empresas, que hoy en México significa un gasto extraordinario y la segunda en el sentido de la forma y facilidad para cumplir con nuestras obligaciones fiscales en todos los sentidos.

En cuanto a la reestructura mercantil, si bien es cierto se ha dado el primer paso con las Sociedades por Acciones Simplificadas, la facilidad termina en el momento de la constitución, posteriormente, de acuerdo al giro y al lugar donde se establezca el negocio, hay que obtener una serie de licencias y permisos, con trámites confusos, poco claros, engorrosos, onerosos y ante distintas autoridades que no se ponen de acuerdo entre ellas y que dificultan innecesariamente el cumplimiento de obligaciones al encontrarse el emprendedor sin una guía real de sus obligaciones y por donde debe empezar para operar correctamente.

Para solucionar esto se debería crear un portal único en cada Estado que a través de formularios estandarizados le permita conocer sus obligaciones y el procedimiento a seguir para cumplirlas de acuerdo al giro, impacto, localización y zonificación, además de un sistema de coordinación empresarial entre los Municipios pertenecientes a un mismo Estado, que emule los principios del sistema de coordinación fiscal en el sentido de que los trámites para permisos o licencias se pudieran hacer todos ante una misma oficina la cual lo gestionaría de acuerdo a los requisitos específicos y tuviera reconocimiento para las

¹⁷³ Vid. Redacción de AGENCIA INFORMATIVA del ITESM, *Dos tercios de la población mundial opinan que el emprendimiento es una buena opción de carrera*, Tecnológico de Monterrey, México 2016, consultado en línea febrero 06 2017 21:41 en: <http://www.itesm.mx/wps/wcm/connect/snc/portal+informativo/por+tema/negocios/reportegem2015>

demás, aparte de establecer claramente, qué licencias o permisos van a ser exigidos por qué autoridad, transfiriendo incluso facultades para volver los trámites más fáciles y tener la certeza de que se está cumpliendo con los requerimientos de los distintos órdenes de gobierno, sin invadir la esfera jurídica individual de cada uno, estandarizando dentro de lo posible también los trámites homólogos para cada uno de los Municipios de un Estado.

No se pretende la invasión de competencias o esferas, como en el caso del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que no separa de sus atribuciones a las autoridades, sino que se coordinan y proporcionan al público usuario un solo portal al cual dirigirse para todas las gestiones, que posteriormente serán trasladadas a la autoridad pertinente quien de acuerdo a sus facultades puede resolver sobre el trámite o permiso. La idea central es presentar una sola recepción, para distintos procedimientos los cuales guardan una relación cercana entre ellos pero que son requeridos por autoridades distintas.

De acuerdo con Serna De La Garza “La esencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal consiste en lo siguiente: la Federación y los estados pueden firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales los estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales.”¹⁷⁴ De esta forma, al crear un Sistema Nacional de Coordinación Empresarial, los distintos municipios en conjunto con el Estado al que pertenecen podrían coordinarse en los requisitos que necesita una empresa para poder operar, además de presentar toda la documentación necesaria ante una sola oficina o portal, agilizando los trámites y permitiendo la operación del establecimiento rápidamente, sin dejar de observar las atribuciones y requisitos específicos que sean necesarios para cada empresa o zona.

En segundo lugar, se encuentra la reestructura tributaria con dos aspectos a destacar, el primero, la reestructura política del gobierno y en segundo término

¹⁷⁴ SERNA DE LA GARZA, JOSÉ MARIA, *Las convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, Primera edición 2004, p. 23.

la reestructura del sistema para los particulares. El primer aspecto trata sobre reestructurar los futuros presupuestos institucionales y en general la Ley de Ingresos, para divorciarse lo más pronto posible de los ingresos petroleros, en el sentido de que no tienen una razón clara de ser en el contexto actual, hay que aprovechar los excedentes con los que cuenta la nación, pero los ingresos de un estado como se estableció al principio de éste trabajo deben provenir de forma casi exclusiva de las fuentes tributarias, que en última instancia son el reflejo de la producción nacional, es decir, los impuestos gravan las ganancias y los ingresos que han tenido los particulares, si dichos particulares obtienen mayores ingresos eso se traducirá en una mayor recaudación, por lo que si las finanzas particulares se encuentran sanas, así mismo se encontrarán las finanzas públicas, pues el Estado no está apartado de los individuos que lo componen.

El otro aspecto está íntimamente ligado con el primero, pues si se requiere que los ingresos tributarios sean mayores, habrá que incentivar la cultura tributaria entre los particulares y hacerles lo más sencillo posible el cumplimiento de sus obligaciones. El régimen de incorporación fiscal fue un acierto dentro de esta línea, sin embargo no basta para cumplir los objetivos, debe establecerse un sistema parecido a “mis cuentas” para personas morales que no cuentan con la capacidad de las grandes industrias, es decir, se debe implementar un sistema simplificado para el cumplimiento de las obligaciones tributarias para las micro y pequeñas empresas constituidas principalmente bajo el régimen de sociedades por acciones simplificadas, lo que incentiva no solo que las personas físicas con actividades no profesionales puedan integrarse a la formalidad, sino que además, todos aquellos emprendedores que buscan crear sociedades bajo el régimen simplificado de Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS) puedan cumplir con sus obligaciones fácilmente sin que signifique un gasto extraordinario y entorpezca las actividades empresarial que como se establece en la ley, sus ingresos no son mayores a 5 millones de pesos, por lo que su contabilidad y utilidades de cada ejercicio no son lo suficientemente grandes para quedar obligadas en los mismos términos que las grandes empresas.

Por último, tomando en cuenta los ejemplos de economías antes mencionados, hay 5 puntos clave que deben aplicarse para lograr no solo unas finanzas públicas sanas alejadas del petróleo, sino que además enriquezcan la calidad de vida de la población y satisfagan sus necesidades.

1. Políticas de impulso a los negocios. Retomando los aspectos antes mencionados, es necesario implementar facilidades para las nuevas empresas, sobre todo aquellas del ramo de servicios. A través de impulsos fiscales como ampliación de deducciones autorizadas y facilidades para obtención de licencias y permisos se debe fomentar la creación de empresas en ramos tecnológicos o de servicios.

Si bien la carga tributaria como se ha estudiado anteriormente no es tan severa como en otros países, también es cierto que la dificultad para constituir una empresa y hacer negocios en el territorio nacional no es fácil, existe aún mucha burocracia e ineficiencia en la administración pública que impide el desarrollo económico en México. Además, las utilidades de un negocio nuevo se ven muy afectadas por la tasa general de ISR a personas morales del 30% siendo que el ingreso de los trabajadores en el país es muy bajo (cerca a los 8 pesos por hora) por lo que la capacidad de consumo se reduce e impide que los nuevos negocios progresen si no a través de muchas dificultades y un largo periodo de tiempo (cerca de 5 años).

2. Políticas de impulso a la exportación. No basta con fomentar las empresas nacionales, además hay que impulsar las exportaciones. Como se observa en las economías de referencia, las exportaciones han sido una pieza clave para su crecimiento, todo producto o servicio nacional ha de ser analizado con miras a exportarlo y percibir no solo ingresos en el mercado local, si no en los mercados extranjeros, lo que provocará que la economía crezca a un ritmo mayor que si solo se contempla la inversión extranjera para obtener recursos foráneos.

Hay que tomar de referencia a las grandes potencias que se consolida con industrias transnacionales lo que permite acrecentar su influencia y por lo tanto

poder económico, además de diversificar los riesgos económicos que pudieran presentarse en una economía al compensarlas con las ganancias en otra.

3. Políticas de fomento interno. Estas políticas se encaminan no al proteccionismo, sino a la prioridad de los nacionales ante extranjeros. No se trata de cerrar el mercado y disolver vínculos con naciones extranjeras, ni de impedir la inversión de otros países en el territorio, sin embargo, es propicio que se desincentive la preferencia de inversión extranjera, sobre la creación de empresas nacionales.

Desde un punto de vista económico a corto plazo la inversión extranjera significa empleos y estabilidad, además de todas aquellas contribuciones que por estas mismas razones ingresan a las arcas públicas, por lo que para la administración pública y en específico para el gobierno en turno, significa estabilidad dentro de su periodo. A largo plazo, por el contrario, significa que todas las utilidades y beneficios se trasladaran a aquellas naciones de origen de las sociedades que invirtieron en el país, por lo que es necesario hacer de México un país que exporte en contraposición a la importación y que además la riqueza generada se quede en el país impulsando a su vez la economía en el futuro.

En este sentido se puede legislar para establecer contribuciones más altas a extranjeros, menor número de deducciones autorizadas para los mismos, contribuciones a la repatriación de capitales al extranjero y restricciones a la cláusula de admisión de extranjeros en las sociedades para fines de sectores estratégicos, incluso los que no se reservan a la federación o a los Estados.

4. Reestructura de las Empresas de participación Estatal. Si bien el Estado debe intervenir dentro de la economía para que con su inversión se active el empleo y el desarrollo, debe hacerlo a través de empresas de participación estatal en las que la única relación que debe existir es la de sociedad-accionistas. El Estado debe actuar como accionista de una sociedad, exigiendo lo mejor de su administración y las utilidades correspondientes de acuerdo al potencial de la empresa, sin embargo, debe alejarse por completo de la

administración, de modo que no se repita el modelo de PEMEX, donde se echaba mano de sus activos para aliviar las finanzas públicas cuando estas tambaleaban ante un mal gobierno.

Todo el estudio previo dentro de este trabajo sirve para reforzar esta postura, si lo que se pretende es incentivar la competencia y propiciar la economía privada para generar un mejor nivel de vida y evitar gastos públicos en materia de programas sociales y por el contrario obtener mayores ingresos a partir de la tributación, es necesario que la intervención estatal se de en un marco únicamente de inversión e inyección de capital para dar marcha al desarrollo y la competencia, pero no en el sentido de que las empresas estatales se conviertan en monopolios mal administrados de los cuales se agoten sus recursos y se utilicen como chivos expiatorios para justificar la ineficiencia del gobierno.

5. Pasar de una economía de materias a una de servicios financieros, de turismo, lúdicos, entre otras terciarias. Como último punto clave y de acuerdo con la estructura del producto interno bruto de las economías antes estudiadas, el sector de servicios debe ser el preponderante dentro de una economía sólida contemporánea.

No se trata de restar importancia al campo y al sector agropecuario del país, que es uno de los más importantes y diversos de la región, pero para competir a nivel internacional, la exportación de materias primas ha demostrado no ser lo suficientemente importante para impulsar la inversión y el crecimiento. Sin descuidar el fomento al campo, hay que mirar a la inversión en sectores terciarios, como turismo, esparcimiento, tecnología y actividades lúdicas, sin olvidar los sectores financieros que no se han fomentado adecuadamente dentro de la cultura popular y que son aún ajenos para la mayoría de la población.

El pasar de una economía de materias primas a una de servicios también reducirá la dependencia de las finanzas públicas al petróleo, que puede seguir siendo explotado hasta que deje de ser rentable, pero que debe ser

acompañado por industrias más estables dentro de la dinámica económica contemporánea, es decir, no vender el petróleo crudo como materia en los mercados extranjeros, en su lugar hay que aprovecharlo y desarrollar la industria y los servicios en el mercado nacional para exportar los productos y servicios desarrollados en el extranjero. México ha de dejar de ser un país rico en petróleo, para ser un país rico en el mercado del petróleo y sus derivados, fomentar la infraestructura y refinación no la explotación y alejar completamente al estado del manejo de la industria como monopolio.

Todas las anteriores propuestas se proponen como alternativas a mediano y largo plazo, pues los ingresos que se obtengan de tales acciones solo podrán ser efectivamente percibidos en un periodo de al menos 6 años, pues los costos de implementación en la mayoría de los casos significan un gasto en su primera etapa, es decir, deben pasar por un proceso de estudio, reestructuración, programas de prueba, aprobación, planeación presupuestaria, puesta en marcha y análisis de resultados, por lo que su aplicación depende también de la alternación de gobiernos y su seguimiento por lo que requiere al menos un periodo administrativo y legislativo completa en el menor de los casos.

Sumado a lo anterior es necesario implementar acciones que permitan en el corto plazo y a bajo costo, obtener ingresos suficientes para no perder la estabilidad financiera general y progresivamente formular las soluciones a largo plazo.

4.4.2 Alternativas de solución a corto plazo.

Las acciones a corto plazo son aquellas que requieren menos de los 6 años propuestos en el apartado anterior, por ser fácilmente aplicables dentro de un solo periodo administrativo e incluso pueden ser aplicadas en un periodo menor de un año en el caso de modificación a leyes tributarias. Como se mencionó antes, son requeridas para mantener una relativa estabilidad financiera con la cual poder trabajar y aplicar soluciones reales en un término mayor

En la mayoría de los casos estas propuestas pueden ser pasajeras y solo servir de base para impulsar políticas a largo plazo, por lo que se exponen no solo

medidas idóneas y factibles, se proponen incluso algunas que no son del agrado general y cuyo costo político es alto, pero que en dado caso serían efectivas para mitigar los problemas financieros actuales. Es decir, si se trata única y exclusivamente de obtener ingresos, hay muchas más formas de lograrlo, si por el contrario se pretende obtener ingresos inmediatos a bajo costo político y social es casi imposible.

Hay que enfrentar y estudiar el costo social y político y compararlo con el costo financiero para decidir cuál es la opción más favorable manteniendo una visión general de largo plazo que pueda cumplir con los intereses no solo de la administración pública si no de la población.

En primer lugar, tenemos el incremento a los impuestos sobre los combustibles (IEPS), que es ya una realidad y una de las alternativas por las que se ha optado para aliviar las finanzas públicas de forma inmediata, sin embargo, como se comenta, el costo político y social es alto, tomando en cuenta la situación económica de la población en general.

El obtener mayores ingresos de un producto que mantiene el mismo costo de producción y cuyo precio internacional es bajo, supone una gran cantidad de ingresos inmediatos para el gobierno, además que se trata de productos con baja elasticidad en su demanda, por lo que aún con el aumento de precio, la mayoría de los usuarios que lo consumen actualmente continuará haciéndolo pues su actividad principal o su forma de transporte necesariamente requiere de estos combustibles, así que aún con aumentos incluso de 20% como se estableció el 1° de enero de 2017, dichos productos se seguirán consumiendo casi en las mismas cantidades.

Otro factor importante son las pocas alternativas en energía y transporte. Las energías limpias son caras o ineficientes si se les compara directamente con los combustibles fósiles y los servicios de transporte público son insuficientes y de muy baja calidad, por lo que se orilla al consumidor a mantener su consumo en la misma medida en que lo hacía antes. Es por esto que el aumento a combustibles es una medida efectiva para la obtención de ingresos inmediatos,

pero a largo plazo impulsará el desarrollo de alternativas energéticas y de transporte, por lo que no es viable depender de esta fuente de ingresos por periodos prolongados de tiempo.

La necesidad de los consumidores está limitada solo por el tiempo, cuando se generen a partir de la necesidad otras alternativas a los hidrocarburos, los ingresos por este concepto caerán y si no se tienen planes al respecto las finanzas públicas se verán afectadas nuevamente.

Un impuesto a los fideicomisos sobre Bienes Inmuebles en Zona Restringida es una alternativa a corto plazo, donde los agentes que participan en los mismos no pueden fácilmente desligarse de los mismos. Es decir, incluso si se aplica un gravamen a éstas figuras, el costo que implica para los inversionistas abandonar el fideicomiso y es mayor que el que significa cumplir con el tributo.

El artículo 27 constitucional prohíbe la propiedad extranjera de territorios en las franjas fronterizas y costas del país, sin embargo, a través de la figura de fideicomisos la inversión extranjera actualmente puede explotar estos terrenos con el único requisito de constituir uno, lo que significa que básicamente la restricción en materia comercial es letra muerta, es decir, la restricción actualmente solo subsiste en el texto de la constitución pero en la práctica son muchas empresas extranjeras las que trabajan y administran hoteles y centros recreativos en las costas del territorio nacional.

No se pretende eliminar la inversión extranjera ni restringirla, si no de aprovechar dicha situación a favor del Estado mexicano, aplicando un gravamen mayor sobre los ingresos de las empresas fiduciarias de lo que en igualdad de condiciones por la misma actividad le es aplicable en las mismas condiciones a un nacional. Incluso podría tratarse en forma de menores deducciones autorizadas si se utiliza la figura del fideicomiso en estas áreas.

El costo político en este caso es menor, pues los nacionales no tendrían ninguna complicación al no verse afectados por el gravamen, la inversión extranjera por su parte no podría retirarse a riesgo de perder su infraestructura

que por sus características no puede retirar, además de no poseer la propiedad sobre la misma, ponderando la situación de costo beneficio, sería viable el cumplimiento de la imposición. Incluso si la inversión se retira, aplicando la cláusula contenida en el artículo 27 dichos terrenos y edificaciones podrían ser expropiadas y explotadas por el Estado como una nueva fuente de ingresos.

En este caso, los ingresos no serían cuantiosos, ni cercanos a los obtenidos por la venta de combustibles, pero el costo político es mucho menor, incluso positivo, trasladando una carga a los extranjeros que perciben un lucro a partir de nuestros recursos, en lugar de aumentar la carga a los nacionales.

Los ingresos obtenidos sin embargo, deberían quedar en manos de los gobiernos Estatales y municipales pues en primer lugar, son los mismos los que mantienen el gobierno de los lugares donde los fideicomisos están constituidos, segundo, los recursos no serían suficientes para ser asignados a la federación y posteriormente repartidos entre los Estados, sin que los mismos ingresos se diluyeran en el proceso, tercero, los municipios soportan las cargas de infraestructura que los fideicomisos significan y cuarto, la mayoría de los Estados con franja costera están en malas condiciones financieras, como Guerrero, Oaxaca, Chiapas, etcétera, por lo que destinar estos ingresos a la Entidad misma, permitiría aliviar sus finanzas en cierta medida y evitaría que recurrieran a la federación en busca de soporte financiero, lo que a su vez eliminaría una parte de la carga financiera del gobierno federal.

La modificación a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para implementar tres tasas del impuesto distintas es una alternativa para obtener ingresos de forma general e inmediata, siendo el impuesto indirecto más efectivo de todos, gravando a la población en general ya sea que se encuentren en la formalidad o no, pues este es un impuesto por naturaleza regresivo, es decir grava a las personas en proporción a su consumo, pero no exactamente en proporción a sus ingresos o a su riqueza como lo busca el ISR.

El IVA es muy efectivo para recaudar ingresos en todos los sectores de la sociedad, el IVA es efectivamente enterado al SAT por el primer eslabón de la

cadena de producción que al enajenar un producto transformado produce el impuesto y que es pagado a la hacienda federal, por su parte este impuesto se retiene al comprador, quien a su vez puede retenerlo al siguiente nivel de la industria hasta que se encuentre con el consumidor final, quien tiene la facultad de deducirlo al ser quien efectivamente lo paga dentro del precio del bien o servicio, sin embargo, por esta cualidad, si un consumidor no está dado de alta en hacienda y cumple con sus obligaciones fiscales, no puede realizar esta deducción respecto al ISR, entonces es completamente absorbido por sus propios medios. Es aquí que el IVA es muy efectivo para recaudar ingresos de aquellas personas que no se encuentran en la formalidad y aunque su naturaleza es regresiva, en una situación donde existe mucha elusión y evasión, el IVA se hace de un lugar importante para obtener recursos.

Una división efectiva (si lo que se quiere son ingresos mayores inmediatos) es por una parte una tasa de 18% en la generalidad de bienes y servicios y una tasa diferenciada de 10% para bienes y servicios específicos, determinados en la propia ley del impuesto, además de la tasa existente de 0%, de modo que por una parte se aumenta en una quinta parte los ingresos generales por este concepto y por otra se provee de una tasa menor y menos pesada para artículos específicos a fin de promover su consumo o de controlar su precio.

Los conceptos específicos para la aplicación del 10% son:

Bienes inmuebles habitacionales de igual o menor valor a 500,000 pesos (actualizable)

Alimentos procesados para su consumo en el hogar.

Oro, joyería, orfebrería, piezas artísticas u ornamentales y lingotes, cuyo contenido mínimo de dicho material sea del 80%, siempre que su enajenación no se efectúe en ventas al menudeo con el público en general.

Equipos para la generación de energía eléctrica casera a través de fuentes limpias que no emitan contaminantes o partículas a la atmosfera.

Espectáculos o actividades culturales organizados por sociedades o asociaciones civiles, cuyo fin sea el enriquecimiento intelectual o cultural.

Por su parte la tasa de 0% quedaría sin modificaciones, pues los conceptos que se tratan actualmente son los adecuados, siendo exclusivamente artículos de primera necesidad.

No obstante, hay que señalar también que el costo social y político de un aumento es alto, incluso existiendo otros países donde las tasas son similares, la situación en México es distinta y la generalidad de la población rechazaría un aumento en las contribuciones sea que contribuyan formalmente o no al gasto público.

El incremento a las contribuciones sobre la explotación petrolera privada significaría también un ingreso mayor en el corto plazo además de trasladar el costo a los eslabones que producen y no directamente a los consumidores. El incremento puede darse en la medida que el aumento a los impuestos a los combustibles sea poco factible gravando con derechos de explotación y de concesiones sumas mayores, así como reajustar la participación estatal en la explotación privada con cuotas mayores.

Esta medida desincentivaría la producción y la participación en los proyectos de producción, así como restringir la inversión extranjera, sin embargo, se ha tratado antes la necesidad de que el Estado se desligue completamente de la dependencia de los ingresos petroleros, por lo que, si a largo plazo se presenta desinterés por parte de los particulares en la explotación, con las políticas financieras adecuadas, esto no significaría ningún inconveniente al gobierno.

Lo que se busca es obtener un ingreso inmediato, por lo que respecta al largo plazo, un menor interés en la producción de combustibles fósiles es bueno, no solo para el ambiente, si no para impulsar el desarrollo de tecnologías alternativas que permitan una independencia energética cuando el petróleo sea demasiado caro para ser viable. El costo político se daría en materia de inversiones y generación de empleos, pero no en un nivel de descontento general y para cuando los efectos del retiro de inversión se presenten, las soluciones a largo plazo podrán resistir la falta de éstos ingresos.

Además, es necesario un incentivo al traslado de capitales al territorio nacional podría aumentar las contribuciones en el corto plazo. Se propone establecer una tasa fija de impuesto sobre la renta a todos los capitales de nacionales que se tengan en cuentas bancarias en el extranjero a fin de poderlos ingresar al país pagando una única contribución por los mismos.

De esta forma no solo se obtiene un ingreso a través del impuesto sobre la renta, si no que se generan inversiones y utilidades dentro del país por cantidades monetarias que antes solo significaban una renta en el extranjero.

La tasa de ISR no debe ser mucho menor a la regular, pero no debe ser excesiva de modo que no sea atractivo el trasladar el dinero, además de no sancionar a los contribuyentes por estos ingresos si no es únicamente en función de la ley federal para la prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Por último, se tiene a la deuda, que es por excelencia la forma más rápida y eficaz de obtener liquidez en un periodo inmediato, pero los costos se trasladan a largo plazo y son los contribuyentes a fin de cuenta los que sostienen esta carga. Como se mencionó al principio, la mayoría de alternativas no se basan en su idoneidad, sino en la efectividad con que sustentan las pérdidas en el corto plazo.

Recurrir a la deuda ha sido una medida aplicada en cierta forma, a través del fomento de Certificados de la Tesorería (CETES) y el incremento de tasas para promover los instrumentos de deuda estatal. Sin embargo, atendiendo a la situación y a las proyecciones inmediatas, México no se encuentra en una posición mala respecto a la viabilidad de la deuda, una muestra clara es el incremento de la línea de crédito del Fondo Monetario Internacional para con el país, que paso de 65 a 88 mil millones de dólares¹⁷⁵, por lo que optar por ésta alternativa es viable, no deseable pero viable en el peor de los casos.

¹⁷⁵ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *La ampliación de la Línea de Crédito Flexible del FMI para México es un aval a las fortalezas que tiene la economía de nuestro país: EPN*, Prensa-Presidencia de la república, México 2016. Consultado en línea 06 de febrero de 2017 15:32 en:

A modo de conclusión general de los últimos dos apartados, las opciones que se proponen tienen la intención de abarcar las acciones que de implementarse podrían reducir el impacto de la despetrolización dentro de las finanzas públicas. No son acciones fáciles de llevar a cabo, hay muchos factores reales que impiden su aplicación tanto absoluta como relativa, pues aún impulsadas son necesarios varios procesos legislativos para implementar cada acción de forma individual y mucho más laborioso sería implementarlas en conjunto. Pero es un hecho que hay que responder ante la problemática actual como ya se ha hecho a través de las acciones descritas en el Capítulo 3 y las que continuarán implementándose a lo largo de la presente administración y las siguientes que de una forma u otra deberán cubrir las obligaciones previamente contraídas.

Cabe aclarar sobre estas últimas propuestas que existe un contraste entre las de largo plazo y las de corto plazo obedeciendo a una razón fundamentada. Las opciones a largo plazo son las idóneas para lograr resultados estables y permanentes, son las acciones que deben ser tomadas si se pretenden tener finanzas públicas sanas, las analizadas en esta investigación no son todas las que existen y seguramente existen muchas más que versan sobre distintos temas, sin embargo se estudiaron las más factibles dentro del ámbito jurídico, por otra parte, las propuestas a corto plazo son precisamente eso, propuestas a corto plazo que no tienen la intención de permanecer en la vida financiera, jurídica y social de México, se trata de soluciones efectivas y contundentes, pero que son insostenibles por periodos prolongados de tiempo y que si se extenderse provocarían males peores de aquellos que trataban de solucionar.

Es necesario diferenciar las necesidades financieras de las sociales y por su naturaleza este trabajo trata temas estrictamente jurídicos y financieros, las propuestas a corto plazo podrían de alguna u otra forma encontrar un lugar dentro de la legislación permanentemente, pero no es ése su propósito, es únicamente estabilizar el gasto público para poner en marcha planes que permitan encontrar soluciones reales y sostenibles.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Para mantener finanzas públicas sanas, hay que mantener una economía sana, en estricto sentido son los tributos y no otra fuente de ingresos adicional, los que deben soportar los gastos necesarios del Estado, para ello es necesario incentivar empresas para crear empleos y riqueza, que a su vez se traduce en una mayor recaudación, por lo que mientras las finanzas privadas sean sólidas, en la misma medida lo serán las finanzas públicas.

SEGUNDA.- El proceso de “despetrolización” como tal, se da forzosamente dentro del contexto de finanzas federales, pero en un sentido voluntario incluso con la baja en la producción y la caída de precios, el Estado mexicano y específicamente las finanzas públicas aún presentan una dependencia de éste recurso y no se planea abandonarlo en favor de alternativas más provechosas en materia de ingresos fiscales.

TERCERA.- La política tributaria actual es dentro de lo posible acertada, pero se necesita urgentemente una ampliación de la base de contribuyentes. Aunque los impuestos sobre todo el de la renta parezcan altos, la verdad es que están por debajo de otros países similares, además hay que tomar en cuenta que en otros países el poder adquisitivo y la brecha entre ricos y pobres es mucho menor, así mismo se prestan mejores servicios públicos, partiendo de esto, se necesitan acciones efectivas para incentivar la inclusión de la población dentro de la base de contribuyentes, la cultura fiscal debe ser motivada y convertirse en prioridad.

CUARTA.- La economía mexicana por sí misma no depende del petróleo, pero si las finanzas públicas, el debilitamiento de éstas se traduce en una desestabilización económica como se presentó actualmente con mayor inflación como consecuencia y una depreciación del peso, la planeación financiera del Estado debe ser una prioridad y la fiscalización debe aplicarse de forma efectiva, de modo que las finanzas públicas no afecten la estabilidad económica de la población y por el contrario incentiven su organización y desarrollo.

QUINTA.- La crisis de los precios del petróleo no se dio repentinamente. Existieron indicios que denotaban la posibilidad de un desajuste desde años atrás, pero los precios altos del 2007 al 2013 motivados por la restricción de producción autoimpuesta de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), las restricciones comerciales de Irak, el alto consumo de combustible por parte de China y la restricción de exportación de Estados Unidos, hicieron que se relajaran las políticas fiscales por lo que el petróleo se convirtió en un amortiguador del presupuesto, del que dependían casi la mitad de los ingresos del Estado y en esta situación ideal nunca se tomaron acciones para el caso en que la situación se revirtiera.

SEXTA.- Con las reformas implementadas en materia energética, es aún incierto que pasará en materia de petróleo, pero la importancia real no radica en si el petróleo queda en manos exclusivamente del gobierno federal o en los particulares, si no que beneficios se trae a la economía y a las finanzas públicas, es decir las reformas pueden hacer que las empresas privadas extraigan los recursos de manera más efectiva de lo que se hacía, impulsando negocios y fuentes de empleo, pero la nación debe mantener una cuota de dichos recursos no en forma del petróleo crudo, si no en forma de impuestos y derechos por la actividad de explotación como debió de ser en primer lugar y como es en otros países donde el petróleo no es del Estado, pero éste obtiene muchos recursos a través de la tributación de estas empresas.

SÉPTIMA.- La crisis de los precios bajos no durará mucho más, se revertirá y eventualmente debido a la escases el petróleo alcanzará precios muy elevados, que tampoco se traducirán en un beneficio para el país, en primer lugar porque no será directamente el gobierno federal o PEMEX quienes venderán dichos recursos ni obtendrán el dinero directamente, y aunque puedan obtenerlo a través de las contribuciones de las empresas privadas, el costo de los servicios en general y de los productos aumentará debido a la alza del precio del combustible, por lo que el costo de vida se elevará y la población

se encontrará en una situación similar donde el poder adquisitivo no es suficiente.

Esta situación es predecible y por lo tanto se debe tomar en cuenta y actuar acorde a ella, las políticas financieras, tributarias y económicas deben alejarse rápidamente de un modelo basado o apoyado en los recursos petroleros, deben implementarse programas y estímulos a la explotación de otras fuentes de energía que puedan efectivamente satisfacer la demanda actual, deben impulsarse dichas medidas desde ahora, para que en el futuro a mediano plazo, la tecnología, la legislación y las políticas se encuentren preparadas para el nuevo escenario y la economía de México no se vea afectada.

OCTAVA.- El precio de la gasolina y los energéticos a diferencia de lo que creía al iniciar este trabajo, estaban por debajo de su precio comercial lo que hacía parecer paradójico que, en el marco de precios bajos, aumentarían dichos insumos, sin embargo, se debieron a medidas políticas impulsadas en administraciones anteriores que demostraron las consecuencias negativas en una situación como la actual y que por lo tanto deben tomarse en cuenta y no repetirse.

NOVENA.- La anterior conclusión va de la mano con la fuerte influencia que mantenía el ejecutivo en PEMEX, que hizo que esta empresa este actualmente al borde de la quiebra y que muy posiblemente se plante en años próximos. PEMEX está en una situación muy difícil debido a los resultados absurdos que se le exigían desde su constitución y que atendían a motivos políticos y no económicos.

DÉCIMA.- Hay que diferenciar las cuestiones políticas e incluso las sociales de las económicas, por mucho que un gobierno intervenga para bien o para mal en las finanzas, la economía globalizada actual hace imposible que por mera voluntad los problemas económicos desaparezcan, lo único que se hace comúnmente es alargar la situación hasta que los problemas alcanzan un volumen demasiado grande y explotan trayendo consecuencias peores que las que significaban en un principio.

DÉCIMA PRIMERA.- Es necesario alejarse de los resultados políticos y enfocarse en los resultados reales, el inconveniente es que ninguna administración quiere dar malas noticias que no sean absolutamente necesarias y presentes, al igual que la situación de PEMEX, hay muchos otros problemas que deberían atenderse y que por motivos políticos son desatendidos o que, por la opinión general, aunque sea errónea no se llevan a cabo.

DÉCIMA SEGUNDA.- La reforma energética no es la culpable de la situación actual y tampoco es la solución a la problemática, es una reforma que era predecible y que debía implementarse incluso tiempo atrás, pero que tampoco ha sido implementada correctamente, dejando lagunas en su legislación secundaria. Punto y aparte de lo bueno o malo de la reforma energética, son las reformas tributarias y su efectiva implementación lo que pueden sanar las finanzas públicas, que son al fin y al cabo los ingresos tributarios los que deberían sostener a una nación y no cualquiera otros, como en este caso el petróleo, si bien el Estado debería crear muchas más fuentes de ingresos extraordinarios como se plantea, con la diversificación de empresas de participación estatal, también es cierto que los recursos de un Estado provienen de la participación de todos los ciudadanos y agentes económicos que participan en él y que lo constituyen.

DÉCIMA TERCERA.- El incremento predecible que se dará en los combustibles es una cuestión en general económica, donde el valor de los recursos y los gastos de explotación, refinación y traslado exigen un precio elevado, pero contrastan duramente con un país donde el salario mínimo por día no rebasa ni los 6 dólares que se ganan en los Estados Unidos en una hora, el poder adquisitivo es raquítico y exige regulaciones en otros sentidos para poder implementar medidas económicas en cuestión de precios.

DÉCIMA CUARTA.- Se requiere fomentar el emprendimiento, la creación de empresas impulsará la economía, formará nuevos empleos y contribuirá a tener finanzas públicas saludables a través de su tributación, se debe impulsar el emprendimiento en todos los sectores y pasar de ser una

economía manufacturera a una de servicios y de desarrollo tecnológico, no solo para mejorar la economía actual, sino porque eventualmente las labores manuales y los puestos de trabajo poco calificados no existirán en las economías del futuro y la dependencia de éstos puede llevar a una nación a una fuerte crisis.

DÉCIMA QUINTA.- Es necesario a diferencia de lo que pensaba inicialmente, aplicar una política tributaria más severa, no en el sentido de incrementar la carga a los cautivos, si no de aplicar verdaderamente las leyes a los evasores, a quienes no se les aplica la ley por cuestiones político-sociales y por el apoyo de las finanzas en el petróleo que a partir de esta experiencia debería replantearse.

DÉCIMA SEXTA.- La forma más sencilla y rápida de obtener recursos es el aumento a la carga tributaria, las cifras dentro del trabajo demuestran un aumento exponencial en la recaudación por conceptos de Impuesto Sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado en los últimos tres años, sin embargo, el aumento a la carga tributaria para los contribuyentes cautivos es una alternativa insostenible a largo plazo, los costos sociales y políticos de incrementar las tasas y tarifas son muy altos como para considerarlos una alternativa a largo plazo.

DÉCIMA SÉPTIMA.- Una alternativa interesante dentro del país es aumentar las contribuciones a la inversión extranjera. De acuerdo con los tratados internacionales firmados por México, directamente no se pueden cobrar mayores tributos a empresas de países adscritos a los mismos, sin embargo, las industrias donde participa la inversión extranjera son en su mayoría de alto impacto y muy sectorizadas, por lo que mayores cargas a estos sectores como el automotriz, minero, petrolero, entre otros podrían ser usadas en beneficio de la población nacional. Creo que desincentivaría muy poco a las empresas extranjeras, en el sentido de que las pérdidas por retiro de infraestructura y mercado son mucho mayores, además de que el país no solo ofrece bajas imposiciones fiscales, sino que es atractivo por sus materias primas, mano de

obra y posición geográfica lo que impide la proliferación de sustitutos viables y contiene fácilmente a dichas industrias.

DÉCIMA OCTAVA.– La facilitación en materia fiscal que impulsa el gobierno para atraer a la población al sector formal es efectiva, pero se encuentra además con las limitaciones que suponen otras áreas en el momento de querer formar parte del mercado legalmente establecido, entre otras son las materias administrativas locales y los permisos municipales los que impiden el desarrollo de un mercado formal amplio, el área fiscal no es la única que debe renovarse y facilitarse, los costos por pertenecer a la formalidad aún son altos, con costos inciertos para abrir un negocio desde la propia constitución ante notario (incluso con las Sociedades por Acciones Simplificadas que aún no logran resultados efectivos) hasta la propia inauguración de un local donde entre otras cosas se paga la renta, los servicios, permisos de apertura, licencias anuales, trámites y derechos. Otros aspectos además del fiscal son los que se deben renovar si se quiere impulsar la industria nacional.

DÉCIMA NOVENA.– Dentro de las propuestas a largo plazo se encuentra el incentivo de empresas de participación Estatal, para obtener utilidades a través de las mismas, no obstante, durante el trabajo se critica también la empresa PEMEX sobre todo su administración, peor aunque parezca una contradicción, las críticas son solo a su administración y naturaleza monopólica, no a su existencia y su objeto. El Estado debe abrirse terreno en distintas industrias comerciales por dos motivos: el primero obtener ingresos a través de utilidades y el segundo para incentivar la competencia en el sector y al mismo tiempo activar la economía y creación de empleos, pero precisamente deben estar constituidas en igualdad de circunstancias para poder competir, no deben ni operar con pérdidas por su cercanía con la administración pública, ni convertirse en entidades monopólicas por el poder de facto que detenta el gobierno, deben simplemente ser un agente económico más dentro de la industria, con una contabilidad y administración iguales a las otras empresas en el ramo, con costos y ganancias similares y que únicamente traduzcan sus

acciones en beneficios y no en problemas como lo hacen actualmente las dos paraestatales más importantes Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad.

VIGÉSIMA.– Las ventajas por implementar cualquiera de las alternativas que se proponen en el trabajo supondría la obtención de ingresos a través de medios permanentes en la mayoría de los casos, además de ser fuentes ordinarias, por lo que no supondría un riesgo contar con las mismas y aumentarlas en la medida de lo posible, pues independientemente del contexto son fuentes regulares dentro de las finanzas públicas estatales.

FUENTES DE CONSULTA.

BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA ROMERO Miguel, *Teoría general del Derecho Administrativo*, 1ª edición, Porrúa, México, 1983.

AGUILERA GÓMEZ, Manuel, *El petróleo mexicano conflicto, esperanza y frustración*, MAPorrúa y UNAM, primera edición, México, 2015.

AMIEVA-HUERTA, Juan, *Finanzas Públicas en México*, Porrúa, México 2004

AMPARO CASAR, María, *México: Anatomía de la Corrupción*, IMCO y CIDE, México, 2015.

ASPE, Pedro, *Para entender la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, Nostra ediciones, México, 2007.

CABALLERO URDIALES, Emilio, *Los ingresos tributarios de México*, Trillas, México 2009.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. UNAM, México, 1996.

DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, 27ª ed. Porrúa, México 2006.

DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto, *Principios de Derecho Tributario*, 5ª Edición, Limusa-Noriega Editores, México, 2014.

DÍAZ MONDRAGÓN Manuel, *Mercados Financieros Internacionales*, Trillas, primera edición, México, 2013.

FLORES ZAVALA, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, Porrúa, Undécima edición, México, 1969.

GANDOSI Luca, *An overview of hydraulic fracturing and other formation stimulation technologies for shale gas production*, Oficina de publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2013.

GAYTÁN OCHOA Carlos y TREJO CERDA Onosandro, *El ciclo de las finanzas públicas en el ordenamiento jurídico mexicano*, Porrúa, primera edición, México, 2015.

GUERRERO OROZCO, Omar, *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*, UNAM, segunda edición, México, 1982.

HERNÁNDEZ TRILLO, FAUSTO, *Para entender los impuestos en México*, Nostra ediciones, México, 2009.

LAJOUS Adrián, *La industria Petrolera mexicana Estrategias, gobierno y reformas*, Fondo de Cultura Económica y Conaculta, primera edición, México, 2014.

MANJARRÉZ RIVERA, Jorge, *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016.

MEJÍA LUGO Y GÓMEZ CHIÑAS, *La competitividad de la industria petroquímica mexicana*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2014

MIRANDA CAMARENA Y RIZO OROZCO, *Regulación Fiscal de la economía informal en México*, Editorial Ubijus, México, 2013

MORFÍN Jaime José y ÁLVAREZ TOCA Claudia et. al., *El Mercado de Valores Gubernamentales en México*, Banco de México, México, 2014

OCAMPO ECHALAZ, Matías, *Mercado de Valores y Derecho Bursátil*, Trillas, Primera edición, México, 2013.

PONCE DE LEÓN ARMENTA, Rafael, *La administración pública en México*, Porrúa, México, 2015.

PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, Porrúa, Cuadragésima edición, México, 2011.

PUYANA MUTIS, Alicia, *La economía petrolera en un mercado politizado y global. México y Colombia*, FLACSO, México, 2015.

REYES ALTAMIRANO, Rigoberto, *Código Fiscal de la Federación: Aplicación práctica de los principios básicos fiscales y de las obligaciones y derechos de los contribuyentes*, Tax editores, México 2015.

REYES TÉPACH M., *Análisis de los precios y de los subsidios a las gasolinas y el diésel en México, 2008-2015*, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, México, 2015

SERNA DE LA GARZA, José María, *Las convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, Primera edición 2004.

SOUR VARGAS, Laura, *Contabilidad gubernamental: de la opacidad compartida a la armonización financiera en los gobiernos estatales*, IFAI, México 2014.

TREJO CERDA, Onosandro, *El ciclo de las finanzas públicas en el ordenamiento jurídico mexicano*, Porrúa, México, 2015.

TURRENT DÍAZ Eduardo, *Para entender El Dinero en los Estados Unidos Mexicanos*, primera edición, Nostra Ediciones, 2007.

OTRAS FUENTES

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Informe de las recuperaciones derivadas de la fiscalización superior de las cuentas públicas 2001 a 2014 (Millones de Pesos)*, ASF, México, 2016.

BOLSA MEXICANA DE VALORES *Informe anual de Bolsa Mexicana de Valores 2015*, Grupo BMV, México, 2015.

OCDE/CEPAL/CIAT/BID, *Estadísticas tributarias en américa latina y el caribe 2016*, OECD Publishing, Paris. 2016.

PETRÓLEOS MEXICANOS, *Anuario Estadístico 2014*, PEMEX, 2015, México,

PETROLEOS MEXICANOS, *Plan de Negocios 2017-2021*, PEMEX, México, 2016.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública Acciones y resultados al cuarto trimestre de 2015*, SHCP, México, 2016.

LEGISLACIÓN

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2016.

LEY DE INGRESOS SOBRE HIDROCARBUROS.

LEY DEL IMPUESTO A LOS DEPÓSITOS EN EFECTIVO (ABROGADA).

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.

LEY DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA (ABROGADA).

LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.

LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO 2016.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016.

CONGRESO DE LA UNIÓN, *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación*, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2013.

LEGISLADORAS Y LEGISLADORES FEDERALES INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL EN LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y SENADORES DE LA LXII LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma,*

adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 25, 27 y 28 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, 2012, México.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Iniciativa de decreto ley del impuesto sobre la renta 2014*, Presidencia de la república a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2013.

ECONOGRAFÍA

ARTEAGA NAVA, Elisur y TRIGUEROS GAISMAN Laura, *Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Constitucional*, Oxford, México, 2000.

BACH, Juan René, *Enciclopedia Omeba de contabilidad finanzas-economía, y dirección de empresas*, Omeba, 5ª edición, tomo I, Argentina 1975.

DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, 37ª edición, México, 2010.

KAPLAN Marcos, *Diccionario Jurídico Mexicano Tomo II*, Porrúa UNAM, 5ª edición, México, 1992.

ZORRILLA, Santiago y SILVESTRE, José, *Diccionario de economía*, 3ª edición, Limusa, México, 2010.

HEMEROGRAFÍA

LÓPEZ VICENTE Fernando, *La situación de la economía brasileña en el actual escenario económico mundial*, Tribuna De Economía Revista ICE, Ministerio de economía y competitividad, España, noviembre-diciembre 2013. N.o 875, 2013.

MELLADO JIMÉNEZ, Javier, Artículo “La Auditoría Superior de la Federación como organismo autónomo”, revista AIDA opera prima de Derecho Administrativo, México, N° 10, 2011.

MESOGRAFÍA

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Definición*, consultado en línea agosto 17 2016 20:57 en:

http://www.asf.gob.mx/Publication/23_Marco_de_Actuacion

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Recuperaciones obtenidas en la fiscalización superior de las cuentas públicas 2001-2014*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Miles de Pesos) ASF, México, 2016. En línea enero 12 2017: <http://www.asf.gob.mx>

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Recuperaciones obtenidas en la fiscalización superior de las cuentas públicas 2001-2014*, *Petróleos Mexicanos* (Miles de Pesos) ASF, México, consultado en línea septiembre 12 2016 en: <http://www.asf.gob.mx>

BANCO DE MÉXICO, *Tipo de cambios peso dólar*, consultado en línea octubre 13 2016 15:20 en: <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CF373§or=6&locale=es>

BANCO MUNDIAL, *Venezuela: Overview*, BM, 2016 consultado en línea octubre 12 2016 23:26 en: <http://www.bancomundial.org/es/country/venezuela/overview>

BANCO MUNDIAL, *Worldwide Governance Indicators: Control of Corruption*, 2013, consultado en línea agosto 22 2016 18:32 en <http://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators>

BIBLIOTECA DEL CONGRESO, *South Korea - The Economy*, Country Studies US Congres Library, USA, 2009, consultado en línea febrero 14 2017 21:12 en: <http://countrystudies.us/south-korea/45.htm>

BOLSA MEXICANA DE VALORES, *Glosario*, en línea, consultado octubre 15 2016 20:30 en: <http://www.bmv.com.mx/es/grupo-bmv/glosario>

CALVO GUILLERMO y REINHART CARMEN, *Fear of Floating*, National Bureau of Economic Research, Reino Unido, 2000, Consultado en línea noviembre 07 2016 21:45 en: www.nber.org/papers/w7993.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, *The World Factbook, EAST & SOUTHEAST ASIA: HONG KONG*, USA, 2017, consultado en línea febrero 14

2017 20:03 en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/hk.html>

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, *Glosario de Términos más Usuales de Finanzas Públicas*, Cámara de Diputados, México, 2014, consultado en línea octubre 27 2016 en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2014/noviembre/cefp0202014.pdf>

COMISIÓN DE CAMBIOS, *La Comisión de Cambios mantendrá los actuales mecanismos de subasta de dólares para proveer liquidez al mercado cambiario*, 22 de mayo de 2015, en <http://www.banxico.org.mx/informacion-para-la-prensa/comunicados/politica-cambiaria/comision-de-cambios/%7BD06AF3F2-8739-607F-39D6-6E43DC0ED774%7D.pdf>

COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA, *Precios máximos de los combustibles vigentes para enero 2017*, CRE, México, 2016. En línea al 15 de enero de 2017 en: <http://www.gob.mx/cre>

CÓRDOVA, YAEL, *El SAT hará 300 auditorías electrónicas este mes*, El Economista, México, septiembre 20 2016, consultado en línea en noviembre 15 2016 22:22, en <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2016/09/20/sat-hara-300-auditorias-electronicas-mes>

DOLARTODAY, *Indicadores Economía Venezolana*, consultados en línea octubre 5 2016 20:20 en: <https://dolartoday.com/indicadores/>

ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, U.S. Natural Gas Imports & Exports 2014, consultado en línea octubre 11 2016 18:23 en: <https://www.eia.gov/naturalgas/importsexports/annual/archives/2015/>

FUNDAR, *Informe Privilegios Fiscales*, Fundar centro de análisis e investigación, en consultado en línea septiembre 20 2016 en: <http://privilegiosfiscales.fundar.org.mx/adeudos-cancelados/>

FUSION MEDIA, Tipos de Cambio, consultado en línea octubre 13 2016 :13:06 en: <http://es.investing.com/currencies/single-currency-crosses>

HONG KONG SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION (HKSAR), *The Basic Law*, Hong Kong – China, 2017, Consultado en línea febrero 14 2017 19:51 en: http://www.basiclaw.gov.hk/en/basiclawtext/chapter_2.html

INEGI, “Fuerza laboral PEA”, trimestral - 15 y más años - condición de disponibilidad - 2013-2016 – nacional, <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=25433&t=1>

LLANTADA, Alejandro, *Percepción de la inflación en México difiere de la tasa oficial*, FORBES, México, 2014 consultado en línea 18:49 enero 15 2017 en <http://www.forbes.com.mx/percepcion-de-la-inflacion-en-mexico-difiere-de-la-tasa-oficial/#gs.1cmmRVM>

MEANA Sergio, *Corrupción representa 9% del PIB: Banco Mundial*, El Financiero, Fecha de: 05.11.2015 consultado en línea en agosto 22 2016 19:32 en: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/corrupcion-representa-del-pib-banco-mundial.html>

NÁJAR ALBERTO, *Por qué Pemex vende gasolina en EE.UU. a la mitad del precio que en México*, BBC Mundo, México, 30 diciembre 2015. http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151230_pemex_gasolina_barata_mexico_eeuu_an

NEGRETE CÁRDENAS SERGIO, *Subastas de dólares: ¿qué busca el Banco de México*, Forbes, México, 2015, consultado en línea noviembre 09 2016 21:05 en: <http://www.forbes.com.mx/subastas-de-dolares-que-busca-el-banco-de-mexico/>

OPEP, *Annual Statistical Bulletin*, consultados online octubre 11 2016 18:09 en: <http://asb.opec.org/index.php>

OPEP, *Oil trade chart*, consultados online octubre 11 2016 18:18 en <http://asb.opec.org/index.php/interactive-charts/oil-trade>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, *MÓDULO DE FORMACIÓN SOBRE EL AGCS: CAPÍTULO 1 Finalidad y conceptos básicos 1.6 Trato de la nación más favorecida*, OMC, 2017 consultado en línea 14:46, enero 15 2017 en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/cbt_course_s/c1s6p1_s.htm

PEMEX, *Balance primario y balance financiero de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios (1993 a 2015)* consultado en línea 16 de octubre de 2016 22:28 en

<http://www.pemex.com/ri/finanzas/Paginas/SeguimientoPresupuestal.aspx>

PEMEX, *Indicadores Petroleros*, consultados en línea octubre 12 2016 22:26 en: <http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Paginas/IndicadoresPetroleros.aspx>

PEMEX, *PEMEX en cifras*, consultado online el 16 de octubre 2016 19.12 horas en: <http://www.pemex.com/ri/herramientas/Paginas/cifras.aspx>

PETROBRAS, *Perfil*, consultado en línea octubre 12 2016 22:06 en: <http://www.petrobras.com/es/quiene-somos/perfil/>

POZZI Sandro, *El Congreso de EE UU pacta levantar el veto a la exportación de petróleo*, El País, 16 diciembre 2015, versión en línea, consultado en octubre 2016 22:11 en: http://economia.elpais.com/economia/2015/12/16/actualidad/1450257406_971550.html

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *La ampliación de la Línea de Crédito Flexible del FMI para México es un aval a las fortalezas que tiene la economía de nuestro país: EPN*, Prensa-Presidencia de la república, México 2016. Consultado en línea 06 de febrero de 2017 15:32 en: <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/la-ampliacion-de-la-linea-de-credito-flexible-del-fmi-para-mexico-es-un-aval-a-las-fortalezas-que-tiene-la-economia-de-nuestro-pais-epn>

REDACCIÓN BBC MUNDO, *Los países en los que es más barato y más caro producir petróleo*, BBC Mundo Noticias, 20 enero 2016 edición digital

consultado en línea en octubre de 2016 en:
http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160119_economia_paises_mas_caro_mas_barato_petroleo_if

Redacción de AGENCIA INFORMATIVA del ITESM, *Dos tercios de la población mundial opinan que el emprendimiento es una buena opción de carrera*, Tecnológico de Monterrey, México 2016, consultado en línea febrero 06 2017 en:

<http://www.itesm.mx/wps/wcm/connect/snc/portal+informativo/por+tema/negocios/reportegem2015>

REDACCIÓN DINERO E IMAGEN *Si sientes que la inflación oficial no es real, esto te interesa*, Dinero e imagen, México, 2016 consultado en línea 18:53 enero 15 2017 en: <http://www.dineroenimagen.com/2016-02-09/68495>

REDACCIÓN INDUSTRIA PETROLERA *Datos que debes saber acerca del petróleo y la Industria Petrolera*, Industria petrolera, México, 2016 en línea en: <http://www.industriapetroleramexicana.com/2012/03/datos-que-debes-saber-acerca-del-petroleo-y-la-industria-petrolera/>

REDACCIÓN SUMARIUM, *China solicita más petróleo a Venezuela a cambio de la ayuda económica*, Sumarium.Com, 30 marzo 2016, consultado en línea octubre 5 2016 19:26 en: <http://sumarium.com/gobierno-de-china-condiciono-la-ayuda-economica-a-venezuela/>

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Comunicado de prensa 012-2016 – Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*, SHCP, México, consultado en línea 18:26 15 de enero 2017 en: <http://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-de-prensa-012-2016>

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Comunicado de prensa 092/2015 El Gobierno Federal cubrió un piso de los ingresos petroleros para 2016*, SHCP México, 19 de agosto de 2015. En línea: http://www.shcp.gob.mx/Biblioteca_noticias_home/comunicado_092_2015.pdf

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Comunicado de prensa 198 – las finanzas públicas y la deuda pública a noviembre de 2016*, SHCP, México, consultado en línea 15:05 15 de enero 2017 en: <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-198-las-finanzas-publicas-y-la-deuda-publica-a-noviembre-de-2016>

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Comunicado No. 198 2016 Las finanzas públicas y la deuda pública a noviembre de 2016*, SHCP, México, 2016. <http://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-198-las-finanzas-publicas-y-la-deuda-publica-a-noviembre-de-2016>

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Situación Financiera del Gobierno Federal Año actual vs año anterior, Enero-Noviembre (2015-2016), Millones de pesos*, México Consulta al: 2/1/2017 en línea en: http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO, *Situación Financiera del Gobierno Federal Año actual vs año anterior, Enero-Noviembre (2015-2016), Millones de pesos*, México Consulta al: 2/1/2017 en línea en: http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx

SENADO DE LA REPÚBLICA, Boletín Número-775 *Simplifica Senado constitución de Sociedad para micro y pequeñas empresas*, Publicado: miércoles 09 diciembre 2015 18:20, consultado en línea 21 de octubre de 2016 en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/25383-2015-12-10-00-22-45.html>

SHCP *Ingresos Presupuestarios del Gobierno Federal, Petroleros y No petroleros Comparativo tres años, (2013-2015), Millones de pesos*, SHCP, 2016 en línea septiembre 10 2016 en: http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx

SHCP, *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2017*, SHCP, México, 2016 consultado en línea noviembre 15 2016 en: <http://www.shcp.gob.mx>

SHCP, *Deuda pública. Metodología tradicional. Marco analítico, conceptos definiciones y clasificaciones*, consultado en línea noviembre 04 2016 17:36 en <http://www.shcp.gob.mx>

SHCP, *Deuda pública. Metodología tradicional. Marco analítico, conceptos definiciones y clasificaciones*, consultado en línea noviembre 04 2016 17:36 en <http://www.shcp.gob.mx>

SHCP, *Ingresos Presupuestarios del Sector Público Pesos corrientes multianual (2013-2015)*, SHCP, 2016, consultadas en línea octubre 04 2016 20:13 en: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas

SHCP, *Ingresos Presupuestarios del Sector Público Pesos corrientes multianual (2010-2015)*, consultado en línea octubre 25 2016 21:16 en: http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx

SHCP, *Ingresos Presupuestarios del Sector Público- Porcentajes del PIB 2016*, SHCP Consultado en línea octubre 03 2016 16:58 en: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas

SISTEMA DE INFORMACIÓN ENERGÉTICA, *Petróleos Mexicanos, Estructura de precios, Precio ponderado nacional VIGENTE A PARTIR DE 2014 (pesos por metro cúbico)*, Secretaría de Energía, México, 2016, consultado en línea noviembre 12 2016, 13:55 en: <http://sie.energia.gob.mx/bdiController.do?action=cuadro&cvecua=PMXE2C18>

STRUMPF Dan y W. HSU Jenny, *Low Oil Price Fuels Chinese Imports—and Exports*, The Wall Street Journal, Agosto 3, 2016, consultado en línea en

octubre 05 2016 17:21 en: <http://www.wsj.com/articles/low-oil-price-fuels-chinese-importsand-exports-1470202503>

Transparencia Internacional, Definición de Corrupción, en línea agosto 18 2016 20:35 en: <http://www.transparency.org/what-is-corruption/#define>

Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción, 2015, consultado en línea agosto 18 2016 en: <http://www.transparency.org/cpi2015>

U.S. Energy Information Administration, *U.S. Imports by Country of Origin*, consultado en línea octubre 16 2016 14:36 en: https://www.eia.gov/dnav/pet/pet_move_impqus_a2_nus_epc0_im0_mbbbl_a.htm

U.S. Energy Information Administration, *U.S. Imports by Country of Origin*, consultado en línea octubre 6 2016 17:42 en: https://www.eia.gov/dnav/pet/pet_move_impqus_a2_nus_epc0_im0_mbbblpd_a.htm

PEMEX, *PEMEX en cifras*, consultado en línea octubre 16 2016 19.12 en: <http://www.pemex.com/ri/herramientas/Paginas/cifras.aspx>

SHCP, *Ingresos Presupuestarios del Sector Público-Estructura porcentual (Flujos Acumulados) 2016*, consultado en línea octubre 3 2016 18:24 en: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION, *PATENT REPORT Statistics on Worldwide Patent Activities*, WIPO, Suecia, 2007, consultado en línea febrero 14 2017 21:23 en: http://web.archive.org/web/20120220012840/http://www.cetraonline.it/file_doc/285/wipo_pub_931.pdf