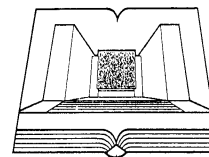




CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN  
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS  
SECRETARÍA GENERAL  
SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS



DIRECCIÓN GENERAL DEL  
S E D I A

CRV-V-ESP-01-12

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

## **CONGRESO REDIPAL** (VIRTUAL V. Enero-agosto 2012)

Ponencia presentada por:

**Ángel Azamar Herrera**

### **“PROPUESTA PARA AUMENTAR LA BASE MATERIAL DEL ESTADO MEXICANO EN MATERIA DE INGRESOS PÚBLICOS”**

**Marzo 2012**

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

---

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,  
México, DF. Teléfonos: 018001226272; +52 ó 55 50360000, Ext. 67032, 67034  
e-mail: [victor.pitalua@congreso.gob.mx](mailto:victor.pitalua@congreso.gob.mx)

# **PROPUESTA PARA AUMENTAR LA BASE MATERIAL DEL ESTADO MEXICANO EN MATERIA DE INGRESOS PÚBLICOS**

**Por Ángel Azamar Herrera <sup>1</sup>**

## **Resumen**

La Reforma Hacendaria Integral fue el catalizador de los esfuerzos conjuntos para sustituir los ingresos petroleros y fortalecer las finanzas públicas a través de aumentos sostenidos de la recaudación de la Federación, en este sentido, los ingresos tributarios no petroleros crecieron de 9.34% como porcentaje del PIB en 2007 a 10.36 % del PIB en 2011.

Este gran esfuerzo realizado por el poder Legislativo para dotar el poder Ejecutivo de una mayor base material a través de la Reforma Fiscal Integral 2008, constituye una de los mayores aciertos logrados hasta ahora.

En 2009, la SHCP complementó la Reforma Fiscal de 2008 con otras medidas tales como aumentos a la tasa del IVA, a los impuestos especiales y se introdujo un impuesto a las telecomunicaciones.

En 2011, por un parte, México cuenta con un gasto público total relativamente bajo como porcentaje del PIB (21.7%). Y por la otra, los ingresos tributarios representan apenas el 9.9% del PIB. El resto son ingresos petroleros y de organismos y empresas (Pemex, CFE, IMSS e ISSSTE).

En este sentido, las perspectivas para 2012 continúan la tendencia de falta de recursos materiales del Estado Mexicano, pues de acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica para 2012 los ingresos presupuestarios totales se estiman en 3'281,976.2 Millones de pesos y como proporción del PIB bajan a 21.6%.

La realidad es que la federación con el actual sistema de recaudación no elimina las desigualdades ni emprende un desarrollo económico sostenido y sustentable, toda vez que no se cumple los requerimientos (base material) de recursos que los generen.

---

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Maestro en Desarrollo Regional por El Colegio de Veracruz. Asesor Financiero en la Secretaría de Finanzas y Planeación SEFIPLAN del Gobierno del Estado de Veracruz. [aazamar@sefiplan.gob.mx](mailto:aazamar@sefiplan.gob.mx)

Por esto, aumentar los ingresos presupuestarios 1 por ciento del PIB cada año, eliminando los privilegios fiscales nos acercaría a los estándares de ingresos promedio de los países de la OCDE.

México requiere de un gobierno progresista capaz de revertir las contradicciones generadas por el actual sistema sustentado en el Consenso de Washington (grandes desigualdades sociales y una muy alta concentración del ingreso).

## **PROPUESTA PARA AUMENTAR LA BASE MATERIAL DEL ESTADO MEXICANO EN MATERIA DE INGRESOS PÚBLICOS**

Conforme a la información proporcionada por la SHCP en la Reunión Plenaria de Senadores del PAN, de la LXI Legislatura llevada a cabo en agosto 2011, se reconoce que la Reforma Hacendaria Integral fue el catalizador de los esfuerzos conjuntos para sustituir los ingresos petroleros y fortalecer las finanzas públicas a través de aumentos sostenidos de la recaudación a nivel de la Federación, en este sentido, los ingresos tributarios no petroleros crecieron de 9.34% como porcentaje del PIB en 2007 a 10.36 % del PIB en 2011.

El Número de contribuyentes activos pasó de 24.5 millones en 2007 a 35.1 millones de contribuyentes en julio de 2011. (SHCP. LXI Legislatura: 2011).

El gasto Programable se incremento en 46% en 2011, respecto del año 2006, esto significó que las Dependencias prioritarias contaran con mayores recursos, por ejemplo: El crecimiento del gasto programable del periodo 2006 al 2011 creció conforme a lo siguiente:

- Educación creció 23% en términos reales.
- Salud y Seguridad Social lo hicieron en 35%.
- Orden Seguridad y Justicia creció 96%.
- Combate a la Pobreza lo hizo en 60%.
- La Inversión Física creció 140%.

Con el fin de reforzar la argumentación arriba expuesta sobre el funcionamiento y operación de la RFI 2008, de acuerdo con Meade (2011: 4 - 8), *“en materia de finanzas públicas, durante los últimos cinco años hemos incrementado la recaudación tributaria en un punto del PIB. Corregido por el ciclo económico, el último año comparable es 2004, respecto de ese año, la recaudación se ha incrementado en el equivalente de 1.4% del PIB.*

*En materia de transparencia y rendición de cuentas ahora nuestro presupuesto se evalúa en base a resultados y pusimos en marcha un portal de internet desde el cual, los ciudadanos pueden acceder a información sobre el presupuesto, proyectos de inversión,*

*montos de transferencias y deuda de los estados y muchos otros datos a los que antes era complejo tener acceso. Se estima que el crecimiento económico se ubicará en 4% para 2011 y, 3.5% para 2012...*

*En materia de transferencias federales a entidades federativas y municipios al hacer comparable la base de 2011 con la de 2012, tanto las participaciones como las aportaciones federales tendrán un crecimiento de 2.2% por encima de la inflación llegando a máximos históricos...De esta manera, el gasto total federalizado asciende ya al 48.4% de los ingresos del Gobierno Federal. En esta Administración, de 2007 al 2010, el gasto federalizado ha crecido en 12.4% en términos reales."*

Se reconoce que la Reforma Fiscal de 2008 tiende a un periodo de maduración que arrojará mejores resultados a los conocidos, en un contexto de estabilidad y crecimiento económico, pues como se pudo observar en 2009 la caída de la economía provocó una disminución en la RFP, cuya repercusión afectó los ingresos presupuestarios de las entidades federativas. (Azamar: 2012)

Para mitigar la caída de los ingresos federales, resultado de un ciclo económico adverso y la disminución permanente de los ingresos petroleros. En 2009, la SHCP complementó la Reforma Fiscal de 2008 con otras medidas tales como aumentos a la tasa del IVA, a los impuestos especiales y se introdujo un impuesto a las telecomunicaciones.

La Reforma Fiscal Integral de la Hacienda Pública aprobada el 14 de septiembre de 2007, consiste en un conjunto amplio de medidas en materia de gastos e ingresos públicos, de atribuciones de los diferentes órdenes de gobierno y de rendición de cuentas, que incluyen ideas, iniciativas, sugerencias y recomendaciones de diferentes fuerzas políticas, gobernadores, presidentes municipales, académicos, trabajadores, empresarios, especialistas y los trabajos de la Convención Nacional Hacendaria.

Este conjunto de medidas incorporaron cambios para el fortalecimiento de los ingresos públicos, la administración tributaria, el federalismo fiscal y hacer más eficiente el gasto público.

La reforma está sustentada en cuatro grandes pilares:

- Gastar mejor.
- Nuevo federalismo fiscal.
- Simplificación y equidad tributaria.
- Fortalecer los ingresos públicos.

Estos cambios implicaron, entre otros:

- La introducción del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), como un impuesto mínimo aplicable a las empresas y las personas físicas con actividad empresarial.
- La introducción del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), como un impuesto auxiliar en el control para combatir la informalidad.
- Se aprobó la aplicación del IEPS a la realización de juegos y sorteos.
- Y se aprobó el presupuesto con base en resultados.

Durante 2008, la recaudación tributaria no petrolera alcanzó un crecimiento real de 8.2% sobre 2007, incremento mucho más dinámico que el registrado por la actividad económica, de 1.3%, en 2008. Esta recaudación representó el 9.9% del PIB, proporción sustentada en el sistema renta o sea la suma del ISR, IETU e IDE, mismo que alcanzó el 5.1% del PIB.

La Reforma Fiscal Integral 2008 representa toda una gama de elementos que progresivamente van perfeccionándose en la consolidación de avances en materia de recaudación de ingresos tributarios federales y estatales.

Se modificaron diversas leyes con el objeto de otorgar potestades tributarias a las entidades federativas y municipios que les permitieran incrementar la recaudación local para fomentar su desarrollo económico y disminuir las disparidades regionales. En concreto, se estableció la incorporación de un gravamen federal a la venta final de gasolina y diesel; se facultó a las entidades federativas para que a partir de 2012, puedan establecer o en su caso eliminar ellas mismas el impuesto local sobre tenencia o uso de vehículos. (SHCP – DOF, 2007)

Un aspecto que merece reconocimiento consiste en haber incorporado en las fórmulas de distribución de las Participaciones Federales componentes correlacionados con la recaudación de los municipios del impuesto predial y derechos de agua; así como también

integrar en las fórmulas del FGP el PIB, pues se considera que existe la posibilidad de formar un círculo virtuoso entre el sector real de la economía y las finanzas públicas que alcanzaría a las tres esferas de gobierno.

Como es de esperarse, frente a las presiones de gastos futuros, es una prioridad continuar con el esfuerzo fiscal recaudatorio, la modernización tributaria, aumentar la base de contribuyentes mediante la incorporación del sector informal al padrón y una mejor coordinación fiscal de las entidades federativas con sus municipios.

Si se pretende que con la Reforma Fiscal Integral 2008 y las modificaciones al marco normativo del sistema tributario implementados en 2009 y 2010, se consolidará la construcción de un sistema tributario moderno con la capacidad de dotar al Estado con los recursos suficientes para que éste cumpla eficazmente con sus responsabilidades en la gran tarea del desarrollo nacional, sin duda estaríamos exagerando.

La SHCP está lejos de alcanzar un crecimiento en los ingresos presupuestarios que represente al menos 10% del PIB en un plazo de diez años. Sin embargo, este gran esfuerzo realizado por el poder Legislativo para dotar el poder Ejecutivo de una mayor base material a través de la Reforma Fiscal Integral 2008, constituye una de los mayores aciertos logrados hasta ahora.

Por estas razones, la naturaleza y características de la Reforma Fiscal Integral de 2008 deben ampliarse e imprimirle un estado de mejora continua en todos sus aspectos para que sirva en los años que vienen como un acelerador de una tasa de crecimiento económico y sustentable que se combine con justicia social, en condiciones de estabilidad.

En 2011, por un parte, México cuenta con un gasto público total relativamente bajo como porcentaje del PIB (21.7%). Y por la otra, los ingresos tributarios representan apenas el 9.9% del PIB. El resto son ingresos petroleros y de organismos y empresas (Pemex, CFE, IMSS e ISSSTE).

En este sentido, las perspectivas para 2012 continúan la tendencia de falta de recursos materiales del Estado Mexicano, pues de acuerdo con los Criterios Generales de Política

Económica para 2012 los ingresos presupuestarios totales se estiman en 3'281,976.2 Millones de pesos y como proporción del PIB bajan a 21.6%.

Los ingresos tributarios estimados ascienden a 1'488,328.7 Millones de pesos y representa un crecimiento real de 2.5% respecto a 2011 y alcanzan un 9.8% como proporción del PIB en 2012.

Congruente con estos ingresos, se estima que la RFP se ubicará en 1'974,407.2 Millones de pesos, a pesar de todo, este comportamiento, sí representa un avance en el concepto de RFP recuérdese que en 2007 este rubro fue de 1'329,140.3 Millones de pesos. Por lo tanto, el crecimiento observado en la RFP es del orden del 48.5% desde que se puso en marcha la Reforma Fiscal Integral de 2008.

Con el fin proseguir con una línea de investigación que deriva del presente estudio, para aprovechar el alcance de la Reforma Fiscal Integral 2008 y obtener el incentivo financiero que premia a los incrementos en la recaudación, los investigadores en esta área deberán evaluar las fortalezas y debilidades del sistema tributario nacional y a partir de la valoración emitir recomendaciones que se trasmitan en estrategias y en líneas de acción que se estimen convenientes para hacer más rentable el sistema tributario.

La realidad es que la federación con el actual sistema de recaudación no elimina las desigualdades ni emprende un desarrollo económico sostenido y sustentable, toda vez que no se cumple los requerimientos (base material) de recursos que los generen.

El país requiere un crecimiento en la recaudación presupuestaria total de al menos 10 por ciento de PIB, en un periodo de diez años, es decir cuando menos contar con un gasto total que represente el 31.7 por ciento del PIB a efecto de dotar la base material requerida por las entidades federativas para revertir las contradicciones generadas por el actual sistema (grandes desigualdades sociales y una muy alta concentración del ingreso).

Aumentar los ingresos presupuestarios 1 por ciento del PIB cada año, eliminando los privilegios fiscales y aumentando la base de contribuyentes nos acercaría a los estándares de ingresos promedio de los países de la OCDE.



México requiere de un gobierno progresista capaz de revertir las contradicciones generadas por el actual sistema sustentado en el Consenso de Washington (grandes desigualdades sociales y una muy alta concentración del ingreso).

En este sentido, el objetivo es cumplir los postulados de nuestra Carta Magna en cuyos artículos 3, 25 y 26 considera a la democracia *“no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”* ...que mediante el fortalecimiento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de las personas, grupos y clases sociales.

*“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”*<sup>2</sup>

Finalmente nuestro país lleva muchos años (1983 – 2011) con tasa de crecimiento promedio de apenas 2.1%, es decir, sin tener un crecimiento económico acelerado y sostenido como el caracterizado por el modelo revolucionario. Cada vez más, la riqueza que el país genera se concentra en unos cuantos. Por lo que existen grandes desigualdades en las condiciones materiales de vida de los mexicanos, así como entre las diversas regiones del país. Por estas razones es un imperativo dotar al factor trabajo de un poder adquisitivo creciente (distribuir equitativamente la renta nacional) a fin de dinamizar el consumo interno y dirigir la mirada al crecimiento endógeno para encender los motores internos de la economía mexicana.

---

<sup>2</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada DOF 24-08-2009.

## **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**

- Azamar, H., A.** 2012. Ingresos Públicos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y la Reforma Fiscal Federal de 2008. Tesis de Maestría en Desarrollo Regional. El Colegio de Veracruz. Xalapa, Equez., Ver., México.
- Calva, T., J. L.** (coord.). 2007. Finanzas públicas para el desarrollo. Agenda para el desarrollo. Ed. Miguel Ángel Porrúa. ISBN: 970-32-3537-9 (Volumen 5) pág. 11.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Texto vigente, Ult. Ref. Publicada DOF 24-08-2009.
- Meade., K., J. A.** 2011. Palabras del Secretario de Hacienda y Crédito Público, José Antonio Meade Kuribreña, durante la comparecencia en la Cámara de Diputados sobre el 5º Informe de Gobierno y el Paquete Económico 2012. México, D. F. 21 de septiembre de 2011. Págs. 1 – 8. Consultado en Internet el 22 de septiembre de 2012.  
[http://www.shcp.gob.mx/Documentos%20Recientes/jamk\\_comparecencia\\_camar\\_a\\_diputados\\_21092011.pdf](http://www.shcp.gob.mx/Documentos%20Recientes/jamk_comparecencia_camar_a_diputados_21092011.pdf)
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público)** 2011. Evolución Económica Reciente y Perspectivas para 2011. Reunión Plenaria de Senadores del PAN, LXI Legislatura. Presentación Agosto 2011.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público)** 2011. PAQUETE ECONÓMICO PARA 2012. Criterios Generales de Política Económica para 2012. Págs. 117 – 118. [Consultado el 13 de octubre de 2011] en <http://www.shcp.gob.mx/Paginas/default.aspx>