



Estructura de los ingresos federales en México

División de Economía y Comercio

Documento extraído de:

División de Economía y Comercio. (s.f.). Estructura de los ingresos federales en México. Recuperado de <https://bit.ly/3m71rwU>

"Estructura de los ingresos federales en México"

Índice

	Página
Introducción	1
1. Finanzas Públicas	2
2 La estructura de los ingresos públicos en México	3
2.1 Clasificación de los ingresos	5
3. Características y elementos de los impuestos	10
Anexo	11

"Estructura de los ingresos federales en México"

Introducción

En México, el pasado 2 de julio, se llevaron a cabo elecciones federales para renovar los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Particularmente, la nueva conformación de la Cámara de Diputados muestra un marcado equilibrio, ya que ningún partido por sí mismo mantiene la mayoría absoluta (50% + 1 diputado). Este fenómeno ha obligado a las diferentes fuerzas políticas a incrementar el grado de negociación, cabildeo y acuerdos.

Ante este escenario de equilibrio de fuerzas dentro del ámbito legislativo y, en especial, en la Cámara de Diputados, la División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis (SIA) del Sistema Integral de Información y Documentación (SIID) elaboró **dos documentos de carácter inductivo para apoyar el trabajo legislativo. El primer documento** se titula "*Estructura de los ingresos federales en México*" y el segundo "*El ciclo presupuestario en México*". Ambos trabajos tienen el propósito de servir como apoyo para las discusiones en torno al **Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos de la Federación**.

Particularmente, en este cuaderno de investigación, se expone el tema relacionado con la **estructura de los ingresos federales en México**.

El trabajo se realizó tomando como base la clasificación que actualmente mantiene el gobierno federal en esta materia. Se puso especial énfasis en los impuestos por ser la fuente principal de los ingresos públicos federales.

En términos generales, el trabajo consiste en **un desglose de la estructura de los principales ingresos federales**. Asimismo, se definen de manera clara y sencilla los ingresos que tienen una mayor aportación en la recaudación federal. El ejercicio también contiene ejemplos puntuales tanto de los impuestos como de las otras fuentes de ingresos, tales como empréstitos; derechos; aprovechamientos; productos; así como, los ingresos de los organismos y empresas paraestatales.

"Estructura de los ingresos federales en México"

1. Las Finanzas Públicas

Las **finanzas públicas** es la disciplina que estudia el conjunto de instrumentos relacionadas con:

- Los ingresos públicos;
- El gasto público;
- El endeudamiento interno y externo del Estado y
- Los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el sector paraestatal.¹

A través de las finanzas públicas, vía la política fiscal, se pueden afectar algunos indicadores macroeconómicos, tales como el **ahorro, la inversión o el consumo público y privado**. Así tenemos que:

Cuando los ingresos son mayores que los gastos existe un **superávit público**, es decir, el gobierno cuenta con un **ahorro** que se puede canalizar a incrementar **la inversión y el consumo**. En contraposición a esta situación favorable que predomina en el sector público, el sector privado se ve afectado en sus niveles de ahorro, inversión y consumo.

La situación contraria se da cuando **los gastos del gobierno son mayores a sus ingresos** provocando un **déficit público**. En este caso **el ahorro, la inversión y el consumo** del sector público se reducen y se incrementan los del sector privado.

Una situación de **equilibrio fiscal** se presenta cuando **los ingresos públicos son iguales a sus gastos**. En este caso, solo se da una reasignación de los recursos, puesto que, el gobierno los retira de una parte del sector privado² vía impuestos, para asignarlos a otros grupos del mismo sector privado. De esta manera, bajo un equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos, **el ahorro, la inversión y el consumo**, tanto público como privado, no se modifican.

El balance público determinado por la diferencia entre los ingresos y los gastos de gobierno no es el único que puede afectar la relación entre el ahorro, la inversión y el consumo público y privado, existen otros balances que tienen una fuerte incidencia en dichas variables macroeconómicas, tales como:

¹ El sector paraestatal está integrado por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos. Véase: Instituto Nacional de Administración Pública (1999), *"La organización de la administración pública en México"*. Noriega Editores. México, D.F. 5 p.

² Para fines del análisis económico sólo se manejan dos sectores: el público y el privado. El sector social puede formar parte de uno de los dos sectores citados, dependiendo de la actividad que realice y del origen de sus recursos. Por ejemplo: los ejidatarios, las cooperativas y los pequeños propietarios al realizar funciones de producción, se consideran dentro del sector privado; mientras que, los partidos políticos, al recibir financiamiento público forman parte del sector público.

- **El balance económico:**

Es el resultado positivo (superávit) o negativo (déficit), de la confrontación entre los ingresos y los egresos del gobierno federal, así como el de **las empresas paraestatales de control presupuestal directo³ e indirecto⁴**.

- **El balance primario del sector público:**

Es igual a la diferencia entre los ingresos totales del sector público y sus gastos totales, **excluyendo los intereses generados por la acumulación de deuda** de ejercicios anteriores.

- **El balance presupuestario:**

Es el saldo que resulta de comparar los ingresos y egresos del Gobierno Federal más los de las entidades paraestatales de **control presupuestario directo**.

- **El balance operacional financiero del sector público:**

Es el estado que muestra las operaciones financieras de ingresos, egresos y déficit de las dependencias y entidades del Sector Público Federal **deducidas de las operaciones compensadas realizadas entre ellas. La diferencia entre gastos e ingresos totales genera el déficit o superávit económico**.

Nótese que los ingresos son una variable que incide directamente en el ahorro, la inversión y el consumo público y privado, puesto que, a mayores ingresos públicos se puede llevar a cabo una política expansionista en el gasto, la inversión y el consumo, tanto público como privado y viceversa.

Por esta razón, una vez que se abordaron algunos tópicos relacionados con las Finanzas Públicas, el estudio se centrará en la estructura de los ingresos públicos federales de México.

2. La estructura de los ingresos públicos federales en México

En términos generales, los ingresos de un gobierno pueden tomar la forma de impuestos, tasas o empréstitos.

³ Aquellas que están incluidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). En el PEF del año 2000 aparecen como tales: Lotería Nacional; Caminos y Puentes Federales de Ingresos (CAPUFE), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Luz y Fuerza del Centro (LFC), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

⁴ Las que no están incluidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Este grupo incluye a un gran número de entidades. La relación completa puede ser consultada en: Instituto Nacional de Administración Pública (1999), Op. Cit. 563-568 pp.

Los impuestos y las tasas se obtienen del sector privado, sin que eso implique una obligación del gobierno hacia el contribuyente, es decir, no hay contraprestación. **Los empréstitos** implican un retiro de fondos a cambio del compromiso del gobierno de devolverlos en una fecha futura y de pagar una tasa de interés previamente acordada entre el oferente y el demandante del crédito.

Los impuestos son obligatorios, mientras que **las tasas y los empréstitos** implican transacciones voluntarias. De estas tres fuentes, la mayor parte de los ingresos públicos se obtienen a través de los impuestos⁵.

Otra forma de ver **los impuestos** es considerando que son prestaciones en dinero o en especie que coactivamente el Estado fija unilateralmente, con carácter general y obligatorio a las personas físicas o morales para cubrir los gastos públicos y satisfacer necesidades públicas.⁶

En materia constitucional, **el Artículo 31, Fracción IV** establece que es obligación de los mexicanos:

"Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal, o del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes"⁷

De manera particular, en México, los ingresos públicos federales están compuestos por los recursos que capta el gobierno por las siguientes vías:

1. **El sector central**, a través de la recaudación tributaria y no tributaria que ejecuta la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)**;
2. Los diversos **organismos y empresas paraestatales**, tales como: Pemex, CFE, LFC, IMSS, etc., y
3. Los que provienen del **endeudamiento externo o interno**. Como ejemplo de deuda interna tenemos distintos valores gubernamentales que le sirven al gobierno para obtener recursos, tales como: los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES)⁸; los Pagarés de la Federación (PAGAFES)⁹; los Bonos de Desarrollo (BONDES)¹⁰; los Certificados en Plata (CEPLATA)¹¹; los Tesobonos¹² y los Ajustabonos.¹³

⁵ Musgrave, R. y Musgrave, P. (1995), "*Hacienda pública. Teórica y aplicada*". Editorial Mc Graw Hill. 5ª edición. México, D.F. 255-256 pp.

⁶ SHCP (2000), Código Fiscal de la Federación. En: C.D. "*Bufete Jurídico*". Software Visual. México, D.F.

⁷ Cámara de Diputados (2000), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En: *Marco Jurídico de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Cámara de Diputados. México, D.F. A42-A43 pp.

⁸ Estos son bonos de deuda pública que el gobierno federal emite a determinado vencimiento y a cierta tasa de interés pagados en pesos. Se venden a descuento en subastas semanales con vencimientos a 28, 91, 182 y 364 días.

⁹ Estos pagarés están denominados en dólares, con vencimiento a 28, 180 y 364 días.

¹⁰ Son bonos con vencimiento a uno o dos años, denominados en pesos.

¹¹ Son certificados de participación en un fideicomiso que mantiene barras de plata. Cada certificado equivale a 100 onzas y se negocian en la Bolsa de Valores.

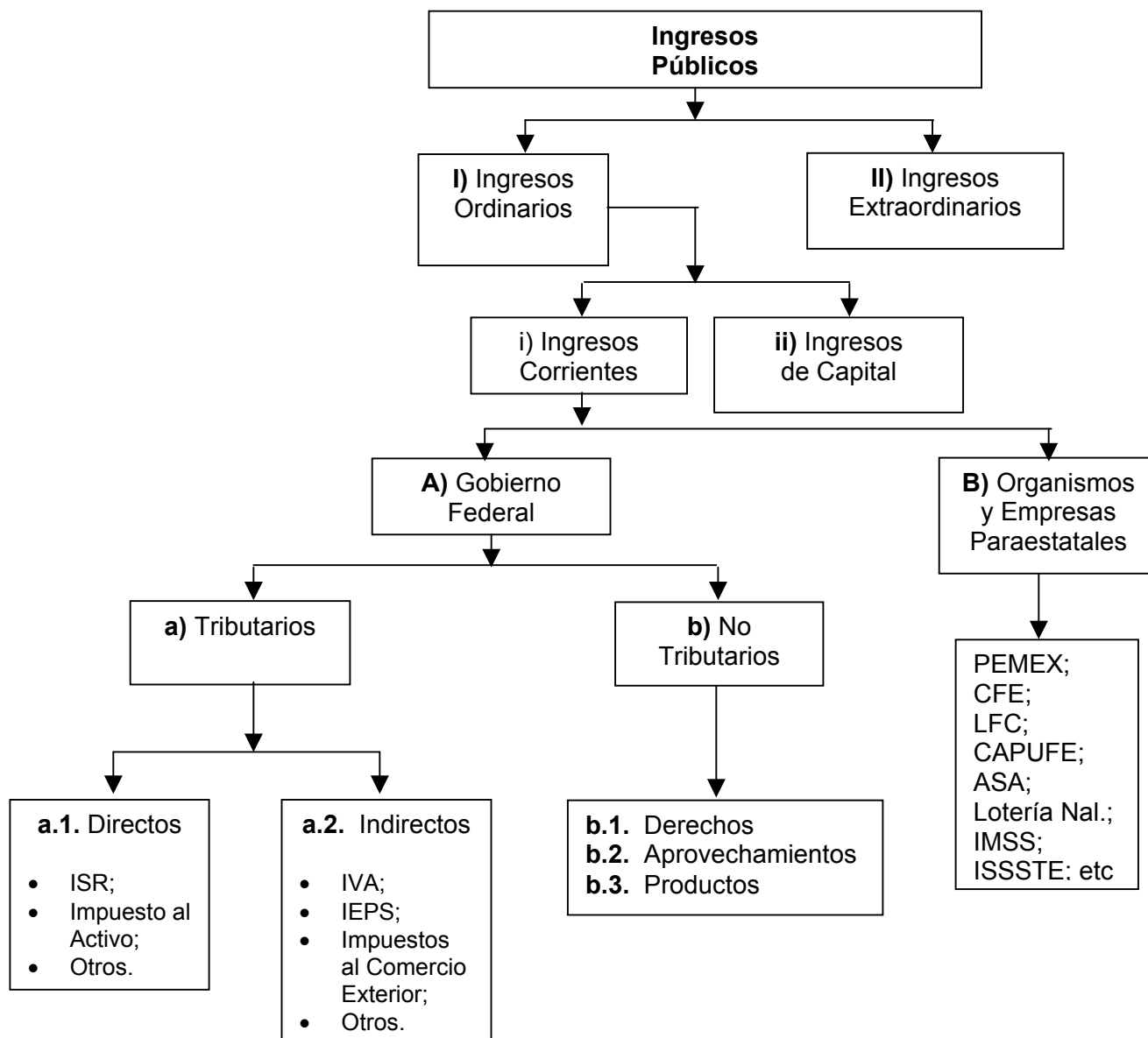
¹² Pagarés de la Tesorería con vencimiento a uno y tres meses cuyos rendimientos se indizan al tipo de cambio.

¹³ Instrumentos con vencimiento de tres a cinco años y rendimientos indizados al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

2.1 Clasificación de los ingresos

La División de Economía y Comercio realizó una clasificación de los ingresos del sector público basándose en el esquema utilizado por el gobierno federal (**Véase Figura No. 1**).

Figura No. 1 Clasificación de los Ingresos del Sector Público



Fuente: Elaborado por la División de Economía y Comercio. SIA. SIID.

De la Figura 1 podemos observar que **los ingresos públicos** se dividen en dos grandes rubros:

I) Los ingresos ordinarios: son recaudados **en forma regular** por el Estado, tales como: los impuestos; los derechos; los ingresos por la venta de bienes y servicios de los organismos y empresas paraestatales; etc.

II) Los ingresos extraordinarios, son recursos que **no se obtienen de manera regular** por parte del Estado, tales como: la enajenación de bienes nacionales; contratación de créditos externos e internos (empréstitos) o emisión de moneda por parte del Banco de México.

I.- Los ingresos ordinarios se dividen en:

i. Ingresos corrientes

ii. Ingresos de capital

i. Respecto a los ingresos corrientes, provienen de la actividad fiscal, como la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA); el impuesto sobre la renta (ISR); etc., y de las operaciones de los organismos y empresas paraestatales mediante la venta de bienes y servicios: gasolina, electricidad, peaje, tarifas, etc.

Los ingresos corrientes se clasifican en dos grandes rubros:

A. Los que **se obtienen a través del gobierno federal** vía la SHCP. Estos comprenden los ingresos tributarios y no tributarios.

B. Los que **se obtienen a través de los organismos y empresas paraestatales**, tales como:

- Petróleos Mexicanos (PEMEX);
- Comisión Federal de Electricidad (CFE);
- Luz y Fuerza del Centro (LFC);
- Caminos y Puentes Federales de Ingresos (CAPUFE);
- Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA);
- Lotería Nacional;
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

A. Los ingresos del gobierno federal se subdividen en:

a. Ingresos tributarios: son los que obtiene el gobierno federal como resultado de las imposiciones fiscales. Para obtener los ingresos tributarios, el gobierno federal puede gravar las siguientes fuentes: **la compra-venta; el consumo y las transferencias.**

Los tributarios se subdividen en dos tipos:

a.1. Impuestos directos: son los que recaen sobre **las personas** y gravan el ingreso, la riqueza, el capital o el patrimonio.

Entre los principales impuestos directos en México tenemos los siguientes:

a.1.1. Impuesto sobre la renta (ISR): es un gravamen aplicado a la percepción de ingresos, a toda persona física (todo individuo sujeto a un gravamen fiscal) o moral (toda sociedad mercantil u organismo que realicen actividades empresariales, incluyendo a las instituciones de crédito y las sociedades y asociaciones civiles) residente en el país, nacional o extranjera.

Para el caso de las personas físicas el ISR que se aplica tiene un rango que va desde el 3 hasta el 40%¹⁴ y para las personas morales es del 35% en promedio.¹⁵

a.1.2. Impuesto al activo: es una tasa que se grava sobre la base de los activos fijos e inventarios. Este impuesto entró en vigor a partir de 1989 y actualmente es del 1.8%.¹⁶

a.2. Impuestos indirectos: son los que recaen sobre **los objetos o cosas**. Se les conoce también como **impuestos al gasto** debido a que se grava a los contribuyentes a partir de los **gastos de producción y consumo en los procesos de compra-venta**. Entre los principales, por su contribución a los ingresos totales, tenemos:

a.2.1. Impuesto al valor agregado (IVA): es una carga fiscal que consiste en gravar el precio de las mercancías en cada una de las etapas de su producción o distribución. Actualmente esta tasa es del 15%. Existen excepciones de mercancías que en su etapa final no pagan este impuesto, tales como: algunos alimentos, medicinas, libros, etc.

¹⁴ Véase la Ley del Impuesto sobre la Renta del "*Bufete Jurídico*".

¹⁵ Véase la Ley del Impuesto sobre la Renta del "*Bufete Jurídico*".

¹⁶ Véase la Ley del Impuesto al Activo del "*Bufete Jurídico*".

a.2.2. Impuesto especial sobre la producción y servicios (IEPS): es un gravamen que se aplica a la enajenación o importación de los siguientes productos:

- Bebidas alcohólicas;
- Alcohol desnaturalizado;
- Cigarros y tabacos labrados;
- Gasolina y diesel y
- Gas natural para uso automotor.¹⁷

La tasa que se aplica a la base es variable, puesto que su rango va del 25 al 100%.¹⁸ Para el caso de la gasolina y diesel la tasa es variable, ya que ésta se incrementa cada mes¹⁹. Este impuesto incide en la producción o el consumo de estos productos.

Podemos **diferenciarlo del IVA** por lo siguiente:

Los recursos recaudados por el estado por concepto del **IVA** son **asignados por el gobierno de manera discrecional**. Cualquier sector de la economía nacional puede ser objeto de asignación de los recursos obtenidos por este concepto.

Por el contrario, el **IEPS** obtenido por gravar a los cigarros y bebidas alcohólicas **no pueden ser usados por el Estado de manera discrecional**, puesto que se tienen que orientar recursos para que el sector público haga frente, mediante su asistencia, a las enfermedades por el consumo de estos productos considerados nocivos para la salud, tales como: cáncer, enfisema pulmonar, cirrosis hepática, etc.²⁰

a.2.3. Impuesto al comercio exterior: son recursos obtenidos por gravar a las importaciones (compra de bienes y servicios provenientes del extranjero). Así también, por gravar a las exportaciones (venta en el extranjero de bienes y servicios producidos en el país). Existe una gran variedad de tasas, las cuales dependen del tipo de producto, destino o procedencia del mismo y grado de afectación que tenga sobre la economía nacional.

¹⁷ Véase la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios del "*Bufete Jurídico*".

¹⁸ Véase el Artículo 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios del "*Bufete Jurídico*".

¹⁹ Véase el Artículo 2-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios del "*Bufete Jurídico*".

²⁰ Ayala Espino, José (1999), "*Economía del sector público mexicano*". Facultad de Economía, UNAM. México, D.F. 267-269 pp.

a.2.4. Otros impuestos indirectos: en este rubro agrupamos a una serie de impuestos, tales como:

- Impuesto sobre adquisición de inmuebles;
- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos e
- Impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN).

b. Ingresos no tributarios son aquellos que el gobierno federal obtiene, principalmente, por:

- Prestar un servicio público (permisos para el autotransporte federal);
- Permitir el uso o explotación de los bienes públicos (extracción de petróleo) y
- Aplicar multas o recargos (multas de la SHCP a los evasores fiscales).

Los **Ingresos no tributarios** están compuestos por las siguientes percepciones:

b.1. Los derechos: son las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público de la nación, así como por percibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados²¹. Como ejemplos se pueden citar el derecho que paga PEMEX por la extracción de hidrocarburos; el pago de derechos de los ciudadanos por la expedición de visas, pasaportes y cédulas profesionales. El principal ingreso, por parte de los derechos, lo constituye la **extracción de petróleo**.²²

b.2. Los aprovechamientos: son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distinto de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.²³

Los **principales ingresos por aprovechamientos** del sector público los aportan los siguientes rubros:

- b.2.1. Desincorporaciones;
- b.2.2. Los rendimientos excedentes de PEMEX²⁴.

²¹ Los Organismos Descentralizados son instituciones con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituidos con fondos o bienes provenientes de la Administración Pública Federal. Véase: SHCP (1998), "*Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*". Editorial SHCP. Segunda edición. México, D.F. 254 p.

²² De acuerdo con el reporte de la SHCP para el primer trimestre del 2000.

²³ SHCP. Código Fiscal de la Federación. En: C.D. "*Bufete Jurídico*". Software Visual. México, D.F.

²⁴ Incluye excedentes obtenidos como resultado de las variaciones positivas en el precio internacional del petróleo.

b.3. Los productos: son contraprestaciones que recibe el Estado en sus funciones de derecho privado, así como el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado.

Los **principales productos** se obtienen por:

- Explotación de tierras y aguas;
- Arrendamiento de tierras, locales y construcciones;
- Enajenación de bienes muebles e inmueble;
- Intereses de valores, créditos y bonos y
- Utilidades de organismos descentralizados y empresas de participación estatal y de la Lotería Nacional y Pronósticos para la Asistencia Pública.²⁵

ii. **Respecto a los ingresos de capital**, son los que provienen de:

- El manejo del patrimonio estatal, como son las ventas por remate de activos físicos y valores financieros (edificios, vehículos, mobiliario, etc.).
- El financiamiento que obtiene el gobierno federal a través de la banca nacional y extranjera.

3. Características y elementos de los Impuestos

Por la importancia que representan los impuestos en los ingresos del Estado, se exponen **algunas características** importantes:

- Es una prestación en dinero o en especie que no tiene contraprestación directa por parte del Estado;
- La imposición se establece unilateralmente por el Estado en forma general;
- Es de carácter coactivo, es decir, si no se cumple, el Estado puede utilizar el poder legal para hacerlo cumplir y
- El destino de los impuestos es satisfacer necesidades colectivas.

²⁵ SHCP. Ley de Ingresos de la Federación (2000). En: C.D. "Bufete Jurídico". Software Visual. México, D.F.

Los impuestos están compuestos por algunos elementos, entre los que destacan los siguientes:

- **Sujeto:** son los agentes que participan en el proceso de recaudación. De este modo tenemos que, existen dos tipos de sujetos:
 - i. **Sujetos activos:** Aquellos que tienen el derecho de exigir el pago de los tributos. En este grupo tenemos a la federación, las entidades federativas y a los municipios.
 - ii. **Sujetos pasivos:** son los causantes o contribuyentes que pueden ser personas físicas o morales, mexicanas o extranjeras que tienen legalmente la obligación de pagar algún impuesto.²⁶
- **Objeto del impuesto:** es aquello que normalmente da el nombre a la contribución respectiva, por ejemplo: el ingreso, el valor agregado, el activo, etc.
- **Tasa:** Es el monto del impuesto expresado, por lo regular, en porcentaje. Existen las siguientes modalidades:
 - i. **Tasa proporcional:** cuando los **ingresos personales varían en la misma proporción** que lo hacen **los impuestos**;
 - ii. **Tasa progresiva:** cuando **los ingresos personales** se incrementan en **una mayor proporción** que el incremento en **los impuestos** y
 - iii. **Tasa regresiva:** cuando **los ingresos personales** se incrementan en **una menor proporción** que el incremento en **los impuestos**.

²⁶ SHCP. Artículo 1º del Código Fiscal de la Federación. En: C.D "Bufete Jurídico". Software Visual. México, D.F.