



Módulo 9

Planeación, programación y presupuestación del gasto público

5º semestre

Clave:

37161509

Unidad 3

Presupuestación y seguimiento del gasto público

Sesión 8

Ley de Ingresos de la Federación



División de Ciencias
Sociales y Administrativas



Índice

Introducción	2
El presupuesto de ingresos: conceptualización básica	2
La teoría del ingreso público y los principios de tributación.....	3
Clasificación de los ingresos de la federación.....	4
El proceso de elaboración de la Ley de Ingresos.....	8
Normas para conformar el ingreso público.....	9
La Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017.....	9
Cierre de sesión.....	10
Para saber más	10
Fuentes de consulta	11

Introducción

La participación del Estado en la economía tiene gran relevancia en esta etapa de la historia en la que el capitalismo global exige una gestión óptima para sostener la forma en que opera el sistema financiero internacional, de ahí que la Política Económica justifique dicha participación.

A nivel doméstico, el Estado resuelve esta situación a través de la Política Fiscal, que consiste en la utilización de diversas herramientas para allegarse de recursos financieros y financiar el gasto público. La captación de recursos financieros que el Estado utiliza para cubrir los gastos del propio aparato de gobierno proviene de dos fuentes de ingresos que pueden clasificarse en *a)* ingresos tributarios y *b)* no tributarios. Presupuestar los ingresos es una de las tareas más importantes que tendrá que realizar el sector público.

Los ingresos tributarios tienen una procedencia en esencia impositiva: existe un flujo monetario proveniente de una obligación tributaria, mientras que los ingresos no tributarios provienen de fuentes variables, incluso del endeudamiento.

A continuación, estudiarás qué son y cómo se componen los ingresos del Estado, identificando todos los elementos que va a delinear la Ley de Ingresos de la Federación (presupuesto de ingresos), desde la delimitación creada por el Congreso hasta una perspectiva técnica, en la cual el Banco de México arroja información económica que puede ser utilizada para diversos fines.

El presupuesto de ingresos: conceptualización básica

El *ingreso financiero* constituye la fuente básica de los recursos monetarios que los entes económicos destinan a sus actividades; es decir, uno de los principales objetivos de la dinámica económica será el financiamiento de la provisión de bienes y servicios.

Un *presupuesto* es la estimación de los ingresos y gastos para un periodo futuro, elemento esencial en la planeación y control de asuntos financieros, mientras que el *ingreso* consiste en el flujo de dinero en un periodo específico que recibe un individuo o un grupo de éstos, una empresa o el Estado, y cuyo origen puede estar en la venta de bienes y servicios productivos (sueldos, intereses, ganancias, renta),

donaciones o subsidios; en el caso específico del Estado, proviene de una relación especial de tributación (Bannock, 2003:209-285).

La elaboración del presupuesto de ingresos es sustancialmente distinta en las empresas privadas que en el sector público. Para las empresas, será fundamental estimar los ingresos a través de un programa presupuestal que permita llevar a cabo sus proyectos: contemplarán el presupuesto de ventas (la base de los demás presupuestos, pues influye en decisiones de producción, compras, comercialización, etc.) y el presupuesto de otros ingresos; una vez delineadas las fuentes, elaborarán el presupuesto de egresos.

El Estado, al igual que las empresas y los individuos, elabora un presupuesto de sus ingresos y gastos financieros –origen y destino del dinero–. Si bien ésta actividad, ligada a la cultura financiera, puede ser consciente o inconsciente –en el caso de los individuos– y obligada –en las empresas–, para el Estado la elaboración del presupuesto toma un matiz completamente distinto.

El presupuesto de ingresos, en el caso de México, representa para el Estado la estimación de los ingresos monetarios que se destinarán a diversos rubros a través del gasto público y es por su naturaleza un elemento que ha sido delineado jurídicamente para su adecuada aplicabilidad y asegurar con ello la subsistencia del aparato de gobierno.

La teoría del ingreso público y los principios de tributación

El manejo de recursos monetarios procedentes de los ciudadanos ha causado controversia, al menos en los últimos años; sin embargo, podemos encontrar una justificación que explica la obtención de recursos sin perjuicio de la sociedad.

En este sentido, la *actividad financiera del Estado* consiste en procurarse los recursos que conformarán el gasto público, destinado a la satisfacción de necesidades públicas y a la manutención de propio aparato de gobierno, por lo que dicha actividad será la que guiará la adecuada distribución de los recursos públicos. De tal manera, puede plantearse que existen tres momentos en la actividad financiera del Estado: la obtención, el manejo y la erogación de los recursos del Estado.

La obtención de los recursos se justifica a través de los *principios de tributación* (Arriola, 2010). Dichos principios muestran cómo el Estado justifica la implementación de una obligatoriedad a la ciudadanía para aportar al gasto público; constituyen el marco jurídico y vinculan a la voluntad de las leyes con la

relación tributaria que hay entre el Estado y la ciudadanía. Tales principios son los de: generalidad, obligatoriedad, vinculación con el gasto público, proporcionalidad, equidad y legalidad.

- El principio de generalidad permite que la tributación por parte del Estado esté prevista en leyes y normas jurídicas.
- Derivado del anterior, los ciudadanos adquieren la obligación de cubrir los correspondientes tributos.
- El principio de vinculación con el gasto público se refiere a que los ciudadanos aportarán monetariamente para cubrir los costos de los servicios públicos que proporciona el Estado.
- Por el principio de proporcionalidad, las personas físicas y morales aportarán a los gastos públicos proporcionalmente a su capacidad económica, de forma justa.
- El principio de equidad implementa la misma ley igualitariamente a todos los sujetos.
- El principio de legalidad dicta que toda tributación debe estar expuesta en leyes jurídicas.

De esta forma, la relación jurídica tributaria asegura que, por una parte, los contribuyentes reciban servicios cuya prioridad será definida con antelación por los organismos públicos correspondientes y, por otra, que los ciudadanos costeen dichos servicios, siendo un objetivo en esencia justo y adecuado, siempre y cuando el sector público busque la implementación cabal del beneficio general.

En la gestión de los recursos, existen órganos integrantes o partícipes en la actividad financiera del Estado, encabezada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ligada a su vez a la erogación de los recursos del Estado, los cuales deben estar destinados a generar las condiciones de desarrollo y crecimiento económico del país y concretamente a actividades como: educación, salud, impartición de justicia y seguridad, combate a la pobreza y el impulso a los sectores económicos fundamentales del país.

Clasificación de los ingresos de la federación

Se ha mencionado ya que las funciones asignadas al sector público requieren el allego de recursos. Verás a continuación las perspectivas que definen la composición de los ingresos del Estado, primero, desde un punto de vista muy general basándose en la visión de Arriola (2010), pasando por una definición en términos legislativos, para aterrizar en la información que proporciona el Banco de México, en su sistema de información económica respecto a los recursos monetarios ingresados hasta el tercer trimestre del 2017.

Para Arriola (2010), los *ingresos del estado* se dividen en dos grandes grupos: 1) los tributarios y 2) los financieros. Los primeros obligan a los contribuyentes (personas físicas o morales) a destinar una parte proporcional de sus ingresos para conformar el gasto público: éstos se engloban en impuestos, aportaciones de seguridad social, derechos y contribuciones accesorias. Los ingresos financieros, si bien no obligan a los contribuyentes a sacrificar parte proporcional de sus ingresos o utilidades, sí generan deuda pública: a todos les competirá en determinado momento pagar.

Cuadro 1. Clasificación de los ingresos del Estado



Fuente: Arriola (2010).

Los ingresos tributarios están formados por:

- Los impuestos: componente primordial para los ingresos públicos; consisten en el pago proporcional de los ingresos o utilidades que el sujeto realiza, prevista en una relación jurídica constitucional.
- Las aportaciones de seguridad social: aquellas contribuciones que se originan en el beneficio que obtienen las personas por los servicios de seguridad social.
- Las contribuciones de mejoras: las que corren a cargo de personas físicas o morales que se benefician directamente por obras públicas, como el mejoramiento en obras de infraestructura hidráulica.
- Los derechos: contribuciones que pagan aquellos beneficiados por el uso o el aprovechamiento de bienes que son considerados de dominio público o por recibir servicios que proporciona el Estado, por ejemplo, el pago de la luz.



- Los aprovechamientos provienen de fuentes distintas a todas las demás (impuestos, derechos, productos y participaciones), por ejemplo, las aportaciones de contratistas de obra pública o indemnizaciones por daños a bienes municipales.
- Los productos provienen de cobros por el aprovechamiento de bienes patrimoniales, por ejemplo, concesiones o arrendamiento de edificios o instalaciones.
- Los accesorios son contribuciones que provienen de multas o recargos, por ejemplo, las provenientes por multas de tránsito.

Los ingresos financieros, por su parte, se conforman por:

- Los empréstitos son aquellos préstamos que obtiene el Estado, provenientes de instituciones financieras, nacionales o internacionales en forma de créditos.
- La emisión de bonos de deuda pública consiste en el financiamiento a través de la colocación de títulos de valor que salen al público inversionista —el rendimiento es bajo, pero el pago está respaldado por el gobierno—, por ejemplo, la emisión de CETES.
- La renegociación de la deuda consiste en la solicitud por parte del deudor —el gobierno— para ampliar el plazo de pago si es que éste se ha vencido, o bien, reestructurar los intereses y el monto de una deuda adquirida con organismos financieros nacionales y extranjeros.
- Respecto a los ingresos financieros, cabe mencionar que instrumentos como la expropiación y nacionalización se utilizaron intensivamente en el periodo de auge económico en nuestro país (1939-1979), mientras que la última renegociación de la deuda en México se dio con la entrada del neoliberalismo a mediados de los ochenta.

Ahora bien, el marco legal en México ha definido la obligatoriedad del pago para contribuir al sostenimiento del gasto público, por lo que la Cámara de Diputados considera que los recursos públicos provienen de los ingresos:

- Ordinarios (fuente normal y periódica de los recursos fiscales).
- Extraordinarios (créditos externos e internos y emisión de moneda).
- Corrientes (provienen de la vía fiscal así como venta de bienes y servicios de organismos y empresas públicas).
- De capital (provienen de operaciones con la situación patrimonial del Estado).
- Tributarios (incluyen todos los impuestos).
- No tributarios (derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras).



- Petroleros (incluyen impuestos y derechos asociados a la fuente petrolera y de los ingresos de Pemex).
- No petroleros (aquellos impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras provenientes de empresas distintas a Pemex).

Finalmente, Banco de México presenta información respecto a la recaudación monetaria hasta el momento, misma que nos servirá para identificar las fuentes o rubros de dichos ingresos.

El ingreso total a septiembre de 2017 fue de \$2 986 320.1 millones, es decir, aproximadamente 2.9 billones de pesos. Los recursos obtenidos provienen de los siguientes ingresos:

- Tributarios
 - ISR
 - IETU
 - IDE
 - ISR de contratistas y asignatarios
 - IVA
 - IEPS (gasolinas y diesel, distinto de gasolinas y diesel)
 - Impuestos al comercio exterior (importaciones y exportaciones)
 - Impuesto por la Actividad de Exploración y Extracción de Hidrocarburos (IAEEH).
 - Impuesto a los rendimientos petroleros (IRP)
 - Otros.
- No tributarios
 - Transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPED)
 - Derechos (hidrocarburos y otros)
 - Productos
 - Aprovechamientos
 - Accesorios

El proceso de elaboración de la Ley de Ingresos

La Política Económica le permite al Estado participar en la economía, por un lado, creando las instituciones u organismos reguladores e intermediarios del sistema financiero; por otro lado, proveyendo de bienes y servicios públicos (aquellos que el sector privado no puede proveer ya sea por su magnitud, o bien, por su falta de rentabilidad y beneficio inmediato).

Para generar los ingresos que le permitirán cumplir con sus obligaciones se cuenta con un periodo de negociación presupuestaria para decidir de dónde saldrán los recursos, para lo cual se tendrá que generar la Ley de Ingresos y con ello decidir el destino de los recursos, de acuerdo a las obligaciones existentes, es decir, generar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Ley de Ingresos de la Federación define la procedencia de los ingresos de los gobiernos federal, estatal y municipal en términos anuales; estos recursos provendrán de los impuestos, los derechos, los aprovechamientos y las contribuciones accesorias, así como de todos los de carácter financiero o cuya procedencia sea financiada por entidades privadas. Las etapas por las cuales se realiza la programación son: la formulación, discusión y aprobación, ejecución y el control y evaluación de resultados.

La formulación es un primer momento en donde se deciden las necesidades, definidas por todas las instancias del Estado, es decir, se realiza un diagnóstico para posteriormente generar el diseño del proyecto de presupuesto, correspondiéndole esto al presidente quien la proporciona al secretario de Hacienda quien envía la iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos para la Federación a la Cámara de Diputados.

En septiembre-octubre de cada año, se genera la discusión del proyecto de presupuesto por parte de la Cámara de Diputados (negociación presupuestaria). Posteriormente, se da el análisis y aprobación de la iniciativa de Ley de Ingresos, por parte de la Cámara de Senadores, para pasar a la aprobación del proyecto de presupuesto, que debe estar en ejecución el 1 de enero.

La ejecución corresponde a los organismos ejecutivos, una vez aprobados los programas; organismos como la Secretaría de la Contraloría se encargan de llevar a cabo el control y evaluación sobre las acciones que involucren los ingresos, gastos y recursos de la Administración Pública.

Normas para conformar el ingreso público

Se ha establecido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la relación tributaria entre el gobierno y los ciudadanos; además, que a la SHCP competen los asuntos en materia de ingresos públicos y tiene a su cargo la formulación y el estudio de disposiciones impositiva; el cobro de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; determinar montos y criterios de los estímulos fiscales; proyectar y calcular los ingresos de la federación.

Este organismo encabeza el sistema financiero mexicano vigilando a los organismos reguladores, planeando, coordinando, evaluando y autorizando actividades que afecten directamente el erario público; coadyuvará con el Banco de México para generar las condiciones de un sistema financiero sano.

En México se cuenta además con el Código Fiscal de la Federación que condensa los diversos aspectos fiscales que determinan las contribuciones y obligaciones de los contribuyentes con alguna actividad económica. Dentro las obligaciones reglamentadas en el Código Fiscal se encuentran los impuestos federales (IVA, ISR, IEPS, IETU); los impuestos estatales (IRTP, IEPS) y los impuestos municipales (impuesto sobre los ingresos, impuesto sobre el patrimonio, donde resaltan el predial o la tenencia vehicular).

La Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017

A continuación se presentan los rubros que se fijaron en la Ley de Ingresos para el 2017, emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en donde se decreta que en el ejercicio fiscal de 2017 la Federación percibirá ingresos por poco más de 4.8 billones de pesos, provenientes de dos grandes conceptos: 1) ingresos del gobierno federal, y 2) ingresos de organismos y empresas (cuadro 2).

Cuadro 2. Ingresos de la Federación al segundo trimestre del año 2017

CONCEPTO	INGRESO DECRETADO PARA 2017
TOTAL	4.8 billones de pesos
INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL	3.2 billones de pesos
1. Impuestos	2.7 billones de pesos
INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS	1 billón de pesos
2. Cuotas y aportaciones de seguridad social	283 mil millones de pesos
3. Contribuciones de mejoras	33 millones de pesos
4. Derechos	44 mil millones
5. Productos	5 mil novecientos millones de pesos
6. Aprovechamientos	86 mil setecientos millones de pesos
7. Accesorios	25 millones de pesos

Fuente: Elaboración propia con base en Banxico (2017).



Cierre de sesión

En esta sesión revisaste de manera general las distintas fuentes que integran el ingreso público, comenzando por las bases o lineamientos que justifican la tributación (principios), para pasar a los conceptos que se manejan en el Derecho Fiscal (Arriola), desde la misma Cámara de Diputados, así como aquellos elementos prácticos que se ven reflejados en los datos económicos del Banco de México, para finalizar con un ejemplo del decreto que da a conocer la SHCP respecto a los ingresos requeridos y sus distintas fuentes.

Para saber más

- SHCP (2017). *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. Disponible en <http://www.shcp.gob.mx/>
- SAT (2017). *Sistema de Administración Tributaria*. Disponible en <http://www.sat.gob.mx/Paginas/Inicio.aspx>
- Banxico (2017). *Banco de México*. Disponible en <http://www.banxico.org.mx/>
- Cámara de Diputados (2017). *Cámara de Diputados*. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/>
- Senado de la República (2017). *Cámara de Senadores*. Disponible en <http://www.senado.gob.mx/>
- INEGI (2017). *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/>



Fuentes de consulta

- Arriola, A. (2010). *Derecho Fiscal*. México: Themis.
- Bannock, G. et al. (2003). *Diccionario de economía*. México: Trillas.
- Banxico (2017). *Ingresos y gastos presupuestales del gobierno federal*. México. Recuperado de: <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CG2#>
- Cámara de Diputados (2012). *Manual para la elaboración y análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación*. México: CEFP. Recuperado de: http://www.cefp.gob.mx/portal_archivos/normatividad/manual_pef.pdf
- Rosen, H. (2008). *Hacienda Pública*. España: McGraw-Hill.
- SHCP (2017). *Cálculo de productos y aprovechamientos*. México: SHCP. Recuperado de: http://www.hacienda.gob.mx/LASHCP/transparencia/otra_informacion/07/cpa_030406_1350.pdf