



www.indetec.gob.mx

FEDERALISMO HACENDARIO

Programa Económico 2013

INGRESO Y FINANZAS NACIONALES

CONCEPTOS DE INGRESOS
DE LA FEDERACIÓN PARA EL 2013

ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA
ECONÓMICA EN EL 2013

PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO

VARIACIÓN DEL PPEF 2013
RESPECTO DEL PRESUPUESTO
ANTERIOR

DEUDA Y PENSIONES

PANORAMA DE LOS SISTEMAS
DE PENSIONES EN ENTIDADES
FEDERATIVAS



40 años de servicio

ASAMBLEA GENERAL DE INDETEC*

Integrantes de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales

MTRO. JOSÉ ALEJANDRO DÍAZ LOZANO
Encargado de la Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes

C.P. MANUEL FRANCISCO AGUILAR BOJÓRQUEZ
Secretario de Planeación y Finanzas del Estado de Baja California

LIC. JOSÉ ANTONIO RAMÍREZ GÓMEZ
Secretario de Finanzas del Estado de Baja California Sur

C.P.C. TIRSO AGUSTÍN R. DE LA GALA GÓMEZ
Secretario de Finanzas del Estado de Campeche

MTRA. JUANA MARÍA DE COSS LEÓN
Secretario de Hacienda del Estado de Chiapas

ING. JAIME RAMÓN HERRERA CORRAL
Secretario de Hacienda del Estado de Chihuahua

ING. JESÚS JUAN OCHOA GALINDO
Secretario de Finanzas del Estado de Coahuila

DR. J. JESÚS OROZCO ALFARO
Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Colima

LIC. EDGAR ABRAHAM AMADOR ZAMORA
Secretario de Finanzas del Distrito Federal

C.P. MARÍA CRISTINA DÍAZ HERRERA
Secretaria de Finanzas y de Administración del Estado de Durango

MTRO. ERASTO MARTÍNEZ ROJAS
Secretario de Finanzas del Estado de México

C.P. JUAN IGNACIO MARTÍN SOLÍS
Secretario de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato

C.P. JORGE SALGADO LEYVA
Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Guerrero

LIC. AUNARD AGUSTÍN DE LA ROCHA WAITE
Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Hidalgo

L.E. MARTIN J. GPE. MENDOZA LÓPEZ
Secretario de Finanzas del Estado de Jalisco

C.P. LUIS MIRANDA CONTRERAS
Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Michoacán

LIC. ADRIANA FLORES GARZA
Secretaria de Hacienda del Estado de Morelos

ING. GERARDO SILLER CÁRDENAS
Secretario de Administración y Finanzas del Estado de Nayarit

LIC. RODOLFO GÓMEZ ACOSTA
Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado de Nuevo León

LIC. GERARDO CAJIGA ESTRADA
Secretario de Finanzas del Estado de Oaxaca

C.P. ROBERTO JUAN MOYA CLEMENTE
Secretario de Finanzas del Estado de Puebla

ING. GERMÁN GIORDANO BONILLA
Secretario de Planeación y Finanzas del Estado de Querétaro

C. JOSÉ MAURICIO GÓNGORA ESCALANTE
Secretario de Hacienda del Estado de Quintana Roo

C.P.C. JESÚS CONDE MEJÍA
Secretario de Finanzas del Estado de San Luis Potosí

C.P.C. ARMANDO VILLARREAL IBARRA
Secretario de Administración y Finanzas del Estado de Sinaloa

LIC. CARLOS MANUEL VILLALOBOS ORGANISTA
Secretario de Hacienda del Estado de Sonora

L.C.P. JOSÉ MANUEL SAIZ PINEDA
Secretario de Administración y Finanzas del Estado de Tabasco

C.P. ALFREDO ROMÁN GONZÁLEZ FERNÁNDEZ
Secretario de Finanzas del Estado de Tamaulipas

LIC. RICARDO DAVID GARCÍA PORTILLA
Secretario de Finanzas del Estado de Tlaxcala

LIC. TOMÁS JOSÉ RUIZ GONZÁLEZ
Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz

C.P. CARLOS MANUEL PASOS NOVELO
Secretario de Hacienda del Estado de Yucatán

ING. FERNANDO ENRIQUE SOTO ACOSTA
Secretario de Finanzas del Estado de Zacatecas

Consejo Directivo

Presidente

DR. LUIS VIDEGARAY CASO
Secretario de Hacienda y Crédito Público

DR. MIGUEL MESSMACHER LINARTAS
Subsecretario de Ingresos de la SHCP

C.P.C. TIRSO AGUSTÍN R. DE LA GALA GÓMEZ
Secretario de Finanzas del Estado de Campeche
y Coordinador de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales

Jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP

LIC. ROBERTO HOYO D'ADDONA (†)
Coordinador Honorario de la Comisión Permanente

MTRO. JOSÉ ALEJANDRO DÍAZ LOZANO
Encargado de la Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes

C.P. MANUEL FRANCISCO AGUILAR BOJÓRQUEZ
Secretario de Planeación y Finanzas del Estado de Baja California

ING. JESÚS JUAN OCHOA GALINDO
Secretario de Finanzas del Estado de Coahuila

LIC. EDGAR ABRAHAM AMADOR ZAMORA
Secretario de Finanzas del Distrito Federal

C.P. ROBERTO JUAN MOYA CLEMENTE
Secretario de Finanzas del Estado de Puebla

C.P.C. JESÚS CONDE MEJÍA
Secretario de Finanzas del Estado de San Luis Potosí

C.P. ALFREDO ROMÁN GONZÁLEZ FERNÁNDEZ
Secretario de Finanzas del Estado de Tamaulipas

LIC. JAVIER PÉREZ TORRES
Director General de INDETEC

FEDERALISMO HACENDARIO

No. 178, enero de 2013.
Publicación bimestral editada y distribuida por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC. Lerdo de Tejada 2469, Col. Arcos Sur, C.P. 44500 Guadalajara, Jal.

Tiraje 600 ejemplares.

Responsable de la publicación:

Lic. Javier Pérez Torres,

Director General de Indetec.

Número de registro del Título, expedido por la Dirección General de Derechos de Autor de la S.E.P.: 161-75 (3287).

Números de Certificados de Licitud expedidos por la Comisión Calificadora:

Licitud de Título: Expediente

1/432"95"/12011; Certificado No.

8741. Licitud de Contenido: Expediente

1/432"95"/12011; Certificado No.

6171. Registro Postal No. 024-0376.

Características 219422816. Según oficio

No. 317. Expediente No. 091.70/1328.

De fecha 20 de marzo de 1989,

Departamento de Servicio Postal.

Registrada como correspondencia de

2da. clase.

Diseño: Arte y Comunicación,

Priv. Andrés Terán # 8, Col. Americana.

C.P. 44600, Guadalajara, Jal. México.

Impresión Prometeo Editores

Calle Libertad No. 1457

Col. Americana

C.P. 44160, Guadalajara, Jal., Méx.

ISSN 0188-60-61

Impreso en México - Printed in Mexico

Los artículos firmados se consideran responsabilidad exclusiva de su autor y no necesariamente coinciden con los puntos de vista de INDETEC.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los trabajos que aparecen en esta revista, siempre que se cite su procedencia y se envíe a este Instituto un ejemplar de la publicación en que éstos sean reproducidos.

El material tomado de otras fuentes no puede reproducirse sin autorización. Toda solicitud al respecto deberá enviarse directamente a las fuentes respectivas.



Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
Organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

DIRECTORIO

Lic. Javier Pérez Torres

DIRECTOR GENERAL

e-mail: javierperezt@indetec.gob.mx

Mtro. Luis García Sotelo

**DIRECTOR GENERAL ADJUNTO DE ATENCIÓN A LOS ORGANISMOS
DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL**

e-mail: lgarcias@indetec.gob.mx

Lic. Carlos García Lepe

DIRECTOR GENERAL ADJUNTO DE HACIENDA ESTATAL Y COORDINACIÓN HACENDARIA

e-mail: cgarcial@indetec.gob.mx

DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE HACIENDA MUNICIPAL

<http://www.indetec.gob.mx>

Tels. (0133)3669 5550 y 3669 5551

e-mail: idtinformacion@indetec.gob.mx



COMISION PERMANENTE DE
FUNCIONARIOS FISCALES

**El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
pone al servicio de los Funcionarios Fiscales
su página de Internet, con contenidos
de trascendencia para las relaciones
intergubernamentales: www.sncf.gob.mx**

Contenido

► Ingresos y Finanzas Nacionales



- 4 Programa Económico 2013
SHCP
- 19 Pacto Por México
Acuerdos
- 24 Conceptos de Ingresos de la Federación
para el 2013
Carlos García Lepe
- 32 Orientación de la Política Económica
en el 2013
Luis H. Velázquez Beltrán y V. Moacyr Pérez Delgado

► Presupuesto y Gasto Público

- 43 Variación del PPEF 2013 Respecto del
Presupuesto Anterior
José de Jesús Guízar Jiménez



► Deuda y Pensiones



- 54 Panorama de los Sistemas de Pensiones en
Entidades Federativas
Enrique Núñez Barba
- 82 ¿Cómo Operan las APP y PP's en las
Entidades?:
Aspectos Jurídicos y Financieros
César Bojórquez León

► Coordinación y Participaciones

- 69 Mecánica de Distribución del FEIEF
Miguel Ortiz Ruiz



► Federalismo Hacendario



- 93 Reformas al Federalismo Fiscal: OCDE
Ramón Castañeda Ortega

► Política Fiscal

- 105 La Autoridad Fiscal en la Transparencia de Ingresos
Esmeralda Álvarez Ascencio



► Colaboración Administrativa



- 116 Por qué es Importante la Interpretación de las Normas Fiscales
Iván Emmanuel Chávez Ponce
- 136 Análisis y Experiencias Técnicas en Materia de Comercio Exterior (Entidades Federativas)
Raúl Olivares Guillén y Iván Emmanuel Chávez Ponce



Programa Económico 2013

SHCP

4



ENRIQUE PEÑA NIETO

Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

- Este día se entregaron al H. Congreso de la Unión la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2013, así como los Criterios Generales de Política Económica correspondientes.
- El Paquete Económico que se propone para 2013 subraya el compromiso de la nueva Administración con la estabilidad macroeconómica. Con ello, se apuntala la fortaleza y la sostenibilidad de las finanzas públicas, otorgando certeza a la economía en un momento en que prevalecen un grado elevado de incertidumbre y riesgos en el entorno económico internacional.
- La presentación de la propuesta de Paquete Económico para 2013 está enmarcada en el lanzamiento de una agenda integral de 10 medidas para incrementar la capacidad de crecimiento de la economía mexicana, de forma que se pueda acelerar la tarea de aumentar el bienestar de los mexicanos y de abatir la pobreza.
- Se proyecta que durante 2013 el valor real del PIB de México registre un crecimiento anual de 3.5%; una inflación de 3.0% y una tasa de interés promedio de los Cetes a 28 días de 4.6%. Asimismo, se considera un precio promedio de referencia para la mezcla mexicana de crudo de exportación de 84.9 dólares por barril, en tanto que las plataformas de producción y exportación de crudo sean de 2,550 y 1,184 miles de barriles diarios, respectivamente.
- Tal como se anunció el 1º de diciembre pasado, se propone el retorno al equilibrio presupuestario, con un déficit cero, sin considerar la inversión de Pemex, en con-

gruencia con el compromiso de la presente Administración con la estabilidad macroeconómica.

- El paquete económico para 2013 no propone modificaciones sustantivas a la legislación, normatividad y procedimientos que rigen el actual marco fiscal y el ejercicio del gasto. No se proponen incrementos en impuestos con respecto a lo vigente en 2012.
- Se estima que los ingresos presupuestarios asciendan a 3,576.0 miles de millones de pesos de 2013 (mmp), monto superior en 149.8 mmp al aprobado para 2012, lo que implica un crecimiento de 4.4% en términos reales.
- El techo de gasto programable devengado para 2013 se ubica en 2,697.8 mmp sin inversión de Pemex, monto superior en 39.3 mmp respecto al aprobado para 2012, en tanto que el gasto neto es superior en 79.8 mmp (2.3% real) con respecto a lo aprobado para 2012.
- El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2013 prevé una asignación de 1,758.3 Mmp2013 para las funciones de desarrollo social, 972.1 Mmp2013 para las funciones de desarrollo económico y 202.4 Mmp2013 para las funciones de gobierno. Estos niveles son superiores en 4.6%, 5.0% y 2.7% en términos reales con respecto al proyecto para 2012.
- Los recursos que se contemplan para los gobiernos locales por concepto de participaciones, aportaciones, convenios de coordinación y otros subsidios ascienden a 1,290.8 Mmp, lo que representa un crecimiento de 1.4% en términos reales respecto a lo aprobado en 2012.
- Cabe mencionar los siguientes aspectos anunciados el 1° de diciembre pasado: la creación del Programa Nacional de Prevención del Delito y del Programa de Seguro de Vida para Jefas de Familia, el inicio de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, la modificación y ampliación del Programa 70 y Más, a fin de transitar hacia la pensión para adultos mayores, con el objeto de que todos los mexicanos mayores de 65 años reciban un retiro digno, así como recursos para realizar el censo de escuelas, maestros y alumnos.
- Se fortalece el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, con un crecimiento en términos reales de 18.6%.
- Asimismo, se propone implementar el programa piloto Becas Salario para que los alumnos terminen sus estudios; el programa para otorgar laptops a los niños de 5to y 6to de primaria; el de desarrollo científico y tecnológico; así como el de Fondo Emprendedor.
- El Proyecto de Presupuesto para 2013 incluye una previsión de 18.5 Mmp2013 en programas que se enfocan en la igualdad entre mujeres y hombres, presentándose un incremento de 6.7% en

“La propuesta del Ejecutivo Federal promueve el desarrollo de las entidades federativas, en particular a través de los fondos Metropolitanos y Regional”

términos reales, y 64.3 Mmp para programas dirigidos a la población indígena.

- La propuesta del Ejecutivo Federal promueve el desarrollo de las entidades federativas, en particular a través de los fondos Metropolitanos y Regional, con una asignación conjunta de 15.1 Mmp2013, lo que representa un incremento de 12.2Mmp2013 respecto al proyecto propuesto para 2012.
- La inversión impulsada por el sector público, definida como la suma de la inversión física presupuestaria y la que se realiza mediante erogaciones fuera de presupuesto, neta de amortizaciones de Píderegas, se ubicará en 720.1 mmp (4.3% del PIB).
- Con la propuesta de inversión se da un impulso decisivo para incrementar la infraestructura carretera, ferroviaria y de puertos del

país, a fin de cerrar la brecha entre las distintas regiones e impulsar el crecimiento económico y la competitividad.

El Ejecutivo Federal entregó este día, 7 de diciembre de 2012, la Iniciativa de Ley de Ingresos (LIF) y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2013 al Congreso de la Unión. La Iniciativa y el Proyecto se elaboraron de acuerdo con las proyecciones económicas y estrategias contenidas en los Criterios Generales de Política Económica para el próximo año.

EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA DURANTE 2012

Durante 2012 se observó un menor ritmo de crecimiento en la actividad económica global. El PIB y la producción industrial de los Estados Unidos se desaceleraron respecto a la segunda mitad de 2011 y el mercado laboral



LUIS VIDEGARAY CASO

Secretario de Hacienda y Crédito Público

registra una recuperación moderada, si bien los indicadores del sector de vivienda señalan que ha comenzado un repunte gradual. Al mismo tiempo, la zona del euro registró una recesión y el ritmo de crecimiento en algunos países emergentes se redujo de manera importante. Asimismo, continúan sin solucionarse los problemas fiscales y financieros en varios países industriales. Como consecuencia de lo anterior, se han registrado episodios de alta volatilidad en los mercados financieros internacionales.

No obstante, durante el periodo enero-septiembre de 2012 la economía mexicana tuvo una expansión significativa, por lo que se han realizado ligeros ajustes al alza en las proyecciones de crecimiento del PIB para 2012 por parte de los principales analistas y del Gobierno Federal respecto de las que prevalecían en septiembre de 2011. Se estima que, durante 2012, el PIB de Mé-

xico registrará un crecimiento real de 3.9%. Se anticipa que las exportaciones de bienes y servicios se incrementarán a una tasa anual de 5.1% en términos reales, impulsadas por el desempeño de la producción industrial de los Estados Unidos y por la mayor competitividad de la economía mexicana. Asimismo, se prevé que el consumo y la inversión aumenten a tasas anuales de 3.7% y 6.8%, respectivamente.

Para 2012 se estima que las operaciones presupuestarias del sector público arrojarán un déficit igual al aprobado por el Congreso de la Unión en la LIF2012 y en el Decreto de PEF2012, el cual cumple con lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Sin incluir la inversión física de Pemex, se calcula que el déficit público se ubique en 67.6 mmp, el cual es resultado de ingresos por 3,397.4 mmp y egresos por 3,465.0 mmp.

Como resultado de lo observado en las finanzas públicas en el periodo enero-octubre y del marco macroeconómico descrito para el ejercicio fiscal de 2012, se esperan ingresos excedentes en 137.1 mmp a los estimados en la LIF2012. En el agregado, los ingresos presupuestarios excedentes se asignarán conforme a las disposiciones aplicables. Al interior, los excedentes se generan en: ingresos petroleros por 4.8 mmp, ingresos tributarios no petroleros por 20.5 mmp, ingresos propios de las entidades de control presupuestario directas de Pemex por 31.1 Mmp e ingresos no tributarios del Gobierno Federal por 80.7 mmp. El gasto neto total pagado del sector público para 2012 se estima en 24.5% del PIB.

Como resultado de la política de financiamiento del sector público y la evolución esperada del tipo de cambio, se prevé que el saldo histórico de los RFSP se ubique 0.4 puntos porcentuales del producto por abajo del nivel del cierre del año anterior, al pasar de 38.0% del PIB en 2011 a 37.6% del PIB en 2012.

PERSPECTIVAS ECONÓMICAS PARA 2013

De acuerdo con el consenso de los principales analistas y organismos internacionales, se prevé que durante 2013 la economía de los Estados Unidos de América registre un crecimiento moderado, similar al de 2012 y con un balance de riesgos hacia la baja. Por un lado, aun cuando se evite un ajuste fiscal excesivo, es previsible que se

materializará una corrección en las finanzas públicas que implicaría una reducción significativa en el déficit fiscal con un efecto negativo sobre la demanda agregada debido a un aumento en impuestos y una contracción en el gasto público.

A pesar de ello, se anticipa que en 2013 la demanda externa de nuestro país seguirá expandiéndose, si bien a un ritmo menor que el estimado para 2012 como reflejo de la desaceleración pronosticada para la producción industrial estadounidense. De esta manera, la producción manufacturera y los servicios relacionados con el comercio exterior continuarán creciendo. Asimismo, se estima que la demanda interna mantenga un dinamismo favorable, pues es previsible que la generación de empleos, el incremento del crédito, una elevada inversión en infraestructura y una mayor confianza de los consumidores y productores se reflejen en un crecimiento sostenido del consumo y la inversión. Lo anterior se traduciría en avances en los sectores de la construcción y los servicios menos relacionados con el sector externo. Así, se proyecta que durante 2013 el valor real del PIB de México registre un crecimiento anual de 3.5%. Dentro de este escenario se pronostica que en 2013 la inflación se ubicará dentro del objetivo del Banco de México de 3% con un intervalo de variabilidad de un punto porcentual. Asimismo, se calcula un déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos de 15 mil 193.5 millones de dólares, que sería equivalente a 1.2%

“Se impulsará una reforma integral de la hacienda pública orientada al fortalecimiento de los ingresos tributarios para reducir su dependencia del petróleo”

del PIB. Se anticipa que el ingreso de inversión extranjera directa superará ese déficit en cuenta corriente. El precio de referencia para la mezcla mexicana de crudo de exportación esperado es 84.9 dólares por barril, en tanto que las plataformas de producción y exportación de crudo sean de 2,550 y 1,184 miles de barriles diarios, respectivamente.

La presentación de la propuesta de Paquete Económico para 2013 está enmarcada en el lanzamiento de una agenda integral de 10 medidas para incrementar la capacidad de crecimiento de la economía mexicana:

- i. En lo referente a la política macroeconómica, se consolidará la adopción de las políticas conducentes a la estabilidad como política de Estado;
- ii. Se impulsará la competencia económica a fin incentivar a los productores a buscar innovaciones

para aumentar su productividad y la calidad de los productos que ofrecen a los consumidores;

- iii. Se modernizará y se hará más eficiente al sector energético para propiciar mejoras en la calidad y reducciones en los costos de los productos de ese sector, lo que implica la disponibilidad de insumos más baratos para todos los sectores productivos;
- iv. Se impulsará la inversión en capital humano para aumentar la productividad de la economía mexicana;
- v. En el sector financiero se consolidarán los avances que han permitido al país contar en la actualidad con un sistema sólido y estable y, además, se seguirá una estrategia encaminada a ampliar el acceso a sus servicios y la inclusión financiera, así como a incrementar los niveles totales de crédito otorgado;



FERNANDO APORTELA RODRÍGUEZ

Subsecretario de Hacienda y Crédito Público

- vi. Se dará mayor impulso a la inversión en infraestructura, tanto por el efecto directo sobre la actividad económica que tiene la inversión en sí como por el efecto transversal que tiene al mejorar las condiciones de costos y logística para la economía en su conjunto;
 - vii. Se impulsará un sistema de seguridad social eficiente y completo para proteger el bienestar de los sectores de la población más vulnerables y para permitir una operación más eficiente del mercado laboral;
 - viii. Se establecerá la apertura comercial como una política de Estado y la adopción de una política integral de comercio exterior para impulsar la productividad de la economía;
 - ix. Se adoptarán medidas para el fortalecimiento de sectores, como el agropecuario y el turismo, que resultan estratégicos para el desarrollo del país por su capacidad de generar empleo, de reducir las disparidades regionales y de contribuir al abatimiento de la pobreza
 - x. Se impulsará una reforma integral de la hacienda pública orientada al fortalecimiento de los ingresos tributarios para reducir su dependencia del petróleo e incrementar la capacidad del Estado de cubrir las necesidades de la población en el contexto de finanzas públicas sostenibles.
- El paquete económico para 2013 no propone modificaciones sustantivas a la legislación, normatividad y procedimientos que rigen el actual marco fiscal y el ejercicio del gasto, así como las relaciones entre el Gobierno Federal y las entidades federativas. Así, se preserva la estructura tributaria observada en 2012.

De esta manera, las estimaciones que conforman el paquete económico parten de un escenario en el que: i) la estimación de los ingresos presupuestarios es congruente con los pronósticos presentados para variables como la actividad económica, el precio y plataforma de producción de petróleo, y ii) el gasto no programable refleja la evolución de la recaudación federal participable, el monto de diferimientos de pagos aprobados en la LIF2012 y el comportamiento estimado de las tasas de interés.

BALANANCE PÚBLICO

Para 2013, en la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se propone un equilibrio presupuestario sin considerar la inversión de Pemex, con base en lo establecido en el artículo 17 de la LFPRH, el cual señala que “El gasto neto total propuesto por el Ejecutivo Federal en el proyecto de Presupuesto de Egresos, aquél que apruebe la Cámara de Diputados y el que se ejerza en el año fiscal por los ejecutores de gasto, deberá contribuir al equilibrio presupuestario”. El retorno al equilibrio en 2013 es congruente con el compromiso de la presente Administración con la estabilidad macroeconómica y la estrategia multianual planteada en los Criterios Generales de Política Económica para los ejercicios fiscales de 2010 a 2012 en los cuales se señaló la aplicación de un estímulo contracíclico que permitió enfrentar los efectos de la crisis financiera internacional de 2009. Al regre-

sar al equilibrio presupuestario, se garantiza una evolución ordenada de la deuda pública y la sostenibilidad de las finanzas públicas, garantizando así la solidez de éstas, para que sigan siendo pilar en la conducción de la economía nacional para beneficio de las familias mexicanas. Por su parte, la inversión de Pemex se mantiene en el nivel aprobado para 2012 como proporción del PIB, de 2%.

El Proyecto de Presupuesto contempla las asignaciones necesarias para trabajar en los cinco ejes fundamentales que permitan que los derechos que la Constitución reconoce a los mexicanos puedan materializarse; éstos son: lograr un México en Paz; lograr un México Incluyente; lograr un México con Educación de Calidad para Todos; lograr un México Próspero, y lograr que México sea un Actor con Responsabilidad Global.

INGRESOS PÚBLICOS

Uno de los componentes de la agenda para impulsar la productividad en el país es la reforma integral de la hacienda pública. Ésta debe estar orientada al objetivo de fortalecer los ingresos tributarios, para reducir su dependencia del petróleo e incrementar la capacidad del Estado de cubrir las necesidades de la población en el contexto de finanzas públicas sostenibles.

Para 2013 se estima que los ingresos presupuestarios asciendan a 3,576.0 mmp, monto superior en 149.8 mmp al aprobado en la LIF2012, lo que implica un crecimiento de 4.4%

en términos reales. En su composición destaca lo siguiente:

- Los ingresos petroleros estimados para 2013 muestran un nivel real superior en 2.0% al monto aprobado en la LIF2012 como resultado de mayores ventas internas de petrolíferos ya que el precio de exportación del petróleo se mantiene en un nivel similar al aprobado un año antes.
- Por otra parte, los pronósticos de los ingresos no petroleros para 2013 consideran el efecto de los siguientes factores: i) la mayor actividad económica y ii) la preservación de la estructura fiscal vigente en 2012. De esta forma, los ingresos tributarios muestran un incremento real de 3.6% respecto al cierre estimado debido, principalmente, a la mayor recaudación prevista en el sistema renta (ISR-IETU-IDE), el IVA y el IEPS de 4.3, 3.5 y 3.3%, respectivamente. Con relación a lo aprobado para 2012, los ingresos tributarios no petroleros se incrementan en 5.0%, lo que se debe, principalmente, a que los ingresos en 2012 fueron mayores a lo previsto y, con ello, hay una base más elevada de crecimiento.
- Los ingresos propios de organismos y empresas distintas de Pemex para 2013 se incrementan 6.2% real respecto al monto aprobado para 2012 debido, principalmente, a la mayor actividad económica. Los ingresos no tributarios aumentan 14.5% real respecto al monto aprobado para 2012.

Tabla 1

Ingresos presupuestarios, 2012-2013
(Miles de millones de pesos de 2013)

	2012		2013	Diferencias de 2013 vs. 2012			
	LIF	Estimado		Absolutas		Relativas (%)	
				LIF	Est.	LIF	Est.
Total	3,426.2	3,516.6	3,576.0	149.8	59.4	4.4	1.7
Petroleros	1,213.4	1,218.3	1,238.1	24.7	19.8	2.0	1.6
No petroleros	2,212.8	2,298.3	2,337.9	125.2	39.7	5.7	1.7
Tributarios	1,544.3	1,565.6	1,621.2	76.9	55.6	5.0	3.6
No tributarios ^{1_} /	81.0	145.2	92.8	11.8	-52.5	14.5	-36.1
Entidades de control directo no petroleras ^{1_} /	587.5	587.5	624.0	36.5	36.5	6.2	6.2

1_ / Para fines de comparación, en 2012 no considera los ingresos propios excedentes de dependencias y entidades.

“La propuesta de Presupuesto de Egresos refleja el compromiso de racionar el gasto corriente y destinar mayores recursos al gasto de inversión en obras, programas y acciones de beneficio directo a la población”

ESTRATEGIA DE GASTO PÚBLICO

A partir de las estimaciones de ingreso y gasto no programable se obtiene una estimación del nivel de gasto programable de manera que en 2013 se alcance un equilibrio presupuestario sin considerar la inversión de Pemex. Ello implica que el gasto programable pagado resulta mayor en 53.8 miles de millones de pesos al monto aprobado para 2012, lo que significa un incremento real de 1.8%.

La propuesta de Presupuesto de Egresos refleja el compromiso de racionar el gasto corriente y destinar mayores recursos al gasto de inversión en obras, programas y acciones de beneficio directo a la población. Para ello, privilegia la asignación de recursos a rubros como la seguridad social, la educación y la ciencia y la tecnología:

- Partiendo del reconocimiento del elevado impacto de los programas de seguridad social sobre el bienestar de la sociedad, particularmente para los sectores más vulnerables de la población, se impulsará la universalización de una pensión

mínima para los adultos mayores a 65 años y el seguro de vida para madres trabajadoras.

- En el renglón de la educación, considerando que más y mejor educación representa la principal vía para tener una sociedad más justa y una economía más competitiva, se asignarán recursos para la creación de centros educativos de tiempo completo, se apoyarán los programas de dignificación y mejoramiento de escuelas, se equipará a los alumnos a través del otorgamiento de computadoras portátiles en quinto y sexto de primaria y se ampliarán significativamente los programas de becas para la educación media-superior y superior.
- Por otra parte, se incrementará la inversión en ciencia y tecnología, con el fin de fomentar un mayor crecimiento de la productividad en la economía mexicana.

Considerando los efectos positivos de la inversión en infraestructura sobre el resto de la economía, el impulso de este sector será otro de los

componentes centrales de la agenda de mediano plazo, tanto por el efecto directo sobre la actividad económica que tiene la inversión en sí como por el efecto transversal que tiene al mejorar las condiciones de costos y logística para la economía en su conjunto. Para cerrar la brecha entre las distintas regiones del país e impulsar el crecimiento económico y la competitividad, se propone incrementar la infraestructura carretera, ferroviaria y de puertos del país, a través obras de proyectos para conectar e incorporar el Sur de México a la economía global, así como para volver a tener trenes de pasajeros que conecten las ciudades. Destacan los siguientes proyectos: el arranque de la construcción del tren México-Querétaro, el impulso al tren México-Toluca y el tren Transpeninsular Yucatán-Quintana Roo.

En el Proyecto del PEF2013 destacan los siguientes aspectos.

- Para 2013, sin considerar la inversión de Pemex, el gasto neto es

superior en 79.8 mmp (2.3% real) con respecto a lo aprobado para 2012, como resultado de mayores ingresos presupuestarios por 149.8 mmp y la eliminación del déficit por 70.0 mmp para tener un equilibrio presupuestario. Por su parte, la inversión física de Pemex en 2013 se mantendrá la misma proporción del PIB que lo aprobado en 2013 (2.0%). Así, el gasto neto total pagado incluyendo la inversión de Pemex se ubicará en 3,902.3 mmp, nivel superior en 94.3 mmp con respecto al monto aprobado en el PEF2012 (2.5% real).

- El techo de gasto programable devengado para 2013 se ubica en 2,697.8 mmp sin inversión de Pemex, monto superior en 39.3 mmp respecto al aprobado para 2012. El gasto programable devengado con inversión de Pemex se ubica en 3,024.1 mmp, monto superior en 53.8 mmp (1.8% real) respecto al aprobado para 2012.

Tabla 2

Gasto neto total del sector público, 2012-2013
(Miles de millones de pesos de 2013)

	2012	2013	Diferencias	
	PEF		Absolutas	%
Total con inversión de PEMEX	3,808.0	3,902.3	94.3	2.5
Total sin inversión de PEMEX	3,496.2	3,576.0	79.8	2.3
Programable pagado	2,941.3	2,995.1	53.8	1.8
Programable pagado sin inversión de PEMEX	2,629.5	2,668.8	39.3	1.5
Diferimiento de pagos	-29.0	-29.0	0.0	0.0
Devengado	2,970.2	3,024.1	53.8	1.8
Devengado sin inversión de Pemex	2,658.4	2,697.8	39.3	1.5
No programable	866.7	907.2	40.5	4.7
Costo financiero	329.2	350.4	21.1	6.4
Participaciones	522.6	533.6	11.1	2.1
Adefas	14.9	23.2	8.3	55.6



En términos de la clasificación económica del gasto programable, las previsiones de gasto se agrupan en función de su naturaleza económica y objeto, esto es, en gasto corriente y gasto de capital. Para el ejercicio fiscal 2013, los Servicios Personales aumentan en 2.2% real respecto al aprobado en 2012. En este sentido, mientras los sectores de Educación y Salud incrementan este rubro en 4.0% real la estructura administrativa tan sólo crece la mitad.

- El Gasto de Operación no crece en términos reales, y en lo que se refiere al Gobierno Federal, propone una reducción de 2.2% en términos reales, es decir, 3.4 Mmp2013 menos en comparación con el aprobado en 2012, lo anterior alineado a la política del Ejecutivo Federal de hacer más con menos.
- Los Subsidios crecen en 12.8% real con respecto a la propues-

MIGUEL MESSMACHER LINARTAS

Subsecretario de Ingresos de la SHCP

ta del Ejecutivo en 2012, lo que representa un incremento de casi 52 Mmp2013, de los cuales 53.1% se destinan directamente a las Entidades Federativas.

- En lo referente al Gasto de Inversión, la propuesta del Ejecutivo es mayor en 42.5 Mmp2013, un incremento real de 6.6% en comparación con el Proyecto entregado en 2012.

Los recursos que se contemplan para los gobiernos locales por concepto de participaciones, aportaciones, convenios de coordinación y otros subsidios ascienden a 1,290.8 Mmp, lo que representa un crecimiento de 1.4% en términos reales respecto a lo aprobado en 2012.

POLÍTICA DE CRÉDITO PÚBLICO PARA 2013

La política de crédito público para 2013 estará orientada a cubrir las necesidades de financiamiento del Go-

bierno Federal manteniendo un balance entre costo y riesgo adecuado para las finanzas públicas y una mezcla de financiamiento interno y externo que permita, por una parte, aprovechar las condiciones de liquidez en los mercados internacionales y preservar la diversidad de acceso al crédito y, por otra parte, continuar desarrollando el mercado local de deuda en sus distintos segmentos.

La estrategia de endeudamiento para 2013 contempla financiar el balance público del Gobierno Federal (incluyendo la inversión de Pemex) en el mercado interno privilegiando la emisión de instrumentos de largo plazo e instrumentos indizados a la inflación buscando seguir incrementando el plazo promedio y la madurez de la deuda interna. En el ámbito externo, se plantea utilizar los mercados internacionales de capital de

manera complementaria, cuando las condiciones de financiamiento sean favorables y buscar de igual forma ampliar y diversificar la base de inversionistas.

REQUERIMIENTOS FINANCIEROS DEL SECTOR PÚBLICO PARA 2013

Los requerimientos financieros del sector público (RFSP) en 2013 se ubicarán en 2.4% del PIB, cifra inferior en 0.4 puntos porcentuales del producto al monto previsto para 2012, lo cual obedece a la reducción en el déficit público.

Se estima que el saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público, como resultado de las medidas antes mencionadas, se ubique en 37.0% del PIB al cierre de 2013, nivel 0.5 puntos del Producto inferior al previsto para 2012.

Tabla 3

Requerimientos financieros del sector público (% del PIB)

	2012	2013	Diferencia
I. Balance tradicional	2.4	2.0	-0.4
II Ajustes	0.4	0.4	0.0
Requerimientos financieros por PIDIREGAS	0.1	0.1	0.0
Requerimientos financieros del IPAB	0.1	0.1	0.0
Adecuaciones a los registros presupuestarios	0.3	0.3	0.0
Programa de deudores	0.0	0.0	0.0
Banca de desarrollo y fondos de fomento	-0.1	-0.1	0.0
III. RFSP (I+II)	2.8	2.4	-0.4

1_/ Incluye Fondo Nacional de Infraestructura. A partir de 2010, de acuerdo con lo señalado en el penúltimo párrafo del artículo 2 de la Ley de Ingresos para 2010, para integrar los requerimientos financieros del sector público se considera la pérdida o ganancia esperada del crédito otorgado por los bancos de desarrollo y fondos de fomento que son regulados y supervisados por la CNBV, en lugar del déficit por intermediación financiera de los bancos de desarrollo y fondos de fomento. La medición de la ganancia o pérdida esperada se determina como la diferencia en el capital contable entre el cierre de ejercicio que se reporta y el cierre del ejercicio previo.



FERNANDO GALINDO FAVELA
Subsecretario de Egresos de la SHCP

CONSIDERACIONES FINALES

La presentación de la propuesta de Paquete Económico para 2013 está enmarcada en el lanzamiento de una agenda integral de diez medidas para incrementar la capacidad de crecimiento de la economía mexicana. Las medidas que conforman la agenda integral se desprenden de un diagnóstico profundo sobre las condiciones actuales del país y reconocen que la estabilidad es una base importante, pero no es suficiente para alcanzar el mayor nivel de desarrollo que todos los mexicanos anhelan. Para ello es indispensable impulsar acciones para elevar la capacidad de crecimiento de la economía, de forma que se pue-

da acelerar la tarea de incrementar el bienestar de los mexicanos y de abatir la pobreza

En línea con la magnitud del desafío, la agenda para incrementar el crecimiento es amplia y ambiciosa, de modo que incluye acciones en diversas áreas. Algunas de ellas, como el fomento de la competencia económica o la consolidación de la estabilidad, están relacionadas a la economía en su conjunto. Otras se refieren a sectores específicos, como el energético o el educativo. La adopción de estas medidas permitirá alcanzar tasas de crecimiento superiores, a la par de preservar la estabilidad macroeconómica del país.



Pacto Por México

Acuerdos

El Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, y los dirigentes nacionales de los partidos PRI, PAN y PRD firmaron el “Pacto por México” para impulsar las reformas estructurales que son de interés nacional. El Pacto incluye Acuerdos respecto a cinco ejes temáticos:

- Una Sociedad de Derechos y Libertades;
- El Crecimiento Económico, el Empleo y la Competitividad;
- La Seguridad y la Justicia;
- La transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción; y
- La Gobernabilidad Democrática.

Las primeras tres iniciativas que se presentarán al Congreso serán en materia de Educación, Telecomunicaciones, y Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública para estados y municipios.

A manera de describir los principales acuerdos del Pacto, a continuación se presenta una síntesis de cada eje temático.



EJE 1. ACUERDOS PARA UNA SOCIEDAD DE DERECHOS Y LIBERTADES.

Estos acuerdos se orientan a la creación de una sociedad de derechos que logre la inclusión de todos los sectores sociales y reduzca los altos niveles de desigualdad que hoy existen entre las personas y entre las regiones de nuestro país.

1.1. Seguridad Social Universal.

Creación de una red de protección social que garantice el acceso al derecho a la salud y otorgue a cualquier mexicano, beneficios sociales procurados por el Estado a través de un Sistema de Seguridad Social.

1.2 Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza.

Creación de un Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobre-

za que eliminará el sesgo asistencial y el uso electoral de los programas sociales, y priorizará sus esfuerzos para garantizar el derecho universal a la alimentación.

1.3. Educación de Calidad y con Equidad.

Impulsar una reforma legal y administrativa en materia educativa con tres objetivos: aumentar la calidad de la educación básica; aumentar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de educación media superior y superior; y que el Estado mexicano recupere la rectoría del sistema educativo nacional.

1.4. La cultura como elemento de cohesión social.

Impulsar una política consistente con la composición pluricultural de la nación, que permita recuperar espacios públicos y fortalezca el tejido social.

1.5. Defender los derechos humanos como política de Estado.

Consolidar una política de Estado, a través de un Programa Nacional de Derechos Humanos.

1.6. Derechos de los pueblos indígenas.

Establecer una política de Estado para que los indígenas ejerzan los mismos derechos y oportunidades que el resto de los mexicanos.

EJE 2. ACUERDOS PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, EL EMPLEO Y LA COMPETITIVIDAD.

El mejor instrumento para terminar con la pobreza es el empleo. México debe crecer por encima del 5%. Para lograr dicho fin es necesario impulsar las siguientes reformas:

2.1. Extender los beneficios de una economía formada por mercados competidos.

Intensificar la competencia económica en los sectores de la economía, con énfasis en telecomunicaciones, transporte, servicios financieros y energía. Se instrumentará una política de Estado basada en un arreglo institucional.

2.2. Garantizar acceso equitativo a telecomunicaciones de clase mundial.

Generar mayor competencia en telefonía fija, telefonía celular, servicio de datos y televisión abierta y restringida.

2.3. Promover el desarrollo a través de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

Sentarán las bases para que México, se convierta en una economía del conocimiento, bajo los siguientes objetivos:

2.4. Desarrollo Sustentable.

2.5. Realizar una reforma energética que sea motor de inversión y desarrollo. Impulsar una reforma.

2.6. Transformar la minería en una industria eficiente y socialmente responsable.

2.7. Transformar la banca y el crédito en palanca de desarrollo de hogares y empresas.

2.8. Transformar el campo en una actividad más productiva.

2.9. Aplicar una estrategia Nacional para el Desarrollo del Sur – Sureste.

- *Acciones de la Estrategia Nacional para el Desarrollo del Sur-Sureste.*

2.10. Deuda de los Estados.

Expedir una nueva Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública para las entidades federativas y municipios para controlar el exceso de endeudamiento de las entidades federativas y los municipios regulando el acceso a la fuente de pago y a las garantías de la Federación para el endeudamiento subnacional. (Compromiso 68)

2.11. Realizar una reforma hacendaria eficiente y equitativa que sea palanca de desarrollo.

La realización de los objetivos establecidos como compromisos de ampliación de derechos sociales, así

“Promover mayores y mejores facultades tributarias para las entidades federativas y municipios, como la ampliación de las atribuciones de control y cobro”

como las inversiones para detonar el crecimiento y mejorar la seguridad y la justicia requieren de fortalecer la capacidad recaudatoria del Estado. Para lograrlo se requieren los siguientes aspectos:

- **Eficiencia Recaudatoria.** Mejorar y simplificar el cobro de los impuestos. Asimismo, se incrementará la base de contribuyentes y se combatirá la elusión y la evasión fiscal. (Compromiso 69)
- **Fortalecimiento al Federalismo.** Promover mayores y mejores facultades tributarias para las entidades federativas y municipios, como la ampliación de las atribuciones de control y cobro. En especial se fortalecerá el cobro del impuesto predial por parte de las autoridades competentes, asimismo se revisará la Ley de Coordinación Fiscal para construir una relación más equitativa entre la Federación y las entidades federativas. (Compromiso 70).
- **Eficiencia del Gasto Público y Transparencia.** Eliminar duplicidades de funciones, se compactarán áreas y dependencias de gobierno, y se revisará permanen-

temente el gasto del sector público para mejorar su eficiencia y alcanzar mejores indicadores de desempeño. (Compromiso 71)

- **Fortalecer la capacidad financiera del Estado.** Eliminarán los privilegios fiscales, en particular, el régimen de consolidación fiscal. Se buscará reducir el sector informal de la economía. Se revisará el diseño y la ejecución de los impuestos directos e indirectos. (Compromiso 72)
- **Revisión integral a la política de subsidios y a los regímenes especiales, para establecer un sistema eficaz, transparente y progresivo.** (Compromiso 73)

EJE 3. ACUERDOS PARA LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA.

Recuperar la paz y la libertad disminuyendo la violencia, para cumplir con estos objetivos se implementarán las siguientes acciones:

- 3.1 **Implantar un Plan Nacional de Prevención y Participación Comunitaria.**
- 3.2 **Reformar los cuerpos de policías.**



3.3 Implantar en todo el país el nuevo sistema de justicia penal, acusatorio y oral.

3.4 Implantar en todo el país un Código Penal y un Código de Procedimientos Penales Únicos.

3.5 Reforma a la Ley de Amparo.

3.6 Reforma integral del sistema penitenciario.

Invertir los recursos necesarios para la construcción de los centros de readaptación social e impulsar un nuevo sistema de cumplimiento de penas de servicios comunitarios. (Compromiso 81)

EJE 4. ACUERDOS PARA LA TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN

4.1 Instrumentar la Reforma para la Rendición de Cuentas Contables.

4.2. Reforma para ampliar facultades del IFAI.

4.3. Sistema Nacional contra la Corrupción.

EJE 5. ACUERDOS PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.

5.1. Gobiernos de Coalición.

5.2. Toma de protesta del Presidente el 15 de septiembre.

5.3. Partidos Políticos y Elecciones.

- Ley General de Partidos.
- Reforma Electoral.

5.4. Reforma del Distrito Federal.

5.5. Revisión global de los fueros.

5.6. Leyes reglamentarias de la reforma política.

Aprobar las siguientes leyes: Ley reglamentaria de candidaturas independientes; Ley reglamentaria de iniciativa ciudadana; Ley reglamentaria de iniciativa preferente; y Ley reglamentaria de la consulta popular.

5.7. Revisar la reelección de legisladores.

5.8. Medios de Comunicación.



Conceptos de Ingresos de la Federación para el 2013

Carlos García Lepe

La Iniciativa de Ley de Ingresos, es el instrumento jurídico a través del cual el Ejecutivo Federal propone la aprobación de los ingresos fiscales con los cuales se financiará el gasto público federal del ejercicio de que se trate, y por tanto, constituye uno de los instrumentos principales del paquete fiscal. Por su importancia se presenta un resumen de los principales conceptos que contiene la Ley de Ingresos de la Federación aprobados para el 2013, destacando aquellos puntos que revisten mayor importancia desde la perspectiva de las haciendas publicas del país.

24

MIGUEL MESSMACHER LINARTAS

Subsecretario de Ingresos de la SHCP



INTRODUCCIÓN

En atención a lo señalado por el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el paquete fiscal se debe presentar al Congreso de la Unión a más tardar el 8 de septiembre de cada ejercicio fiscal. No obstante lo anterior, cada 6 años cuando corresponda la transmisión del Poder Ejecutivo Federal, el paquete se podrá presentar entre el 1º y el 15 de diciembre, ello a efecto de otorgar un plazo mínimo indispensable al nuevo Ejecutivo Federal para la integración de dicho documento. Con base en este precepto constitucional, el pasado 7 de diciembre el Presidente de la República presentó ante el Poder Legislativo su propuesta de paquete económico para el ejercicio 2013.

DICTAMEN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y SENADORES

La iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación se presentó ante la Cámara de Diputados y esta la votó en términos

favorables el 12 de diciembre realizándose algunos ajustes. Por su parte, la Cámara de Senadores recibió la minuta de su colegisladora y la votó favorable el 13 de diciembre del año en curso.

Es importante señalar que en la Ley de Ingresos de la Federación no se contemplan nuevos impuestos ni reformas relevantes al marco fiscal vigente, no obstante que se ha señalado que la instrumentación de una política pública que atienda las necesidades urgentes del país, implicará necesariamente para el futuro inmediato una reforma hacendaria que dote de mayores recursos al Estado.

EXPECTATIVAS MACROECONÓMICAS

Ambas Cámaras encontraron coincidencias con las consideraciones económicas expresada por el Ejecutivo Federal en su iniciativa en los siguientes aspectos:

- ✓ Crecimiento económico en 3.5% para 2013

“La iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal estima obtener un total de 3 billones, 956 mil 361.6 millones de pesos (mdp) por concepto de ingresos presupuestarios”

- ✓ Déficit público de 0.0% del PIB
- ✓ Tipo de cambio del peso respecto al dólar de Estados Unidos de América de 12.9 pesos por dólar
- ✓ Plataforma de producción de petróleo crudo de 2.55 millones de barriles diarios.

PRECIO DE BARRIL DE PETRÓLEO

La Cámara de Diputados reestimó el precio ponderado acumulado del barril del petróleo, el cual pasó de 84.9 que había considerado el Ejecutivo Federal a 86.00 dólares de Estados Unidos de América por barril, lo cual elevó la estimación global de ingresos de la Ley.

EFICIENCIA RECAUDATORIA

Otro de los cambios considerados por el Poder Legislativo de la Unión

consistió en realizar una reestimación de los ingresos tributarios a partir de una consideración de mejora de la eficiencia recaudatoria del Servicio de Administración Tributaria, estimando por dicho concepto ingresos adicionales por 13 mil 114 millones de pesos.

Con base en las modificaciones anteriores, se aprobó la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal del 2013.

PROYECTO DE INGRESOS APROBADOS PARA 2013

Para el ejercicio fiscal de 2013, la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal estima obtener un total de 3 billones, 956 mil 361.6 millones de pesos (mdp) por concepto de ingresos presupuestarios, conforme al siguiente desglose:

Total Ingresos Presupuestarios (mdp) (1+2+3)	(1) Ingresos del Gobierno Federal (mdp)	(2) Ingresos de Organismos y Empresas (mdp)	(3) Ingresos Derivados de Financiamientos (mdp)
3 billones, 956 mil 361.6	2 billones, 498 mil 646.5	1 billón, 102 mil 425.5	355 mil, 289.6

RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE

Conforme con las reestimaciones consideradas por el Poder Legislativo la Recaudación Federal Participable para 2013 se ubicará en 2 billones 123 mil 632.6 millones de pesos.

PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES 2013

En la exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Ingresos se realiza una valoración de los conceptos que integrarán el presupuesto de gastos fiscales para el ejercicio 2013, entre los que se mencionan los siguientes:

Tasa Cero en el IVA (mdp)	IEPS Negativo por la Enajenación de Gasolinas y Diesel (mdp)	Ingresos Exentos del ISR por Salarios (mdp)	Bienes y Servicios Exentos En El IVA (mdp)	Costo Fiscal por el Subsidio para el Empleo en Materia del ISR (mdp)
189,280 mdp (1.1459 por ciento del PIB)	44,000 mdp (0.2664 por ciento del PIB)	78,696 mdp (0.4764 por ciento del PIB)	47,538 mdp (0.2878 por ciento del PIB)	31,789 mdp (0.1925 por ciento del PIB)

Respecto del presupuesto de gastos fiscales, se debe señalar que en la iniciativa se precisa que las estimaciones del costo de los tratamientos diferenciales sólo tienen por objeto aproximar la dimensión de la pérdida fiscal derivada de los citados tratamientos, por lo que no debe considerarse como potencial recaudatorio, ya que conforme al método de pérdida de ingresos utilizado, las estimaciones se realizan en forma independiente sin considerar el efecto que tendría la eliminación de un tratamiento en la pérdida recaudatoria de otro. Se señala también que la eliminación simultánea de varios o de todos los tratamientos diferenciales, no implicaría una ganancia recaudatoria similar a la suma de las estimaciones individuales de dichos tratamientos. De igual manera, no se consideran las repercusiones en el resto de la economía ni cambios en la conducta de los contribuyentes, debido a que son estimaciones de equilibrio parcial.

ENDEUDAMIENTO PÚBLICO 2013

En el tema del crédito público, el Ejecutivo Federal señaló que la política de crédito público para 2013 estará orientada a cubrir las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal manteniendo un balance entre costo y riesgo adecuado para las finanzas públicas y una mezcla de financiamiento interno y externo que permita, por una parte, aprovechar las condiciones de liquidez en los mercados internacionales y preservar la diversidad de acceso al crédito y, por otra parte, continuar desarrollando el mercado local de deuda en sus distintos segmentos.

Bajo esta reflexión, el Congreso de la Unión aprobó los montos de endeudamiento público conforme a lo siguiente:

a) Endeudamiento Público Federal

En el artículo 1° inciso C) de la Ley de Ingresos para 2013 se autorizan ingresos derivados de financiamientos neto interno hasta por 415, mil mi-



TIRSO AGUSTÍN R. DE LA GALA GÓMEZ

**Secretario de Finanzas del Estado de Campeche
y Coordinador de la Comisión Permanente
de Funcionarios Fiscales**

llones de pesos y de endeudamiento externo hasta por 7 mil millones de dólares.

b) Endeudamiento Público del Distrito Federal

En el Artículo 3º de la Ley se autoriza para el Distrito Federal un endeudamiento neto de 5 mil millones de pesos.

c) Disposiciones Relacionadas con el Endeudamiento Público Estatal y Municipal

Al igual que en 2012 y con el propósito de seguir apoyando a las entidades federativas y municipios para el cumplimiento de sus compromisos financieros, se aprobó mantener para el siguiente año las disposiciones siguientes:

- Que los recursos que durante el ejercicio fiscal de 2013 se destinen al FEIEF en términos de las dispo-

siciones aplicables, se puedan utilizar para cubrir las obligaciones derivadas de los esquemas que, a fin de mitigar la disminución en participaciones federales del ejercicio fiscal de 2009, se hayan instrumentado para potenciar los recursos que, con cargo a dicho fondo, hayan recibido las entidades federativas.

- Que hasta el 25% por ciento de las aportaciones que con cargo al FORTAMUN y FAFEF correspondan a los Municipios y Entidades Federativas, respectivamente, puedan servir como fuente de pago o compensación de las obligaciones que contraigan con el Gobierno Federal, siempre que exista acuerdo entre las partes y sin que sea necesario obtener la autorización de la legislatura local ni la inscripción

“Se mantiene para 2013 el tratamiento de sanción al 50% para contribuyentes a los que se les impongan multas por infracciones derivadas del incumplimiento de obligaciones fiscales federales distintas a las obligaciones de pago”

ante la SHCP en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.

RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX

Por lo que se refiere al régimen fiscal de Pemex, prácticamente, este se autoriza en los mismos términos que en 2012 y solo se ajustan las cifras referidas a los enteros por impuestos que en calidad de anticipos deberá entregar PEMEX a la hacienda pública federal.

PLATAFORMA DE EXTRACCIÓN Y EXPORTACIÓN DE PETRÓLEO

Se autoriza que la plataforma de extracción y de exportación de petróleo crudo durante 2013 sea por una estimación máxima de 2.67 y 1.34 millones de barriles diarios en promedio, respectivamente, a diferencia del año 2012 donde las cifras son de 2.62 y 1.22 millones de barriles diarios en promedio, respectivamente.

RECARGOS POR PRORROGA

Se mantiene sin cambios para 2013 la tasa de recargos en materia fiscal, quedando en .75% mensual.

SANCIÓN AL 50% Y 60% POR CORRECCIÓN FISCAL

Se mantiene para 2013 el tratamiento de sanción al 50% para contribuyentes a los que se les impongan multas por infracciones derivadas del incumplimiento de obligaciones fiscales federales distintas a las obligaciones de pago, entre otras, las relacionadas con el RFC, con la presentación de declaraciones, solicitudes o avisos y con la obligación de llevar contabilidad, así como aquéllos a los que se les impongan multas por no efectuar los pagos provisionales de una contribución, si llevan a cabo dicho pago después de que las autoridades fiscales inicien el ejercicio de sus facultades de comprobación y hasta antes de que se

le levante el acta final de la visita domiciliaria o se notifique el oficio de observaciones y siempre y cuando, además de dicha multa, se paguen las contribuciones omitidas y sus accesorios, cuando sea procedente.

Si el pago se realiza después de que se levante el acta final de la visita domiciliaria o se notifique el oficio de observaciones, pero antes de que se notifique la resolución que determine el monto de las contribuciones omitidas, los contribuyentes pagarán el 60% de la multa que les corresponda

MEDIDAS TRIBUTARIAS

En la Ley de Ingresos 2013 se proponen algunos ajustes que implican efectos tributarios solo para dicho año y para algunos impuestos en particular, en los términos siguientes:

a) Impuesto Sobre la Renta

- ✓ Se mantiene la tasa del 30% para las personas morales y la tarifa con tasa máxima del 30% para las personas físicas. Cabe recordar que de acuerdo con las Disposición de Vigencia Anual del 2010, la tasa se disminuiría al 29% para el año 2013 y al 28% para 2014 y años subsecuentes.
- ✓ Se prevé que continúe el régimen de intereses de las personas físicas en los mismos términos que en 2012, y que el nuevo tratamiento previsto para entrar en el año 2013, se posponga para iniciar su vigencia a partir del año 2014.
- ✓ Se autoriza que la tasa de retención de intereses continúe siendo del 4.9%.

b) Impuesto Empresarial a Tasa Única

- ✓ Dado que es un impuesto de control respecto al ISR, continúa la obligación de presentar la declaración informativa anual.
- ✓ Se continúa con la prohibición de acreditar el crédito de IETU anual contra el ISR.

c) Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios

- ✓ Se dejan sin efecto las Disposiciones Transitorias que entrarían en vigor en 2013, a efecto de disminuir las tasas de IEPS de bebidas alcohólicas y cervezas, con lo cual quedan sin cambio las tasas vigentes en 53% y 26.5%, respectivamente.

d) Impuesto Sobre Automóviles Nuevos

- ✓ Se continúa con la exención para aquellas personas físicas o morales que enajenen al público en general o que importen definitivamente, en términos de la legislación aduanera, automóviles eléctricos o híbridos.

e) Estímulos Fiscales

- ✓ Prácticamente se mantiene sin cambios respecto a 2012 la política en materia de estímulos fiscales, quedando los beneficios en los mismos términos que han estado vigentes en los últimos años.

DEROGACIÓN DE DISPOSICIONES QUE OTORGAN EXENCIONES

- ✓ Se prorroga la disposición a través de la cual se derogan aquellas

disposiciones que contengan exenciones totales o parciales en materia de ingresos o contribuciones federales distintas de las establecidas en las propias leyes fiscales.

EXENCIONES DE CONTRIBUCIONES LOCALES

- ✓ Como ha sucedido en los últimos años, se dejan sin efecto las exenciones relativas a los gravámenes a bienes inmuebles previstas en las leyes federales a favor de organismos descentralizados sobre contribuciones locales, salvo en lo que se refiere a bienes propiedad de dichos organismos que se consideren del dominio público de la Federación.

NORMAS EN MATERIA DE INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA, EVALUACIÓN DE LA EFICIENCIA RECAUDATORIA, FISCALIZACIÓN Y ENDEUDAMIENTO

- ✓ Al igual que en los últimos años, se propone continuidad en las políticas públicas en materia de información y transparencia, a efecto de generar la información necesaria que dé cuenta con oportunidad y suficiencia en temas como el presupuesto de gastos fiscales, los requerimientos financieros del sector público, la información tributaria, la evolución de la recaudación, etc.

CONDONACIÓN DE CRÉDITOS FISCALES ANTERIORES A 2007

A través del Artículo TERCERO de Disposiciones Transitorias de la

Ley de Ingresos, se autoriza un procedimiento para la condonación total o parcial de créditos fiscales consistentes en:

- a) Contribuciones federales, incluyendo actualizaciones y accesorios, cuya administración corresponda al Servicio de Administración Tributaria;
- b) Cuotas compensatorias, incluyendo actualizaciones y accesorios; y
- c) Multas por incumplimiento de las obligaciones fiscales federales distintas de las obligaciones de pago

¿QUIÉN CONDONARÁ LOS CRÉDITOS?

Conforme a las reglas que la propia ley determina, la condonación la realizará el SAT o las entidades federativas cuando los créditos sean administrados por estas en los términos de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal.

REGLAS DE CONDONACIÓN DE ADEUDOS FISCALES.

Además de las propias bases y términos que contiene la Ley de Ingresos, se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la emisión de Reglas de Carácter General, a las cuales se habrán de sujetar tanto el SAT como las entidades Federativas en la resolución de las solicitudes que presenten los contribuyentes.

Carlos García Lepe, es Abogado por la Universidad de Guadalajara, y actualmente se desempeña como Director General Adjunto de Hacienda Estatal y Coordinación Hacendaria en el INDETEC. cgarcial@indetec.gob.mx



Orientación de la Política Económica en el 2013

Luis H. Velázquez Beltrán
V. Moacyr Pérez Delgado

JESÚS CONDE MEJÍA

Secretario de Finanzas del Estado de San Luis Potosí y representante del Grupo Zonal 5 de la CFFF

**INTRODUCCIÓN**

La economía mexicana, en los últimos tiempos, ha evolucionado de forma sólida de manera que ha permitido estabilidad en las principales variables macroeconómicas. De igual forma, el manejo responsable de las finanzas públicas ha permitido enfrentar la crisis económica más fuerte de la historia reciente de nuestro país con gran responsabilidad.

Sin embargo, es importante impulsar reformas de gran calado que permitan a la economía mexicana transitar al crecimiento anhelado. Es así como dentro del paquete económico 2013, los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), reconocen la solidez de la economía mexicana y hacen énfasis en tópicos trascendentales que de concretarse permitirán a México caminar por la senda del desarrollo.

En los CGPE se considera relevante al aumento de la productividad

de la economía que, en términos reales, se transforma en mayores niveles de crecimiento de los ingresos familiares.

COMPORTAMIENTO DE LAS VARIABLES MÁS RELEVANTES

La economía mexicana se considera estrechamente ligada al comportamiento de la de los Estados Unidos, por ello es necesario un análisis de lo que se espera para ésta en los próximos años. De acuerdo con lo estipulado por los CGPE, se espera una expansión de su demanda interna; en primera instancia se espera que el consumo privado registre una aceleración gradual conforme se reduzca el nivel de deuda de los hogares, así mismo se espera que la inversión privada tenga una expansión significativa.

Por el lado de las finanzas públicas, ésta se sujetaran a un proceso de

“se estima que durante el periodo 2014-2018 el PIB de México tenga un crecimiento promedio anual de 4.0 por ciento”

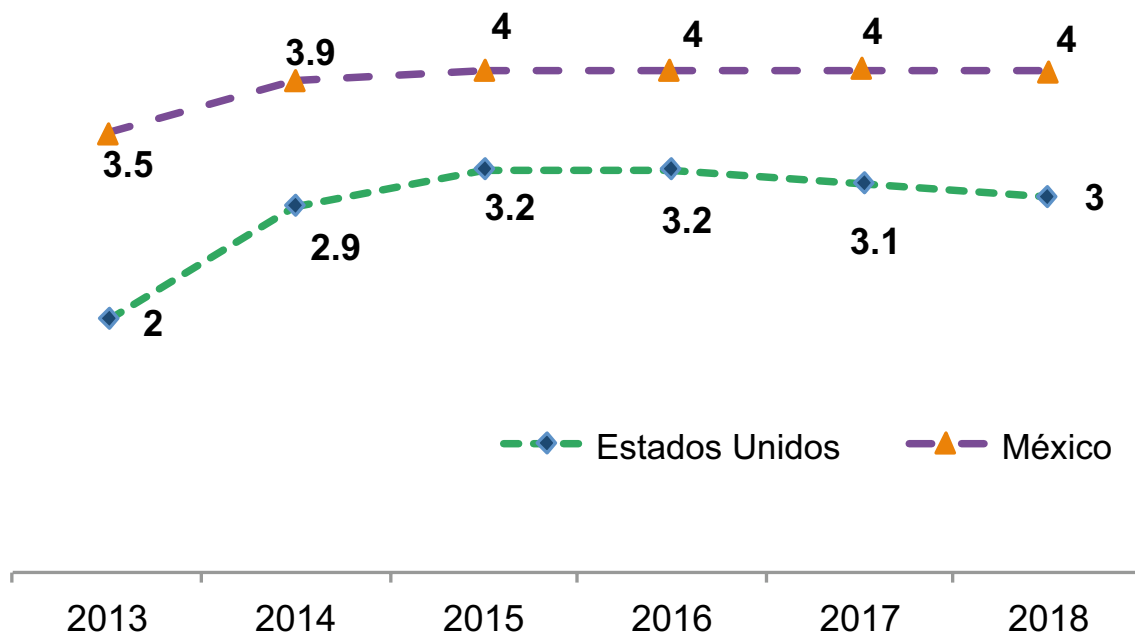
ajuste fiscal continuo dada la necesidad de que el déficit regrese a niveles consistentes con tendencia al descenso en relación a la deuda pública respecto del PIB.

Por último, se espera que el déficit en cuenta corriente de la balanza de

pagos registre un incremento moderado como porcentaje del PIB, de acuerdo a datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos de los EUA pasaría de 2.9 por ciento en 2013 a 3.5 por ciento a 2017.

Gráfico 1

Tasa de variación anual real del PIB México y Estados Unidos



En lo que respecta al crecimiento de la economía Mexicana, se estima que durante el periodo 2014-2018 el PIB de México tenga un crecimiento promedio anual de 4.0 por ciento, esperando que para el 2013 se crezca en 3.5 por ciento, en la medida que las reformas estructurales se aprueben, se podrán materializar los incrementos en el PIB, y no obstante que los factores externos como el comportamiento de la economía europea en la que se vislumbra continuarán los desequilibrios, y el comportamiento de los Estados Unidos no sean favorables, la economía doméstica podrá generar mayores niveles de crecimiento del producto interno.

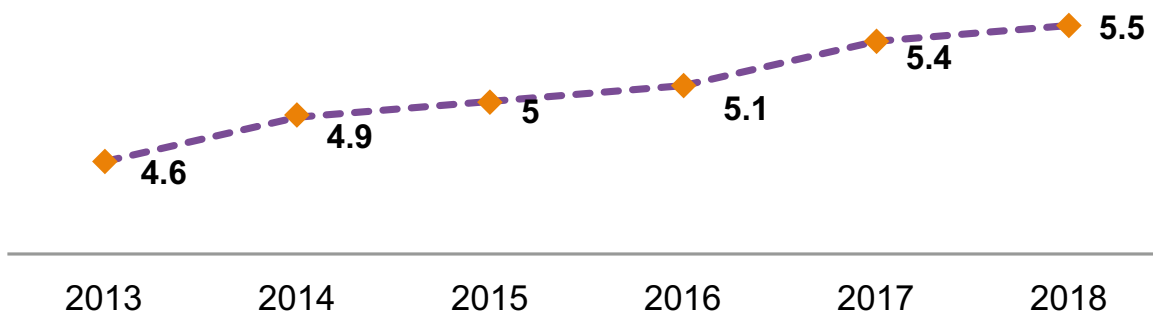
Como se puede observar en el gráfico 1, el comparativo del crecimiento del Producto Interno Bruto se estima que México crezca por encima de la economía norteamericana.

En lo que respecta a la inflación estimada para México, durante el periodo 2014-2018 se espera un 3.0 por ciento, de acuerdo con la meta establecida por el Banco de México, con un intervalo de variabilidad de más/menos un punto porcentual, lo que comparado con el promedio del sexenio anterior el crecimiento de los precios será poco más de un punto porcentual menor, observando que la tasa de Cetes a 28 días se ubique en 5.2 por ciento.

La estimación de la tasa de interés promedio para el periodo de los siguientes seis años estima que, para el 2013, se ubicara en 4.6 por ciento y tendrá a lo largo del periodo de gobierno actual un ligero desplazamiento de menos de un punto porcentual al alza para ubicarse al final del 2018 en 5.5.

Gráfico 2

Tasa de interés nominal promedio estimada 2013-2014



Fuente: SHCP

ALFREDO ROMÁN GONZÁLEZ FERNÁNDEZ

Secretario de Finanzas del Estado de Tamaulipas y representante del Grupo Zonal 3 de la CPFF

PAQUETE ECONÓMICO

El gobierno federal plantea un equilibrio presupuestario en la propuesta de paquete económico 2013, la cual no propone reformas sustantivas a la legislación, normatividad y procedimientos que componen el marco fiscal vigente y el ejercicio del gasto, así como las relaciones entre el Gobierno Federal y las entidades federativas, si no que muestra continuidad a pesar del deterioro del entorno económico internacional mostrado en el presente 2012, esto gracias al manejo responsable que se ha tenido de las finanzas públicas.

Durante el primer semestre del 2012 se han mostrado indicadores que reflejan la consolidación de la economía mexicana, mismos que apuntalan la recuperación de ésta, como es el valor real de la oferta agregada que tuvo un crecimiento anual de 4.6%, la demanda agregada se expandió a una



tasa anual de 3.6%, la formación bruta de capital fijo registró un incremento anual de 7.5%, el valor real de las exportaciones de bienes y servicios tuvo una expansión anual de 5.8%, dichos indicadores que dan cuenta de que el ritmo de la actividad económica se realizó de forma balanceada.

En relación al mercado laboral los aumentos en la productividad de la economía mexicana han evolucionado de forma favorable lo cual se ha reflejado en la disminución de la tasa de desocupación, la cual se ubicó en 4.97 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA) en el periodo enero-septiembre 2012 con una incidencia directa en la creación de empleos formales.

Es importante destacar que la generación de empleos formales se ha registrado en todos los sectores de la economía principalmente el sector secundario, el de los servicios y el agropecuario.

“El gobierno federal plantea un equilibrio presupuestario en la propuesta de paquete económico 2013, la cual no propone reformas sustantivas a la legislación, normatividad y procedimientos que componen el marco fiscal vigente y el ejercicio del gasto”

Cabe destacar que en la medida en que las proyecciones de aumento en la productividad se cumplan para los siguientes años, se espera que la tasa de desocupación disminuya, de igual forma se espera que derivado de las modificaciones a la ley laboral por la actual legislatura, se tenga una evolución ascendente en la ocupación.

Los precios del petróleo de la mezcla mexicana de exportación han tenido una alta volatilidad a lo largo del 2012, año en que se observó durante los primeros meses una tendencia al alza debido a los conflictos suscitados en el Medio Oriente, no obstante los siguientes meses se ha observado una disminución considerable en el precio del crudo.

Sin embargo, para el 2013 se espera que la mezcla mexicana se ubique en un precio de 84.9 dólares por barril y se estima que el comportamiento del precio del crudo disminuya ligeramente por debajo del precio estimado para este año.

Se contempla que para el año próximo la demanda externa del país siga expandiéndose a pesar del pronóstico de desaceleración de la producción

industrial de los Estados Unidos, de igual forma, se espera que la demanda interna continúe con un dinamismo favorable reflejado en un crecimiento en el consumo y la inversión.

PERSPECTIVAS DE FINANZAS PÚBLICAS EN 2013

Tomando como base la estrategia multianual planteada en los CGPE, para los ejercicios fiscales de 2010 a 2012, en la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2013 se propone un equilibrio presupuestario sin considerar la inversión de Pemex. Ya que se considera que, al regresar al equilibrio presupuestario, se garantiza una evolución ordenada de la deuda pública y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

INGRESOS PÚBLICOS

Los ingresos presupuestarios para 2013 se estima sumen 3,576.0 miles de millones de pesos (mmp), monto superior en 149.8 mmp al aprobado en la Ley de Ingresos de la Federación para 2012, lo que implica un crecimiento de 4.4 por ciento en términos reales.

Cuadro 1

Ingresos presupuestarios, 2012-2013 (Miles de millones de pesos de 2013)							
	2012		2013	Diferencias de 2013 vs. 2012			
	LIF	Estimado		Absolutas		Relativas (%)	
				LIF	Est.	LIF	Est.
Total	3426.2	3516.6	3576	149.8	59.4	4.4	1.7
Petroleros	2113.4	1218.3	1238.1	24.7	19.8	2	1.6
No Petroleros	2212.8	2298.3	2337.9	125.2	39.7	5.7	1.7
Tributarios	1544.3	1565.6	1621.2	76.9	55.6	5	3.6
No Tributarios*	81	145.2	92.8	11.8	-52.5	14.5	-36.1
Entidades de control directas no petroleras*	587.5	587.5	624	36.5	36.5	6.2	6.2

*Para fines de comparación, en 2012 no considera los ingresos propios excedentes de dependencias y entidades.

Cabe señalar que en los CGPE se espera que los ingresos no tributarios aumenten 14.5 por ciento reales respecto al monto aprobado para 2012.

Los ingresos tributarios no petroleros se estima incrementen en 5.0%, debido principalmente a i) una mayor

actividad económica y ii) la preservación de la estructura fiscal vigente en 2012, esperando una mayor recaudación prevista en el sistema renta (ISR-IETU-IDE), el IVA y el IEPS de 4.3, 3.5 y 3.3 por ciento, respectivamente con relación a lo aprobado para 2012.

Cuadro 2

Ingresos tributarios no petroleros, 2012-2013 (Miles de millones de pesos de 2013)							
	2012		2013	Diferencias de 2013 vs. 2012			
	LIF	Estimado		Absolutas		Relativas (%)	
				LIF	Est.	LIF	Est.
Total	1544.3	1565.6	1621.2	76.9	55.6	5	3.6
ISR	830.8	828.6	864.6	33.6	35.7	4	4.3
IVA	575.7	597.1	617.9	42.2	20.8	7.3	3.5
IEPS	74.7	75	77.5	2.7	2.5	3.7	3.3
Importación	28.2	30.3	28.1	-0.1	-2.3	-0.5	-7.5
Automóviles nuevos	5.3	5.9	6.1	0.8	0.2	15.5	3.5
Accesorios	28.4	26.3	27.3	-1.2	0.9	-4.1	3.5
Otros*	1.2	2.3	0	-1.1	-2.3	-96.1	-98

*Incluye ingresos por impuestos a la exportación y por la tenencia federal. La tenencia federal se derogó en 2012; sin embargo, se presupuestaron ingresos para ese año que correspondían al pago de diciembre de 2011. Para 2013 no se consideran ingresos por este rubro.



JESÚS JUAN OCHOA GALINDO

Secretario de Finanzas del Estado de Coahuila,
representante del Grupo Zonal 2 de la CPPF

GASTO PÚBLICO

En materia de gasto se contempla se incremente en 2.5% real con relación a lo aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2012, ubicándolo en 3,902.3 mmp de gasto

neto total pagado, incluyendo la inversión de Pemex, derivado de de mayores ingresos presupuestarios por 149.8 mmp y la eliminación del déficit por 70.0 mmp para tener un equilibrio presupuestario.

Cuadro 3

Gasto neto total del sector público, 2012-2013
(Miles de millones de pesos de 2013)

	2012	2013	Diferencias	
	PEF		Absolutas	%
Total con inversión de PEMEX	3808	3902.3	94.3	2.5
Total sin inversión de PEMEX	3496.2	3576	79.8	2.3
Programable pagado	2941.3	2995.1	53.8	1.8
Programable pagado sin inversión de PEMEX	2629.5	2668.8	39.3	1.5
Diferimiento de pagos	-29	-29	0	0
Devengado	2970.2	3024.1	53.8	1.8
Devengado sin inversión de Pemex	2658.4	2697.8	39.3	1.5
No programable	866.7	907.2	40.5	4.7
Costo financiero	329.2	350.4	21.1	6.4
Participaciones	522.6	533.6	11.1	2.1
Adefas	14.9	23.2	8.3	55.6

Se espera que para 2013 el gasto federalizado se ubicará en 1,221.3 mmp y será superior en 17.5 mmp (1.5 por ciento) con respecto a lo aprobado en

2012, las Participaciones y las Aportaciones se estima superiores en 2.1% y 2.4% respectivamente ambos en relación al 2012.

Cuadro 3

Transferencias Federales a las Entidades Federativas, 2012-2013
(Miles de millones de pesos de 2013)

	2012		2013	Diferencias de 2013 vs. 2012			
	PPEF	PEF		Absolutas		Relativas (%)	
				PPEF	PEF	PPEF	PEF
Total	1,168.20	1,203.80	1,221.30	53.1	17.5	4.5	1.5
Participaciones	521.3	522.6	533.6	12.4	11.1	2.4	2.1
Aportaciones	542.4	543.5	556.7	14.2	13.2	2.6	2.4
Otros conceptos	104.5	137.8	131	26.5	-6.7	25.3	-4.9

Para el ejercicio fiscal 2013, el gasto corriente representará el 77.2% del gasto programable, mientras que el 22.8% corresponderá a gasto de capital.

Cuadro 3

Gasto programable del sector público, 2012-2013
(Miles de millones de pesos de 2013)

	2012		2013	Diferencias de 2013 vs. 2012			
	PPEF	PEF		Absolutas		Relativas (%)	
				PPEF	PEF	PPEF	PEF
Total	2,898.4	2,970.2	3,024.10	125.6	53.8	4.3	1.8
Gasto corriente	2,251.1	2,274.0	2,334.20	83.1	60.2	3.7	2.6
Servicios Personales	943.7	943.4	963.7	20	20.3	2.1	2.2
Pensiones	411.3	409.9	441.2	29.9	31.3	7.3	7.6
Subsidios	363.3	384.6	393.1	29.8	8.5	8.2	2.2
Otros de operación	532.8	536.2	536.2	3.5	0.0	0.6	0.0
Gasto de Capital	647.4	696.2	689.9	42.5	-6.3	6.6	-0.9

Conclusiones

La estabilidad de las principales variables macroeconómicas en combinación con la fortaleza de las finanzas públicas permiten estimar un panorama económico favorable bajo

la premisa de la aprobación de reformas estructurales, sin embargo los choques externos de las economías Norteamericanas y Europea pudieran permear la inercia de la economía doméstica.



JOSÉ ALEJANDRO DÍAZ LOZANO

Encargado de la Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes y representante del Grupo Zonal 4 de la CPFF

Para 2013, el uso más eficiente de los recursos permitirá, en materia de educación, atender los programas para establecer escuelas de tiempo completo, dignificar escuelas, proveer de computadoras portátiles a alumnos de quinto y sexto de primaria y otorgar becas a estudiantes de educación media y superior.

En materia de seguridad social se implementarán programas que beneficiarán a la población más vulnerable, como son los que proporcionarán pensión a mayores de 65 años, seguro de desempleo y seguro de vida para madres trabajadoras.

En materia de seguridad, se fortalecerán los programas de prevención. Destaca asimismo, el impulso que se dará a los programas de igualdad de género, a la ciencia y tecnología, así

como a la inversión en infraestructura.

El Proyecto de PEF para 2013 prevé una asignación de 1,758.3 mmp para las funciones de desarrollo social, nivel superior en 2.3 por ciento en términos reales al aprobado en 2012.

El presupuesto previsto para las funciones de desarrollo económico en 2013 es de 972.2 mmp. Conforme a la propuesta, el gasto asignado a estas funciones se incrementará 1.7 por ciento respecto a lo aprobado para 2012.

Los recursos para las funciones de Ciencia, Tecnología e Innovación y de Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en general aumentarán 7.3 y 5.2 por ciento, respectivamente

El paquete económico 2013 enviado a la Cámara de diputados vislumbra un mensaje de responsabilidad en

“La estabilidad de las principales variables macroeconómicas en combinación con la fortaleza de las finanzas públicas permiten estimar un panorama económico favorable”

las finanzas con un anclaje en el déficit fiscal lo cual genera una señal favorable para las inversiones externas.

De esta forma el compromiso del Presidente Enrique Peña Nieto de un

manejo adecuado de la economía en combinación con el compromiso del poder legislativo para sacar adelante las reformas de gran calado dan la certeza de avances para nuestro país.

Anexo 1

Marco macroeconómico 2012-2013 (estimado)
Información de referencia

PIB -----	3.5%
Inflación -----	3.0%
Tipo de cambio promedio -----	12.9%
Tasa de interés (Cetes 28 días nominal)-----	4.7%
PIB de los Estados Unidos (crecimiento real) -----	2.0%
Inflación promedio de los Estados Unidos -----	2.0%
Tasa de interés libor internacional promedio -----	0.2%
Petróleo (mezcla mexicana) precio promedio dólares por barril -----	84.9%

Fuente: CGPE

Luis Humberto Velázquez Beltrán es economista por la Universidad de Guadalajara; actualmente se desempeña como técnico en la Dirección de Política Fiscal y Prospectiva de INDETEC. hvelazquezb@indetec.gob.mx
V. Moacyr Pérez Delgado...



Variación del PPEF 2013 Respecto del Presupuesto Anterior

José de Jesús Guízar Jiménez

En este artículo se describe a través de cuadros resumen, la principal información contenida en el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013. En ellos se realiza un comparativo respecto a las cifras correspondientes al presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2012 con el fin de mostrar las variaciones existentes en los diferentes rubros de gasto.

43



NUVIA MAGDALENA MAYORGA DELGADO

Presidenta de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados,
Ex Secretaria de Finanzas del Estado de Hidalgo
y Ex Coordinadora de la CPFF

1. ASPECTOS GENERALES

En cumplimiento al mandato constitucional establecido en su artículo 74, el Ejecutivo Federal por conducto del titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hizo entrega en tiempo y forma del Paquete Económico 2013 a la Cámara de Diputados, para su análisis, discusión, en su caso modificación y aprobación, en los términos y plazos que el mismo precepto constitucional establece.

Uno de los documentos sustantivos que conforman dicho Paquete es el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación; en éste se plasman los montos que se planean erogar en cada uno de los sectores de la sociedad y que serán ejercidos por las instancias de gobierno correspondientes.

En el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación se plasman los montos que se planean

erogar en cada uno de los sectores de la sociedad y que serán ejercidos por las instancias de Gobierno correspondientes. Para este ejercicio fiscal, la propuesta económica es del orden de los **3 billones 931 mil 289.5 millones de pesos**, con la cual el ejecutivo federal se propone ejercer el servicio público a través de un “*Gobierno Eficaz y Democrático*”. En este modelo de gobierno se plantean como base los siguientes ejes:

- México en Paz,
- México Incluyente,
- México con Educación de Calidad para Todos,
- México Próspero, y
- México Actor con Responsabilidad Global.

México en Paz.- para este eje se plantea una propuesta económica de *115.6 miles de millones* de pesos para Justicia, Seguridad Nacional, Asuntos de Orden Público y de Seguridad In-

terior. Es sobre este eje que se ajustará la estrategia del gobierno en materia de seguridad pública, el objetivo es alinear todos los programas presupuestarios que incidan en una política de prevención del delito para que se constituya como una prioridad nacional, involucrando en este eje las erogaciones de diversas dependencias de la Administración Pública Federal en acciones para combatir las adicciones, rescatar los espacios públicos y promover proyectos productivos.

México Incluyente.- en este eje se buscará transformar el modelo asistencial de la política social, para convertirla en una política social participativa y proactiva que deberá incorporar a los mexicanos en condición de pobreza a la actividad productiva, y en consecuencia, generar mejores ingresos y mayores oportunidades de desarrollo, para alcanzarlo se prevé una asignación de *un billón 758.3 mil millones de pesos*.

México con Educación de Calidad para Todos.- en este tercer eje, el gobierno federal enfrenta los retos que representan las necesidades educativas del país, para ello, la propuesta de gasto asciende a *587.4 mil millones de pesos*. Se hace notar al interior de este eje la inversión en ciencia y tecnología, con el fin de fomentar un mayor crecimiento de la productividad en la economía mexicana a través del Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación, por un monto de *70.4 mil millones de pesos*.

México Próspero.- el objetivo de este eje es fortalecer e impulsar la in-

versión física presupuestaria en infraestructura, para lo cual se estiman recursos del orden de *669.3 mil millones de pesos* como gasto de inversión, a fin de seguir impulsando la modernización de los puertos y conexiones intermodales, se estima realizar *obras por 1,912.9 millones de pesos*, para impulsar el transporte ferroviario de pasajeros, se prevé destinar recursos de inversión por *dos mil millones de pesos*, y en el área de telecomunicaciones, se propone destinar recursos del orden de *5.5 mil millones de pesos*.

México Actor con Responsabilidad Global.- Este eje busca que nuestro país sea un actor con responsabilidad en el mundo y que sea un factor de estabilidad a través de la construcción de una solidez interna que genera credibilidad y liderazgo internacional.

2. CONFORMACIÓN Y PRINCIPALES VARIACIONES DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2013

• Programático Funcional

Tomando como base las actividades que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se clasifica la distribución de su propuesta de gasto en tres grandes grupos de finalidades: *Gobierno, Desarrollo Social, y Desarrollo Económico*.

Gobierno: Al grupo de funciones de gobierno le asigna **202,490.0 millones de pesos**, lo que representa 6.7 por ciento del total programable y un decremento de -0.4 por ciento en tér-

minos reales con relación a lo aprobado de 2012.

Los recursos propuestos se orientan principalmente a las funciones relacionadas con seguridad nacional, asuntos de orden público y de seguridad interior, y justicia, que en conjunto suman 155,209.3 millones de pesos y significan el 76.7 por ciento del total de las erogaciones estimadas para este grupo.

Desarrollo Social: El gasto en desarrollo social previsto para 2013 asciende a **972,155.3 millones de pesos**, lo que representa el 2.3 por ciento de incremento real respecto al aprobado en 2012, y el 58.1 por ciento del total programable.

Las funciones comprendidas en este grupo, entre otras, se orientan a

la provisión de servicios a la población en materia de educación, protección social, salud, vivienda y servicios a la comunidad, que en conjunto suman 1,709,013.6 millones de pesos y representan 97.2 por ciento del total del gasto orientado al desarrollo social.

Desarrollo Económico: El gasto que se propone en 2013 para este grupo de funciones suma **972,155.3 millones de pesos**, y representa 32.1 por ciento del total. Por su importancia, destacan las previsiones para combustibles y energía; agropecuaria; silvicultura; pesca y caza; transporte; ciencia, tecnología e innovación, que en conjunto alcanzan la cifra de 932,989.27 millones de pesos y concentran el 96.0 por ciento del total destinado a desarrollo económico.

- **Ramos Presupuestales**

Cuadro N° 1

Principales Variaciones del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2013 Respecto al Presupuesto Autorizado 2012

Concepto	PEF 2012	PPEF 2013	Respecto al PEF 2012		
			Diferencia Absoluta	Tasa de Crecimiento Nominal	Tasa de Crecimiento Real a precios de
A: Ramos Autónomos	76,801,668,754	78,529,845,689	1,728,176,935	2.3%	-1.2%
B: Ramos Administrativos	932,139,489,151	953,801,793,044	21,662,303,893	2.3%	-1.1%
C: Ramos Generales	1,746,439,572,676	1,886,091,002,016	139,651,429,340	8.0%	4.3%
D: Entidades Sujetas a Control Presupuestario Directo	1,280,234,217,536	1,379,124,210,319	98,889,992,783	7.7%	4.1%
GASTO NETO TOTAL	3,706,922,200,000	3,931,289,500,000	224,367,300,000	6.1%	2.5%

Fuente: INDETEC con datos del PPEF 2013 y PEF 2012.

“El Ramo 33, alcanza un incremento del 2.89% en términos reales, lo que les permitirá a las entidades federativas contar con 31,286.6 millones de pesos más para la prestación de los servicios que les fueron transferidos por el gobierno federal”

Como se puede apreciar en el Cuadro N° 1, se observa un crecimiento del Gasto Neto Total del 2.5% en términos reales considerando un deflactor implícito del PIB del 3.5%.

Resaltan los decrementos de los ramos autónomos y administrativos, debiéndose en el primer caso al Instituto Federal Electoral, que presenta una variación del -32.4% (4,794.0 millones de pesos menos en su presupuesto), y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que muestra una reducción de 216.5 millones de pesos respecto al autorizado en el 2012; en el segundo caso, la variación se explica en el decremento propuesto en el presupuesto de siete dependencias del ejecutivo federal que en conjunto suman los 17,776.5 millones de pesos menos respecto al ejercicio anterior, tales dependencias son: Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Energía, Función Pública, y Tribunales Agrarios.

Respecto a los Ramos Generales, la variación es del 4.3% real respecto al autorizado en 2012, observándose al interior de este grupo decrementos en ramos fundamentales para las entidades federativas como son los Ramos 23 y 25, que descienden en 2.7% cada uno.

La sección de las entidades sujetas a control presupuestario directo nos deja ver una variación de 2.5% respecto al ejercicio anterior, que se traduce en 224, 367.3 millones de pesos adicionales para la realización de sus acciones, siendo la entidad que muestra el mayor crecimiento el ISSSTE con un 10.2% en términos reales.

- **Gasto Federalizado**

Uno de los Ramos que integran este tipo de gasto es el **Ramo General 23**, que contiene recursos importantes para las entidades federativas, tales como los correspondientes a los fondos metropolitanos, entre otros.



EDGAR ABRAHAM AMADOR ZAMORA

Secretario de Finanzas del Distrito Federal
y representante del Grupo Zonal 6 de la CPFF

Cuadro N° 2
Comparativo del Ramo 23 del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2013 Respecto al Presupuesto Aprobado 2012

	Respecto al PEF 2012				
	PEF 2012	PPEF 2013	Diferencia Absoluta	Tasa de Crecimiento Nominal	Tasa de Crecimiento Real a precios del
Programa Salarial	7,859,459,603	9,074,287,041	1,214,827,438	15.46%	11.55%
Provisiones Económicas	5,687,166,130	5,914,652,775	227,486,645	4.00%	0.48%
Provisiones Salariales y Económicas (Operación)	-	4,014,337,780	4,014,337,780	-	-
Otras Provisiones Económicas	31,385,080,979	22,146,626,344	-9,238,454,635	-29.44%	-31.82%
Gastos Asociados a Ingresos Petroleros	18,391,200,000	22,623,100,000	4,231,900,000	23.01%	18.85%
Total	63,322,906,712	63,773,003,940	450,097,228	0.71%	-2.69%

Fuente: INDETEC con datos del PPEF 2013 y PEF 2012.

En dicho Ramo se observa una caída de -2.7% en términos reales que representa 450.1 millones de pesos menos respecto al 2012. Cabe resaltar que en este año se maneja por separado el concepto de Provisiones Salariales y Económicas (Operación).

Respecto al **Ramo 33**, se puede observar que, en global, se alcanza un incremento del 2.89% en términos reales, lo que les permitirá a las entidades federativas contar con 31,286.6 millones de pesos más para la prestación de los servicios que les fueron transferidos por el gobierno federal.

Cuadro N° 3
Comparativo del Ramo 33 del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2013 Respecto al Presupuesto Aprobado 2012

Fondo	PEF 2012	PPEF 2013	Respecto al PEF 2012		
			Diferencia Absoluta	Tasa de Crecimiento Nominal	Tasa de Crecimiento Real a precios del
FAEB	263,625,161,573	278,503,059,277	14,877,897,704	5.64%	2.07%
FASSA	61,951,394,932	67,871,103,191	5,919,708,259	9.56%	5.85%
FAIS	49,499,260,000	52,932,267,500	3,433,007,500	6.94%	3.32%
Estatal	5,999,310,312	6,415,390,821	416,080,509	6.94%	3.32%
Municipal	43,499,949,688	46,516,876,679	3,016,926,991	6.94%	3.32%
FORTAMUN	50,732,781,559	54,251,339,606	3,518,558,047	6.94%	3.32%
FAM	16,116,959,056	17,234,746,298	1,117,787,242	6.94%	3.32%
Asistencia Social	7,351,029,715	7,885,858,349	534,828,634	7.28%	3.65%
Inf. Educativa	8,765,929,341	9,348,887,949	582,958,608	6.65%	3.04%
FAETA	5,136,680,525	5,375,729,913	239,049,388	4.65%	1.11%
Edu. Tecnológica	3,127,768,160	3,302,372,196	174,604,036	5.58%	2.01%
Edu. de Adultos	2,008,912,365	2,073,357,717	64,445,352	3.21%	-0.28%
FASP	7,373,650,500	7,631,760,775	258,110,275	3.50%	0.00%
FAFEF	27,719,585,600	29,642,069,800	1,922,484,200	6.94%	3.32%
Total	482,155,473,745	513,442,076,360	31,286,602,615	6.49%	2.89%

Fuente: INDETEC con datos del PPEF.

Resaltan los incrementos observados en los fondos FASSA que ascienden a 5.85% en términos reales. En el fondo correspondiente a las tareas para la seguridad pública, FASP, no se presenta incremento en términos reales por lo que la estrategia se estará presentando en los programas sujetos a reglas de operación de las dependencias federales, los fondos ligados a la RFP muestran un incremento real del

3.3% en tanto que los fondos educativos como son el FAEB y el FAETA se incrementan en un 2.07% y 1.11% respectivamente.

Por la importancia que la distribución de estos fondos tiene para las entidades federativas, se adjuntan los cuadros correspondientes a su estimación y el comportamiento que ésta tendría respecto a las cantidades autorizadas en el 2013.

Cuadro N° 4a

Comparativo de la distribución de los recursos del Ramo 33 del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2013 Respecto al Presupuesto Aprobado 2012

Entidad	FAEB			FASSA		
	2012	2013	Tasa de Crecimiento Real	2012	2013	Tasa de Crecimiento Real
Aguascalientes	3,320,125,637	3,478,555,657	1.23%	1,050,714,772	1,178,363,296	8.36%
Baja California	8,088,070,921	8,601,504,946	2.75%	1,377,119,885	1,584,703,274	11.18%
Baja California Sur	2,356,292,087	2,499,382,211	2.49%	658,958,340	760,848,395	11.56%
Campeche	3,111,960,876	3,220,879,507	0.00%	1,037,968,991	1,142,939,833	6.39%
Coahuila	7,490,416,205	7,830,020,838	1.00%	1,212,514,549	1,324,634,740	5.55%
Colima	2,249,452,834	2,328,183,684	0.00%	898,384,359	1,020,381,070	9.74%
Chiapas	13,852,927,916	14,697,822,913	2.51%	2,909,862,005	3,157,293,578	4.83%
Chihuahua	8,257,957,533	8,717,818,196	2.00%	1,620,356,205	1,758,181,915	4.84%
Distrito Federal	-	-	0.00%	3,217,398,380	3,459,968,826	3.90%
Durango	5,751,169,726	6,025,851,926	1.23%	1,389,433,854	1,537,326,164	6.90%
Guanajuato	12,030,922,565	13,019,756,155	4.56%	2,104,668,885	2,296,762,479	5.44%
Guerrero	12,284,434,565	12,714,389,775	0.00%	2,959,915,614	3,160,467,119	3.16%
Hidalgo	8,068,399,803	8,363,799,572	0.16%	2,095,285,477	2,269,445,626	4.65%
Jalisco	14,872,473,618	16,042,786,042	4.22%	3,414,579,047	3,627,612,849	2.65%
México	28,667,071,792	31,249,330,235	5.32%	6,985,951,017	7,569,979,068	4.70%
Michoacán	11,841,003,503	12,319,146,917	0.52%	2,246,920,444	2,427,339,225	4.38%
Morelos	4,681,957,531	4,856,046,147	0.21%	1,097,262,684	1,229,159,011	8.23%
Nayarit	3,768,042,820	3,901,403,701	0.04%	1,023,780,884	1,163,446,546	9.80%
Nuevo León	9,629,835,050	10,328,174,334	3.62%	1,720,881,264	1,991,010,890	11.78%
Oaxaca	13,377,694,984	13,845,914,308	0.00%	2,479,825,087	2,746,082,797	6.99%
Puebla	13,196,002,594	14,214,854,070	4.08%	2,312,135,250	2,594,182,243	8.40%
Querétaro	4,207,843,425	4,451,445,342	2.21%	1,196,682,575	1,342,348,244	8.38%
Quintana Roo	3,438,236,189	3,583,641,621	0.70%	1,061,283,186	1,154,756,426	5.13%
San Luis Potosí	7,774,170,609	8,057,540,603	0.14%	1,362,518,410	1,474,501,265	4.56%
Sinaloa	7,062,264,280	7,441,107,434	1.80%	1,740,849,928	1,939,628,830	7.65%
Sonora	6,678,223,363	7,039,894,385	1.85%	1,628,434,776	1,743,600,411	3.45%
Tabasco	6,020,574,792	6,328,354,729	1.56%	1,740,569,248	1,899,181,159	5.42%
Tamaulipas	8,837,585,537	9,238,017,975	1.00%	2,087,469,498	2,223,566,726	2.92%
Tlaxcala	3,406,424,255	3,584,009,367	1.66%	939,853,123	1,057,000,396	8.66%
Veracruz	19,014,801,039	19,726,707,101	0.24%	3,814,156,133	4,185,221,845	6.02%
Yucatán	4,968,772,862	5,248,874,852	2.06%	1,276,642,961	1,375,377,164	4.09%
Zacatecas	5,320,052,662	5,547,844,734	0.76%	1,289,018,101	1,475,791,781	10.62%
Total	263,625,161,573	278,503,059,277	2.07%	61,951,394,932	67,871,103,191	5.85%

Fuente: INDETEC con datos del PPEF 2013 y PEF 2012.

Cuadro N° 4b
Comparativo de la distribución de los recursos del Ramo 33 del Proyecto de Presupuesto de Egresos
2013 Respecto al Presupuesto Aprobado 2012

Entidad	FAIS			FORTAMUN		
	2012	2013	Tasa de Crecimiento Real	2012	2013	Tasa de Crecimiento Real
Aguascalientes	179,461,639.00	197,362,194.00	6.26%	537,286,793	578,603,595	4.05%
Baja California	219,302,799.00	242,290,044.00	6.75%	1,432,260,453	1,544,111,339	4.16%
Baja California Sur	67,303,628.00	73,160,333.00	5.03%	294,816,551	323,112,481	5.89%
Campeche	510,554,910.00	547,080,392.00	3.53%	370,657,070	397,189,448	3.53%
Coahuila	366,994,420.00	404,992,719.00	6.62%	1,239,293,034	1,328,452,910	3.57%
Colima	77,668,210.00	84,984,343.00	5.72%	293,428,469	314,620,015	3.60%
Chiapas	9,027,903,955.00	9,536,907,736.00	2.07%	2,168,455,872	2,329,568,612	3.80%
Chihuahua	967,875,561.00	1,036,448,733.00	3.46%	1,523,918,206	1,622,564,503	2.87%
Distrito Federal	-	-	0.00%	4,203,477,159	4,495,008,156	3.32%
Durango	722,212,911.00	771,351,234.00	3.19%	731,366,804	779,484,591	2.98%
Guanajuato	1,861,596,579.00	2,011,308,126.00	4.39%	2,469,284,939	2,642,721,635	3.40%
Guerrero	4,398,331,755.00	4,648,611,246.00	2.12%	1,513,576,679	1,609,372,336	2.73%
Hidalgo	1,559,965,184.00	1,669,311,158.00	3.39%	1,201,249,645	1,287,278,522	3.54%
Jalisco	1,168,948,457.00	1,266,872,951.00	4.71%	3,303,906,232	3,531,872,452	3.28%
México	3,170,753,576.00	3,452,527,262.00	5.20%	6,818,407,293	7,286,483,971	3.25%
Michoacán	1,972,181,527.00	2,118,715,637.00	3.80%	1,941,619,056	2,062,934,817	2.66%
Morelos	433,033,715.00	469,562,145.00	4.77%	797,224,997	850,785,589	3.11%
Nayarit	438,737,911.00	467,962,532.00	3.05%	488,422,648	522,875,234	3.43%
Nuevo León	572,713,000.00	614,986,139.00	3.75%	2,101,847,388	2,256,254,592	3.72%
Oaxaca	5,043,699,742.00	5,333,686,058.00	2.17%	1,699,060,233	1,807,456,325	2.78%
Puebla	4,035,159,734.00	4,326,320,959.00	3.59%	2,591,615,157	2,764,789,498	3.07%
Querétaro	468,523,221.00	505,826,041.00	4.31%	832,250,391	899,522,601	4.43%
Quintana Roo	500,058,014.00	533,756,811.00	3.13%	614,083,999	673,569,524	5.98%
San Luis Potosí	1,632,120,319.00	1,744,872,499.00	3.29%	1,157,662,341	1,233,568,793	2.95%
Sinaloa	613,245,132.00	664,714,946.00	4.73%	1,235,022,930	1,312,093,951	2.65%
Sonora	373,918,843.00	411,568,494.00	6.35%	1,201,122,973	1,288,062,039	3.61%
Tabasco	940,442,497.00	1,016,615,012.00	4.44%	1,008,201,616	1,079,612,342	3.46%
Tamaulipas	626,006,064.00	682,163,539.00	5.29%	1,472,600,335	1,577,412,689	3.50%
Tlaxcala	438,149,850.00	475,557,253.00	4.87%	528,508,742	567,422,113	3.73%
Veracruz	5,214,428,669.00	5,584,671,815.00	3.48%	3,415,890,051	3,634,008,778	2.79%
Yucatán	1,186,061,043.00	1,275,788,332.00	3.93%	880,404,549	942,453,826	3.43%
Zacatecas	711,907,135.00	762,290,817.00	3.46%	665,858,954	708,072,329	2.74%
Total	49,499,260,000	52,932,267,500	3.32%	50,732,781,559	54,251,339,606	3.32%

Fuente: INDETEC con datos del PPEF 2013 y PEF 2012.

Cuadro N° 4c

Comparativo de la distribución de los recursos del Ramo 33 del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2013 Respecto al Presupuesto Aprobado 2012

Entidad	FAM			FAETA			FAFEF		
	2012	2013	Tasa de Crecimiento Real	2012	2013	Tasa de Crecimiento Real	2012	2013	Tasa de Crecimiento Real
Aguascalientes	65,168,741	67,542,074	0.14%	78,521,894	82,461,176	1.47%	252,697,319	271,123,221	3.66%
Baja California	124,584,843	135,807,819	5.32%	156,253,037	163,677,619	1.21%	1,022,601,502	1,071,800,838	1.27%
Baja California Sur	34,811,797	35,158,224	-2.42%	49,459,414	52,092,909	1.76%	158,428,986	168,986,621	3.06%
Campeche	60,917,624	65,384,992	3.70%	77,494,570	80,300,376	0.12%	215,097,570	216,736,308	-2.65%
Coahuila	113,864,596	119,991,812	1.82%	205,318,911	213,716,400	0.57%	577,063,146	608,986,085	1.96%
Colima	37,931,930	38,894,274	-0.93%	58,064,608	57,484,386	-4.35%	188,313,227	196,968,973	1.06%
Chiapas	626,043,981	678,864,344	4.77%	259,854,653	269,662,947	0.27%	1,506,805,498	1,641,595,116	5.26%
Chihuahua	168,507,690	182,839,005	4.84%	168,388,637	179,601,421	3.05%	995,782,570	1,042,614,220	1.16%
Distrito Federal	474,850,481	487,317,675	-0.84%	-	-	0.00%	1,751,455,011	1,805,238,252	-0.41%
Durango	124,092,923	127,488,656	-0.74%	81,552,938	83,485,209	-1.09%	462,723,453	488,465,786	1.99%
Guanajuato	296,544,260	321,700,160	4.81%	233,257,795	251,950,270	4.36%	1,148,150,562	1,244,956,941	4.76%
Guerrero	369,479,679	420,766,746	10.03%	172,950,272	181,977,461	1.66%	957,116,011	1,050,044,012	6.00%
Hidalgo	199,218,743	209,346,486	1.53%	108,524,207	112,676,087	0.31%	651,499,658	707,565,288	4.93%
Jalisco	357,251,077	388,489,070	5.07%	272,902,103	291,276,882	3.12%	1,792,861,940	1,902,352,269	2.52%
México	765,393,675	830,481,349	4.83%	672,291,234	700,675,176	0.70%	3,700,623,875	3,999,656,335	4.43%
Michoacán	300,271,370	323,909,196	4.22%	220,190,266	234,910,518	3.08%	1,097,537,608	1,191,641,465	4.90%
Morelos	113,349,761	118,786,092	1.25%	98,552,970	101,834,676	-0.16%	378,654,748	415,065,430	5.91%
Nayarit	71,036,820	72,169,029	-1.84%	81,038,631	84,432,600	0.66%	337,374,676	360,852,298	3.34%
Nuevo León	181,260,009	190,210,951	1.39%	150,225,114	166,760,272	7.25%	998,787,644	1,033,220,555	-0.05%
Oaxaca	447,814,695	484,032,413	4.43%	113,833,366	116,470,798	-1.14%	999,696,351	1,101,778,295	6.48%
Puebla	472,723,688	514,954,835	5.25%	210,012,135	217,085,001	-0.13%	1,404,155,770	1,524,644,962	4.91%
Querétaro	103,646,437	107,250,938	-0.02%	84,551,815	87,946,164	0.50%	391,024,594	415,561,794	2.68%
Quintana Roo	74,784,115	82,071,275	6.03%	108,473,982	114,457,844	1.95%	246,936,270	265,162,258	3.75%
San Luis Potosí	165,018,317	179,621,088	5.17%	121,674,866	125,922,507	-0.01%	569,993,683	618,448,313	4.83%
Sinaloa	158,772,047	166,938,016	1.59%	222,618,182	233,669,050	1.41%	742,012,592	782,614,562	1.91%
Sonora	129,098,391	137,346,721	2.79%	223,257,947	233,361,867	0.99%	739,823,332	775,992,732	1.34%
Tabasco	164,134,215	170,068,752	0.11%	142,705,761	146,329,284	-0.93%	519,272,475	535,130,682	-0.43%
Tamaulipas	164,413,948	173,570,504	2.00%	184,531,209	192,557,344	0.82%	751,539,415	795,795,041	2.31%
Tlaxcala	88,988,764	91,669,835	-0.47%	63,596,788	65,653,091	-0.26%	321,353,126	355,797,335	6.97%
Veracruz	599,014,809	650,372,237	4.90%	310,734,724	321,019,129	-0.18%	1,888,669,697	2,040,729,057	4.40%
Yucatán	190,986,561	202,796,862	2.59%	129,548,417	137,398,147	2.47%	541,277,923	574,623,327	2.57%
Zacatecas	107,053,728	110,016,919	-0.71%	76,300,079	74,883,302	-5.18%	410,255,368	437,921,429	3.13%
Total	7,351,029,715	7,885,858,349	3.65%	5,136,680,525	5,375,729,913	1.11%	27,719,585,600	29,642,069,800	3.32%

Fuente: INDETEC con datos del PPEF 2013 y PEF 2012.

Notas:

- El Dato correspondiente al FAM 2013 no incluye la cantidad de \$9,348,887,949.00 correspondientes a la Infraestructura Educativa
- No se incluyó en la distribución 2013 la cantidad de \$7,631,760,775.00 correspondientes al FASP.

“Los fondos del Ramo 33 se vieron incrementados en términos reales destacando el FASSA con un 5.85%”

3. CONCLUSIONES:

Con un incremento real del 2.5 % en el gasto neto total, se deduce que la presente administración pretende optimizar el ejercicio público y redoblar esfuerzos en las medidas de autoridad por lo que se observa una estrategia de hacer más con menos. Lo anterior se evidencia principalmente en la reducción presupuestal mostrada en la Administración Pública Federal que es del orden de 1.1%.

En la parte programática presupuestal se observa que se sacrifica recurso en el grupo funcional gobierno (-0.4%) para privilegiar los otros dos grupos: Desarrollo Social y Desarrollo Económico, que se incrementan en 2.3% y 1.7%, respectivamente.

En cuanto a los Ramos generales 23 y 33, en el primero se observa una disminución de 2.7%, y en el segundo se observa un incremento real del 2.3%

en lo general, y en particular, todos sus fondos se vieron incrementados en términos reales destacando el FASSA con un 5.85%, lo que nos muestra una apuesta a la intención de las políticas de salud de fortalecer los servicios estatales de salud SESAS.

Finalmente, es de notarse las disminuciones que algunas entidades federativas observan en los fondos FAM (en su vertiente de asistencia social), FAETA y FAFEE, siendo las más representativas las mostradas por Colima y Zacatecas en el FAETA con un 4.35% y 5.18%, respectivamente.

José de Jesús Guízar Jiménez, es Economista y Maestro en Administración por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente; Magíster en Hacienda Pública y Administración Financiera por el Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda de España y la Universidad de Madrid; y actualmente se desempeña como Consultor Investigador en el INDETEC. jguizarj@indetec.gob.mx



Panorama de los Sistemas de Pensiones en Entidades Federativas

Enrique Núñez Barba

Dada la importancia de las presiones que generan los pasivos por pensiones en las finanzas públicas y en su calificación de riesgo crediticio, en el presente artículo se da una breve semblanza de la situación que guarda dicha problemática tanto en el contexto internacional como en el nacional y específicamente se muestra el panorama general de los sistemas públicos de pensiones en las entidades federativas.

54

ROBERTO JUAN MOYA CLEMENTE

Secretario de Finanzas del Estado de Puebla
y representante del Grupo Zonal 7 de la CPFF

**INTRODUCCIÓN.**

La atención del problema de pensiones en el país registra un avance apreciable con las reformas a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), al sentar las bases para un sistema nacional de pensiones. Ahora es inminente llevar a cabo una reforma a los sistemas de pensiones para los trabajadores de la mayoría de entidades federativas y municipios, ya que el costo crece de manera alarmante con el tiempo si se sostienen las bases actuales: regímenes basados en el beneficio definido; bajos niveles de cuotas; y la posibilidad de una corta edad de retiro (se espera que en el año 2050, la esperanza de vida promedio sea de 85 años). Se ha dado a conocer información en el sentido de que algunas entidades federativas ya están financiando el déficit de caja de sus sistemas de pen-

siones con recursos diferentes a los de su aportación como patrón, afectando a sus finanzas públicas.

El presente artículo inicia con una breve semblanza del tema, en el escenario internacional y en el federal de nuestro país, y finalmente se muestra el panorama general de los sistemas públicos de pensiones en las entidades federativas.

1. ESCENARIO INTERNACIONAL DE LAS PENSIONES PÚBLICAS.

La respuesta de los países a las necesidades de prever los riesgos y contingencias sociales, es heterogénea. En el caso de los países desarrollados estuvo en sus posibilidades generar sistemas de seguridad social relevantes, pero en los países de bajos ingresos la mayor parte de sus habitantes no tiene acceso a una cobertura básica de seguridad social.

En todo el orbe los países ensayan nuevos modelos que ponen a prueba la sostenibilidad de las políticas sociales de protección: la madurez de la población, el cambio epidemiológico, el aumento en la esperanza de vida y la iniquidad con que se han otorgado los beneficios sin las adecuadas fuentes de financiamiento. Aunado a lo anterior, se tuvieron también impactos negativos como producto de la crisis económica y financiera mundial reciente y sus consecuentes altas tasas de desempleo y bajas recaudaciones fiscales.

La premura para lograr la viabilidad de los sistemas públicos pensionarios, se explica por las condiciones que están sorteando muchos países en el corto plazo, mismos que enfrentan tanto una crisis económica como una alta deuda pública, lo que ocasiona serios problemas fiscales, en los cuales la deuda contingente de las pensiones juega un papel predominante. De hecho la crisis económica de los países europeos, está correlacionada a los sistemas de pensiones, en virtud del exceso de los egresos por pasivos pensionarios con respecto a sus ingresos, propiciando que los países tengan que subsidiar los esquemas pensionarios, mismos que se hacen insostenibles.

En todo el mundo los sistemas públicos de pensiones se están reformando. De 2011 a la fecha se han anunciado múltiples reformas pensionarias destacando las de los países europeos: Portugal, Reino Unido, Grecia, Polonia, Italia y recientemente España, aceleradas por la crisis económica y financiera por la que atraviesan, entre

las reformas puestas en práctica se encuentran: aumentar gradualmente la edad para poder jubilarse, incrementar el monto de las contribuciones, topar las pensiones a un máximo e incentivar la permanencia en el trabajo. Lo anterior, con el fin de hacer sostenibles tanto los sistemas pensionarios como las propias finanzas públicas.

2. ESCENARIO DE LAS PENSIONES PÚBLICAS EN EL ÁMBITO FEDERAL MEXICANO.

Hoy en día existe una gran variedad de planes de pensiones en cuanto a beneficios, acceso, financiamiento y forma de administración. Los principales planes, en términos de la población cubierta, son los administrados por los sistemas de seguridad social en el ámbito federal.

Resaltan, en primer lugar, el de los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y enseguida el de los trabajadores afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

La Ley del Seguro Social fue reformada en 1995, entre otros fines, para cambiar el sistema de pensiones de beneficio definido de los trabajadores afiliados al IMSS, que operaba como un sistema de reparto, por un sistema de contribuciones definidas y cuentas individuales administrado por empresas de giro exclusivo denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores).

Esta nueva ley entró en vigor el primero de julio de 1997. Su justifica-

ción principal está en la inviabilidad financiera del sistema anterior; también se consideraron los posibles efectos favorables en los niveles de ahorro nacional, en la formalización del mercado laboral y en el desarrollo de los mercados financieros internos.

En cuanto a la nueva Ley del ISSSTE, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 31 de marzo de 2007 es en la práctica un complemento de las reformas a la Ley del Seguro Social que entraron en vigor en el año 1997. La misma se llevó a cabo en lo inmediato para disminuir su pasivo, y en el largo plazo para darle sustentabilidad, así como para contribuir a un Sistema Nacional de Pensiones, dado que otorga plena portabilidad de los servicios y derechos de la seguridad

social al trabajador. En el caso de las entidades federativas, éstas pueden adherirse a dicho sistema mediante convenio que garantice incondicionalmente el pago de las Cuotas y Aportaciones y la suficiencia presupuestal necesaria, además de cumplir con las siguientes condiciones:

- Homologar los conceptos que en las leyes de seguridad social amparan al trabajador (seguros, servicios y prestaciones), y
- La creación de cuentas individuales.

A pesar de las reformas las finanzas públicas tienen presiones para el pago de las pensiones. De acuerdo a estudios actuariales los pasivos de pensiones rebasan al valor total del PIB Nacional, como se puede apreciar a continuación.

Tabla N°1

PASIVOS PENSIONARIOS CONSOLIDADOS
(miles de millones de pesos de 2010)

<i>Entidad o paraestatal</i>	2010	% PIB 2010*
Pemex	661.3	4.8
CFE	261.4	1.9
Luz y Fuerza del Centro	287.2	2.1
Banca de Desarrollo	35.5	0.3
Ferronales	32.5	0.2
IMSS-patrón (RJP)	2 504.7	18.2
ISSSTE-asegurador (Transición)	4 327.2	31.4
IMSS- asegurador (Transición)	4 179.4	30.3
Entidades Federativas	1 791.5	13.0
Universidades públicas	275.6	2.0
Total	14,356.00	104.2

*El PIB nominal al cuarto trimestre de 2010 fue de 13 780.9 millones.

FUENTE: VÁSQUEZ COLMENARES G., Pedro; *Pensiones en México: la próxima crisis*. México: Siglo XXI Editores, 2012. Pág. 34

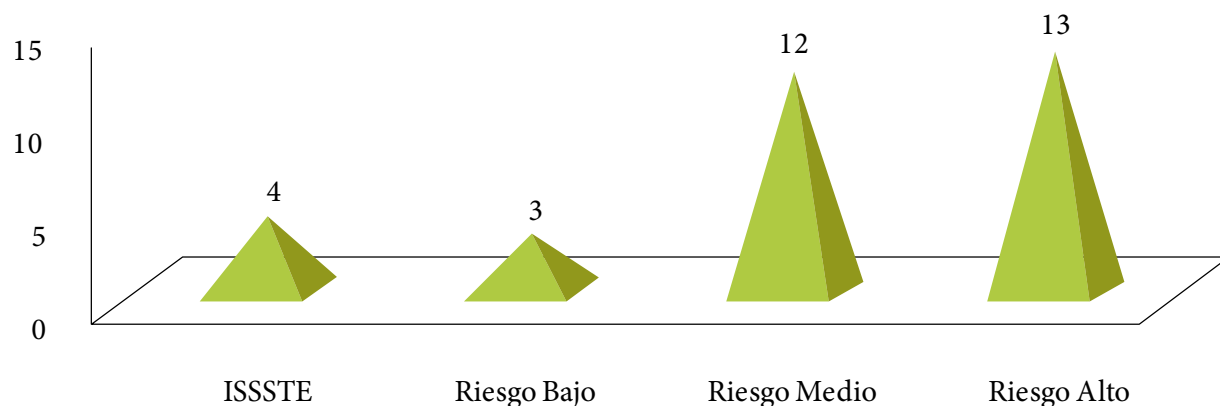
“El panorama general es contrastante, es decir, 7 instituciones de seguridad social se encuentran bien, la situación de 12 es regular, y un grupo de 13 sistemas de pensiones locales se encuentra en una situación complicada”

3. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE PENSIONES EN ENTIDADES FEDERATIVAS.

El panorama general del riesgo en que se encuentran las pensiones públicas en entidades federativas, según la suficiencia o insuficiencia de sus reservas actuariales, se puede apreciar enseguida.

Gráfica 1

Número de Entidades Federativas y Clasificación de Riesgo Según la Suficiencia de Reservas de sus Sistemas Públicos de Pensiones



Fuentes: Comunicados de Prensa de Calificadoras 2011 a 2012

MANUEL FRANCISCO AGUILAR BOJÓRQUEZ

Secretario de Planeación y Finanzas del Estado de Baja California, representante del Grupo Zonal 1 de la CPPF



La información nos muestra que el panorama general es contrastante, es decir, 7 instituciones de seguridad social se encuentran bien, la situación de 12 es regular, y un grupo de 13 sistemas de pensiones locales se encuentra en una situación complicada.

Hay 4 entidades federativas afiliadas al ISSSTE, razón por la cual no presentan pasivos importantes derivados de las pensiones de sus trabajadores, salvo el caso de una de ellas, que es parcialmente insuficiente en sus reservas en la parte que corresponde a trabajadores que no están afiliados al ISSSTE.

Cabe destacar la situación de un grupo de estados cuya suficiencia en sus reservas es muy sólida a largo plazo, como es el caso de Aguascalientes, Jalisco y Guanajuato, e incluso si se cumplen ciertos supuestos, el período

de suficiencia de sus reservas es permanente.

En el otro extremo, la situación de algunas entidades federativas es muy complicada, ya que su período de suficiencia de las reservas es de muy corto plazo; y en una situación aún más complicada se encuentran aquellas que cada año tienen que presupuestar recursos a través de su gasto corriente para financiar el pago de las pensiones de los trabajadores, adicionales a las aportaciones que deben realizar normalmente como patrones para la seguridad social.

En esta información también se puede apreciar que algunos estados se encuentran en una situación intermedia, es decir, si bien por el momento no tienen presiones financieras, si deben considerar una reforma pensionaria en el corto o mediano plazo, a fin

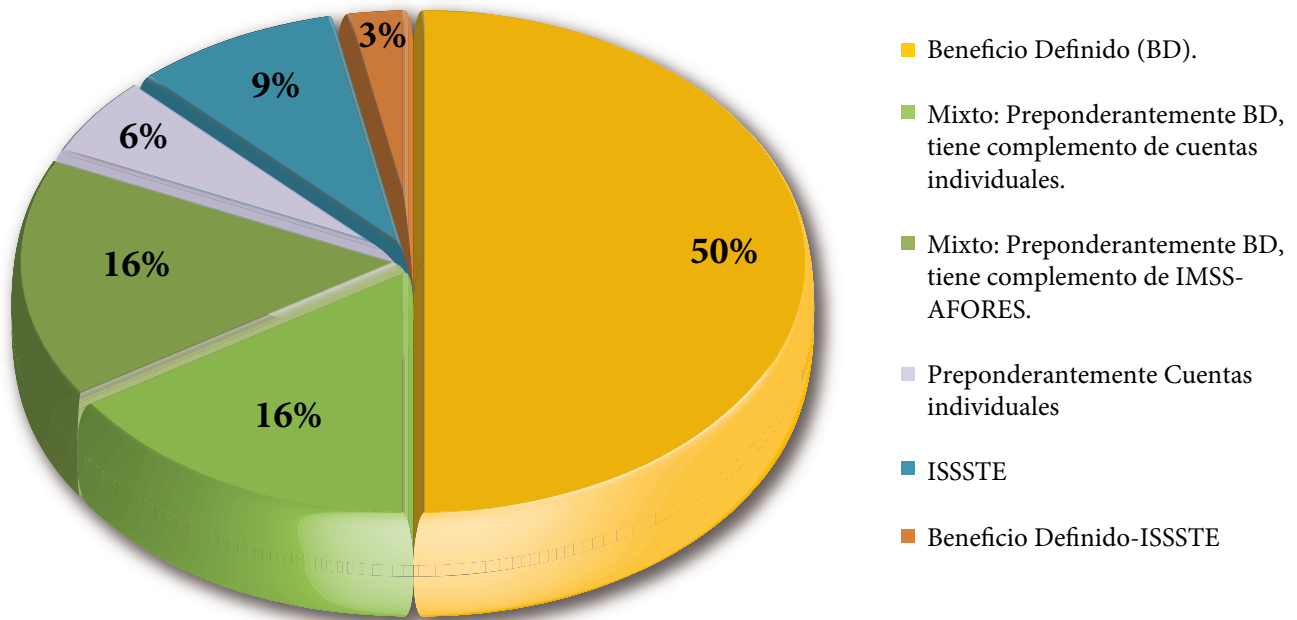
de incrementar el período de suficiencia de sus reservas y la sostenibilidad en el largo plazo.

Por otra parte, en la gráfica que encontramos a continuación, se pueden

observar los diversos tipos de sistemas públicos de pensiones en las entidades federativas, en donde se aprecia que la mitad de los mismos corresponde al de beneficio definido.

Gráfica 2

Tipos de Sistemas Públicos de Pensiones en las Entidades Federativas (%)



Fuentes: Comunicados de Prensa de Empresas Calificadoras 2011 a 2012.

Cabe aclarar que si bien sobresalen los sistemas de beneficio definido, no todos éstos se encuentran en crisis, al contrario, los sistemas más sólidos a nivel nacional son predominantemente de dicho tipo, tal es el caso de Aguascalientes, Jalisco y Guanajuato, sistemas que han logrado una alta solidez producto de sus reformas, mismas que les han dado una mayor sustentabilidad.

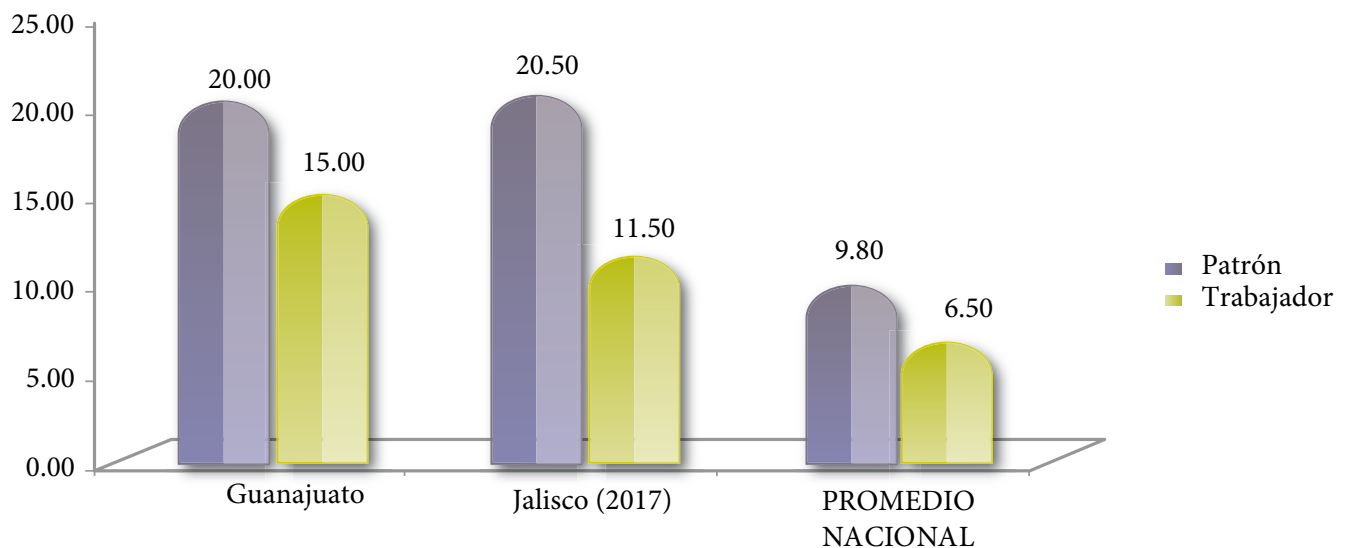
A nivel subnacional, una de las principales causas del deterioro finan-

ciero de los sistemas pensionarios locales es la insuficiencia de las cuotas y aportaciones. El promedio nacional de aportación del patrón es el 12.20% del salario sujeto a cotización, en tanto que el promedio de la cuota del trabajador es de 7.61%, de ese mismo salario, cuotas y aportaciones bajas comparadas con las realizadas en sistemas sólidos como son el caso de Jalisco y Guanajuato, tal como se puede apreciar en la siguiente gráfica:

“Existen fuertes disparidades en cuanto el monto máximo de las pensiones otorgadas en algunos sistemas públicos de pensiones de las entidades”

Gráfica 3

Tasas de Contribución Mensual en los Sistemas Públicos de Pensiones de las Entidades Federativas
(En % de la Base de Contribución):



Fuentes: Leyes de Pensiones de las Entidades Federativas(23)

Además de la insuficiencia de dichas aportaciones y cuotas al sistema, a través del tiempo se ha venido disminuyendo el número de trabajadores activos en relación al número de tra-

bajadores pensionados, situación que representa adicionalmente un efecto negativo para los sistemas de seguridad social; cada vez hay menos activos para sostener a los pensionados.

GERARDO CAJIGA ESTRADA

Secretario de Finanzas del Estado de Oaxaca
Coordinador del Grupo de Deuda y Empréstitos
de la CPPF



En el año 1998 había aproximadamente 9 activos por cada pensionado; mientras que en 2010 ya sólo quedaban 5 activos por cada pensionado¹.

La situación se complica aún más cuando las leyes de seguridad social estatales, otorgan excesivos beneficios con un mínimo de obligacionales. Así, en ocasiones se otorgan pensiones por antigüedad con tan sólo cumplir ciertos años de servicio sin importar la edad a que se retiran. Y si a lo anterior, le adicionamos que en el actual lustro, la esperanza de vida de las mexicanas llegará a 80 años y la de los mexicanos a 75, de acuerdo con estimaciones del Fondo de Poblaciones de Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), esto representa más presión a las finanzas públicas locales.

Además, existen fuertes disparidades en cuanto el monto máximo de

las pensiones otorgadas en algunos sistemas públicos de pensiones de las entidades, y en otros casos inclusive no hay límite a las mismas, en general en dichas entidades los sistemas son muy generosos, con buenas prestaciones y como ya se mencionó, con escasos requisitos para obtener sus beneficios.

4. PRINCIPALES RESULTADOS CUANTITATIVOS DE LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE PENSIONES EN ENTIDADES FEDERATIVAS.

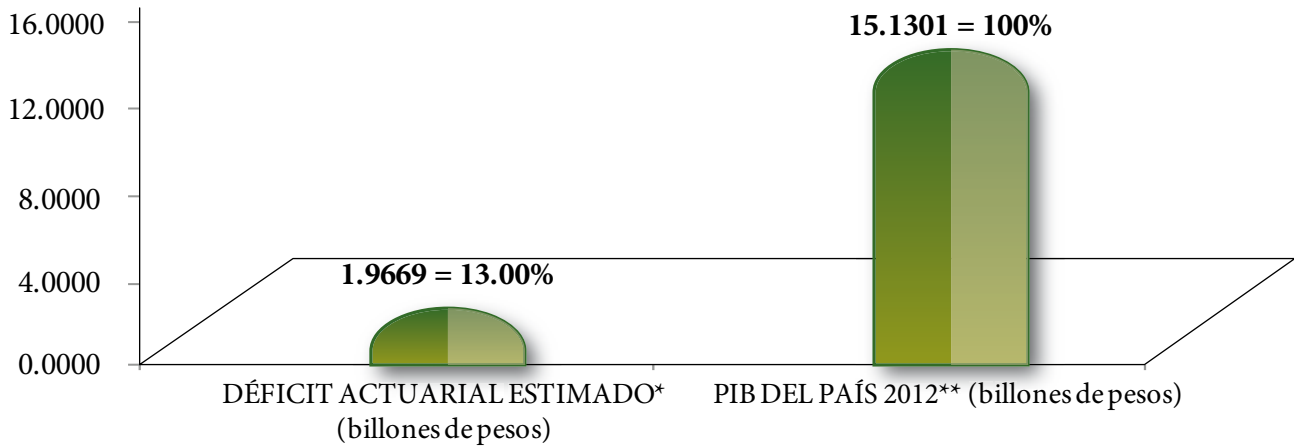
En publicación reciente del Act. Francisco Miguel Aguirre Farías,² se obtiene la referencia de que los pasivos por pensiones de las entidades federativas pudieran representar alrededor del 13% del PIB Nacional, como puede apreciarse en la gráfica siguiente:

¹ Farell Actuarios Asociados, S.C., diagnóstico sobre la situación financiera y actuarial de las entidades federativas, ene. 1998.

² AGUIRRE FARÍAS, Francisco Miguel; *Pensiones...¿y con qué?*. FINEO. México, 2012.

Gráfica 4

Déficit Actuarial Estimado de sus Sistema Públicos de Pensiones y PIB del País Aprobado en el Programa Económico 2012 (Billones de Pesos)



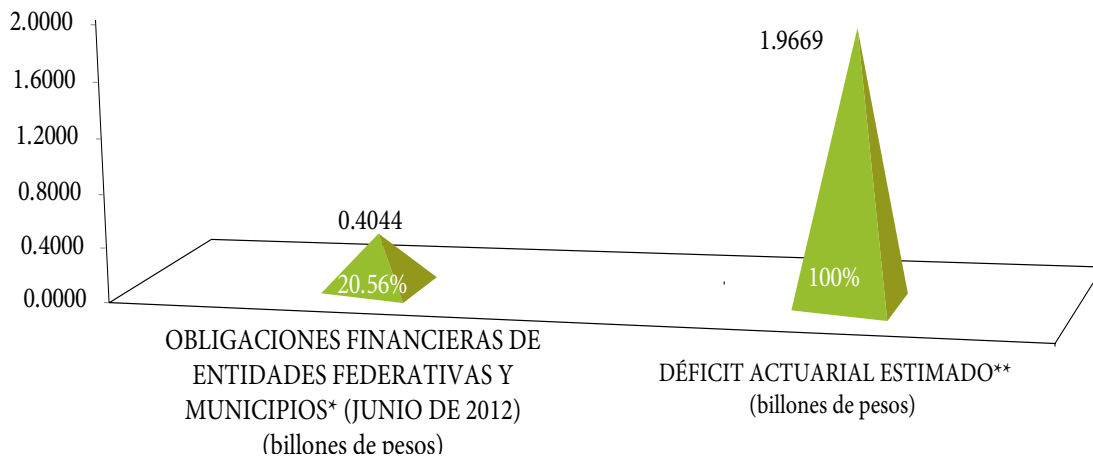
Fuentes: Calculado con base* en la estimación realizada por Act. Francisco Miguel Aguirre Farias en su libro: Pensiones...¿y con qué?, FINEO. México, 2012, Cuadro II, pag.43; y **SHCP comunicado de prensa 137/2011.

A través de estas cantidades se observa la enorme trascendencia que tiene este tipo de pasivos. En efecto, si contrastamos los pasivos por pensiones con respecto a las obligaciones financieras estatales y municipales re-

gistradas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nos encontramos con que la deuda registrada representa aproximadamente el 21% de los pasivos derivados de las pensiones públicas, según se observa a continuación.

Gráfica 5

Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Mpios. (jun 2012) y Déficit Actuarial Estimado de sus Sistemas Públicos de Pensiones. (billones de pesos)



Fuentes: Calculado con base* en información proporcionada por las Entidades Federativas a la UCEF-SHCP; y con base ** en la estimación realizada por Act. Francisco Miguel Aguirre Farias en su libro: Pensiones...¿y con qué?, FINEO. México, 2012,, Cuadro II, pag.43.

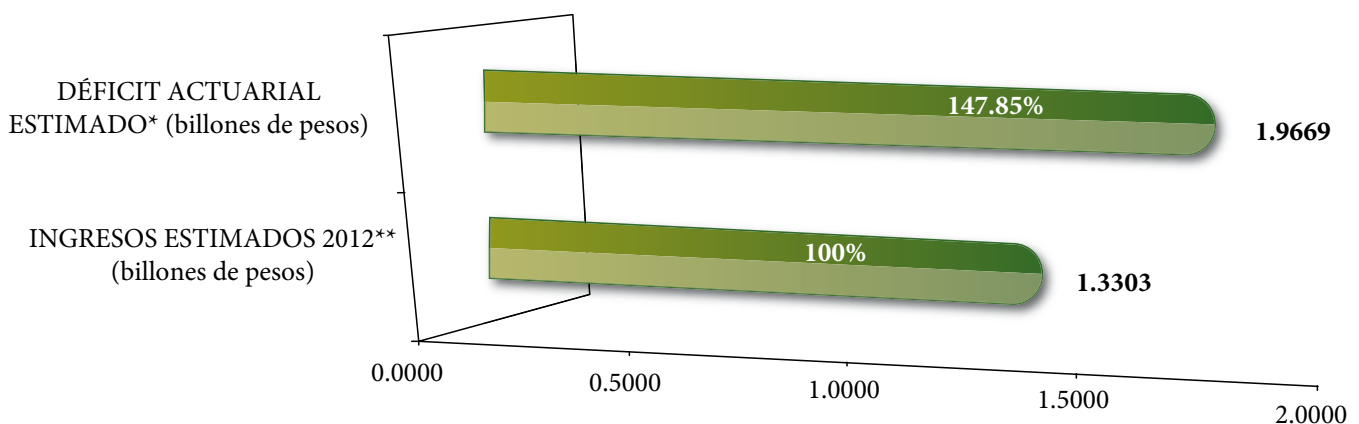
“La magnitud de los pasivos laborales por pensiones es muy cuantiosa, tanto si se compara con la deuda oficialmente registrada, como si se compara con los ingresos estimados de un ejercicio fiscal de las entidades federativas”

Otra forma de advertir la magnitud de los pasivos pensionarios es compararlos con los ingresos totales de las entidades federativas, estimados para el año 2012, cuyo resultado nos señala que los

pasivos acumulados son aproximadamente un 48% más altos que dichos ingresos estimados de las entidades federativas para dicho ejercicio, como puede apreciarse en la gráfica siguiente:

Gráfica 6

**Ingresos Estimados de las Entidades Federativas 2012
y Déficit Actuarial Estimado de sus Sistema Públicos de Pensiones. (Billones De Pesos)**



Fuentes: Calculado con base* en la estimación realizada por Act. Francisco Miguel Aguirre Farias en su libro: Pensiones...¿y con qué?, FINEO. México, 2012, Cuadro II, pag.43; y ** Leyes de Ingresos Estatales 2012.

En síntesis, la magnitud de los pasivos laborales por pensiones es muy cuantiosa, tanto si se compara con la deuda oficialmente registrada, como si se compara con los ingresos estimados de un ejercicio fiscal de las entidades federativas.

A continuación revisaremos el impacto que generan los pasivos pensionarios sobre la calificación de riesgo crediticio de los gobiernos locales.

5. EL IMPACTO DE LOS PASIVOS PENSIONARIOS EN LA CALIFICACIÓN DEL RIESGO CREDITICIO DE ENTIDADES FEDERATIVAS.

En el presente apartado se exponen las principales consideraciones que han manifestado las agencias calificadoras del riesgo crediticio en relación al pasivo pensionario que representan los sistemas públicos de pensiones locales.

Para tales efectos, agruparemos las entidades federativas con relación a la calificación asignada vigente. Para ello, recordaremos el significado de las diferentes escalas de calificación:

Escala de Calificación: Deuda Pública (Fitch Ratings).

AAA (mex)	La más alta calidad crediticia. Representa la máxima calificación asignada por Fitch México en su escala de calificaciones domésticas. Esta calificación se asigna a la mejor calidad crediticia respecto a otras entidades, emisores o emisiones del país, y normalmente corresponde a las obligaciones financieras emitidas o garantizadas por el gobierno federal.
AA (mex)	Muy alta calidad crediticia. Implica una muy sólida calidad crediticia respecto a otras entidades, emisores o emisiones del país. El riesgo crediticio inherente a estas obligaciones financieras difiere levemente de las entidades, emisores o emisiones domésticas mejor calificadas.
A (mex)	Alta calidad crediticia. Corresponde a una sólida calidad crediticia respecto a otras entidades, emisores o emisiones del país. Sin embargo, cambios en las circunstancias o condiciones económicas, pudieran afectar la capacidad de pago oportuno de sus compromisos financieros, en un grado mayor que para aquellas obligaciones financieras calificadas con categorías superiores.
BBB (mex)	Adecuada calidad crediticia. Agrupa a entidades, emisores o emisiones con una adecuada calidad crediticia respecto a otras del país. Sin embargo, cambios en las circunstancias o condiciones económicas, tienen una mayor probabilidad de afectar la capacidad de pago oportuno que para obligaciones financieras calificadas con categorías superiores.
BB (MEX)	Especulativa. Representa una calidad crediticia relativamente vulnerable respecto a otras entidades, emisores o emisiones del país. Dentro del contexto del país, el pago de estas obligaciones financieras implica cierto grado de incertidumbre, y la capacidad de pago oportuno es más vulnerable a cambios económicos adversos.



ADRIANA FLORES GARZA

Secretaria de Hacienda del Estado de Morelos
e integrante del Grupo de Deuda y Empréstitos de la CPEF

Entidades Federativas Calificadas con Calidad Crediticia AAA

Número de Entidades Federativas con calificación: AAA	Principales consideraciones en materia de pensiones públicas:
1	<ul style="list-style-type: none"> En materia de seguridad social, la mayor parte del personal cotiza al ISSSTE por lo que no representa una contingencia directa para las finanzas de la entidad, ni es una limitante para la calificación crediticia.

Entidades Federativas Calificadas con Calidad Crediticia AA

Número de Entidades Federativas con calificación: AA	Principales consideraciones en materia de pensiones públicas:
5	<ul style="list-style-type: none"> En dicha calificación hay entidades en las cuales se considera como fortaleza: las nulas o bajas contingencias en materia de pensiones y jubilaciones. Sin embargo, en este grupo de entidades también se tienen casos en los cuales las presiones potenciales en las finanzas públicas asociadas a un sistema de pensiones que no es sustentable en el largo plazo, es un factor que limita la calificación del estado.

Entidades Federativas Calificadas con Calidad Crediticia A

Número de Entidades Federativas con calificación: A	Principales consideraciones en materia de pensiones públicas:
17	<ul style="list-style-type: none"> Excepto un caso donde el sistema de pensiones está plenamente fondeado, en general la calificación de estas entidades se encuentra limitada por contingencias, inmediatas, a corto, mediano o largo plazo relacionadas con el pago no fondeado de las pensiones y jubilaciones.

“Una reforma generalmente da mayor sostenibilidad a las finanzas públicas y al propio sistema de pensiones, reduciendo o eliminando con ello los subsidios de las finanzas públicas estatales a dichos sistemas y generando una mayor holgura presupuestal para atender las necesidades sociales”

Entidades Federativas Calificadas con Calidad Crediticia BBB

Número de Entidades Federativas con calificación: BBB	Principales consideraciones en materia de pensiones públicas:
7	<ul style="list-style-type: none"> Salvo dos casos donde no se cuenta con pasivo laboral ya que sus trabajadores están afiliados al ISSSTE, para las demás entidades su calificación se encuentra limitada dado que su pasivo laboral representa una contingencia, inmediata, a corto, mediano o largo plazo para las finanzas estatales.

Entidades Federativas Calificadas con Calidad Crediticia BB

Número de Entidades Federativas con calificación: BB	Principales consideraciones en materia de pensiones públicas:
2	<ul style="list-style-type: none"> En ambos casos, si bien a corto plazo su pasivo laboral se encuentra cubierto (en uno de ellos la parte magisterial tiene cobertura a largo plazo), de no realizarse reformas conducentes a ampliar el período de suficiencia de sus reservas, la contingencia se vislumbra en el mediano plazo, situación que podría limitar su calificación.

Como se puede apreciar salvo los casos donde se encuentran plenamente fondeados los pasivos laborales o son bajas sus contingencias, en los demás escenarios dichos pasivos pueden ser una limitante para la calificación e incluso podrían colocarla en perspectiva para degradar su nivel dependiendo de la presión que le generen a las finanzas públicas.

CONCLUSIONES.

Aunque una reforma de pensiones no garantiza un aumento en calidad cre-

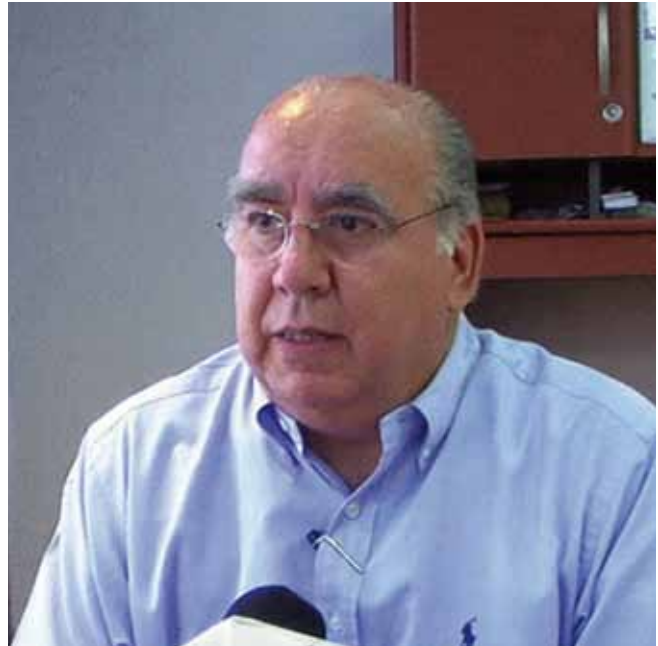
diticia, generalmente, dichos estados se ubican en las categorías de calificaciones más altas, lo cual permite obtener mejores condiciones en el mercado financiero.

Una reforma generalmente da mayor sostenibilidad a las finanzas públicas y al propio sistema de pensiones, reduciendo o eliminando con ello los subsidios de las finanzas públicas estatales a dichos sistemas y generando una mayor holgura presupuestal para atender las necesidades sociales.

Las principales causas de la descapitalización de los sistemas de pensio-

GERARDO SILLER CÁRDENAS

Secretario de Administración y Finanzas del Estado de Nayarit e integrante del Grupo de Deuda y Empréstitos de la CPPF



nes en los estados son las siguientes: el incremento en la esperanza de vida de los mexicanos; el decremento de la tasa de natalidad y en la contratación de trabajadores que cotizan; el reconocimiento de la antigüedad para pensionarse sin que en ocasiones importe la edad; las bajas aportaciones del patrón y de las cotizaciones de los trabajadores, y el no contar con monto máximo (tope) de pensiones, o que éste sea alto.

En algunas entidades federativas, los sistemas de pensiones representan en la actualidad una pesada carga para sus finanzas públicas, sobre todo en el caso de aquellas cuyo déficit de caja lo deben financiar a través del presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal, reduciendo sus posibilidades de gasto social y de inversión, lo que hace imprescindible su reforma inmediata.

Si bien es cierto que se requieren reformas, también se requieren fondos de apoyo nacionales para tales propósitos. Estos fondos de apoyo deberán tomar en

cuenta las características y necesidades propias de cada sistema de seguridad social, pero partiendo del principio de que todas las instituciones de seguridad social requieren ayuda para disminuir la pesada carga de las aportaciones para la seguridad social y para el pago de las pensiones de los servidores públicos.

Como lo indica el Act. Aguirre Farías³, si bien existe una aproximación de que los pasivos por pensiones de las entidades federativas pudieran representar alrededor del 13% del PIB Nacional, la misma no es precisa, dado que no existe una valuación actuarial estandarizada de las instituciones estatales de seguridad social, para ello, es imprescindible realizarla con las mismas fechas, hipótesis y metodologías.

³ AGUIRRE FARÍAS, Francisco Miguel; *Pensiones...¿y con qué?*. FINEO. México, 2012, pags. 43 y 44.

Enrique Núñez Barba, es Lic. en Economía y Maestro en Administración por la U. de G., Catedrático Universitario y Consultor e Investigador de INDETEC en la materia. enunezb@indetec.gob.mx



Mecánica de Distribución del FEIEF

Miguel Ortiz Ruiz

El Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas ya ha demostrado ser un instrumento financiero eficaz para paliar los efectos de una crisis para las finanzas públicas de los gobiernos locales, cuando por ello se ve afectada la recaudación federal participable y, por ende, las participaciones federales respecto a las esperadas para un ejercicio fiscal. En este artículo se describe la mecánica de distribución de los recursos de dicho Fondo, cuando se dan las condiciones para su empleo, para lo cual, se ejemplifica con la distribución efectuada en el ejercicio fiscal 2011.

JAIME RAMÓN HERRERA CORRAL

Secretario de Hacienda del Estado de Chihuahua e integrante del Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones de la CPFF



INTRODUCCIÓN:

De conformidad con el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, “a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde, entre otros, proyectar y calcular los ingresos de la federación, del Gobierno del Distrito Federal y de las entidades paraestatales; estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la federación y del Gobierno del Distrito Federal; proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional; formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egre-

sos de la Federación y presentarlos a la consideración del Presidente de la República”.

Así, según lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), el Presupuesto de Egresos debe contener los Anexos Informativos, los cuales contendrán: la metodología empleada para determinar la estacionalidad y el volumen de la recaudación por tipo de ingreso, así como la utilizada para calendarizar el gasto según su clasificación económica, y la distribución del presupuesto de las dependencias y entidades por unidad responsable y al nivel de desagregación de capítulo y concepto de gasto. Además, la Secretaría deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación dentro de los 15 días hábiles posteriores a la publi-

cación del Presupuesto de Egresos, el monto y la calendarización del gasto federalizado para contribuir a mejorar la planeación del gasto de las entidades federativas y de los municipios, dentro de los que se incluye el monto y la calendarización por entidad federativa, así como la ministración de los recursos de los ramos generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

Para cumplir lo anterior respecto del ejercicio fiscal 2012, la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, emitió el siguiente: **“ACUERDO por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2012, de los recursos correspondientes a los ramos generales 28 Participaciones a entidades federativas y municipios, y 33 Aportaciones federales para entidades federativas y municipios”**, el cual se publicó en la séptima sección del Diario Oficial de la Federación, el miércoles 28 de diciembre de 2011.

En dicho Acuerdo, respecto al Ramo 28, De la distribución y calendario de entrega de los recursos del Ramo General 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, se indica que: la calendarización y los montos de participaciones en ingresos federales se determinan en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal, con base en la estimación de participaciones aprobada en el Decreto de Presupues-

to de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, considerando la recaudación federal participable para ese mismo año, derivada de la estimación contenida en el artículo 1o. de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012, y con base en los incentivos que establecen los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus Anexos, así como el Fondo de Compensación establecido en el artículo 14 de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.

Asimismo, se indica que la distribución por fondo se realiza de conformidad con los coeficientes obtenidos con las fórmulas establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal, los que se modificarán en junio de 2012, mes de cierre del ejercicio, una vez que se cuenta con la información correspondiente y serán aplicables desde enero de dicho ejercicio fiscal. Que el monto de los fondos de participaciones que reciba cada entidad federativa, se ajustarán de acuerdo con las variaciones de los ingresos efectivamente captados con respecto a la estimación, el cambio de los coeficientes de participación y la población según las últimas cifras oficiales que dé a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de consentimiento con el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal y, en su caso, por la diferencia de los ajustes a los pagos provisionales correspondientes al ejercicio fiscal de 2011, motivo por el que la estimación no significa un compromiso de pago.

“Se buscó un mecanismo que permitiera amortiguar los impactos financieros ocasionados por la conducta que presenta dicha recaudación observada respecto de la estimada”

FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (FEIEF)

El actual sistema de participaciones entra en vigencia a partir del ejercicio fiscal 2008, a la par que una reforma tributaria que fue remitida por el ejecutivo federal al H. Congreso de la Unión el 20 de junio de 2007, la que contenía modificaciones constitucionales y reformas a la legislación federal en materia de gasto público, de carácter tributario y de federalismo, como el ISR, LIETU, LIDE; IEPS (cuotas a la gasolina y diesel), ISTUV, IMPAC, Código Fiscal de la Federación, IVA, LFD en relación con el régimen fiscal

de Pemex y a la Ley de Coordinación Fiscal.

No obstante lo anterior, a partir de mediados del segundo semestre de 2008 y durante el año de 2009, se presenta una crisis mundial de carácter financiero, misma que impactó en México e hizo que el comportamiento de la recaudación federal participable presentara una conducta irregular, situación que se ha reflejado en el hecho que de los cuatro ejercicios fiscales terminales (2008-2011) y el que transcurre (2012), únicamente dos (2008 y 2010) han presentado un crecimiento respecto de la estimación realizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con base en los ingresos aprobados (ver cuadro 1).

Cuadro 1

Recaudación Federal Participable (millones de pesos)				
Año	Aprobada a	Observada b	Diferencia	
			c = b - a	d = b/a
2008	1,531,883.7	1,596,969.8	65,086.1	4.25
2009	1,595,227.9	1,426,460.1	-168,767.8	-10.58
2010	1,655,461.7	1,662,280.2	6,818.5	0.41
2011	1,858,410.1	1,853,929.9	-4,480.2	-0.24
2012*	1,662,942.0	1,648,169.0	-14,773.0	-0.89

* Enero-Octubre 2012

Fuente: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP.

JUAN IGNACIO MARTÍN SOLÍS

**Secretario de Finanzas, Inversión
y Administración del Estado de Guanajuato
e integrante del Comité de Vigilancia del Sistema de
Participaciones de la CPPF**



Situación que repercute en forma directa en el monto de participaciones de aquellos fondos que se encuentran vinculados a ella, como son: el Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal, el Fondo de Fiscalización y el 0.136% de la RFP.

Dada la importancia que guarda la recaudación federal participable en la determinación de las participaciones federales y éstas en el ámbito de las finanzas públicas estatales y municipales, se buscó un mecanismo que permitiera amortiguar los impactos financieros ocasionados por la conducta que presenta dicha recaudación observada respecto de la estimada en la artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación, de cumplirse el conjunto de supuestos en los que se sustenta su programación para el ejercicio fiscal de que se trate.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece en su artículo 19, fracción IV, los

fondos de estabilización¹, entre ellos, el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF); creándose para una correcta operación de éste un fideicomiso público, no considerado entidad paraestatal, denominado Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, con base en lo dispuesto en los artículos 257 de la Ley Federal de Derechos, y 19, fracción IV, párrafo cuarto de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con el objeto de compensar la disminución en la recaudación federal participable observada con respecto a la programada en la Ley de Ingresos de la Federación, de consentimiento con el artículo 21, fracción II, de la Ley Fede-

¹ Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos (FEIIP) y Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP)

ral de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 12 A de su Reglamento.

DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FEIEF

De consentimiento con lo establecido en el artículo 21, fracción II, segundo párrafo de la LFPRH, la diferencia entre la Recaudación Federal Participable observada respecto de la programada se podrá compensar con recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), mismos que deberán considerarse en términos anuales, pero que permitan realizar compensaciones parciales de forma trimestral con base en los informes trimestrales sobre las finanzas públicas que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega a la Cámara de Diputados en los que debe incluir la evolución de la recaudación federal participable, el importe de las participaciones entregadas de cada fondo a las entidades en ese lapso y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal, según lo señalado en el artículo 12 A del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La compensación de la diferencia de la recaudación federal participable señalada en el párrafo anterior, durante los tres primeros trimestres se corresponderá con el 75% de la acumulación de las diferencias de cada trimestre, descontando las compensaciones pagadas, y durante el cuarto trimestre al 100% de la substracción correspondiente al período, descontando las compensaciones pagadas anteriormente.

La distribución de los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas FEIEF debe sujetarse a los establecido en las Reglas de Operación del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades (FEIEF), las que tienen por objeto regular la administración, inversión, control y aplicación de los recursos del FEIEF, que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el jueves 26 de marzo del presente por la SHCP.

MECÁNICA DE COMPENSACIÓN:

Para observar la mecánica de compensación nos basaremos en los ejercicios fiscales 2011 y 2012, debido a que presentan un comportamiento diferente en la conducta de la recaudación federal participable y en la cantidad de participaciones que le corresponde a cada entidad federativa en los distintos fondos referenciados.

a) **la compensación de la recaudación federal participable deberá ser en términos anuales**

El señalarse en el artículo 12 A del Reglamento de la LFPRH que la compensación deberá realizarse en términos anuales, nos indica que se deberán considerarse los ingresos y participaciones que se presenten durante un ejercicio fiscal, sin interesar que pertenezcan al actual u otro ejercicio anterior como es el caso del tercer ajuste cuatrimestral (en mes de febrero) y el ajuste definitivo (en el mes de junio), tanto para el caso de la RFP y de las participaciones.

“Los recursos del FEIEF sirven para resarcir la reducción de la recaudación federal participable derivada de la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio de que se trate”

Debido a que en el ejercicio fiscal 2012 no se pagó FEIEF a las entidades federativas en los dos primeros trimestres derivado de que la recaudación federal participable observada fue superior a la programada, tomaremos como base el comportamiento de los dos primeros trimestres del ejercicio fiscal 2011, en los cuales el comportamiento fue distinto.

La estructura del análisis puede realizarse desde dos ópticas, un primer enfoque a partir del monto de la recaudación federal participable (RFP), que nos permite visualizar si la RFP estimada es superior a la observada o viceversa, con el fin de determinar si el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), se activa o no ante la eventual disminución de la RFP establecida en forma implícita en el calendario de participaciones enero-diciembre, publicada en el Diario Oficial de la

Federación (RFP programada o proyectada) que deriva del escenario con que se elaboró la Ley de Ingresos de la Federación y que se debería verificar si se cumplieran todos los supuestos que trae consigo; es decir, la ley claramente señala que los recursos del FEIEF sirven para resarcir la reducción de la recaudación federal participable derivada de la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio de que se trate.

El segundo enfoque se obtiene del análisis de la cantidad de participaciones que se distribuyen vía los fondos referenciados a la RFP, comparando los montos pagados contra las cantidades programadas, en forma global para obtener cuál es la diferencia por fondo o de forma particular (por entidad federativa) para conocer la diferencia por entidad.

Iniciemos por el enfoque de participaciones, con base en el primer trimestre (enero-marzo) 2011:



ERASTO MARTÍNEZ ROJAS

Secretario de Finanzas del Estado de México
e integrante del Comité de Vigilancia del Sistema de
Participaciones de la CPFF

Cuadro 2

Montos a distribuir del FEIEF para cubrir participaciones del primer trimestre del 2011
Pesos

Fondo	Estimado (1)	Pagado (2)	Diferencia (3) = (1) - (2)	75% Diferencia (4) = 0.75 * (3)
FGP	101,184,407,667	97,292,235,549	-3,892,172,118	-2,919,129,088
FFM	4,957,954,834	4,851,866,116	-106,088,719	-79,566,539
FOFIE	5,168,939,602	5,159,991,701	-8,947,901	-6,710,926
0.136% RFP	674,282,489	659,853,792	-14,428,697	-10,821,523
Total	111,985,584,592	107,963,947,158	-4,021,637,434	-3,016,228,075

Fuente: *Elaboración propia con información de la UCEF-SHCP*

En el cuadro anterior se presenta la diferencia total entre el monto total de participaciones a distribuir programado y el observado o pagado por fondo, del que se reparte únicamente el 75% de la diferencia. Sin embargo, se desconoce el monto que le corresponde a cada entidad en lo particular, para ello hay que comparar los montos que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación del lunes 27 de diciembre de 2010 en el que se indican las cantidades estimadas de participaciones por fondo y por mes de cada entidad, las que deben confrontar-

se contra las que se les pagó en forma mensual, tomando en consideración las correspondientes al tercer ajuste cuatrimestral de 2010, que se paga en el mes de febrero de 2011, o sea, el mes de febrero incluye las participaciones del mes y las provenientes del ajuste cuatrimestral, sumadas si el ajuste es positivo o restadas si estas son negativas.

Para conocer el resultado por entidad se realiza la operación descrita en el párrafo anterior, en nuestro caso tendríamos el resultado siguiente (Cuadro 3):

Cuadro 3

Diferencia entre las Participaciones Programadas y Observadas: Primer Trimestre 2011
pesos

Entidad Federativa	FGP	FFM	FOFIE	0.136%	Total	75% Total
Aguascalientes	-30,480,475	-6,219,134	-260,103	0	-36,959,711	-27,719,783
Baja California	-174,263,571	-2,849,564	-58,884	-560,245	-177,732,264	-133,299,198
Baja California Sur	-858,613	-508,011	-39,592	-1,477	-1,407,692	-1,055,769
Campeche	-118,449,859	-2,334,046	-7,127	-47,324	-120,838,356	-90,628,767
Coahuila	-153,126,595	-128,822	314,855	-349,187	-153,289,749	-114,967,312
Colima	-23,425,500	-2,823,865	-34,293	-338,102	-26,621,761	-19,966,321
Chiapas	-194,715,248	4,707,400	-225,009	-19,040	-190,251,897	-142,688,923
Chihuahua	-165,638,583	-3,102,905	-3,266	-580,675	-169,325,430	-126,994,072
Distrito Federal	-588,177,185	-30,342,994	-838,466	0	-619,358,645	-464,518,984
Durango	-31,308,179	-3,904,635	-208,337	0	-35,421,152	-26,565,864
Guanajuato	-31,835,550	3,540,987	-772,437	0	-29,066,999	-21,800,250
Guerrero	44,170,108	3,635,997	-210,350	-13,793	47,581,962	35,686,471
Hidalgo	-74,274,015	-8,571,200	227,246	0	-82,617,970	-61,963,477
Jalisco	-193,779,790	1,532,735	-519,238	0	-192,766,293	-144,574,720
México	-470,413,918	2,695,202	-1,267,205	0	-468,985,921	-351,739,441
Michoacán	-34,991,510	-3,451,588	-188,262	-620,181	-39,251,541	-29,438,656
Morelos	9,541,608	-3,150,685	-1,040,643	0	5,350,279	4,012,710
Nayarit	-9,975,027	-2,924,923	-155,497	0	-13,055,447	-9,791,586
Nuevo León	-230,639,500	1,825,917	-200,855	-258,814	-229,273,253	-171,954,940
Oaxaca	-68,844,966	-8,526,613	-76,475	-19,743	-77,467,797	-58,100,848
Puebla	-208,355,384	-8,130,207	538,919	0	-215,946,672	-161,960,004
Querétaro	-69,442,162	-4,816,019	-129,555	0	-74,387,736	-55,790,802
Quintana Roo	-75,219,494	-4,415,280	-34,128	-68,307	-79,737,208	-59,802,906
San Luis Potosí	-81,227,261	-3,830,640	-96,810	0	-85,154,710	-63,866,033
Sinaloa	-79,248,590	665,010	-1,512,495	-32,560	-80,128,634	-60,096,475
Sonora	-49,738,344	1,543,079	-996,438	-718,511	-49,910,214	-37,432,661
Tabasco	-286,083,746	-2,010,658	-116,125	0	-288,210,528	-216,157,896
Tamaulipas	-244,170,580	-4,201,834	106,908	-10,006,917	-258,272,422	-193,704,317
Tlaxcala	-44,354,564	-3,999,262	-77,923	0	-48,431,748	-36,323,811
Veracruz	-157,938,992	1,641,822	-437,525	-727,266	-157,461,960	-118,096,470
Yucatán	-59,084,885	-8,800,067	-170,799	-66,554	-68,122,304	-51,091,728
Zacatecas	4,178,251	-8,833,914	-457,994	0	-5,113,657	-3,835,243
Suma	-3,892,172,118	-106,088,719	-8,947,901	-14,428,697	-4,021,637,434	-3,016,228,075

Fuente: Elaboración propia con información de la UCEF-SHCP

El comportamiento durante el ejercicio fiscal 2011 para el segundo trimestre (enero-junio) presenta una

conducta de características especiales, las que podemos observar en el Cuadro 4:

Cuadro 4

Montos a distribuir del FEIEF para cubrir participaciones del segundo trimestre del 2011
Pesos

Fondos	Estimado (1)	Pagado (2)	Diferencia (3) = (1) - (2)	75% Diferencia (4) = 0.75 * (3)	Pagado 1er Trimestre	Pagado 2do Trimestre
FGP	190,138,065,993	187,109,603,724	-3,028,462,269	-2,271,346,702	2,919,129,088	647,782,386
FFM	9,487,098,114	9,330,143,638	-156,954,476	-117,715,857	79,566,539	-38,149,318
FOFIE	11,671,986,534	11,192,037,593	-479,948,941	-359,961,706	6,710,926	-353,250,780
0.136% RFP	1,290,245,735	1,268,899,535	-21,346,200	-16,009,650	10,821,523	-5,188,128
Total	212,587,396,376	208,900,684,489	-3,686,711,887	-2,765,033,915	3,016,228,075	251,194,160

Fuente: *Elaboración propia con información de la UCEF-SHCP*

El cuadro anterior nos indica que:

- Las participaciones de los fondos afectos a la RFP del período enero-junio se expresan en forma conjunta, es decir, representan la suma del período enero-junio más los ajustes que se presentan en dicho período;
- Si se realiza una comparación entre los resultados del período enero-marzo y del lapso de tiempo enero-junio se pueden observar los siguientes resultados:
 - La diferencia entre lo observado y lo pagado referente al Fondo General de Participaciones disminuyó en 863'709,849 pesos, al pasar de una diferencia de -3,892,172,118 a -3,028,462,269, por lo que se pagó de más en una cantidad de 647'782,386 pesos.
 - Por otra parte, la diferencia en los tres fondos restantes creció, por ejemplo, el Fondo de Fo-

mento Municipal pasó de una diferencia de 106'088,719 a 156'954,476, pero la suma de las diferencias de ellos no alcanza a cubrir lo pagado de más vía Fondo General, por lo que existe aún un excedente en contra de las entidades por 251'194,160 pesos; razón por la cual durante el segundo trimestre del 2011 no hubo pago de FEIEF.

Para el tercer trimestre de 2011, al igual que en el caso del segundo, se suman las participaciones de los cuatro fondos referenciados, tanto de lo estimado como de lo observado, incluyendo para este último, en cada caso, los ajustes que se presentan, comparándose ambas sumas para determinar el faltante y en el caso de que lo observado sea menor que lo programado activar el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF).

Veamos el cuadro siguiente:

Cuadro 5

Montos a distribuir del FEIEF para cubrir participaciones del Tercer trimestre del 2011
Pesos

Fondos	Estimado (1)	Pagado (2)	Diferencia (3) = (1) - (2)	75% Diferencia (4) = 0.75 * (3)	Pagado 1er Trimestre	Pagado 3er Trimestre
FGP	282,617,947,695	272,713,075,006	-9,904,872,689	-7,428,654,517	2,919,129,088	-4,509,525,429
FFM	14,104,139,619	13,597,793,801	-506,345,818	-379,759,363	79,566,539	-300,192,824
FOFIE	17,527,902,478	16,770,778,742	-757,123,736	-567,842,802	6,710,926	-561,131,876
0.136% RFP	1,918,163,324	1,849,299,957	-68,863,367	-51,647,525	10,821,523	-40,826,003
Total	316,168,153,116	304,930,947,506	-11,237,205,610	-8,427,904,208	3,016,228,075	-5,411,676,132

Fuente: *Elaboración propia con información de la UCEF-SHCP*

En el cuadro anterior se observa que la diferencia de los fondos referenciados a la RFP se incrementa, situación que hace crecer la cantidad de participaciones que deberán ser resarcidas con el FEIEF.

Debido a que la aplicación se realiza por ejercicio, en primer lugar se debe calcular en forma global el monto total a retribuir, diferencia total, a partir de lo cual se obtiene el 75% que nos señala el 3er párrafo del inciso a) de la fracción I de la Regla Novena, del Reglamento de la LFPRH, cantidad a la que deberá disminuirse los anticipos pagados del primero y segundo trimestre, y el remanente nos indicará el monto a pagar.

CONCLUSIONES:

a) La distribución de los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), debe sujetarse a lo establecido en las Reglas de Operación del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades (FEIEF); publicadas en el Diario Oficial de

la Federación (DOF) el jueves 26 de marzo 2009.

- b) El objeto del FEIEF es compensar la disminución en la recaudación federal participable observada con respecto a la programada en la Ley de Ingresos de la Federación, de consentimiento con el artículo 21, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 12 A de su Reglamento.
- c) La activación de los recursos del FEIEF presenta diversas variantes, en el caso del ejercicio fiscal 2011, se activó en el primer trimestre y se distribuyeron recursos del fondo, en el segundo trimestre no se activó y por lo tanto no se distribuyeron recursos del fondo ya que se había realizado un pago superior en el Fondo General de Participaciones, y en el tercer trimestre se volvió a activar.

Miguel Ortiz Ruiz, es Maestro en Economía Matemática por el Colegio de México, A.C., y actualmente se desempeña como Consultor Investigador en el IN-DETEC. mortizr@indetec.gob.mx

Estudios e Investigaciones de Indetec



419 Legislación y Normatividad en Materia de Coordinación Hacendaria en México



417 Evaluación Socioeconómica de Proyectos de Inversión en Servicios Públicos Locales



416 Gestión Pública y Presupuesto para Resultados (de la Planeación a la Evaluación)



414 La Vigilancia de la Legal Introducción de Mercancías y Vehículos de Procedencia Extranjera



413 Reforma Hacendaria: Federalismo, Sistema Tributario, Administración Tributaria y Gasto Público



412 El Impuesto Empresarial a Tasa Única IETU



411 Impuesto a los Depósitos en Efectivo IDE Análisis Conceptual y Operativo



410 Administración de las Cuotas Adicionales a la Enajenación de Gasolinas y Diesel



409 Vinculación IETU-ISR Implicaciones de Fiscalización



408 Nuevas Fórmulas de Distribución de Participaciones



404 Nuevas Obligaciones Estatales en Gasto Transferido y el Enfoque para Resultados



402 El Impacto de la Reforma Fiscal y de Gasto Público en las Finanzas Municipales



400 El Impacto de la Reforma Hacendaria a los Fondos de los Ramos 28 y 33 en los Municipios



399 Elementos en el Diseño de Programas para Optimizar la Recaudación del Impuesto Predial y la Modernización Catastral en Entidades Federativas y Municipios



398 Los Recursos y los Incidentes en el Juicio de Amparo



397 Retos y Opciones Financieras para Entidades Federativas y Municipios

Información sobre su disponibilidad con el Lic. Christian Mencias Santoyo.
 Correo electrónico: cmenciass@indetec.gob.mx. Teléfonos: 01(33) 3630 5797 y 3669 5550 ext. 108

* Publicaciones en versión electrónica.

Estudios e Investigaciones de Indetec



396 Proyectos de Prestación de Servicios: Compilación de Experiencias



394 Nuevas Tendencias y Experiencias en Tributación Inmobiliaria y Catastro



390 Bases y Criterios Generales para la Armonización Presupuestal y Contable



389 Sistemas Públicos de Pensiones: Situación Actual y Perspectivas



387 Estructura y Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa



386 Glosario de Términos para el Proceso de Planeación, Programación, Presupuestación y Evaluación en la Administración Pública



385 Guía Práctica para el ISR en Enajenación de Inmuebles que Efectúan las Personas Físicas No Empresarias



384 Análisis de la Normatividad en Materia de Deuda Pública Local



383 Análisis Teórico de la Asignación de Potestades Tributarias entre Niveles de Gobierno: Referencia para la Construcción de una Propuesta para México



382 Guía Básica para Intervenir en un Juicio de Amparo en Materia Fiscal Federal



381 Ramo 33: Fondos de Aportaciones Federales*



376 Sistema para la Administración de las Funciones de Notificación y Cobranza de Créditos Federales y Estatales en las Entidades Federativas*



375 Guía Básica de la Nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta



374 La Modernización Administrativa de las Áreas de Egresos Estatales



373 La Recaudación de Ingresos Tributarios Municipales: Atribuciones, Actividades y Procesos



372 Funciones del Cobro Coactivo de los Ingresos Municipales

Información sobre su disponibilidad con el Lic. Christian Mencías Santoyo.
Correo electrónico: cmenciass@indetec.gob.mx. Teléfonos: 01(33) 3630 5797 y 3669 5550 ext. 108

* Publicaciones en versión electrónica.



¿Cómo Operan las APP y PP's en las Entidades?: Aspectos Jurídicos y Financieros

César Bojórquez León

82

En este artículo se formula una revisión de algunos aspectos relevantes del marco jurídico y financiero de las APP y PPS, como por ejemplo: la incorporación del tema de las erogaciones plurianuales en la legislación correspondiente; el registro de las erogaciones según sean gasto corriente o de capital; y el reconocimiento de las obligaciones de pago como deuda pública.



AUNARD AGUSTÍN DE LA ROCHA WAITE

Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Hidalgo e integrante del Grupo de Deuda y Empréstitos de la CPFF

INTRODUCCIÓN

En los últimos años ha cobrado una enorme importancia la legislación de las Asociaciones Público Privadas (APP) y de los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), tanto en el ámbito federal como en las entidades federativas de México. Sin embargo, en ocasiones se eligen caminos distintos en torno al tratamiento legal, financiero, presupuestal y contable que regulan a este tipo de esquemas financieros. En otras palabras: no sólo existen diferentes nombres de las leyes en la materia, sino que también es diferente el contenido de las mismas.

Con diferentes características, la legislación ha sido dinámica en los últimos seis años, tanto en el gobierno Federal como en los estados.

En el caso de la Federación, el 16 de enero de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que expide la Ley de Asociaciones

Público Privadas. A través de esta Ley (Federal) se pretende la creación de un marco jurídico para formalizar las asociaciones de la administración pública federal con particulares para la prestación de servicios, incluidos aquellos en los que se requiera construir infraestructura mediante esquemas de financiamiento distintos a los tradicionales, es decir, a la construcción de obras contempladas anteriormente por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (Federal); así como por la contratación de servicios regulados anteriormente por la Ley de Adquisiciones y Arrendamientos del Sector Público (Federal).

En el caso de las entidades federativas, la inmensa mayoría ya ha legislado en esta materia, con independencia de que sean similares o no los nombres y los contenidos de las leyes.

En el presente documento se presenta una panorámica general de las

leyes en materia de APP o PPS en las entidades federativas, tratando de detectar algunos rasgos sobresalientes en el ámbito legal, financiero, contable y presupuestal. Cuando sirva a los propósitos de este trabajo, procuraremos hacer alguna alusión de la legislación federal en el tema que estemos tratando.

1.- REFORMAS A LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS DE LOS ESTADOS EN TEMAS RELACIONADOS CON APP Y PPS

Antes de exponer las reformas a las constituciones políticas de las entidades federativas, conviene recordar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta a la Cámara de Diputados para que pueda autorizar erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura. Además, prevé que las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos. Es decir, en la Federación está resuelta la plurianualidad de las erogaciones y también la preferencia en el pago (siempre que sean para proyectos de inversión en infraestructura), en los términos que lo establece el Artículo 74, Fracción IV de la CPEUM.

1.1 Marco Jurídico de las Erogaciones Plurianuales en las Entidades Federativas

Cabe recordar que corresponde a las legislaturas de los estados la aprobación **anual** del presupuesto de egre-

sos correspondiente (Artículo 116 de la CPEUM). Por esta razón, cuando los estados requieren regular la celebración de contratos a largo plazo deberán facultar a sus congresos a incorporar las erogaciones plurianuales y, de ser posible, la preferencia en el pago, en sus respectivas constituciones políticas.

A continuación, exponemos algunas variantes que se han establecido en las Constituciones Políticas de los Estados, en relación al tema que nos ocupa:

EJEMPLO 1:

Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

La Legislatura examinará, discutirá y aprobará las **asignaciones presupuestales multianuales** que el Ejecutivo proponga en el proyecto de presupuesto de egresos, las cuales deberán estar destinadas a programas y proyectos de obra pública, de conformidad con los requisitos establecidos en el marco legal aplicable.

La Legislatura aprobará proyectos para la prestación de servicios conforme a la ley de la materia y las asignaciones presupuestales que cubran **los gastos correspondientes a dichos proyectos durante los ejercicios fiscales en que estén vigentes los mismos**. Asimismo, aprobará las adjudicaciones directas de dichos proyectos, conforme a las excepciones previstas por la legislación aplicable.

“En las APP caben especies como: Concesiones, Proyectos de inversión en infraestructura a largo plazo y Proyectos de Prestación de Servicios (PPS)

EJEMPLO 2:

Son facultades del Congreso del Estado:

Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Estado presentado por el Gobernador, previa aprobación de la Ley de Ingresos respectiva. Así como autorizar en dicho Presupuesto, **las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión pública** que se determinen conforme a lo dispuesto en la Ley; las erogaciones correspondientes deberán incluirse **en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.**

En este tenor, el marco jurídico de un estado será robusto o no en la medida que prevea en su Constitución Política las siguientes disposiciones: a) que se puedan celebrar contratos a largo plazo para las APP o PPS, según sea su denominación; y b) que la legisla-

tura local pueda autorizar erogaciones plurianuales y la obligación para que las mismas queden incorporadas en los presupuestos subsiguientes.

2.- ASPECTOS CONCEPTUALES DE LAS APP O PPS ¿DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA O PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS?

En primer lugar cabe aclarar que los PPS son una variedad de las APP. Es decir, el concepto de APP es más amplio que los PPS. Es decir, en las APP caben especies como:

- Concesiones
- Proyectos de inversión en infraestructura a largo plazo
- Proyectos de Prestación de Servicios (PPS)

Uno de los primeros aspectos que una ley en materia de APP debe resolver es qué se quiere regular, esto es, si se quie-

LUIS MIRANDA CONTRERAS

Secretario de Finanzas y Administración
del Estado de Michoacán e integrante del Grupo
de Deuda y Empréstitos de la CPFF



re regular todas las variantes de la participación del sector privado en asociación con el sector público o sólo una parte de las asociaciones público privadas.

A esta consideración obedecen los diferentes nombres que se otorgan a las leyes que se publican en la materia, tanto en la Federación como en las entidades federativas. Por ejemplo, en el caso de la Federación la ley en la materia se denomina “Ley de Asociaciones Público Privadas” en virtud de que conforme al Artículo 10: “Los esquemas de asociación público-privada regulados en la presente Ley son opcionales y podrán utilizarse en relación con actividades cuya legislación específica prevea la libre participación del sector privado, o bien, mediante el otorgamiento de permisos, autorizaciones o concesiones, para la prestación de los servicios correspondientes...”. Es decir, la mencionada ley federal regula ampliamente la partici-

pación del sector privado en el desarrollo de infraestructura y la prestación de los servicios públicos.

Asimismo, en el caso de los estados se dispone de una amplia variedad de nombres que se otorgan a las leyes o normas que regulan a las APP o PPS, como se podrá apreciar en el **Anexo** a este trabajo.

Independientemente del nombre que se utilice, en primer lugar se deberá tener claridad en torno a la clase de asociaciones público privadas que se desea regular a través de la ley correspondiente.

3.- REGISTRO DEL GASTO: ¿GASTO CORRIENTE O GASTO DE INVERSIÓN?

Cuando no se tiene claridad en el problema que expusimos en el apartado anterior, es decir, sobre qué figura de las APP se quiere regular en una ley, es entonces cuando aparecen errores como los siguientes: a) considerar como PPS a un proyecto de desarrollo de infraes-

estructura y, por lo tanto, considerar gasto corriente a erogaciones que crean activos; o b) considerar como gasto de inversión la erogación que resulta de un proyecto de PPS, el cual normalmente sólo sirve para proveer servicios públicos, que en su origen son prestados por el sector público y que sólo por mandato de las leyes correspondientes pueden ser prestados por los particulares.

En esta tesitura, los proyectos de prestación de servicios, como su nombre lo indica, originalmente fueron concebidos para la prestación de un servicio a largo plazo y, por lo mismo, en esencia son un gasto corriente; por el contrario, los proyectos de infraestructura a largo plazo, como su nombre también lo indica, originalmente fueron concebidos para generar infraestructura pública y por lo tanto las erogaciones deben ser consideradas como gasto de inversión.

A esta consideración obedece que algunas entidades federativas distinguen si el gasto derivado de una APP debe ser considerado como gasto corriente o gasto de inversión, según sea la naturaleza de cada proyecto o de cada evento. Véase el siguiente ejemplo:

Podemos encontrar casos que consideran a un PPS como gasto de inversión o de capital, en cuyo caso así se establece en las leyes de presupuesto y gasto público correspondientes:

EJEMPLO 2:

El Congreso del Estado aprobará en el Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal, las obligaciones de pago previstas en los contratos para prestación de servicios a largo plazo vigentes, tanto para el ejercicio fiscal correspondiente como para los subsecuentes, conforme a la información que proporcione la dependencia o entidad contratante.

Los pagos que realicen las dependencias y entidades, como contraprestación por los servicios recibidos al amparo de un contrato para prestación de servicios a largo plazo, se registrarán como **gasto de capital** y no constituya deuda.

EJEMPLO 1:

Los pagos que realice la entidad como contraprestación por los servicios recibidos al amparo de un contrato se registrarán como **gasto corriente**, los que incluirán, en su caso, cualquier erogación accesoria derivada de actos jurídicos o de administración que se requiera para el proyecto, siempre y cuando puedan considerarse como **gasto corriente**.

El contrato deberá, en su caso contener las condiciones para la adquisición de bienes, así como la fórmula con que se determinará el precio de adquisición. Éstas quedarán sujetas a las disposiciones presupuestales aplicables en el momento de la operación y el pago de las mismas que en su caso realice la entidad contratante se considerará **gasto de inversión**.

“Todas las obligaciones de pago a largo plazo que contraigan las entidades federativas deben ser consideradas como deuda pública del estado, sin importar si es un empréstito, APP, PPS”

4.- OBLIGACIONES DERIVADAS DE CONTRATOS APP O PPS: ¿CONSTITUYEN DEUDA PÚBLICA?

Al menos en teoría, todas las obligaciones de pago a largo plazo que contraigan las entidades federativas deben ser consideradas como deuda pública del estado, sin importar si es un empréstito, APP, PPS o es compro-

miso de pago derivado de cualquier contrato similar. Sin embargo, en ocasiones el marco legal no otorga el mismo tratamiento de registro contable a las operaciones que en esencia tienen el mismo efecto que el de la deuda pública. A continuación se mencionan algunos ejemplos sobre la forma en que se aborda este tema en las entidades federativas:

EJEMPLO 1:

Los compromisos de pagos plurianuales a cargo de la entidad derivados de los Contratos, **no serán considerados como deuda pública del Estado.**

EJEMPLO 2:

No constituye deuda pública estatal ni municipal, las obligaciones que en forma directa, indirecta o contingente, contraigan los entes públicos cuando celebren contratos para prestación de servicios a largo plazo.



JOSÉ MAURICIO GÓNGORA ESCALANTE

Secretario de Hacienda del Estado de Quintana Roo
e integrante del Grupo de Deuda y Empréstitos de la CPFF

Uno de los objetivos de la reciente reforma¹ a la Ley General de Contabilidad Gubernamental es precisamente armonizar el tratamiento contable de las diversas operaciones que dan lugar a un pasivo e informar con toda transparencia de todas las obligaciones de pago que contraigan los gobiernos (federal, estatal o municipal), con independencia de que sea considerado o no como deuda pública en los ordenamientos aplicables.

En efecto, según la fracción I, inciso b) del Artículo 61 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Federación, las entidades federativas, los municipios, y en su caso, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, deberán infor-

¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2012.

mar sobre: “...Las obligaciones de garantía o pago causante de deuda pública u otros pasivos de cualquier naturaleza con contrapartes, proveedores, contratistas y acreedores, incluyendo la disposición de bienes o expectativa de derechos sobre éstos, contraídos directamente o a través de cualquier instrumento jurídico considerado o no dentro de la estructura orgánica de la administración pública correspondiente, y la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores y sin perjuicio de que dichas obligaciones tengan como propósito el canje o refinanciamiento de otras o de que sea considerado o no como deuda pública en los ordenamientos aplicables. Asimismo, la composición de dichas obligaciones y el destino de los recursos obtenidos...”

5.- CONCLUSIONES GENERALES

Es muy diverso el marco legal que las entidades federativas han reformado para sustentar la contratación y operación de las asociaciones público privadas y los proyectos de prestación de servicios:

- Constituciones de los estados
- Leyes de asociaciones público privadas (o su equivalente)
- Leyes de deuda pública
- Leyes de presupuesto y gasto público
- Entre otras

Actualmente el tratamiento legal, contable y presupuestal de las APP o PPS no es del todo armonizado. Por ejemplo, el nombre que se utiliza en las normas correspondientes tiende a ser ligeramente diferente, aunque en esencia en todos los casos se trata de regular la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura y en la prestación de los servicios públicos. Los nombres de las leyes que se utilizan son:

- Ley de Proyectos de Prestación de Servicios
- Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios
- Ley de Proyectos de Inversión Pública a Largo Plazo
- Ley de Asociaciones Público-Privadas en Proyectos para la Prestación de Servicios
- Ley de Asociaciones Público Privadas
- Ley de Contratos de Colaboración Público Privada

- Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado
- En ocasiones, diversas leyes prevén la celebración de contratos de prestación de servicios a largo plazo, pero no disponen de una ley especial.

El énfasis que otorguen a los proyectos de infraestructura o a los proyectos de prestación de servicios, da lugar a confusiones en torno al concepto del gasto de las erogaciones (gasto corriente o capital), ya que en ocasiones las erogaciones son consideradas como gasto corriente y en otras como gasto de inversión o capital. Sin embargo, esta discordancia deberá terminarse en el momento en que la información financiera y contable sea armonizada. Consideramos que en este aspecto aportará una valiosa ayuda la reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental (Federal).

Otro tanto sucederá en torno a si una obligación derivada de un contrato de APP o PPS debe o no ser considerada como deuda pública. Desde el momento en que sea transparente la contratación y registro de todo tipo de pasivos, se dispondrá de mejores elementos para que la ciudadanía, las agencias calificadoras y los órganos de auditoría superior tengan mejores elementos para reconocer la real situación financiera tanto de la Federación como de las entidades federativas y los municipios.

ANEXO
RELACION DE NORMAS Y LEYES QUE REGULAN LAS APP O PPS
EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO

ENTIDAD FEDERATIVA	NOMBRE/MODALIDAD	FECHA
AGUASCALIENTES	Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Aguascalientes	25 Jun 2007
BAJA CALIFORNIA	Ley de Asociaciones Público-Privadas para el Estado de Baja California	30 Oct 2009
BAJA CALIFORNIA SUR	Diversas leyes prevén la celebración de contratos de prestación de servicios a largo plazo, pero no dispone de una ley especial	
CAMPECHE	Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Campeche	30 Jun 2011
COAHUILA	Ley de Proyectos para Prestación de Servicios para el Estado Libre y Soberano de Coahuila	11 Sep 2007
COLIMA	Diversas leyes prevén la celebración de Contratos de Colaboración Público Privada, pero no dispone de una Ley Especial	
DISTRITO FEDERAL	Reglas Para Realizar los Proyectos y Contratos de Prestación de Servicios a Largo Plazo para la Administración Pública del Distrito Federal	17 Marzo 2010
CHIAPAS	Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Chiapas	22 Ago 2007
CHIHUAHUA	Ley de Proyectos de Inversión Pública a Largo Plazo del Estado de Chihuahua	11 May 2011
DURANGO	Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios para el Estado de Durango	29 Jun 2006
GUANAJUATO	Ley de PPS para el Estado y Municipios de Guanajuato	11 Jun 2010
GUERRERO	Ley Número 801 de Asociaciones Público-Privadas Para el Estado de Guerrero.	13 Sept 2011
HIDALGO	Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Hidalgo	19 Dic 2011
JALISCO	Ley de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios del Estado de Jalisco y Municipios	10 Abr 2008
MÉXICO	Libro Décimo Sexto del Código Administrativo del Estado de México “de la participación Público-Privada en proyectos para la Prestación de Servicios”	21 Ago 2006
MICHOACÁN	Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios	12 Marzo 2007

ENTIDAD FEDERATIVA	NOMBRE/MODALIDAD	FECHA
MORELOS	Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Morelos	16 Julio 2008.
NAYARIT	Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Nayarit	29 Nov 2006
NUEVO LEÓN	Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Nuevo León	10 Julio 2010
OAXACA	Varias Leyes prevén la aplicación de los PPS, pero no tiene una Ley especial	
PUEBLA	Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Edo Libre y Soberano de Puebla	11 Feb 2011
QUERÉTARO	Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios para el Estado de Querétaro	17 Dic 2008.
QUINTANA ROO	Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Quintana Roo	22 Marzo 2011
SAN LUIS POTOSÍ	Ley de Asociaciones Público-Privadas en Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado y Municipios de San Luis Potosí	07 Jun 2012
SINALOA	Ley de Contratos de Colaboración Público Privados del Estado de Sinaloa	3 Oct 2012 (Reforma constitucional).
SONORA	Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora	14 Jul 2008
TABASCO	Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado de Tabasco y sus Municipios	2 Mayo 2007
TAMAULIPAS	Ley de Asociaciones Público-Privadas en Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado de Tamaulipas	31 Dic 2007
TLAXCALA	No dispone de Ley PPS o APP	
VERACRUZ	Ley de Proyectos para la Prestación de Servicios para el Estado de Veracruz	27 Nov 2007
YUCATÁN	Ley de Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado de Yucatán	24 Jul 2009
ZACATECAS	Diversas leyes prevén la aplicación de los PPS, pero no dispone de una ley especial	

Fuente: INDETEC, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

César Bojórquez León, autor de este artículo, es Maestro en Economía e investigador-consultor de INDETEC en materia de finanzas públicas. E-mail: cbojorquezl@indetec.gob.mx



Reformas al Federalismo Fiscal: OCDE ¹

Ramón Castañeda Ortega

La reciente publicación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) titulada “Reformando el Federalismo Fiscal y Gobierno Local: Más allá del juego de suma cero”, presenta un estudio de “Comparación Enfocada” de las recientes reformas al federalismo fiscal de diez países miembros (entre 2001 y 2009, de Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Italia, Portugal, España, y Suiza), realizado por expertos internacionales en la materia, se exponen las características comunes respecto al contexto de la reforma, calendario y alcances, así como el proceso para el diseño de la reforma, de los casos en estudio. Con el propósito de difundir los resultados del citado estudio, y con ello motivar su consulta, en el presente artículo se realiza una breve síntesis de sus principales conclusiones.

¹ Blöchliger, H. and C. Vammalle (2012), *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119970-en>



RODOLFO GÓMEZ ACOSTA

Secretario de Finanzas y Tesorero General
del Estado de Nuevo León
e integrante del Grupo de Ingresos de la CPFF

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) publicó un excelente estudio sobre las características de las reformas al federalismo fiscal que entre el año 2001 y el 2009 se llevaron a cabo en diez de los países miembros (Ver Tabla N° 1), Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Italia, Portugal, España, y Suiza, cuyos autores son Hansjörg Blöchliger y Camila Vammalle,² quienes en el citado libro describen y analizan bajo una metodología común los patrones y factores que llevaron en dichos casos a las reformas del marco fiscal intergubernamental, y en el primer

capítulo, denominado “*La reforma de las relaciones fiscales: Más allá del juego de suma cero*”, mediante el método de “*comparación enfocada*”,³ que aún reconociendo las diferencias en idiosincrasia de las instituciones fiscales federales y de nivel de autonomía de los ámbitos subnacionales y locales de gobierno de estos países (Ver Gráfica N° 1), se exponen las conclusiones respecto de los temas transversales identificados en los capítulos de cada uno de los países estudiados, mostrando los factores clave que en los ámbitos institucionales, políticos,

2 Hansjörg Blöchliger es Economista Senior en el Departamento de Economía de la OCDE y el Centro de Política y Administración Tributaria de la OCDE. Camila Vammalle es Economista en la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE.

3 El método de “*comparación enfocada*” básicamente consiste en realizar las mismas preguntas a través de un número considerable de casos a fin de discernir las similitudes entre ellos. (Blöchliger y Vammalle, 2012, pág. 15; citando a: Tompson, W. (2009), *The Political Economy of Reform. Lessons from Pensions, Product Markets and Labour Markets in Ten OECD Countries*, OECD Publishing.)

“Los actores principales de las reformas en las relaciones fiscales son los niveles de gobierno y los intereses son los de los gobiernos individuales”

económicos y fiscales, contribuyeron al éxito de la reforma. Esta información, sin duda representa un importante referente empírico, para la toma de decisiones de los responsables de

la política de coordinación hacendaria en los países federales, encausadas a la mejora de las relaciones financieras intergubernamentales y de los resultados en el federalismo fiscal.

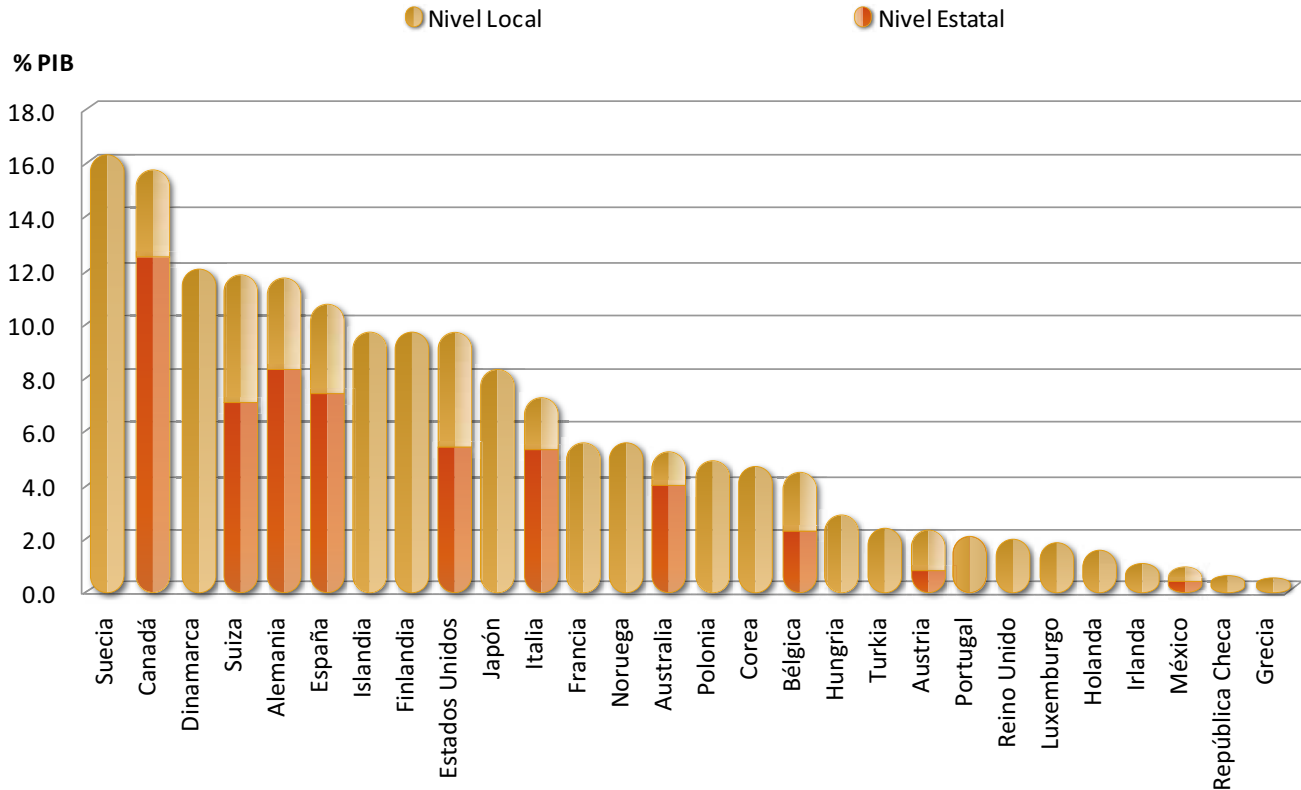
Tabla N° 1

Los diez casos estudiados	
País	Nombre de la reforma, año de adopción
Australia	Acuerdo Intergubernamental sobre Relaciones Financieras Federales, 2008.
Austria	Reforma a la Ley de Igualación Financiera, 2008.
Bélgica	Acuerdo Lambermont sobre Autonomía Tributaria y Refinanciamiento Comunitario, 2001.
Canadá	Reforma de Igualación, 2007.
Dinamarca	Reforma del Gobierno Local, 2007.
Finlandia	Reestructuración del Gobierno Local y Servicios, 2008.
Italia	Ley 42 sobre Federalismo Fiscal, 2009.
Portugal	Reforma de la Financiación Local, 2007.
España	Reforma del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas, 2009.
Suiza	Reforma de Igualación Fiscal y de Asignación de Responsabilidades, 2004.

FUENTE: Tabla 1.1. *The ten case studies*, en Blöchliger, H. and C. Vammalle (2012), *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119970-en>, pág. 15.

Gráfica N° 1

El poder tributario de los gobiernos sub-centrales varía ampliamente entre la OCDE
Impuestos de los que gobiernos subcentrales tienen el derecho de fijar tarifas y/o base,
como porcentaje del PIB, 2008



FUENTE: Se actualizó con información de 2008 de OECD Fiscal Decentralisation Database, en http://www.oecd.org/document/3/2/0,3746,en_2649_35929024_47467040_1_1_1_1,00.html#SEC_A_1, de la Figura 1.1. Taxing power of sub-central governments varies widely across the OECD, en Blöchliger, H. and C. Vammalle (2012), *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119970-en>, pág. 13.

En este contexto, dentro de las conclusiones generales acerca de las características comunes de las reformas al federalismo fiscal y las relaciones financieras intergubernamentales a las que llegaron los autores con el estudio, destacan las siguientes:

“Las reformas al federalismo fiscal y a los gobiernos locales se pueden concebir como una mezcla de reformas estructurales que incluyen reformas tributarias y a la administración pública, las cuales se pueden analizar mediante

un adecuado marco de referencia de la economía política. Sin embargo, las reformas en las relaciones fiscales tienen sus peculiaridades, tales como:

Los actores principales de las reformas en las relaciones fiscales son los niveles de gobierno y los intereses son los de los gobiernos individuales, en vez de los de grupos de interés fuera de la esfera pública. El hecho de que los gobiernos principalmente estén tratando entre ellos probablemente sea para



FERNANDO ENRIQUE SOTO ACOSTA

Secretario de Finanzas del Estado de Zacatecas
e integrante del Grupo de Ingresos de la CPPF

dar forma a la reforma y al proceso de reforma.

El impacto de las reformas a las relaciones fiscales son altamente visibles, especialmente en el corto plazo. Los gobiernos y las administraciones son frecuentemente obligados a cuantificar los efectos de corto plazo con gran precisión, dejando a ambos, ganadores y perdedores, con una idea precisa de cómo las reformas al sistema tributario, a las transferencias intergubernamentales o a las reglas fiscales, les afectan individualmente.

Las reformas al federalismo fiscal tienden a ser un juego de suma-cero en el corto plazo, cuando un nivel de gobierno o grupos de gobiernos subcentrales (GSC's) perderán mientras otro nivel de gobierno u otros GSC's ganarán. Como resultado, estas reformas se ven afectadas por

un fuerte sesgo hacia el status quo. El debate político gira en torno a los efectos distributivos de corto plazo, y los participantes concentrarán sus esfuerzos para terminar del lado "correcto". (Op. Cit., pág. 14)

A continuación se realiza una breve síntesis de las principales conclusiones de la obra a la que hacemos alusión, respetando la estructura del capítulo primero de la obra: El contexto de la reforma, tiempo y alcance, y diseñando el proceso de reforma; para finalmente emitir algunas conclusiones.

EL CONTEXTO DE LA REFORMA

En este apartado describen los factores que influyeron y dieron forma a las reformas y a los procesos de reforma en los casos de estudio, pero que estuvieron en gran medida fuera del control de los tomadores de decisiones políticas.

Las condiciones económicas y fiscales favorables pueden ayudar al éxito de las reformas

Esto es así, porque mientras mejores sean las condiciones económicas y fiscales en un país, en éste se podrán incluir mayores recursos vinculados a las reformas, como transferencias adicionales, para los gobiernos subcentrales, con los cuales se evite que haya perdedores netos y todos sean ganadores netos de la reforma, y con ello contrarrestar el efecto suma-cero que pudiera provocar la reforma y por lo cual se pudiera frustrar, principalmente en las reformas de equidad en las que los objetivos distributivos inevitablemente generan el citado efecto. Normalmente, cuando las condiciones económicas y fiscales son adversas, las reformas tienden a incrementar la eficiencia de los gobiernos subcentrales y a reforzar la disciplina fiscal, así como a ofrecer incentivos fiscales para reactivar la economía. Es por ello que las condiciones económicas y fiscales favorables pueden ayudar al éxito de las reformas en las relaciones fiscales intergubernamentales.

Los mandatos electorales son útiles, pero no cruciales para el éxito.

Los mandatos electorales son una guía importante para la reforma del federalismo fiscal, pero comúnmente no representan una alta prioridad en las campañas electorales. El federalismo fiscal es un tópico técnico que con poca frecuencia despierta emociones políticas entre el electorado cuando en éste no existe fuerte arraigo a su jurisdicción o a sus servicios

públicos locales. Las campañas tradicionalmente se enfocan a objetivos genéricos relacionados con el federalismo fiscal, tales como “mayor autonomía”, “mejores servicios públicos” y “una justa distribución regional”, y no en los mecanismos intergubernamentales para lograrlo.

Algunos acuerdos benefician a los gobiernos subcentrales con mayor influencia

En algunos casos las constituciones, el sistema electoral, el tamaño o la riqueza económica, proveen a los gobiernos locales y regionales de poder considerable para diseñar las reformas o vetarlas cuando los resultados no son los esperados, hecho que normalmente se evita en las formas federales de gobierno que cuentan con dos cámaras de representación, en la que una de ellas representa con equidad a los estados o regiones, lo que puede fortalecerse con ciertas formas de federalismo colaborativo y de consulta exhaustiva entre niveles de gobierno y otros grupos sociales.

Otra complicación que puede presentarse en las reformas de las relaciones fiscales, con la que en los hechos se pueden frustrar, es cuando para llevarse a cabo se requiere de la administración de la misma de parte de los GSC's afectados, que tienden a ofrecer resistencia, especialmente por los ministerios o dependencias sustantivas, como educación o salud, que generalmente tienen un estrecho vínculo con sus respectivas circunscripciones, y pueden impulsar una reforma o retardar el proceso e incluso dirigirlo a sus propios intereses.

“Crear estructuras fiscales que reduzcan las fluctuaciones cíclicas de las transferencias intergubernamentales y de los presupuestos subcentrales”

El gobierno central a menudo debe mediar entre intereses divergentes de los gobiernos subcentrales

Evidentemente, los niveles de gobierno y las jurisdicciones individuales son los principales grupos de interés en las reformas al federalismo fiscal, y frecuentemente las opiniones sobre la reforma difieren más entre los gobiernos subcentrales que entre los niveles de gobierno, incluso por sobre las ideologías partidistas, ya que, por ejemplo, los GSC's que cuentan con un sector público eficiente prefieren la autonomía tributaria sobre las transferencias, en tanto que los menos eficientes lo contrario; los pobres la igualación, mientras los ricos poner límites a la redistribución; los endeudados y con niveles de déficit altos se oponen a reglas fiscales estrictas, y los que cuentan con una sólida situación fiscal son más flexibles al respecto; entre otras divergencias. Por esta razón, por la cual en muchos de los casos se deja que el gobierno central balancee dichas divergencias, pues de los casos de estudio, en suma, exponen que “los objetivos del gobierno central incluyen:

- i) Incremento en la eficiencia en la provisión de servicios públicos o el crecimiento económico;
- ii) Crear estructuras fiscales que reduzcan las fluctuaciones cíclicas de las transferencias intergubernamentales y de los presupuestos subcentrales;
- iii) Proveer igualdad fiscal que reduzca las diferencias en la capacidad de recaudación tributaria y/o los costos de los servicios entre jurisdicciones, sin comprometer los incentivos para el desarrollo de las propias bases fiscales de los GSC's;
- iv) Clarificar la asignación de responsabilidades entre niveles de gobierno; y
- v) Simplificar la regulación y la administración de las transferencias intergubernamentales.”

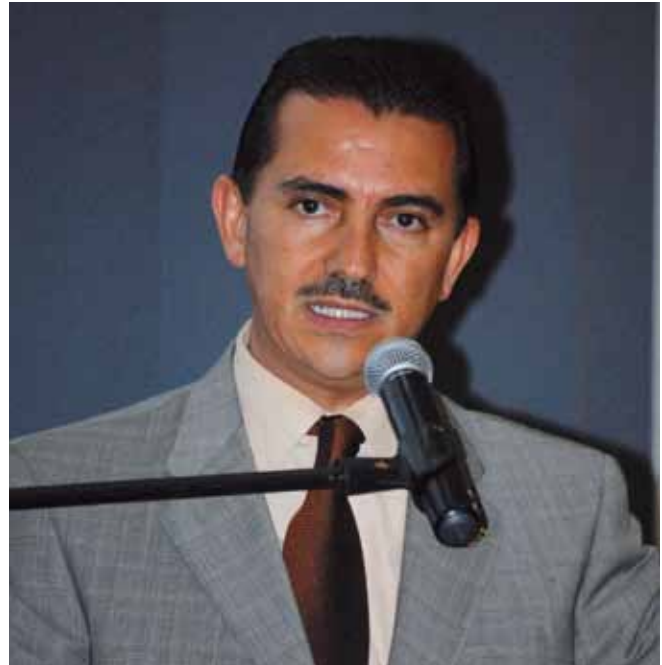
Sin embargo, si el gobierno central se alinea con un grupo de GSC's para la reforma, pueden suscitarse fuertes conflictos entre ellos.

TIEMPO Y ALCANCE

En este apartado los autores exponen algunas estrategias para el éxito de las reformas que experimentaron los países estudiados.

MARTIN J. GPE . MENDOZA LÓPEZ

Secretario de Finanzas del Estado de Jalisco e integrante del Comité de Vigilancia de Aportaciones y Otrs Recursos Descentralizados de la CPFF



Las reformas a menudo se basan en fracasos anteriores y programas piloto

Las reformas a las relaciones fiscales exitosas generalmente son antecedidas por intentos fallidos, e incluso retrocesos, cuyos malos resultados que generan expectativas y presiones de cambio levantan la conciencia de los tomadores de decisiones políticas y les proporciona una guía para desarrollar una reforma viable. Asimismo, la aplicación de programas piloto para la reforma, cuando estos tienen éxito en los gobiernos locales o GSC's en los que se aplique, tienden a ser solicitados por los demás, conduciendo entonces al éxito de la reforma.

La agrupación puede ser necesaria para forjar mayorías

En muchos de los casos estudiados observaron que la aplicación de reformas convenientes para cierto grupo de GSC's con determinadas caracterís-

ticas similares, según fuera el caso, es más efectiva que las reformas generales aún cuando éstas sean graduales. Una estrategia pudiera ser dar la posibilidad de tomar o dejar por parte de los GSC's "paquetes de reforma". Con esto, se evita que el gobierno central tenga que "comprar" la reforma a los opositores, tal como se mencionó anteriormente.

La secuenciación puede ser una estrategia alternativa para algunas reformas

Cuando las reformas derivadas de demandas persistentes de la mayoría sobre cambios institucionales y descentralización se pueden dividir en etapas, la secuenciación de las reformas puede ser una buena estrategia para el éxito de la misma, debido a que se toma el tiempo para gradualmente adaptar la reforma. Esta estrategia ha funcionado mejor para el caso de la descentralización del gasto público, debido a que la descentralización tributaria puede

causar el temor del incremento en las disparidades interregionales, lo que ha ocasionado, según lo afirman los autores, que *“en varios países, los planes para devolver poderes tributarios a los GSC’s disminuyeron o fueron abandonados. En otros casos, los tributos autónomos de los GSC’s distorsionados, fueron reemplazados por sistemas de participación tributaria o transferencias intergubernamentales, supuestamente porque se incrementa la eficiencia del sistema tributario, pero reduciendo la autonomía tributaria de los GSC’s”*.

La anterior estrategia de la agrupación puede ser combinada con ésta de la secuenciación, a fin de obtener los mejores resultados de la reforma.

La velocidad puede ayudar, pero las reformas llevan su tiempo

La velocidad en la implementación de las reformas al sorprender a los posibles opositores pudiera llevar a su éxito, pues éstos solo cuentan con la visión de los efectos generales y no les da tiempo de conocer los individuales, lo que en la jerga de la teoría del federalismo fiscal se ha denominado crear un *“velo de ignorancia”*, con lo que se desalienta el debate. No obstante, hay que considerar el hecho de que el *“velo de ignorancia”* no es eterno y puede ser necesaria la inclusión mediante una amplia consulta a los poderes de veto potenciales para obtener la mayoría. La disyuntiva entre rapidez e inclusión dependerá de *“los mandatos electorales, el número de poderes de veto potenciales y el marco institucional para hacerles frente”*, pero generalmente, sostienen que es mejor

la inclusión por las características de las relaciones fiscales.

DISEÑANDO EL PROCESO DE REFORMA

El liderazgo político tiende a acelerar la reforma

El liderazgo político ejercido por una persona o grupo que conduzca el proceso de reforma facilita y garantiza su implementación, siempre y cuando éste tenga la calidad moral e imparcialidad para ello. Dicho liderazgo para conducir la reforma pudiera ser conveniente que lo llevaran a cabo expertos externos a fin de *“despolitizar”* el proceso de reforma y sea bien acogido por los diversos actores implicados.

Asesoramiento externo e independiente da credibilidad a las reformas

La participación importante de expertos o panel de expertos independientes en el proceso de reforma de las relaciones fiscales, es un factor indispensable para su consecución, ya que éstos buscan técnica e imparcialmente las mejoras a los complejos tópicos del federalismo fiscal, y su opinión puede ser determinante ante ideologías y concepciones divergentes, o de ciertas desconfianzas entre los actores implicados.

La consulta debería centrarse en impactos a largo plazo de la reforma

Cuando se decide por la vía de la consulta y se involucra e implica en las

“El análisis para la toma de decisiones debe centrar su discusión en los impactos de largo plazo, esto es, en los objetivos generales de eficiencia de la reforma, y dejar de lado los efectos distributivos”

decisiones de reforma a los diversos actores, siempre y cuando su número sea razonable para el manejo de la toma de decisiones, se obtienen las mayorías para su aceptación y, éstos, al ser coautores de la reforma la conocerán y estarán convencidos de la misma, y por ende podrán transmitirla y ayudar en su proceso. Pero en este proceso, el análisis para la toma de decisiones debe centrar su discusión en los impactos de largo plazo, esto es, en los objetivos generales de eficiencia de la reforma, y dejar de lado los efectos distributivos. Cosa que es extremadamente difícil, dada la relativa facilidad del cálculo de los efectos financieros de corto plazo que evidencian las situaciones individuales presentes con la reforma.

Acuerdos transitorios quizá sean necesarios

Los acuerdos transitorios frecuentemente se utilizan para disminuir la oposición de las reformas manteniendo sus fundamentos, para ello deben distinguirse claramente los acuerdos permanentes de los transitorios, para garantizar la coherencia global de la

reforma. Los acuerdos transitorios conviene emplearlos cuando la reforma responde a propósitos que pueden ser alcanzados en un periodo de tiempo determinado, y su logro trae beneficios al país en su conjunto, aunque financieramente durante la aplicación algunos actores resultan afectados, como es el caso de los fondos de compensación, igualación o cohesión que se aplican en algunos países, que aunque implican de alguna forma la aportación financiera de unos GSC's a otros, no hay oposición por las expectativas de beneficios nacionales a obtener y que éstos no serán “eternos”. No obstante, se debe considerar que la experiencia en este tipo de acuerdos transitorios nos dice que llegan a representar una carga para el gobierno central, pues conforme a entrevistas realizadas durante el estudio por los autores a los observadores de las reformas, éstos se lamentaban diciendo “el gobierno central siempre paga”.

La administración debería hablar con una sola voz

La organización de un proceso eficiente que estructure y supervise



JOSÉ MANUEL SAIZ PINEDA

Secretario de Administración y Finanzas del Estado de Tabasco e integrante del Comité de Vigilancia de Aportaciones y Otros Recursos Descentralizados de la CFFF

las reformas es crucial para su éxito, pero ésta conviene sea realizada por una sola dependencia que coordine a las demás implicadas. Normalmente en el gobierno central es la Secretaría de Hacienda, la de Gobernación o un órgano que comprenda a todos los niveles de gobierno. El liderazgo administrativo compartido entre dependencias conduce a luchas internas que debilitan la reforma.

La comunicación debería presentar la política detrás de los números

Los gobiernos realizan esfuerzos considerables para “vender” las reformas, y la experiencia de los casos estudiados indica que los esfuerzos más exitosos son aquellos en los que se comunica clara y sencillamente la reforma, sus objetivos de política y sus beneficios de largo plazo, más que los aspectos técnicos (fórmulas y números) y los resultados financieros de

corto plazo. En una reforma “discreta”, los efectos de corto plazo pronto se descubren, y con ello se pudiera perder la credibilidad del gobierno. En los casos de estudio detectaron que los “eslogans” promocionales, tales como “mejores servicios”, “más autonomía”, “salvar el federalismo”, “salvar el país”, “salvar la reforma”, entre otros, fueron de gran ayuda.

CONCLUSIONES

Las condiciones económicas y fiscales favorables pueden ayudar al éxito de las reformas en las relaciones fiscales intergubernamentales, pues es entonces cuando existe capacidad de contrarrestar el efecto suma-cero otorgando mayores recursos vinculados a la reforma, como transferencias adicionales.

Cuando hay un fuerte arraigo regionalista en las jurisdicciones de los GSC's, cumplir con mandatos electo-

rales es un eficaz instrumento para el logro de una reforma federalista.

Garantizar la equidad en la toma de decisiones, así como la colaboración y consulta exhaustiva entre niveles de gobierno, GSC's y grupos sociales representativos, ayuda a la aceptación de las reformas.

Las opiniones sobre la reforma frecuentemente difieren más entre los gobiernos subcentrales que entre los niveles de gobierno, incluso por sobre las ideologías partidistas, razón por la cual en muchos de los casos se deja que el gobierno central balancee dichas divergencias, ya que habitualmente sus objetivos son generales, condición ésta para la aceptación de la reforma.

Considerar las experiencias que anteceden a la reforma, así como aplicar programas piloto en alguno o algunos gobiernos locales o GSC's, han representado buenas estrategias para el establecimiento e implementación de la reforma.

La aplicación de cierta reforma conveniente para un grupo de GSC's, en vez de la aplicación general, también puede ser una buena estrategia.

Cuando las reformas sobre cambios institucionales y descentralización son susceptibles de dividirse en etapas, la secuenciación o transitoriedad de la misma puede ser una buena estrategia para su éxito.

La rapidez en el establecimiento de una reforma es buena estrategia para su logro pero no para el éxito, pues sorprende a los interesados pero tarde que temprano habrá rechazo a

los resultados si no son favorables, por ello, por las características de las relaciones fiscales, es mejor la inclusión mediante una amplia consulta a los poderes de veto potenciales para obtener la mayoría.

La reforma debe ser conducida por una persona o grupo que lidere el proceso, preferentemente expertos externos independientes para despolitizarlo y dar credibilidad.

Al involucrar a los diversos actores mediante la consulta en la toma de decisiones, ésta debe centrarse en los objetivos de política e impacto a largo plazo, y no en los resultados financieros de corto plazo.

El empleo de acuerdos transitorios conviene cuando la reforma responde a propósitos que pueden ser alcanzados en un periodo de tiempo determinado, y su logro trae beneficios al país en su conjunto, aunque financieramente durante la aplicación algunos actores resultan afectados.

El liderazgo administrativo compartido entre dependencias conduce a luchas internas que debilitan la reforma, por ello la organización y coordinación para estructurar y supervisar las reformas, debe ejercerse por una sola dependencia, preferentemente el órgano hacendario.

Ramón Castañeda Ortega es Economista y Maestro en Administración por la Universidad de Guadalajara; cursó el Doctorado en Economía Pública, en la Universidad de Barcelona; y actualmente se desempeña como Director de Coordinación Hacendaria en el INDETEC. rcastanedao@indetec.gob.mx



La Autoridad Fiscal en la Transparencia de Ingresos

Esmeralda Álvarez Ascencio

En ocasiones se puede confundir la transparencia tributaria o fiscal con la presupuestaria, así mismo estar ante el supuesto de exigirle a la autoridad fiscal el acceso a la información mediante una transparencia tributaria, cuando dicha información puede estar protegida por el secreto fiscal.

“En el ámbito de las organizaciones públicas, la transparencia debe entenderse como la acción de hacer del dominio público la información que poseen, ponerla a disposición de la sociedad para su constante escrutinio”

INTRODUCCIÓN

En el presente análisis se consideró necesario hacer la distinción entre la transparencia tributaria o fiscal con la presupuestaria. Cabe aclarar que este estudio es basado principalmente en la transparencia tributaria, sin restarle importancia a la presupuestaria ya que ambas son importantes para la actividad financiera del Estado, tanto por sus ingresos como por sus egresos. Así pues, para la realización de este documento se incorporó un ejemplo para explicar un supuesto, dicho supuesto nos ejemplifica cuando a las autoridades fiscales se les puede requerir información y dicha información puede estar protegida por el secreto fiscal.

Para introducirnos al tema, la palabra *transparencia* es definida por la Real Academia de la Lengua Española como una cualidad de transparente. Transparente: del latín *trans-*, a través, y *parens*, *-entis*, que aparece. Cualidad de un cuerpo a través del cual pueden verse los objetos claramente.

En opinión del *Instituto de Transparencia e Información Pública*, en el ámbito de las organizaciones públicas, la transparencia debe entenderse como la acción de hacer del dominio público la información que poseen, ponerla a disposición de la sociedad para su constante escrutinio. Según el Instituto, la transparencia se erige como la puerta de entrada para lograr verdaderos ejercicios de rendición de cuentas, es el factor que permite que las explicaciones sobre los actos y las decisiones públicas se produzcan, al garantizar que se eliminen las restricciones de acceso a la información que se encuentra en poder de la autoridad. Mientras que la rendición de cuentas encarna por sí misma a la justificación y argumentación sobre la necesidad, pertinencia y racionalidad de los actos de autoridad.¹

1 Página Web: Portal del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, <http://www.itei.org.mx/v3/index.php?seccion=normatividad> 2012, visto octubre 2012



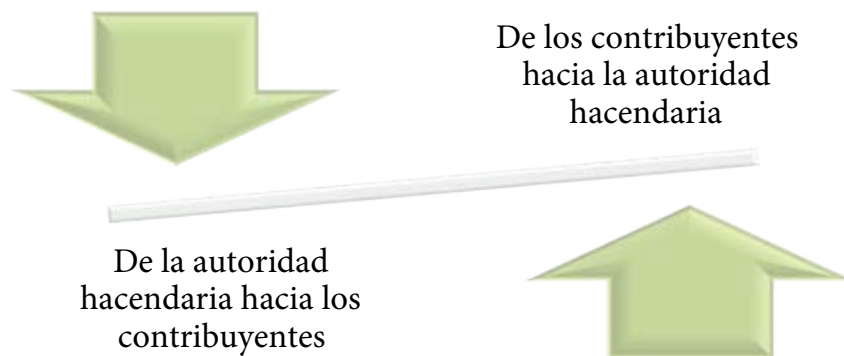
ARMANDO VILLARREAL IBARRA

Secretario de Administración y Finanzas del Estado de Sinaloa e integrante del Grupo de Auditoría Fiscal Federal y Comercio Exterior de la CPEF

TRANSPARENCIA TRIBUTARIA Y PRESUPUESTARIA: SU RELACIÓN CON EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

En opinión de *Luna Pla y Ríos Granados*, la transparencia y acceso a la información tributaria opera en dos direcciones: de los contribuyentes hacia la autoridad hacendaria y de ésta hacia los contribuyentes. (Véase siguiente diagrama)

La transparencia tributaria o fiscal en la administración se refiere a la obligación de la autoridad de brindar asistencia al contribuyente y proveerle de información sobre el cumplimiento de tributar, así como la obligación de la autoridad de informar a los contribuyentes sobre las normas y criterios bajo los cuales se rige el sistema fiscal mexicano. El derecho al acceso a la



De los contribuyentes hacia la autoridad hacendaria

De la autoridad hacendaria hacia los contribuyentes

Fuente: INDETEC “Transparencia y Acceso a la Información tributaria”.

información incluye: el acceso a la información de las acciones y gestiones de la administración tributaria, incluida la información que detentan los contribuyentes, así como el orden jurídico, reglas y criterios, y su origen político, así como las restricciones al derecho de acceso a la información, como la reserva de información o secreto fiscal, pues no estamos ante un derecho de la información absoluto.

La transparencia tributaria la encontramos relacionada con el numeral 6 y 8 de la Constitución Mexicana con el derecho de petición e información y en los artículos 33 y 34 del Código Fiscal de la Federación (CFF) que contienen elementos fundamentales de la transparencia tributaria y su relación con la Ley Federal de Derechos de los Contribuyentes que sustenta el recibir asistencia tributaria entre los contribuyentes y la autoridad. Un ejemplo es el Servicio de Administración Tributaria (SAT) que difunde mucha información por mandato de las leyes tributarias para contribuir con el principio de asistencia al contribuyente y mejorar el cumplimiento del pago de impuestos.

En contraste, la transparencia tributaria no debe confundirse con la llamada transparencia presupuestaria, es decir, la transparencia en la gestión del gasto público. Sin restarle importancia, la diferencia estriba en que la presupuestaria consiste en abrir las cuentas públicas (del erario público) y sus procedimientos de ejecución, —es

decir, la transparencia presupuestaria se refiere a la mayoría de las obligaciones que la hacienda pública federal y estatal deben informar sobre ingresos, egresos y control de gasto público—, mientras que la tributaria da a conocer la información contenida en las autoridades sobre el desempeño de sus acciones y sobre los datos de los contribuyentes en tanto no se dañe su vida privada.²

Para *Moreno Roberto*, la transparencia presupuestaria va más allá del derecho fundamental de acceso a la información pública. La transparencia como política pública es la acción de un gobierno para dar solución a un problema público. Las políticas de transparencia, a diferencia del ejercicio del derecho al acceso a la información pública de oficio, se refieren a las políticas de gestión, uso y divulgación de la información gubernamental, para usarla como recurso estratégico en beneficio de la sociedad y de los fines del organismo público, maximizando la utilidad social de dicha información. Las políticas públicas de transparencia se sirven de la gestión de la información, herramientas tecnológicas y participación ciudadana para detonar procesos de rendición de cuentas.³ (Véase siguiente cuadro).

2 LUNA PLA, RIOS GRANADOS, “Transparencia, Acceso a la Información Tributaria y Secreto Fiscal” Instituto de Investigación Jurídicas, Biblioteca Virtual UNAM, 2009 p. 7

3 MORENO, Roberto, “Transparencia presupuestaria y rendición de cuentas en las entidades federativas” SHCP. Expositor del Segundo Encuentro de Coordinación Presupuestaria y Fiscal de Países de América” Campeche México, 2012.

Cuadro 1

Objetivos de la Transparencia Presupuestaria

Mayor transparencia en el manejo de los recursos públicos con eficacia y eficiencia.

- Estadísticas oportunas de finanzas públicas.
- Transferencias de recursos a entidades federativas y municipios.
- Información analítica presupuestaria.

Transitar a un formato de transparencia con lenguaje ciudadano.

- Presupuesto ciudadano.
- Preguntas Frecuentes.
- Glosario

Transparentar de forma temática, prestando especial atención a los intereses de la ciudadanía para promover la comprensión sobre el ejercicio de los recursos públicos.

- Información sobre los recursos destinados a proyectos de inversión.
- Información sobre el desempeño de programas presupuestarios.

Aumentar la Rendición de Cuentas y el escrutinio público.

- Información descargable en formatos de datos abiertos y formatos manipulables.
- Interacción por medio de redes sociales y buzón de sugerencias para atención de demandas.

Fuente: Moreno Roberto, *Expositor Segundo Encuentro 2012*.

Existe un Portal de Transparencia Presupuestaria⁴, el cual ofrece información especializada y estratégica de gran utilidad para la toma de decisiones. El Portal de Transparencia Presupuestaria entre sus finalidades da a conocer *quién, cómo y dónde* se gastan los recursos públicos, así como información sobre el desempeño de los Programas Presupuestarios utilizando gráficas, cuadros y la geo – referenciación.

SECRETO FISCAL FRENTE A LA TRANSPARENCIA TRIBUTARIA

La transparencia de información tributaria en poder de la adminis-

tración pública, es importante para alcanzar la justicia tributaria y financiera, sin embargo, en esta materia, la fiscal se tiene como excepción lo que se conoce como secreto fiscal que se traduce en un beneficio de los propios contribuyentes.

Para continuar con el tema de transparencia, obligadamente se debe tocar el tema del secreto fiscal establecido en el artículo 69 del CFE, así como su relación con el acceso a la información, ya que se puede dar el supuesto que se le exija información a la autoridad fiscal en donde dicha información podría estar protegida por el secreto fiscal.

Siguiendo un ejemplo de años atrás, en 2009 se solicitó al Servicio de

⁴ Página Web: www.transparenciapresupuestaria.gob.mx visto junio 2012

“Las políticas públicas de transparencia se sirven de la gestión de la información, herramientas tecnológicas y participación ciudadana para detonar procesos de rendición de cuentas”

Administración Tributaria (SAT) una lista de créditos fiscales cancelados por nombre y número de crédito. Cabe señalar que los supuestos en que procede la cancelación de créditos fiscales es por imposibilidad práctica de cobro o incosteabilidad.

En su momento el SAT respondió que la información requerida estaba clasificada como reservada, en virtud de que se encuentra protegida por el secreto fiscal, obligando a los servidores públicos de la administración tributaria a guardar reserva en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación. Al respecto, el particular interpuso recurso de revisión mediante el cual impugnó la clasificación de la información.

El Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) ordenó mediante resolución al SAT, difundiera los nombres de las personas físicas y/morales

que resultaron beneficiadas, llegando este asunto a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).⁵

Lo importante de mencionar el ejemplo anterior es preguntarse en primer término: *Cuándo la autoridad fiscal se encuentra ante el supuesto de dos leyes ordinarias, ¿Cómo éstas se deben interpretar?* En este caso ante la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y el Código Fiscal de la Federación; así pues si se desea realizar una pregunta más a fondo, se puede cuestionar *¿Cómo interpretar la norma relacionada con el secreto fiscal regulado en el CFF, cuando se está frente al derecho de acceso a la información establecido por nuestra Constitución?* Hay autoras⁶ que afirman que

5 Página Web <http://www.rendiciondecuentas.org.mx/articulo.php?id=396>. Acuerdo JG-SAT-IVO-6-2007 y Recurso 6030/09 vs. Servicio de Administración Tributaria. Periódico Reforma primera plana, fecha 21 junio de 2012, visto diciembre de 2012.

6 LUNA PLA, RIOS GRANADOS “El secreto fiscal y el IFAI” <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/16/art/art3.pdf> visto diciembre 2012

el secreto fiscal no debe interpretarse solamente desde el CFF que es el que lo crea sino desde la propia Constitución mexicana y las normas de derechos humanos supranacionales.

Para responder las preguntas anteriores, se puede auxiliar de los siguientes criterios jurisprudenciales, los cuales nos orientan sobre la interpretación de leyes ordinarias.

Tesis:	Semanario Judicial de la Federación	Quinta Época	328626 20 de 22
SEGUNDA SALA	Tomo LXVI	Pag. 706	Tesis Aislada(Común)

[TA]; 5a. Época; 2a. Sala; S.J.F.; Tomo LXVI; Pág. 706

LEYES ORDINARIAS, INTERPRETACION DE LAS.

Debe hacerse siempre en términos constitucionales válidos, esto es, debe prevalecer en la mente del juzgador la premisa de que el legislador no trató de expedir leyes contrarias a los textos constitucionales, y así entender su contenido de acuerdo con las normas generales establecidas por el constituyente.

Fuente: SCJN

Tesis:	Semanario Judicial de la Federación	Quinta Época	331320 33 de 39
SEGUNDA SALA	Tomo LVII	Pag. 2581	Tesis Aislada(Constitucional)

[TA]; 5a. Época; 2a. Sala; S.J.F.; Tomo LVII; Pág. 2581

LEYES SECUNDARIAS, INTERPRETACION DE LAS.

Las leyes secundarias deben interpretarse armonizándolas con los estatutos constitucionales, porque no se concibe, salvo cuando el texto de ellas sea perfectamente claro y no dé lugar a interpretación, que el legislador haya pretendido establecer una disposición a todas luces anticonstitucional.

Fuente: SCJN

Tesis:	Semanario Judicial de la Federación	Quinta Época	326511 20 de 22
SEGUNDA SALA	Tomo LXXIII	Pag. 83	Tesis Aislada(Administrativa)

[TA]; 5a. Época; 2a. Sala; S.J.F.; Tomo LXXIII; Pág. 83

CODIGO FISCAL, LEYES SUPLETORIAS DEL (VIGENCIA DE LAS LEYES).

El artículo 11 del Código Fiscal de la Federación, establece que el derecho común sólo podrá aplicarse supletoriamente respecto de ese código y de las demás disposiciones fiscales, “cuando expresamente esté previsto o cuando no exista norma expresa y la aplicación supletoria no sea contraria a la naturaleza propia del derecho tributario, definido en esas leyes.” El mismo código, en su artículo 7o., expresa: “las leyes, reglamentos y demás disposiciones fiscales, federales, entrarán en vigor en toda la República, salvo lo que cada una de ellas establezca, el décimo quinto día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial”, de manera que en materia tributaria, hay disposiciones expresas por lo que toca a la vigencia de las leyes, no siendo por tanto, necesaria la aplicación supletoria del derecho común, por más que el quejoso alegue que se trata de normas de derecho público, pues este argumento no es bastante para sostener que las disposiciones del Código Civil, que es una ley ordinaria, sean superiores a las de cualquiera otra ley ordinaria, y la Suprema Corte ha fijado su criterio sobre que dentro del sistema mexicano, las distintas leyes que expidan el legislador ordinario no tienen jerarquía unas sobre otras, esto es, cada ley rige las situaciones jurídicas que prevé, de una manera válida, eficaz y autónoma, y aunque el Código Civil establece un sistema general sobre obligatoriedad de las leyes y reglamentos, no hay duda alguna de que el legislador ordinario pudo apartarse de ese sistema, ya que sólo está obligado a sujetarse a las prescripciones constitucionales.

Fuente: SCJN



CARLOS MANUEL VILLALOBOS ORGANISTA

Secretario de Hacienda del Estado de Sonora
e integrante del Grupo de Recaudación de la CPFF

Para responder al planteamiento: *Cuándo la autoridad fiscal se encuentra ante el supuesto de dos leyes ordinarias, ¿Cómo éstas se deben interpretar?* De acuerdo con los criterios anteriores, una ley ordinaria se debe interpretar en términos de la Carta Magna, pero cuando se está ante el supuesto de dos leyes ordinarias, se considera que se deben interpretar armónicamente una con la otra, sin invadir su esfera de competencia. Ahora bien, se citó una tesis donde hace referencia a la supletoriedad del Código Fiscal, en ese criterio se establece que... el derecho común sólo podrá aplicarse supletoriamente respecto de ese Código y de las demás disposiciones fiscales, “cuando expresamente esté previsto o cuando no exista norma expresa y la aplicación supletoria no sea contraria a la naturaleza propia del derecho tributario”... Lo antes leído, nos orienta

a concluir que dos normas ordinarias serán interpretadas armónicamente en términos de la Constitución Federal, no invadiendo sus esferas de competencia y no siendo contrario, en este caso, al derecho tributario.

Al respecto, se tienen opiniones de que el secreto fiscal se relaciona con el derecho constitucional de acceso a la información pública, es decir, la reserva tributaria como excepción al acceso. Así mismo, dichas opiniones afirman que el deber de confidencialidad de las autoridades fiscales no tiene otro fundamento que las bases constitucionales, como el derecho a la vida privada y protección de datos personales. Al ser una excepción al acceso, ello implica que la autoridad debe fundar y motivar la reserva de información frente al particular (artículos 6 y 16 CPEUM).⁷

⁷ Óp. Cit. Nota 2 P. 109

“El secreto fiscal se relaciona con el derecho constitucional de acceso a la información pública, es decir, la reserva tributaria como excepción al acceso. El deber de confidencialidad de las autoridades fiscales no tiene otro fundamento que las bases constitucionales, como el derecho a la vida privada y protección de datos personales”

Véase los siguientes criterios, estos hacen referencia a lo relacionado con la información reservada:

Tesis: 1a. VII/2012 (10a.)	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Décima Época	2000233 26 de 29
PRIMERA SALA	Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1	Pag. 655	Tesis Aislada(Constitucional)

[TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1; Pág. 655

INFORMACIÓN CONFIDENCIAL. LÍMITE AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL).

Las fracciones I y II del segundo párrafo del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que el derecho de acceso a la información puede limitarse en virtud del interés público y de la vida privada y los datos personales. Dichas fracciones sólo enuncian los fines constitucionalmente válidos o legítimos para establecer limitaciones al citado derecho, sin embargo, ambas remiten a la legislación secundaria para el desarrollo de los supuestos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información. Así, en cumplimiento al mandato constitucional, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece dos criterios bajo los cuales la información podrá clasificarse y, con ello, limitar el acceso de los particulares a la misma: el de información confidencial y el de información reservada. En lo que respecta al límite previsto en la Constitución, referente a la vida privada y los datos personales, el artículo 18 de la ley estableció como criterio de clasificación el de información confidencial, el cual restringe el acceso a la información que contenga datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización. Lo anterior también tiene un sustento constitucional en lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 16 constitucional, el cual reconoce que el derecho a la protección de datos personales -así como al acceso, rectificación y cancelación de los mismos- debe ser tutelado por regla general, salvo los casos excepcionales que se prevean en la legislación secundaria; así como en la fracción V, del apartado C, del artículo 20 constitucional, que protege la identidad y datos personales de las víctimas y ofendidos que sean parte en procedimientos penales. Así pues, existe un derecho de acceso a la información pública que rige como regla general, aunque limitado, en forma también genérica, por el derecho a la protección de datos personales. Por lo anterior, el acceso público -para todas las personas independientemente del interés que pudieren tener- a los datos personales distintos a los del propio solicitante de información sólo procede en ciertos supuestos, reconocidos expresamente por las leyes respectivas. Adicionalmente, la información confidencial puede dar lugar a la clasificación de un documento en su totalidad o de ciertas partes o pasajes del mismo, pues puede darse el caso de un documento público que sólo en una sección contenga datos confidenciales. Por último, y conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la ley, la restricción de acceso a la información confidencial no es absoluta, pues puede permitirse su difusión, distribución o comercialización si se obtiene el consentimiento expreso de la persona a que haga referencia la información.

Fuente: SCJN

Tesis: 1a. VIII/2012 (10a.)	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Décima Época	2000234 26 de 28
PRIMERA SALA	Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1	Pag. 656	Tesis Aislada(Constitucional)

[TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1; Pág. 656
INFORMACIÓN RESERVADA. LÍMITE AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL).

Las fracciones I y II del segundo párrafo del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que el derecho de acceso a la información puede limitarse en virtud del interés público y de la vida privada y los datos personales. Dichas fracciones sólo enuncian los fines constitucionalmente válidos o legítimos para establecer limitaciones al citado derecho, sin embargo, ambas remiten a la legislación secundaria para el desarrollo de los supuestos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información. Así, en cumplimiento al mandato constitucional, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece dos criterios bajo los cuales la información podrá clasificarse y, con ello, limitar el acceso de los particulares a la misma: el de información confidencial y el de información reservada. En lo que respecta al límite previsto en la Constitución, referente a la protección del interés público, los artículos 13 y 14 de la ley establecieron como criterio de clasificación el de información reservada. El primero de los artículos citados establece un catálogo genérico de lineamientos bajo los cuales deberá reservarse la información, lo cual procederá cuando la difusión de la información pueda: 1) comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; 2) menoscabar negociaciones o relaciones internacionales; 3) dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; 4) poner en riesgo la vida, seguridad o salud de alguna persona; o 5) causar perjuicio al cumplimiento de las leyes, prevención o verificación de delitos, impartición de justicia, recaudación de contribuciones, control migratorio o a las estrategias procesales en procedimientos jurisdiccionales, mientras las resoluciones no causen estado. Por otro lado, con un enfoque más preciso que descriptivo, el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental contiene un catálogo ya no genérico, sino específico, de supuestos en los cuales la información también se considerará reservada: 1) la que expresamente se clasifique como confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental reservada; 2) secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otros; 3) averiguaciones previas; 4) expedientes jurisdiccionales que no hayan causado estado; 5) procedimientos de responsabilidad administrativa sin resolución definitiva; o 6) la que contenga opiniones, recomendaciones o puntos de vista de servidores públicos y que formen parte de un proceso deliberativo en el cual aún no se hubiese adoptado una decisión definitiva. Como evidencia el listado anterior, la ley enunció en su artículo 14 supuestos que, si bien pueden clasificarse dentro de los lineamientos genéricos establecidos en el artículo 13, el legislador quiso destacar de modo que no se presentasen dudas respecto a la necesidad de considerarlos como información reservada.

Fuente: SCJN

De los últimos criterios citados, se considera información reservada lo que las leyes secundarias señalen, estableciéndose como excepción al precepto constitucional, en este caso el artículo 14 de la LFTAIPG establece supuestos específicos, entre ellos el secreto fiscal. Véase el siguiente artículo que a la letra dice:

Artículo 14. También se considerará como información reservada:

- I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;
- II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;

...

Fuente: LFTAIPG

Para responder el segundo planteamiento expuesto en líneas atrás ¿Cómo interpretar la norma relacionada con el secreto fiscal regulado en el CFF, cuando se está frente al derecho de acceso a la información establecido por *nues-*

tra Constitución? igualmente se puede orientar con los criterios anteriores y se tiene entonces que lo que establece la LFTAIPG en su artículo 14 y el CFF en su numeral 69, son excepciones al derecho de información. Si bien es cierto, el

derecho de petición e información consagrado en la Constitución Federal son derechos humanos y como tal se deben de atender y respetar, también es cierto que la Corte señala como excepciones a estos derechos las establecidas en las leyes secundarias.

CONCLUSIÓN

La transparencia tributaria no debe confundirse con la llamada transparencia presupuestaria, es decir, la transparencia en la gestión del gasto público. La diferencia estriba en que la presupuestaria consiste en abrir las cuentas públicas (del erario público) y sus procedimientos de ejecución, mientras que la tributaria da a conocer la información contenida en las autoridades sobre el desempeño de sus acciones y sobre los datos de los contribuyentes en tanto no se dañe su vida privada.

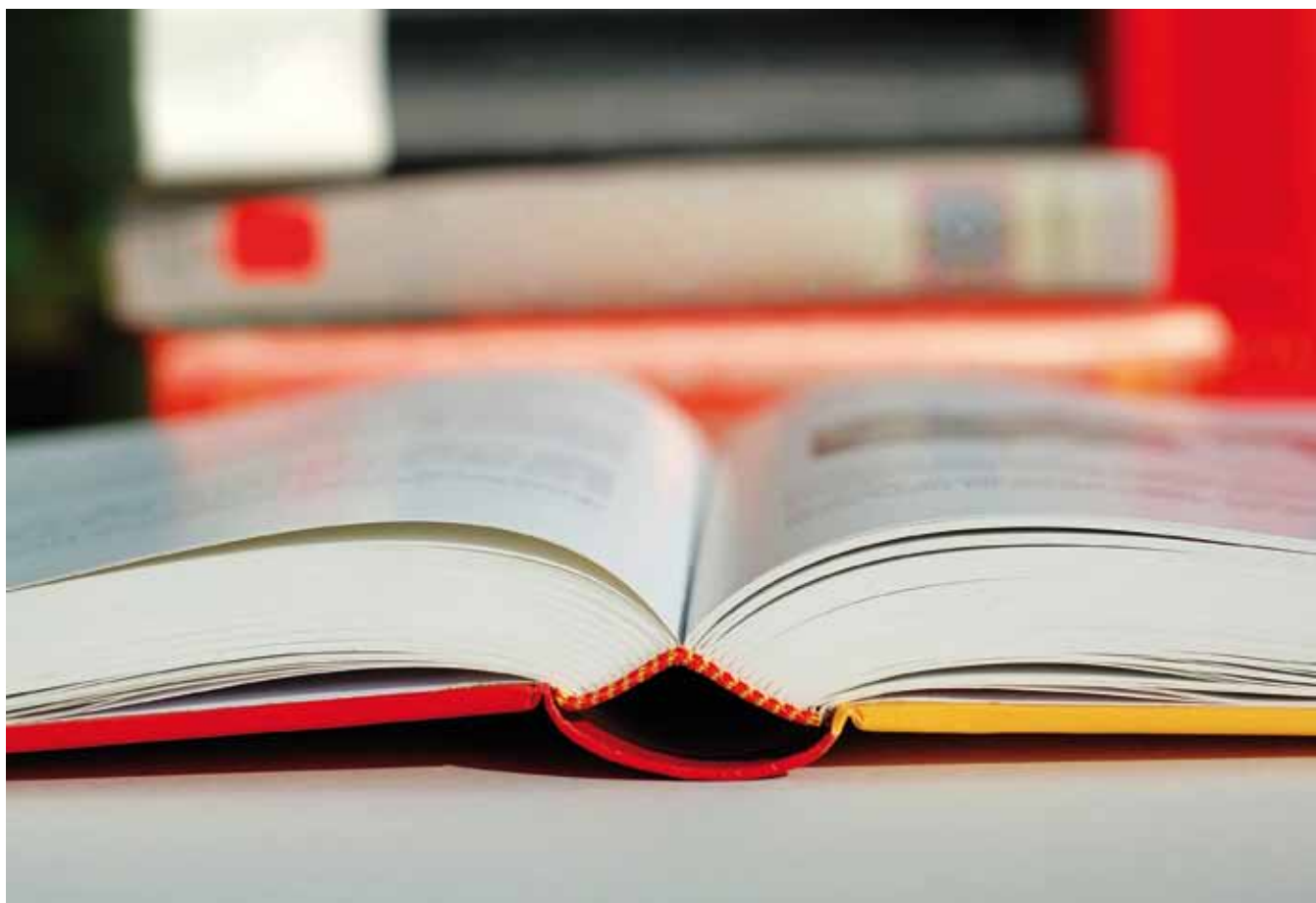
Así pues, nos encontramos ante el supuesto de requerirle información a la autoridad hacendaria cuando dicha información se encuentra protegida por el secreto fiscal. Al respecto se podrían realizar los siguientes planteamientos: ¿Cómo se deben interpretar dos leyes ordinarias? En este caso las leyes ordinarias serían la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y el Código Fiscal de la Federación (CFF) y ¿Cómo interpretar la norma relacionada con el secreto fiscal regulado en el CFF, cuando se está frente al derecho de acceso a la información establecido por nuestra Constitución? se concluyo que cuando se está ante dos leyes ordinarias serán

interpretadas armónicamente en términos de la Constitución Federal, no invadiendo sus esferas de competencia y no siendo contrario, en este caso, al derecho tributario. Y en relación al segundo planteamiento, se tiene que lo que establece la LFTAIPG en su artículo 14 y el CFF en su numeral 69, son excepciones al derecho de información. Si bien es cierto, el derecho de petición e información consagrado en la Constitución Federal son derechos humanos y como tal se deben de atender y respetar, también es cierto que la Corte señala como excepciones a estos derechos las establecidas en las leyes secundarias.

BIBLIOGRAFÍA

- ✓ MORENO, Roberto, “Transparencia presupuestaria y rendición de cuentas en las entidades federativas” SHCP. Expositor del Segundo Encuentro de Coordinación Presupuestaria y Fiscal de Países de América” Campeche México, 2012.
- ✓ LUNA PLA, RIOS GRANADOS, “Transparencia, Acceso a la Información Tributaria y Secreto Fiscal” Instituto de Investigación Jurídicas, Biblioteca Virtual UNAM, 2009
- ✓ Biblioteca virtual UNAM www.juridicas.unam.mx
- ✓ Portal del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, <http://www.itei.org.mx/v3/index.php?seccion=normatividad> 2012
- ✓ Portal de Transparencia Presupuestaria: www.transparenciapresupuestaria.gob.mx 2012
- ✓ CPEUM 2012
- ✓ SCJN
- ✓ LFTAIPG 2012
- ✓ CFF 2012

Esmeralda Álvarez Ascencio. Licenciada en Derecho con Maestría en Derecho Fiscal y Maestría en Análisis Tributario por la U de G, Actualmente colabora en investigación y en otras actividades jurídicas para el INDETEC.



Por qué es Importante la Interpretación de las Normas Fiscales

Iván Emmanuel Chávez Ponce

- 116** En virtud de que las entidades federativas tienen celebrado Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal con el gobierno federal, y por lo tanto deben aplicar las leyes fiscales federales, surge la necesidad de conocerlas e identificar, además, los diferentes criterios de interpretación de las normas fiscales federales. Es por ello que este documento tiene como finalidad destacar la importancia de la interpretación de la legislación fiscal en comento, para su correcta aplicación.



TOMÁS JOSÉ RUIZ GONZÁLEZ

Secretario de Finanzas y Planeación
del Estado de Veracruz e integrante del Grupo de
Recaudación de la CPFF

INTRODUCCIÓN

Dentro del marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), las entidades federativas bajo el esquema del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado con la Federación, tienen la tarea fundamental de aplicar las leyes fiscales federales para arribar a la verdad jurídica. Intrínsecamente en esa actividad administrativa que realizan las entidades federativas surge a cada momento la necesidad de determinar el alcance y contenido de las normas jurídicas de toda índole.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prevé la exigencia para el legislador ordinario de definir cada vocablo o locución utilizado en las normas, pero sí reconoce la necesidad de que existan métodos de interpretación jurídica que establezcan su senti-

do y alcance, con motivo de las imprecisiones y oscuridad legales que en la práctica se presentan.¹

Sin duda, es de gran importancia dotar a los funcionarios de las Haciendas Públicas de los conocimientos necesarios para llevar a cabo esta labor de aplicación de las leyes fiscales federales, en el marco de una investigación que contenga la hermenéutica y los métodos de interpretación, la técnica legislativa, las ficciones y presunciones, Jerarquía de las normas, Principios Generales del Derecho y los Principios de las Contribuciones, herramientas todas con las que se puede mejorar esta tarea.

En ese orden de ideas, es nuestra intención que los actos realizados por las entidades federativas se encuentren debidamente soportados en sus aspectos jurídicos, a la luz de las garantías

¹ [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXXIII, Enero de 2011; Pág. 28 ; Registro: 163 146

constitucionales (derechos humanos), de legalidad, seguridad y certeza jurídica, así como realizar una adecuada defensa de los intereses del fisco federal y estatal.

LA APLICACIÓN DEL DERECHO Y LA INTERPRETACIÓN

Una vez establecida la importancia de la interpretación de las leyes fiscales para su aplicación, por las entidades federativas, entraremos en el mundo del Derecho Fiscal y el análisis de una de sus fuentes como lo son las leyes fiscales.

De hecho es muy compleja la materia tributaria, tanto para la gran mayoría de los contribuyentes como para la propia autoridad, de donde resulta sumamente difícil entender la mecánica para el cálculo y en su caso realizar el debido pago de sus impuestos. Albert Einstein afirmó que: *“la cosa del mundo más difícil de entender es el impuesto sobre la renta...”*, esto por supuesto debe entenderse como una referencia a las normas fiscales en general. Dado su particularidad reconocida y la dificultad que representa el trabajo que va de la mano con la aplicación de las leyes fiscales federales, en la práctica los notificadores, auditores, ejecutores y abogados defensores del fisco (funcionarios de las entidades federativas), constantemente se encuentran con la necesidad de interpretar e incluso integrar las leyes, para su aplicación.

Tratándose de las normas jurídicas emanadas del Poder Legislativo, éstas tienen la característica de ser generales, abstractas e impersonales, son tex-

tos sujetos a interpretación para hacer una correcta aplicación de las leyes en las situaciones jurídicas que le son planteadas, realidades jurídicas que muchas de las veces se apartan de las realidades naturales.

Para un mejor desarrollo del presente artículo, antes de entrar al análisis de la interpretación de las leyes que el propio marco jurídico fiscal federal señala, es importante abocarnos al estudio del marco teórico conceptual correspondiente.

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Partiendo de su etimología, interpretación emana del latín *“interpretatio-onis”* que significa “acción y efecto de interpretar”²; respecto del vocablo interpretar, proviene del latín *“interpretari”*, que significa “explicar o declarar el sentido de algo, y principalmente el de un texto”³. En ese orden de ideas, interpretar es desentrañar el sentido de un texto, es decir, lo que pretendió decir quien lo elaboró, la realidad jurídica que contempla la propia ley.

Interpretación de las leyes refiere Hugo Carrasco Iriarte⁴ *“Según Eduardo García Máynez, desentrañar el sentido de una expresión, descubrir el sentido que conlleva la ley”*. De esta manera, estamos en presencia de un texto jurídico a interpretar y de un in-

2 Real Academia Española. DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA - Vigésima segunda edición. Consulta en línea.

3 Real Academia Española. DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA - op. cit.

4 Hugo Carrasco Iriarte. DICCIONARIO DE DERECHO FISCAL. Tercera edición. Editorial Oxford.

“La necesidad de interpretar las normas surge debido a que frecuentemente la redacción de las mismas es confusa y no refleja de manera clara la intención de la regulación”

térprete, papel que asumen las entidades federativas en la elaboración de los actos jurídicos. El intérprete⁵ “*es el mediador que comunica a los demás el significado que se atribuye a ciertos signos o acontecimientos. El intérprete pone en conocimiento de otros, traduce en un lenguaje inteligible, descifra, el sentido que corresponde (según ciertos métodos) a determinados signos, fórmulas o sucesos.*” Es así como los Estados al convertirse en intérpretes confieren de significados a las leyes fiscales federales.

La necesidad de interpretar las normas surge debido a que frecuentemente la redacción de las mismas es confusa y no refleja de manera clara la intención de la regulación. Así mismo, porque las propias palabras tienen múltiples significados.

Dentro del Derecho Mexicano, nuestra Carta Magna reconoce de manera implícita que el autorizado a in-

terpretar la norma jurídica es el legislador; así se desprende de la lectura del Artículo 72 en su fracción F., donde se establece que:

Artículo 72. *Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:*

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

Lo anterior se genera en el momento en que se está dentro del proceso de creación de una norma. De igual forma, el Artículo 94 de nuestra Constitución Política en su décimo párrafo revela que mediante jurisprudencia el Poder Judicial de la Federación a través de sus Tribunales y los Plenos de Circuito interpretará la Constitución y las normas generales. Esto se despren-

⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Editorial Porrúa.



JORGE SALGADO LEYVA

Secretario de Finanzas y Administración
del Estado de Guerrero e integrante del Grupo de
Recaudación de la CPFF

de de la lectura de lo que a continuación se cita.

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

[...]

*La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito **sobre la interpretación de la Constitución y normas generales**, así como los requisitos para su interrupción y sustitución.*

No obstante a lo que nos llevan las anteriores transcripciones, en la práctica sería complicadísimo que todos los obligados a contribuir al gasto público acudieran a las autoridades, ya sean administrativas o judiciales, para efecto de que determinara los al-

cances jurídicos de la norma fiscal y si son aplicables al caso concreto. Por ello, válidamente el tercer párrafo del artículo 6 del Código Fiscal de la Federación establece que “corresponde a los particulares la autodeterminación de sus propias contribuciones”, reservando a las autoridades fiscales, en el artículo 42 del mismo cuerpo normativo, la facultad de comprobar que se hayan determinado en total apego a lo dispuesto por las leyes fiscales. Dado lo anterior, tanto los particulares como las entidades federativas, se ven en la necesidad de interpretar las leyes fiscales.

HERMENÉUTICA JURÍDICA Y LOS MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN

Hasta ahora hemos destacado los aspectos teóricos en torno a la interpretación de las leyes fiscales, por lo que a continuación se indican los mé-

todos que se han formulado en la doctrina para su realización.

Para poder abordar ese tema es necesario acudir a la definición de lo relativo a la hermenéutica, como punto de partida. Alejandro Covarrubias Rivera citando en su obra a Gómez de Silva, refiere que *“la palabra en referencia proviene del griego hermeneutikós “hermenéutico”, de hermeneutes “intérprete, explicador, traductor”*.⁶ La Real Academia Española define a la Hermenéutica como *“Arte de interpretar textos y especialmente el de interpretar los textos sagrados”*.⁷

De acuerdo con lo anterior, Hermenéutica es entonces el oficio de interpretar mensajes, colocarse en medio de quien envía y de quien recibe el mensaje, ayudando a decodificarlo correctamente. Según se entiende, todo mensaje requiere ser interpretado de una manera tal que el receptor descifre

claramente la intención del emisor. En repetidas ocasiones la hermenéutica ha sido utilizada como sinónimo de interpretación, sin embargo, encontramos que una es la especie y otra es el género.

Para realizar la labor interpretativa de las leyes, es importante tener herramientas que auxilien a la buena intuición jurídica, a ese sentido común en la aplicación del Derecho Fiscal. De esta manera, es primordial conocer los elementos propios de la interpretación de las leyes, mismos que de manera interesante expone Alejandro Covarrubias Rivera, quien cita que *“para Gustavo Zavala Aguilar, la interpretación de las normas jurídicas se divide en tres criterios: por sus autores o quien la realiza, por los métodos o medios utilizados y por los resultados a los que se llega, que a su vez, se subdivide como sigue:*

Por los autores	Por los medios o métodos utilizados	Por los resultados a los que se llega
- Auténtica o legislativa	- Gramatical	- Restrictiva
- Judicial o jurisdiccional	- Sistemático	- Declarativa o estricta
- Administrativa o ejecutiva	- Teleológico	- Extensiva*
- Doctrinal o privada	- Histórico	
	- Evolutivo	
	- Significación económica	
	- Contrario sensu	

* Alejandro Covarrubias Rivera. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LAS LEYES FISCALES EN MÉXICO: APORTES PARA UN MODELO TEÓRICO. Instituto Mexicano de Contadores Público. Pág. 62 y 63.

6 Alejandro Covarrubias Rivera. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LAS LEYES FISCALES EN MÉXICO: APORTES PARA UN MODELO TEÓRICO. Instituto Mexicano de Contadores Público. Op cit. Pág. 62 y 63.

7 Real Academia Española. DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA – op. cit.

La anterior clasificación engloba claramente los elementos de la interpretación, de lo cual podemos destacar que siempre existirá un sujeto que interpreta, utilizando un método para obtener como resultado la luz en la aplicación de la norma fiscal. Este conjunto de elementos no lo podemos concebir uno sin el otro. No podría

existir el análisis aclarativo de la norma sin un sujeto o sin que éste pudiera realizarla sin un método, y por supuesto para obtener una secuela o un producto para efecto de aplicar la ley.

Para la interpretación de la ley surgieron a lo largo de la historia escuelas, teorías y métodos, siendo de estos últimos los más relevantes:

Método Gramatical

- También conocido como Literal, es el más antiguo. Consiste en deducir de las palabras mismas, de su lugar en la frase y de la sintaxis, de la misma puntuación, el sentido exacto del artículo de que se trata.

Método Lógico

- Utiliza los razonamientos de la lógica para alcanzar el verdadero significado de la norma, se procura que la tarea interpretativa no contravenga el cúmulo de preceptos que la lógica ha señalado para el pensamiento humano y agrega que, en cierto modo, está constituido por preceptos de higiene mental que conducen al razonamiento hasta su justo punto de llegada.

Método exegetico

- Éste es el Método atribuido a la Escuela de la Exégesis en sus inicios, el cual consistía en investigar empíricamente la voluntad del legislador; es decir las palabras de la ley y la intención del legislador como hechos; el recurso a obtener todo lo concerniente a la ley como dato empírico.

Método Sistemático

- Introduce la idea de que una norma no es un mandato aislado, sino que responde al sistema jurídico normativo orientado hacia un determinado rumbo en el que, conjuntamente con otras normas, se encuentra vigente; que, por tanto, siendo parte de este sistema, y no pudiendo desafinar ni rehuir del mismo, el significado y sentido de la norma jurídica podrá ser obtenido de los principios que inspiran ese sistema.

Método Teleológico

- Este método pretende llegar a la interpretación de la norma a través del fin de la misma, buscando su espíritu.

Método Histórico

- Por el Método Histórico se pretende interpretar la norma recurriendo a sus antecedentes, como las ideas de sus autores al concebir o elaborar los proyectos, los motivos que propiciaron la redacción y emisión de la ley, informes, debates, etc.

“Al conocer los métodos de interpretación de las leyes, las herramientas se van complementando, es por ello que abordar el tema relativo a la técnica legislativa amplía el panorama para el intérprete de la norma”

El derecho es una materia de amplio espectro, de entrada la hermenéutica jurídica se ocupa del derecho positivo y no del derecho natural. De igual forma, el derecho positivo se divide en derecho público y en derecho privado y finalmente, las normas jurídicas pueden ser sustantivas y adjetivas. Conforme a esto, el derecho tributario es positivo y puede ser sustantivo (una deducción de impuesto sobre la renta) o adjetivo (las normas de procedimiento para la devolución de saldos a favor); la hermenéutica tributaria se ocupa de estas normas (adjetivas y sustantivas).

TÉCNICA LEGISLATIVA

Al conocer los métodos de interpretación de las leyes, las herramientas se van complementando, es por ello que abordar el tema relativo a la técnica legislativa amplía el panorama para el intérprete de la norma.

Si bien el tema nos remite a los aspectos legislativos de las leyes, tema que los propios creadores de la

norma han de considerar, para el intérprete de las leyes es valioso conocer los aspectos relativos a este tema, ya que la técnica legislativa sienta los lineamientos para su redacción, y sus aspectos técnicos. Al conocer que las leyes están organizadas en su contenido en títulos, capítulos, artículos, párrafos, fracciones e incisos, es posible distinguir que dentro de las leyes existen disposiciones generales y particulares, la precisión de párrafos en su conteo y la referencia de la norma (ubicación en caso de reformas). Aunado a ello se conoce el proceso de creación de las normas, que muy valioso puede ser en caso de una interpretación, para checar que la ley haya sido creada respetando los pasos establecidos para ello en la Carta Magna.

La tarea de creación de la norma es muy importante en el ámbito de aplicación y no es nada sencillo, ya que contiene aspectos políticos y técnicos. El renglón político es sin duda abordado cuando se da la discusión,

J. JESÚS OROZCO ALFARO

**Secretario de Finanzas y Administración
del Estado de Colima e integrante del Grupo
de Recaudación**



aprobación y publicación de la norma, lo que está inmerso en posiciones filosóficas partidistas o de grupos de interés. El rubro técnico se materializa en el contenido del texto, en la creación de la iniciativa, en el lenguaje usado en la redacción, su estructura lógica, si es breve y claro, y que sea incorporado de manera armónica en el universo jurídico.

Es importante mencionar que dichas justificaciones no forman parte de la ley, sin embargo, muestran su ánimo. Cuando dichas justificaciones se incorporan a la ley, en ese contexto, si se acude a la exposición de motivos se está en presencia de una interpretación teleológica. Los tribunales mediante tesis aislada han reconocido que los documentos del proceso legislativo constituyen una herramienta interpretativa de la norma legal y que resultan determinantes para fijar el sentido de la norma jurídica, siempre que la autoridad judicial al resolver una con-

troversia decida atender las razones contenidas en ellos, por estimar que son de peso para resolver el problema de indeterminación que se le presenta en el caso concreto. Dichas consideraciones las encontramos en la siguiente tesis aislada⁸.

LEYES. ALCANCE DEL CONTENIDO DE LOS DOCUMENTOS QUE INTEGRAN EL PROCESO LEGISLATIVO PARA FIJAR SU SENTIDO.

Las normas legales, al ser producto del proceso legislativo, adquieren existencia jurídica hasta que éste culmina; de manera que sólo pueden estar contenidas en el texto de la ley resultante y no en alguno de los documentos internos que conforman dicho proceso, por lo que lo consignado en éstos no vincula al órgano aplicador (e intérprete) del derecho. Consecuentemente,

⁸ [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXI, Febrero de 2005; Pág. 98 ; Registro: 179 277

tales documentos únicamente pueden mover el ánimo del juzgador respecto del alcance que se le debe adscribir a la norma -al decidir si el caso sometido a su consideración se encuentra o no previsto en la misma-, en función de los méritos de sus argumentos. Es decir, **los documentos del proceso legislativo resultan determinantes para fijar el sentido de la norma legal exclusivamente en aquellas instancias en que el Juez decide atender las razones contenidas en ellos, por estimar que son de peso para resolver el problema de indeterminación que se le presenta en el caso concreto.** Por tanto, habida cuenta que los documentos mencionados sólo constituyen una herramienta interpretativa de la norma legal, y que lo dicho en ellos no tiene carácter jurídico vinculatorio, sino **persuasivo**, resulta evidente que lo dispuesto en éstos, en los casos en que se encuentre en contradicción con lo prescrito en la norma jurídica, no puede provocar un conflicto que deba resolver el Juez para poder fijar el alcance de la disposición aplicable al caso particular, lo que sí acontece cuando dos normas jurídicas de igual jerarquía se encuentran en contradicción. Así, **la función de los documentos del proceso legislativo se limita a orientar al juzgador sobre la manera de integrar o colmar lagunas en aquellos aspectos en que la norma resulta indeterminada, pero no en competir con ella sobre la prescripción que**

debe prevalecer respecto de cuestiones que sí están previstas en aquélla.

En relación a los contenidos de la ley, dentro de la técnica legislativa, en materia impositiva existe el principio de reserva de ley, el cual establece que los elementos esenciales de las contribuciones deben estar regulados y contemplados por la ley correspondiente.

Dentro del propio contenido de la norma existirán siempre los artículos transitorios, en estos se contemplan cuestiones relativas a la vigencia, situaciones de transición porque se abroga una ley y entra en vigor otra o porque se modificó alguna institución jurídica de la ley. Es importante saber esto, ya que también nos lleva al contexto constitucional, en respetar la prohibición de la retroactividad de las leyes.

El contenido de la ley, siempre nos estará dando la pauta en la interpretación; al realizar esta labor es importante identificar qué contenido tiene el dispositivo jurídico a dilucidar.

FICCIONES Y PRESUNCIONES DE LEY

Al interpretar la ley el Auditor siempre se encontrará en su redacción con supuestos que son irreales. El legislador en la tarea legislativa crea conceptos jurídicos que muchas de las veces se apartan de las realidades, así sucede cuando implementa ficciones y presunciones en el texto de las leyes.

Por lo que ve a las ficciones, en cuanto a su concepto podemos definir que la palabra proviene del latín *fictio* – *onis* y que se traduce en “Acción y efec-

“Es importante mencionar que dichas justificaciones no forman parte de la ley, sin embargo, muestran su ánimo”

to de fingir”, “Invención, cosa fingida” y “ficción de derecho, o ficción legal”. La considera como “La que introduce o autoriza la ley o la jurisprudencia en favor de alguien; como cuando al hijo concebido se le tiene por nacido.”⁹

De lo anterior podemos definir que la ficción es crear una realidad apócrifa. El Diccionario Jurídico Mexicano define a la Ficción Jurídica como “*construcciones ideales que se hacen en las normas de derecho a las que se les asigna un valor hipotético o instrumental, debido a su aptitud para facilitar una concepción jurídica o para provocar una realidad deseada e inexistente, considerada como preferible a la actual y con la finalidad de facilitar la aplicación de los preceptos jurídicos...*”¹⁰

En relación al tema que se analiza el poder judicial a través del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito considera mediante tesis aislada¹¹ lo siguiente:

9 Real Academia Española. DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA – op. cit.

10 Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Editorial Porrúa.

11 [Tesis Aislada]; 8a. Época; T.C.C.; S.J.F.; III, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1989; Pág. 570 ; Registro: 228 874

PRESUNCIONES Y FICCIONES LEGALES. LA FUNCION Y APLICACION DE ESTAS TECNICAS EN MATERIA TRIBUTARIA.

En el sistema mexicano es frecuente la presencia de construcciones jurídicas que entendidas ya como presunciones legales de pleno derecho (iuris et de iure) ya como ficciones, sirven al legislador en su tarea de frustrar los mecanismos de fraude a la Ley Tributaria, tanto en su dinámica de evasión como en la de elusión. Las presunciones absolutas suponen el enlace establecido por su autor entre un hecho conocido y otro que aunque se desconoce debe reputarse existente para efectos de la ley, por ser realmente posible o probable su realización cuando así lo demuestren las máximas de la experiencia y el conocimiento del mundo fáctico sobre el que se pretende actuar. Desde un ángulo sustantivo más que probatorio, se advierte una ficción jurídica cuando su autor recoge datos de la realidad y los califica jurídicamente de un modo tal que, violentando conscientemente su naturale-



GERMÁN GIORDANO BONILLA

Secretario de Planeación y Finanzas del Estado de Querétaro e integrante del Grupo de Auditoría Fiscal Federal y Comercio Exterior de la CPFF

za, crea un concepto de verdad legal (artificial) distante de coincidir con la realidad. En ambos casos, la aplicación de las normas reguladoras de estas figuras representa para los contribuyentes un efecto irrefragable dispensado de toda prueba adicional, justificado por la necesidad de resolver la incongruencia entre la realidad jurídica y la realidad económica a cuya coincidencia aspira la justicia tributaria.

De esta manera, al interpretar un texto en el que el supuesto jurídico sea una ficción estaremos señalando técnicamente que “por ficción de ley...” y cuando la interpretación sea de un texto en que la ley se sustente en realidades estaremos señalando técnicamente que “por virtud de ley...”

Y más aplicado al campo de la coordinación fiscal, en el artículo 14 de la Ley de Coordinación Fiscal

Artículo 14.- Las autoridades fiscales de las entidades que se en-

cuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las de sus Municipios, en su caso, serán consideradas, en el ejercicio de las facultades a que se refieren los convenios o acuerdos respectivos, como autoridades fiscales federales.

Con lo anterior podemos advertir que existe una verdad jurídica creada por el legislador que no propiamente es la que se da en la realidad, que este contexto jurídico guarda aspectos sustantivos y técnicos a considerar en la labor de las entidades al realizar la interpretación de las leyes fiscales federales.

La ficción de ley es en muchas ocasiones equiparada con la presunción absoluta, ya que el efecto que ambas producen es que se crea una verdadera regla de derecho y no admite prueba en contrario, sin embargo, la ficción se aparta totalmente de la realidad en cambio la presunción es verosímil, probable.

En relación a las presunciones, de la misma manera, las abordamos por su **concepto**. Presunción proviene del “latín praesumptio, -ōnis que se traduce como Acción y efecto de presumir. El verbo presumir, a su vez procede del latín praesumere y que se entiende como *Sospechar, juzgar o conjeturar algo por tener indicios o señales para ello*¹².

En el mundo jurídico, la presunción es el Hecho que la ley tiene por cierto sin necesidad de que sea probado, por el contrario lo que podrá suceder en algunos casos es ser desvirtuado. En materia fiscal podemos poner el ejemplo de la presunción de legalidad de los actos administrativos del artículo 68 del Código Fiscal de la Federación en la que los actos emitidos por las autoridades fiscales se presumen legales, es decir, que cumplen con los requisitos establecidos en la propia ley, hasta en tanto no se demuestre lo contrario ante autoridad jurisdiccional.

Explicado lo anterior, podemos apuntar que existen opiniones encontradas ya que para algunos autores, la ficción y la presunción, en nada influyen en la interpretación de las leyes fiscales, y para otro segmento sí lo es. Al respecto, lo que se tiene que tener en cuenta al momento de interpretar la norma es que en muchas ocasiones las ficciones de ley tienen una connotación un tanto distinta en otras ramas del Derecho a la que se da en el propio Derecho Fiscal. Respecto de las presunciones, solo se debe tener cuidado

con detectar finamente los alcances de las presunciones legales, para efecto de aplicar la norma de manera correcta, sin exceder sus límites.

OTRAS PAUTAS

Para la interpretación de las leyes fiscales, además de todo lo anterior, existen otros aspectos que se deben tomar en consideración para realizarla de manera adecuada y que sea posible alcanzar la verdad jurídica. Los aspectos a considerar son los siguientes:

- Jerarquía de las normas.
- Principios generales del Derecho.
- Principios de las contribuciones.

Jerarquía de las normas.- *La jerarquía de las normas se establece en el artículo 133 de la propia Carta Magna.*

La jerarquía de las normas aporta orden para una buena interpretación de las mismas, para efectos del supuesto en que existieran dos disposiciones que se contrapongan en razón de su contenido, generando con ello el fenómeno de las antinomias de ley, que reviste por sí solo un aspecto importante al realizar la referida tarea. Cuando estamos en presencia de disposiciones contrapuestas, pero que son de jerarquía diferente, no habrá duda de cuál prevalece, sin embargo, si las disposiciones jurídicas son de misma jerarquía, entonces se está en verdaderas dificultades para dilucidar la que se debe aplicar; quizá aquí se tendría que echar mano del método sistemático o auténtico, revisando la exposición de motivos.

12 Real Academia Española. DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA – op. cit.

“Es frecuente la presencia de construcciones jurídicas que entendidas ya como presunciones legales de pleno derecho sirven al legislador en su tarea de frustrar los mecanismos de fraude a la Ley Tributaria”

Principios generales del Derecho.-

*El punto medular de la doctrina jurídica lo constituyen sin duda los principios generales del derecho, las máximas y los aforismos jurídicos. Los principios representan los cimientos de toda ciencia jurídica y las máximas y los aforismos jurídicos representan experiencias recogidas por la doctrina que a la postre llegan a constituirse como verdaderos principios.*¹³

No obstante lo anterior, la aplicación de los Principios Generales del Derecho en la interpretación de las normas fiscales es un tanto difícil de realizar, ya que el derecho fiscal, por lo que a contribuciones se refiere, es de exacta aplicación.

Principios de las contribuciones.- Son las directrices que los legisladores al momento de crear la norma fiscal deberán respetar. Estos van de la mano con la técnica legislativa, si no se respetan al crear las normas, pueden redundar en leyes inconstitucionales, decretada de una inter-

pretación de los particulares argumentada en juicio.

Son ordenados por nuestra Constitución, al señalar en la fracción IV del artículo 31 lo siguiente:

IV. 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.

Los principios más importantes son los siguientes:

- Principio de legalidad

El principio de legalidad tributaria implica el que mediante un acto formal y materialmente legislativo, es decir, emanado del Poder Legislativo Federal o Local, se establezcan todos los elementos que sirven de base para realizar el cálculo de una contribución. Todas las contribuciones deben estar establecidas en Ley y sus estipulaciones se registrarán por el principio de aplicación estricta cuando se refieran al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

- Principio de proporcionalidad

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que este principio consiste en que los sujetos pa-

¹³ Alejandro Covarrubias Rivera. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LAS LEYES FISCALES EN MÉXICO: APORTES PARA UN MODELO TEÓRICO. Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Op cit. Pág. 389

RICARDO DAVID GARCÍA PORTILLA

Secretario de Finanzas del Estado de Tlaxcala e integrante del Grupo de Recaudación de la CPPF



sivos de un tributo deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos.

- *Principio de equidad*

El principio de equidad tributaria radica, esencialmente, en la igualdad ante la misma ley fiscal de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, quienes, en consecuencia, deben recibir un mismo trato, lo que implica que las normas tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos de gravamen que se ubiquen en una situación diversa.

- *Principio de seguridad jurídica*

Este principio no emana del artículo 31 arriba indicado. La garantía de seguridad jurídica se integra de derechos subjetivos públicos a favor de los gobernados previstos en diversos artículos constitucionales

(ahora denominados en la Constitución como derechos humanos), que pueden ser impugnables a los órganos estatales (entidades federativas, federación u órganos judiciales), a fin de demandarles que se sujeten a un conjunto de requisitos (Constitucionales y legales) previos a la comisión de actos que pudieran afectar la esfera jurídica de los individuos, para que éstos no caigan en la indefensión o la incertidumbre jurídica, lo que hace posible la permanencia en el Estado de Derecho manifestado mediante la continuidad de condiciones de igualdad y libertad para todos los sujetos de derechos y obligaciones.¹⁴

Es importante que el intérprete de la norma, entiéndase funcionario de la entidad federativa, cuente con este bagaje jurídico, de esta manera podrá

¹⁴ UVTCE – DIPLOMADO EN FISCAL Módulo I: Principios de Derecho Tributario O.T. 07-ACCF-81 Folio no. 31007-092 y EVAC – Nociones de Derecho Constitucional O.T. 10-04-506 Folio no. 31005-004

interpretar la norma de una manera más objetiva y acercada a la verdad jurídica, al verdadero espíritu de la ley.

INTERPRETACIÓN DE LAS LEYES FISCALES EN MÉXICO

Con las herramientas referidas y comentadas a lo largo del presente documento, los funcionarios de las entidades federativas están en posibilidad de realizar una correcta aplicación de las leyes en el mundo del Derecho Fiscal, ya dependiendo en mucho de su habilidad lógica para realizarla.

En la labor administrativa de los estados correspondiente la aplicación de las normas federales, tiene una connotación especial en materia de la Coordinación Fiscal, ya que la ley determina una especie de sujeción a la que la entidad federativa está obligada. La Ley de Coordinación Fiscal en el segundo párrafo del artículo 14 especifica que las entidades federativas estarán sujetas a los lineamientos de interpretación y aplicación de las disposiciones fiscales federales que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determine, esto se lee de la siguiente forma:

Artículo 14.- ...

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público conservará la facultad de fijar a las entidades y a sus Municipios los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa que señalen los convenios y acuerdos respectivos.

Aun y cuando la Ley de Coordinación Fiscal establece que la interpretación de las leyes fiscales será realizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es importante indicar que leyes fiscales federales establecen lineamientos propiamente para realizar dicha labor, sin especificar preferencias en quien deberá realizar la tarea interpretativa, ya que es realizada por contribuyentes, jueces, asesores jurídicos, etc. Dentro del Derecho Fiscal Mexicano el artículo 5° del Código Fiscal de la Federación, establece el procedimiento a seguir para el análisis y aplicación de una disposición de carácter fiscal:

“Artículo 5o. Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

“Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal.”

De la lectura de lo anterior se desprende que en el Derecho Fiscal Mexicano:

- Se aplicará el método de interpretación estricta a las disposiciones

“Si bien es verdad que el juzgador, al momento de definir los elementos esenciales del tributo debe partir del texto literal de la norma como exigencia lógica de su aplicación al caso concreto”

fiscales que establecen cargas a los particulares, las que señalan excepciones a estos gravámenes y las que fijan infracciones y sanciones.

- Son interpretables por medio de cualquier método de interpretación jurídica las disposiciones fiscales diversas a las precisadas en el inciso anterior.
- De ser el caso y no exista una norma fiscal expresamente aplicable al caso concreto, se acudirá de manera supletoria a lo dispuesto por el derecho federal común; lo anterior, cuando ello no sea contrario a la naturaleza del propio derecho fiscal.

El artículo previamente citado fue interpretado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y concluyó en el sentido de que si bien es verdad que el juzgador, al momento de definir los elementos esenciales del tributo debe partir del texto literal de la norma como exigencia lógica de su aplicación al caso concreto, ello no implica que le esté prohibido acudir a los diversos métodos de inter-

pretación reconocidos por la ciencia jurídica.

El citado razonamiento se transcribe a continuación para ser más ilustrativo en los conceptos señalados:

“INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS FISCALES QUE ESTABLECEN LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS TRIBUTOS. SU ALCANCE EN RELACIÓN CON LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LEGALIDAD TRIBUTARIA Y SEGURIDAD JURÍDICA. Si bien es verdad que el juzgador, al momento de definir los elementos esenciales del tributo, debe partir del texto literal de la norma, como exigencia lógica de su aplicación al caso concreto, ello no implica que le esté prohibido acudir a los diversos métodos de interpretación reconocidos por la ciencia jurídica. Esto es así, ya que los principios de legalidad tributaria y de seguridad jurídica, y las disposiciones legales que establecen fórmulas dirigidas a condicionar la aplicación e interpretación de las normas

MARÍA CRISTINA DÍAZ HERRERA

Secretaria de Finanzas y de Administración
del Estado de Durango



tributarias, deben entenderse únicamente en el sentido de impedir aplicaciones analógicas en relación con los elementos esenciales de los tributos.”¹⁵

Con el anterior criterio jurisprudencial, se ha sentado precedente en la anterior jurisprudencia, ya que abre horizontes respecto a la finalidad de la interpretación de las leyes fiscales en México, llevándonos a una especie de libertad interpretativa en materia fiscal, si no es suficiente la fórmula establecida por el artículo 5 del Código Fiscal de la Federación, para alcanzar una correcta exégesis y aplicación de las disposiciones fiscales el interprete de la ley puede echar mano de los diversos métodos, con la restricción de la analogía.

¹⁵ Jurisprudencia. 2a./J. 26/2006, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Marzo de 2006, página 270

La interpretación analógica permanece proscrita como método para realizar la tarea explicativa de las leyes fiscales, ya que es de reconocido Derecho que su maleabilidad consentiría hacer extensivo cierto gravamen o estímulo fiscal de una norma jurídica aplicable a situaciones que no era finalidad del legislador gravar, o en su caso beneficiar, y que por su sola semejanza o parecido con la situación verdaderamente prevista quedarían a su cobijo.

Para efecto de alcanzar la finalidad de la interpretación de las leyes fiscales, es oportuno tener en cuenta los puntos siguientes:

- El método literal puede llevar a absurdos, por la pluralidad de significados en las palabras.
- La interpretación estricta que muchas veces se comenta, no es un método sino el resultado, es decir, la aplicación. La aplicación estricta

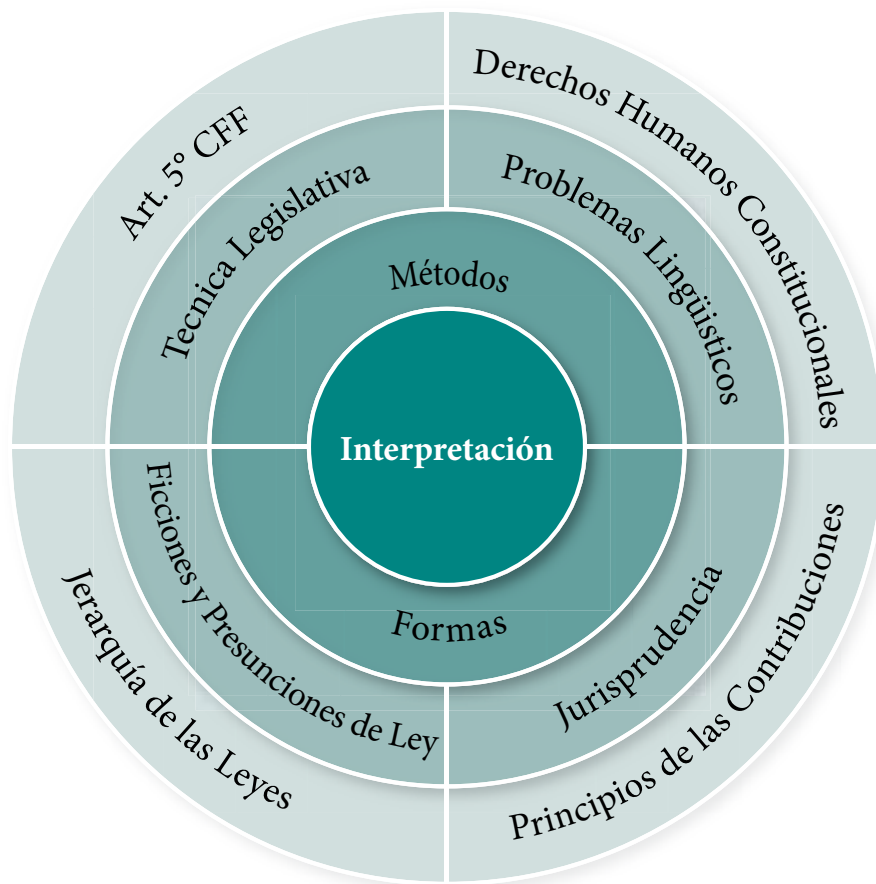
no es sinónimo de interpretación estricta.

- Las normas que establecen cargas a los particulares, excepciones o sanciones, se aplican en forma estricta, según la jurisprudencia citada en líneas precedentes; pero no está prohibido acudir a los diversos métodos, con la salvedad de que la interpretación realizada con el método de analogía, es inaplicable en materia impositiva.
- Al momento de interpretar las disposiciones fiscales, es importante tener en cuenta los aspectos relativos al tipo de norma que se interpreta, si existen criterios jurisprudenciales relativos a la disposición jurídica interpretada, jerarquía de normas, las normas supletorias,

emplear los métodos de interpretación adecuados, si la ley al interpretar contiene ficciones y/o presunciones de ley, Principios Generales del Derecho, Principios de las contribuciones. Todo esto para utilizar todo el cúmulo de herramientas y darnos un verdadero panorama, para con ello tener la certeza de estar arribando a la verdad jurídica.

A manera de resumen se adjunta la siguiente imagen, en torno a los temas a conocer para realizar la interpretación de la norma fiscal.

Finalmente, lo que buscamos con la interpretación es hacer una apreciación tanto de una condición en abstracto como de eventos o sucesos de la vida económica cotidiana, es decir, de casos concretos.



“Lo que buscamos con la interpretación es hacer una apreciación tanto de una condición en abstracto como de eventos o sucesos de la vida económica cotidiana, es decir, de casos concretos”

CONCLUSIONES

Como se desprende del desarrollo del presente artículo, al interpretar una norma fiscal, aun cuando de una primera lectura se pudiera llegar a una conclusión en cuanto a su aplicación, con el empleo de conocimientos, herramientas y los métodos interpretativos desarrollados, se puede confirmar que efectivamente el legislador les concedió tal sentido o por el contrario, descubrir que su aplicación es diferente.

En ese orden de ideas, aun cuando es de reconocido Derecho la existencia y obligación del principio de aplicación estricta de las disposiciones fiscales, establecido en el artículo 5° del Código Fiscal de la Federación, pareciera restringir la actividad interpretativa, ello resulta parcial y en consecuencia imperfecto, habida cuenta que puede transportarnos a extremos que

no fueron los pensados por el legislador al crear una norma fiscal.

Por ello consideramos que el material aquí expuesto será de gran utilidad para el intérprete (entidades federativas) en su quehacer cotidiano para contar con los instrumentos necesarios que le permitan encontrar el verdadero sentido y alcance de un precepto. Tales conocimientos ofrecen la oportunidad de hacer más eficiente el trabajo de las autoridades fiscales, quienes podrán robustecer su actuar con el fortalecimiento de la técnica jurídica de interpretación de la legislación fiscal para su correcta aplicación al caso concreto.

Iván Emmanuel Chávez Ponce es Licenciado en Derecho, colaboró en el Servicio de Administración Tributaria (SAT), es especialista en materia de Colaboración Administrativa Fiscal Federal y actualmente participa en la Dirección de Colaboración Administrativa y Desarrollo de la Hacienda Estatal en el INDETEC. ichavezp@indetec.gob.mx



Análisis y Experiencias Técnicas en Materia de Comercio Exterior (Entidades Federativas)

Raúl Olivares Guillén

Iván Emmanuel Chávez Ponce

El presente documento reseña el Tercer Congreso Nacional de Comercio Exterior, el cual se llevó a cabo los días 20, 21 y 22 de junio del año corriente, en el Hotel Misión Casa Colorada de la ciudad de Guanajuato y cuyo propósito fue el de contribuir con el análisis de temas de interés para las entidades federativas firmantes del Anexo 8 en el ejercicio de sus atribuciones, así como conocer de primera mano, las buenas prácticas de otros Estados firmantes y sus logros.

136

El evento acaparó relevancia por el acierto de invitar a un grupo de expositores expertos en las diversas materias relacionadas con el comercio exterior, contando así, con la participación de funcionarios activos del Servicio de Administración Tributaria (SAT), Ex-funcionarios de la Administración General de Aduanas, Investigadores del INDETEC y Profesionistas de la iniciativa privada.



INTRODUCCIÓN

En México, la introducción ilegal de mercancías y vehículos de procedencia extranjera es un problema que aqueja al territorio nacional. Pese a la lucha frontal que las autoridades de los diversos niveles de gobierno en nuestro país y los sectores productivos le han dado a esta práctica, se siguen sufriendo pérdidas económicas, menoscabos a la sociedad; y en seguridad pública, ni se diga, estamos viviendo momentos cruciales.

Los efectos de esta práctica constante, presenta un crisol social, pues por un lado genera “riqueza” ilícita y por otra, pobreza.

Reconocemos la trascendencia del seguimiento que se ha dado por

parte de las entidades federativas firmantes del Anexo 8 y el gobierno federal con respecto a la preocupación de capacitación y fortalecimiento de los aspectos técnicos y prácticos en materia de comercio exterior con la finalidad de combatir las prácticas de la introducción de mercancías ilegales al país.

En ese orden de ideas, la firma y aplicación del Anexo 8 representa para las autoridades hacendarias de los estados una oportunidad y un reto en materia de fiscalización y verificación de mercancías de procedencia extranjera, incluyendo vehículos, y para aquellos estados que han firmado, será el mantener el esfuerzo realizado y continuar fortaleciendo su presencia mediante actos tendientes a desincentivar el contrabando.

“Según estudios, en México se evaden aproximadamente 3000 millones de pesos, y que una de las formas de combatir dicho fenómeno se da mediante el ejercicio de facultades en materia de comercio exterior”

Situación que guarda el Anexo 8:

Anexo 8		
Firmados 20 Entidades	Operando 13 Entidades	Pendientes de Operar 2 No Operan 5

Hasta el día de hoy, han firmado 20 entidades federativas de las cuales están operando 13, pendientes de operar son 2 y 5 que aún no operan, en lo que se refiere a las entidades que han firmado, representan un 63% del total de las entidades del país, esto se traduce en mayoría en lucha contra las mercancías ilegales.

En dicho foro se contó con la presencia de funcionarios estatales, federales, personal de INDETEC y la iniciativa privada, así como ex funcionarios de la Administración General de Aduanas. Debe subrayarse

que este Congreso de nuevo fue impulsado de manera significativa por el gobierno del estado de Guanajuato, por el Servicio de Administración Tributaria y de manera particular por el Lic. Jorge Pinedo López, Director General de Verificación al Comercio Exterior del estado de Guanajuato y por la Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF), a través del Lic. Carlos Domínguez Bermúdez, Administrador Central de Verificación y Evaluación de Entidades Federativas en Materia de Coordinación Fiscal.

Asistieron aproximadamente 150 participantes provenientes de quince distintas Entidades Federativas incluyendo a una entidad Querétaro que no ha firmado.

El foro tuvo la siguiente temática:

Medios de Defensa, Jurisprudencias, Infracciones y Sanciones en comercio exterior, Criterios Relevantes del TFJFA; Cómo se hace una Auditoría, Mejores prácticas en las auditorías; La aduana del siglo XXI y sus nuevos retos; Mercancías puestas a disposición por autoridades diferentes; Administración del Riesgo en el Proceso Aduanal; Regulación de Mercancías; Auditorías de Comercio Exterior; Importancia de la Clasificación Arancelaria en las Facultades de Comprobación; Importancia de Las Reglas de Certificación de Origen en las Facultades de Comprobación; Efectos de la Suspensión Provisional en Vehículos Extranjeros; Tendencias de la Modernización Aduanera; Importancia de la Valoración Aduanera; Conferencia: Seguridad de dentro hacia afuera; Conferencia: Ventanilla Única; Regulaciones y Restricciones No Arancelarias; Elaboración de Actas Parciales; Lectura de Pedimentos y sus anexos; Aplicación y Análisis de Regímenes Aduaneros y Aplicación del Artículo 303.

• BIENVENIDA

El Lic. Jorge Pinedo López, Director General de Verificación al Comercio Exterior del Estado de Guanajuato, abrió el evento y tomó la palabra para

dar la bienvenida y agradecer la participación de las entidades federativas, deseando que el objetivo del evento fuera enriquecer el conocimiento en la realización de las tareas técnicas en materia de comercio exterior. Así también agradeció el apoyo y la participación del SAT, INDETEC, invitados especiales y del Bufete Internacional para el cumplimiento de dicho objetivo.

Dentro de su discurso, invitó a las entidades federativas que aún no firman el Anexo 8 a firmarlo y a las que ya lo firmaron y aun no lo operan, para que lo desarrollen, apuntando que la materia de comercio exterior es muy interesante y dinámica y que con un poco de creatividad le genera a la entidad federativa buenos resultados.

Por su parte el Lic. Carlos Domínguez Bermúdez, Administrador Central de Verificación y Evaluación de Entidades Federativas en Materia de Coordinación Fiscal, en representación del Lic. Alberto Real Benítez, Administrador General de Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administración Tributaria, externó una bienvenida a los ponentes y participantes, agradeció de nuevo el esfuerzo del estado de Guanajuato para llevar a cabo el Tercer Congreso de Comercio Exterior que contribuye en mucho a las actividades que desarrollan las entidades federativas firmantes en materia de comercio exterior.

Enfatizó en lo correspondiente a la evolución e incremento del comercio exterior en México, dando cifras de las importaciones de 2003, mismas que representaron el 3% del PIB y que comparado con 2012 en donde se es-



tima que alcanzarán alrededor de un 33% del PIB.

También comentó que para 2012 se estimaba llevar a cabo 2,700 actos de fiscalización, mismos que se consideraba representarían 220 mil millones de pesos.

Puntualizó que según algunos estudios de instituciones serias, en México se evaden aproximadamente 3000 millones de pesos, y que una de las formas de combatir dicho fenómeno se da mediante el ejercicio de facultades en materia de comercio exterior que es donde las entidades federativas participan mediante la aplicación de las facultades de comprobación contenidas en el Anexo 8, por lo que comentó que derivado de lo anterior, es indispensable el apoyo y por ende la capacitación de las mismas en dicha materia.

Finalmente reiteró a las entidades federativas que se apoyen con INDETEC para capacitarse y fortalecerse técnicamente.

El Lic. Ulises Carlín de la Fuente, Director General Adjunto de Enlace Organización Coordinación de Entidades Federativas (UCEF-SHCP), externó la bienvenida a los ponentes y participantes, agradeció el esfuerzo del estado de Guanajuato para llevar a cabo este tipo de eventos en apoyo a las labores técnicas en materia de comercio exterior las cuales contribuyen con mucho a las entidades federativas firmantes del Anexo 8.

Señaló que él siempre ha considerado que las entidades federativas son socios de la Federación y que como tales deben trabajar en sintonía y con los mismos objetivos. Invitó a checar anexos y convenios, con la intención de desarrollarlos y en su caso proponer mejoras en beneficio de la Coordinación Fiscal.

Así también, el Lic. Enrique Castro Villalobos, Subsecretario de Finanzas del Gobierno del Estado

“Se destacó la importancia de los nuevos equipos de trabajo de jóvenes que se integran a las tareas de comercio exterior para que hagan conciencia de la problemática que significa el contrabando en el país y se integren a las labores de verificación de las mercancías y vehículos extranjeros irregulares”

de Guanajuato, agradeció en nombre de la entidad, la participación de todos los presentes, externando su deseo de que el Congreso reporte beneficios para las haciendas públicas y la economía de las diversas regiones.

Manifestó que para el ejercicio de las facultades en materia impositiva atañe una vinculación de esfuerzos entre el gobierno federal – entidades federativas – municipios, que con ello se pretende alcanzar un crecimiento económico y social.

Reiteró la importancia de los nuevos equipos de trabajo de jóvenes que se integran a las tareas de comercio exterior para que hagan conciencia de la problemática que significa el contrabando en el país y se integren con energía y entrega a las labores de verificación de las mercancías y vehículos extranjeros irregulares.

• DESARROLLO

Ponencias presentadas en el III Congreso Nacional de Comercio Exterior 2012

A continuación se ofrece una breve reseña de cada una de las ponencias presentadas en el Congreso:

Ponencia 1.- A cargo del Dr. Eduardo Reyes Díaz-Leal, Director General del Bufete internacional; con el tema Medios de Defensa, Jurisprudencias, infracciones y sanciones en CE, criterios relevantes del TFJFA.

Agradeció la invitación del gobierno del estado de Guanajuato y aprovechó para iniciar exhortando a los funcionarios asistentes a trabajar en el fortalecimiento de los actos de autoridad, precisando que en la actualidad muchos de los actos impugnados en juicios, los gana el particular.

Refirió las infracciones más comunes dentro del mundo del comercio exterior, subrayando como las prácticas más recurrentes y en las que la autoridad debe enfocar su atención son las siguientes: omisión de contribuciones por datos inexactos, omisión de documentación, omisión de cumplimiento de normas oficiales, mal manejo de desperdicios, fallas en control de inventarios, préstamo del padrón de importadores, documentación apócrifa, triangulación indebida de mercancía, subvaluación y subfacturación, mala clasificación arancelaria, entre otras.

Reseñó los diversos medios de impugnación que los particulares ponen en marcha para defender su interés jurídico.

Finalmente exhortó a los funcionarios de las diversas entidades federativas a seguir impulsando y fortaleciendo las tareas de fiscalización en materia de comercio exterior.

Ponencia 2.- El tema “Cómo se hace una auditoría y mejores prácticas en las auditorías” fue impartido por el Lic. José Antonio Ávila Núñez, quien asistió por parte del Bufete internacional, quien señaló los aspectos que a su juicio son más importantes al auditar a los contribuyentes.

Recalcó la importancia de la labor de las entidades federativas en la revisión de las importaciones de las empresas, con la finalidad de revisar que hayan pagado las contribuciones correspondientes con apego a las disposiciones legales de la materia, revisar que las operaciones sean legales,

además los invitó a seguir con mayor ímpetu en dicha actividad.

Como recomendación refirió que los puntos clave a revisar son: La correcta clasificación arancelaria, apoyándose en los controles de inventarios, tratando además de identificar faltantes en la documentación. Expresó que constantemente se da el incumplimiento de los requisitos comerciales y fiscales en la factura en papel.

Finalmente, agradeció la invitación y enfatizó que las prácticas comentadas son recurrentes, por lo que representan áreas de oportunidad en las auditorías de comercio exterior.

Ponencia 3.- El Dr. Eduardo Reyes Díaz-Leal, expuso el tema “La Aduana del siglo XXI y sus nuevos retos”.

Inició comentando la cifra que representa el comercio exterior para el país, la cual ronda los seiscientos cincuenta millones de dólares al año.

En su desarrollo indicó que era imperioso para las aduanas mexicanas seguir modernizándose, derivado de la globalización comercial que en la actualidad representa una mayor dinámica en el comercio mundial de los países más desarrollados.

Y lo anterior basado principalmente en tres directrices que son: recaudar, proteger la economía interna y ser competitivos.

Comentó que en la actualidad se está implementando la revisión con rayos gama para el primer reconocimiento aduanero, lo cual hace más fácil y ágil el despacho de mercancías,



ya que se pueden revisar más contenedores eficientemente.

Finalmente, comentó que la aduana mexicana va hacia el modelo internacional aduanero.

Ponencia 4.- El tema “Mercancías Puestas a Disposición por Autoridades no Fiscales”, expuesto por el Lic. Jorge Pinedo López, Director General de Verificación al Comercio Exterior, del estado de Guanajuato. En su exposición resaltó que parte de la actividad de la entidad federativa se ve robustecida buscando maneras creativas para ejercer las facultades de comprobación, mismas que buscan cumplir con el POA (Programa Operativo Anual) y percibir el mayor número de recursos derivados FOFIE (Fondo de Fiscalización).

También comentó que las mercancías que comúnmente ponían a disposición autoridades no fiscales en

su mayoría se trataba de vehículos. Indicó que la principal problemática que éstos presentan es cuando los mismos se encuentran sometidos a proceso penal, ya que la notificación se tiene que llevar a cabo en el reclusorio y esto es un problema. Así mismo, manifestó que se debe tener cuidado en la redacción del parte, ya que las autoridades no fiscales, como la Policía Federal Preventiva, en muchas ocasiones señala que el vehículo es de procedencia extranjera y dicha autoridad no es competente para determinarlo. Con esta situación el procedimiento ya inicia con vicios; además que se recomienda se revise el parte, para saber si contienen los nombres de quien conducía el vehículo y acompañantes, pues esta situación se traduce en diversos supuestos jurídicos.

Finalmente comentó que las mercancías puestas a disposición por autoridades diferentes a las fiscales,

“Se reconocieron las acciones implementadas por las entidades federativas firmantes del Anexo 8 en apoyo a la Federación en el combate al contrabando, y los exhortó a no claudicar en los esfuerzos tendientes a mejorar la situación comercial del país”

representan alternativas que generar ingresos mediante los PAMAS que se desprenden de la propia puesta a disposición.

Ponencia 5.- El tema “Administración del Riesgo en el proceso aduanal” corrió a cargo del Lic. Alfonso Torres Cabello, Asociado del Bufete Internacional Consultores y Abogados y ex funcionario de la Administración General de Aduanas, quien señaló que derivado de su experiencia, será importante considerar los diversos aspectos que permitan a las autoridades de las diversas entidades federativas detectar el riesgo en las operaciones de comercio exterior, particularmente lo que se refiere a las importaciones de mercancías de procedencia extranjera que se realizan por medio de: Programas de Fomento a la Importación, Mercancías sensibles, Origen de las mercancías entre otros.

Consecutivamente explicó lo difícil que era en la época en que le tocó laborar como autoridad en la materia,

precisando que en esos ayeres los reconocimientos de mercancías de procedencia extranjera se realizaban sin el apoyo de la tecnología que hoy por hoy se utiliza, lo que hacía ineficiente las revisiones en cuanto a número y eficacia de las mismas.

Aplaudió las acciones implementadas por las entidades federativas firmantes del Anexo 8 en apoyo a la Federación en el combate al contrabando, y los exhortó a no claudicar en los esfuerzos tendientes a mejorar la situación comercial del país.

Ponencia 6.- El tema “Regulación de Mercancías”, fue impartido por la Lic. Claudia Fabiola Villagrán Díaz, Administradora de Normatividad de Auditoría Fiscal Federal 4, del Servicio de Administración Tributaria.

Entre los temas que abordó la licenciada se encuentran los relativos a la reducción de aranceles o tasa preferencial y su procedencia cuando se acompañe a la documentación un certificado de origen de mercancías válido; de igual forma, comentó aspectos

jurídicos relativos a la importación temporal de mercancía y a su vencimiento en función de la posibilidad de la regularización correspondiente. Lo anterior fundamentándolo en las reglas de carácter general en materia de comercio exterior (reglas 2.5.1, 2.5.3 y 2.2.4).

Reconoció el esfuerzo que hacen las entidades federativas con relación a la aplicación de las facultades conferidas en el Anexo 8, pues enfatizó que el correcto ejercicio del comercio exterior es un pilar importante en la economía del país.

Finalmente, agradeció la invitación al congreso y felicitó a los organizadores del evento, al Gobierno del estado de Guanajuato.

Ponencia 7.- El Lic. David Vidal Zazueta, Administrador de Comercio Exterior, del Servicio de Administración Tributaria, desarrolló el tema “Auditorías de Comercio Exterior”; agradeció la invitación al evento y felicitó a los organizadores.

Los temas que se abordaron en esta exposición fueron los relativos a las visitas domiciliarias, la revisión de gabinete, la revisión de mercancías en transporte y las visitas rápidas.

Entre sus reflexiones expresó que hoy en día, es cada vez más complicado sorprender a los contrabandistas, por lo que al ejercer facultades de comprobación es conveniente emplear el factor sorpresa.

Lo anterior mediante operativos sorpresa sin ser repetitivos, instaurar volantas sin previo aviso, revisar en tianguis de automóviles, con la finali-

dad de llevar a cabo presencia fiscal y siempre acompañados de otras autoridades como la PFP, Ejército, Marina y las policías estatales como municipales.

Refirió que en la actualidad la autoridad federal se encuentra realizando operativos relacionados con casinos, ya que la lógica indica que las máquinas de apuesta son de procedencia extranjera, pues en la actualidad no existen fabricas de este tipo de maquinas en el país.

Refirió que el Servicio de Administración Tributaria ha realizado varios operativos, entre los más destacados son los realizados en materia de cigarrillos en donde se apoyaron en las áreas de inteligencia de las propias empresas cigarreras del país, las cuales les dotaron de información para tal efecto.

Sugirió a las entidades federativas aspectos a revisar como: operaciones irregulares de agentes aduanales por modificación de valores en facturas en fraudes a clientes, proveedores inexistentes, máquinas de casinos y su cumplimiento de las NOM's, triangulación de mercancías con Estados Unidos de América y Canadá, transformación de insumos entre empresas, retorno oportuno de mercancías con importación temporal y la subvaluación.

Finalmente, invitó a las entidades federativas para organizar operativos conjuntos o para dar orientación en apoyo de las tareas técnicas.

Ponencia 8.- El tema “Importancia de la Clasificación Arancelaria



en las Facultades de Comprobación” impartido por el Lic. Miguel Espitia quien participó por parte de Bufete Internacional.

Señaló que la clasificación arancelaria representa una oportunidad de ejercer las facultades de comprobación, ya que es muy recurrido el error muchas veces intencional o en algunos involuntario, generando con ello un pago menor en los aranceles.

En el desarrollo de su exposición se abordó la composición de la clasificación arancelaria, indicó que la base para realizar una buena revisión acompañada de una correcta clasificación arancelaria es la siguiente: revisar si la mercancía tiene la posibilidad de ser o no importada; revisar las obligaciones arancelarias de la mercancía; así mismo, las obligaciones no arancelarias; revisar el cumplimiento de los controles administrativos; revisar la correcta aplicación de los regímenes aduaneros y en su caso checar el pago del Impuesto al Valor Agregado.

También explicó la importancia de la correcta aplicación de las reglas generales y las reglas complementarias de la Ley del Impuesto General de Importación y Exportación (LIGIE).

Ponencia 9.- De igual forma, el tema “Importancia de Las Reglas de Certificación de Origen en las Facultades de Comprobación” fue impartida por el Lic. Miguel Espitia, participante por parte de Bufete Internacional.

Al inicio de su ponencia, cuestionaba a los asistentes si conocían la forma correcta de saber cómo determinar el origen de las mercancías de procedencia extranjera.

Indicó que el certificado de origen lo otorga el productor y que aplica para todos los tratados internacionales con sus respectivas excepciones (USA, CANADA Y EUROPA). Señaló que para efectos de cuestionar la declaratoria de origen únicamente se encuentra facultado el Servicio de Administración Tributaria a través de la

“A las entidades federativas realizar como costumbre una bitácora de las modificaciones a la legislación aduanera y de comercio exterior, con el fin de mantenerse siempre actualizados”

Administración General de Grandes Contribuyentes.

Explicó las consideraciones que se toman para determinar el criterio de origen de las mercancías, ya en la práctica se realiza mucho la maquila y generalmente los componentes o materiales de las mercancías no corresponden al lugar en donde se ensambla.

Comentó que en la actualidad Colombia ya no da papel, que son certificados electrónicos y que solo otorga un número de referencia.

Finalmente recomendó a las entidades federativas realizar como costumbre una bitácora de las modificaciones a la legislación aduanera y de comercio exterior, con el fin de mantenerse siempre actualizados.

Ponencia 10.- El tema de “Importación de vehículos, pasado, presente y futuro”, fue tratado en el evento por el Lic. José Guzmán Montalvo, invitado especial y ex Administrador General de Aduanas quien agradeció la invitación al evento y congratuló a los organizadores del evento que es el gobierno del estado de Guanajuato.

En su exposición refirió de manera histórica la evolución de la industria automotriz, relatando desde los años 1903, año en que México empieza a importar autos de las diferentes marcas. Hizo una reseña de los decretos de importación de vehículos que han aplicado a lo largo de la historia.

Señaló la importancia que tiene la industria mexicana de manufactura de vehículos, misma que genera importantes ingresos al país por exportaciones. Comentó que la mejor planta automotriz en el mundo, a su juicio, es la que se ubica en Hermosillo, en donde se ensamblan vehículos de la marca Ford.

Indicó que en la actualidad entre México y Estados Unidos de América se mueve un parque vehicular de aproximadamente 250,000 autos, que salen de México y retornan.

Precisó que actualmente el parque vehicular en México creció sostenidamente, principalmente en el segmento de los vehículos ligeros, propiciado en parte, por el aumento de la población.

Comentó que la perspectiva a futuro es clara, ya que a partir del 1° de enero del 2019, ya no habrá restriccio-

nes para la importación de cualquier tipo de vehículo originario de los Estados Unidos de América o Canadá.

Ponencia 11.- El Lic. Raúl Olivares Guillén investigador de INDETEC expuso el tema denominado “Efectos de la Suspensión Provisional en Vehículos Extranjeros; Señaló en su intervención la grave problemática que el país afronta con respecto al tema de vehículos extranjeros importados al país y mostró un comunicado de la Asociación Mexicana de Distribuidores de Automotores (AMDA) con respecto a que en 2011, fueron 555,192 los vehículos se han importado al país promoviendo amparos en suspensión provisional y que otro tanto se han importado hasta la mitad del año 2012 en esas condiciones.

Derivado de los datos anteriores, destacó que si dividiéramos ese número total de vehículos entre las entidades federativas, significa un gran número de vehículos importados bajo la figura del amparo y que eso llevaba a la reflexión de que las entidades se encontraban en un problema, pues al analizar las razones que dieron origen a los amparos, nos encontramos que en su mayoría se daba en dos vertientes, las que se refieren al año modelo y las otras que se refieren a las contribuciones, es decir, se derivan de una contraposición de disposiciones entre el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) y el Decreto de Importación de Vehículos Extranjeros vigente, y les enfatizó que las autoridades de las entidades fede-

rativas están obligadas a acatar las disposiciones del Ejecutivo Federal, pues ellas no son jueces para que tomen una decisión de dicha contradicción, pero que esto provocaría que esos vehículos no fueran emplacados por la entidad hasta que no se resolviera la situación jurídica de los mismos, pero recomendó en ese inter valorar la posibilidad de crear un padrón provisional para tener control sobre esas unidades.

Finalmente instó a los funcionarios de las entidades federativas a considerar lo siguiente:

- Los vehículos que estén en el supuesto de la RCGMCE 5.3.1-II que se refiere a aquellos que está restringida y prohibida su circulación en el país, no deben emplacarse.
- Revisar el cumplimiento de las NOM's con respecto a las emisiones contaminantes para ser emplacados.
- Coordinación entre entidades federativas y SAT con respecto al seguimiento de resoluciones de las suspensiones provisionales de los vehículos extranjeros.

Ponencia 12.- Con el tema “Tendencias de la Modernización Aduanera”; el Lic. Álvaro Quintana Elorduy, ex Administrador General de Aduanas, presentó la tendencia de las aduanas en México, ahora con la famosa Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana (VUCEM) para realizar en un solo lugar todos los trámites con respecto de las diversas instituciones relacionadas con la importación de mercancías.



Comentó que se pretende que se revisen en la aduana lo referente a los derechos de propiedad intelectual de las mercancías, otorgándoles el tratamiento similar al de una regulación o restricción no arancelaria mediante una base de datos entre IMPI Y SAT, con la finalidad de ampliar el espectro regulatorio de las mercancías extranjeras.

Finalmente recomendó a los participantes las acciones que deben tomar para combatir la piratería:

Redireccionar recursos existentes al combate a la piratería, operativos administrativos acompañados de fuerza pública, participación de peritos y observadores del sector privado, modernización y conexión de bases de datos, convenios con entidades federativas y combate a la piratería en el despacho aduanero (Agentes Aduanales).

Ponencia 13.- Importancia de la Valoración Aduanera; Lic. Raúl Sahaun Ayala, Bufete Internacional, en su exposición resaltó la relevancia que tiene el conocimiento de llevar a

cabo correctamente las revisiones del valor en aduana de las mercancías, y verificar que se hayan llevado a cabo secuencialmente y por orden de exclusión los diversos métodos para valorarla, pues de ello dependerá conocer que se pagaron correctamente los impuestos al comercio exterior de dichas mercancías extranjeras.

Por tal motivo, invitó a los funcionarios de las entidades federativas a ser más minuciosos y proactivos con respecto a la revisión de los valores que se les asignan a las mercancías en las aduanas.

Ponencia 14.- Conferencia: Empresa Certificada, Nuevo Esquema; Lic. Jorge Pinedo López, Director General de Verificación al Comercio Exterior del Estado de Guanajuato.

En su intervención el expositor destacó que a partir del 9/11 tragedia en Estados Unidos de América la concepción de seguridad cambio para todo el mundo incluyendo el comercio mundial; esto trajo como consecuen-

cia la necesidad de dar seguridad a la cadena de suministros, para facilitar el comercio global por su impacto en el desarrollo económico y el fortalecimiento a los Tratados y Acuerdos Comerciales hacia una integración lógica y visionaria en donde la competencia lleva a la competitividad y la complementariedad.

Esto trajo como consecuencia a nuestro país, la modificación en los procesos logísticos y la modificación a las disposiciones fiscales y de comercio exterior para dar respuesta al nuevo rumbo comercial de las empresas certificadas.

Por tal motivo, el reto de los funcionarios de las diversas entidades federativas es estar actualizados en dichas modificaciones para estar al nivel de las exigencias de la operación del comercio mundial.

Ponencia 15.- Conferencia: Ventanilla Única; Dr. Eduardo Reyes Díaz-Leal, Director General del Bufete Internacional.

El expositor charla tan técnico y ameno con respecto a los beneficios para los contribuyentes y la autoridad de hacer en un solo punto el trámite y cumplimiento de las regulaciones en materia de comercio exterior para los importadores, así también el funcionamiento de la Ventanilla Única y los pasos que debe seguir el despacho de mercancías digital.

Comentó que con este instrumento de política comercial se da un paso importante con respecto a la agilidad, seguridad y comodidad de las opera-

ciones en materia de comercio exterior.

Finalmente, concluyó haciendo una reflexión de los retos que conllevan estos nuevos procesos digitales y el compromiso de los funcionarios al realizar de la manera más eficiente su labor técnica en beneficio de la economía nacional.

Como un aspecto novedoso dentro de las actividades del último día del Congreso se organizaron diversos talleres con la finalidad de fortalecer los conocimientos técnicos adquiridos en dicho evento.

• Conclusiones

Este tipo de foro aporta experiencias y conocimientos en beneficio de las entidades federativas que operan el Anexo 8 en la labor técnica que desarrollan en materia de comercio exterior; además les permite obtener los beneficios que se pueden obtener por esa tarea a los estados como son los incentivos establecidos en el propio Anexo, los ingresos que se obtienen por FOFIE y la regularización del mercado Interno y protección de la industria nacional.

Por otro lado, se fortalece la interacción entre las propias entidades federativas con el gobierno federal para hacer un frente común en la lucha contra la mercancía ilegal en el país.

Raúl Olivares Guillén es Licenciado en Comercio Internacional por la Universidad de Guadalajara, y actualmente se desempeña como Consultor Investigador en el INDETEC. rolivaresg@indetec.gob.mx
Iván Emmanuel Chávez Ponce es Licenciado en Derecho, colaboró en el Servicio de Administración Tributaria (SAT), es especialista en materia de Colaboración Administrativa Fiscal Federal y actualmente participa en la Dirección de Colaboración Administrativa y Desarrollo de la Hacienda Estatal en el INDETEC. ichavezp@indetec.gob.mx