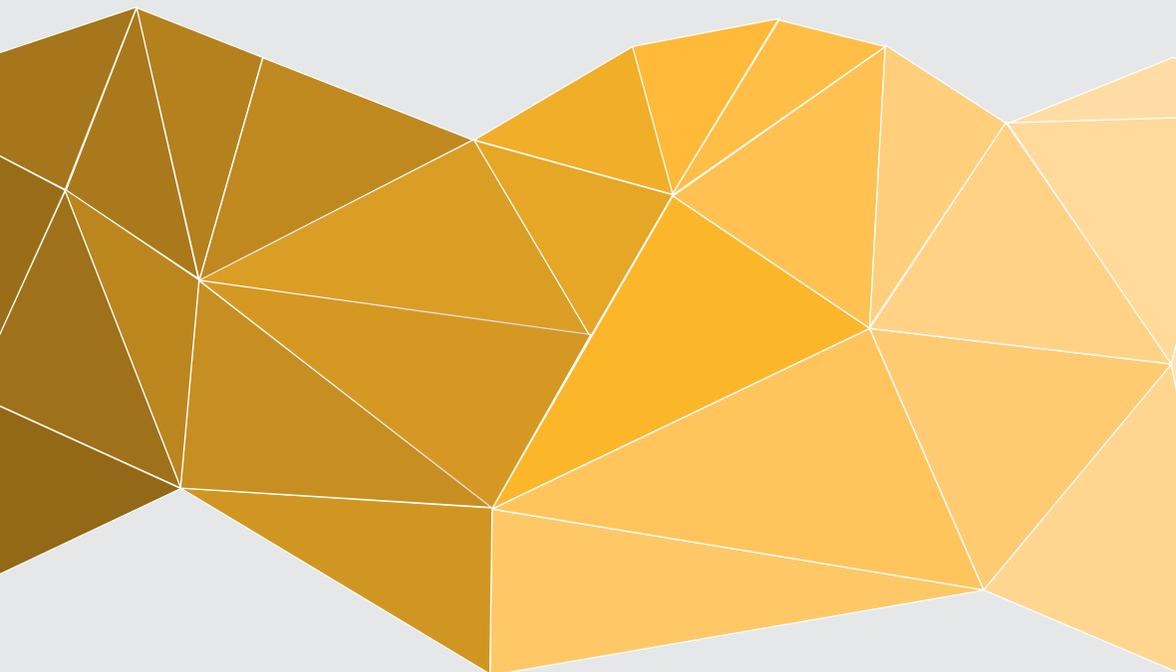


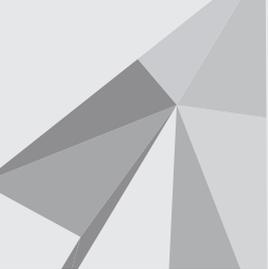
5



# RETOS PARA EL ÉXITO DE LA REFORMA HACENDARIA

JOSÉ LUIS CLAVELLINA MILLER  
SANDRA ORALIA MAYA HERNÁNDEZ  
GABRIELA MORALES CISNEROS  
LUIS EDUARDO RAMÍREZ CARBAJAL





# REFORMAS ESTRUCTURALES: AVANCES Y DESAFÍOS

## 5 RETOS PARA EL ÉXITO DE LA REFORMA HACENDARIA

AUTORES

JOSÉ LUIS CLAVELLINA MILLER  
SANDRA ORALIA MAYA HERNÁNDEZ  
GABRIELA MORALES CISNEROS  
LUIS EDUARDO RAMÍREZ CARBAJAL

COORDINADORES

GERARDO ESQUIVEL HERNÁNDEZ  
ALEJANDRO ENCINAS NÁJERA  
NOEL PÉREZ BENÍTEZ



Instituto  
**Belisario Domínguez**  
Senado de la República

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

### **Comité Directivo**

Sen. Miguel Barbosa Huerta  
PRESIDENTE

Sen. Roberto Armando Albores Gleason  
SECRETARIO

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruíz  
SECRETARIO

Sen. Benjamín Robles Montoya  
SECRETARIO

### **Secretaría Técnica**

Onel Ortiz Fragoso  
SECRETARIO TÉCNICO

### **Junta Ejecutiva**

Dr. Gerardo Esquivel Hernández  
COORDINADOR EJECUTIVO DE INVESTIGACIÓN

Mtro. Alejandro Encinas Nájera  
DIRECTOR GENERAL DE INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA

Mtro. Noel Pérez Benítez  
DIRECTOR GENERAL DE FINANZAS

Mtro. Juan Carlos Amador Hernández  
DIRECTOR GENERAL DE DIFUSIÓN Y PUBLICACIONES

### *Retos para el éxito de la Reforma Hacendaria.*

Autores: José Luis Clavellina Miller  
Sandra Oralia Maya Hernández  
Gabriela Morales Cisneros  
Luis Eduardo Ramírez Carbajal

Serie: Reformas estructurales: avances y desafíos

Número: 5

Primera edición, diciembre de 2016.

ISBN: 978-607-8320-57-8

Diseño de portada: Instituto Belisario Domínguez

Diseño de interiores: D3/Ana Karina Mendoza Cervantes, Daniel Prisciliano Estrella Alvarado

Cuidado de la edición: D3/Alejandra Gallardo Cao Romero

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc

06020, Ciudad de México.

La presente edición es publicada por la Dirección General de Finanzas.

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Impreso en México

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

<b>Presentación</b>	5
<b>Introducción</b>	9
<b>1. Diagnóstico de la Reforma Social y Hacendaria</b>	11
Problemática	11
Inequidad tributaria	13
Altos costos administrativos e informalidad	18
Conductas que afectan negativamente la salud y el medio ambiente	19
Falta de actualización en el cobro de derechos	21
Pesada carga fiscal de Pemex	22
Débil marco jurídico relativo al manejo de la política fiscal	27
<b>2. Análisis de contenido</b>	31
Objetivos de la reforma	31
Proceso de aprobación de la reforma	32
Ingresos públicos	36
Fortalecimiento de la capacidad financiera del Estado	36
Nuevos impuestos en materia de salud y medio ambiente	44
Régimen fiscal de Pemex	45
Egresos	46

Fortalecimiento de la calidad del gasto público	46
Fortalecimiento del marco legal en materia de responsabilidad hacendaria	48
Regla de balance estructural	49
Ancla fiscal de mediano plazo	49
Simplificación del Régimen de Ingresos Excedentes y Fondos de Estabilización	50
Mejora de la operatividad de las finanzas públicas	51
Federalismo	52
Fortalecimiento de la coordinación fiscal	52
Fortalecimiento en materia de financiamiento educativo	56
Fortalecimiento del sistema de protección social en salud	58
<b>3. Análisis de consistencia</b>	63
Capacidad financiera del Estado	63
Problemática no abordada por la reforma en materia de ingresos públicos	74
<b>4. Seguimiento de la reforma</b>	91
Ingresos públicos	91
Gasto público	94
Requerimientos financieros del sector público	95
Saldo histórico de los requerimientos históricos del sector público	96
Costos administrativos	97
<b>Conclusiones</b>	101
<b>Fuentes de consulta</b>	105

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) del Senado de la República, a través de las Direcciones Generales de Investigación Estratégica y de Finanzas, dedicó un año de trabajo a la elaboración del proyecto de investigación Reformas estructurales: avances y desafíos. Este estudio precursor analiza ocho de las reformas estructurales aprobadas en la recta final del sexenio anterior y durante el actual: Fiscal, Laboral, Financiera, Energética, Educativa, Político-Electoral, Derechos Humanos y Justicia Penal.

Las ocho investigaciones se motivaron y articularon a través de cuatro grandes preguntas: ¿Qué problemáticas sectoriales se pretenden resolver con cada una de las reformas? ¿Cómo se planteó lograrlo? ¿Qué tan factible es que se logren? ¿Qué elementos clave no fueron tomados en cuenta?

El estudio sistemático e integral de este paquete de reformas es relevante ya que fue un parteaguas que modificó sustancialmente pilares centrales de la Constitución y por tanto del proyecto de nación. Adicionalmente, permite dar seguimiento a la implementación de las decisiones del Poder Legislativo, con lo cual buscamos contribuir a fortalecer sus funciones de supervisión y control a los otros poderes del Estado.

Esta colección de cuadernos de investigación partió de varias premisas para adentrarse en el análisis de las reformas estructurales. En primera instancia, ninguna de las reformas puede entenderse de forma aislada. Sus impulsores las concibieron como componentes de un proyecto integral para modernizar al país, eliminar trabas para elevar la productivi-

dad, situarlo entre las economías competitivas a nivel global, fortalecer la vida democrática e incrementar la eficacia en el ejercicio de gobierno.

Esto no necesariamente significa que sus resultados sean congruentes entre sí. Las reformas no son productos armoniosos u homogéneos. Por el contrario, desde su dictaminación están marcadas por posturas políticas contrapuestas. En un congreso plural, su aprobación es resultado de múltiples rondas de negociación entre una constelación de actores con posturas e intereses diferenciados y grados de poder e influencia desiguales. La caja negra de las negociaciones explica en buena medida las diferencias entre la iniciativa original y el texto que finalmente se promulga.

De ahí la necesidad de realizar un análisis de consistencia de cada una de las reformas. Esto implica responder si sus exposiciones de motivos, diagnósticos, la legislación finalmente aprobada y los primeros resultados de su implementación guardan coherencia y están alineados entre sí.

Una conclusión es que contrario a una creencia arraigada según la cual los problemas del país están sobre-diagnosticados, estas investigaciones han detectado que las reformas no necesariamente parten de diagnósticos exhaustivos que identifiquen las causas de los problemas y ofrezcan alternativas de solución. En algunos casos, no existe información estadística e indicadores para conocer la magnitud y complejidad del problema. No es cosa menor: si no se parte de diagnósticos adecuados, difícilmente se lograrán tomar decisiones públicas informadas para atacar los problemas con precisión.

Una vez analizada la consistencia de cada reforma en sus propios términos, los cuadernos proceden a abordar la implementación como un campo de estudio específico. Se trata de la fase en que finalmente se ponen a prueba las reformas y se enfrentan con la realidad que pretenden modificar.

La implementación de cada reforma tiene que afrontar desafíos que escapan del control de las autoridades estatales, tales como actores y colectivos con poder para obstaculizar los cambios aprobados, o bien, procesos globales de distinta índole. El éxito o el fracaso de las reformas depende en buena medida de la capacidad para sortear esos factores externos con los recursos materiales e institucionales disponibles.

Finalmente, cada uno de los ocho cuadernos da seguimiento a los efectos de las reformas, entre los cuales se encuentran la creación de nuevas

instituciones, la puesta en marcha de políticas públicas y la armonización legislativa tanto de las leyes secundarias y locales, como en función de los compromisos contraídos por el Estado Mexicano a través de la ratificación de tratados internacionales. Debe advertirse que los avances en la implementación de cada reforma se han registrado con velocidades, profundidades y ritmos propios.

La mecánica de trabajo del proyecto incluyó un seminario interno que sesionó durante un año. Los más de veinte investigadores que participaron en este proyecto cuentan con trayectorias académicas y profesionales en diversos campos como la sociología, la ciencia política, el derecho, las relaciones internacionales, la pedagogía, la economía y la actuaría, lo cual contribuyó a dotar a cada estudio de un enfoque multidisciplinario.

En el mismo sentido, sostuvimos sesiones para presentar avances del proyecto con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, con el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México y el Consejo Coordinador Empresarial. Posteriormente, convocamos a un seminario público de dos días en el Senado de la República, el cual contó con la participación de especialistas nacionales e internacionales en los distintos campos de las reformas. La pluralidad y el nivel de especialización de las personas que participaron en estos diálogos, sin duda enriquecieron los resultados del proyecto. Por último, los borradores de esta colección fueron sometidos a un proceso de doble dictaminación con reconocidos expertos en cada uno de los temas. Sus observaciones puntuales elevaron el rigor y la calidad de las investigaciones. Como siempre en estos casos, son los propios autores los responsables finales de lo expresado en cada estudio.

Agradecemos al Senado de la República, en especial a la Presidencia y el Comité Directivo del IBD, por otorgarnos todas las facilidades para que este proyecto llegara a buen puerto. Esperamos que Reformas estructurales: avances y desafíos contribuya a la toma de decisiones informadas por parte del Estado Mexicano y a que la sociedad disponga de estudios que le permitan conocer y examinar el desempeño de sus instituciones.

*Gerardo Esquivel Hernández*  
*Alejandro Encinas Nájera*  
*Noel Pérez Benítez*



El propósito de este cuaderno de investigación es analizar la consistencia entre los objetivos de la Reforma Social y Hacendaria (en adelante reforma) presentada por el Ejecutivo federal en septiembre de 2013 y las medidas implementadas tras su aprobación. Dichos objetivos fueron: i) crear un sistema de seguridad social universal; ii) lograr un sistema tributario más justo, simple y transparente; y, iii) promover el federalismo y la calidad del gasto.

El análisis presentado en este documento, parte de la conceptualización de una problemática e identifica algunas de sus causas y efectos, lo que en última instancia permite determinar factores que condicionan el éxito de la reforma. Esta reforma, al igual que la energética, de competencia económica, de telecomunicaciones y radiodifusión, financiera y laboral, forma parte del grupo de reformas estructurales que buscan elevar la productividad.<sup>1</sup> Además, responde al Acuerdo 2.11 del Pacto por México,<sup>2</sup> que establece la necesidad de una Reforma Hacendaria eficiente y equitativa como palanca de desarrollo.

- 
- 1 Para efectos de este trabajo se considera como reforma estructural al conjunto de políticas y acciones que afectan de manera sustantiva el marco institucional, de regulación y de políticas gubernamentales en cierto sector con el fin de promover el crecimiento económico y el bienestar social.
  - 2 El Pacto por México fue un acuerdo político que tuvo por objetivo concretar las acciones y reformas en el país a partir de un nuevo acuerdo político, económico y social para impulsar el crecimiento económico, a través de la ampliación de derechos y libertades para generar bienestar para la población y disminuir la pobreza y la desigualdad social (GCPE-2014).

El trabajo se divide en cuatro capítulos; en el primero se presentan los elementos que justificaron la reforma e identifica la problemática que existe en los ingresos y gastos públicos, así como ciertas debilidades referentes al marco jurídico de la política fiscal, la responsabilidad hacendaria y la calidad del gasto público.

El segundo capítulo contiene una descripción de la normatividad aprobada por el Congreso de la Unión respecto de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo federal en los diferentes temas de finanzas públicas y mediante la cual se busca atender la problemática identificada en el diagnóstico.

En el tercer capítulo se analiza si la reforma aprobada fue consistente con la problemática que se planteó resolver. Para ello, se utilizan algunos elementos de la metodología de marco lógico y del análisis de fortalezas, debilidades y amenazas. Adicionalmente, se señalan algunos problemas que quedaron fuera de la legislación respectiva de cada tema, pero que el Instituto Belisario Domínguez (IBD) considera importantes para el fortalecimiento de las finanzas públicas, federales y estatales.

Por último, el cuarto capítulo se dedica al seguimiento de la reforma; en particular, se exponen indicadores de finanzas públicas que permiten verificar la medida en que los objetivos planteados se están alcanzando.

# 1

## Diagnóstico de la Reforma Social y Hacendaria

### **Problemática**

La reforma se presentó en un contexto de bajo crecimiento económico y de necesidades crecientes de financiamiento del gasto público, particularmente en áreas sociales. El Ejecutivo federal enfatizó la necesidad de crear mecanismos de protección social que garantizaran niveles mínimos de bienestar, por lo que su diagnóstico se basó primordialmente en la problemática del sistema hacendario y de seguridad social. En su análisis, el Ejecutivo detectó debilidades en materia de ingresos públicos relacionados con una baja recaudación tributaria, inequidad en el sistema impositivo, altos costos administrativos para cumplir con las obligaciones fiscales de las empresas, informalidad y falta de actualización en el cobro de derechos, entre otros.

En cuanto al gasto público, se observó un ejercicio con resultados que no garantizan el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos. En este sentido, el Ejecutivo concluyó que el actual Sistema de Seguridad Social tiene un alcance limitado, pues mantiene restricciones al acceso para ciertos grupos de la población y carece de una cobertura total, incluso entre la población asalariada; por lo que es insuficiente para reducir las carencias sociales de la población.

En materia de responsabilidad hacendaria se observó que la falta de un balance fiscal estructural ha ocasionado que en épocas de crecimiento económico o en períodos con precios altos del petróleo, los mecanismos

de ahorro público como los fondos de estabilización, hayan resultado insuficientes para afrontar las crisis económicas como la de 2009.

Cabe recordar que gran parte de la problemática descrita había sido previamente identificada por organismos internacionales, principalmente por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2012, 2013); de los cuales el Gobierno federal retomó algunas recomendaciones para la elaboración de su diagnóstico.<sup>3</sup>

### Ingresos públicos

De acuerdo con el Ejecutivo federal, la limitada capacidad financiera del Estado<sup>4</sup> es producto de la baja recaudación de ingresos tributarios en los tres órdenes de gobierno (federal, de las entidades federativas y municipal o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal), así como ineficiencias del sistema tributario reflejadas en el inadecuado desempeño de variables tales como: la equidad en los principales impuestos, altos costos administrativos, informalidad y la existencia de tratamientos especiales y privilegios fiscales (SHCP, 2013a).

Adicionalmente, el Gobierno federal reconoció la necesidad de incluir algunas medidas *extrafiscales* para tratar de desincentivar conductas que afectan negativamente al medio ambiente y la salud de la población, así como de actualizar ciertos derechos en materia de agua y minas, principalmente. Estos aspectos se detallarán en las siguientes secciones.

### Baja recaudación de ingresos tributarios

Una de las principales justificaciones para llevar a cabo la reforma fue el bajo nivel de ingresos tributarios de México comparado con el promedio de los países de la OCDE: 19.6% y 33.7% del PIB, respectivamente (OCDE, 2014). La baja generación de ingresos públicos se traduce en una limitada capacidad financiera para atender necesidades

---

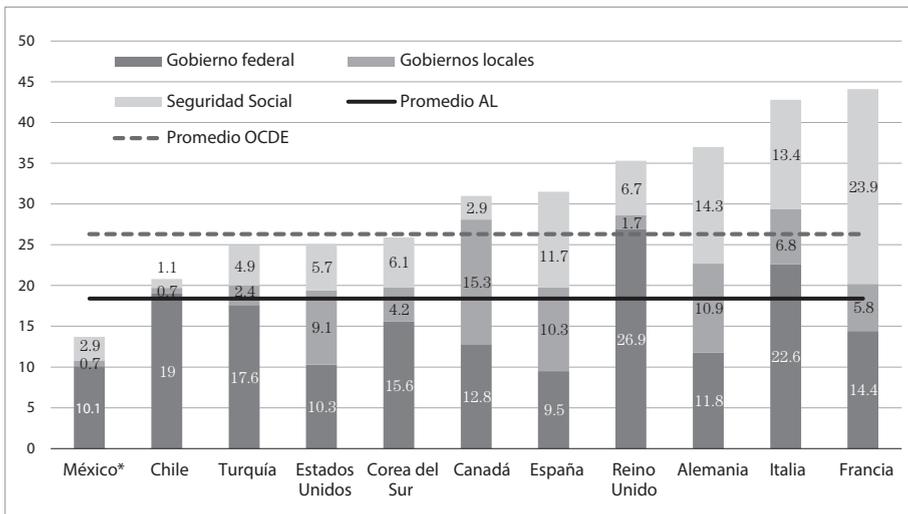
3 En el presente análisis además de utilizar información del Gobierno federal para analizar dicha problemática, se usan datos de otras dependencias e instituciones como la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre otras.

4 En este caso se entiende como capacidad financiera a las posibilidades que tiene el gobierno para hacer frente a sus compromisos de gasto e inversiones en el corto, mediano y largo plazos. Para conocer la capacidad financiera del gobierno es necesario analizar sus ingresos, gastos y su nivel y capacidad de endeudamiento (Leal, Gonzáles y Herrera, 2013).

prioritarias de la población como son: alimentación, educación, salud y vivienda, entre otras.

Aunado a lo anterior, se encuentra la reducida recaudación de los gobiernos de las entidades federativas y municipios. En 2010, la recaudación subnacional representó 0.7% del PIB, cifra inferior al 9.1% que promediaron los países de América Latina (ver gráfica 1). Ejemplo de ello es la baja recaudación en el impuesto predial, que en México fue equivalente a 0.2% del PIB, mientras que entre los países de la OCDE el promedio fue 1.1% (SHCP, 2015).

**Gráfica 1. Recaudación tributaria como porcentaje del PIB en países seleccionados, 2010**



\*No incluye derechos sobre hidrocarburos.

Fuente: Elaboración propia con datos de CGPE-2014, SHCP.

## Inequidad tributaria

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) señaló que la inequidad tributaria se relacionaba con la regresividad de los impuestos, con regímenes preferenciales y privilegios fiscales, tanto en el caso de las personas físicas como de las morales (SHCP, 2013). En su diagnóstico identificó inequidades en los dos principales impuestos del sistema tributario en México, es decir el IVA y el ISR.

## Impuesto al Valor Agregado (IVA)

El IVA es un impuesto indirecto que grava el consumo de bienes y servicios en todas las etapas de la producción; sin embargo, puede ser recuperado por quienes participan en el proceso productivo mediante deducciones y trasladado al consumidor final. Hasta 2013, la Ley del IVA establecía la existencia de una tasa general de 16%; una tasa fronteriza de 11% y dos regímenes especiales: uno de tasa del 0% y el de exentos.<sup>5</sup>

En cuanto al consumo de bienes y servicios, el problema identificado por la SHCP fue que la exención a los servicios educativos, a la venta de casas habitación, al pago de intereses de créditos hipotecarios, al uso o goce de casa habitación, así como al servicio de transporte público terrestre de pasajeros, beneficiaba a segmentos de la población con mayor poder adquisitivo. También argumentó que el consumo en productos como oro, joyería, orfebrería, piezas artísticas, la venta de mascotas, así como su alimento, y la goma de mascar, gozaban de una tasa cero que no estaba plenamente justificada.

Del mismo modo, la exención del IVA a las importaciones temporales, ocasionaba que se presentaran prácticas abusivas en el sector maquilador, pues era utilizada por empresas que realizaban importaciones exentas que posteriormente destinaban al mercado nacional en lugar de reexportarlos (SHCP, 2013a).

Adicionalmente, el Ejecutivo federal identificó que la prestación de servicios de hotelería y conexos realizados por empresas hoteleras a turistas extranjeros participantes en congresos, convenciones, exposiciones o ferias en México, eran consideradas como exportaciones y, por tanto, gozaban de una tasa del 0% del IVA, al igual que otros servicios relacionados como el transporte, edecanes, traductores, fotografía, seguridad, montaje, entre otros. En este caso, el problema era que para fiscalizar y prorratear los gastos que correspondían estrictamente a los residentes en el extranjero se incurría en una elevada complejidad administrativa.

En cuanto a la tasa diferenciada de 11% del IVA aplicable en la zona fronteriza, el Gobierno federal la consideró como regresiva, pues la población en esta zona contaba con ingresos 27% superiores al promedio

5 Un producto sujeto a tasa cero no paga impuesto en ningún tramo de la cadena productiva, mientras que un bien exento no lo paga en la última parte de la cadena, pero los insumos no están exentos del impuesto. Por ejemplo, entre algunos bienes que se encuentran en el régimen de tasa cero son: fertilizantes, vegetales no industrializados y medicinas. En tanto que algunos de los que se encuentran en el régimen de exentos son: la enajenación de casa habitación y los servicios de enseñanza (Gutiérrez, 2013).

nacional (al menos en la frontera norte); sin embargo, esta tasa no se reflejaba en menores precios y abría espacios a la evasión y triangulación de operaciones. Al respecto, autores como Fuentes (2013) justifican la existencia de una tasa menor del IVA en la zona fronteriza, debido a que la comercialización de bienes y servicios en esta zona no se presenta en las mismas condiciones que en el resto del país, pues la cercanía con otra nación afecta los patrones de consumo. De esta forma, el trato diferencial buscaba no afectar la competitividad nacional, alentar el comercio interno y desalentar el consumo de bienes y servicios en el extranjero.

Respecto a la regresividad del IVA, datos de la SHCP (2015b) muestran que a pesar de que los hogares de mayores ingresos (deciles IX y X) contribuyeron con un 50.3% del total recaudado en 2012; los movimientos en las tasas impositivas impactan en mayor proporción a los hogares con menores ingresos (deciles I y II), especialmente por la alta incidencia<sup>6</sup> de la tasa general (ver tabla 1).

**Tabla 1. Contribución porcentual e incidencia de la recaudación del IVA, 2012**

Decil de ingresos	Contribución a la recaudación %			Incidencia (% de ingreso)		
	Tasa general	Exentos	Total	Tasa general	Exentos	Total
I	1.4	1.6	1.4	7.2	0.7	8.0
II	2.7	3.8	2.8	6.8	0.8	7.6
III	3.2	5.1	3.4	5.8	0.8	6.6
IV	4.8	6.7	4.9	6.8	0.8	7.6
V	6.5	9.4	6.7	6.6	0.8	7.5
VI	7.7	9.5	7.8	5.9	0.6	6.5
VII	9.7	11.4	9.8	6.2	0.6	6.8
VIII	12.8	12.5	12.8	6.3	0.5	6.9
IX	17.5	15.5	17.3	6.6	0.5	7.1
X	33.8	24.6	33.0	4.8	0.3	5.1

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP (2015b).

6 La incidencia económica de los impuestos se refiere a la identificación del sujeto económico que finalmente paga el impuesto (Gutiérrez, 2013).

### Recuadro 1. Equidad en el sistema impositivo

De acuerdo con Amieva (2004), existen dos enfoques que reflejan el principio de equidad tributaria. El primero es el principio del beneficio, según el cual cada contribuyente debería pagar impuestos de acuerdo con los beneficios que obtiene del gasto público; sin embargo, esta medición es difícil de cuantificar pues no es posible excluir a los no contribuyentes beneficiarios de los servicios públicos.

En segundo lugar, se encuentra el principio de capacidad de pago, el cual busca que los impuestos pagados por los contribuyentes reflejen dicha capacidad en términos de riqueza, ingreso o consumo; por lo que incorpora la distribución del ingreso y dos conceptos adicionales: el de equidad horizontal y equidad vertical.

La equidad horizontal se refiere a que a individuos con la misma base gravable se les deben cobrar los mismos impuestos. En tanto, la equidad vertical indica que a personas con distintos niveles de ingresos deben cobrarse montos diferentes.

Si existe inequidad horizontal, la carga fiscal recae sobre los contribuyentes cumplidos, pero los beneficios del gasto serían para todos; mientras que la inequidad vertical se genera porque los individuos con mayores ingresos disponen de más medios para evadir y eludir el pago de impuestos.

La importancia de lo anterior radica en que ambos tipos de equidad son importantes, pues la percepción de los contribuyentes de un sistema equitativo propiciaría una menor evasión de impuestos.

### Impuesto Sobre la Renta (ISR)

Se trata de un impuesto directo que grava los ingresos de las personas físicas y morales residentes en el país y a los extranjeros cuando la fuente de riqueza se sitúa en territorio nacional.

Los ingresos públicos obtenidos por la recaudación del ISR se veían afectados por los tratamientos fiscales especiales que han generado una contribución inequitativa al pago de impuestos. Entre ellos la SHCP identificó los siguientes:

- **Régimen de Consolidación Fiscal.** Permitía que el corporativo de un grupo de empresas descontara de las ganancias obtenidas —por

algunas de ellas— las pérdidas de otras, integrando un sólo resultado para reducir el monto del pago de impuestos.

- **Régimen Simplificado.** Buscaba agilizar el cumplimiento de obligaciones fiscales de pequeñas y medianas empresas dedicadas al auto-transporte terrestre de carga o de pasajeros, o bien, de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras. Se integraba tanto por personas físicas como morales y los contribuyentes en este régimen podían reducir el impuesto a pagar hasta en un 25%.
- **Régimen Intermedio.** Lo conformaban personas físicas con ingresos provenientes de actividades empresariales por hasta 4,000,000 de pesos anuales y con limitada capacidad administrativa. Este régimen brindaba a los contribuyentes la posibilidad de acumular ingresos en el momento en el que efectivamente los cobraran, contrario a las personas morales que debían acumularlos al facturar, al enviar los productos o al cobrarlos (lo que ocurriera primero). Además, los participantes de este régimen podían deducir la mayoría de las inversiones en activos fijos durante el ejercicio, salvo automóviles.
- **Régimen de Pequeños Contribuyentes (Repeco).** Estaba dirigido a las personas físicas con actividad empresarial que enajenaran bienes o prestaran servicios y que obtuvieran ingresos que no excedieran los 2,000,000 de pesos anuales. Dado que los participantes de este régimen no emitían facturas, se rompía la cadena de comprobación fiscal y se abrían espacios para la evasión y elusión. Además, permitía que algunos contribuyentes se beneficiaran aun cuando sus operaciones superaban los montos permitidos.
- Existía además, un **tratamiento fiscal preferencial para las empresas maquiladoras**, que se creó para estimular las exportaciones y sólo podían participar en él las empresas que exportaban el 100% de su producción anual. No obstante, la flexibilización paulatina de este porcentaje debilitó el esquema de fomento y propició una competencia desleal con el resto de las empresas que no tenían una base fiscal reducida.
- **Régimen de Desarrolladores Inmobiliarios.** Se permitía a las empresas deducir los gastos en terrenos al momento de la compra y no al de la venta como en el caso del resto de las empresas.

- **Tratamiento especial al sector minero**, pues se le permitía deducir el total de gastos de exploración, mientras que el resto de las empresas sólo podían hacerlo una vez iniciadas sus operaciones.
- **Tratamiento especial a las asociaciones de enseñanza y con fines deportivos**, en el que recibían el tratamiento de asociaciones no lucrativas aunque en ocasiones no operaran como tal.

En lo que se refiere a las deducciones se destacó la siguiente problemática:

- Se permitía a las empresas deducir la totalidad de activos fijos en el primer año de existencia, lo que beneficiaba a las grandes compañías que contaban con un mayor acervo de capital para aplicar la depreciación.
- Las empresas tenían permitido deducir la compra, renta y el pago por inversión de automóviles, aunque estos no se destinaran a las actividades del negocio.
- Las personas físicas podían deducir el gasto en restaurantes aun cuando tuvieran fines recreativos y no de negocios.
- Otros problemas de inequidad tributaria identificados en el diagnóstico se relacionaron con los ingresos por ganancias de capital y dividendos, los cuales se encontraban exentos del ISR, aunque 90% de dichas ganancias y 99% de los dividendos los recibía la población del decil más alto.

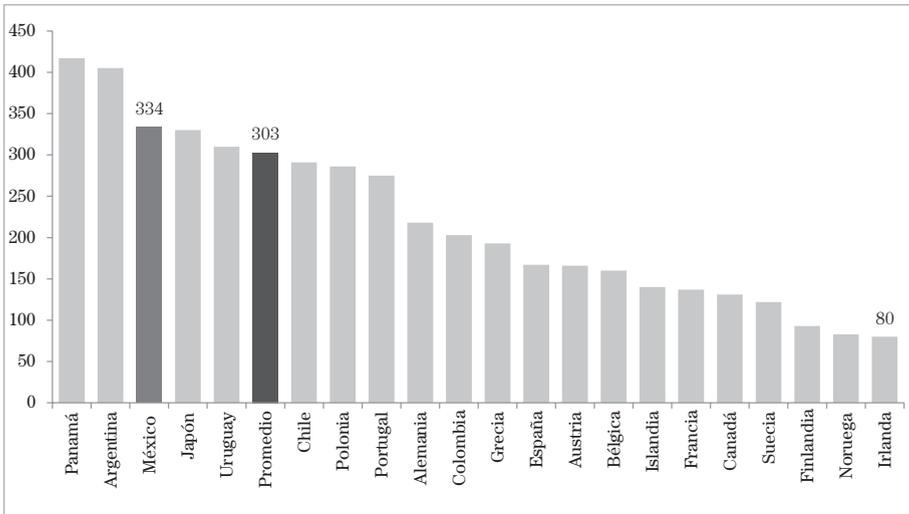
## **Altos costos administrativos e informalidad**

De acuerdo con el Banco Mundial (2013), en México las empresas utilizaron en promedio 334 horas al año para cumplir con sus obligaciones fiscales (ver gráfica 2), lo que implicaba altos costos administrativos, principalmente para las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) y las incentivaba a operar en la informalidad, afectando negativamente tanto la recaudación como la productividad.<sup>7</sup>

---

7 De acuerdo con el Gobierno federal, la productividad laboral de la economía informal es 45% menor a la del sector formal, lo cual conlleva problemas como la falta de protección y seguridad social (SHCP, 2015).

**Gráfica 2. Tiempo utilizado en el cumplimiento del pago de impuestos (horas por año)**



Fuente: Elaboración propia con datos de *Doing Business* 2014, Banco Mundial.

De acuerdo con la SHCP, las Mipymes enfrentaban además altos costos administrativos y complejidad en el cálculo de los impuestos por la existencia de dos impuestos al ingreso: el ISR y el impuesto empresarial a tasa única (IETU), (Gutiérrez, 2013).<sup>8</sup>

## Conductas que afectan negativamente la salud y el medio ambiente

En el diagnóstico de la reforma se identificaron también conductas y actividades que deterioraban el medio ambiente y la salud de la población y que podían ser atenuadas mediante el uso de instrumentos fiscales. Dichas conductas se refieren al elevado consumo de combustibles fósiles, plaguicidas y productos con alto contenido energético y escaso valor nutricional.

En materia de medio ambiente, se argumentó que en términos per cápita, en México se consumía 102% y 242% más gasolina que en Chile

<sup>8</sup> En 2008 se creó el IETU como un impuesto de control que intentaba lograr una recaudación más efectiva al no considerar regímenes especiales ni deducciones, además buscaba desalentar la planeación fiscal utilizada para eludir el pago de ISR. Gravaba con una tasa del 17.5% a la cantidad resultante de disminuir a los ingresos totales, las deducciones autorizadas como la inversión

y Brasil, respectivamente; lo que ha ocasionado importantes emisiones contaminantes y gases de efecto invernadero. El Centro Mario Molina (CMM, 2013) consideró conveniente el establecimiento de un impuesto a las emisiones de carbono (CO<sub>2</sub>) por razones económicas, ambientales y estratégicas; pues permitiría alcanzar metas de desarrollo sustentable; generaría incentivos para el ahorro de energía, la reducción de emisiones de contaminantes y gases de efecto invernadero, y convertiría a México en el primer país latinoamericano en establecer un impuesto al carbono.

Respecto al uso de plaguicidas, en el país se utilizan anualmente 55,000 toneladas y se desechan 7,000 toneladas de envases, lo que genera efectos nocivos en la salud, suelo, aire, agua, flora y fauna (SHCP, 2015). En el mismo sentido y dada la naturaleza tóxica y el potencial que tienen de afectar la salud humana y la vida silvestre, así como provocar la contaminación de alimentos y el deterioro del medio ambiente, el CMM (2013) consideró que la aplicación de impuestos para reducir su consumo podría mantener la productividad agrícola y reducir los efectos indeseables del deterioro ambiental.

Por otro lado, en materia de salud, la reforma reconoció que en México la prevalencia de sobrepeso y obesidad se ha expandido de forma acelerada y afecta al 30% de la población adulta, lo cual está por encima del 22.2% del promedio de la OCDE y eleva el riesgo de padecer enfermedades crónicas como diabetes e hipertensión (ver tabla 2).

Tabla 2. Prevalencia de obesidad

	México	OCDE
Adultos	30.0%	22.2%
Niños	28.1%	22.4%
Niñas	29.0%	21.9%
Defunciones por diabetes	152/100 mil hab.	19/100 mil hab.

Fuente: Elaboración propia con datos de CGPE-2014, SHCP.

La SHCP (2013a) argumentó que esta situación se debe a la coexistencia de sobrepeso y obesidad con una mala nutrición que obedece al consumo excesivo de alimentos con un alto aporte energético pero pocos nutrientes, también estableció que existe una clara relación entre el sobrepeso y el consumo de bebidas azucaradas como los refrescos.

En línea con lo anterior, la Encuesta Nacional de Salud de Escolares 2008, elaborada por el Instituto Nacional de Salud Pública, concluyó que el elevado consumo de refrescos pone en riesgo la salud de los escolares, por la estrecha relación existente entre el consumo de bebidas azucaradas con el incremento del peso corporal.

## Falta de actualización en el cobro de derechos

En materia de derechos, la SHCP (2013a) expuso que las cuotas vigentes por el uso y aprovechamiento de bienes nacionales como en el caso del agua y la minería, entre otros, no reflejaban los costos reales de su producción y/o explotación; por lo que consideró necesario actualizar el marco fiscal aplicable en la materia.

En particular, la SHCP identificó que el esquema de cuotas y derechos aplicable en materia de aguas nacionales no respondía a los requerimientos para el aprovechamiento de cada tipo de fuente de extracción. Además de que la metodología usada para clasificar la disponibilidad de agua subterránea y superficial databa de 1979, por lo que no reflejaba las condiciones de disponibilidad actual.

Lo anterior se relaciona con la falta de instrumentos económicos y jurídicos para regular el desplazamiento artificial de agua o trasvase de aguas;<sup>9</sup> así como la poca claridad en la aplicación de los recursos obtenidos por la extracción de agua salobre (Dailey, 2014).<sup>10</sup>

Respecto de los derechos mineros, se señaló que el alza del precio de los metales observada durante los últimos años no se tradujo en mayores ingresos públicos, debido a que estos se aplicaban a la superficie explorada o explotada y sólo representaban 0.6% del valor total de las ventas, mientras que en otros países como Argentina, Australia, Brasil, Chile, Perú y China, dichos porcentajes fluctúan entre el 3 y 4%.

9 Cuando se extrae agua de su ubicación natural, se transporta por cualquier tipo de medio y se utiliza en un lugar distinto del de origen, se habla de un trasvase de agua (San Martín, 2011).

10 El agua salobre es más salina que el agua dulce, pero no tanto como el agua de mar. Puede ser el resultado de la mezcla de agua de mar con agua dulce como en los estuarios y otros ecosistemas acuáticos; o puede ocurrir también en acuíferos fósiles salobres

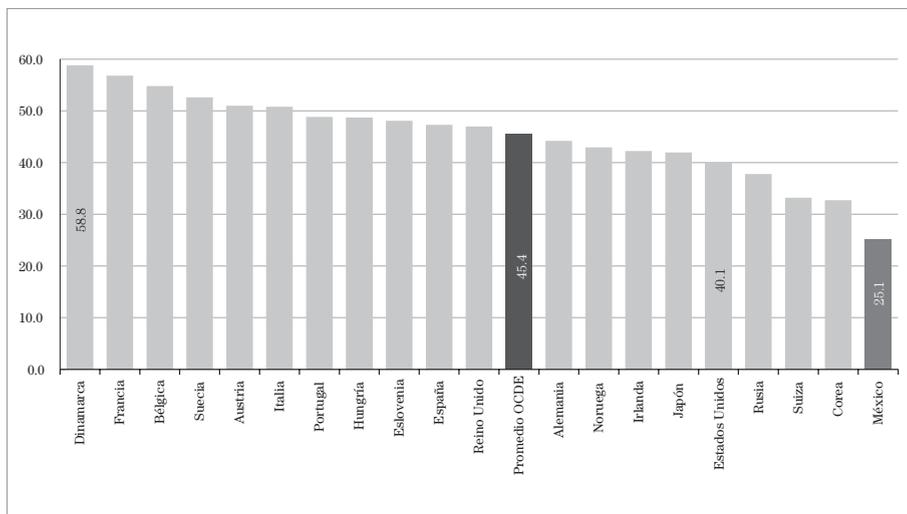
## Pesada carga fiscal de Pemex

La SHCP identificó que el régimen fiscal de Pemex no consideraba el total de los costos de exploración y producción, y que la elevada carga impositiva distorsionaba las decisiones de inversión de la empresa, es decir, no se reconocía la evolución de los costos de la empresa ni la rentabilidad de los proyectos o sus necesidades de inversión. Sin embargo, estos temas se dejaron pendientes para ser discutidos en el marco de la Reforma Energética.

### Gasto público

El bajo nivel de ingresos públicos se reflejó en un gasto público que en 2012 representó el 25.1% del PIB, por debajo del promedio reportado por los países de la OCDE, de 45.4% (ver gráfica 3).

Gráfica 3. Gasto público neto de México y de países de la OCDE, 2012  
(cifras como porcentaje del PIB)



Nota: Los datos para México corresponden a las estadísticas oportunas de la SHCP.

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE, disponible en:

<https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm>

La limitada disponibilidad de recursos públicos dificulta la conformación de una política pública que garantice el pleno ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a todos los mexicanos, perpetuando las condi-

ciones para que casi la mitad de la población viva en situación de pobreza y vea vulnerados sus derechos, particularmente aquellos que tienen que ver con el acceso a la educación, a los servicios de salud, a la seguridad social, a la vivienda y a la alimentación<sup>11</sup> (SHCP, 2013b, 2013c; Coneval, 2015).

Lo anterior es particularmente evidente en el caso de la política social, ya que a pesar de la existencia de más de 5,900 programas y acciones de desarrollo social en el país,<sup>12</sup> el 46.2% de la población vive en condiciones de pobreza y el 72.4% tiene al menos una carencia social.

La proliferación de programas sociales cuyo diseño, gestión, implementación y monitoreo no se elaboran en coordinación entre los tres órdenes de gobierno, condiciona a que el Sistema de Seguridad Social tenga una estructura con múltiples esquemas de protección y una distribución desigual del gasto social.

En este contexto, el sistema de coordinación fiscal federal es fundamental en la distribución del gasto público entre los estados y municipios, pues son estos quienes gestionan los programas básicos de servicios a la población, particularmente en materia de salud y educación. Sin embargo, la OCDE ha documentado deficiencias importantes en este sistema, asociadas a responsabilidades compartidas de ejecución y financiamiento en los tres órdenes de gobierno, como la duplicidad de programas, el derroche de recursos y la evasión de la responsabilidad por los resultados (OCDE, 2013a, 2013b, 2015).

### Falta de un Sistema de Seguridad Social Universal

México carece de un sistema de seguridad social universal que cumpla con los criterios definidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2015) respecto a que “la seguridad social implica acceso a la asistencia médica y garantía de ingresos, en especial en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidente en el trabajo o enfermedades

11 Cifras para 2014 indican que el 46.2% de la población total vive en condiciones de pobreza; mientras que el 72.4% tiene al menos una carencia social (Coneval, 2015).

12 En 2014, el Coneval detectó 5,904 programas y acciones de desarrollo social en el país, de las cuales 233 corresponden al ámbito federal, 3,788 al ámbito estatal y 1,883 al ámbito municipal; sin embargo, no existe un padrón único de beneficiarios y no se tiene un alineamiento claro y estratégico de la política social. Disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/inventario\\_nacional\\_de\\_programas\\_y\\_acciones\\_sociales.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx).

profesionales, maternidad, o pérdida del principal generador de ingresos de una familia”.

Al respecto, cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) señalan que un 61.2% de los mexicanos (71.8 millones de personas) carece de acceso a la seguridad social, 48% de la Población Económicamente Activa<sup>13</sup> mayor de 16 años nunca ha cotizado en ésta y 52% de la población ocupada y asalariada no tiene cuenta en el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). El problema se agudiza para ciertos grupos de la población como los adultos mayores de 65 años, de los cuales el 66.3% nunca ha cotizado en los sistemas de seguridad social, y el 37.6% no recibe ningún tipo de pensión o jubilación (SHCP, 2015).

Un aspecto que caracteriza al sistema de seguridad social en México, es que favorece a quienes cuentan con un trabajo formal y excluye a los que laboran en la informalidad o se encuentran en condición de dependencia económica. Para solventar esta deficiencia, el Estado ha ido incorporando a la seguridad social diversos programas y acciones bajo esquemas no contributivos para ampliar la cobertura de protección social a los grupos más vulnerables como son los adultos mayores y las madres jefas de familia.

Asimismo, pese a la relevancia de contar con un mecanismo para proteger el ingreso de las familias ante la eventualidad del desempleo y permitir que los trabajadores puedan reincorporarse a la actividad productiva, México es el único miembro de la OCDE que carece de un seguro de desempleo.<sup>14</sup> No obstante, este es un tema pendiente a nivel global, toda vez que más del 70% de los trabajadores no tiene acceso a un seguro de desempleo ni a otro tipo de asistencia en caso de pérdida del empleo: de los 198 países que monitorea la OIT, sólo 72 tienen regímenes de seguro de desempleo (OIT, 2015).

---

13 La Población Económicamente Activa se refiere a todas las personas en edad de trabajar que durante el periodo de referencia realizaron o tuvieron una actividad económica (población ocupada) o buscaron activamente realizar una en algún momento del mes anterior al día de la entrevista (población desocupada) (Inegi; glosario consultado en línea. Disponible en: [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)).

14 En la década de 1940, México introdujo su primer programa de seguro social. En 1961 ratificó el Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima), 1952 (núm. 102) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y presentó programas para todos los rubros previstos en dicho convenio, salvo para el seguro de desempleo (Schwarzer, et al., 2013).

## Baja calidad del gasto

La calidad del gasto está relacionada con los temas de eficiencia, eficacia, y rendición de cuentas de los recursos públicos en los tres órdenes de gobierno, y se refiere a la forma en que dichos recursos son empleados en el cumplimiento de objetivos y metas que coadyuven al crecimiento y desarrollo económico, y aseguren una mayor equidad distributiva.<sup>15</sup>

En México se han llevado a cabo esfuerzos para mejorar la calidad del gasto público; sin embargo, persisten prácticas inerciales y del ciclo político que impiden la plena alineación y vinculación de los programas públicos para atender las necesidades nacionales y regionales de desarrollo del país. En el capítulo de análisis de consistencia se abordará de manera más amplia este argumento.

En el caso de las entidades federativas los problemas en materia de gasto público son más visibles, pues persisten debilidades en los sistemas de control interno y falta de capacidades técnicas en los gobiernos municipales, lo que ha impedido implementar en su totalidad el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED).

En este sentido, la SHCP (2015) reconoce que el escaso avance en la capacitación del personal es uno de los principales rezagos para aplicar el PbR; toda vez que el 81.4% de los municipios no cuenta con los instrumentos necesarios para que sus servidores públicos incrementen sus capacidades en los temas relativos al PbR y el SED. Asimismo, apenas un 39.6% de los municipios presenta avances en la implementación de este último.

Un ejemplo de la baja calidad del gasto lo constituye el pago de nómina de profesores pues durante varios años existió una doble negociación salarial en los estados; si bien la primera negociación se daba a nivel federal, cada estado contemplaba condiciones generales de trabajo diferentes, lo cual provocaba una presión de gasto inercial derivada de la nómina educativa (Presidencia, 2013d).

Cabe recordar que la educación básica en México se pagaba con recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal

15 La eficiencia se refiere a la capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado (Real Academia Española, RAE). También se puede definir como la óptima utilización de los recursos disponibles para la obtención de resultados deseados. De acuerdo con Reinaldo O. Da Silva (2002), la eficacia “está relacionada con el logro de los objetivos/resultados propuestos, es decir con la realización de actividades que permitan alcanzar las metas establecidas”.

(FAEB),<sup>16</sup> con un monto calculado con la fórmula establecida en la Ley de Coordinación Fiscal. La gran disparidad de la composición de la plantilla de maestros estatales en relación con la descentralizada ha sido persistente: “en 1992, algunas entidades contaban con una plantilla educativa federal del 45%; en otras, era de hasta el 98%”. A pesar de las reglas de distribución del FAEB, se ha mantenido una disparidad significativa en el gasto en educación considerando criterios de equidad y eficiencia (Presidencia, 2013d).

Otro ejemplo es la prestación de servicios de salud, que ante la falta de transparencia en la compra y distribución de los insumos, presenta deficiencias en la atención de los pacientes; particularmente por el abasto insuficiente de medicamentos del Sistema de Protección Social en Salud (Presidencia, 2013e). Esta falta de rendición de cuentas persiste en mayor medida en las entidades federativas, donde la falta de aplicación de sanciones para los servidores públicos propicia que no se ejerza adecuadamente el gasto.

En el caso del gasto federalizado,<sup>17</sup> la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2013) ha reiterado que la falta de transparencia se relaciona con vacíos, ambigüedades o inexistencia de normativa aplicable para la operación de algunos fondos o programas, así como con debilidades en la coordinación intergubernamental y falta de cumplimiento de la normativa.

### Responsabilidad hacendaria

La SHCP (2015) identificó varios problemas relacionados con la responsabilidad hacendaria, entre los que destacan: debilidades en el marco jurídico relacionadas con el manejo de la política fiscal y un sistema de estabilización de ingresos excedentes con una limitada capacidad de ahorro pese a épocas de bonanza económica y elevados precios del petróleo.

---

16 El FAEB surge en 1998 para dar soporte a la federalización (desconcentración educativa), formalizada mediante la suscripción del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992, con el cual fueron transferidos los servicios educativos del nivel básico (incluida la indígena y especial) y la formación de docentes a las entidades federativas (ASF, 2013). Por su monto el FAEB es el fondo más importante del Ramo General 33; para 2013 representó 57.9% del total del Ramo.

17 Ramos 28, 33, 25, 23 y Convenios.

## Débil marco jurídico relativo al manejo de la política fiscal

Desde los años 90, la política fiscal en México se ha enfocado en mantener un equilibrio presupuestario, entendido este como la igualdad entre los ingresos presupuestarios y el gasto neto pagado,<sup>18</sup> aspecto que se reforzó con la aprobación en 2006 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). En esta Ley se estableció la obligación de salvaguardar las finanzas públicas a través de la disciplina fiscal, tomando como base la responsabilidad hacendaria definida como la observancia de los principios<sup>19</sup> contemplados en el artículo 2º la LFPRH.

Si bien la LFPRH preveía una cláusula de excepción a la regla de balance público que permitía un mayor déficit durante una reducción de la actividad económica, presentaba una limitante al no establecer una obligación que vinculara la posición fiscal con épocas de auge. Ante ello, la OCDE (2012) propuso a México establecer una regla de equilibrio estructural que contemplara la naturaleza cíclica de los impuestos y la recaudación petrolera. La propuesta consistió en que los excedentes de ingresos generados durante épocas de crecimiento económico o periodos con precios de petróleo altos deberían constituir un fondo de estabilización, con reglas simples y transparentes de ahorro y gasto. Este sistema sería utilizado para compensar incrementos en el gasto no programable y servirían como reserva para afrontar caídas en la Recaudación Federal Participable (RFP) o en los ingresos petroleros.

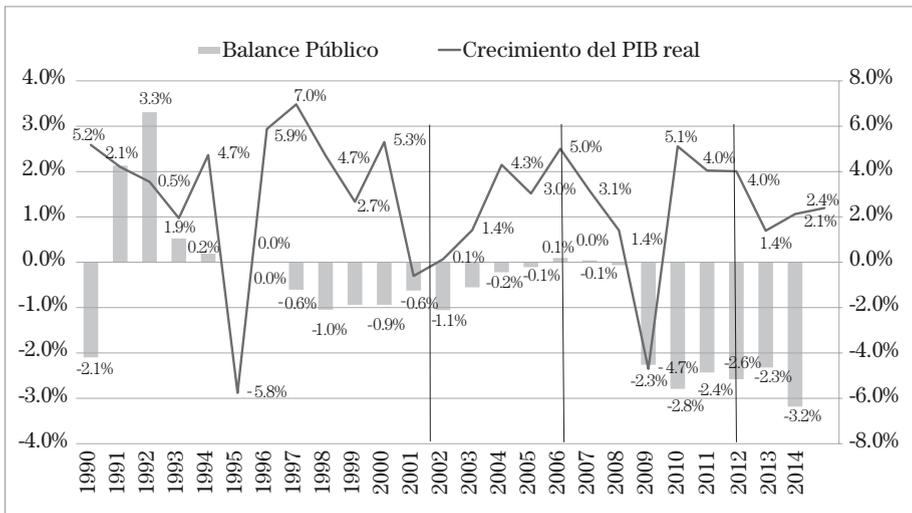
Por otra parte, respecto del sistema de estabilización de ingresos excedentes a través de diferentes fondos, el principal problema fue que la LFPRH estableció límites máximos bajos a cada fondo, lo que ocasionó

18 El concepto de equilibrio presupuestario a lo largo de los últimos años ha sufrido modificaciones respecto de los componentes para su cálculo. Cuando en 2006 se aprobó la LFPRH, el concepto se mantuvo como la diferencia entre los ingresos presupuestarios y el gasto neto pagado, pero para 2009 se aprobaron modificaciones a la LFPRH para no incluir en el equilibrio presupuestario la inversión de Pemex, para 2015 se informó a través de los Criterios Generales de Política Económica de ese año que para cumplir con la meta de balance era necesario no incluir la inversión de las Empresas Productivas del Estado (Pemex y CFE) que se refiere al mismo concepto de inversión de Pemex y los proyectos de alto impacto económico y social, algunos de estos proyectos se relacionan con el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y los trenes urbanos e interurbanos de pasajeros.

19 Se relacionan con la congruencia del proceso de examen, discusión, modificación y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos con las estimaciones de las fuentes de ingresos, con base en los cálculos del precio del petróleo, que deberán sustentarse en análisis técnicos, cuando se proponga un nuevo proyecto, y se deberá señalar el ajuste correspondiente de programas y proyectos vigentes.

que el ahorro fuera limitado en épocas de bonanza económica y elevados precios del petróleo (OCDE, 2012). Para el periodo 2000-2008, los fondos alcanzaron reservas por 1.2% del PIB,<sup>20</sup> monto insuficiente para afrontar una crisis como la de 2009 que ocasionó una caída del PIB de 4.7%.<sup>21</sup>

Gráfica 4. Balance público y tasa de crecimiento real del PIB (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de las estadísticas de finanzas públicas del Banco de México y del Inegi.

En México se utiliza el balance público como un indicador de la presión fiscal del país, sin embargo, un indicador más amplio es el de los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), que son una medida más amplia del balance presupuestario que agrupa no sólo el balance tradicional sino otros rubros como son: los requerimientos financieros del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) una vez descontadas las transferencias del Gobierno federal, los proyectos de inversión pública financiados por el sector privado (PIDIREGAS) y los requerimientos financieros del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN)

20 De acuerdo con el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, al cuarto trimestre de 2008 el saldo de los fondos de estabilización sumaban 145 mil 126 millones de pesos.

21 Durante el ejercicio fiscal de 2008, el FEIP, el FEIEF y el FEIPEMEX alcanzaron el límite máximo de sus reservas.

y la pérdida o ganancia esperada del crédito otorgado de los bancos de desarrollo y fondos de fomento y programa de deudores.

Los RFSP para el periodo 2009-2014 ascendieron a 4.0% del PIB. Para 2014, la deuda pública total medida a través del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), alcanzó un 43.7% del PIB.



# 2

## Análisis de contenido

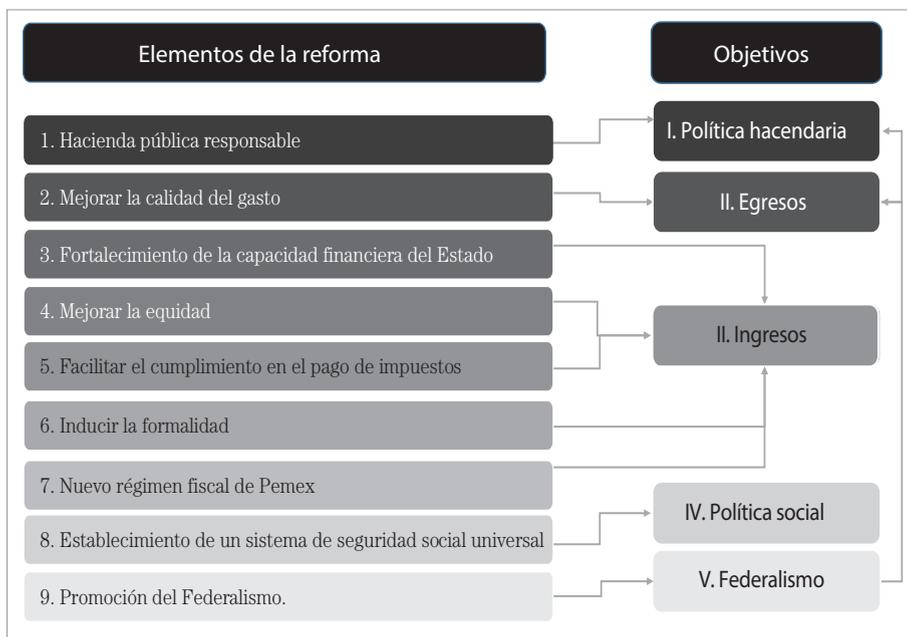
---

**E**n este capítulo se revisa el contenido de la reforma, se enumeran sus objetivos y se describe brevemente el proceso de aprobación de la misma. Posteriormente se presentan los principales cambios efectuados en materia de ingresos públicos, egresos, fortalecimiento del marco legal en materia de responsabilidad hacendaria, federalismo y una síntesis de la iniciativa no aprobada por el Congreso en materia de Política Social.

### **Objetivos de la reforma**

La iniciativa impulsada por el Ejecutivo, buscó atender varios objetivos generales, entre los que destaca lograr un sistema tributario más justo, simple y transparente; acelerar el crecimiento económico y la creación de empleos y crear un Sistema de Seguridad Social Universal. Para lograr estos objetivos se diseñó una estrategia compuesta por cinco bloques: Política hacendaria, Egresos, Ingresos, Política Social y Federalismo, divididos en nueve elementos (ver ilustración 1).

Ilustración 1. Objetivos y elementos de la reforma



Fuente: Elaboración propia con información de SHCP.

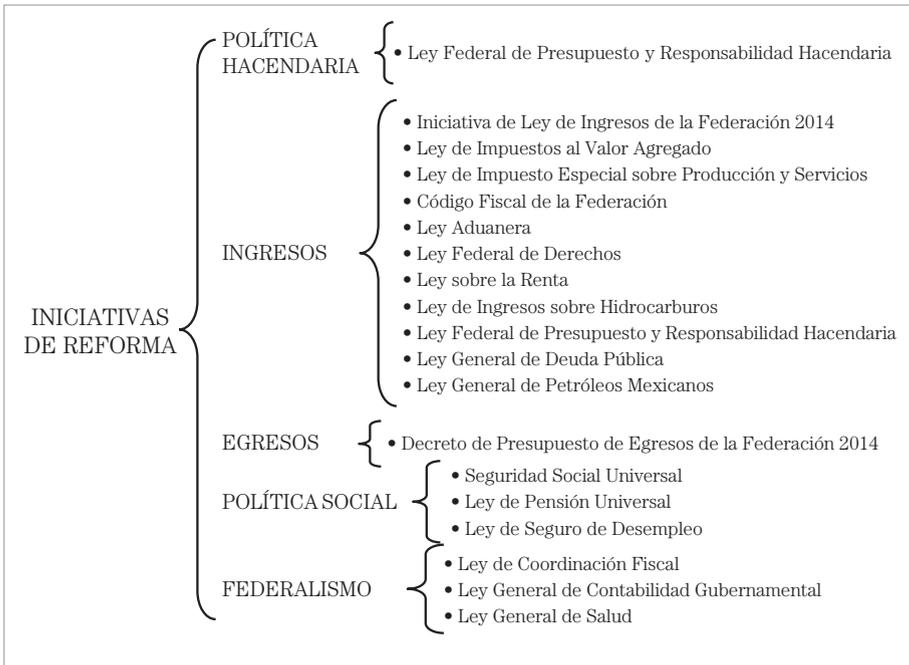
## Proceso de aprobación de la reforma

La iniciativa de reforma fue enviada al Congreso de la Unión el 8 de septiembre de 2013 en el contexto de la presentación del paquete económico<sup>22</sup> para el ejercicio fiscal 2014. La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, turnó a las diferentes comisiones las iniciativas y proyectos de decreto contenidas en este paquete económico, para su análisis y estudio, a fin de emitir los dictámenes correspondientes y remitirlos al Pleno de esa Cámara.

Los documentos que conformaron el paquete económico 2014 incluyeron las siguientes iniciativas y proyecto de decreto.

22 Ver artículo 42 fracción III de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

## Ilustración 2. Iniciativas de reforma



Fuente: Elaboración propia.

La iniciativa de Ley de Ingresos fue aprobada el 18 de octubre por la Cámara de Diputados y el 31 de octubre de 2013 por la Cámara de Senadores, de conformidad con los tiempos establecidos en la LFPRH, mientras que el Presupuesto de Egresos de la Federación se aprobó el 13 de noviembre de 2013.<sup>23</sup>

### Votaciones

En relación con el grupo de iniciativas que reformaron diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de la Ley Federal de Derechos y la Ley del Impuesto sobre la Renta, la Cámara de Diputados aprobó el 31 de octubre de 2013 por mayoría de votos con 297 a favor, 162 en contra y 1 abstención, en la segunda vuelta.<sup>24</sup>

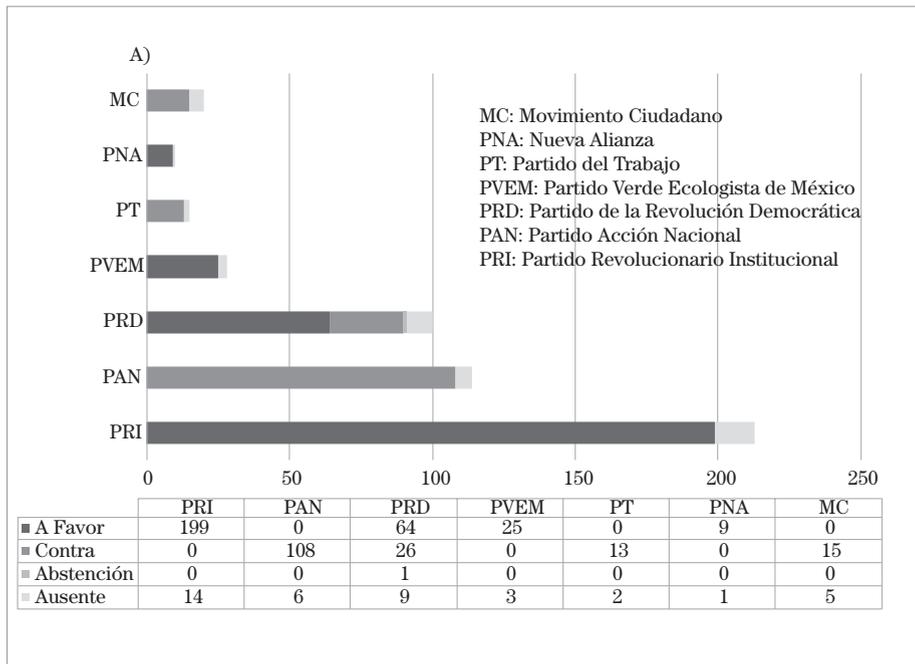
<sup>23</sup> La fecha límite que tienen los diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación es el 15 de noviembre, de conformidad con el artículo 42 fracción V de la LFPRH.

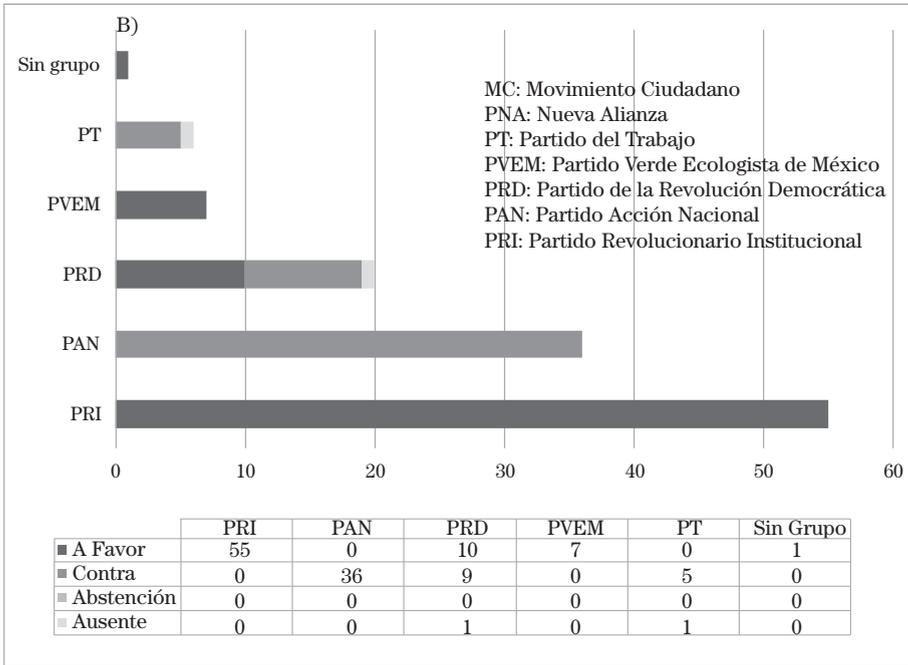
<sup>24</sup> La primera votación de este grupo de reformas se llevó a cabo el 17 de octubre de 2013 y turnado al día siguiente a la Cámara de Senadores para su aprobación que fue el 29 de octubre del mismo año.

Por su parte la Cámara de Senadores aprobó este paquete el 29 de octubre del mismo año, con mayoría de votos con 73 a favor, 50 votos en contra y ninguna abstención. Para conocer el detalle por partido político (ver gráfica 5).

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria fue aprobada por la Cámara de Diputados con 404 votos a favor, 14 en contra y ninguna abstención, y por la Cámara de Senadores con 80 votos a favor y 1 en contra, ambas votaciones se llevaron a cabo el 28 de noviembre de 2013.

**Gráfica 5. Votaciones por partido político de la Cámara de Diputados (A) y la Cámara de Senadores (B). Iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del IVA, de la Ley del IEPS, Ley del ISR y Ley de Derechos.**

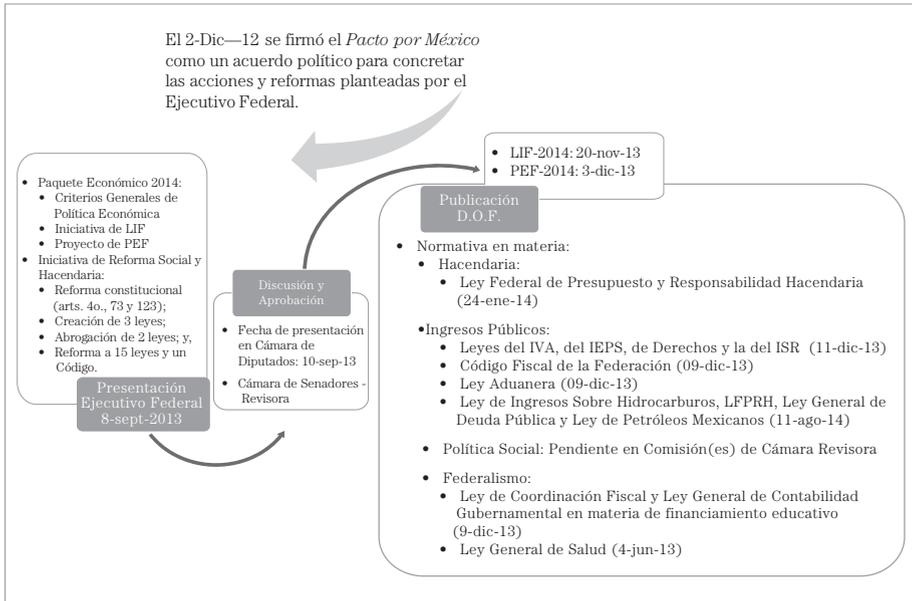




Fuente: Elaboración propia con base en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, del 31 de octubre de 2013 y *Gaceta del Senado* del 29 de octubre de 2013.

La reforma planteada a las demás leyes y al Código Fiscal de la Federación, fueron discutidas, modificadas y aprobadas por el Congreso en diferentes momentos (ver ilustración 3); con excepción de los temas vinculados con el Sector Energético que se postergaron a 2014 como parte de la Reforma Energética, y en lo referente a la política social, esta se encuentra pendiente de aprobación por parte del Congreso.

### Ilustración 3. Proceso de aprobación de la Reforma Social y Hacendaria en el Congreso de la Unión



Fuente: Elaboración propia con base en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, números 3887-VIII, 3887-IX, 3887-XI, jueves 17 de octubre de 2013, números 3887-VII, 3890-III del martes 22 de octubre de 2013.

## Ingresos públicos

En materia de ingresos públicos, la reforma buscó fortalecer la capacidad financiera del Estado a través de mejorar la equidad tributaria, modernizar el cobro de derechos en materia de agua y explotación minera, fomentar la formalidad y el cumplimiento en el pago de impuestos. Por otro lado, por medio de mecanismos impositivos se buscó abatir conductas catalogadas como nocivas para la salud y el medio ambiente.

## Fortalecimiento de la capacidad financiera del Estado

Con el propósito de fortalecer la capacidad financiera del Estado, la reforma amplió las bases de distintos impuestos; redujo las exenciones, deducciones y tratamientos fiscales; modernizó el cobro de derechos e introdujo impuestos ambientales y de salud. La SHCP proyectaba que

para 2014 la recaudación adicional por efecto de la reforma sería de 240,000 millones de pesos (mmp), esto es, 1.4% del PIB.<sup>25</sup>

### Modificaciones en materia del Impuesto al Valor Agregado

Los principales cambios en materia de IVA corresponden a los aspectos siguientes:

1. Homologación de la tasa de 16% en la zona fronteriza.
2. Eliminación de regímenes especiales
3. Gravar con la tasa general de 16% a:
  - i. La prestación de servicios de hotelería
  - ii. La comercialización de mascotas y sus alimentos
  - iii. La venta de chicles
  - iv. La prestación de servicios del transporte público de pasajeros, con excepción del que opera en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas.

En materia de exenciones se mantuvo sin cambio el tratamiento a las colegiaturas, cine, teatro y circo.

### Modificaciones en materia de Impuesto Sobre la Renta

En materia de ISR se crea una nueva Ley que intenta incluir los impuestos que anteriormente se consideraban en el sistema renta, esto es el propio ISR y el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU). Los principales cambios se resumen en la siguiente ilustración.

<sup>25</sup> La propuesta del Ejecutivo federal consideraba ingresos totales para el ejercicio fiscal 2014 por 4 bilones 479,954.2 millones de pesos, en tanto que el Congreso aprobó 4 billones 467,225.8 millones, es decir, 12,728.4 millones menos que lo originalmente propuesto.



des cuyo objetivo fuera diferir el impuesto en tres ejercicios como máximo (artículos 59, 60 y 64, LISR).<sup>26</sup>

2. En sustitución del Régimen Simplificado se crearon dos regímenes: 1) el de Coordinados para transportistas, quienes podrán seguir cumpliendo con sus obligaciones fiscales a través de la persona moral pero con base en lo establecido para personas físicas con actividad empresarial (artículos 72 y 73, LISR). 2); y el de Actividades Agrícolas, Ganaderas, Silvícolas y Pesqueras en el que se establecen tanto la forma de determinar el impuesto a pagar, como las exenciones y deducciones para las personas físicas y morales que realicen actividades del sector primario de acuerdo con su nivel de ingresos (artículos 74 y 75, LISR).
3. Al desaparecer el Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) e Intermedios, se creó el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), aplicable a personas físicas que realicen actividades empresariales, que enajenen bienes o presten servicios por los que no se requiera para su realización título profesional y con ingresos anuales que no excedan los 2,000,000 de pesos. Este régimen tiene una aplicación de 10 años consecutivos, al término de los cuales los participantes deben incorporarse al régimen de personas físicas con actividades empresariales y profesionales (artículo 111, LISR). La deducción del ISR es del 100% en el primer año, y va disminuyendo 10 puntos porcentuales cada año,<sup>27</sup> y está sujeto a que los contribuyentes que obtienen beneficios fiscales, deben informar en la declaración y pago bimestral los datos referentes a los ingresos, erogaciones, inversiones e información de las operaciones con sus proveedores (SHCP-SAT, 2014).

Con el fin de incorporar un mayor número de trabajadores a la seguridad social, el RIF contempló la aplicación de subsidios como porcentajes de

26 Dentro de este nuevo régimen la sociedad integradora calculará un factor de resultado fiscal integrado correspondiente al ejercicio de que se trate (art. 64 fracción III) con el que se determinará el ISR a enterar y el impuesto que podrá diferir.

27 Las personas físicas cuyos ingresos en 2014 no excedieron los 2 millones de pesos, tuvieron la opción de tributar en el RIF, siempre y cuando se inscribieran a más tardar el 31 de enero de 2015 (Código Fiscal de la Federación, 2015). Además, la SHCP determinó ampliar los beneficios para quienes participaron en el régimen desde 2014 (DOF, 11/03/2015).

la contribución de seguridad a cargo del trabajador y del patrón conforme la siguiente tabla:<sup>28</sup>

**Tabla 3. Subsidios a las aportaciones a la seguridad social para los trabajadores del Régimen de incorporación fiscal**

Año	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Porcentaje del subsidio	50%	50%	40%	40%	30%	30%	20%	10%	10%	10%

Fuente: Elaboración propia con datos del Decreto por el que se otorgan estímulos para promover la incorporación a la seguridad social, DOF, 8 de abril de 2014.

1. La Deducción Inmediata de las Inversiones en activos fijos se mantuvo al 100% para maquinaria y equipo para la generación de energía proveniente de fuentes renovables o sistemas de cogeneración de electricidad eficiente; al igual que las adaptaciones a instalaciones que tengan como finalidad facilitar el acceso y uso a las personas con discapacidad (artículo 34, fracciones XII y XIII, LISR).
2. Se gravaron las ganancias derivadas de la enajenación de acciones o títulos que representen a dichas acciones cuando su enajenación se realice a través de las bolsas de valores concesionadas o mercados de derivados reconocidos en los términos de la Ley del Mercado de Valores o de acciones emitidas por sociedades extranjeras cotizadas en dichas bolsas de valores o mercados de derivados a una tasa del 10% (artículo 129, fracción I, LISR). En el mismo sentido, se estableció un 10% de impuesto adicional a dividendos o utilidades distribuidas por sociedades mexicanas o establecimientos permanentes en México, generado a partir de 2014 (artículo 164, fracción IV, LISR).

Las principales modificaciones en el tratamiento de diversos regímenes y deducciones fueron las siguientes:

1. En el régimen de maquiladoras se actualizó el concepto de maquila para garantizar que sólo pueden aplicarlo aquellas empresas maquiladoras dedicadas exclusivamente a la exportación, por lo que se

<sup>28</sup> El subsidio considera como límite superior las cuotas correspondientes a un salario base de hasta tres veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (Decreto por el que se otorgan estímulos para promover la incorporación a la seguridad social, DOF, 8/04/2014).

incluye el requisito de que la totalidad de sus ingresos provenga de estas operaciones. En este sentido se eliminaron los beneficios en la reducción del ISR y se impidió que estas empresas se incorporaran al régimen opcional de grupos de sociedades para que no obtuvieran beneficios fiscales adicionales (artículo 181, fracciones II, III y IV, y 182, LISR).<sup>29</sup>

2. Se permitió a los desarrolladores inmobiliarios deducir el costo de la adquisición de terrenos en el ejercicio que los adquieran y en caso de que los enajenen en un periodo posterior deberán actualizar el valor total del terreno más el 3% por cada año transcurrido (artículo 191, LISR).
3. Para que las sociedades o asociaciones de carácter civil dedicadas a la enseñanza (que cuenten con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios), sean consideradas como no contribuyentes del ISR, deberán obtener autorización para recibir donativos deducibles; mientras que las asociaciones organizadas con fines deportivos, deberán ser miembros del Sistema Nacional del Deporte en términos de la Ley General de Cultura Física y Deporte (artículo 79, fracciones X y XXVI, LISR).
4. Se estableció un límite de 12% a la deducibilidad de la inversión en activos fijos para los gastos efectuados en el período preoperativo en el sector minero (artículo 35, fracción VIII, LISR).
5. El monto deducible para la inversión en automóviles se redujo a \$130,000.00 y por arrendamiento a \$200.00 diarios por unidad (artículos 28, fracción XIII, y 36, fracción II, LISR).<sup>30</sup>
6. Se estableció que las aportaciones a fondos de pensiones y jubilaciones complementarias a las que establece la Ley del Seguro Social y de primas de antigüedad, serían deducibles hasta por un monto que no excediera la cantidad que resulte de aplicar el factor de 0.47 al monto de la aportación realizada. El factor sería del 0.53 cuando las prestaciones otorgadas por los contribuyentes a favor de sus traba-

29 La reforma modifica la definición de operación de maquila. SAT (2014), Régimen de la industria maquiladora y de las empresas maquiladoras de albergue. Disponible en: [www.sat.gob.mx/fichas\\_tematicas/reforma\\_fiscal/Paginas/maquila\\_maquila\\_albergue\\_2014.aspx](http://www.sat.gob.mx/fichas_tematicas/reforma_fiscal/Paginas/maquila_maquila_albergue_2014.aspx) (consultado el 31/08/2015)

30 Las inversiones que se hayan efectuado antes del 31 de diciembre de 2013 continuarían depreciándose considerando como monto original invertido hasta \$175,000 conforme a la anterior ley del ISR.

jadores, no disminuyeran respecto de las otorgadas en el año previo (artículo 25, fracción X, LISR).

7. Los vales de despensa otorgados a los trabajadores pueden deducirse si su entrega se hace a través de monederos electrónicos autorizados por el SAT (artículo 27, fracción XI, LISR).
8. Se buscó estimular la contratación personas con discapacidad motriz, al permitir que el patrón que contrate a estas personas deduzca de sus ingresos un monto equivalente al 100% del ISR de estos trabajadores. Asimismo, se otorgó un estímulo fiscal a quien contrate adultos mayores; por un monto equivalente al 25% del salario pagado a las personas de 65 años y más (artículo 186, LISR).

En lo que se refiere a la tributación de personas físicas, los principales cambios fueron los siguientes:

1. La tarifa marginal del ISR se incrementó en tres renglones; del 32% para quienes reciban ingresos anuales a partir de 750,000 y hasta 1 millón de pesos; de 34% para quienes reciban entre 1,000,000 y 3,000,000; y de 35% para quienes reciban más 3,000,000 de pesos (artículo 152, LISR).
2. El monto de las deducciones personales se limitó a la cantidad que resulte menor entre cuatro salarios mínimos generales anuales calculados en el área geográfica del contribuyente o el 10% del total de sus ingresos, incluyendo aquellos por los que no se pague el impuesto (artículo 151, último párrafo, LISR).

La deducción de los honorarios médicos, dentales, gastos hospitalarios y pagos por transporte escolar obligatorio puede realizarse siempre que se hayan efectuado mediante cheque o transferencia electrónica de fondos de las cuentas del contribuyente, tarjeta de débito, crédito o servicios. Cuando los pagos se realicen en poblaciones o zonas rurales sin servicios financieros, no aplica lo anterior (artículo 151, fracción I, LISR).

3. El importe deducible máximo por consumos en restaurantes se redujo a 8.5% siempre que el pago se efectúe a través de tarjeta de crédito, de débito o de servicios, o monederos electrónicos auto-

rizados por el Sistema de Administración Tributaria (artículo 28, fracción XX, LISR).

4. En lo que se refiere al monto total de los créditos otorgados por casa habitación el deducible por intereses reales se estableció en 750,000 UDIS, equivalentes a 3,966,000 pesos (artículo 151, fracción IV, LISR).<sup>31</sup>
5. El ingreso exento por enajenación de casa habitación se reduce a 700,000 UDIS, equivalentes a 3,702,000 pesos. Esta exención procede cuando el contribuyente no venda su vivienda durante los cinco años inmediatos anteriores, otra casa habitación por la que hubiera obtenido este beneficio (artículo 93, fracción XIX, inciso a), LISR).

### Promoción de la formalidad y el cumplimiento del pago de impuestos

En este tema, además de la creación del RIF y los subsidios otorgados a la inscripción a la seguridad social, la reforma derogó las leyes del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y la del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) por considerar que su cálculo representaba costos importantes para las Mipymes y que era de difícil administración para las autoridades fiscales.

Contrario a lo anterior, la OCDE (2013) había recomendado fortalecer la aplicación del IETU, al considerarlo un impuesto con una base amplia y relativamente fácil de aplicar, e incluso sugirió elevar su tasa y reducir la correspondiente al ISR.<sup>32</sup>

Por otro lado, aunque se eliminó el IDE, permanece la obligación para las instituciones financieras de informar anualmente sobre los depósitos en efectivo que reciban los contribuyentes en cuentas abiertas a su nombre cuando el monto supere los 15,000 pesos mensuales.<sup>33</sup>

31 Calculado al 10 de agosto de 2015, con datos de Banco de México.

32 En 2008, la recaudación del IETU representó el 4.7% de los ingresos tributarios totales; no obstante, dicha participación fue disminuyendo hasta representar el 3.0% en 2013.

33 Lo anterior, con el fin de fiscalizar las operaciones de los contribuyentes y de cumplir con la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con recursos de Procedencia Ilícita (Financial Red México, 2014).

## Nuevos impuestos en materia de salud y medio ambiente

Al respecto, la reforma incluyó objetivos denominados *extrafiscales* por medio de los cuales se buscó desincentivar conductas que afectan negativamente la salud y el medio ambiente. En particular, el consumo de alimentos y bebidas de alto contenido calórico que provocan sobrepeso y obesidad en las personas, así como el uso de combustibles fósiles que provocan la emisión de dióxido de carbono y la contaminación por el empleo de plaguicidas.

Para este efecto, en la Ley del IEPS se estableció la aplicación de una tasa de 8% a los alimentos no básicos con una densidad calórica<sup>34</sup> de 275 kilocalorías (o más) por cada 100 gramos (gr) (artículo 2, fracción I, inciso J). De igual forma, se estableció el pago de un peso por litro por el consumo de bebidas saborizadas y energizantes que tengan azúcares añadidos (artículo 2, fracción I, inciso G), con excepción de leche en cualquier presentación, sueros orales y bebidas con registros sanitarios como medicamentos, las vendidas en restaurantes y establecimientos similares (artículo 8, fracción I, inciso f).

En cuanto a plaguicidas, dependiendo de su toxicidad aguda, se aplicará una tasa de IEPS del 6 a 9% (artículo 2, fracción I, inciso D).

En la Ley se establecieron cuotas por litro o tonelada dependiendo del tipo de combustible.<sup>35</sup> En particular, respecto de la emisión de carbono se define una cuota de 39.80 pesos por tonelada, monto que se actualiza anualmente con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) y de acuerdo con el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación (artículo 2, fracción I, inciso H).

### Modernización del cobro de derechos

En el tema de derechos la reforma establece que éstos se actualizarán de forma anual conforme las variaciones del INPC.

En materia de agua se redujeron de nueve a cuatro las zonas de disponibilidad y se establecen cuotas en atención al uso que tenga el recurso

34 Estos alimentos se refieren a botanas, confitería, chocolates y derivados del cacao, flanes, pudines, dulces de frutas y hortalizas, cremas de cacahuete y avellana, dulces de leche, alimentos preparados a base de cereales, helados, nieves y paletas de hielo.

35 Propano, butano, gasolinás, gas avión, turbosina, kerosenos, diésel, combustóleo, coque de petróleo y carbón, carbón mineral y otros, excepto gas natural y petróleo crudo.

hídrico, diferenciando entre cuencas y acuíferos. Asimismo, se establecieron derechos por el trasvase de aguas.

En contraste se incluyen exenciones en el pago de derechos por el uso de aguas salobres en lugar de agua dulce, que estarán sujetas a demostrar mediante análisis de laboratorios acreditados y validados por la Comisión Nacional del Agua (Conagua) que el recurso utilizado tiene una concentración mínima de sólidos disueltos.

Se establecieron derechos por descargas de aguas residuales que se calcularán sobre volumen. Además, se aplicaron distintas cuotas a las descargas de comercios y servicio público urbano; industriales biodegradables e industriales no biodegradables.

En materia de minería, se establecieron tres derechos. Un derecho especial sobre minería por 7.5% sobre la diferencia positiva entre los ingresos por la enajenación o venta de la actividad extractiva y las deducciones permitidas en la Ley del ISR (artículo 268, LFD). Un derecho adicional de 50% de la cuota máxima calculada con base en las hectáreas incluidas en la concesión para quienes no lleven a cabo trabajos continuos por dos años consecutivos (dicho porcentaje se eleva al 100% al décimo segundo año) (artículo 269, LFD). Los titulares de concesiones y asignaciones mineras pagarán anualmente el derecho extraordinario sobre minería, aplicando un 0.5% a los ingresos derivados de la enajenación de oro, plata y platino (artículo 270 primer párrafo, LFD).

Estos derechos no formarán parte de la Recaudación Federal Participable y el 80% de lo recaudado será destinado al Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros. Este monto se distribuirá en 62.5% a municipios en los que tuvo lugar la explotación y obtención de minerales y el 37.5% restante a la entidad federativa correspondiente (artículo 275 segundo párrafo, LFD).

## Régimen fiscal de Pemex

Como se mencionó anteriormente, las propuestas encaminadas a modernizar el Régimen fiscal de Pemex y atender su problemática de inversión, que incluían diversas modificaciones a la LFPRH, la Ley General de Deuda Pública, la Ley de Petróleos Mexicanos, así como la expedición de una Ley de ingresos sobre hidrocarburos, fueron retomadas en el marco de

la Reforma Energética y aprobadas en 2014, por lo que no forman parte del presente estudio.

## Egresos

En materia de gasto público, el Ejecutivo federal planteó mejorar su calidad a través del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, además reforzar el Sistema de Seguridad Social Universal mediante la instrumentación de la Pensión Universal y el Seguro de Desempleo. Para ello, se otorgó al Congreso de la Unión la facultad de legislar en estos temas y se elevó a nivel constitucional el reconocimiento de estos derechos. Sin embargo, este componente de la reforma aún se encuentra en discusión en el Congreso de la Unión, (Cámara de Diputados, 2013, 2014).<sup>36</sup> La reforma también estuvo encaminada a fortalecer las haciendas públicas locales mediante incentivos para aumentar la recaudación de los estados y municipios.

## Fortalecimiento de la calidad del gasto público

Para fortalecer la calidad del gasto, la reforma incluyó elementos de control, transparencia y rendición de cuentas establecidos principalmente en la LFPRH. Estas medidas se relacionan con el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, que corresponde a una estrategia transversal del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 cuyo propósito es la optimización en el uso de los recursos públicos, el uso de nuevas tecnologías de la información y comunicación, el impulso de la transparencia y la rendición de cuentas. Con este programa se pretende fortalecer el presupuesto basado en resultados de la Administración Pública Federal incluyendo el gasto federalizado, además de mejorar y modernizar el funcionamiento del gobierno, así como estrechar su relación con el ciudadano. Sobresale la alineación de los programas y procesos de las dependencias y a nivel estatal con la planeación nacional con el objetivo de evitar duplicidades.

No obstante, este programa se comenzó a instrumentar con fecha anterior a la reforma y no incluyó cambios en la normatividad vigente. Su publicación se realizó un mes antes de la presentación del paquete económico 2014, el 30 de agosto de 2013; sin embargo, el Ejecutivo lo menciona como parte de las reformas por el impacto que tendrá en la calidad del

---

36 La parte social de la reforma ya cuenta con dictamen por parte de la Cámara de Diputados; sin embargo, en comisión(es) de la cámara revisora, en este caso la de Senadores, ambas Iniciativas se registran como pendientes: la reforma a los artículos 4º, 73 y 123 constitucionales a partir del 29 de octubre de 2013, y para las demás leyes desde el 19 de marzo de 2014.

gasto público y en cumplimiento con el artículo 61 de la LFPRH, establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como la modernización de la Administración Pública Federal.

### Recuadro 2. Evolución de los Programas para Mejorar la Calidad del Gasto

Los programas para fortalecer la calidad del gasto público no son recientes; desde los años 70 se tiene registro de la implantación en la administración pública del uso de la metodología de Presupuesto por Programas con el propósito de orientar la planeación nacional, sectorial y regional del país. Pero fue hasta el periodo 1994-2000 cuando se publicó el Programa para la Modernización de la Administración Pública, que buscó medir y evaluar la gestión pública y la rendición de cuentas mediante esquemas de evaluación de desempeño y resultados a través de indicadores (DOF del 28 de mayo de 1996).

Este programa trató de mejorar la organización, los métodos y procesos de la administración pública; la profesionalización y ética de los servidores públicos a través de un servicio profesional de carrera; la atención al público y la participación ciudadana, entre otros. Los resultados fueron pocos en cuanto al fortalecimiento de la eficiencia y eficacia del gasto público; sin embargo, sentaron las bases de cambios posteriores.

En el periodo 2001-2006 se instrumentaron varios programas en la materia entre los que destacan: 1) Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo; 2) Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental; y, 3) Agenda del Buen Gobierno; los cuales trataron de combatir y sancionar prácticas de corrupción e impunidad; mejorar la calidad en la gestión pública; promover la transparencia; reorganizar la Administración Pública Federal mediante una visión corporativa; implementar la innovación tecnológica en la gestión pública, la profesionalización de los servidores públicos, mejoras regulatorias y medidas de ahorro y austeridad.

Bajo el enfoque de rendición de cuentas y transparencia, en 2004 se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) con el objetivo de contar con un organismo público descentralizado que evaluara de manera objetiva e imparcial los programas de la política social y la medición de la pobreza. En 2006, el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y con ello, comenzó el diseño de un Presupuesto basado en Resultados (PbR) y la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), con el fin de evaluar los resultados del ejercicio de los recursos federales.

Entre 2007 y 2012, se creó el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal (PMG) y en 2009 se publicaron las Disposiciones para la Operación del Programa de Mediano Plazo, que buscaron mejorar la calidad del gasto a través de la modernización en la prestación de servicios públicos, la eficiencia y eficacia de las dependencias y entidades, así como reducir el gasto en actividades administrativas y de apoyo. En la implementación del Programa de Mediano Plazo se creó la plataforma tecnológica para el PbR, el SED y el PMG. Asimismo, en 2009 entró en vigor la Ley General de Contabilidad Gubernamental con el objetivo de armonizar la contabilidad de los tres órdenes de gobierno y la medición del avance físico-financiero de los recursos públicos federales con base en indicadores. Con estas medidas se han tratado de contrarrestar las ineficiencias administrativas, la corrupción y la opacidad en el ejercicio de los recursos públicos en los tres órdenes de gobierno.

Sin embargo, hasta el momento no es posible identificar cómo estos programas e innovaciones han incidido en una mejor asignación del gasto o en una eficiencia distributiva u operacional.

## **Fortalecimiento del marco legal en materia de responsabilidad hacendaria**

La reforma establece disposiciones encaminadas a fortalecer el marco legal de la responsabilidad hacendaria al incluir en la LFPRH una regla de balance estructural con indicadores que permitirán conocer de mejor forma la posición financiera del sector público y que, por ende, funcionarán como ancla fiscal de mediano plazo; además, se simplifica el régimen de ingresos excedentes y fondos de estabilización y se establecen medidas para mejorar la operatividad de las finanzas públicas.

## Regla de balance estructural

El Congreso de la Unión aprobó nuevas definiciones en el artículo 2° de la LFPRH como fueron: Gasto Corriente Estructural (GCE)<sup>37</sup> y Límite Máximo del Gasto Corriente Estructural (LMGCE).<sup>38</sup>

Se decretaron adecuaciones a los artículos 16 y 17 de la LFPRH para que anualmente se publique en los CGPE un LMGCE que incluya proyecciones de 5 años de este indicador. El Límite Máximo del Gasto tendrá un incremento real, por cada año, menor a la tasa anual de crecimiento potencial del PIB<sup>39</sup> y tomará como referencia el último ejercicio fiscal de la última Cuenta Pública disponible al momento de presentar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos publicado en el PEF.

Esta medida pretende frenar el incremento del gasto corriente cuando el Gobierno federal obtenga mayores ingresos a los estimados. Al respecto, se incluyó un párrafo de excepción, sólo si existen condiciones económicas y sociales que priven en el país, la SHCP deberá justificar el incremento ante el Congreso y especificar las acciones y el número de ejercicios fiscales para mantener la trayectoria de crecimiento de este gasto.

Para 2015 y 2016 se estableció que el gasto corriente estructural no podrá ser mayor en 2.0% en términos reales, respecto del gasto corriente estructural aprobado en el PEF de 2014 y 2015, respectivamente.<sup>40</sup>

## Ancla fiscal de mediano plazo

El Congreso de la Unión incluyó, como complemento del balance tradicional, el indicador de RFSP como un ancla de mediano plazo y como

37 Se refiere al monto correspondiente al gasto neto total, excluyendo los gastos por concepto de costo financiero, participaciones a las entidades federativas y municipios, adeudos de ejercicios fiscales anteriores, combustibles utilizados para la generación de electricidad, pago de pensiones y jubilaciones del sector público, y la inversión física y financiera directa de la Administración Pública Federal.

38 Se refiere al gasto corriente estructural del último ejercicio fiscal, con la información observada al momento de enviar la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos, más un incremento, determinado en términos del Reglamento de la Ley, que contribuya a mejorar el balance presupuestario cuando el PIB se encuentre por arriba de su nivel de tendencia.

39 De conformidad con el artículo 11C del Reglamento de la LFPRH el cálculo de la tasa de crecimiento real del PIB potencial se define como el promedio aritmético de la tasa anual de crecimiento del PIB de al menos los últimos 10 años y de la tasa anual compuesta del crecimiento real estimado del PIB de los próximos 5 años.

40 La publicación puede consultarse en el DOF del 24 de enero de 2014.

una medida que explica de mejor manera la posición fiscal del país. Se estableció además en el artículo 17 de la LFPRH que si al cierre del ejercicio fiscal se observa una desviación respecto de la meta de los RFSP mayor del 2% del gasto neto total aprobado, la SHCP deberá presentar una justificación en el último informe trimestral del ejercicio.

También se adecuó el artículo 16 de la LFPRH para que cada año la SHCP como parte de los CGPE, establezca la meta de los RFSP, la cual estará determinada por la capacidad de financiamiento del sector público federal.

## **Simplificación del régimen de ingresos excedentes y fondos de estabilización**

Las modificaciones aprobadas en este tema se centraron en tres elementos: 1) eliminar fondos que hubieran cumplido su objetivo o que fueran redundantes; 2) redefinir límites máximos de los fondos para que se actualicen con respecto a los ingresos del Gobierno federal (ingresos por impuestos y derechos a los hidrocarburos) y no con base en la plataforma de producción petrolera;<sup>41</sup> y, 3) crear el Fondo Mexicano del Petróleo,<sup>42</sup> para administrar los ingresos provenientes de la renta petrolera, transferir los recursos a los fondos de estabilización y acumular ahorro de largo plazo.<sup>43</sup>

En este sentido, se eliminaron: el Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos (FEIPEMEX), pues desde 2008 la inversión de Pemex fue excluida de la meta del equilibrio presupuestario, por lo que de acuerdo con la SHCP ya no era necesario proteger esta inversión de ajustes derivados de restricciones presupuestarias; y el Fondo de Apoyo para la Reestructuración de Pensiones (FARP) como resultado de la propuesta de creación de una Pensión Universal.

41 Antes de la reforma en el artículo 19 fracción IV se establecía que la reserva de los fondos de estabilización sería igual al producto de la plataforma de producción de hidrocarburos líquidos estimados para el año. Posteriormente, se multiplicaba por diferentes factores dependiendo del fondo del que se tratara y, finalmente, por el tipo de cambio del dólar con respecto al peso esperado para el ejercicio.

42 La aprobación de este fondo fue al momento de aprobar la Reforma Energética, el 11 de agosto de 2014 se expidieron en el DOF varias leyes de la Reforma Energética, de entre ellas, la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, la Ley Federal de Derechos y la Ley de Coordinación Fiscal, así como la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. A la par se aprobaron modificaciones a la LFPRH referentes a los fondos de estabilización, tomando en consideración estas leyes.

43 Para mayor detalle, véase Del Río, J., Rosales, M. y Pérez, N. (2015a).

En cuanto a los porcentajes de los fondos de estabilización, el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) permaneció igual que antes de la reforma; es decir, en un 25% respecto de la distribución de los ingresos excedentes. Cambió el nombre del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros que tenía un 40% al de Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios y su porcentaje ahora es de un 65%; y permaneció sin cambios el 10% destinado a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas.

## Mejora de la operatividad de las finanzas públicas

Entre las adecuaciones a la LFPRH encaminadas a modernizar el marco legal de responsabilidad hacendaria y fortalecer la operatividad de las finanzas públicas, destacan las siguientes:

- Cálculo del precio del petróleo. Se establece que este puede hacerse tomando como referencia los precios de otras mezclas de crudo y no sólo el de Calidad Intermedia del Oeste de Texas (WTI), siempre y cuando coticen en los mercados de futuros y sean reconocidos en la Ley del Mercado de Valores.<sup>44</sup>
- Fortalecer la medición del ejercicio del gasto. Los ejecutores del gasto deben realizar los cargos al PEF cuando efectivamente se devengan y no cuando se emite la cuenta por liquidar certificada<sup>45</sup> (artículo 52).
- Criterios para el uso eficiente de los recursos. Todas las dependencias deben tener un programa que promueva el uso eficiente de los recursos humanos y materiales en la Administración Pública Federal, a fin de reorientarlos a los objetivos alineados con el PND y de esta manera evitar la duplicidad de funciones (artículo 61).

44 Antes de la reforma la normatividad establecía el uso del WTI como precio de referencia; sin embargo, se ha observado que existen otras mezclas que siguen más de cerca el comportamiento de la mezcla mexicana.

45 El gasto devengado refleja contablemente el reconocimiento de una obligación de pago a favor de terceros por la recepción de conformidad de bienes, servicios y obras oportunamente contratados, mientras que una cuenta por liquidar certificada es la emisión de un instrumento de pago y registro de erogaciones con cargo al presupuesto aprobado o modificado autorizado de las dependencias.

- **Mecanismos de monitoreo.** Las dependencias deben crear mecanismos para monitorear los recursos destinados al gasto corriente estructural ejercido, promover el uso intensivo de las tecnologías de la información, simplificar procesos internos, eliminar actividades no sustantivas y crear estrategias para enajenar bienes improductivos u obsoletos, ociosos o innecesarios.
- **Racionalización de gastos.** Los ejecutores del gasto deben racionalizar los gastos de vehículos, viajes oficiales, bienes y servicios (artículo 63).
- **Tope de remuneraciones a servidores públicos.** Ningún servidor público puede recibir remuneración mayor a la establecida para el presidente de la República en el PEF; tampoco se autorizarán bonos o percepciones extraordinarias, con excepción de los Poderes Legislativo y Judicial, y los entes autónomos o si lo autoriza la SHCP (artículo 65).
- **Transparencia y Rendición de Cuentas.** Se fortalece el correcto uso de los recursos públicos en convenio con la SHCP, las entidades federativas y la Auditoría Superior de la Federación (artículo 86). Se obliga a la SHCP a presentar el 30 de abril de cada año, un documento que incluya todas las obligaciones financieras del Gobierno federal, los pasivos públicos, pasivos contingentes y pasivos laborales (artículo 107).

## Federalismo

Los aspectos de Federalismo abordados en la reforma, tienen como fin lograr una mayor transparencia en la implementación de políticas públicas concurrentes y redistribuir funciones hacia las entidades federativas y municipios, para mejorar la atención que brinda a la población y la promoción de un desarrollo regional equilibrado (SHCP, 2013b, 2013c). Así, el tema de Federalismo se organiza en tres áreas específicas: coordinación fiscal, educación y salud.

## Fortalecimiento de la coordinación fiscal

La reforma actualizó diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) para precisar los ámbitos de competencia de los tres órde-

nes de gobierno y redefinir los criterios empleados para la distribución de recursos públicos, comprende tres objetivos específicos:<sup>46</sup>

- i. Fortalecer la capacidad financiera de los tres órdenes de gobierno, al robustecer los incentivos recaudatorios de las entidades federativas y municipios que se otorguen mediante los Fondos de Participaciones.

Para ello, se actualizó el concepto de Recaudación Federal Participable (RFP), así como los criterios de distribución de algunos fondos, entre ellos el General de Participaciones, de Fomento Municipal, y de Fiscalización y Recaudación; así como derechos por la extracción de petróleo a municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realice la entrada al país o la salida de los bienes que se importen o exporten, entre otros.

Del mismo modo, con el fin de incrementar la eficacia en el cobro del impuesto predial, se modificaron los criterios de distribución del Fondo de Fomento Municipal (FOFOM), para garantizar que las entidades reciban al menos el mismo monto que en 2013 y que el 30% del excedente se distribuya con base en el incremento en la recaudación de dicho impuesto respecto del total de las entidades, (Presidencia de la República, 2013c).<sup>47</sup>

Para incentivar la recaudación y fortalecer las haciendas públicas locales, se sustituyó el Fondo de Fiscalización por el Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR), y se incorporó como nuevo criterio la variable de “recaudación de impuestos y derechos locales”, pero se seguirá constituyendo con el 1.25% de la RFP de cada ejercicio. Esta adecuación corresponde a la expedición de la nueva Ley del ISR, que deroga los regímenes de Pequeños Contribuyentes e Intermedios.

Además, se estableció el Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos (FEEH) a fin de compensar la disminución en la ministración de los recursos obtenidos por el Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI), respecto a lo estimado y calendarizado para el ejercicio fiscal correspondiente. El FEEH quedó sujeto a las reglas de operación que emita la SHCP, previa opinión de las entidades que reciban recursos del FEXHI.

46 El Ejecutivo federal basó su Iniciativa en los planteamientos formulados por los funcionarios fiscales en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; de aquellos derivados del diálogo entre el Gobierno federal, las entidades federativas y los municipios; de la Conferencia Nacional de Gobernadores, y los de las diferentes dependencias federales encargadas de administrar y fiscalizar los Fondos de Aportaciones Federales.

47 La aplicación de estos criterios queda sujeta a la firma de un convenio entre el estado y el municipio.

Por otro lado, se determinó como participable el 100% de la recaudación que las entidades enteren a la Federación por concepto del impuesto correspondiente a los ingresos por salarios que las entidades paguen con cargo a sus participaciones u otros ingresos locales.

Finalmente, se estableció la obligación para que las entidades federativas apliquen criterios similares en la distribución de los fondos de participaciones hacia sus municipios y publiquen la información vinculada con este proceso en su Periódico Oficial.

- ii. Mejorar la distribución, el destino y el ejercicio de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales, modificando:

Primero, la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), (SHCP, 2013d),<sup>48</sup> para incluir componentes de medición del número de carencias promedio de la población en pobreza extrema, así como la eficacia en la reducción de ésta y la superación de la situación del rezago social que observe cada entidad federativa.

En este sentido, la Ley de Coordinación Fiscal establece la obligación de la Sedesol para publicar un informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social de estados y municipios, y capacitar a las entidades y a sus respectivos municipios sobre el funcionamiento de los componentes del FAIS.

- a. Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAISM), cuya distribución enfatizará el carácter redistributivo hacia los municipios o demarcaciones con pobreza extrema (SHCP, 2015).<sup>49</sup>
- b. Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades (FISE), con el que se realizarán obras y acciones que beneficien a localidades cuya población presente mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad.

---

48 El FAIS se determina anualmente en el PEF con recursos federales por un monto equivalente al 2.5294% de la estimación que se realice sobre la RFP, con base a lo que se establezca en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente. De este total, el 2.2228% corresponde al FAISM y el 0.3066% restante al FISE

49 Del total de recursos del FAISM se podrá utilizar hasta un 2% para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y hasta un 3% para gastos indirectos vinculados con las obras y acciones que se realicen.

Las entidades federativas, los municipios y demarcaciones territoriales quedan obligados a presentar informes trimestrales sobre el uso de recursos del FAIS, conforme a los lineamientos de información pública del Consejo Nacional de Armonización Contable, y en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Además, deberán publicar en sus páginas oficiales las obras financiadas con estos recursos, así como la información del contrato bajo el cual se celebra, sus avances y evidencias de conclusión.

Segundo, la asignación de las aportaciones federales que reciban los estados y el Distrito Federal mediante el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), se debe destinar a dos fines:

1. 46% al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios, y de asistencia social a través de instituciones públicas, con base en lo señalado en la Ley de Asistencia Social; y
2. 54% para la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria.

En este sentido, las secretarías de Educación y de Salud darán a conocer el monto que corresponda a cada entidad por cada uno de estos componentes, así como la fórmula, las variables y la fuente de información empleadas para tal fin.

Tercero, los términos del destino de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) se fortalecen, pues en las atribuciones del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública respecto a la vigilancia del ejercicio de los mismos, se especifican los rubros en que pueden ser aplicados.<sup>50</sup>

Cuarto, las restricciones sobre retenciones que la Federación puede hacer con cargo a las aportaciones que por concepto del FAM y el FASP le corresponderían a los estados y al Distrito Federal. Así, la reforma permite la afectación por hasta un monto equivalente al 25% de los recursos que anualmente correspondan a estos fondos, con el fin de garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de obligaciones que se contraigan por convenios con la Federación.

---

50 El detalle de estos rubros se establece en el artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Finalmente, la LCF establece la obligación de las dependencias federales encargadas de administrar los Fondos de Aportaciones para publicar en el DOF, las fórmulas y variables de distribución de los recursos. En congruencia, los gobiernos locales deberán replicar este proceso en sus propios periódicos oficiales; así como informar sobre los montos que reciban, su ejercicio y resultados obtenidos.

- iii. Apoyar a los municipios para alcanzar y mantener finanzas públicas sanas, mediante la implementación de un sistema de estímulos y esquemas dirigidos a garantizar los pagos en materia de aguas nacionales y a fortalecer la recaudación del impuesto predial.

Se incorpora en la LCF, la posibilidad de emplear los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) para el pago de derechos y aprovechamientos por descargas de aguas residuales, modernización de los sistemas de recaudación locales y mantenimiento de infraestructura.

Asimismo, se permite la afectación al FORTAMUN-DF para garantizar el pago de adeudos con la Conagua en caso de incumplimiento sobre derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales. Sin embargo, esta afectación se aplicará de forma gradual, (SHCP, 2013d)<sup>51</sup> en un periodo de cinco años a partir de 2014; previa solicitud de la Comisión para la retención y pago por adeudos con una antigüedad mayor de 90 días naturales.

## **Fortalecimiento en materia de financiamiento educativo**

En seguimiento a la Reforma Educativa de 2013 y considerando que la Constitución mandata el financiamiento conjunto de la educación entre la Federación y las entidades federativas, la reforma sustituye al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).

El FONE incluye los recursos para cubrir los gastos en servicios personales por las plazas transferidas a los estados en el marco del Acuerdo Na-

---

51 En el artículo séptimo transitorio del Decreto mediante el cual se reforma la Ley de Coordinación Fiscal, se definen los porcentajes que podrán ser afectados sobre el total de los recursos que correspondan a cada municipio o demarcación territorial: 50% en 2014; 60% en 2015; 75% en 2016; 85% en 2017; y 100% en 2018.

cional para la Modernización de la Educación Básica<sup>52</sup> y los convenios que fueron formalizados con los estados, los cuales se registran en el Sistema de Información y Gestión Educativa, (SEGOB, 2013; SEP, 2013)<sup>53</sup> a cargo de la Secretaría de Educación (SEP) y son validados por la SHCP (SHCP, 2013d).

La SHCP es la responsable de la administración de este Fondo, y realiza la transferencia de recursos a las entidades con base en la información que sus autoridades educativas reporten a la SEP a través del sistema de administración de nómina. Así, la Federación centraliza el pago de los servicios personales en educación básica y normal; toda vez que la SEP solicita a la Tesorería de la Federación (TESOFE) realizar el pago correspondiente con cargo a los recursos de cada entidad federativa, una vez verificada esta información con el Sistema de Información y Gestión Educativa y con las autoridades educativas de las entidades.

Adicionalmente, la LCF garantiza para el FONE un monto igual al aprobado en el PEF-2013, que se ampliará en proporción a la participación de la entidad en la matrícula potencial nacional del año anterior para el cual se efectúa el cálculo.<sup>54</sup> La SHCP en coordinación con la SEP emitirán los lineamientos en que se especifique el destino de estos recursos.

Por tanto, el monto de los recursos a transferir con cargo al FONE se determina cada año en el PEF, a partir de las plazas registradas en los sistemas de información; las ampliaciones presupuestarias aprobadas durante el ejercicio fiscal inmediato anterior; la creación de plazas autorizadas<sup>55</sup> y con presupuesto asignado; y los gastos de operación del mismo ejercicio.

Los gobiernos de las entidades federativas son responsables de cubrir, con cargo a sus propios ingresos, las erogaciones que se generen por

52 Acuerdo publicado en el DOF el 19 de mayo de 1992.

53 La reforma a la Ley General de Educación (artículos 12, fracción X; Cuarto y Décimo Transitorios) mandata la creación de este Sistema, que de origen será alimentado con la información contenida en el Registro Nacional de Alumnos, Maestros y Escuelas (RENAME). Asimismo, establece que su operación a nivel nacional deberá ocurrir dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigor del Decreto en la materia publicado por el Ejecutivo federal; y contendrá información de las estructuras ocupaciones autorizadas, las plantillas de personas de las escuelas, y datos de la trayectoria del personal adscrito a las mismas

54 La matrícula potencial se refiere al número de niños en edad de cursar educación básica, es decir, que tengan entre 5 y 14 años de edad.

55 La creación de plazas con cargo al FONE sólo se realizará cuando estén plenamente justificadas en términos de la Ley General del Servicio Profesional Docente y las demás disposiciones aplicables (fracción III del artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal).

servicios personales no validados para ser cubiertos por el FONE, incluyendo incrementos salariales y prestaciones.<sup>56</sup>

## Fortalecimiento del Sistema de Protección Social en Salud

La reforma introduce cambios a la Ley General de Salud en materia de protección social en salud con los fines siguientes (Presidencia de la República, 2013e; Cámara de Diputados, 2013c; Secretaría de Salud, 2014):

1. Consolidar a la Secretaría de Salud como instancia rectora y articuladora del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS).

Se reconoce a los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud (REPSS) como estructuras administrativas encargadas de conducir la política de salud en las entidades federativas; mientras que la Secretaría de Salud coordina las acciones implementadas en materia de protección social en salud. De esta forma, los REPSS son los responsables de llevar a cabo el financiamiento y coordinación de la prestación de servicios de salud a la persona del SPSS.<sup>57</sup>

2. Hacer efectivos los beneficios que otorga la Ley a los beneficiarios del SPSS.

Se fortalece la portabilidad de beneficios a los afiliados al SPSS al puntualizar la distribución de competencias tanto en el financiamiento, como en la prestación de servicios de salud que otorguen las entidades federativas y las instituciones federales.

Para ello, se especifica que los REPSS tendrán a su cargo la administración y gestión de los recursos aportados para la operación del SPSS; el cual será financiado de manera solidaria por la Federación, las entidades federativas y los propios beneficiarios. Al respecto, se establece que la aportación a cargo de la Federación puede ser entregada a las entidades federativas mediante depósitos en las cuentas que los REPSS constituyan en la TESOFE; o en especie, conforme a los lineamientos emitidos por la Secretaría de Salud y la SHCP.

56 La LCF señala la responsabilidad del Ejecutivo federal de proveer recursos para los pagos de servicios personales en materia educativa por medio del FONE y del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).

57 En consistencia con el objetivo planteado, desaparece la figura del Consejo Nacional de Protección Social en Salud; por lo que el Consejo Nacional de Salud se mantiene como el único mecanismo de coordinación de acciones de las entidades federativas en materia de salud.

### 3. Mejorar la transparencia, supervisión, control y fiscalización del manejo de los recursos del SPSS.

Con este fin, se incluye al proceso de fiscalización como parte relevante del manejo y ejercicio de los recursos públicos que la Federación transfiera a las entidades federativas para la operación del SPSS. Se establece la obligación de las autoridades federales o locales para informar en caso de que los recursos federales se destinen a fines diferentes para los que fueron entregados a las entidades.<sup>58</sup> Asimismo, se establece el delito por desvío del objeto para el cual fueron transferidos o entregados los recursos en numerario o especie; situación por la que se prevé imponer una pena de cuatro a siete años de prisión, y multa de 1,000 a 500,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal a quien resulte responsable.

#### Recuadro 3. Iniciativa de Política Social <sup>59</sup>

Uno de los objetivos de la reforma fue robustecer la seguridad social mediante mecanismos de protección que permitieran a todos los mexicanos contar con un nivel de vida digno y poder cubrir sus necesidades durante la vejez o ante la eventualidad del desempleo (Presidencia, 2013). A pesar de que esta Iniciativa aún se encuentra en discusión en el Congreso de la Unión, se consideró importante dar a conocer la propuesta del Ejecutivo para atender los problemas descritos en el diagnóstico.

#### Derechos de los adultos mayores y Seguro de Desempleo a nivel constitucional

Se planteó reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el derecho de los adultos mayores a recibir una pensión para apoyar sus gastos básicos de manutención durante la vejez (artículo 4º). Asimismo, se otorga al Congreso la facultad de legislar en materia de protección de adultos mayores y del Seguro de Desempleo (artículo 73). Por último, se obliga al Congreso a expedir una ley que establezca un Seguro de Desempleo para todos los trabajadores, que preverá las condiciones de financiamiento y los requisitos de acceso (artículo 123).

58 Las autoridades señaladas para tomar conocimiento de estas situaciones son la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y el Ministerio Público de la Federación.

59 Elaborado con información de Criterios Generales de Política Económica 2014, Presupuesto de Egresos de la Federación 2013 y 2014, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2014, SHCP; Pensión para Adultos Mayores, SEDESOL; Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 4o, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad social universal, e Iniciativa de Decreto por el que se expiden la Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo, así como se reforman, derogan y adicionan diversas leyes para establecer mecanismos de seguridad social universal, Presidencia de la República.

## Pensión Universal

La Pensión Universal tiene como objetivo garantizar a todos los adultos mayores de 65 años, que no tengan una pensión de carácter contributivo, un ingreso mínimo para cubrir sus gastos básicos de manutención durante la vejez. Inicialmente, la operación de la Pensión Universal estaría a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), quien en un plazo máximo de tres años la transferiría al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Con esta Pensión se entregaría un beneficio mensual determinado por la línea de bienestar mínimo de julio de 2013 publicada por Coneval, partiendo de un nivel inicial de \$580 hasta alcanzar, en un periodo no mayor de 15 años, un monto de 1,092 pesos, que se actualizará anualmente conforme al INPC. Para ser sujeto de este beneficio el adulto mayor debe cumplir con diversos requisitos como: no ser pensionado, residir en territorio nacional, estar inscrito en el Registro Nacional de Población, y tener un ingreso mensual igual o inferior a quince salarios mínimos.

Al vincular la Pensión Universal a un derecho reconocido en la Constitución, se obliga al Estado a integrar un apartado en el PEF para su financiamiento. Asimismo, se establece la responsabilidad del Gobierno federal para constituir un fideicomiso en el Banco de México, para financiar la pensión de las personas que a partir de 2014 cumplan 18 años de edad.

En términos prácticos, esta Pensión Universal es una extensión del programa *Pensión para Adultos Mayores*, mediante el cual se entregan apoyos económicos y de protección social a la población adulta mayor de 65 años o más que no recibe ingresos por jubilación o pensión de tipo contributivo. En el PPEF-2014, el Ejecutivo federal propuso incrementar el presupuesto de este programa en 67.6% respecto a 2013 con el fin de ampliar su cobertura de 3.1 millones a más de 5.6 millones de beneficiarios. Sin embargo, la Cámara de Diputados asignó 42,225.5 mdp para la operación de este programa, lo que significó un crecimiento anual de 56.5% real.

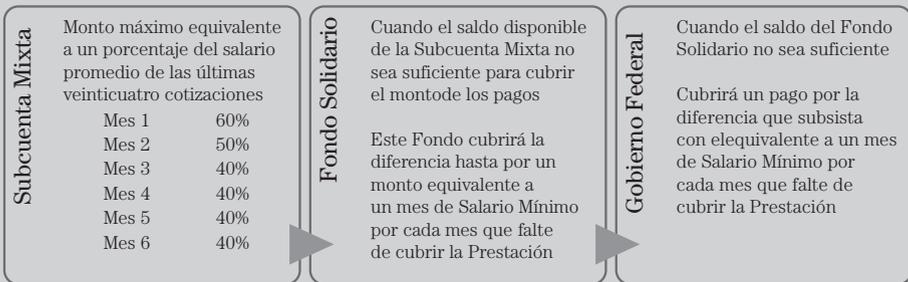
## Seguro de Desempleo

La Iniciativa presentada por el Ejecutivo federal incluyó la creación de un seguro de desempleo que cubriría a los trabajadores formales; es decir, aquellos afiliados al Régimen Obligatorio del IMSS o del ISSSTE. Estas instituciones serían las responsables de operar el seguro. Adicionalmente, la propuesta considera extender este beneficio mediante un convenio de incorporación a los trabajadores de las entidades federativas y de los municipios, así como de sus organismos e instituciones

autónomas. La prestación del seguro de desempleo consiste en pagos mensuales que no excederán de seis, y serán entregados de acuerdo con la mecánica siguiente:

### Ilustración 5. Seguro de Desempleo

Para el financiamiento de este esquema, se planteó reorganizar el destino de las aportaciones obligatorias que los patrones deben cubrir sobre el salario del trabajador. Específicamente se define que de dichas aportaciones:



1. El equivalente al 2% sería depositado en una Subcuenta Mixta así como los rendimientos que esta genere.
2. El equivalente al 1% sería acumulado en un Fondo Solidario, así como sus rendimientos.<sup>60</sup>
3. En caso de que estos recursos sean insuficientes, el Gobierno federal cubrirá los pagos que procedan con cargo al PEF, e incluirá transferencias al IMSS y al ISSSTE para gastos de administración y operación del seguro de desempleo.

<sup>60</sup> La administración de este Fondo queda a cargo de la SHCP, que determinará la forma y términos de su operación, incluyendo el régimen de inversión. Los recursos de este Fondo Solidario no podrán destinarse a un fin diferente para el que son aportados, y no formarán parte del patrimonio de la Federación ni de sus entes públicos.



En este apartado se analiza si las medidas implementadas por la reforma atienden las causas que originaron los diferentes problemas detectados en el diagnóstico. En este análisis se retoman algunos elementos de la metodología de marco lógico y del análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas; por lo que se elaboraron árboles de problemas que se complementaron con algunas causas que no fueron abordadas por la reforma pero que podrían representar un reto para el éxito de ésta.

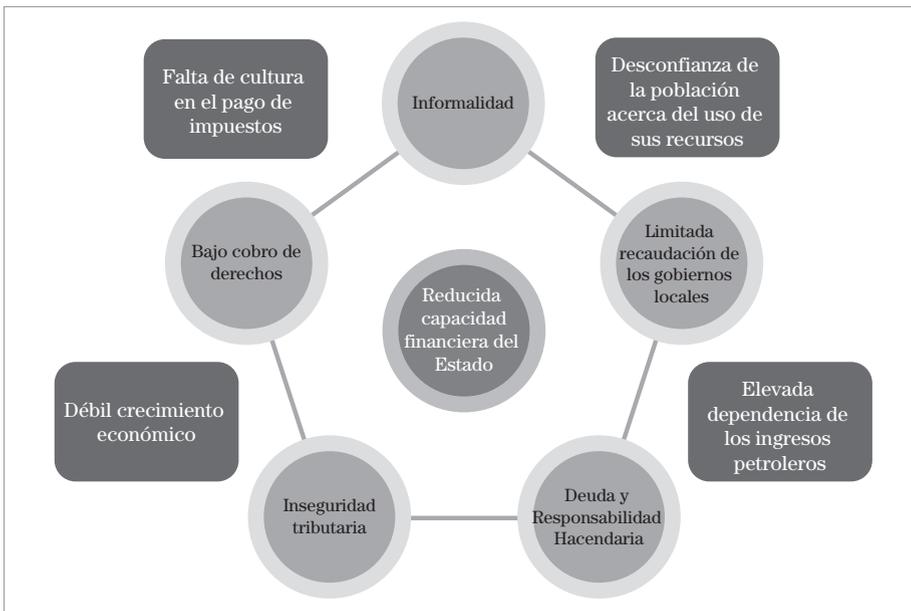
### **Capacidad financiera del Estado**

A continuación se analiza la consistencia de las medidas que se llevaron a cabo para incrementar la capacidad financiera del Estado, promover una mayor formalidad y equidad tributaria y mejorar la responsabilidad hacendaria. Asimismo, se analizan las medidas impositivas implementadas en bienes nocivos para la salud como es el caso de los alimentos con alto contenido calórico y bebidas saborizadas, plaguicidas y algunos combustibles.

Se presentan otros problemas que no se encontraban dentro de los que la reforma pretendía atender, pero que pueden limitar los resultados planteados. Estos se refieren a la falta de cultura en el pago de impuestos, la desconfianza de la población acerca del destino de sus recursos, el bajo crecimiento económico y la alta dependencia hacia los ingresos petroleros.

La reducida capacidad financiera del Estado fue uno de los principales problemas identificados en el análisis de la reforma, esto es, una baja capacidad para generar ingresos públicos. Este problema, a su vez, se ve impulsado por la informalidad, la inequidad tributaria, el bajo cobro de derechos, la limitada capacidad de recaudación de los gobiernos locales y debilidades en materia de deuda y responsabilidad hacendaria. Esta problemática fue atendida por las diversas medidas impulsadas en la reforma (ver ilustración 6).

**Ilustración 6. Problemática identificada en la reducida capacidad financiera del Estado**



Fuente: Elaboración propia.

### Informalidad

En lo que se refiere a la elevada informalidad en que opera la economía mexicana, la reforma intenta abatir este problema por medio de la creación del Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) y del otorgamiento de subsidios temporales, con los que las empresas tienen la opción de formalizar su situación fiscal y de incorporar a la seguridad social a sus empleados, (Presupuesto de gastos fiscales, SHCP, 2015).<sup>61</sup>

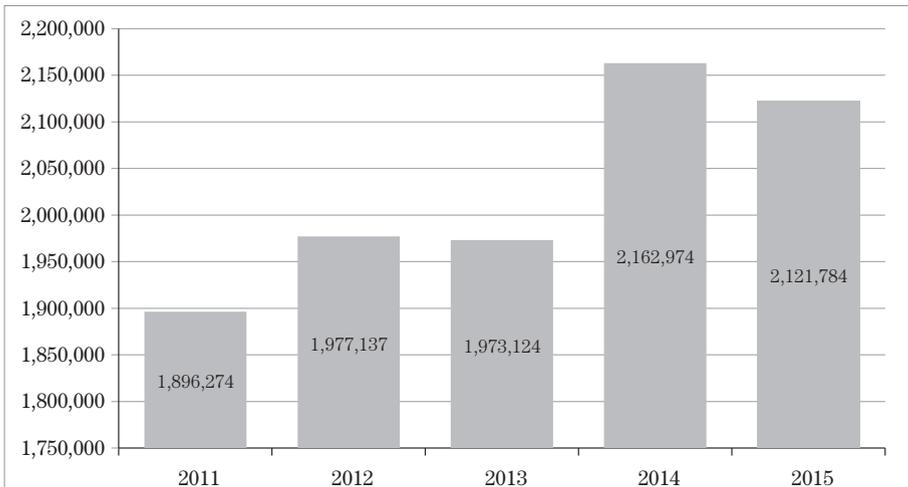
61 La recaudación potencial del RIF, antes de estímulos, se estimó en 15.2 mmp en 2014, cifra superior a los 4.9 mmp recaudados por el REPECO en 2013.

Un aspecto positivo de estas medidas es que efectivamente han promovido la formalidad entre empresas y trabajadores, y pese a que en el corto plazo pueden generar gastos fiscales por los beneficios que se otorgan, en el largo plazo permitirán elevar la recaudación, siempre y cuando las empresas inscritas en el RIF tengan éxito.

Cabe señalar que si bien el impulso que la reforma brinda a los pequeños negocios para formalizarse a través de estas dos medidas señaladas es relevante, debe complementarse de otros mecanismos, pues de acuerdo con datos de Inegi (2015), en promedio 4 de cada 10 empresas (que emplean entre 0 y 2 trabajadores) mueren durante su primer año de vida.<sup>62</sup>

Por otro lado, tras la reforma se elevó el número de contribuyentes. El número de personas físicas y morales que declararon el ISR pasó de 1,977,137 en 2013 a 2,162,974 en 2014, lo que implicó un crecimiento de 9.6%. En 2015 la cifra fue de 2,122,784 personas (ver gráfica 5).

**Gráfica 5. Contribuyentes que declararon ISR**



**Nota:** Incluye a personas físicas y morales.

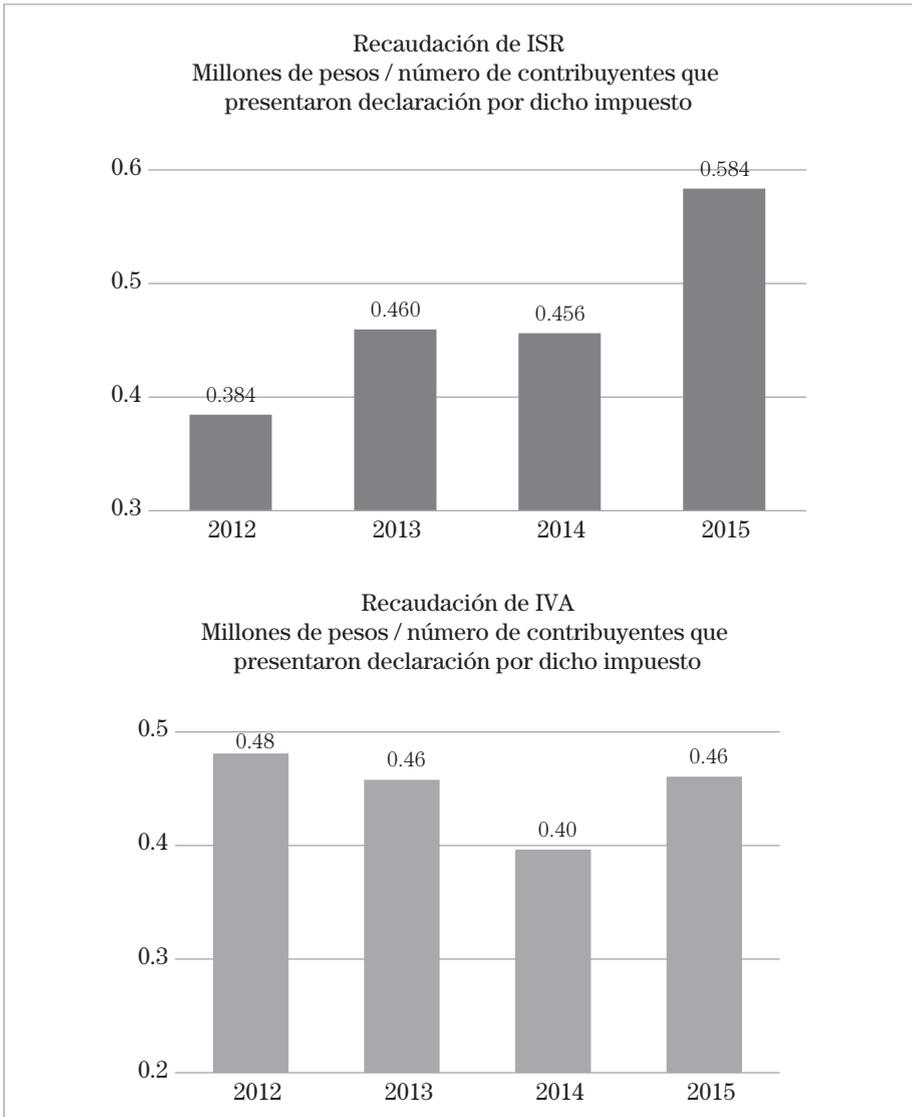
**Fuente:** Elaboración propia con base en SHCP: Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, cuarto trimestre de 2011 – 2014.

Si bien el número de contribuyentes aumentó, esto no se vio reflejado en una mayor recaudación por contribuyente en 2014. No obstante, en

<sup>62</sup> La probabilidad de muerte de las empresas es mayor conforme son más pequeñas; por ejemplo, aquellas que emplean de 3 a 5 personas tienen una probabilidad de muerte del 32% y aquellas que ocupan entre 51 y 100 trabajadores es de sólo 7%.

2015 la recaudación por contribuyente se recuperó e incluso supero a la de 2013 (ver gráfica 6).

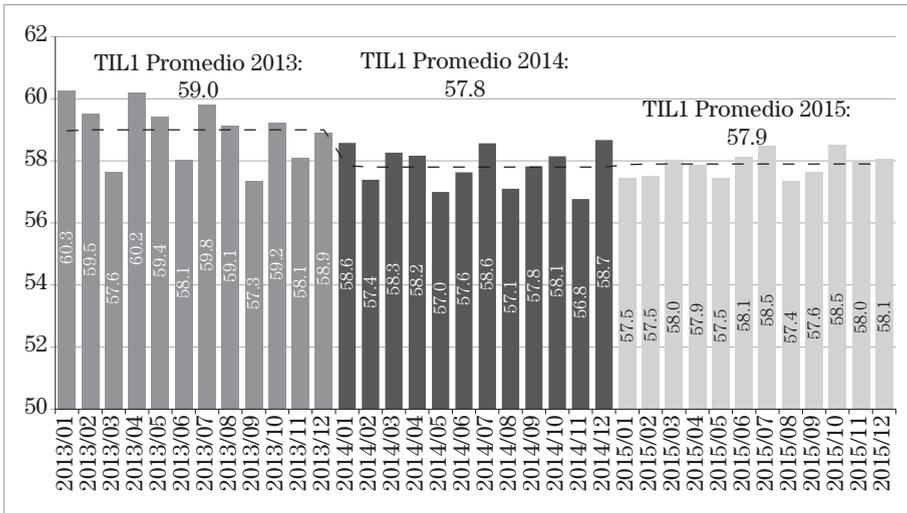
Gráfica 6. Recaudación total del IVA e ISR por contribuyente, 2012-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP, indicadores de recaudación, 2012-2015.

De acuerdo con el Inegi entre 2013 y 2014 el promedio anual de la Tasa de Informalidad Laboral (TIL1)<sup>63</sup> se redujo marginalmente, al pasar de 59.0 a 57.8% (ver gráfica 9). Sin embargo, estos resultados no pueden atribuirse completamente a la Reforma Hacendaria, pues se han presentado otras reformas como la Laboral y la de Competencia Económica, que también pueden haber influido en dicho comportamiento; además de la propia dinámica de la economía nacional.

Gráfica 7. Tasa de Informalidad Laboral, 2013 - 2015 (porcentaje respecto a la población ocupada, serie desestacionalizada)

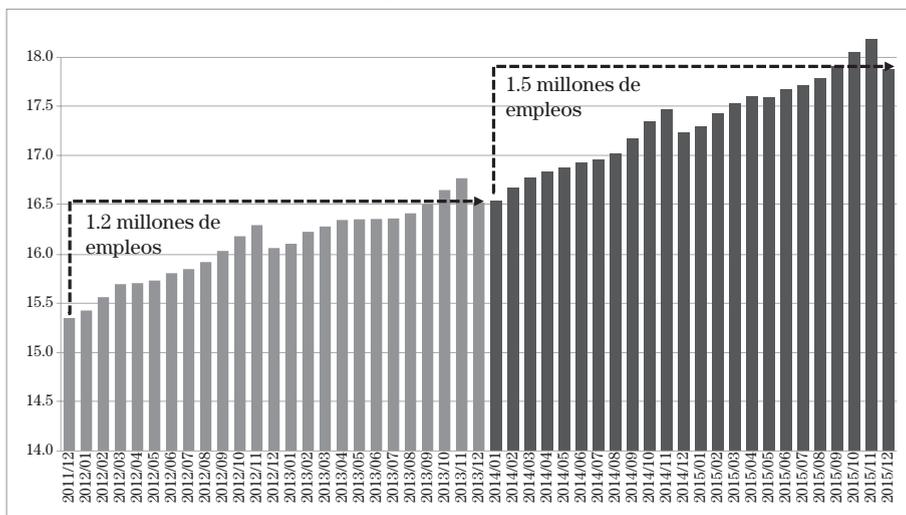


Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi.

En cuanto al número de asegurados al IMSS, de diciembre de 2012 a diciembre de 2013, el número de trabajadores aumentó 1.2 millones (7.6%), mientras que de diciembre de 2013 a octubre de 2015 el número de trabajadores asegurados aumentó 1.5 millones (9.3%), con lo que se aprecia un incremento en la creación de empleo durante los últimos dos años.

63 Población ocupada vulnerable por la naturaleza de su fuente de trabajo, más aquella cuyo vínculo laboral no es reconocido por ésta, como proporción de la población ocupada; se incluye a ocupados de servicio doméstico remunerado sin seguridad social, ocupados por cuenta propia en agricultura de subsistencia, trabajadores no remunerados, trabajadores subordinados y remunerados sin seguridad social y cuyos servicios son empleados por unidades económicas registradas, y los que laboran en el sector informal.

Gráfica 8. Asegurados al IMSS, 2011-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de IMSS.

### Inequidad tributaria

Un segundo elemento que incide en la reducida capacidad financiera del Estado es la inequidad tributaria. La reforma atiende esta causa a través de la eliminación de diversos regímenes especiales y deducciones. Asimismo, aumentó la progresividad del ISR para niveles elevados de ingresos y homologó el IVA en la zona fronteriza con el resto del país. No obstante, si bien se eliminaron ciertos regímenes especiales, se crearon otros, lo que puede ocasionar que la efectividad en la recaudación y en la promoción de la equidad sea menor a la esperada.

En la reforma, el Gobierno federal no consideró la generalización de la tasa del IVA en alimentos y medicinas, pues estimó que aunque su aplicación elevaría la recaudación alrededor del 1% del PIB, implicaría un costo elevado para las familias de menores ingresos. En el caso del decil más pobre se argumentó que se vería incrementado el pago de impuestos por este concepto en alrededor del 5.6%. A pesar de esto, la OCDE recomendaba la aplicación del impuesto con fines recaudatorios y posteriormente, la aplicación de mecanismos compensatorios focalizados a través de programas sociales (OCDE, 2013).

Un elemento adicional que conviene tener en cuenta en el tema de la equidad tributaria tiene que ver con la distribución de ingresos antes y después de impuestos y gasto público. Los datos que se muestran en la tabla 4 se refieren a 2014 y es posible apreciar cómo la distribución cambia a partir de la aplicación de impuestos y del gasto público.

**Tabla 4. Impacto redistributivo integral del sistema fiscal**

Decil de ingresos	Tasa general	Exentos	Total
I	1.7	1.9	2.8
II	3.0	3.3	4.1
III	3.7	4.0	4.7
IV	4.7	5.0	5.7
V	5.9	6.4	6.8
VI	6.7	7.2	7.4
VII	8.3	8.7	8.7
VIII	10.7	11.2	10.9
IX	15.0	15.3	14.6
X	40.3	37.1	34.2

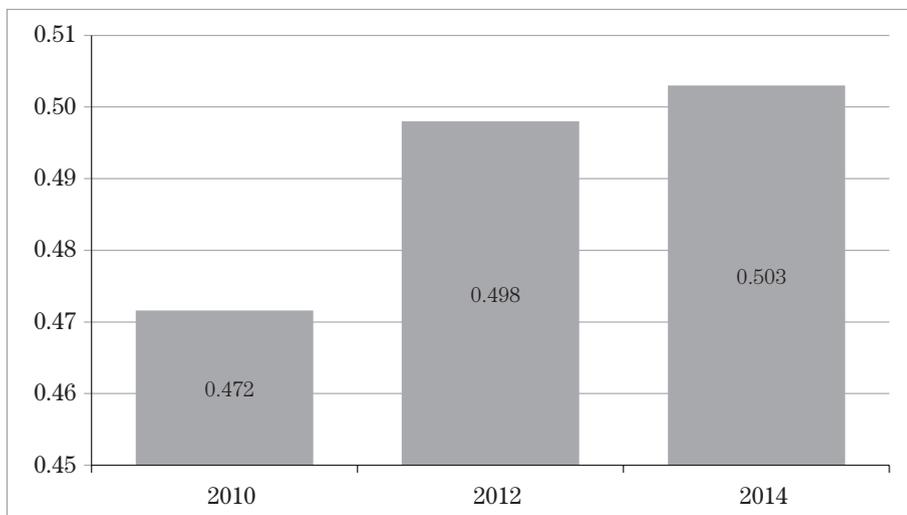
**Fuente:** Elaboración propia con datos de distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas 2014, SHCP.

### Coefficiente de Gini

Uno de los indicadores que existe para medir la desigualdad en los ingresos dentro de un país, es el coeficiente de Gini, cuyos valores se encuentran entre 0 y 1, en donde 0 significa una igualdad perfecta (todos tienen los mismos ingresos) y 1 representa una desigualdad perfecta (una persona concentra todo el ingreso y el resto ninguno).

Según datos del Coneval, el Coeficiente de Gini pasó de 0.498 a 0.503 de 2012 a 2014, lo que significa que en estos dos años aumentó la desigualdad en el país. No obstante, dado que la reforma comenzó su aplicación durante ese año, es necesario estar atentos a la evolución de este indicador a fin de corroborar que se está cumpliendo en última instancia con una mejor distribución del ingreso.

Gráfica 9. Coeficiente de Gini, 2010-2014



Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval

### Derechos

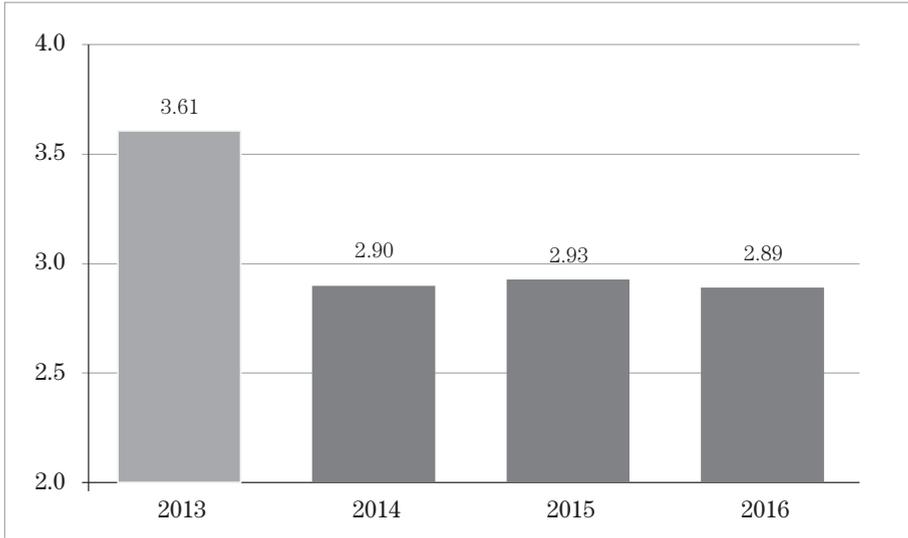
Un tercer elemento que incide negativamente en la recaudación fiscal es el bajo cobro de derechos. La reforma propuso actualizar y crear diversos derechos en materia de agua, minas y telecomunicaciones, entre otros. Además estableció que cada año el monto de dichos derechos se actualice conforme a la evolución del INPC. Sin embargo, pese a estas medidas, se observó una menor recaudación por concepto de derechos en 2014 respecto de 2013 (80.2 mmp menos), en tanto que en los Criterios Generales de Política Económica 2014 se anticipaba un incremento en la recaudación total por este concepto de 15.1 mmp.

### Gastos fiscales

El presupuesto de gastos fiscales que contiene los montos que el erario federal deja de recaudar por concepto de tasas diferenciadas, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades administrativas, estímulos fiscales, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales que en materia tributaria aplican a nivel federal, (Presupuesto de gastos fiscales, SHCP, 2015), entre 2013 y 2016 se ha reducido como porcentaje del PIB, al pasar de 3.61% a 2.89%, por lo que puede decirse que tras la reforma efectivamente se registraron menores erogaciones

derivadas de la eliminación de privilegios fiscales y regímenes especiales (ver gráfica 10).

Gráfica 10. Gastos fiscales (porcentaje respecto al PIB)



**Nota:** Se incluyen los totales de forma informativa; pues la eliminación simultánea de los tratamientos diferenciales sería distinta a la suma de las estimaciones individuales.  
**Fuente:** Elaboración propia con base en SHCP: presupuesto de gastos fiscales, 2014 y 2015 y LIF 2016.

### Deuda y responsabilidad hacendaria

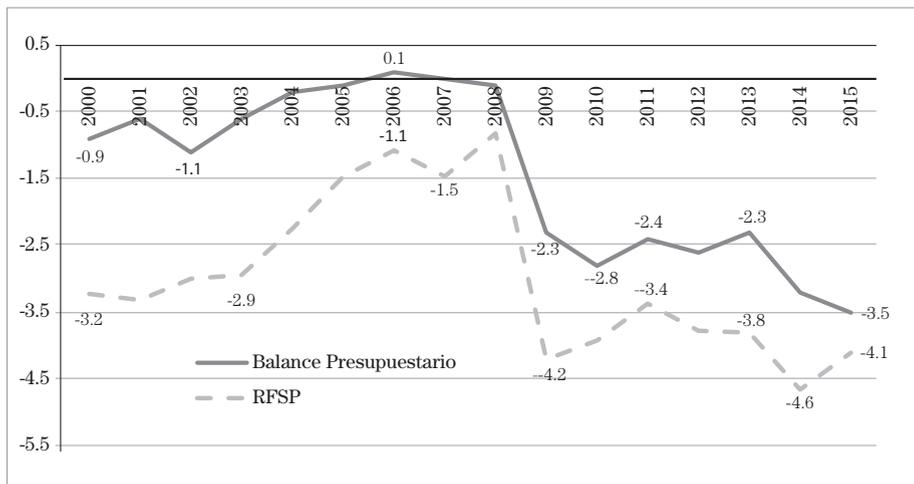
Por otro lado, en lo referente al endeudamiento público, aunque este no representa actualmente una amenaza inminente para las finanzas públicas, la reforma estableció medidas que promueven la responsabilidad hacendaria, a través de una regla de balance estructural y el uso de los RFSP como una medida más amplia del balance presupuestario tradicional.

Antes de la reforma, en el artículo 17 de la LFPRH se establecía que el gasto neto total que aprobara la Cámara de Diputados y que se ejerciera por parte de los ejecutores de gasto, debería contribuir al equilibrio presupuestario. Con la reforma permanece lo anterior, pero ahora no sólo el gasto público sino los ingresos deben contribuir a alcanzar la meta de los requerimientos financieros del sector público que se establezca cada año. Adicionalmente, se establece que si ocurre una desviación mayor al

2% del gasto neto total aprobado, la SHCP deberá presentar una justificación en el último informe trimestral del ejercicio.

Estas modificaciones permiten al Gobierno federal y a las entidades del sector público federal un mayor margen de maniobra en cuanto a su financiamiento y la posibilidad de acción más oportuna en materia de una política fiscal expansiva o contracíclica. No obstante, el establecimiento de los RFSP como ancla fiscal permite tener un mejor indicador sobre la salud de las finanzas públicas en el mediano plazo. En la siguiente gráfica se puede apreciar la evolución del balance presupuestario y de los requerimientos financieros del sector público.

**Gráfica 11. Balance presupuestario y requerimientos del sector público, 2000-2015 (porcentaje respecto al PIB)**



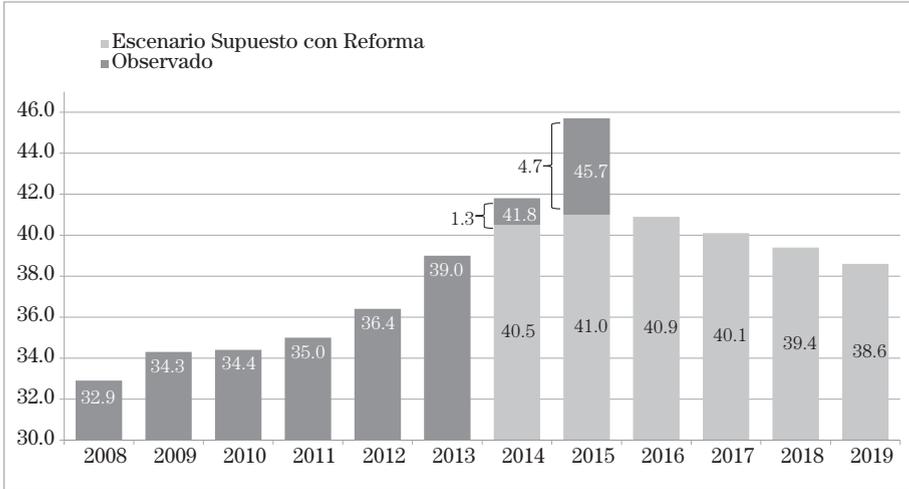
Fuente: Elaboración propia con base en las Estadísticas Oportunas de Finanzas de la SHCP.

En 2008 el déficit presupuestario ascendió a -0.1% del PIB, al año siguiente aumentó 2.2 puntos porcentuales del PIB como consecuencia de la crisis financiera, desde entonces, este indicador ha tenido un crecimiento promedio anual de 5.7% hasta 2014; por su parte, los requerimientos financieros del sector público en ese año se ubicaron en -4.6% del PIB y para 2015 en -4.1%.

En relación con el SHRFSP (medida más amplia del endeudamiento público), se propuso en los CGPE-2014 una tendencia que suponía un punto máximo de 41.0% del PIB para 2015, mismo que se reduciría a partir

de 2016 hasta llegar a 38.6% del PIB en 2019. Sin embargo, el saldo observado en 2014 fue 41.8% del PIB, 0.8 puntos porcentuales arriba del estimado. Por otro lado, al cierre de 2015 dicho saldo se ubicó en 45.7% del PIB, cifra 4.7 puntos porcentuales del PIB mayor a lo propuesto originalmente (ver gráfica 12).

**Gráfica 12. Saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público (porcentaje respecto al PIB)**



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP y CGPE 2014.

Las medidas implementadas respecto del balance estructural abonan en la capacidad financiera del país ante posibles choques económicos y crisis. Sin embargo, es importante considerar que el cálculo del PIB potencial (necesario para la aplicación de la regla de balance estructural), sea realizado por un ente autónomo, como el Inegi o el Banco de México, indicando su base metodológica.

### Recaudación de los gobiernos locales

Una causa adicional de la reducida capacidad financiera del Estado es la limitada recaudación de los gobiernos locales. La reforma estableció incentivos recaudatorios que se incorporan en las fórmulas de distribución de algunos de los fondos, por lo que promueve la recaudación y el federalismo; sin embargo, una limitante histórica se encuentra en la

disposición de las autoridades locales para asumir el costo político que conlleva el cobro de impuestos en sus entidades.

Un área de oportunidad para los gobiernos locales es la modernización y profesionalización de sus estructuras financieras, esto es, contar con la infraestructura y los cuadros técnicos capacitados en sus respectivas secretarías de finanzas y municipios.

## **Problemática no abordada por la reforma en materia de ingresos públicos**

Otros problemas que podrían representar obstáculos para el cumplimiento de los objetivos de la reforma, son los siguientes:

### **Desconfianza y falta de cultura en el pago de impuestos**

La reducida capacidad financiera del Estado tiene entre sus causas a la desconfianza de la población acerca del uso de sus impuestos, así como la falta de certidumbre y cultura tributaria.

Para facilitar y promover el pago de impuestos, la reforma eliminó algunos impuestos (IDE y IETU) y estableció mecanismos y herramientas electrónicas para agilizar la contabilidad y el cumplimiento de las obligaciones fiscales, esto es, redujo los costos administrativos tanto para empresas como para autoridades.

Si bien la eliminación de estos impuestos abona en la simplificación en los trámites y cálculos, en el caso del IETU se trata de un impuesto que había sido relativamente exitoso en elevar la recaudación; incluso la OCDE proponía su fortalecimiento. Lo mismo ocurre con el IVA en alimentos y medicinas, donde el mismo organismo propone el establecimiento de una tasa general y de mecanismos compensatorios a través de programas sociales (OCDE, 2013).

Según Tello y Hernández (2010), entre algunas de las razones que explican la ineficiencia que ha mostrado la recaudación tributaria en el país, además de los problemas en la administración tributaria y los elevados gastos fiscales (exenciones, tratamientos especiales, estímulos y privilegios fiscales), se encuentran: la percepción negativa que los causantes tienen sobre la forma en que se comporta el gobierno en materia de gasto y manejo honesto y eficaz de las cuestiones públicas y la constante

incertidumbre en materia hacendaria, pues cada año se incluyen nuevas y distintas disposiciones en materia tributaria.

Lo anterior es importante pues la percepción de los contribuyentes acerca del sistema tributario puede propiciar una baja disposición a pagar impuestos (en el caso de que perciban al gobierno como corrupto, ineficiente y sesgado hacia ciertos grupos de interés); por lo que además de hacer más eficiente la recaudación, el gobierno debe elevar su reputación y la credibilidad de su política fiscal ante los causantes.<sup>64</sup>

### Dependencia de los ingresos petroleros

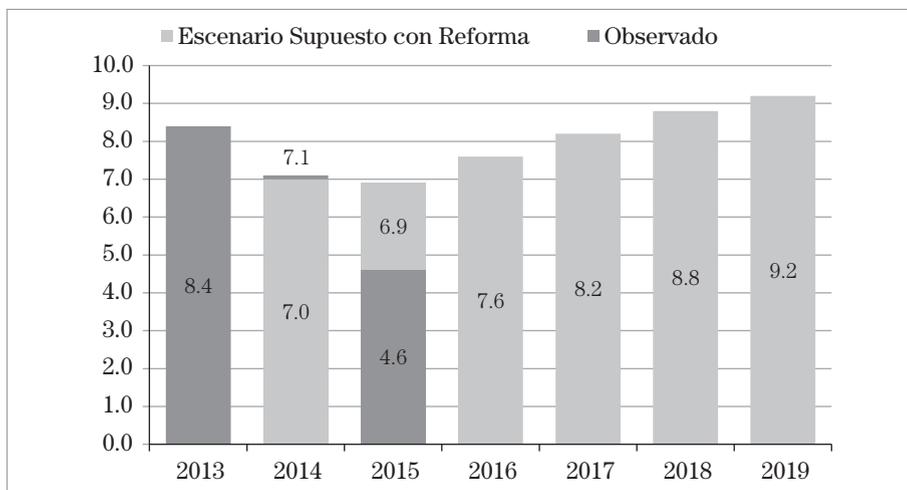
Aunque este problema sí fue identificado por la reforma, se aborda en este apartado puesto que los cambios propuestos se discutieron y aprobaron en el marco de la Reforma Energética y no en la Reforma Hacendaria.

Cabe señalar que, en 2014 los ingresos petroleros llegaron a 7.1% del PIB, 1.3 puntos porcentuales menos que en 2013, producto tanto de una menor producción como de un precio más bajo de la mezcla mexicana de petróleo; sin embargo, dicha caída fue menor a la esperada en los CGPE-2014 (ver gráfica 12). La mayor recaudación tributaria compensó el efecto de la reducción en los ingresos totales y las modificaciones al marco institucional del sector hidrocarburos contempladas en la Reforma Energética aprobada entre 2013 y 2014 están orientadas al incremento de la plataforma de producción y consecuentemente de los ingresos petroleros del sector público. En 2014, los ingresos petroleros representaron cerca del 31.4% de los ingresos públicos totales, sin embargo, en 2015 representaron el 19.7% (4.6% del PIB).

---

64 Tello y Hernández (2010) argumentan que la debilidad en la recaudación tributaria observada por décadas, obedece a que las diferentes reformas fiscales realizadas omiten el impacto de las restricciones culturales e institucionales en la efectividad de los instrumentos tributarios. Esto es, las reformas asumen que las leyes impositivas se cumplen independientemente de las complejidades institucionales e históricas en que se desenvuelven los agentes económicos. La percepción de los pequeños y medianos contribuyentes, en general, es que los grandes contribuyentes pagan una menor cantidad de impuestos como proporción de los beneficios obtenidos y que gozan de privilegios y relaciones con el poder. También existe la idea arraigada de que el sistema tributario mexicano es altamente propenso a la evasión y elusión debido a la persistencia de profundas asimetrías económicas y sociales.

Gráfica 13. Ingresos petroleros como porcentaje del PIB

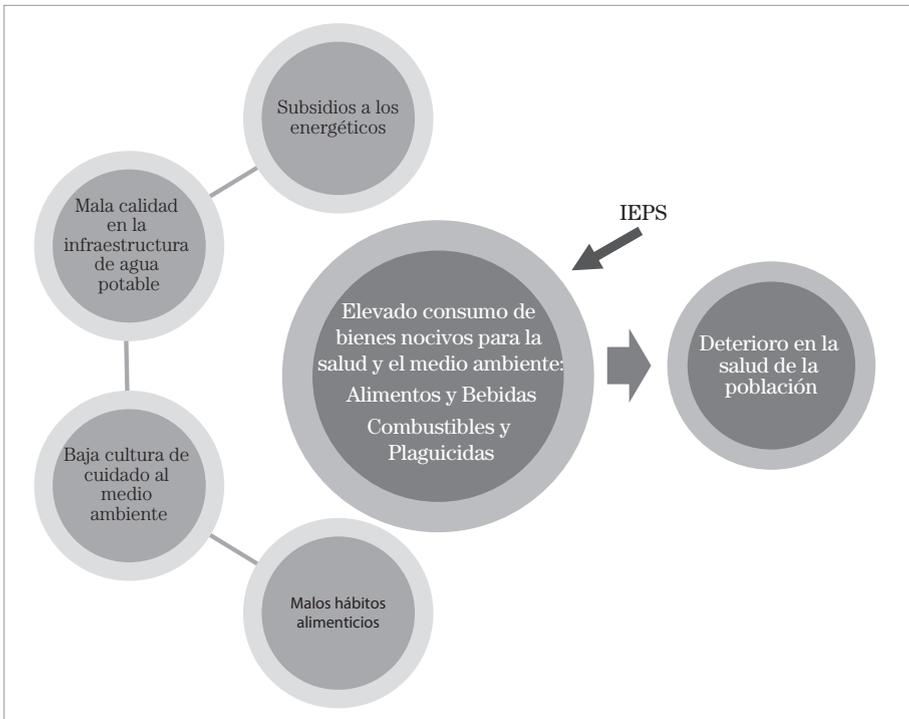


Fuente: Elaboración propia con datos de CGPE-2014 y SHCP: Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

### Consumo de bienes nocivos para la salud y el medio ambiente

Las medidas adoptadas por la reforma se basan en la aplicación de nuevos impuestos a los combustibles (excepto el gas natural), plaguicidas, alimentos con alto contenido calórico y bebidas saborizadas (ver ilustración 7). Sin embargo, no han estado orientadas a atacar el origen de la misma, sino que intentan abatir el consumo a través de la elevación de los precios a los consumidores finales.

### Ilustración 7. Problemática identificada en relación al elevado consumo de productos nocivos para la salud y el medio ambiente



Fuente: Elaboración propia.

Dichas medidas elevan la recaudación e intentan reducir la demanda de este tipo de bienes mediante el incremento en los precios por la vía de impuestos. Sin embargo, el Estado no está obligado a gastar la totalidad de los recursos recaudados en la solución de los efectos causados, esto es, en reparar el daño ambiental o en atender las enfermedades generadas por el consumo de alimentos y bebidas dañinos para la salud.

Por otro lado, las medidas aprobadas con la reforma gravan productos que se comercian en los mercados formales, pero quedan fuera los que se venden en el sector informal o los que se preparan en restaurantes y hogares, por lo que el efecto que dichas medidas podrían tener en la reducción de los índices de sobrepeso y obesidad podría ser menor. Asimismo, la experiencia internacional muestra que la efectividad de este tipo de impuestos aumenta cuando se ubican en tasas que fluctúan entre

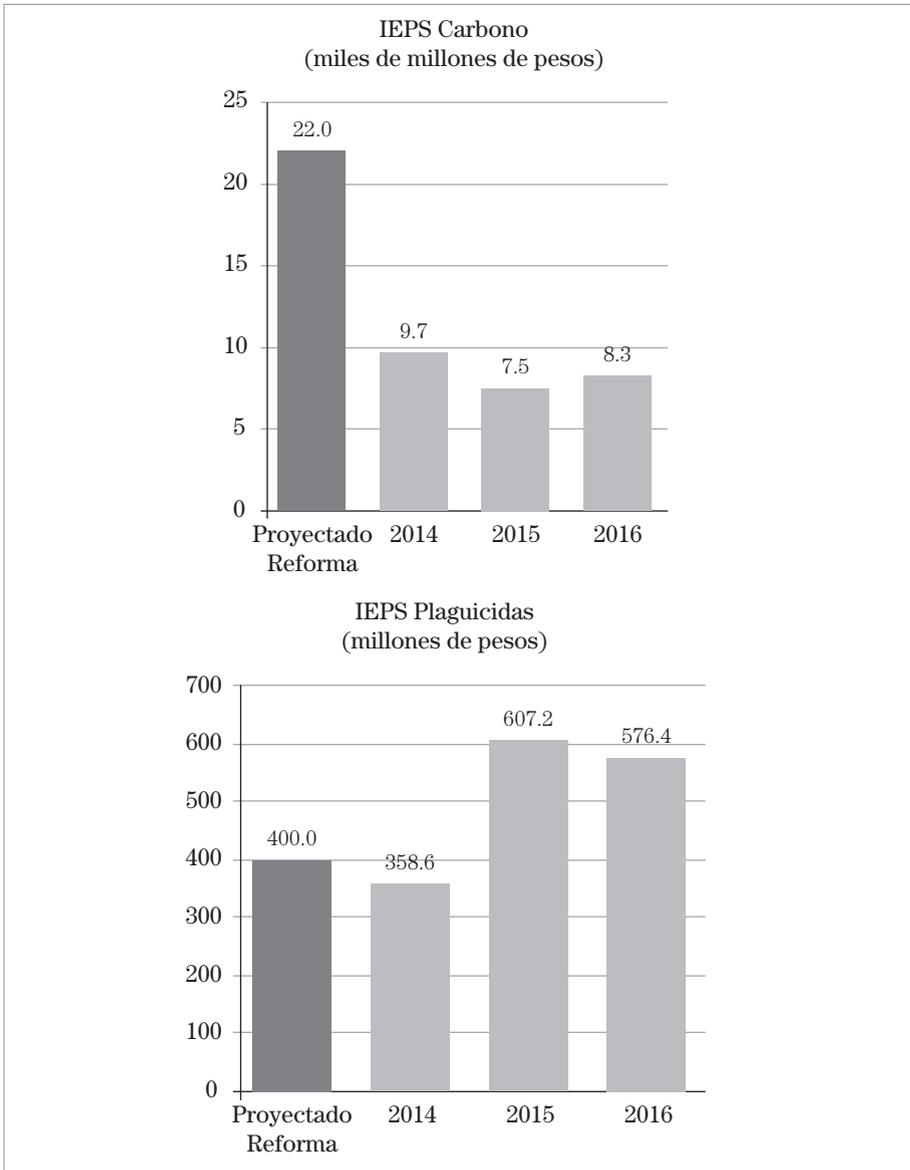
el 15 y el 50%; sin embargo, estos impuestos deben ir acompañados de políticas de orden socio-cultural (Martínez, et al., 2015).

Para el Centro Mario Molina (CMM, 2014), los cambios realizados a la iniciativa original en ambas Cámaras del Congreso, en particular la exención del gas natural y la reducción del impuesto para el resto de los combustibles, redujo el beneficio ambiental esperado. La reducción de emisiones se esperaba entre 1.5 y 2 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>. No obstante, el propio CMM establece que el contar con un impuesto ambiental al CO<sub>2</sub> en el país contribuirá significativamente a alcanzar las metas ambientales y de desarrollo económico.

En lo que se refiere al impuesto a los plaguicidas, el propio CMM (2014) reconoció que la reforma hizo que dicho impuesto se aplicara de forma gradual conforme a la toxicidad de los mismos, y anticipaba una recaudación aproximada de 1,000 millones de pesos anuales; una sustitución hacia plaguicidas menos tóxicos y un incremento del porcentaje de la producción agropecuaria que utilice control biológico de plagas y métodos orgánicos de cultivo.

La SHCP señala que en 2014 recaudó 9.7 miles de millones de pesos (mmp) por IEPS al carbono, esto es, 12.3 mmp menos que lo proyectado en los CGPE-2014. En cuanto al IEPS de plaguicidas, la recaudación llegó a 358.6 millones de pesos, 41.4 millones de pesos inferior a lo estimado (ver gráfica 13).

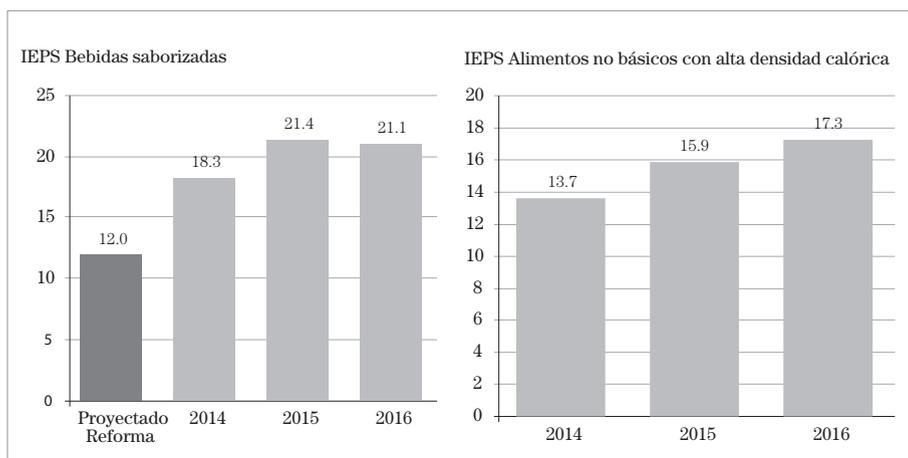
Gráfica 14. IEPS al carbono y a los plaguicidas.



Fuente: Elaboración propia con datos de CGPE-2014 y SHCP: Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, cuarto trimestre de 2014.

En cuanto a los impuestos cobrados a los alimentos no básicos con alta densidad calórica y a las bebidas saborizadas, al cierre de 2014, por motivo del primero se recaudaron 18.3 mmp, cifra que supera en 50.2% la estimación inicial de la SHCP por 12 mmp. En 2015 la recaudación por dicho impuesto se ubicó en 21.4 mmp y para 2016 en la LIF se esperan 21.1 mmp. Por su parte, por motivo del IEPS a alimentos se recaudaron 13.7 mmp en 2014, 15.9 mmp en 2015 y para este año se espera recaudar por este concepto 17.3 mmp (ver gráfica 14).

Gráfica 15. IEPS a bebidas saborizadas y alimentos con alto contenido calórico (miles de millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en CGPE-2014 y SHCP: Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, cuarto trimestre de 2014.

Respecto de este tipo de impuestos es necesario indicar que la elasticidad precio de la demanda de dichos productos puede ser muy baja, por lo que el nivel de impuestos debe modularse a fin de no generar efectos sustitución no deseados en el consumo de otro tipo de productos. Además, en el elevado consumo intervienen otros elementos que no son atendidos por la reforma, tales como los subsidios a los energéticos,<sup>65</sup> la baja cultura de cuidado al medio ambiente, malos hábitos alimenticios y la mala calidad de la infraestructura de agua potable, entre otros.<sup>66</sup>

65 En cuanto a los subsidios que se otorgan a los energéticos, es en la Reforma Energética donde se establece un mecanismo donde hasta 2018 el precio de la gasolina y el diésel será determinado bajo condiciones de mercado.

66 De acuerdo con la OCDE (2013), los subsidios al consumo de combustibles y electricidad ascendieron a 1.5% del PIB entre 2005 y 2009 y a 1.7% de 2006 a 2012, y han sido ineficaces en

## Calidad del gasto público

En el capítulo de diagnóstico se identificaron varios problemas asociados al tema de la baja calidad del gasto público, la reforma trató de corregir algunas de estas debilidades. A continuación se describe si las medidas llevadas a cabo atienden las causas que inciden en este problema y se establecen cuáles quedaron pendientes por atender. Los cuadros que se encuentran fuera de la figura de círculos corresponden a causas que no fueron abordadas en la reforma (ver ilustración 8).

Ilustración 8. Problemática identificada en la baja calidad del gasto público



Fuente: Elaboración propia.

la reducción de la pobreza pues la mayor parte de ellos es captada por los grupos de mayores ingresos; además de que generan incentivos para elevar el consumo de energía. Dichos subsidios representaron más del doble del gasto en combate a la pobreza por lo que recomendaba eliminar los subsidios y reemplazarlos por transferencias de efectivo no condicionadas a las personas más pobres a través del programa Oportunidades (actualmente Progresa).

## Falta de alineación de los programas

El Ejecutivo federal buscó fortalecer este tema a través del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno proveniente de una estrategia transversal del Plan Nacional de Desarrollo. Uno de los puntos medulares consiste en alinear los programas y procesos de las dependencias a nivel estatal con la planeación nacional; contar con organizaciones públicas compactas en sus procesos a través de la eliminación de programas presupuestarios ineficientes y duplicados en funciones; simplificar y mejorar los trámites y servicios con nuevas formas de organización y el uso de tecnologías, optimizar los gastos de operación, revisar y mejorar el sistema del Servicio Profesional de Carrera a través de una planeación estratégica de recursos humanos y gestión basada en el desempeño.

Esta alineación pretende favorecer la planeación nacional para lograr las metas de desarrollo económico y social, aunque en principio todos los recursos destinados a sectores estratégicos deberían estar basados en las decisiones locales con base en diagnósticos sobre carencias, intensidad de la pobreza, evaluaciones de desempeño y de resultados, y no con base en un componente político y prácticas inerciales.

La aplicación de esta medida ya se encuentra en marcha; sin embargo, una de sus debilidades es que no se observan grandes avances en cuanto a la duplicidad de los programas sociales, ineficiencias y mala asignación de recursos presupuestarios en los tres niveles de gobierno. Prueba de lo anterior es que en el análisis de programas y acciones de desarrollo social 2015 realizado por el Coneval (2015), se identificaron similitudes del 100% en 107 programas de un total de 233, las cuales estuvieron relacionadas con el diseño general del programa, sus objetivos, la identificación de sus poblaciones objetivo y atendidas y el tipo de intervención que realizan.<sup>67</sup>

De la misma manera, a nivel estatal, este organismo reporta en su Inventario de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social (2012), actualizados en 2015,<sup>68</sup> que existen 3,788 programas y acciones llevadas a cabo por las entidades federativas, los estados con mayor número de programas y acciones en desarrollo social son: Chiapas, Veracruz, Distrito Federal y el Estado de México con 253, 541, 236 y 232, respectivamente.

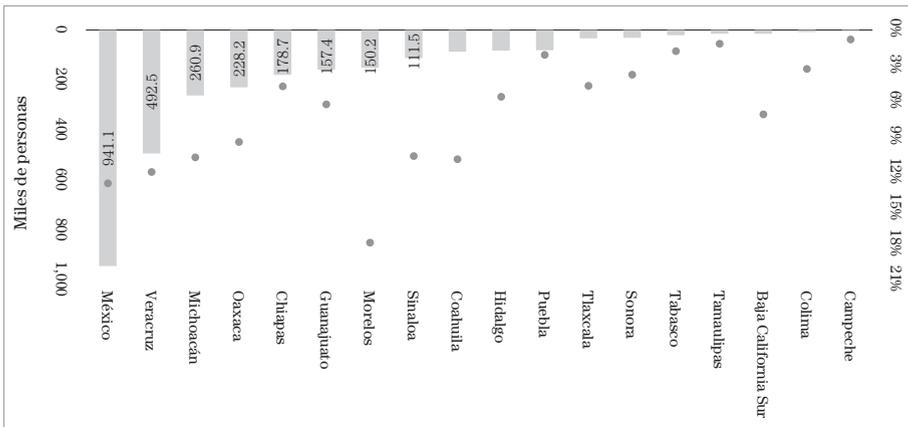
67 De acuerdo con los Inventarios de Programas y Acciones Federal y Estatal de Desarrollo Social, realizados en 2014 por el Coneval, se detectó que había 5,904 programas y acciones de desarrollo social en todo el país: 233 eran federales y para 2012 había 3,788 programas y acciones sociales en las entidades federativas.

68 Este inventario integra y sistematiza información de los programas y las acciones de desarrollo social que las 32 entidades federativas operaron a través de dependencias o entidades locales con presupuesto estatal por ejercicio fiscal, el último informe disponible corresponde al ejercicio fiscal 2012.

Por lo tanto se pensaría que si un gobierno subnacional realiza un mayor número de intervenciones provocaría una disminución de los niveles de pobreza a futuro. Sin embargo, se observa lo contrario. De acuerdo con los resultados de medición de pobreza 2014 del Coneval, el Estado de México y Veracruz son quienes ocupan las primeras posiciones en cuanto a población en situación de pobreza multidimensional<sup>69</sup> en 2014 respecto de 2012, con 941,000 y 492,000 personas, respectivamente, el estado de Chiapas ocupa el quinto lugar (ver gráfica 16).

Por lo tanto, los mayores recursos que se están aplicando en programas y acciones en desarrollo social, no se ven necesariamente reflejados en menores niveles de pobreza. Ante esta situación la reforma ataca el problema, pero dados algunos resultados, aún se requiere de mayor trabajo y coordinación entre la Federación y los gobiernos subnacionales para abatir la pobreza del país.

**Gráfica 16. Pobreza Multidimensional: Personas con ingresos insuficientes para cubrir una canasta básica y al menos una carencia (miles de personas, porcentajes y valores absolutos)**



Fuente: Elaboración propia con base en información de la medición de la pobreza del Coneval.

<sup>69</sup> De acuerdo con el Coneval una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad, y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. La palabra multidimensional se refiere a que la metodología de medición de pobreza utiliza varias dimensiones o factores económicas y sociales.

## Transparencia, rendición de cuentas y monitoreo de los programas presupuestarios

El tema de transparencia y rendición de cuentas se aborda de manera parcial en la reforma; en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno se incluyen algunas acciones que tienen como propósito rescatar la confianza de los ciudadanos en el gobierno. Dentro de las medidas destacan: la apertura de datos públicos, que significa que cualquier interesado pueda acceder a ellos y reutilizarlos (datos abiertos); la participación de los ciudadanos en el diseño e implementación de políticas públicas mediante el Sistema de Evaluación del Desempeño que busca fomentar el diálogo y el escrutinio público.<sup>70</sup>

Una de las fortalezas de la reforma es que con las modificaciones aprobadas en la LFPRH se establece que las dependencias deberán crear mecanismos para monitorear la evolución de los recursos públicos. Al respecto, la información disponible sobre este tema se presenta en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Se están llevando a cabo diferentes tipos de evaluaciones de los programas federales de la Administración Pública.<sup>71</sup> En el tercer trimestre de 2015, la SHCP recibió 156 evaluaciones externas, de las cuales se observan varios problemas recurrentes en los programas que han sido evaluados como son: debilidades metodológicas del origen de los programas, carencia de un plan estratégico con base en un diagnóstico previo, no cuentan con información sistematizada que permita conocer la demanda total de apoyos y características de los solicitantes, no es posible identificar si las metas están orientadas hacia el desempeño, algunas dependencias tienen sistemas informáticos obsoletos y no tienen comunicación con otros sistemas informáticos, entre otros.<sup>72</sup>

---

70 Bajo este programa, el SED se integra por el Presupuesto basado en Resultados, la Estrategia Digital Nacional (modernización y eficiencia en la operación de los procesos internos), la mejora en la gestión pública, impulsar un gobierno abierto y optimizar el uso de recursos.

71 De acuerdo con el Coneval los diferentes tipos de evaluación de los programas son las siguientes: Complementaria; de Consistencia y Resultados; de Diagnóstico; de Diseño; Específica; Específica de Desempeño; Estratégica; Ficha de Monitoreo; Ficha de Monitoreo y Evaluación; de Impacto; Integral; y, de Procesos.

72 Anexo XX Evaluación y Monitoreo de los Programas Federales de la Administración Pública, en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, del tercer trimestre de 2015.

Por otro lado, una de las debilidades de la reforma es que no se contempló la creación de un sistema de indicadores que permita evaluar el desempeño de los programas estatales y municipales, que incluya de manera integral el gasto federalizado y el resto de los programas. Tampoco se planteó desarrollar mecanismos estatales de monitoreo utilizando las plataformas tecnológicas como con las que cuenta actualmente la Administración Pública Federal, lo que sin duda ayudaría a fortalecer la asignación, el uso y destino de los recursos públicos, y, servir como un instrumento para la orientación del gasto público para alcanzar las metas de desarrollo social y crecimiento económico.

La ASF (2003), sostiene que en muchos casos los indicadores de desempeño de los fondos “se requisitan fundamentalmente con una perspectiva de cumplimiento de una obligación administrativa, más que con el objetivo de orientar de manera efectiva un proceso de planeación estratégica respecto de los fondos. De esta manera el aporte de los indicadores en este sentido ha sido limitado.”

### Procesos de asignación de pago de nómina de profesores y compra de medicamentos

Con la reforma se aprobaron diversas modificaciones para hacer más eficiente el financiamiento de la educación básica y normal, así como el gasto operativo asociado a la misma. Mediante la creación del Fondo de Nómina Educativa (FONE) se centralizó la operación del gasto de la nómina educativa con base en el censo de maestros y la existencia de un mecanismo de negociación único para maestros federalizados; además, se crearán plazas con cargo al FONE que deberán estar justificadas.

Con estas modificaciones queda más claro en qué rubros y conceptos de gasto se asignarán los recursos. Además, se especifica que los Estados y el Distrito Federal serán apoyados con recursos económicos complementarios con cargo a las aportaciones del FONE, pues anteriormente existía confusión acerca de si las entidades federativas deberían aportar recursos propios al financiamiento de la educación básica y normal. No obstante, quedó pendiente la inclusión de mecanismos de transparencia sobre la gestión y resultados para este fondo.

En el sector salud se aprobó la modificación para la compra de medicinas de manera consolidada para las Secretarías de Salud de los estados y el

Seguro Popular. Sin embargo, la reforma no incluyó aspectos regionales en cuanto a la distribución del medicamento respecto de las necesidades de salud de cada entidad federativa con base en diagnósticos, evaluaciones e indicadores que realice el Coneval.

### Prácticas inerciales y ciclo político

Uno de los problemas que se presenta con el PEF es el alto componente político. Desde el Ejecutivo, los gobiernos estatales y municipales, hasta el Congreso, los actores buscan asignar el presupuesto en actividades que maximicen su presencia política (o que minimicen sus costos políticos) (Coneval, 2015).

Aunque en la mayoría de los países esto es una práctica común,<sup>73</sup> en el nuestro es mayor, lo que ha propiciado altos niveles de desigualdad, inequidad, pobreza y en general, falta de cobertura en áreas estratégicas a nivel regional por la mala planeación en la asignación de recursos presupuestarios. Durante los últimos años el presupuesto ha mantenido tasas de crecimiento constantes del orden del 3.5% en términos reales anuales.

De acuerdo con Ugalde (2014), el clientelismo presupuestario<sup>74</sup> ha ocasionado un mayor gasto público a través de ampliaciones al proyecto original de presupuesto que presenta el Ejecutivo al Congreso. Entre 2002 y 2012, las ampliaciones realizadas por los diputados durante su discusión en la Cámara de Diputados ascienden, en promedio anual, a 159,000 millones de pesos, equivalentes a cerca del 6% del gasto total del Gobierno federal.

Además, las prácticas inerciales en la asignación de recursos para las entidades federativas y municipios se realizan de manera similar a la del año anterior, sin importar la calidad de los resultados obtenidos en el mismo; lo que significa que los mecanismos de distribución no incentivan los logros ni sancionan las insuficiencias (ASF, 2015).

---

73 *Idem.*

74 Definido como el intercambio de votos favorables al proyecto de presupuesto a cambio de recursos para impulsar proyectos específicos que den visibilidad política a los legisladores en rubros como carreteras y caminos rurales, proyectos de infraestructura hidráulica, programas para el campo, cultura y deporte, hospitales y gasto en universidades estatales.

## Falta de aplicación de sanciones a los servidores públicos para ejercer adecuadamente el gasto público

La reforma abordó de manera parcial este tema, al establecer en la Ley de Salud el delito por desvío de recursos. Persiste la debilidad en los mecanismos de sanciones para los servidores públicos que incumplan con la normatividad, así como en los sistemas de control interno de las entidades federativas y en mayor medida, en los municipios.

De acuerdo con el Informe General de la Cuenta Pública 2013, la ASF sostiene que existe un sistema ineficaz en la aplicación de responsabilidades administrativas; debido a que “la legislación que regula la aplicación de sanciones administrativas por irregularidades en el ejercicio del servicio público en las entidades federativas y municipios es heterogénea, y en muchos casos, obsoleta y laxa, por lo que la aplicación de responsabilidades tiene un reducido alcance y efectividad y no se constituye en un factor que sancione a los servidores públicos por los actos irregulares que llevan a cabo.” (ASF, 2015).

Mientras la ASF promueve las responsabilidades administrativas en contra de los servidores públicos, las disposiciones legales de las entidades federativas y municipios hacen que se encuentren prescritas al momento de la auditoría, lo que ocasiona que al cabo de un año pueden alcanzar hasta un 43.8% de prescripción.

## Fragilidad institucional de los tres órdenes de gobierno

La fragilidad institucional que existe entre la federación, los estados y municipios en México no sólo se relaciona con la falta de coordinación en los sistemas de control interno, que favorece el desarrollo de prácticas de opacidad en la gestión de los fondos y los programas presupuestales (ASF, 2013), sino también con variables como el grado de corrupción, inseguridad y violencia que existe en nuestro país.

La reforma no contempló fortalecer los sistemas de control interno de los gobiernos subnacionales lo que ha dificultado aplicar oportunamente los recursos de los fondos y programas financiados con el gasto federalizado, a pesar de que 22 entidades federativas han publicado normas de control interno alineadas a las normas de control del Gobierno federal (ASF, 2015).

## Falta de una reingeniería de programas presupuestarios

Actualmente existen varios instrumentos de política pública que se han instrumentado a fin de crear un sistema de transparencia y una efectiva aplicación del gasto público para coadyuvar al desarrollo social y económico del país, prueba de lo anterior, es el Presupuesto basado en Resultados cuyo propósito es dirigir de una manera eficaz el gasto, facilitar el seguimiento de las actividades y rendimiento de sus ejecutores; para su implementación fue necesario construir un Sistema de Evaluación del Desempeño, con el objetivo de generar información proveniente de los programas presupuestarios que permitiera al gobierno tomar decisiones acertadas y eficientes, respecto de las prioridades y distribución del gasto público.

Sin embargo, a varios años de su implementación, no ha sido posible visualizar los resultados alcanzados para conocer de manera objetiva, la contribución del gasto público en el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la disminución de la desigualdad en los ingresos de los hogares.

Durante los últimos años se ha procurado elevar el gasto público con el objetivo de satisfacer las necesidades de la población, muestra de ello es que en el año 2000, el gasto neto del sector público alcanzó 19.2% del PIB, mientras que en el 2014 se ubicó en 26.4%, 7.6 puntos porcentuales del PIB en 14 años. No obstante, los ingresos públicos han crecido sólo en 5.0 puntos porcentuales del PIB para el mismo periodo. Lo que sin duda muestra que no se están recaudando suficientes recursos para mantener el nivel de gasto que se ha establecido.

En la reforma no se consideró una reingeniería de programas, pese a los resultados de las evaluaciones del Coneval fue hasta el mes de junio de 2015 que el Ejecutivo planteó una nueva estructura programática presupuestaria a fin de eliminar duplicidades y mejorar la asignación del gasto público.

En términos generales, esta revisión de las estructuras programáticas de 2015 y 2016 implicó la eliminación de 251 programas de un total de 1,096; 164 por fusión y 87 por eliminación directa y la creación de 6 programas; lo que en principio implicó una reducción de 22.4% respecto al número de programas contenidos en el PEF-2015 (IBD, 2015).

La presentación de la estructura programática para 2016 despertó particular interés, pues se anunció una reingeniería del gasto público con un enfoque de Presupuesto Base Cero; sin embargo, esta metodología implica que “toda asignación de fondos debe justificarse cada año a partir de cero, sobre la base de su costo y su beneficio”. No obstante, dado que el sector público presupuestario tiene compromisos adquiridos en el pasado o a través de algún mecanismo legal vigente, la implementación de un presupuesto base cero en el país se encuentra limitada. Entre estos compromisos se encuentran el pago de la deuda pública, su costo financiero, la provisión de servicios públicos, la seguridad social y la coordinación fiscal con las entidades federativas, que en total representaron el 73% del PEF-2015 (IBD, 2015).



# 4

## Seguimiento de la reforma

---

Además de la información presentada en los capítulos anteriores y que corresponden al diagnóstico, contenido y consistencia de la reforma, a continuación se muestran indicadores que complementan el seguimiento que se hará sobre la evolución y los resultados de la misma. El seguimiento de los indicadores que permitan observar el progreso de la reforma se llevará a cabo a través de una plataforma de acceso público en la página de internet del propio Instituto Belisario Domínguez.

### Ingresos públicos

Durante el primer año de operación de la reforma, los ingresos totales del sector público crecieron en 182.6 mmp, cifra inferior a la meta planteada que fue de 240 mmp.<sup>75</sup> No obstante, dicha cifra incluye una caída por 123.3 mmp y un aumento en los ingresos tributarios por 246.1 mmp.

Sobresale que la recaudación del IVA duplicó los 54.0 mmp adicionales esperados y que los ingresos públicos generados vía ISR se ubicaron muy por debajo de los 189.6 mmp adicionales anticipados. De 2013 a 2014 la recaudación del IEPS aumentó 119.1 mmp (ver tabla 5).

---

75 La meta de crecimiento de recaudación como porcentaje del PIB se estableció en 1.4%.

Tabla 5. Ingresos presupuestarios, 2013-2015 (millones de pesos y porcentajes)

Concepto	Millones de pesos			Variación absoluta			Estructura porcentual		
	2013	2014	2015	2013-2014	2013-2014	2013-2014	2013	2014	2015
<b>Total</b>	<b>3,800,415.6</b>	<b>3,983,056.1</b>	<b>4,264,550.8</b>	<b>182,640.5</b>	<b>182,640.5</b>	<b>182,640.5</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Petroleros 1/	1,344,487.6	1,221,163.9	841,517.5	-123,323.7	-123,323.7	-123,323.7	35.4	30.7	19.7
Gobierno Federal	861,551.6	780,414.4	414,424.5	-81,137.2	-81,137.2	-81,137.2	22.7	19.6	9.7
Pemex	482,935.9	440,749.5	427,093.1	-42,186.5	-42,186.5	-42,186.5	12.7	11.1	10.0
No petroleros	2,455,928.0	2,761,892.2	3,423,033.2	305,964.2	305,964.2	305,964.2	64.6	69.3	80.3
Gobierno Federal	1,842,023.6	2,107,645.2	2,765,577.9	265,621.7	265,621.7	265,621.7	48.5	52.9	64.9
Tributarios	1,561,751.6	1,807,813.8	2,361,193.5	246,062.2	246,062.2	246,062.2	41.1	45.4	55.4
Impuesto sobre la renta	946,740.3	959,837.1	1,217,170.3	13,096.7	13,096.7	13,096.7	24.9	24.1	28.5
Impuesto al valor agregado	556,793.9	667,085.1	707,213.3	110,291.2	110,291.2	110,291.2	14.7	16.7	16.6
Impuesto especial sobre producción y servicios	-7,423.8	111,646.8	354,292.8	119,070.5	119,070.5	119,070.5	-0.2	2.8	8.3
IEPS gasolinas y diesel	-85,996.2	-12,846.8	220,090.4	73,149.4	73,149.4	73,149.4	-2.3	-0.3	5.2
IEPS distinto de gasolinas y diesel	78,572.4	124,493.6	134,202.4	45,921.2	45,921.2	45,921.2	2.1	3.1	3.1
Impuestos a la importación	29,259.5	33,927.8	44,095.6	4,668.4	4,668.4	4,668.4	0.8	0.9	1.0
Impuesto por la actividad de exploración y explotación de hidrocarburos	n.d.	n.d.	3,742.8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.1
Otros impuestos 2/	36,381.6	35,317.0	34,678.8	-1,064.6	-1,064.6	-1,064.6	1.0	0.9	0.8
No tributarios	280,272.0	299,831.5	404,384.4	19,559.5	19,559.5	19,559.5	7.4	7.5	9.5
Derechos	44,107.3	45,020.8	48,222.1	913.4	913.4	913.4	1.2	1.1	1.1
Aprovechamientos	228,076.1	249,260.7	350,708.0	21,184.6	21,184.6	21,184.6	6.0	6.3	8.2
Otros	8,088.6	5,550.0	5,454.3	-2,538.6	-2,538.6	-2,538.6	0.2	0.1	0.1
Organismos de control presupuestario directo	279,760.7	298,120.7	313,686.8	18,360.1	18,360.1	18,360.1	7.4	7.5	7.4
IMSS	239,142.2	253,338.1	269,339.4	14,195.9	14,195.9	14,195.9	6.3	6.4	6.3
ISSSTE	40,618.5	44,782.7	44,347.4	4,164.2	4,164.2	4,164.2	1.1	1.1	1.0
Empresa productiva del estado (CFE)	334,143.8	356,126.3	343,768.5	21,982.5	21,982.5	21,982.5	8.8	8.9	8.1
Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0	0
<b>Partidas informativas</b>									
Tributarios	1,561,751.6	1,807,813.8	2,366,425.5	246,062.2	246,062.2	246,062.2	41.1	45.4	55.5
No Tributarios	2,238,664.1	2,175,242.4	1,898,125.2	-63,421.7	-63,421.7	-63,421.7	58.9	54.6	44.5

1/ En 2014 incluye los ingresos propios de Pemex y los derechos sobre hidrocarburos. En 2015 incluye los ingresos propios de Pemex, las transferencias de Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo y el impuesto sobre la renta de contratistas y asignatarios por explotación de hidrocarburos.

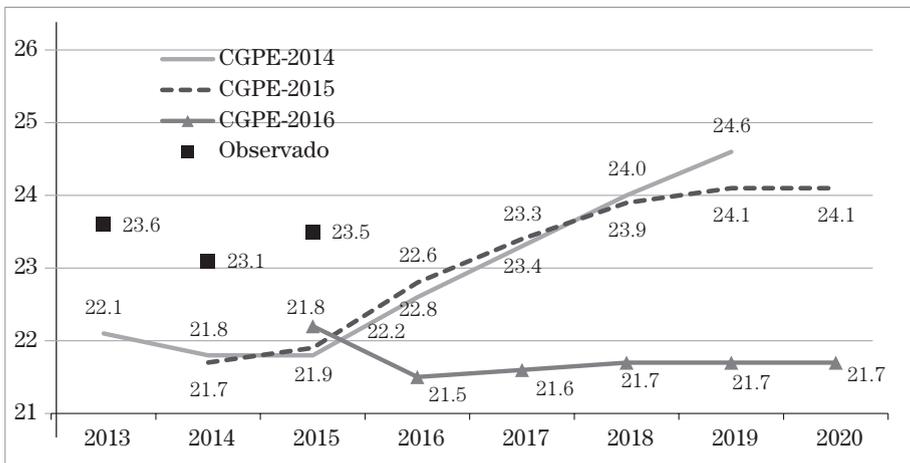
2/ Incluye los impuestos sobre automóviles nuevos, exportaciones, no comprendidos en las fracciones anteriores y accesorios.

Fuente: Elaboración propia con datos de estadísticas oportunas de finanzas públicas, SHCP.

En lo que se refiere a la estructura de los ingresos del sector público, es posible apreciar cambios en la relación de los ingresos petroleros como proporción de los presupuestarios, misma que pasó de 33.2% a 30.5% de 2013 a 2014 y cae hasta 19.6% en septiembre de 2015, lo anterior como resultado de una menor producción en la plataforma petrolera y por la caída de los precios internacionales del crudo. Asimismo, la participación de los ingresos tributarios pasó de 43.3 a 59.0%, esto como resultado de la mayor recaudación tanto del IVA como del ISR y el IEPS.

Por otro lado, en cuanto a los ingresos presupuestarios estimados, la SHCP en los CGPE-2014 planeaba que en 2014 y 2015 estos fueran de 21.8% del PIB en ambos años, y que a partir de 2016 se elevarían sostenidamente hasta llegar a 24.6% del PIB en 2019. Sin embargo, en los CGPE-2015, como resultado de los bajos precios internacionales del petróleo, las proyecciones se tornaron más conservadoras, y se modificó la tendencia esperada con una desaceleración a partir de 2018. En los CGPE-2016 los ingresos presupuestarios como proporción del PIB se ajustaron nuevamente a la baja y se estabilizan en 21.7% a partir de 2018 (ver gráfica 15).

Gráfica 17. Ingresos presupuestarios.(porcentaje del PIB)



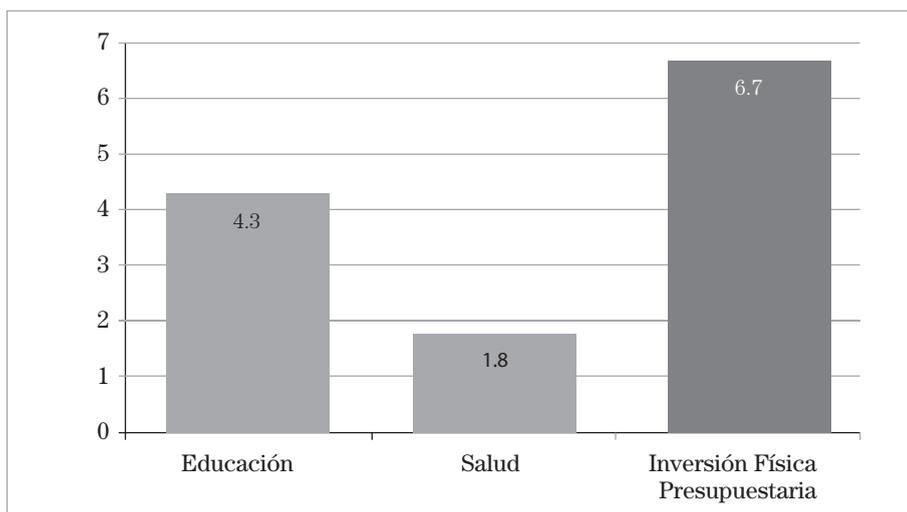
Fuente: Elaboración propia con datos de CGPE-2014 – 2016 y Estadísticas Oportunas de finanzas públicas, SHCP.

## Gasto público

Una de las motivaciones más importantes de la reforma se encontraba en la necesidad de contar con recursos suficientes para cubrir el gasto en sectores estratégicos, tales como educación, salud e inversión física. A continuación se analiza la evolución del gasto en dichos rubros.

En 2014, el gasto en inversión física presentó un incremento real anual de 6.7%, el gasto en educación creció 4.3% y el gasto en el ramo de salud se elevó 1.8% en términos reales respecto a 2013 (ver gráfica 16).

Gráfica 18. Gasto en sectores estratégicos (variación real anual, %)

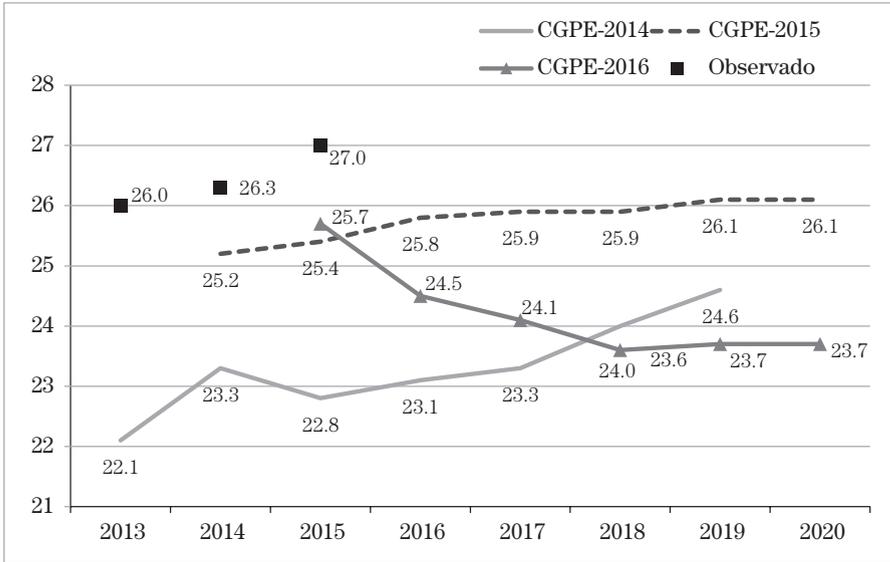


Nota: Mientras la Inversión Física corresponde a la clasificación económica del gasto programable, los ramos de Educación y Salud hacen referencia a la clasificación funcional del mismo.

Fuente: Elaboración propia con base en CGPE-2014 y SHCP: Cuenta de Hacienda Pública para el Ejercicio Fiscal 2014.

En cuanto al gasto neto presupuestario, los CGPE-2015 sugieren niveles superiores a los anticipados en los CGPE-2014. La SHCP ha venido subestimando el gasto durante los últimos años, con datos observados se tiene que entre 2013 y 2015 este ha sido mayor al que se estimó en los CGPE de cada ejercicio. Como se verá más adelante, los mayores niveles de gasto y la debilidad en los ingresos públicos presionan al alza la evolución de la deuda pública (ver gráfica 17).

Gráfica 19. Gasto neto (porcentaje del PIB)

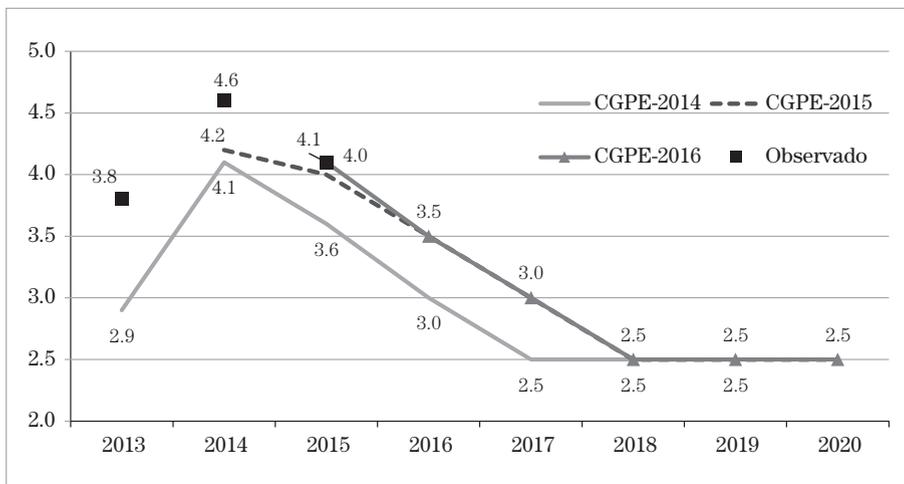


Fuente: Elaboración propia con datos de CGPE-2014 a 2016 y Estadísticas Oportunas de finanzas públicas, SHCP.

## Requerimientos financieros del sector público

Como resultado de la evolución reciente tanto en los indicadores de ingreso como de gasto públicos los RFSP esperados en los CGPE-2014 (que sugerían que en 2014 llegarían a 4.1% del PIB, y que a partir de 2015 se reducirían continuamente hasta llegar a 2.5% del PIB en 2017) se han modificado; los CGPE-2015 y las proyecciones actuales fueron menos alentadoras pues suponen que el 2.5% del PIB se alcanzará hasta 2018 (ver gráfica 18).

**Gráfica 20. Estimaciones de los requerimientos financieros del sector público (porcentaje del PIB)**

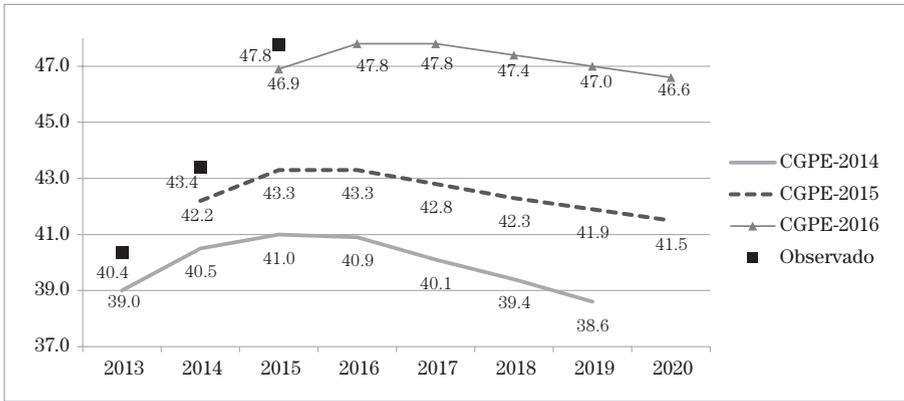


Fuente: Elaboración propia con datos de CGPE-2014 a 2016 y Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, SHCP.

### Saldo histórico de los requerimientos históricos del sector público

Asimismo, la expectativa de evolución de los SHRFSP contemplada en los CGPE-2014 que preveía una reducción gradual de los mismos a partir de 2016 también se ha modificado; las proyecciones de los CGPE-2015 señalan que dicha reducción dará inicio hasta 2017, y los niveles serán superiores a los esperados. Tan solo en los CGPE-2016 el nivel de endeudamiento público total para ese año es prácticamente 7 puntos porcentuales del PIB superior al que se había estimado dos años antes (ver gráfica 19).

Gráfica 21. Estimación del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público (porcentaje del PIB)

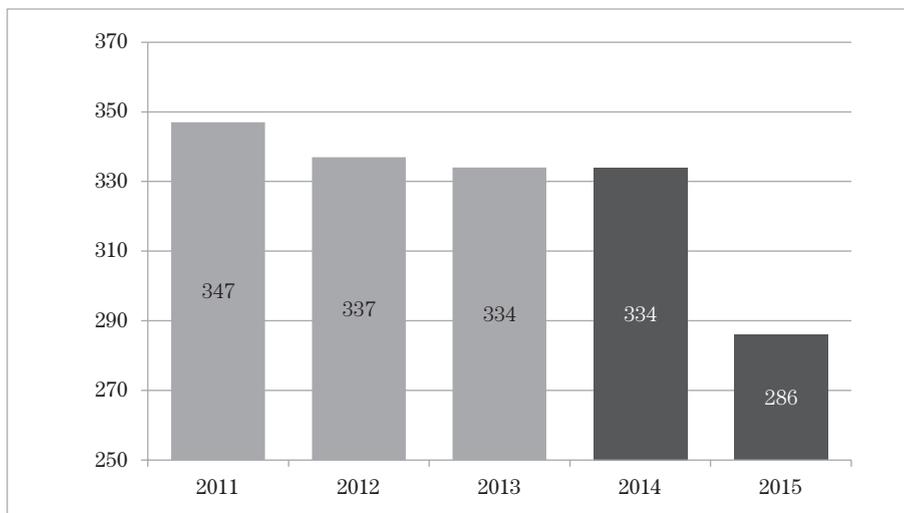


Fuente: Elaboración propia con datos de CGPE-2014 a 2016 e informe sobre la situación económica las finanzas públicas y la deuda pública, 2016-I, SHCP

## Costos administrativos

La reforma también buscó simplificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Al respecto, el estudio *Doing Business* sugiere que si bien desde 2011 México ha reducido el número de horas necesarias para el pago de impuestos, entre 2013 y 2014 no se presentó variación; sin embargo, para 2015 los datos del Banco Mundial muestran una reducción considerable al ubicarse en 286 horas, esto es una reducción de 48 horas (ver gráfica 20).

Gráfica 22. Tiempo necesario para el pago de impuestos en México (horas por año)



Fuente: Elaboración propia con base en *Doing Business 2012-2016*, Banco Mundial.

### Miscelánea fiscal 2016

Finalmente, como parte del seguimiento que se dará a la evolución de la reforma, se presentan a continuación algunas de las modificaciones de la miscelánea fiscal aprobada por el Congreso de la Unión para el ejercicio fiscal 2016 relacionadas las modificaciones llevadas a cabo en 2013.

- En materia del ISR se permite a las personas físicas deducir las aportaciones a sus cuentas de planes personales de retiro, subcuentas de aportaciones voluntarias, aportaciones complementarias de retiro, primas de seguros basados en planes de pensiones y compra de acciones de sociedades de inversión autorizadas por el SAT, sin que les sea aplicable el límite global de las deducciones.
- Este límite global de deducciones pasa del 10 al 15%.
- El límite del monto de las deducciones personales se pasa de 4 a 5 salarios mínimos generales elevados al año.
- Se establece la deducibilidad al 100% de los gastos para atender incapacidades, siempre que los certificados de incapacidad sean expedidos por instituciones públicas de seguridad social.

- Se permite también la deducción inmediata de inversiones a empresas que obtengan ingresos anuales no mayores a 100,000,000 de pesos, a las que inviertan en la construcción y ampliación de infraestructura de transporte, así como a las que inviertan en las actividades de exploración, extracción, transporte, comercialización y procesamiento de hidrocarburos<sup>76</sup> y en equipo para la generación, transporte, distribución y suministro de energía (con una deducción inmediata durante los ejercicios de 2016 y 2017, con una tasa de descuento del 3% y 6%, respectivamente).<sup>77</sup>
- Se permite también la deducción de las inversiones en maquinaria y equipo para la generación de energía de fuentes renovables o de sistemas de cogeneración de electricidad eficiente.
- Se incluye de manera temporal un crédito fiscal para las empresas que reinviertan utilidades generadas de 2014 a 2016 aplicable a los dividendos objeto del impuesto adicional de dividendos distribuidos.
- A los pequeños productores del campo (personas físicas) se les exenta del pago del ISR por los ingresos que obtengan por actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras hasta por un salario mínimo general elevado al año.
- Se establece además que a los ejidos y comunidades no les aplicará el límite de 200 veces el salario mínimo general elevado al año, para determinar la exención en el ISR.
- En cuanto a las empresas participantes del RIF, se les libera de la obligación de expedir comprobantes fiscales en operaciones por hasta \$250.00, cuando el adquirente no solicite el comprobante; no obstante, deben emitir un comprobante global por las operaciones realizadas con el público en general.
- Las personas morales dedicadas exclusivamente al autotransporte de carga o de pasajeros (aquellos cuyos ingresos por estas actividades representen cuando menos el 90%), pueden tributar en el Régimen de Coordinados, siempre que no presten preponderante-

---

76 Se incluyen todas las actividades previstas en el artículo 2, fracción II a V, de la Ley de Hidrocarburos.

77 También se establece que para efectos del IVA, la deducción inmediata de las inversiones en bienes nuevos de activo fijo se considera totalmente deducible.

mente sus servicios a otra persona moral que se considere parte relacionada.

- El monto deducible por la adquisición de automóviles se incrementa de \$130,000.00 a \$175,000.00.
- En cuanto al IEPS, destaca que en materia de gasolina y diésel los precios máximos podrán fluctuar de forma consistente con su referencia internacional. Durante 2016 y 2017 se establecerá una banda para las fluctuaciones de precios; además, se modifica el esquema tributario y se adopta un impuesto de cuota fija.<sup>78</sup>
- Se establece la tasa del 0% a la exportación de alimentos no básicos con alta densidad calórica que realicen las empresas residentes en el país, siempre que sean fabricantes de dichos bienes y hayan utilizado insumos con alta densidad calórica gravados.

---

78 Ver Aspectos relevantes para la determinación del precio de la gasolina en 2016 y 2017, IBD. Disponible en: [http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/docs/Precio\\_Gasolina\\_2016\\_2017.pdf](http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/docs/Precio_Gasolina_2016_2017.pdf)

## Conclusiones

---

El análisis de los resultados y alcances de la Reforma Hacendaria resulta complejo pues no es posible aislar el efecto de la misma en un contexto en el que se han llevado a cabo otras reformas estructurales. Además, los supuestos básicos sobre los que se elaboraron las primeras estimaciones de sus alcances por parte del Gobierno federal, tales como el crecimiento económico y las plataformas de producción y exportación y precio del petróleo, no se cumplieron.

La SHCP presentó un diagnóstico amplio en el que identificó problemas en la recaudación tributaria tanto a nivel federal como estatal, asociados a la inequidad tributaria y a la falta de progresividad en el cobro y deducciones permitidas por el IVA y por la existencia de distintos regímenes especiales en materia de ISR.

Las medidas aprobadas por la reforma en materia de ingresos estuvieron encaminadas a elevar la recaudación tributaria, reducir los privilegios fiscales y aumentar la progresividad del sistema tributario.

En materia de IVA, este se homologó al 16 % en todo el país, se cobró a productos y servicios que anteriormente no estaban gravados y se mantuvieron sin cobro las colegiaturas, el cine, el teatro y el circo, por ejemplo.

En cuanto al ISR, se eliminaron regímenes especiales como el de Consolidación fiscal y el de Pequeños contribuyentes; no obstante se crearon otros como el Régimen Fiscal Opcional y el Régimen de Incorporación Fiscal. Además, se modificaron los regímenes de empresas maquiladoras, se estableció un nuevo impuesto para las ganancias en bolsa y se hizo más progresiva la tasa marginal del ISR en la parte alta de la base recaudatoria para las personas físicas, entre otros cambios.

La reforma se planteó además promover una mayor formalidad a través del Régimen de Incorporación y del otorgamiento de subsidios a la seguridad social de los trabajadores.

En cuanto a los nuevos impuestos a los alimentos y bebidas de alto contenido calórico, a los combustibles y los plaguicidas, estos atacan directamente el problema del elevado consumo pero no inciden en las causas del mismo; esto es, no afectan los hábitos alimenticios de la población.

En cuanto al fortalecimiento del marco legal de la responsabilidad hacendaria se estableció una regla de balance estructural que, en principio, permitirá al país generar ahorro público en la parte alta del ciclo económico; se establecen los Requerimientos Financieros del Sector Público como medida de endeudamiento público y ancla fiscal de mediano plazo y se simplifica el régimen de ingresos excedentes en fondos de estabilización. No obstante, queda pendiente el establecimiento de una metodología sólida para el cálculo del PIB potencial, necesario para la utilización de esta regla de balance estructural.

En lo referente al fortalecimiento de la calidad del gasto, las medidas impulsadas se enfocaron en la implementación del programa para un gobierno cercano y moderno con el que se pretende alinear los programas y procesos de las dependencias a nivel estatal con la planeación nacional a fin de evitar duplicidades. Sin embargo, aún se observan escasos avances, ineficiencias, regresividad y mala asignación de recursos presupuestarios en los programas sociales en los tres órdenes de gobierno.

La parte de política social de la reforma aún se encuentra en discusión en el Congreso de la Unión. Sin embargo, aunque la Ley de la Pensión Universal no ha sido aprobada por el Congreso, se encuentra operando a través del programa de pensión para adultos mayores de 65 años; y en cuanto se retome el tema del Seguro de Desempleo debe verificarse la

forma en que se financiará, pues los recursos que la reforma trajo consigo ya han sido utilizados.

De los indicadores de seguimiento se desprende que de 2013 a 2015 efectivamente se ha elevado la recaudación tributaria del país, aunque dicho aumento ha sido modesto comparado con el tamaño de la economía y sólo en parte ha sido efecto de las medidas implementadas tras la reforma. Además de la recaudación adicional generada por el IVA y por el ISR, un elemento importante ha sido la recaudación adicional obtenida por el IEPS a gasolinas.

En materia de federalismo se implementaron medidas tendientes a lograr una mayor transparencia en la implementación de políticas públicas concurrentes, como en el caso de la administración del fondo de aportaciones para la nómina educativa (FAEB). Asimismo, se buscó fortalecer la capacidad financiera de los gobiernos locales a través de la modificación de los criterios de distribución del fondo de fomento municipal (FOFOM) y el fondo de fiscalización y recaudación (FOFIR). No obstante, lo anterior no garantiza que éstas eleven sus esfuerzos recaudatorios por el costo político que les representaría el aumento de la carga fiscal local. Asimismo, es necesario que las administraciones locales modernicen y profesionalicen sus estructuras financieras, a fin de que cuenten con la infraestructura y cuadros técnicos capacitados en sus respectivas secretarías de finanzas y municipios para hacer más eficiente su recaudación y uso de recursos.

En cuanto al FONE, si bien la centralización de la nómina educativa significa un menor margen de responsabilidad para las entidades federativas, también es cierto que permite avanzar en materia de transparencia y distribución y uso de recursos. Algo similar ocurre con los cambios a los mecanismos de operación del Sistema de Protección Social en Salud, en el que la fiscalización sobre los recursos federales aporta certeza acerca de las erogaciones, particularmente las que se refieren a la compra de insumos y medicamentos. No obstante, queda pendiente verificar que estos cambios garanticen también una mayor calidad en la prestación de los servicios de salud.

La realidad fiscal del país sufrió cambios importantes desde la aprobación de la reforma en 2013. La caída en el precio del petróleo desde la segunda mitad de 2014 ha presionado los ingresos públicos, pese a haber

contado con coberturas petroleras el gasto público fue objeto de recortes presupuestales tanto en 2015 como en 2016.

Para el IBD es importante dar seguimiento a la evolución de estos indicadores pues pese a la reforma, se sigue observando debilidad en las finanzas públicas nacionales. Los ingresos públicos no muestran una tendencia sólida de crecimiento, las presiones de gasto siguen en aumento y en consecuencia la deuda total del sector público continúa elevándose y aunque aún se encuentra en niveles manejables en el mediano plazo podría impactar en la viabilidad de las finanzas públicas.

## Fuentes de consulta

---

### Consultas bibliográficas

- Amieva, J. (2004). *Finanzas Públicas en México*. México: Porrúa-INAP.
- Da Silva, Reinaldo O. (2002). *Teorías de la administración*. México: Editorial Paraninfo.
- Del Río, J., Rosales, M. y Pérez, N. (2015a). Más vale tarde que nunca: ¿Qué es, cómo funciona y cuál es el potencial del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo? *Pluralidad y Consenso*, 5(24).
- Gutiérrez, A. (2013). *Las finanzas públicas en México, retos y características de una reforma*, México: UNAM Facultad de Economía.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2013b). *Getting It Right. Strategic Agenda for Reforms in Mexico*.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Estudios económicos de la OCDE: México 2015*.
- Tello, C. y Hernández, D. (septiembre-diciembre 2010). Sobre la reforma tributaria en México. *ECONOMÍAunam*, 21(21).
- Ugalde, Luis C. (coord.). (2014). *La negociación política del Presupuesto en México, 1997-2012*. México: Integralia Consultores: SITESA.

### Consultas en línea

- Auditoría Superior de la Federación. Grupo Funcional Desarrollo Social. Comisión Nacional de Protección Social en Salud. *Seguro Popular. Auditoría de Desempeño*. Recuperado de [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013\\_0215\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0215_a.pdf).
- Auditoría Superior de la Federación. (2013). *Diagnóstico sobre la Opacidad en el Gasto Federalizado*. Recuperado de [http://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/Diagnostico\\_sobre\\_la\\_Opacidad\\_en\\_el\\_Gasto\\_Federalizado\\_version\\_final.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_Opacidad_en_el_Gasto_Federalizado_version_final.pdf)
- Auditoría Superior de la Federación. (2015). *Informe General de la Cuenta Pública 2013*. Recuperado de [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Paginas/Master\\_Ejecutivo.htm](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Paginas/Master_Ejecutivo.htm)

- Banco Mundial. (2004). Public expenditure review (PER). Washington, DC: World Bank. *Core report*. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/2004/08/5183060/mexico-public-expenditure-review-vol-1-2-core-report>
- Banco Mundial. (2004). Public expenditure review (PER). Washington, DC: World Bank. *Main report*. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/2004/08/5183102/mexico-public-expenditure-review-vol-2-2-main-report>
- Banco Mundial, Doing Business. (2014). *Entendiendo las regulaciones para las pequeñas y medianas empresas*. Recuperado de <http://espanol.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/Foreign/DB14-minibook-spanish.pdf>
- Banco Mundial, Doing Business. (2015). *Going Beyond Efficiency*. Recuperado de <http://espanol.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB15-Full-Report.pdf>
- Centro Mario Molina. *Reforma Fiscal: Impuesto al CO2 y a los Plaguicidas. Informe anual de actividades 2013*. Recuperado de [http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2013/08/Informe-Anual-de-Actividades-CMM-2013\\_fin2.pdf](http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2013/08/Informe-Anual-de-Actividades-CMM-2013_fin2.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (29 de julio, 2013a). *Coneval informa los resultados de medición de la pobreza 2012*. Comunicado de Prensa No. 003. Recuperado de [http://www.coneval.gob.mx/informes/coordinacion/pobreza\\_2012/comunicado\\_prensa\\_003\\_medicion\\_2012.pdf](http://www.coneval.gob.mx/informes/coordinacion/pobreza_2012/comunicado_prensa_003_medicion_2012.pdf).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (29 de julio, 2013b). *Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2012*. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medicion%2012/Pobreza-2012.aspx>.
- \_\_\_\_\_. (julio, 2015). *Medición de la Pobreza en México 2014. Anexo Estadístico*. Recuperado de [http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2014.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx).
- \_\_\_\_\_. (2012). *Presentación y Análisis del Inventario Nacional de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social*. Recuperado de [http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/inventario\\_nacional\\_de\\_programas\\_y\\_acciones\\_sociales.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx)
- Dailey, L. (2014) ¿Qué es el agua salobre? *RWL Water*, Recuperado de <http://www.rwlwater.com/que-es-el-agua-salobre/?lang=es>
- Fuentes, N. (2013). *Impactos de la homologación del IVA en Baja California, 2013*. Recuperado de <http://ocef.colef.mx/Archivos/documentos/DATA00004.PDF>
- Instituto Belisario Domínguez. *Aspectos relevantes de la estructura programática para el proyecto de presupuesto de egresos 2016*. Dirección general de Finanzas. Recuperado de [http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/docs/estructura\\_programatica2016.pdf](http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/docs/estructura_programatica2016.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (19 de febrero, 2015). *Esperanza de vida de los negocios*. Boletín de prensa núm. 087/15. Recuperado de [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015\\_02\\_38.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_02_38.pdf)
- Instituto Nacional de Salud Pública. Recuperado de <http://alimentosescolares.insp.mx/criterios/>
- Instituto Nacional de Salud Pública. *Evaluación Externa del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos del Sistema de Protección Social en Salud 2013*. Recuperado de [http://portal.salud.gob.mx/codigos/columnas/evaluacion\\_programas/pdf/IF\\_EESPSS2013.pdf](http://portal.salud.gob.mx/codigos/columnas/evaluacion_programas/pdf/IF_EESPSS2013.pdf).
- Instituto Nacional de salud Pública. *Encuesta Nacional de Salud en Escolares 2008*. Recuperado de [http://www.insp.mx/images/stories/Produccion/pdf/101202\\_ense.pdf](http://www.insp.mx/images/stories/Produccion/pdf/101202_ense.pdf)
- Leal, F., González, R. y Herrera, L. Capacidad financiera como una fuente para el desarrollo sustentable: caso empresas mexicanas. *International Review of Business Research Papers*, 9(2), pp. 200-2019. Recuperado de <http://www.bizresearchpapers.com/13.%20Paper%203002.%20Leal%20Medina%20Felipe.%20Online%20ready.pdf>

- Martínez, J., y Rosales, M. (2015). Diseño e implementación de los impuestos especiales en alimentos de alta densidad calórica y bebidas saborizadas con azúcares añadidos. Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. *Temas estratégicos 21*. Recuperado de <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte21.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo. (14 de noviembre, 2012). *Seguro de Desempleo*. Recuperado de [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/comment-analysis/WCMS\\_193144/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/comment-analysis/WCMS_193144/lang-es/index.htm).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Estudios económicos de la OCDE: México 2013*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201521-es>.
- Presidencia de la República. *Pacto por México. Acuerdos*. Recuperado de <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Par-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf>.
- San Martín, E. (2011). *Un análisis económico de los trasvases de agua intercuenas: el trasvase tajo-segura*. España: Universidad Nacional de Educación a Distancia. Recuperado de [http://www.fundacionaque.org/sites/default/files/enrique\\_san\\_martin\\_doc\\_5\\_tesis\\_0.pdf](http://www.fundacionaque.org/sites/default/files/enrique_san_martin_doc_5_tesis_0.pdf)
- Schwarzer, H., et al. (2013). El piso de protección social en México. En *Las Reformas de Segunda Generación de la Seguridad Social*. Recuperado de [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/--ilo-mexico/documents/publication/wcms\\_371648.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/--ilo-mexico/documents/publication/wcms_371648.pdf).
- Secretaría de Desarrollo Social. *Programas Sociales. Pensión para Adultos Mayores*. Recuperado de [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Pension\\_para\\_adultos\\_mayores](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Pension_para_adultos_mayores)
- Secretaría de Educación Pública. Sistema de Información y Gestión Educativa. SIGED. Recuperado de <http://www.siged.sep.gob.mx/>.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de <http://dof.gob.mx/index.php?year=2013&month=05&day=20>.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Criterios Generales de Política Económica 2014*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/index.html>.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Reforma de la Hacienda Pública. Explicación Ampliada*. Recuperado de [http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION\\_AMPLIADA\\_DE\\_LA\\_REFORMA\\_HACENDARIA.pdf](http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_DE_LA_REFORMA_HACENDARIA.pdf).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público – Servicio de Administración Tributaria. (febrero, 2014). *Régimen de Incorporación Fiscal*. Recuperado de <http://www.bajacalifornia.gob.mx/bcfiscal/2012/impuestos/doctos/mis%20cuentas.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (primer trimestre, 2015). *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2012*. Recuperado de [http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos\\_distribucion\\_pago/doc\\_Ingreso-Gasto\\_2012\\_enero2015.pdf](http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos_distribucion_pago/doc_Ingreso-Gasto_2012_enero2015.pdf)
- Secretaría de Salud. *Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes*. Recuperado de <http://alimentosescolares.insp.mx/docs/EstrategiaNacional.pdf>.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (30 de abril, 2015). Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Price Waterhouse Cooper. *Reforma Fiscal 2014*. Recuperado de [www.pwc.com/mx/reforma-hacendaria-2014](http://www.pwc.com/mx/reforma-hacendaria-2014)

## Iniciativas

- Cámara de Diputados. Dictamen con proyecto de decreto que reforma los artículos 4º, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad social universal. *Gaceta Parlamentaria*; martes 22 de septiembre de 2013; año XVI, número 3890-III.
- Cámara de Diputados. Dictamen con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. *Gaceta Parlamentaria*; jueves 17 de octubre de 2013b; año XVI, número 3887-VIII.
- Cámara de Diputados. Dictamen con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Pensión Universal; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y Federal del Trabajo. *Gaceta Parlamentaria*; jueves 13 de marzo de 2014; año XVII, número 3981-II.
- Presidencia de la República. Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 4º, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad social universal. Cámara de Diputados. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/index.html>.
- Presidencia de la República. Iniciativa de Decreto por el que se expiden la Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo, así como se reforman, adicionan y derogan diversas leyes para establecer mecanismos de seguridad social universal. Cámara de Diputados. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/index.html>.
- Presidencia de la República. Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en materia de financiamiento educativo. Documento presentado el 8 de septiembre de 2013(d) a la Cámara de Diputados. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/index.html>.
- Presidencia de la República. Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los Títulos Tercero Bis y Décimo Octavo de la Ley General de Salud. Documento presentado el 8 de septiembre de 2013(e) a la Cámara de Diputados. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/index.html>.

## Leyes, reglamentos y acuerdos

- Código Fiscal de la Federación, Resolución Miscelánea Fiscal para 2015, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2014. Recuperado de <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=12&day=30>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Vigente). Artículos varios (1o). Cámara de Diputados. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_100715.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf).
- Decreto por el que se otorgan estímulos para promover la incorporación a la seguridad social, *Diario Oficial de la Federación*; 8 de abril de 2014. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5339725&fecha=08/04/2014&print=true](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5339725&fecha=08/04/2014&print=true)
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. (Vigente). Artículo 3o. Cámara de Diputados. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/245.pdf>.
- Ley Federal de Derechos. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/107\\_301214.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/107_301214.pdf)
- Ley General de Desarrollo Social. (Vigente). Cámara de Diputados. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>.

- Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF\\_2015.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF_2015.pdf)
- Ley del Impuesto al Valor Agregado. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/77.pdf>
- Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/78\\_010115.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/78_010115.pdf)
- Ley del Impuesto sobre la Renta. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR.pdf>
- Presidencia de la República. *Pacto por México. Acuerdos*. Firmado el 2 de diciembre de 2012a. Recuperado de <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Por-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf>.
- Secretaría de Desarrollo Social. Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia para el ejercicio fiscal de 2013. *Diario Oficial de la Federación*; viernes 1 de marzo de 2013b.
- Secretaría de Desarrollo Social. Decreto por el que se establece el Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia como acción prioritaria y de interés público. *Diario Oficial de la Federación*; lunes 30 de septiembre de 2013a.
- Secretaría de Desarrollo Social. Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia para el ejercicio fiscal de 2015. *Diario Oficial de la Federación*; sábado 27 de diciembre de 2014.
- Secretaría de Educación. Acuerdo mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio o distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos de consumo escolar de los planteles de educación básica. *Diario Oficial de la Federación*; lunes 23 de agosto de 2010.
- Secretaría de Gobernación. Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*; martes 26 de febrero de 2013.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. *Diario Oficial de la Federación*; lunes 20 de mayo de 2013b. Disponible en: <http://dof.gob.mx/index.php?year=2013&month=05&day=20>.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. *Diario Oficial de la Federación*; lunes 9 de diciembre de 2013d.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Acuerdo que tiene por objeto dar a conocer las variables y fuentes de información para apoyar a las entidades federativas en la aplicación de la fórmula de distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 2015. *Diario Oficial de la Federación*; viernes 9 de enero de 2015.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Lineamientos para el registro presupuestario y contable de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo. *Diario Oficial de la Federación*; lunes 22 de diciembre de 2014.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 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 de 2015, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. *Diario Oficial de la Federación*; martes 23 de diciembre de 2014.

- Secretaría de Gobernación. Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobados en su Trigésima Séptima Sesión Ordinaria, celebrada el 19 de diciembre de 2014. *Diario Oficial de la Federación*; martes 13 de enero de 2015.
- Secretaría de Gobernación. Criterios de distribución, fórmulas y variables para la asignación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal del ejercicio fiscal 2015 y el resultado de su aplicación. *Diario Oficial de la Federación*; viernes 2 de enero de 2015.
- Secretaría de Salud. Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria. Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad. México, D.F., enero 2010. Recuperado de <http://promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/programas/Acuerdo%20Original%20con%20creditos%2015%20feb%2010.pdf>.
- Secretaría de Salud. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los Títulos Tercero Bis y Décimo Octavo de La Ley General de Salud. *Diario Oficial de la Federación*; miércoles 4 de junio de 2014.
- Secretaría de Salud. Acuerdo mediante el cual se establecen los lineamientos para la transferencia de los recursos federales correspondientes al Sistema de Protección Social en Salud. *Diario Oficial de la Federación*; martes 9 de diciembre de 2014.
- Secretaría de Salud. Acuerdo por el que se crea la Comisión Coordinadora para la Negociación de Precios de Medicamentos y otros Insumos para la Salud. *Diario Oficial de la Federación*; martes 26 de febrero de 2008.
- Secretaría de Salud. Acuerdo mediante el cual se establecen los Lineamientos para la compensación económica del Sistema de Protección Social en Salud. *Diario Oficial de la Federación*; viernes 24 de abril de 2015.





*Retos para el éxito de la Reforma Hacendaria.*  
Se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2016  
en los talleres de D3 ediciones SA de CV,  
Avenida Lomas Verdes 2560-306,  
Colonia Lomas Verdes, C.P. 53120, Edo. de México.  
Se tiraron 1,000 ejemplares en papel cultural ahuesado de 75 gr.

# RETOS PARA EL ÉXITO DE LA REFORMA HACENDARIA

La Reforma Hacendaria buscó elevar la capacidad financiera del Estado a través del aumento de la progresividad del sistema tributario, la reducción de privilegios fiscales, el fomento a la formalidad y del fortalecimiento tanto del federalismo como del marco legal de la responsabilidad hacendaria. En materia social, pretendió crear un sistema de seguridad social universal y establecer un seguro de desempleo, asuntos aún pendientes de aprobación. El presente volumen analiza la consistencia entre los problemas identificados en la propuesta del Poder Ejecutivo y lo que finalmente fue aprobado por el Poder Legislativo. Además, describe los principales cambios realizados en materia de ingresos, gasto público, responsabilidad hacendaria y federalismo, y expone los resultados iniciales de las principales medidas implementadas. Finalmente, identifica temas pendientes y retos que pueden limitar el alcance de la reforma en el mediano plazo.

## REFORMAS ESTRUCTURALES: AVANCES Y DESAFÍOS

GERARDO ESQUIVEL HERNÁNDEZ  
ALEJANDRO ENCINAS NÁJERA  
NOEL PÉREZ BENÍTEZ  
(coordinadores)

**REFORMAS ESTRUCTURALES: AVANCES Y DESAFÍOS** es un proyecto de investigación del IBD que hace un alto en el camino para analizar el diseño, la implementación y los primeros resultados de ocho reformas estructurales, aprobadas entre 2008 y 2014, que se propusieron modificar el curso del desarrollo nacional.

**El Instituto Belisario Domínguez** es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, su labor ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.

ISBN: 978-607-8320-57-8



9 786078 320578

