LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

# Diagnóstico del Sistema Fiscal Mexicano

CEFP

Palacio Legislativo de San Lázaro, enero de 2010

# Presentación

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP)[1] de la H. Cámara de Diputados pone a disposición el documento denominado: ***Diagnóstico del Sistema Fiscal Mexicano***.

Este documento tiene como propósito presentar, en forma integral, elementos relevantes del Diagnóstico del Sistema Fiscal Mexicano, para apoyar las tareas legislativas de los diputados y senadores en el marco de la Agenda Legislativa del segundo periodo ordinario del primer año de la LXI Legislatura, en el contexto de la integración de la Comisión General del Grupo de Trabajo para el Nuevo Acuerdo Hacendario y Fiscal de la H. Cámara de Diputados.

De la misma manera se espera que este trabajo sea una fuente importante de información para toda persona interesada en una posible reforma fiscal en México.

El documento se integra de cinco secciones; la primera, referente a la política económica, analiza el contexto macroeconómico prevaleciente en el país durante los últimos años, su evolución en 2009 y lo previsto para 2010. También incluye temas innovadores relacionados con la sostenibilidad fiscal del gobierno, al presentar tanto el enfoque tradicional de la sostenibilidad de las finanzas públicas como el enfoque de cuentas generacionales, ambos aplicados al caso de México.

La segunda sección, concerniente a la política de ingresos, describe la estructura y evolución de los ingresos públicos del país, examina los ingresos tributarios y los provenientes de la actividad petrolera, y revisa el presupuesto de gastos fiscales en México.

La tercera sección, relativa a la política de gasto, refiere la política de gasto público del país y el ajuste estructural, la composición y tendencias en la distribución del gasto, los cambios en los modelos y normatividad presupuestal, el federalismo y la rendición de cuentas.

La cuarta sección, relacionada con temas sobre la seguridad social y la política fiscal ambiental, detalla los aspectos relacionados con el Sistema de Seguridad en México, el sistema de pensiones,

[1] Órgano de apoyo técnico, institucional e imparcial cuyo objetivo es aportar elementos que apoyen el desarrollo de las tareas legislativas de Comisiones, Grupos Parlamentarios y Legisladores en materia de finanzas públicas y economía.

la situación del IMSS y del ISSSTE, así como los elementos para una política fiscal ambiental. También incluye un apartado sobre la deuda pública donde se examina su evolución y situación actual.

En la quinta sección se incluyen diversos anexos, que presentan información metodológica y de apoyo sobre temas específicos de la política de ingresos analizada en la sección correspondiente.

Finalmente es importante señalar que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) actualizó el Sistema de Cuentas Nacionales de México al nuevo año base 2003, adoptando el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN).

Por tal motivo, los valores del PIB nominal de 2003 a 2009 y del PIB real de 1993 a 2009 corresponden a la nueva clasificación (SCIAN) utilizada en el cambio de año base 2003. Los valores del resto de la serie (1980-1993) fueron reconstruidos por el CEFP considerando las tasas de crecimiento anual de las series correspondientes a la clasificación derivada de la base 1993. En este sentido, los valores reconstruidos del PIB para el análisis de las cifras utilizadas en este diagnóstico, no son oficiales en tanto que el INEGI no dé a conocer las series para esos años con la clasificación SCIAN.

# Sección 1. Política Económica

## 1.1 Contexto Macroeconómico.

### Introducción

A la fecha, la economía mexicana se caracteriza por la instrumentación de una política monetaria orientada al logro de las metas de la inflación y por los esfuerzos realizados por el Gobierno Federal en materia de finanzas públicas sanas. Derivado de lo anterior las principales variables financieras del país han mostrado un comportamiento estable y la economía se acomodó de forma ordenada en la fase descendente del ciclo económico, sentando las condiciones para un crecimiento sostenido, una vez que la economía mundial se recupere del adverso panorama mostrado en 2009.

Con la finalidad de contar con un panorama de la evolución que han tenido las principales variables macroeconómicas en la última década, en el presente capítulo se efectúa el estudio de variables claves, expuesto en dos apartados. El primero de ellos abarca el periodo 2000-2008 y se subdivide a su vez en tres acápites destinados a la descripción del entorno externo e interno de la economía mexicana, al análisis de la política monetaria y a la exposición de la evolución del sector externo. En tanto que el segundo apartado se enfoca en el año 2009 y proporciona las perspectivas para 2010.

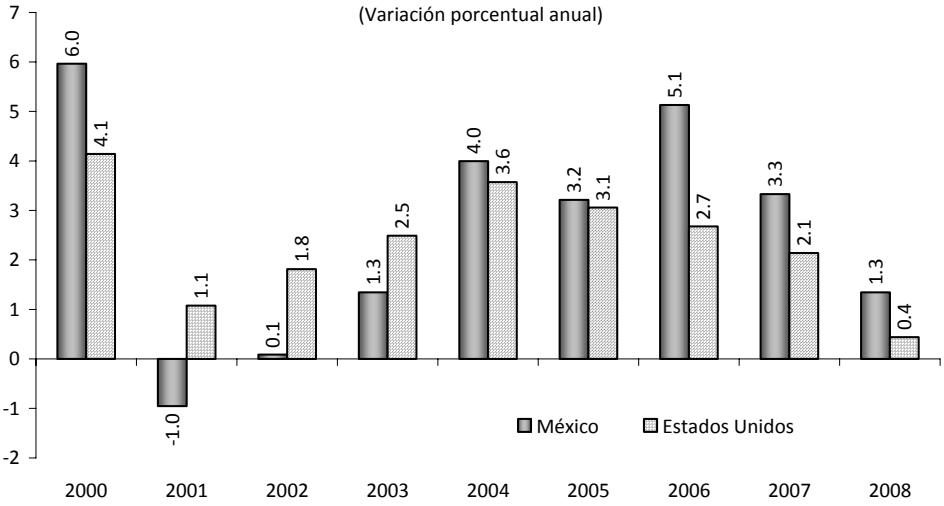
## 1.1.1 Antecedentes macroeconómicos 2000-2008

### 1.1.1.1 Entorno económico externo e interno 2000-2008

Entre 2000 y 2008, el crecimiento de la economía mexicana muestra cierta variabilidad y presenta un estrecho vinculo con la dinámica de la economía de Estados Unidos, con excepción del año 2001, cuando México decreció a una tasa anual de 1.0 por ciento y la economía de Estados Unidos aumentó 1.1 por ciento (véase Gráfica 1). Asimismo, resalta el hecho que desde 2004 el crecimiento económico de México ha sido mayor al de Estados Unidos.

En este periodo, la tasa de crecimiento promedio anual de la economía mexicana fue de 2.5 por ciento. Sin embargo, sobresale que entre 2000 y 2006 dicha tasa fue de 2.1 por ciento, mientras que entre 2006 y 2008 fue de 2.3 por ciento.

**Gráfica 1**
**Producto Interno Bruto, México y Estados Unidos, 2000-2008**
(Variación porcentual anual)




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y del Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce (http://www.bea.gov/national/index.htm#gdp).

Ahora bien, en términos generales, de 2000 a 2008 la economía mexicana enfrentó un contexto externo e interno variante lo que incidió directamente en su evolución.

En el año 2000, la economía mexicana tuvo un desempeño económico significativo, apoyado por un entorno externo favorable que se caracterizó, principalmente, por la fuerte expansión de la economía de Estados Unidos, por un aumento en el precio internacional del petróleo y por las mejores condiciones de acceso a los

mercados internacionales de capital. En ese año, el Producto Interno Bruto (PIB)[1] registró un incremento de 6.0 por ciento, lo que contribuyó a la creación de 716 mil 300 empleos formales[2] y a que la tasa de desocupación se ubicara en 2.6 por ciento. Así la economía mexicana llegó a su cresta en la fase ascendente del ciclo económico para continuar con un notorio descenso en 2001.

El marco económico favorable registrado en 2000, se modificó en 2001 por los efectos de la desaceleración económica mundial, particularmente la de Estados Unidos, la cual se vio exacerbada por los ataques terroristas del 11 de septiembre. Por lo tanto, en México disminuyeron los niveles de exportación, actividad económica y empleo, resultando en una caída del PIB de 1.0 por ciento. La tasa de expansión de la actividad económica se vio severamente afectada, en 2002 la tasa de variación anual del PIB fue de 0.1 por ciento y en 2003 de 1.3 por ciento, es en el tercer trimestre de este último año donde se ubica el valle del componente cíclico del producto, pasando a una etapa de recuperación en 2004, año en que el PIB reflejó un incremento de 4.0 por ciento en su comparación anual.

En 2005 y 2006 las tasas de expansión continuaron, incluso en 2006 se presentó un aumento real anual de 5.1 por ciento. A pesar que en 2007 la economía mundial continuó con un ritmo de crecimiento elevado, la actividad económica en Estados Unidos registró un menor dinamismo que en 2006. Bajo ese contexto externo, durante 2007, la actividad económica en México mostró un crecimiento de 3.3 por ciento, lo que equivale a una disminución de 1.8 puntos porcentuales respecto del registrado en año anterior. Para 2008, la volatilidad en los mercados financieros internacionales afectó significativamente el desempeño de la economía mundial (tanto de economías emergentes como avanzadas), no obstante que se implementaron medidas de estímulo monetario y fiscal en un elevado número de países. Particularmente, la economía de Estados Unidos entró en una fase recesiva en diciembre de 2007 y se fue agudizando a lo largo de 2008.

Bajo ese entorno internacional, la actividad económica nacional tuvo un crecimiento de 1.3 por ciento, cifra menor en 2.0 puntos porcentuales al observado en 2007. En particular, durante los primeros tres trimestres del año, la economía se desaceleró como respuesta al gradual deterioro de la demanda externa, lo cual incidió en los niveles de actividad de los sectores productores de bienes comerciables. No obstante, en el último trimestre del año, el choque de demanda externa se extendió al gasto privado interno, lo cual influyó en el dinamismo del PIB y en particular, condujo a que éste mostrara una tasa de variación negativa en el último trimestre. La evolución de la actividad económica implicó una reducción de los empleos formales y, por ende, un aumento de la tasa de desocupación.

[1] A precios de 2003.
[2] Asegurados en el IMSS, permanentes y eventuales urbanos promedio de 1999 a promedio de 2000.

En la historia reciente de México han estado presentes diversos episodios de recesión económica (véase Cuadro 1), en términos del Índice Coincidente del Sistema de Indicadores Compuestos elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) la recesión más larga inició en el mes de octubre de 2000 y finalizó en septiembre de 2003, lo que implicó un periodo de 35 meses continuos de desaceleración al que se enfrentó la economía mexicana.

**Cuadro 1**
**Ciclos Económicos en México: Recesiones**
(Índice Coincidente)

| Fechas de referencia | | |
|---|---|---|
| Inicio | Término | Duración (meses) |
| Feb-82 | Jun-83 | 16 |
| Sep-85 | Nov-86 | 14 |
| Oct-92 | Nov-93 | 13 |
| Nov-94 | Jul-95 | 8 |
| Oct-00 | Sep-03 | 35 |

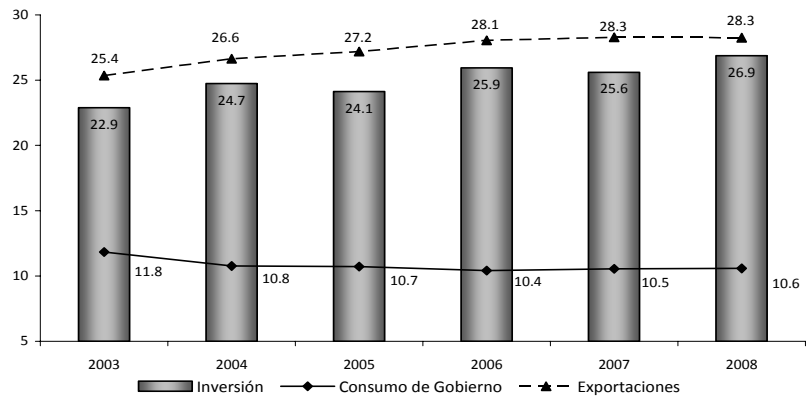
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos del Sistema de Indicadores Compuestos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Concibiendo al crecimiento económico como el incremento del potencial productivo de una economía, sus factores determinantes son, entre otros, el ahorro y la inversión. Durante el periodo que comprende de 2003 a 2008, la Formación Bruta de Capital Fijo mostró un incremento promedio de 7.3 por ciento. Al interior, la proveniente del sector gobierno aumentó 8.4 por ciento y la del sector privado 7.1 por ciento.

Es importante destacar que en 2003 la inversión representó el 22.9 por ciento del PIB, en tanto que en 2006 logró constituir el 25.9 por ciento y dos años después, en 2008 su tasa de participación fue de 26.9 por ciento (véase Gráfica 2).

Gráfica 2

**Consumo de Gobierno, Exportaciones e Inversión, 2003-2008**
(Porcentaje del PIB)

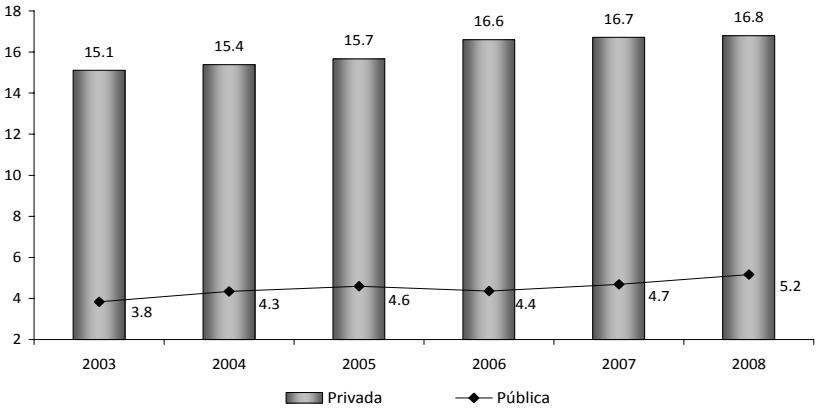



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos las Cuentas de Bienes y Servicios del Sistema de Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Al considerar la participación de la Formación Bruta de Capital Fijo por sector de origen: privada y pública, se tiene que mientras que la privada pasó de 15.1 por ciento del PIB en 2003 a 16.8 por ciento en 2008; la pública lo hizo de 3.8 a 5.2 por ciento, respectivamente, esto es, un aumento de 1.4 puntos porcentuales (véase Gráfica 3).

Gráfica 3

**Formación Bruta de Capital Fijo, Privada y Pública, 2003-2008**
(Porcentaje del PIB)




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos las Cuentas de Bienes y Servicios del Sistema de Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

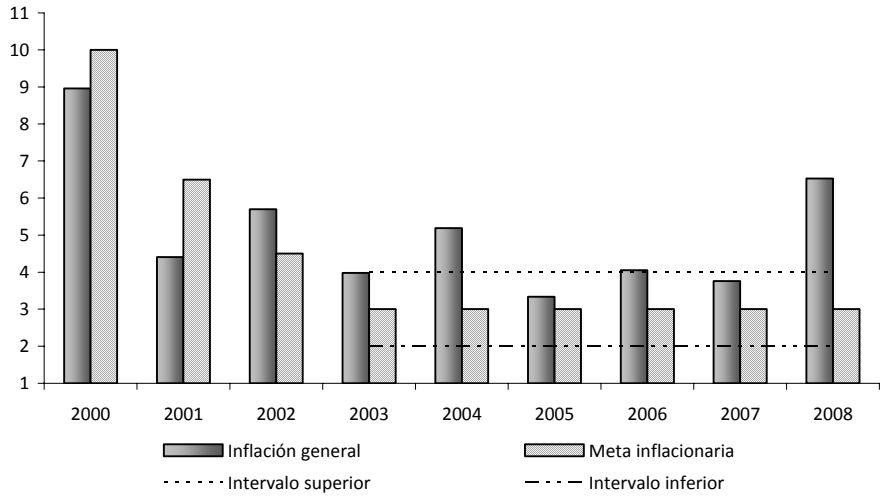
Antes de la exposición de la política monetaria y el sector externo, se precisa resaltar dos variables centrales en un espacio económico: los precios y el empleo.

En cuanto a los precios, se puede destacar que la inflación general en México ha mostrado una tendencia descendente y una mayor estabilidad en el periodo de análisis, como resultado de la aplicación de una política monetaria congruente con el mandato constitucional del Banco de México. Si bien la inflación general pasó de 9.0 por ciento en 2000 a 6.5 por ciento en 2008, a lo largo del periodo la tendencia de la inflación no estuvo exenta de presiones. Así, destaca el año 2002 donde fue de 5.7 por ciento y no se logró

la meta inflacionaria debido al incremento en el precio de los bienes y servicios administrados y concertados y de los precios de los productos agropecuarios. Para 2004, no se cumplió con la meta establecida debido al incremento observado en el precio internacional de los energéticos, los metales y otras materias primas ante la mayor demanda externa propiciada, principalmente, por China y por los diversos factores climáticos que incidieron en la oferta de varios productos agrícolas en México

En 2008, el incumplimiento del objetivo inflacionario obedeció al incremento en el precio internacional de las materias primas alimenticias, metálicas y energéticas durante la primera mitad de es año; lo que incidió en el incremento del costo de producción de prácticamente todos los sectores de la economía y en la política de precios de los bienes y servicios administrados del Gobierno Federal. Asimismo, también influyó la depreciación cambiaria observada hacia finales del año. Al cierre de 2008, la inflación general anual fue de 6.5 por ciento, mayor a la inflación de 3.8 por ciento observada en 2007 (véase Gráfica 4 y Cuadro 2).

**Gráfica 4**
**Inflación, observada y meta, 2000-2008**
(Porcentaje)




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con datos de varios Programas Monetarios del Banco de México.

**Cuadro 2**
**Inflación, meta y observada, 2000-2008**
(Variación porcentual anual)

| Periodo | Meta | | Observada |
|---|---|---|---|
| 2000 | no exceda del | 10.0 | 9.0 |
| 2001 | no exceda del | 6.5 | 4.4 |
| 2002 | menor que | 4.5 | 5.7 |
| 2003 | alcanzar a partir de diciembre | 3.0 (+/- 1.0%) | 4.0 |
| 2004 | a lo largo del año | 3.0 (+/- 1.0%) | 5.2 |
| 2005 | a lo largo del año | 3.0 (+/- 1.0%) | 3.3 |
| 2006 | a lo largo del año | 3.0 (+/- 1.0%) | 4.1 |
| 2007 | a lo largo del año | 3.0 (+/- 1.0%) | 3.8 |
| 2008 | a lo largo del año | 3.0 (+/- 1.0%) | 6.5 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con datos de varios Programas Monetarios del Banco de México.

La evolución de la economía mexicana no ha sido suficiente para evitar el deterioro en el mercado laboral, como se aprecia en el siguiente cuadro, la tasa de desocupación ha mostrado una tendencia ascendente al pasar de 2.6 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA) en 2000 a 3.5 por ciento de la PEA en 2008; cabe señalar que en 2004 esta tasa alcanzó su mayor nivel observado en el periodo a pesar de que la economía mexicana tuvo un crecimiento económico de 4.0 por ciento.

Esta situación se ha reflejado en un aumento de la PEA en las actividades informales, la tasa de ocupación en el sector informal pasó de 26.9 por ciento en 2000 a 27.5 por ciento en 2008 (poco más de 12 millones de personas); aunque esta tasa alcanzó un nivel de 28.9 por ciento en 2003 cuando la economía nacional creció 1.3 por ciento, después de que en 2002 había tenido un incremento marginal (0.1 por ciento) y de que en 2001 había caído (1.0 por ciento).

La estructura de la PEA ha cambiado ligeramente; en 2000, 71.2 por ciento de la PEA se ubicaba en el sector formal, 26.3 por ciento en el informal y 2.6 por ciento estaba desocupada; para 2008 el 70.0 por ciento se ubicó en el sector formal, 26.5 por ciento en el informal y 3.5 por ciento se encontraba desocupada.

**Cuadro 3**

**Indicadores del Mercado Laboral, 2000-2008**

| Periodo[1] | Población Económicamente Activa (PEA) (Miles de personas) | | | | | Tasa de desocupación[2] | Tasa de ocupación en el sector informal[3] |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Ocupada | | | Desocupada | | |
| | | Total | Sector formal | Sector informal | | (% de la PEA) | (% de la Población ocupada) |
| | ( A ) | ( B ) | ( C ) | ( D ) | ( E ) | ( F = E / A ) | ( G = D / B ) |
| 2000 | 39,043.4 | 38,044.5 | 27,793.3 | 10,251.2 | 998.9 | 2.6 | 26.9 |
| 2001 | 39,061.9 | 38,065.8 | 27,638.5 | 10,427.3 | 996.1 | 2.6 | 27.4 |
| 2002 | 40,085.2 | 38,939.7 | 27,958.5 | 10,981.2 | 1,145.6 | 2.9 | 28.2 |
| 2003 | 40,417.2 | 39,221.5 | 27,879.1 | 11,342.4 | 1,195.6 | 3.0 | 28.9 |
| 2004 | 42,100.8 | 40,561.0 | 28,897.7 | 11,663.3 | 1,539.8 | 3.7 | 28.8 |
| 2005 | 42,274.3 | 40,791.8 | 29,326.4 | 11,465.5 | 1,482.5 | 3.5 | 28.1 |
| 2006 | 43,575.5 | 42,197.8 | 30,712.0 | 11,485.8 | 1,377.7 | 3.2 | 27.2 |
| 2007 | 44,411.9 | 42,906.7 | 31,265.0 | 11,641.6 | 1,505.2 | 3.4 | 27.1 |
| 2008 | 45,460.0 | 43,866.7 | 31,804.2 | 12,062.5 | 1,593.3 | 3.5 | 27.5 |

1/ Las cifras corresponden al segundo trimestre de cada año.

2/ Porcentaje de la población económicamente activa (PEA) que se encuentra sin trabajar, pero que está buscando trabajo (ver población desocupada).

3/ Porcentaje de la población ocupada, que trabaja para una unidad económica que opera a partir de los recursos del hogar, pero sin constituirse como empresa, de modo que la actividad no tiene una situación identificable e independiente de ese hogar. La manera operativa de establecer esto, es que la actividad no lleva una contabilidad bajo las convenciones que permiten que sea auditada.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Trimestral, Indicadores Estratégicos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

En cuanto a la estructura porcentual de los trabajadores asegurados en el IMSS clasificados en permanentes y eventuales urbanos, en 2000 había 12 millones 360 mil 937 personas, de las cuales el 89.9 por ciento era permanente y el 10.1 por ciento eventual; para 2008 se tenían asegurados 14 millones 326 mil 72 trabajadores, de los cuales el 89.0 por ciento eran permanentes y 11.0 por ciento eventuales. Esto ha implicado un cambio en la estructura de asegurados donde cada vez va ganando terreno la ocupación eventual que la permanente (véase Cuadro 4).

**Cuadro 4**

**Trabajadores Asegurados[1] en el IMSS[2], 2000-2008**

(Miles de personas, promedio del periodo)

| Periodo | Total | Permanentes | Eventuales urbano |
|---|---|---|---|
| 2000 | 12,360.9 | 11,114.7 | 1,246.2 |
| 2001 | 12,380.9 | 11,223.6 | 1,157.3 |
| 2002 | 12,278.8 | 11,126.7 | 1,152.1 |
| 2003 | 12,271.8 | 11,101.6 | 1,170.3 |
| 2004 | 12,505.8 | 11,277.8 | 1,228.0 |
| 2005 | 12,892.6 | 11,590.5 | 1,302.1 |
| 2006 | 13,485.5 | 12,037.4 | 1,448.1 |
| 2007 | 14,046.5 | 12,510.5 | 1,535.9 |
| 2008 | 14,326.1 | 12,750.2 | 1,575.8 |

1/ La información incluye a los trabajadores asegurados permanentes más los eventuales urbanos. Excluye los grupos de seguro facultativo, estudiantes y continuación voluntaria.

2/ El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), ha modificado su metodología para registrar el número de Trabajadores Asegurados en ese Instituto. Las cifras incorporadas en este cuadro reflejan la modificación desde diciembre de 2003 a la fecha. Los datos anteriores están actualmente en revisión por parte del propio IMSS, y estarán disponibles en cuanto dicha Institución los libere.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de las Estadísticas del Sector de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

A fin de resumir la evolución que experimentó el PIB, la tasa de desempleo y la inflación en el periodo de análisis, a continuación se presentan tres cuadros descriptivos en los que también se puede apreciar el desempeño que tuvieron dichas variables en otras economías seleccionadas.

**Cuadro 5**

**Producto Interno Bruto, países seleccionados[1/], 2000-2008**

(Variación porcentual real anual)

| País | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Mundo** | **4.8** | **2.3** | **2.9** | **3.6** | **4.9** | **4.5** | **5.1** | **5.2** | **3.0** |
| Alemania | 3.2 | 1.2 | 0.0 | -0.2 | 1.2 | 0.7 | 3.2 | 2.5 | 1.2 |
| Brasil | 4.3 | 1.3 | 2.7 | 1.1 | 5.7 | 3.2 | 4.0 | 5.7 | 5.1 |
| Canadá | 5.2 | 1.8 | 2.9 | 1.9 | 3.1 | 3.0 | 2.9 | 2.5 | 0.4 |
| Chile | 4.5 | 3.5 | 2.2 | 4.0 | 6.0 | 5.6 | 4.6 | 4.7 | 3.2 |
| China | 8.4 | 8.3 | 9.1 | 10.0 | 10.1 | 10.4 | 11.6 | 13.0 | 9.6* |
| Corea | 8.5 | 4.0 | 7.2 | 2.8 | 4.6 | 4.0 | 5.2 | 5.1 | 2.2 |
| España | 5.1 | 3.6 | 2.7 | 3.1 | 3.3 | 3.6 | 4.0 | 3.6 | 0.9 |
| Estados Unidos | 4.1 | 1.1 | 1.8 | 2.5 | 3.6 | 3.1 | 2.7 | 2.1 | 0.4 |
| Francia | 4.1 | 1.8 | 1.1 | 1.1 | 2.3 | 1.9 | 2.4 | 2.3 | 0.3 |
| India | 5.7 | 3.9 | 4.6 | 6.9 | 7.9 | 9.2 | 9.8 | 9.4 | 7.3 |
| Italia | 3.7 | 1.8 | 0.5 | 0.0 | 1.5 | 0.7 | 2.0 | 1.6 | -1.0 |
| Japón | 2.9 | 0.2 | 0.3 | 1.4 | 2.7 | 1.9 | 2.0 | 2.3 | -1.2* |
| Mexico[2/] | 6.0 | -1.0 | 0.1 | 1.3 | 4.0 | 3.2 | 5.1 | 3.3 | 1.3 |
| Reino Unido | 3.9 | 2.5 | 2.1 | 2.8 | 3.0 | 2.2 | 2.9 | 2.6 | 0.5* |
| Suecia | 4.4 | 1.1 | 2.4 | 1.9 | 4.1 | 3.3 | 4.2 | 2.6 | -0.2 |
| Venezuela | 3.7 | 3.4 | -8.9 | -7.8 | 18.3 | 10.3 | 10.3 | 8.4 | 4.8 |

1/ Del Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook, Sustaining the Recovery, October 2009. http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/pdf/text.pdf (05/10/2009).

2/ Del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

*/ Actualizaciones del Fondo Monetario Internacional, Una recuperación impulsada por medidas de política y a distintos ritmos, Perspectivas de la economía mundial al día, Actualización de proyecciones centrales, Washington, DC 20431, EE.UU. 26 de enero de 2010 Disponible en Internet: http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2010/update/01/pdf/0110s.pdf [Consultado: 26 de enero de 2010].

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y del Fondo Monetario Internacional.

**Cuadro 6**

**Tasa de desempleo[1/], países seleccionados, 2000-2008**

(Porcentaje)

| País | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Alemania | 7.5 | 7.6 | 8.4 | 9.3 | 9.8 | 10.6 | 9.8 | 8.4 | 7.4 |
| Canadá | 6.8 | 7.2 | 7.6 | 7.6 | 7.2 | 6.8 | 6.3 | 6.0 | 6.2 |
| Corea | 4.4 | 4.0 | 3.3 | 3.6 | 3.7 | 3.7 | 3.5 | 3.3 | 3.2 |
| España | 13.9 | 10.6 | 11.5 | 11.5 | 11.0 | 9.2 | 8.5 | 8.3 | 11.3 |
| Estados Unidos | 4.0 | 4.7 | 5.8 | 6.0 | 5.5 | 5.1 | 4.6 | 4.6 | 5.8 |
| Francia | 9.1 | 8.4 | 8.9 | 9.0 | 9.3 | 9.3 | 9.3 | 8.3 | 7.9 |
| Italia | 10.1 | 9.1 | 8.7 | 8.5 | 8.0 | 7.7 | 6.8 | 6.1 | 6.8 |
| Japón | 4.7 | 5.0 | 5.4 | 5.3 | 4.7 | 4.4 | 4.1 | 3.8 | 4.0 |
| **Mexico[2/]** | **2.6** | **2.6** | **2.9** | **3.0** | **3.7** | **3.5** | **3.2** | **3.4** | **3.5** |
| Reino Unido | 5.5 | 5.1 | 5.2 | 5.0 | 4.8 | 4.8 | 5.4 | 5.4 | 5.5 |
| Suecia | 5.6 | 4.9 | 4.9 | 5.6 | 6.3 | 7.6 | 7.0 | 6.1 | 6.2 |

1/ Tasa de desempleo como porcentaje de la fuerza de trabajo del Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook, Sustaining the Recovery, October 2009. http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/pdf/text.pdf (05/10/2009).

2/ Tasa de desocupación como porcentaje de la Población Económicamente Activa, corresponden al segundo trimestre de cada año de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Trimestral, Indicadores Estratégicos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y del Fondo Monetario Internacional.

**Cuadro 7**

**Inflación[1/], países seleccionados, 2000-2008**

(Variación porcentual anual)

| País | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Alemania | 2.2 | 1.4 | 1.2 | 1.0 | 2.3 | 2.1 | 1.4 | 3.1 | 1.1 |
| Brasil | 6.0 | 7.7 | 12.5 | 9.3 | 7.6 | 5.7 | 3.1 | 4.5 | 5.9 |
| Canadá | 3.1 | 1.1 | 3.8 | 1.7 | 2.3 | 2.3 | 1.4 | 2.5 | 1.9 |
| Chile | 4.6 | 2.7 | 2.9 | 1.1 | 2.4 | 3.7 | 2.6 | 7.8 | 7.6 |
| China | 0.9 | -0.1 | -0.6 | 2.7 | 3.2 | 1.4 | 2.0 | 6.6 | 2.8 |
| Corea | 2.8 | 3.2 | 3.7 | 3.4 | 3.0 | 2.6 | 2.1 | 3.6 | 4.1 |
| España | 4.0 | 2.5 | 4.0 | 2.7 | 3.3 | 3.7 | 2.7 | 4.3 | 1.5 |
| Estados Unidos | 3.4 | 1.6 | 2.6 | 1.9 | 3.2 | 3.7 | 2.2 | 4.1 | 0.7 |
| Francia | 1.8 | 1.8 | 1.9 | 2.2 | 2.3 | 1.9 | 1.9 | 1.6 | 3.2 |
| India | 3.2 | 5.2 | 4.0 | 2.9 | 4.6 | 5.3 | 6.7 | 5.5 | 9.7 |
| Italia | 2.7 | 2.2 | 2.9 | 2.5 | 2.4 | 2.1 | 2.1 | 2.8 | 2.4 |
| Japón | -0.5 | -1.2 | -0.3 | -0.4 | 0.2 | -0.4 | 0.3 | 0.7 | 0.4 |
| **Mexico[2/]** | **9.0** | **4.4** | **5.7** | **4.0** | **5.2** | **3.3** | **4.1** | **3.8** | **6.5** |
| Reino Unido | 0.9 | 1.1 | 1.5 | 1.4 | 1.4 | 2.1 | 2.8 | 2.0 | 3.9 |
| Suecia | 1.3 | 3.1 | 1.6 | 1.8 | 0.9 | 1.3 | 1.4 | 2.5 | 2.1 |
| Venezuela | 13.4 | 12.3 | 31.2 | 27.1 | 19.2 | 14.4 | 17.0 | 22.5 | 30.9 |

1/ Del Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook, Sustaining the Recovery, October 2009. http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/pdf/text.pdf (05/10/2009).

2/ Del Banco de México.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos del Banco de México y del Fondo Monetario Internacional.

### 1.1.2. Desempeño de la política monetaria y cambiaria 2000-2008

El Banco de México (Banxico), como autoridad monetaria, tiene la facultad de inducir el comportamiento de la tasa de interés y el tipo de cambio, de acuerdo con los objetivos de la política monetaria que se establezcan y bajo el precepto de que una de las principales funciones de la banca central es la de salvaguardar el valor de la moneda y mantener liquidez en el mercado.

Una transformación importante en la historia reciente del Banco de México se dio en 1993 cuando mediante reforma constitucional se le concedió autonomía. La autonomía de Banxico descansa en tres fundamentos de independencia: i) en la determinación del volumen del crédito primario que puede otorgar, ii) la que se le confiere a las personas que integran su Junta de Gobierno, iii) la administrativa.

Posteriormente, derivado de la crisis de 1994–1995, Banxico implementó medidas trascendentales respecto de la política monetaria que implementaría y del tipo de intervención que llevaría a cabo en el mercado cambiario.

La política monetaria que se instrumentó, inicialmente, adoptó como guía de política un límite al crecimiento del crédito interno neto, además de establecer el régimen denominado “encaje promedio cero” e implementar la utilización del objetivo de saldos acumulados en las cuentas corrientes que mantienen los bancos en ese instituto central como instrumento de política monetaria.

Posteriormente, en el 2001, Banxico adoptó como guía de política monetaria, un esquema de objetivos de inflación, manteniendo la utilización del objetivo operacional de saldos acumulados en las cuentas corrientes que mantienen los bancos en ese instituto central como instrumento de política monetaria, sin embargo, el 10 de abril de 2003 fue sustituido por un objetivo de saldos diarios.

Finalmente, el 21 de enero de 2008, modificó su instrumento de política monetaria adoptando como objetivo operacional a la tasa de interés interbancaria a un día ("tasa de fondeo bancario"), vigente a la fecha.

Cabe señalar que en 1995, ante la devaluación del peso respecto al dólar y la fuerte disminución de las reservas internacionales, se decidió establecer el régimen de libre flotación del peso, bajo el cual su valor nominal se fija mediante las fuerzas del mercado, lo cual permite que el tipo de cambio se ajuste rápidamente ante perturbaciones internas y/o externas.

Bajo el régimen de tipo de cambio flexible la política de acumulación de reservas internacionales ha estado determinada por la relación institucional con las entidades del sector público (por ejemplo, el gobierno federal es un demandante neto de divisas por el servicio de la deuda externa y PEMEX es un oferente neto de divisas por su balanza comercial y endeudamiento neto) y la política de intervención en el mercado Banxico ( 2009d).

En 1995 Banxico estableció, mediante disposición de la Comisión de Cambios, un mecanismo de acumulación de reservas, a través de la *venta de opciones,* el cual luego de haber logrado su objetivo fue suspendido adoptándose entonces un mecanismo que desacelerara dicha acumulación.

A partir de 2003, las intervenciones se realizaron de manera discrecional dependiendo de las necesidades, principalmente, de reservas internacionales. En marzo de ese año, se instrumentó un mecanismo cuyo objetivo fue reducir el ritmo de acumulación de reservas internacionales por parte de Banxico, mismo que quedó suspendido en julio de 2008.

Sin embargo, las intervenciones en el mercado cambiario se reiniciaron a raíz de la crisis financiera internacional, en el último trimestre de 2008, mediante el mecanismo de subasta de dólares para solventar problemas de liquidez que se habían originado en el mercado de derivados.

A continuación se describen brevemente las diferentes disposiciones que en materia de política monetaria se llevaron a cabo de 2000 a 2008 y las intervenciones por parte de Banxico en el mercado cambiario en igual periodo.

**Política monetaria del Banco de México 2000-2008**

Para lograr su objetivo, que es la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, Banxico interviene en la economía a través de la política monetaria. Las acciones de política que implementa un banco central afectan a la inflación, el proceso a través del cual actúan se denomina mecanismo de transmisión de la política monetaria.

En el caso particular de México, la política monetaria implementada por Banxico ha experimentado diversas modificaciones a lo largo del tiempo. A fin de tener presente el contexto bajo el cual la economía mexicana inicia el año 2000, es importante destacar que en 1995 con la adopción del régimen cambiario de libre flotación la política monetaria se convirtió en el ancla nominal de la economía; en consecuencia, en ese año Banxico determinó adoptar como guía de la política monetaria un límite al crecimiento del crédito interno neto de ese instituto central, el cual se derivó de la estimación del crecimiento de la demanda de base monetaria y del supuesto de una nula acumulación de reservas internacionales Banxico (2001b).

Adicionalmente, con el fin de contar con un esquema operativo en el cual, tanto el tipo de cambio como las tasas de interés fuesen determinadas libremente por el mercado, Banxico estableció el régimen denominado “encaje promedio cero” e implementó la utilización del objetivo de saldos acumulados en las cuentas corrientes que mantienen los bancos en ese instituto central como instrumento de política monetaria.

Bajo ese régimen Banxico estableció un periodo de medición de 28 días, al final del cual sumaba para cada banco los saldos positivos diarios mantenidos en su cuenta corriente y le restaba el total de los sobregiros incurridos. [3] Si el resultado arrojaba un sobregiro neto para un banco, el Banco Central le cobra sobre dicho monto una tasa de interés penal (inicialmente fue dos veces la tasa de Cetes a 28 días y posteriormente se sustituyó por dos veces la tasa de interés de fondeo interbancario a un día). Si el resultado arrojaba un saldo positivo acumulado en el periodo de medición, el banco correspondiente incurría en un costo de oportunidad por haber mantenido recursos ociosos en el Instituto Central, pues no existía remuneración

[3] Banxico permitía a las instituciones de crédito que al cierre de las operaciones del día registraran saldos negativos, aunque bajo ciertos límites, siempre y cuando al término de un periodo de 28 días, dichos sobregiros se compensaran con depósitos equivalentes Banxico, (1997).

sobre dichos saldos. Es por ello que a las instituciones de crédito les convenía mantener un saldo acumulado igual a cero en sus cuentas corrientes.

Banxico, con el objeto de enviar señales sobre sus intenciones de política monetaria, anunciaba diariamente el nivel al que pretendía llevar el "saldo acumulado de saldos diarios totales" de las cuentas corrientes al término del periodo de medición. Una política monetaria neutral, implicaba que Banxico no induciría a un sobregiro o a la acumulación de saldos positivos en las cuentas corrientes de los bancos al finalizar el periodo de cómputo y, por lo tanto, la totalidad de la demanda de billetes sería satisfecha a tasas de interés de mercado. Ante una política monetaria restrictiva (laxa), Banxico se planteaba un objetivo de saldos acumulados negativo (positivo), o sea un "corto" ("largo"), por tanto, no proporcionaba a la banca todos los recursos demandados a tasas de interés de mercado.

El "corto" obligaba a una o varias instituciones de crédito a obtener parte de los recursos requeridos a través del sobregiro en sus cuentas corrientes. Esto último, inducía a una elevación de las tasas de interés, ya que las instituciones trataban de evitar pagar la elevada tasa que se cobraba por los sobregiros en el saldo acumulado al finalizar el periodo de cómputo, a través de operaciones en el mercado de dinero Castellanos (2000).

En 2001, Banxico adoptó como guía de política monetaria, un esquema de objetivos de inflación,[4] manteniendo la utilización del objetivo de saldos acumulados en las cuentas corrientes que mantienen los bancos en ese Instituto Central como instrumento de política monetaria.[5] Sin embargo, el 21 de enero de 2008, Banxico modificó su instrumento de política monetaria adoptando como objetivo operacional a la tasa de interés interbancaria a un día ("tasa de fondeo bancario").

Bajo este objetivo operacional de tasas de interés, vigente a la fecha, las operaciones de mercado abierto tienen como finalidad llevar a cero el saldo agregado de las cuentas corrientes de los bancos al final del día, [6] para lo cual Banxico continúa inyectando o retirando toda la liquidez faltante o sobrante del sistema a través de estas operaciones.

---

[4] "*Como parte de la evolución del esquema de objetivos de inflación, durante 2002 la Junta de Gobierno tomó cuatro decisiones importantes en este ámbito: i) el objetivo de inflación de largo plazo se fijó en términos del INPC; ii) la meta a partir de 2003 será de 3 por ciento; iii) se estableció un intervalo de variabilidad de más/menos un punto porcentual alrededor de ese nivel; y iv) las decisiones de política monetaria se anunciarán en fechas predeterminas y vendrán acompañadas de boletines de prensa en los que se expliquen, en su caso, las razones de la modificación del instrumento*" Banxico (2003d:50).

[5] El 10 de abril de 2003, el objetivo de saldos acumulados en las cuentas corrientes que Banxico lleva a la banca se sustituyó por uno de saldos diarios. Con esta medida la postura de la política monetaria compatible con un nivel determinado del "corto" permaneció inalterada, por lo que no se modificó la liquidez del sistema Banxico (2003a).

[6] Las tasas a las que se remuneran excedentes en las cuentas corrientes o se cobran los sobregiros continúan siendo de cero y de dos veces la tasa de fondeo bancario a plazo de un día, respectivamente Banxico (2007).

Bajo la libre determinación tanto del tipo de cambio como de las tasas de interés, Banxico garantiza que no generará ni excesos ni faltantes de oferta de base monetaria, para ello ajusta diariamente la oferta de dinero primario de forma tal que esta corresponda con su demanda. Esto es, Banxico interviene en el mercado de dinero mediante subastas, ofreciendo créditos o depósitos, o a través de la compraventa de valores.

En consecuencia, con el propósito de que la intervención de Banxico en el mercado de dinero garantice la consecución de su objetivo operacional, debe de llevar un adecuado manejo de la liquidez a través de la determinación del monto de su crédito interno neto.

Dados los elementos previos, a fin de tener una visión de la evolución que guardó la tasa de interés en el periodo de estudio es pertinente hacer las siguientes precisiones:

En el año 2000 la tasa de interés promedio de los Cetes a 28 días fue de 15.24 por ciento, lo que implicó una disminución de 6.17 puntos porcentuales respecto de la tasa promedio en 1999 ante una ampliación de la base monetaria y una disminución de la inflación general. En 2001 y 2002, la tasa de interés continuó disminuyendo y promedió en esos años 11.31 por ciento y 7.09 por ciento, respectivamente, ante el menor crecimiento de la base monetaria y las menores presiones inflacionarias.

Más tarde, en 2004, el promedio de la tasa de interés de los Cetes a 28 días aumentó, ubicándose en 6.82 por ciento (en tanto que en 2003 había promediado 6.23 por ciento) influida por el repunte de las tasas internacionales y la mayor restricción monetaria aplicada por Banxico. La tendencia alcista de la tasa interés continuó en el 2005, cerrando en 9.20 por ciento ante el incremento de las tasas de interés internacionales y la restricción de la política monetaria del Banco de México. Sin embargo, en los años 2006 y 2007 aún cuando se observó un incremento en las tasas de interés internacionales, la tasa de interés de los Cetes a 28 días promedió en cada uno de esos años 7.19 por ciento, apoyada por orientación de la política monetaria de Banxico.

Finalmente, en 2008, la tasa de interés promedió 7.68 por ciento, mayor en 0.49 puntos porcentuales al promedio observado en el año previo, en línea con la mayor restricción de la política monetaria de Banxico ante el repunte inflacionario y pese a la disminución de las tasas de interés internacionales.

**Disposiciones del Banco de México en materia cambiaria 2000-2008**

En materia cambiaria Banxico se rige por las directrices que determine la Comisión de Cambios, según se establece en el Artículo 21 de la Ley de Banco de México. Cabe indicar que luego de la crisis de 1994-1995, bajo el régimen de flotación cambiaria, han coexistido cuatro etapas en la política de acumulación de reserva internacional neta Banxico (2009d) durante las cuales Banxico ha desplegado una serie de medidas cambiarias.

En la primera etapa denominada de acumulación, presente de 1996 a 2001, se acumulaban reservas comprando dólares a través de opciones (puts) y, por simetría, se vendían a través de subastas, el mecanismo que se implementó consistió en lo siguiente:

- El Banco de México subastaba el último día hábil de cada mes entre las instituciones de crédito contratos a través de los cuales, mediante el pago de una prima en pesos, podrían adquirir el derecho de vender una cantidad predeterminada de dólares contra pesos al instituto central.
- Los tenedores de los derechos podían vender dólares al Banco de México al tipo de cambio interbancario de referencia determinado el día hábil inmediato anterior, cuando dicho tipo de cambio no fuera mayor a su promedio de los 20 días hábiles inmediatos anteriores al día del ejercicio de los derechos respectivos.
- Las compras de divisas producto del esquema de opciones fueron esterilizadas en su totalidad. [7]

La subasta de opciones de venta de dólares estuvo vigente hasta junio de 2001 y cumplió con el objetivo para el que fue creado: permitir la acumulación de reservas sin crear distorsiones en el mercado cambiario.

Aunado a la subasta de opciones, el 8 de junio de 2000, Banxico realizó una venta contingente de dólares ofreciendo en subasta hasta 200 millones de dólares siempre y cuando se presentaran posturas superiores en al menos 2.0 por ciento al tipo de cambio FIX registrado el día hábil inmediato anterior Banxico (2001b). Sin embargo, en julio de 2001, luego de la suspensión de la subasta de opciones, también se suspendió el esquema de ventas contingentes de dólares.

[7] La esterilización se refiere a la emisión de deuda para evitar presiones inflacionarias por la entrada de divisas, disminuyendo con ello el incremento de la base monetaria.

En esta etapa, particularmente para los años 2000 y 2001, el tipo de cambio spot cerró en 9.65 pesos por dólar en el primer año, lo que implicó una depreciación de 1.6 por ciento con respecto al cierre de 1999. Para 2001 el tipo de cambio spot se apreció en 5.1 por ciento al cerrar el año en 9.16 pesos por dólar.

La segunda etapa, calificada como "neutral", estuvo vigente del 2001 a febrero de 2003, Banxico no intervino alterando el ritmo de acumulación de reservas internacionales. Así aunque a lo largo del 2002, el tipo de cambio spot sufrió eventos especulativos, si bien de corta duración, cerró el año en 10.40 pesos por dólar, esto es una depreciación anual de 13.5 por ciento.

La tercera etapa, caracterizada por un menor ritmo de acumulación de reservas internacionales, inició en marzo de 2003 y concluyó en 2008. En ésta disminuyó el ritmo de acumulación de reservas, debido al nivel alcanzado y el incremento en el costo de su administración. El mecanismo utilizado consistió en una subasta diaria de una cantidad fija de dólares, calculada en función de la acumulación neta de reservas de los trimestres previos, una vez considerada las ventas realizadas a través de ese esquema Banxico (2003, b y c). El monto acumulado de ventas ascendió a 23 mil millones de dólares.

Particularmente, en 2003 el tipo de cambio spot cerró en 11.23 pesos por dólar, es decir, una depreciación de 8.1 por ciento, debido en gran medida a la volatilidad observada en los mercados a lo largo del año ante la incertidumbre geopolítica internacional.

En 2004, el tipo de cambio cerró en 11.15 pesos por dólar, esto es, una apreciación de 0.7 por ciento con relación al cierre de 2003. En este año, además de la política implementada por Banxico, el rumbo del tipo de cambio se afectó por los siguientes factores: el dinamismo de las remesas familiares, la inversión extranjera directa, las exportaciones de hidrocarburos y el aumento de las tasas interés internas.

Un año después, el tipo de cambio spot del peso frente al dólar continuó apreciándose al cerrar 2005 en 10.63 pesos por dólar. Sin embargo, en 2006 el mercado cambiario registró algunos periodos de volatilidad vinculados, en cierta medida, con la coyuntura interna lo que implicó que el tipo de cambió spot del peso frente al dólar registrara una depreciación de 1.7 por ciento al cerrar el año en 10.81pesos por dólar.

En 2007, la cotización del peso frente al dólar cerró el año en 10.92 pesos por dólar con una depreciación de 1.0 por ciento, a pesar de que el Banco de México mantuvo vigente el mecanismo para reducir el ritmo de acumulación de reserva internacional debido a algunos periodos de volatilidad en el mercado financiero

internacional que se explicaron por la incertidumbre respecto del grado de profundidad de la crisis del mercado de hipotecas de alto riesgo en Estados Unidos.

La cuarta etapa, de volatilidad global, que inició en el tercer trimestre de 2008, se acentuaron los efectos de la crisis financiera, por lo que el 9 de octubre de 2008 se reactivó el mecanismo de subastas para proveer de la liquidez necesaria para atender la demanda de divisas.

En consecuencia, en 2008 el tipo de cambio observó una alta volatilidad a causa de la crisis financiera internacional y de la demanda de dólares por parte de algunas empresas para hacer frente a sus posiciones en instrumentos derivados; cerró el año en 13.82 pesos por dólar, lo que implicó una depreciación de 26.5 por ciento con respecto al cierre de 2007.

Finalmente, es importante destacar que las intervenciones de Banxico en materia cambiaria, vía afectación del monto de reserva internacional neta, son de relevancia toda vez que éstas pueden incidir en el tipo de cambio y éste, a su vez, afectar a la inflación; dado que, en caso de una depreciación induce el incremento de las exportaciones, pero aumenta el precio de los insumos y de los bienes de capital importados. Además, debido a su papel estratégico en la determinación de la tasa de interés, podría impactar el costo de financiamiento interno, así como el nivel de competencia internacional por los flujos de capital.

### 1.1.3. Evolución del sector externo 2000-2008[8]

En la actualidad México cuenta con gran apertura comercial que se ve reflejada, entre otras cosas, en los tratados y acuerdos que ha suscrito con 49 países del mundo, particularmente con Estados Unidos y Canadá, con quienes pactó el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, se tiene que las exportaciones mensuales promedio dirigidas a ese país constituyeron el 85.2 por ciento del total de mercancías exportadas por México en el periodo 2000-2008, en tanto que las importaciones promedio que tuvieron su origen en Estados Unidos integraron el 56.7 por ciento del total.

Asimismo, la economía mexicana en el periodo 2000-2008 atrajo el 29.5 por ciento de la IED que se dirigió a América Latina, sólo detrás de Brasil que captó en ese periodo 23 mil 738.6 mdd, esto es el 31.5 por ciento de los capitales que se dirigieron a la región.[9]

[8] Esta sección se desarrolla con base en los Informes Anuales del Banco de México del 2000 al 2008.
[9] Con base en datos estadísticos en línea de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Bajo este escenario, a continuación se realiza una exposición de los principales movimientos registrados en las cuentas externas de la economía mexicana en el periodo 2000-2008 (véase Cuadro 8); puesto que el sector externo es pieza clave en el desempeño económico de México, resulta necesario un diagnóstico de los principales acontecimientos en las cuentas externas en dicho periodo.

El año 2000, se caracterizó por un notable crecimiento de las exportaciones, 21.8 por ciento respecto del año previo, particularmente, las exportaciones petroleras crecieron 61.8 por ciento, motivadas por los elevados precios del crudo en el mercado internacional durante la mayor parte del año (véase Cuadro 9). Asimismo, las importaciones registraron un crecimiento anual de 22.9 por ciento, reflejo de la fortaleza de la actividad económica, la demanda interna y la exportación manufacturera que incorpora insumos importados.

No obstante el crecimiento de las exportaciones, se dio una ampliación significativa del déficit comercial, el cual pasó de 5 mil 613.0 millones de dólares (mdd) en 1999 a 8 mil 337.1 mdd en 2000. La cuenta corriente se financió con un superávit de la cuenta de capital, integrado a su vez en casi tres cuartas partes por el flujo de Inversión Extranjera Directa (IED).

Para el año 2001, el déficit de la cuenta corriente disminuyó, pero el sector externo de la economía mexicana se vio afectado por la desaceleración de la economía mundial, en particular de la de los Estados Unidos, y la disminución del precio internacional del precio del petróleo.

En ese año, ingresaron al país recursos por 8 mil 895.3 mdd, bajo el concepto de remesas familiares que los residentes en el exterior de origen mexicano enviaron a sus familiares en México, lo que representó un incremento de 35.3 por ciento respecto del monto de recursos captados de remesas en el 2000. La cuenta de capital en el 2001 registró el superávit más elevado de los últimos ocho años, favorecido por el monto sin precedente de IED, que ascendió a 33 mil 336.6 mdd.

Así, dado el déficit de la cuenta corriente, el superávit de la cuenta de capital y el flujo positivo en el renglón de errores y omisiones, se generó una acumulación de reservas internacionales netas por parte de Banxico por 7 mil 325.0 mdd.

En el 2002, a pesar de la recuperación del precio internacional del petróleo, persistió debilidad de la demanda externa, en particular la proveniente de Estados Unidos, lo cual contribuyó al déficit en la cuenta

corriente aún cuando hubo poca presión por el lado de las importaciones debido a una moderada expansión de la producción y de la demanda interna.

Sin embargo, pese a que la economía mexicana enfrentó un entorno externo difícil no presentó un desequilibrio insostenible de la balanza de pagos, ya que se logró captar en ese año un monto significativo de recursos externos, especialmente bajo la modalidad de IED ingresaron 23 mil 766.7 mdd.

Durante 2003, la evolución del sector externo de la economía mexicana continuó viéndose afectada por la debilidad de la demanda externa en la primera parte del año, particularmente, de la proveniente del sector industrial de los Estados Unidos.

No obstante, dado que el precio internacional del petróleo fue mayor al que se presentó en el año previo, el déficit comercial y de la cuenta corriente se redujeron respecto de los saldos obtenidos en 2002. En esta última cuenta, también influyó la entrada de remesas familiares por 15 mil 040.7 mdd, lo que representó un incremento del 53.3 por ciento respecto de las remesas captadas el año previo.

Cabe resaltar que si bien en 2003, la economía mexicana continuó recibiendo una significativa entrada de recursos del exterior, la IED registró un flujo de recursos inferior al de 2002 y el menor en los últimos siete años. Banco de México resaltó en su informe de anual de 2003, que la IED se vio desalentada "*por la falta de avances en la adopción de medidas de cambio estructural* [lo cual impactó] *negativamente al clima de negocios y a la rentabilidad de los proyectos de inversión en el país*" Banxico (2003d). Así, en 2003, se generó una acumulación de reservas internacionales netas por parte de Banxico por 9 mil 450.9 mdd.

En 2004, el sector externo de la economía mexicana resultó favorecido por la fortaleza de la demanda externa, en especial la proveniente de los Estados Unidos, el importante incremento que registró el precio internacional del petróleo, un elevado ingreso de recursos por remesas familiares y una política de endeudamiento externo que implementó el Gobierno Federal orientada a disminuir su saldo y a mejorar sus condiciones de costo y vencimiento. Como contraparte aumentó la importación de mercancías, motivada por la expansión que registraron la producción y el gasto interno de la economía mexicana.

En este año se dio una importante entrada de inversión extranjera, tanto vía IED (incluida la operación de compra de acciones de BBVA-Bancomer por parte de BBVA) como la destinada al mercado de dinero,

básicamente canalizada a la adquisición de valores públicos de largo plazo a tasa fija y al financiamiento externo dirigido a proyectos Pidiregas.

**Cuadro 8**

**México: Balanza de Pagos, 2000-2008**

(millones de dólares)

| Concepto | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Saldo de la Cuenta Corriente** | **-18,718.1** | **-17,714.1** | **-14,145.1** | **-7,201.9** | **-5,232.8** | **-4,547.6** | **-4,435.2** | **-8,390.1** | **-15,887.6** |
| **Saldo de la Balanza Comercial** | **-8,337.1** | **-9,616.7** | **-7,632.9** | **-5,779.4** | **-8,811.1** | **-7,586.6** | **-6,133.2** | **-10,073.7** | **-17,260.7** |
| **Exportación de mercancías*** | **166,120.7** | **158,779.7** | **161,046.0** | **164,766.4** | **187,998.5** | **214,233.0** | **249,925.1** | **271,875.3** | **291,342.6** |
| **Petroleras** | 16,134.8 | 13,199.4 | 14,829.8 | 18,602.4 | 23,666.6 | 31,890.7 | 39,021.9 | 43,018.3 | 50,655.5 |
| **No Petroleras** | 149,986.0 | 145,580.3 | 146,216.2 | 146,164.1 | 164,332.0 | 182,342.2 | 210,903.2 | 228,857.0 | 240,687.0 |
| Agropecuarias | 4,765.5 | 4,446.3 | 4,214.5 | 5,035.6 | 5,683.9 | 6,008.3 | 6,852.8 | 7,435.3 | 7,916.1 |
| Extractivas | 495.8 | 385.5 | 367.1 | 496.3 | 900.8 | 1,167.7 | 1,316.8 | 1,737.1 | 1,931.0 |
| Manufacturas | 144,724.7 | 140,748.5 | 141,634.5 | 140,632.1 | 157,747.3 | 175,166.2 | 202,733.6 | 219,684.7 | 230,840.0 |
| **Importación de mercancías*** | **174,457.8** | **168,396.5** | **168,678.9** | **170,545.8** | **196,809.6** | **221,819.5** | **256,058.4** | **281,949.0** | **308,603.3** |
| Bienes de consumo | 16,690.5 | 19,752.0 | 21,178.4 | 21,509.0 | 25,409.0 | 31,512.9 | 36,901.0 | 43,054.5 | 47,940.7 |
| Bienes intermedios | 133,637.3 | 126,148.8 | 126,508.1 | 128,831.5 | 148,803.7 | 164,091.1 | 188,632.5 | 205,295.5 | 221,565.4 |
| Bienes de capital | 24,129.9 | 22,495.7 | 20,992.5 | 20,205.3 | 22,597.0 | 26,215.5 | 30,524.9 | 33,599.0 | 39,097.1 |
| **Saldo de la Balanza de Servicios** | **-17,374.7** | **-17,435.4** | **-16,780.7** | **-16,925.1** | **-15,183.8** | **-19,099.0** | **-24,250.9** | **-24,731.2** | **-24,088.0** |
| **Balanza de servicios no Factoriales** [1] | **-2,323.4** | **-3,557.6** | **-4,048.2** | **-4,600.7** | **-4,606.8** | **-4,713.1** | **-5,735.8** | **-6,304.8** | **-7,079.4** |
| *Saldo de Transportes diversos* | *-613.8* | *-823.4* | *-847.2* | *-817.6* | *-765.3* | *-962.8* | *-771.1* | *-1,059.2* | *-1,152.3* |
| *Saldo de Turistas* | *3,990.5* | *3,770.9* | *3,947.0* | *4,416.7* | *5,154.9* | *5,492.9* | *5,366.1* | *5,633.1* | *5,913.0* |
| *Saldo de Excursionistas* | *-1,195.4* | *-1,072.1* | *-1,148.7* | *-1,308.2* | *-1,318.4* | *-1,289.8* | *-1,297.8* | *-1,155.9* | *-1,149.8* |
| *Saldo de Otros servicios* | *501.8* | *-789.9* | *-1,591.5* | *-2,398.6* | *-2,227.9* | *-1,459.3* | *-1,615.2* | *-1,425.8* | *-989.8* |
| **Balanza de Servicios Factoriales** | **-15,051.3** | **-13,877.8** | **-12,732.6** | **-12,324.4** | **-10,577.0** | **-14,385.8** | **-18,515.2** | **-18,426.3** | **-17,008.6** |
| **Transferencias netas** | **6,993.7** | **9,338.0** | **10,268.5** | **15,502.6** | **18,762.1** | **22,137.9** | **25,948.9** | **26,414.8** | **25,461.1** |
| **Cuenta de Capital** | **19,803.4** | **28,215.2** | **23,318.1** | **19,279.2** | **13,072.6** | **14,583.7** | **-2,960.3** | **19,471.5** | **23,872.9** |
| **Pasivos** | **12,704.3** | **32,049.8** | **19,474.5** | **15,815.0** | **24,837.9** | **28,776.4** | **14,954.2** | **49,503.7** | **32,952.6** |
| Por préstamos y depósitos | -4,179.0 | -1,286.8 | -3,164.1 | -4,113.6 | -3,938.6 | -1,123.8 | -4,651.7 | 8,880.2 | 5,595.1 |
| Inversión extranjera total | ***16,883.3*** | ***33,336.6*** | ***22,638.6*** | ***19,928.6*** | ***28,776.4*** | ***29,900.2*** | ***19,605.9*** | ***40,623.5*** | ***27,357.5*** |
| Directa | 18,047.5 | 29,785.1 | 23,766.7 | 16,528.4 | 23,724.7 | 22,106.6 | 19,470.6 | 27,094.8 | 22,516.4 |
| De cartera | -1,164.2 | 3,551.5 | -1,128.1 | 3,400.2 | 5,051.8 | 7,793.6 | 135.3 | 13,528.6 | 4,841.1 |
| **Activos** | **7,099.0** | **-3,834.6** | **3,843.6** | **3,464.2** | **-11,765.2** | **-14,192.6** | **-17,914.5** | **-30,032.1** | **-9,079.7** |
| **Errores y omisiones** | **1,738.9** | **-3,176.1** | **-2,083.3** | **-2,639.5** | **-3,781.6** | **-2,871.7** | **6,392.6** | **-795.6** | **-547.3** |
| **Ajustes por valoración** | **2.7** | **0.0** | **-14.4** | **-13.2** | **-3.2** | **-8.2** | **-13.7** | **-25.2** | **-12.1** |
| **Variación de la reserva internacional neta** | **2,821.5** | **7,325.0** | **7,104.1** | **9,450.9** | **4,061.4** | **7,172.6** | **-989.2** | **10,311.1** | **7,450.2** |

(-) El signo negativo significa egreso de divisas.

*/ Incluye maquiladoras.

1/ El saldo de la balanza de servicios no factoriales difiere de la suma de cada una de las cuentas que lo componen por el renglón de fletes y seguros.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en datos del Banco de México.

Durante 2005, se frenó el dinamismo tanto de la demanda externa como de la producción interna, lo cual se tradujo en un menor crecimiento de las exportaciones no petroleras y de las importaciones. Sin embargo, dado el incremento de las exportaciones petroleras (influidas por el aumento importante del precio internacional del petróleo) y de los ingresos del exterior por remesas familiares, los saldos deficitarios en la balanza comercial y la cuenta corriente no fueron sustantivos.

En ese año, el déficit de la cuenta corriente se financió con recursos de largo plazo captados vía IED y mercado de dinero, 22 mil 106.6 mdd y 7 mil 793.6 mdd, respectivamente. Por su parte, las reservas internacionales netas del Banco de México se incrementaron en 7 mil 172.6 mdd.

En 2006, las cuentas externas de la economía mexicana se vieron afectadas por la fortaleza de la demanda externa (aunque su dinamismo se desaceleró en la segunda mitad del año), el elevado precio internacional

del petróleo y un mayor crecimiento del producto y de la demanda agregada. Así, aunque se dio un déficit en la cuenta corriente, este se vio influido a la baja por los incrementos que experimentaron el superávit de la balanza comercial petrolera y el ingreso de recursos por remesas familiares.

Cabe resaltar que en 2006 la cuenta de capital fue deficitaria en 2 mil 960.3 mdd, motivada por la disminución de la IED y de la inversión extranjera de cartera, 11.9 y 98.3 por ciento, respectivamente.

Al cierre de 2007 se redujo el saldo deficitario en la cuenta corriente de la balanza pagos, motivado por un menor crecimiento de la demanda agregada y del PIB de la economía mexicana. Las exportaciones no petroleras mostraron un crecimiento importante, pero menor al registrado en 2006. En cambio, las exportaciones petroleras alcanzaron un monto sin precedentes, producto de los elevados precios del crudo que prevalecieron en los mercados internacionales.

Sobresale el hecho de que los ingresos de recursos al país por concepto de remesas familiares disminuyeron su dinamismo, ya que sólo crecieron 2.0 por ciento anual, mientras que el año previo habían tenido un crecimiento de 17.9 por ciento.

En 2007, la cuenta de capital vuelve a ser superavitaria, registrando un monto de 19 mil 471.5 mdd, lo cual se explica básicamente por la recuperación de la inversión extranjera. Destaca que en ese año, se da una acumulación de reservas internacionales netas por parte de Banxico sin precedentes en la década, esto es, hubo una variación de las reservas internacionales netas por 10 mil 311.1 mdd.

**Cuadro 9**

**Variaciones registradas en la cuentas externas, 2000-2008**

| Concepto | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Saldo de la Cuenta Corriente** | **-4,723.4** | **1,004.0** | **3,568.9** | **6,943.2** | **1,969.1** | **685.2** | **112.4** | **-3,954.8** | **-7,497.5** |
| **Saldo de la Balanza Comercial** | **-2,724.1** | **-1,279.6** | **1,983.9** | **1,853.4** | **-3,031.7** | **1,224.5** | **1,453.4** | **-3,940.5** | **-7,186.9** |
| **Exportación de mercancías*** | **21.8** | **-4.4** | **1.4** | **2.3** | **14.1** | **14.0** | **16.7** | **8.8** | **7.2** |
| **Petroleras** | **61.8** | **-18.2** | **12.4** | **25.4** | **27.2** | **34.8** | **22.4** | **10.2** | **17.8** |
| **No Petroleras** | **18.7** | **-2.9** | **0.4** | **0.0** | **12.4** | **11.0** | **15.7** | **8.5** | **5.2** |
| Agropecuarias | 6.9 | -6.7 | -5.2 | 19.5 | 12.9 | 5.7 | 14.1 | 8.5 | 6.5 |
| Extractivas | 17.7 | -22.2 | -4.8 | 35.2 | 81.5 | 29.6 | 12.8 | 31.9 | 11.2 |
| Manufacturas | 19.1 | -2.7 | 0.6 | -0.7 | 12.2 | 11.0 | 15.7 | 8.4 | 5.1 |
| **Importación de mercancías*** | **22.9** | **-3.5** | **0.2** | **1.1** | **15.4** | **12.7** | **15.4** | **10.1** | **9.5** |
| Bienes de consumo | 37.1 | 18.3 | 7.2 | 1.6 | 18.1 | 24.0 | 17.1 | 16.7 | 11.3 |
| Bienes intermedios | 22.3 | -5.6 | 0.3 | 1.8 | 15.5 | 10.3 | 15.0 | 8.8 | 7.9 |
| Bienes de capital | 17.5 | -6.8 | -6.7 | -3.7 | 11.8 | 16.0 | 16.4 | 10.1 | 16.4 |
| **Saldo de la Balanza de Servicios** | **-2,679.9** | **-60.7** | **654.6** | **-144.4** | **1,741.3** | **-3,915.2** | **-5,152.0** | **-480.2** | **643.1** |
| **Transferencias netas** | **10.8** | **33.5** | **10.0** | **51.0** | **21.0** | **18.0** | **17.2** | **1.8** | **-3.6** |
| **Cuenta de Capital** | **35.8** | **42.5** | **-17.4** | **-17.3** | **-32.2** | **11.6** | **-120.3** | **-757.8** | **22.6** |
| **Pasivos** | **-31.6** | **152.3** | **-39.2** | **-18.8** | **57.1** | **15.9** | **-48.0** | **231.0** | **-33.4** |
| Por préstamos y depósitos | -42.5 | -69.2 | 145.9 | 30.0 | -4.3 | -71.5 | 313.9 | -290.9 | -37.0 |
| Inversión extranjera total | -34.7 | 97.5 | -32.1 | -12.0 | 44.4 | 3.9 | -34.4 | 107.2 | -32.7 |
| Directa | 30.1 | 65.0 | -20.2 | -30.5 | 43.5 | -6.8 | -11.9 | 39.2 | -16.9 |
| De cartera | -109.7 | -405.1 | -131.8 | -401.4 | 48.6 | 54.3 | -98.3 | 9899.2 | -64.2 |
| **Activos** | **-277.3** | **-154.0** | **-200.2** | **-9.9** | **-439.6** | **20.6** | **26.2** | **67.6** | **-69.8** |

Nota: Los saldos de la balanza de pagos están expresados en variaciones absolutas en millones de dólares, el resto de los renglones representan variaciones porcentuales.

(-) El signo negativo significa egreso de divisas.

*/ Incluye maquiladoras.

1/ El saldo de la balanza de servicios no factoriales difiere de la suma de cada una de las cuentas que lo componen por el renglón de fletes y seguros.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en datos del Banco de México.

Finalmente, en 2008, las cuentas externas de la economía mexicana reflejaron la concurrencia de una caída en los niveles de actividad económica global y una mayor restricción de financiamiento.

Por el lado de las exportaciones, se redujo el ritmo de crecimiento de las exportaciones no petroleras, mientras que las exportaciones petroleras se incrementaron, por los elevados precios del petróleo que prevalecieron en los mercados internacionales durante la primera mitad de 2008.

En cuanto a las importaciones en ese año, si bien mostraron un crecimiento, fue menor al observado en 2007, pasó de una tasa de 10.1 por ciento a 9.5 por ciento.

También por el lado de la cuenta corriente, resalta la contracción de 3.6 por ciento de los ingresos al país por remesas familiares. La disminución de los ingresos por remesas que está presente en 2008, puede atribuirse, según Banxico, a los siguientes factores:

i) La recesión de la actividad económica en Estados Unidos ha impactado adversamente las oportunidades de empleo en ese país y, consecuentemente, las de los migrantes mexicanos.

ii) Dicha recesión en Estados Unidos ha sido más aguda en sectores donde hay una mayor presencia relativa de trabajadores migrantes mexicanos, tales como la industria de la construcción y el sector manufacturero.

iii) La presencia de controles oficiales más estricto por parte de las autoridades de Estados Unidos, lo cual ha implicado que indocumentados mexicanos encaren mayores problemas para encontrar ocupación.

iv) Una mayor vigilancia fronteriza en Estados Unidos y, en general, migratoria a ese país, que ha dificultado que los trabajadores mexicanos emigren hacia allá.

Finalmente, la cuenta de capital continuó siendo superavitaria, registrando en 2008 un monto de 23 mil 872.9 mdd, explicado en gran medida por la entrada de inversión extranjera, por lo que no se tuvo problemas con el financiamiento de la cuenta corriente.

### 1.1.4 Panorama de la economía mexicana en 2009 y perspectivas 2010

En este apartado se presenta el contexto macroeconómico en el cual evolucionaron las finanzas públicas durante 2009[10] y se exponen posibles escenarios para el 2010. Para ello, se divide la presente sección en tres partes, en la primera de ellas se realiza un esbozo de las condiciones externas que imperaron en 2009. En la segunda, se muestran la dinámica de la economía nacional durante ese año. En la segunda parte, se muestran las previsiones económicas, tanto externas como internas, bajo las cuales se espera se desenvuelvan las finanzas públicas nacionales en 2010. Finalmente, se ofrecen las respectivas conclusiones.

#### Contexto externo[11]

La economía mexicana evolucionó, a lo largo de 2009, bajo un clima macroeconómico externo desfavorable, lo que incidió negativamente en los sectores domésticos e implicó una disminución de su producción. Al cierre de 2009, la economía mundial se caracterizó por una expansión generalizada de la actividad económica en las distintas regiones, una baja tasa de inflación global y una mejora de las condiciones en los mercados financieros.

Cabe resaltar que la recuperación de la actividad económica mundial no ha sido homogénea y ha dependido en buena parte de políticas de estímulo macroeconómico y de apoyo al sistema financiero, especialmente en economías avanzadas. De hecho, para el periodo julio-septiembre de 2009 en algunas economías

[10] La temporalidad del análisis que se presenta varía en función de la disponibilidad de los datos.
[11] El presente apartado se desarrolla con base Banxico (2009b).

avanzadas se registraron las siguientes tasas trimestrales anualizadas de crecimiento: 2.8 por ciento en Estados Unidos (luego de haberse contraído por cuatro trimestres consecutivos); 1.5 por ciento en la zona euro (dejando atrás cinco trimestres consecutivos de contracción); y 4.8 por ciento en Japón. Mientras que, en igual periodo, el crecimiento económico en las economías emergentes fue más vigoroso. Por ejemplo, China creció 8.9 por ciento a tasa anual y la India lo hizo en 7.9 por ciento.

La posición monetaria presentada por la mayoría de las economías avanzadas y emergentes en los meses de octubre y noviembre de 2009, ha sido acomodaticia. Inclusive, algunas economías continúan ajustando a la baja la tasa de interés de referencia, tal es el caso de Colombia, Hungría y Turquía; en tanto que, en Estados Unidos el Banco de la Reserva Federal mantuvo su tasa de interés de referencia en un rango de 0 y 0.25 puntos porcentuales, anunciando en noviembre que dicha tasa permanecería baja por un periodo prolongado, en la media que la capacidad ociosa sea significativa y la inflación y su expectativa permanezcan bajo control.

Asimismo, las condiciones en los mercados financieros internacionales continuaron mejorando en octubre y noviembre, debido a la menor aversión al riesgo y la búsqueda de rendimiento, aunque hay que destacar que persistió un entorno de volatilidad en los mercados.

Las mejores condiciones en los mercados financieros, condujeron a un incremento en los flujos de capitales a las economías emergentes, influido por las decisiones de corto plazo por parte de inversionistas que han buscado obtener beneficios endeudándose en monedas como el dólar, en la medida que en Estados Unidos se mantienen tasas de interés muy bajas y persiste la tendencia a la depreciación de su moneda, e invirtiendo esos recursos en economías emergentes que presentan tasas de interés más elevadas.

## Entorno económico nacional

### Actividad productiva

Durante el primer trimestre de 2009 la actividad económica en México evolucionó bajo un entorno externo mundial recesivo, caracterizado, en términos generales, por: el creciente deterioro en los niveles de demanda, condiciones más restringidas de acceso al financiamiento en los mercados de capitales internacionales, y caída en el precio internacional del petróleo; en particular, en Estados Unidos, la producción, el empleo y el consumo cayeron. Esta situación se tradujo en una contracción importante de la demanda externa de México, lo que significó una disminución de las exportaciones nacionales y un deterioro de los términos de intercambio, e implicó que la economía doméstica registrara una caída

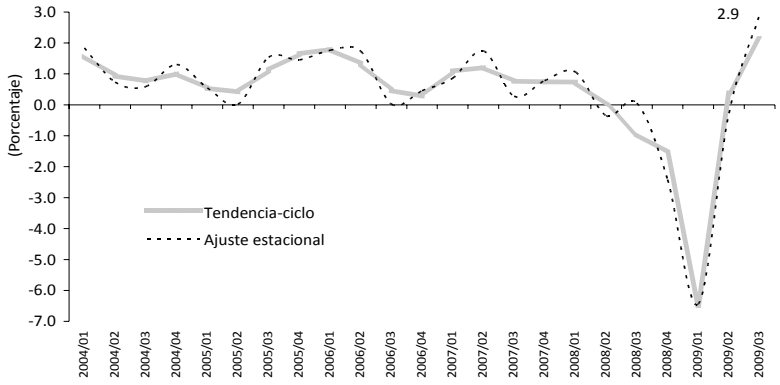
considerable en sus niveles de actividad, lo que se tradujo en una disminución del empleo formal, de la masa salarial e incremento de la tasa de desocupación ante los ajustes en los niveles de gasto.

Para el segundo trimestre de 2009 la economía mundial continuó en una fase recesiva, no obstante, se observó que algunas variables mejoraron; en particular, la caída de los principales indicadores económicos de Estados Unidos (producción industrial y empleo) fueron menores que las observadas en el primer trimestre. Por otra parte, los mercados financieros internacionales experimentaron una recuperación significativa. Así, la contracción de la demanda externa se traspasó a la economía mexicana a través de la caída de las exportaciones nacionales, en particular las de los sectores automotriz y de electrónicos; lo que propició una reducción del empleo formal y un incremento de la tasa de desocupación ante la reducción del consumo y la inversión. Otros factores que influyeron en la dinámica económica nacional fue el brote de influenza A(H1N1) que afectó temporalmente las actividades relacionadas con el turismo y el esparcimiento, así como el menor número de días laborables por la Semana Santa (que en 2008 se celebró en marzo).

En el tercer trimestre de 2009, de acuerdo a cifras ajustadas por estacionalidad, el Producto Interno Bruto (PIB) tuvo un incremento de 2.9 por ciento con relación al trimestre inmediato anterior; situación que se explica, en ese periodo, por un mejor entorno económico mundial que incidió en las exportaciones mexicanas, así como por un entorno interno más favorable ante la normalización de las actividades afectadas por la crisis sanitaria provocada por el brote de influenza A(H1N1) y por la reactivación del sector automotriz (véase Gráfica 5).

**Gráfica 5**

**Producto Interno Bruto, serie desestacionalizada y tendencia[1/] 2004-2009/III**
(Variación porcentual trimestral)

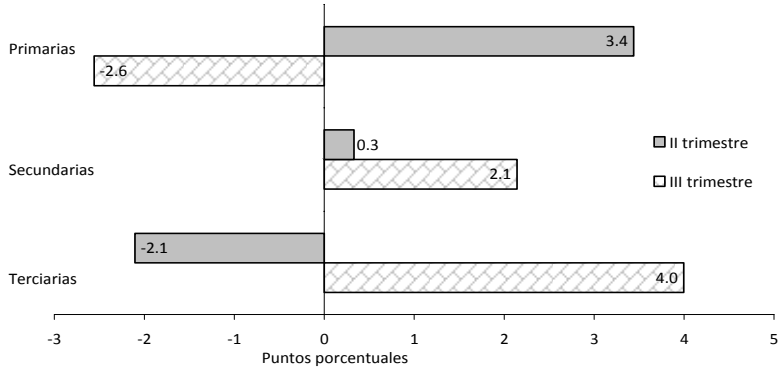



1/ Debido al método de estimación, al incorporarse nueva información la serie puede modificarse. Año base 2003=100.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Al interior del PIB, las actividades terciarias aumentaron 4.0 por ciento y las secundarias lo hicieron en 2.1 por ciento; en tanto que las primarias se redujeron 2.6 por ciento (véase Gráfica 6).

**Gráfica 6**

**Producto Interno Bruto por Actividades, serie desestacionalizada[1/], II y III 2009**
(Variación porcentual trimestral)

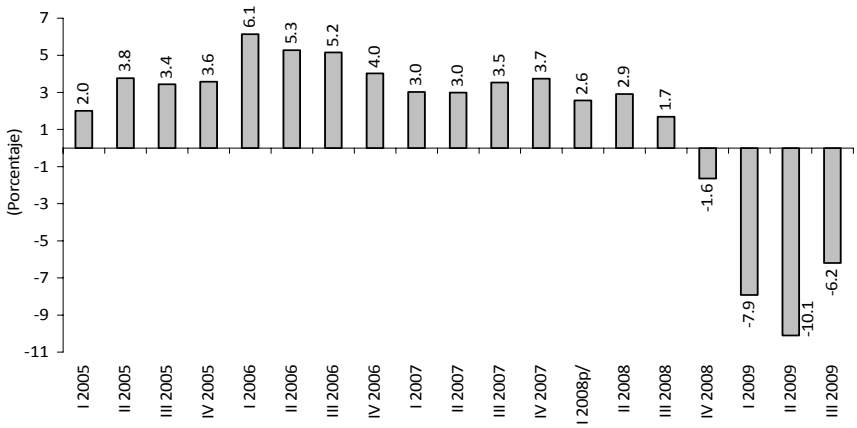



1/ Debido al método de estimación, al incorporarse nueva información la serie se puede modificar. Año base 2003=100.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Bajo el panorama descrito anteriormente, las variaciones del PIB en términos anuales fueron las siguientes; en el primer trimestre de 2009 el PIB cayó 7.9 por ciento con relación a igual trimestre de 2008; en el segundo se observó la mayor caída al ser esta de 10.1 por ciento. En tanto que para el tercero, la disminución real del PIB fue de 6.2 por ciento con relación a igual trimestre de 2008 (véase Gráfica 7).

**Gráfica 7**

**Evolución del Producto Interno Bruto, 2005-2009/III**
(Variación porcentual real anual)




p/ Cifras preliminares a partir de la fecha que se indica. Año base 2003=100.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Dada la evolución de la actividad económica en el periodo enero-septiembre de 2009 en la cual registró una caída de 8.1 por ciento con relación a igual periodo de 2008, Banxico estimó una caída del PIB de 7.0 por ciento para 2009.

**Indicador coincidente y adelantado**

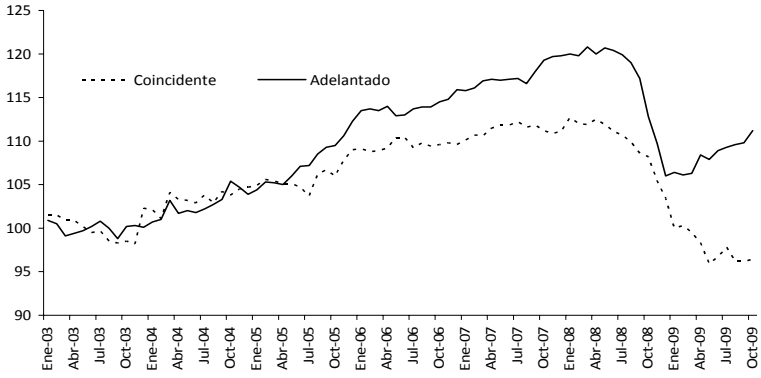
En el mes de octubre de 2009, el Sistema de Indicadores Compuestos: Coincidente y Adelantado, que se integra con información proveniente de los mercados de bienes y servicios, laboral y financiero del país, comenzó a mostrar movimientos al alza.

El Indicador Coincidente, el cual refleja un comportamiento similar al de los ciclos de la economía en su conjunto, registró un índice de 96.4 en octubre de este año, lo cual implicó un incremento de 0.2 por ciento con relación al mes inmediato anterior; situación que se explica por el desempeño favorable del Indicador de la Actividad Industrial, de la Tasa de Ocupación Parcial y Desocupación al mostrar una reducción en el mes señalado, y del Indicador de la Actividad Económica Mensual.

El Indicador Adelantado, cuya función es la de anticipar la posible trayectoria de la economía mexicana, tuvo un crecimiento de 1.3 por ciento con relación al mes anterior dado el comportamiento positivo, con cifras desestacionalizadas, de las series que lo integran (véase Gráfica 8).

**Gráfica 8**

**Sistema de Indicadores Compuestos[1/], 2003-2009/octubre**
(Índice, unidades)




1/ Debido al método de estimación al incorporarse nueva información la serie se puede modificar.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos del del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

De la gráfica 8 se aprecian signos de recuperación gradual de la economía mexicana.

**Confianza del consumidor**

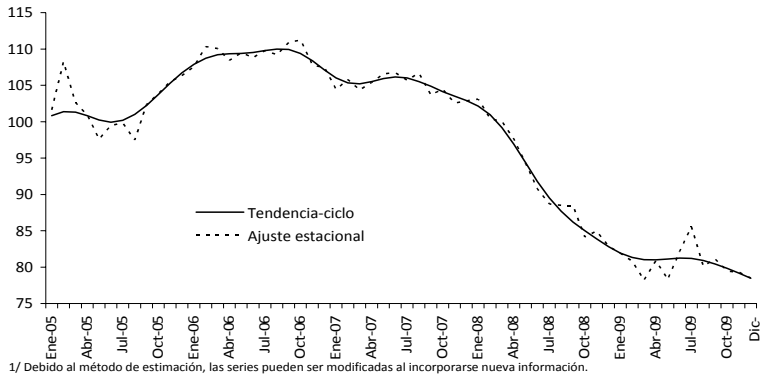
En el mes de diciembre de 2009, de acuerdo con cifras ajustadas por estacionalidad, el Índice de Confianza del Consumidor (ICC) disminuyó 1.0 por ciento con relación al mes inmediato anterior, resultado del deterioro de tres de sus cinco componentes.

En general, del ICC, se infiere que los consumidores mantienen una expectativa incierta, si bien aprecian que su situación económica actual es más favorable comparada con la de hace un año, no esperan que mejore para los próximos 12 meses. Además, perciben que la situación económica del país es menos favorable que la observada hace un año, sin embrago, anticipan que mejore en el futuro. No obstante, los consumidores prefieren posponer la adquisición de bienes de consumo duraderos, situación que podría influir sobre la actividad productiva.

Así, el Indicador de confianza mantiene una tendencia negativa, lo que implica que si bien el consumidor prevé una recuperación de la actividad económica anticipan que ésta no incida sobre su bienestar; por lo que se estima que la recuperación económica sea gradual y moderada (véase Gráfica 9).

**Gráfica 9**

**Índice de Confianza del Consumidor, tendencia y ajuste estacional[1]**
**2005-2009/diciembre**
(Índice, unidades)




1/ Debido al método de estimación, las series pueden ser modificadas al incorporarse nueva información.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

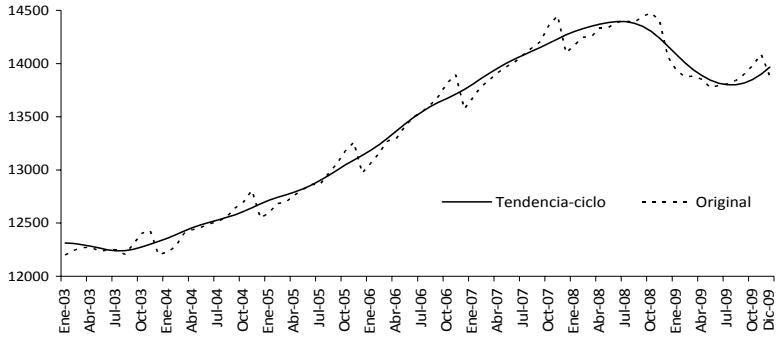
**Empleo**

El mercado laboral se deterioró dada la evolución de la actividad económica nacional; en 2009 habían, en promedio, 13 millones 883 mil 879 trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (permanentes y eventuales urbanos), lo que implicó una disminución anual de 442 mil 193 trabajadores afiliados o 3.1 por ciento con relación al promedio de 2008.

Como se muestra en la gráfica 10, la tendencia de los trabajadores asegurados en el IMSS exhibió un repunte, aunque éste aún se ubica por debajo de los niveles observados en periodos pasados.

**Gráfica 10**

**Trabajadores asegurados en el IMSS, permanentes y eventuales urbanos[1/] y Tendencia[2/], 2003-2009/diciembre**
(Miles de personas)



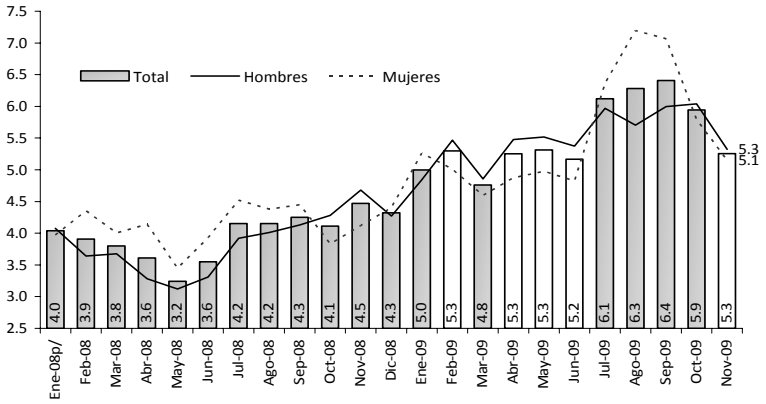

1/ Excluye los grupos de seguro facultativo, estudiantes y continuación voluntaria.
2/ Debido al método de estimación, las series pueden ser modificadas al incorporarse nueva información.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de las Estadísticas del Sector de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Por su parte, el Banco de México estimó una pérdida acumulada para el cierre de 2009, de entre 325 mil y 425 mil trabajadores asegurados en el IMSS.

Esta situación se ha visto reflejada en la tasa de desocupación, la cual ha aumentado a lo largo del año; la Tasa de Desocupación (TD), en el mes de noviembre de 2009, fue de 5.3 por ciento (véase Gráfica 11), lo que significó que por cada 10 mil personas de la Población Económicamente Activa (PEA) hubieran 526 personas mayores de 14 años desocupadas. Esta tasa fue mayor en 0.8 puntos porcentuales a la observada en noviembre de 2008 (4.5 por ciento), lo que se tradujo en, aproximadamente, 2 millones 462 mil 257 personas desocupadas durante el pasado mes de noviembre, 442 mil 791 personas desocupadas más con relación al mismo mes de 2008.

**Gráfica 11**

**Tasa de Desocupación por Sexo, 2008-2009/noviembre**
(porcentaje)




p/ Cifras preliminares a partir de la fecha que se indica.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), serie unificada, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Cabe destacar que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señaló que la recuperación económica que se extiende a través de los países que la integran continúa siendo débil para detener el incremento del desempleo. Así, la OCDE anticipa una tasa de desempleo para la economía mexicana de 5.7 por ciento en el 2009 OCDE (2009).

**Política Monetaria**

La Junta de Gobierno del Banco de México realizó cambios en su postura de política monetaria a fin de lograr la estabilidad de precios, debido a que en el 2008 y hasta la primera mitad de 2009 la actividad económica se vio disminuida por el entorno recesivo que prevaleció en la economía mundial y los factores de carácter interno. En el cuadro siguiente se enumeran los principales anuncios notificados entre 2008 y 2009, con la finalidad de observar que en el mes de enero del último año señalado, Banxico dio inicio a un ciclo de relajación monetaria, que detuvo en julio de 2009, situando el objetivo para la tasa de interés interbancaria a un día en 4.5 por ciento.

**Cuadro 10**

**Comunicados de Política Monetaria, 2008-2009**

| Fecha | Anuncio | Contexto Externo | Contexto Interno |
|---|---|---|---|
| Junio de 2008 | Se incrementa a **7.75** por ciento el objetivo para la tasa de interés interbancaria a un día. | La economía mundial presentaba un proceso de desaceleración y la actividad económica en Estados Unidos se encontraba débil. Para los Estados Unidos se preveía un ajuste prolongado, en función de la reconstitución del ahorro de los hogares y, en consecuencia, la recuperación del nivel de consumo. | Banxico modificaba al alza sus proyecciones sobre la inflación, y si bien no se mostraban presiones inflacionarias por el lado de la demanda, sí existían presiones externas. |
| Julio de 2008 | Se incrementa a **8.00** por ciento el objetivo para la tasa de interés interbancaria a un día. | Los problemas económicos y financieros en el panorama mundial no mostraban señales de corrección, de hecho se agravaban las dificultades en el sistema financiero de los Estados Unidos. | La inflación no presentaba presiones inflacionarias originadas en la demanda, sin embargo, el balance de riesgos sobre la inflación había empeorado, debido a que por el lado de la oferta se presentaban algunas presiones. |
| Agosto de 2008 | Se incrementa a **8.25** por ciento el objetivo para la tasa de interés interbancaria a un día. | Se profundizaba la desaceleración económica mundial, particularmente en Europa y Japón, y para Estados Unidos se avizoraba un bajo o nulo crecimiento de la demanda interna durante el segundo semestre de 2008. | Banxico revisaba al alza sus expectativas de inflación en casi 90 puntos base en promedio a lo largo de su horizonte de pronóstico. |
| Enero de 2009 | Se reduce a **7.75** por ciento el objetivo para la tasa de interés interbancaria a un día. | Intensificación de la crisis financiera global, una profundización de los efectos negativos sobre la actividad económica y una reducción del comercio internacional. | Los componentes del balance de riesgos se han deteriorado más en lo referente a la actividad económica que en lo tocante a la inflación, así lo sugieren los datos sobre exportaciones, consumo privado, empleo y masa salarial. |
| Febrero de 2009 | Se reduce a **7.50** por ciento el objetivo para la tasa de interés interbancaria a un día. | El entorno internacional se mantiene de forma similar al presentado en el anuncio de política monetaria del mes anterior. | Los componentes del balance de riesgos continuaban deteriorándose más en relación con la actividad económica que en lo referente a la inflación. La caída en la demanda agregada y el empleo en los Estados Unidos impactaba negativamente la actividad económica en México, según lo indicaban los datos sobre exportaciones, consumo privado, producción industrial y masa salarial. |
| Marzo de 2009 | Se reduce a **6.75** por ciento el objetivo para la tasa de interés interbancaria a un día. | El entorno internacional se mantiene de forma similar al presentado en el anuncio de política monetaria del mes anterior. | El entorno nacional se mantiene de forma similar al presentado en el anuncio de política monetaria del mes anterior. |
| Abril de 2009 | Se reduce a **6.00** por ciento e objetivo para la tasa de interés interbancaria a un día. | El entorno internacional se mantiene de forma similar al presentado en el anuncio de política monetaria del mes anterior. | La Junta de Gobierno de Banxico argumentó la necesidad de implementar acciones preventivas de política monetaria a fin de mitigar los impactos desfavorables de la crisis. |
| Mayo de 2009 | Se reduce a **5.25** por ciento el objetivo para la tasa de interés interbancaria a un día. | La fuerte contracción económica global se estaba atenuando y el sistema financiero internacional continuaba estabilizándose, aunque la disponibilidad de crédito se mantenía restringida a nivel mundial, sobre todo para la mayoría de los países emergentes. | Se preveía que la fuerte contracción de la actividad económica en los primeros meses del año se intensificaría en los próximos meses, a consecuencia de las medidas de prevención de contagio del virus A(H1N1). Los sectores más afectados serían la industria turística y la de aviación. |
| Junio de 2009 | Se reduce a **4.75** por ciento el objetivo para la tasa de interés interbancaria a un día. | Se percibe que la recuperación económica que pudiera darse hacia el cuarto trimestre de este año, o a principios del 2010, no sea vigorosa ni homogénea entre las distintas regiones. | La contracción de la actividad económica durante el primer semestre ha sido severa en México, a lo cual han contribuido la composición y la orientación de las exportaciones que se han visto afectadas, particularmente las correspondientes a bienes duraderos y al sector automotriz; el alto grado de dependencia de la demanda interna y el empleo a la actividad manufacturera; y el impacto de las medidas para prevenir el contagio del virus A(H1N1).<br>Adicionalmente, la inflación ha continuado descendiendo conforme a lo previsto en las proyecciones correspondientes al último informe de inflación. |
| Julio de 2009 | Se reduce a **4.50** por ciento el objetivo para la tasa de interés interbancaria a un día. | Se destaca que continúa la percepción de que la actividad económica en los países industrializados está tocando fondo; sin embargo, la debilidad del mercado laboral sobre todo en Estados Unidos sentó dudas respecto de la velocidad y duración de la posible recuperación. | La contracción de la actividad económica durante el primer semestre fue sumamente severa, a consecuencia de que México es altamente dependiente del comercio exterior y está vinculada sobre todo a Estados Unidos. Por lo tanto, la Junta de Gobierno decidió hacer una pausa en el actual ciclo de relajación monetaria. |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en datos del Banco de México.

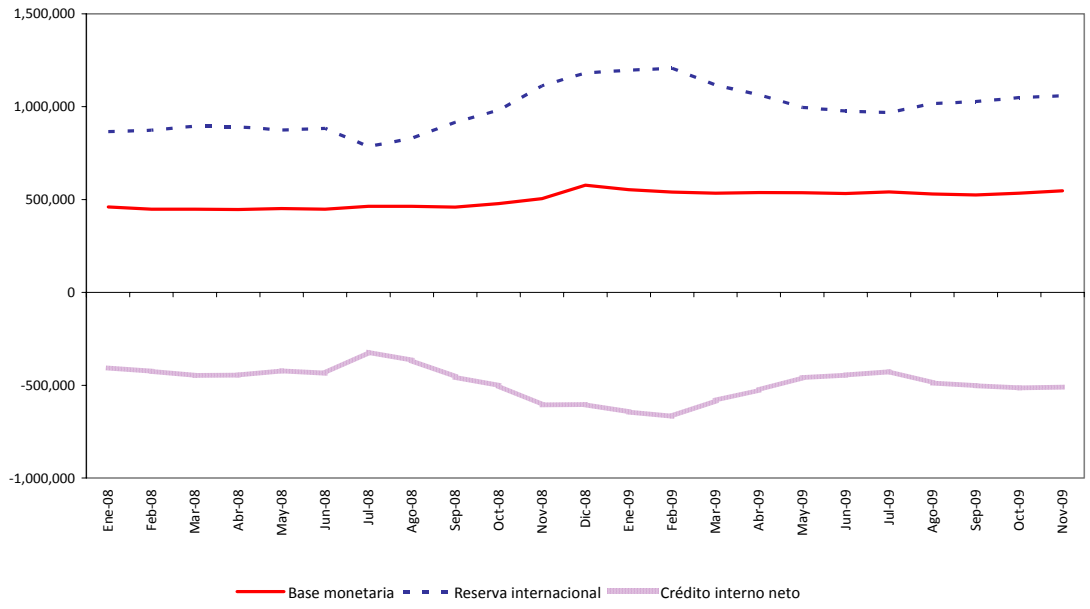
Ahora bien, con la finalidad de garantizar la consecución del objetivo operacional, Banxico intervino en el mercado de dinero llevando un adecuado manejo de la liquidez a través de la determinación del monto de su crédito interno neto. De tal forma que, variaciones en la oferta de base monetaria (cambios en los activos internacionales netos en moneda nacional y/o modificaciones en el crédito interno neto del instituto

emisor) fueran equivalentes a las variaciones en la demanda de base monetaria, es decir, a los cambios en la demanda de billetes y monedas en circulación y/o variaciones en el saldo neto acreedor de las cuentas corrientes que Banxico lleva a las instituciones de crédito.

En la gráfica 12 puede verse la evolución de la base monetaria, la reserva internacional en moneda nacional y el crédito interno neto en el periodo comprendido entre enero de 2008 y noviembre de 2009. Se observa que la base monetaria se ha mantenido relativamente estable, el saldo promedio en el periodo fue de 502 mil 331.82 millones de pesos (mdp), alcanzando su nivel máximo en diciembre de 2008, mes en el que registró un saldo de 577 mil 542.6 mdp. Cabe destacar que desde octubre de ese año había mantenido una tendencia a la alza.

**Gráfica 12**

**Base monetaria, reserva internacional y crédito interno neto. Enero 2008 - noviembre 2009**
(Millones de pesos)




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en datos del Banco de México.

Respecto a la reserva internacional, a partir de julio de 2008 mostró una tendencia alcista hasta febrero de 2009, ya que posteriormente el saldo de la reserva fue disminuyendo, situación que se detiene en mayo de 2009, pues desde ese mes nuevamente el saldo de la reserva internacional guarda una tendencia a la alza, aunque menos acentuada.

En consecuencia, aunque la demanda de base monetaria se mantuvo relativamente estable, los cambios en la reserva internacional condujeron a Banxico a intervenir en el mercado de dinero a fin de manejar la

liquidez – y las presiones que ésta pudiera tener sobre la inflación – a través de la determinación del monto de su crédito interno neto. Así, en la gráfica 12 se distingue que el movimiento del crédito interno neto reflejo en sentido opuesto la evolución de la reserva internacional

Particularmente, en noviembre de 2009, la base monetaria registró un saldo de 547 mil 653.3 mdp, lo que representó una variación real anual de 4.4 por ciento (véase Cuadro 11) y un aumento de 13 mil 132.4 mdp respecto del saldo registrado en el mes previo.

En dicho mes, las fuentes de la base monetaria presentaron los siguientes cambios en relación a octubre de 2009: la reserva internacional aumentó en 9 mil 307.2 mdp y el crédito interno neto (el cual se obtiene de restar a la base monetaria las reservas internacionales) se incrementó en 3 mil 825.2 mdp.

La expansión que registró el crédito interno neto fue producto de la intervención de Banxico en el mercado de dinero, en respuesta a la mayor demanda de base monetaria y el aumento de la reserva internacional, con el objetivo final de evitar presiones inflacionarias.

**Cuadro 11**
**Base Monetaria, noviembre 2008 / 2009**
(Millones de pesos)

| Concepto | Noviembre de 2008 | Noviembre de 2009 | Var. % real anual |
|---|---|---|---|
| **Base monetaria** | **505,084.0** | **547,653.3** | **4.4** |
| ***Por sus Usos:*** | | | |
| Billetes y Monedas en Circulación | 504,670.5 | 547,652.9 | 4.5 |
| Depósitos Bancarios [1] | 413.4 | 0.4 | -99.9 |
| ***Por sus Fuentes:*** | | | |
| Reserva Internacional [2] | 1,111,045.1 | 1,058,226.7 | -8.3 |
| Crédito Interno Neto | -605,961.1 | -510,573.4 | n.a. |

n.a.: No aplica.

Nota: Los valores reales se calcularon con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor base segunda quincena de junio de 2002.

1/ Sólo se consideran los depósitos de cuenta única o los depósitos en cuenta corriente en moneda nacional.

2/ Definida de acuerdo con la Ley del Banco de México que entró en vigor en abril de 1994.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en datos del Banco de México.

Es importante señalar que debido a que en el tercer trimestre de 2008 se acentuaron en México los efectos de la crisis financiera internacional, a partir de ese periodo Banxico instrumentó medidas con la finalidad de reestablecer el adecuado funcionamiento de los mercados financieros y la estabilidad financiera en México.

Particularmente, el 9 de octubre de 2008 se activó el mecanismo de subastas de dólares para proveer de la liquidez necesaria al mercado cambiario a fin de facilitar su ajuste ordenado (véase Cuadro 12).

El mecanismo de subasta que implementó Banxico consistió en:

- Venta de dólares por subastas extraordinarias, que buscaron proveer al mercado de la liquidez necesaria para hacer frente a la demanda excepcional de divisas.

- Venta de dólares por subastas diarias, mecanismo que se diseñó para otorgar liquidez en momentos en que el movimiento del tipo de cambio registrara una depreciación del peso mayor a 2 por ciento. Banxico realizó todos los días tres subastas de dólares por un monto acumulado de 400 mdd, a un precio mínimo equivalente al resultado de multiplicar por 1.02 el tipo de cambio FIX del día anterior a la subasta. Cuando hubiese asignación en este tipo de subasta, el precio mínimo para el día hábil bancario siguiente resultaba de multiplicar por 1.02 el tipo de cambio promedio ponderado de la subasta. Esta subasta manejaba un precio mínimo calculado de igual forma para las tres subastas del día.

La venta de dólares por subastas diarias bajo el mecanismo descrito anteriormente, estuvo vigente hasta el 6 de marzo de 2009, cuando se anunció una nueva política de intervención del Banxico en el mercado cambiario, en las que se implementaron las siguientes modificaciones:[12]

- Una venta diaria de 100 mdd a través de un mecanismo de subastas sin un precio mínimo instrumentado por el Banco de México, que daría inició el día 9 de marzo de 2009.
- Una reducción del monto a subastar de 400 a 300 mdd por día, a un tipo de cambio mínimo de dos por ciento superior al tipo de cambio del día hábil inmediato anterior.

Posteriormente, la Comisión de Cambios acordó que a partir del 9 de junio el monto de la venta de dólares a través del mecanismo de subasta sin precio mínimo pasaba de 100 a 50 mdd; mientras que el monto de las subastas diarias que se realizan con precio mínimo (de 2 por ciento superior al tipo de cambio del día hábil inmediato anterior) pasaba de 300 a 250 mdd.

[12] Se mantiene la posibilidad de realizar ventas extraordinarias de divisas en caso de que las circunstancias del mercado lo requieran.

**Cuadro 12**

**Venta de dólares al mercado cambiario,**
**8 de octubre 2008 al 30 de septiembre 2009**
(Miles de millones de dólares)

| Tipo de Intervención | 2008 | 2009 | Total |
|---|---|---|---|
| Subasta Extraordinaria | 11 | 0 | 11 |
| Subasta del 2% de depreciación | 4.2 | 3.7 | 7.9 |
| Subasta sin precio mínimo | 0 | 10.3 | 10.3 |
| Ventas Directas | 0 | 1.8 | 1.8 |
| Total | 15.2 | 15.8 | 31 |

Fuente: Banco de México, "*Manejo de reservas internacionales y mercado cambiario"*. Pág. 1-44. Disponible en: http://www.Banxico.org.mx/material-educativo/informacion-general/catedra-banco-de-mexico/instituto-tecnologico-de-estudios-superiores-de-mo/%7BF198DFB5-093C-81D1-B153-4C8B577B1315%7D.pdf,(consultado el 9 de diciembre de 2009).

Finalmente, el 1 de septiembre se acordó que la venta diaria de 50 mdd a través del mecanismo de subasta se mantendría hasta el 30 de septiembre y se suspendería a partir del 1 de octubre, manteniendo sin cambio la subasta diaria de 250 mdd que se realiza a un tipo de cambio mínimo de dos por ciento superior al tipo de cambio del día hábil inmediato anterior.

Cabe señalar que al cierre de 2009 las reservas internacionales ascendieron a 90 mil 837.8 mdd, monto ligeramente superior al observado al final de 2008, que fue de 85 mil 273.7 mdd.

**Precios**

El nivel de los precios mostró una tendencia a la baja a lo largo de 2009; situación que se explica, principalmente, por la aplicación de la política monetaria, la política de precios de los bienes y servicios públicos instrumentada por el Gobierno Federal (congelamiento del precio de las gasolinas para venta en el interior del país, excepto en las franjas fronterizas donde los precios correspondientes se determinaron de acuerdo a sus referentes internacionales; disminución del precio del gas LP; y la reducción al precio de la electricidad en apoyo a la competitividad y a las pequeñas y medianas empresas), la holgura que caracterizó la actividad económica durante el primer semestre de 2009, la mayor estabilidad del tipo de cambio (debido a que ya se ha dado la mayor parte del traspaso del ajuste del tipo de cambio) y, en los últimos meses del año, por la disminución de los precios de las frutas y verduras.

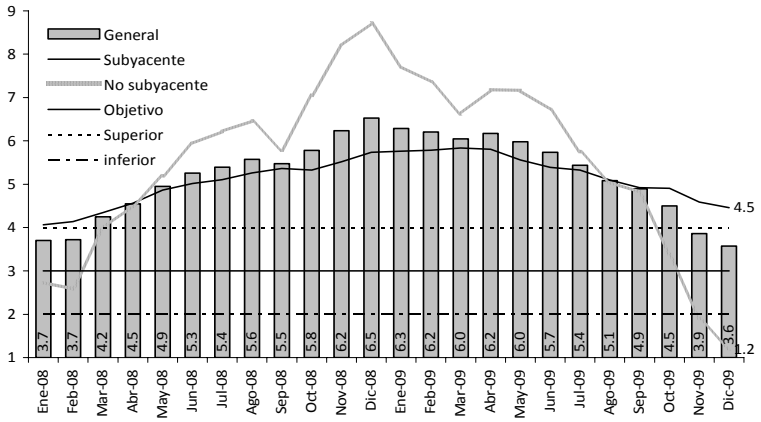
El INPC general, de diciembre de 2009, registró una variación anual de 3.6 por ciento, cifra mayor en 0.6 puntos porcentuales al objetivo de inflación general de 3.00 por ciento para 2009 y menor en 2.9 puntos porcentuales a la observada en el mismo mes de 2008 (véase Gráfica 13).

El nivel de precios subyacente, indicador que mide la tendencia de la inflación en el mediano plazo y refleja los resultados de la política monetaria, tuvo una variación anual de 4.5 por ciento, cifra menor en 1.3 puntos porcentuales al nivel observado en diciembre de 2008. En tanto que la no subyacente, su variación anual fue de 1.2 por ciento, cifra menor en 7.5 por ciento a lo observado en el mismo mes de 2008.

**Gráfica 13**

**INPC General, Subyacente y No Subyacente, 2008-2009/diciembre**

(Variación porcentual anual)




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos del Banco de México.

**Tasa de interés**

En 2009, la tasa de interés disminuyó apoyada por una mayor estabilidad en los mercados financieros internacionales y la política monetaria implementada por el Banco de México a lo largo de ese año.

Así, la tasa de interés de referencia de los Cetes a 28 días pasó de 8.02 por ciento en diciembre de 2008 a 4.50 por ciento en ese mismo mes de 2009, lo que implicó una disminución de 3.52 puntos porcentuales. En tanto que, en el 2009, la tasa de interés promedio de los Cetes a 28 días fue de 5.43 por ciento, 2.25 puntos porcentuales menor a la tasa promedio observada en 2008.

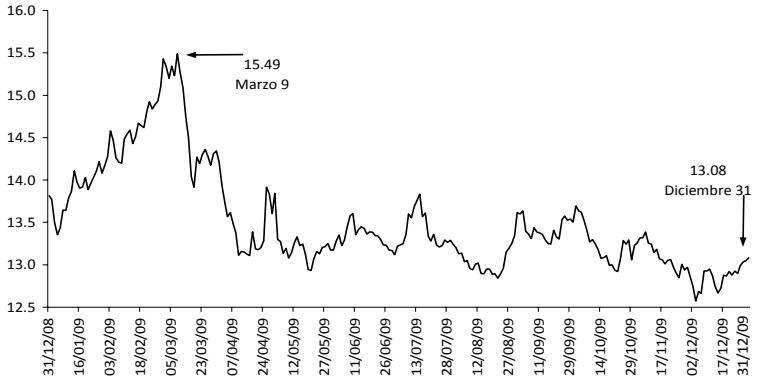
**Tipo de cambio**

A lo largo del año 2009, el tipo de cambio mostró volatilidad aunque con una tendencia descendente; esta situación se explicó por la incertidumbre en torno al financiamiento de la balanza de pagos y a la debilidad estructural de las finanzas públicas, lo que llevó a la Comisión de Cambios de Banxico a intervenir en el mercado cambiario; además, se vio favorecido por la disminución de la aversión al riesgo por parte de los

inversionistas internacionales, la ampliación del diferencial de tasas de interés entre México y Estados Unidos y por el incremento observado en el precio del petróleo con relación al de diciembre de 2008. Así, al cierre de diciembre de 2009, el tipo de cambio spot se ubicó en 13.08 pesos por dólar (ppd), lo que significó una apreciación de 0.73 ppd o 5.3 por ciento comparado con su valor al cierre de diciembre de 2008 (véase Gráfica 14).

**Gráfica 14**

**Tipo de cambio[1/] diario, 2009/31 de diciembre**
(Pesos por dólar)




1/ Tipo de cambio interbancario a 48 horas, al cierre de venta.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos del Banco de México.

**Precio del petróleo**

El precio del crudo de la mezcla mexicana de exportación pasó de un precio promedio simple de 89.02 dólares por barril (dpb) en el periodo enero-noviembre de 2008 a 56.44 dpb en igual periodo de 2009, es decir, una caída de 32.58 dpb o 36.6 por ciento. La plataforma de exportación pasó de 1 millón 403 mil barriles diarios en promedio de enero-noviembre de 2008 a 1 millón 220 mil de barriles en igual periodo de 2009; esto significó una disminución de 183 mil barriles o 13.1 por ciento.

El promedio observado del precio de la mezcla mexicana de crudo de exportación es superior en 5.44 dólares o 10.7 por ciento a la estimación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de 51.00 dpb presentada en los Criterios Generales de Política Económica para 2010 (CGPE-2010).

**Balanza de pagos**

En relación a la actividad del sector externo de la economía mexicana, la cuenta corriente de la balanza de pagos registró un déficit de 4 mil 542.6 mdd en el periodo enero- septiembre de 2009; producto de la combinación de ingresos por 194 mil 514.9 mdd y egresos por 199 mil 057.4 mdd. Este resultado representa una recuperación respecto del saldo deficitario al tercer trimestre de 2008, por 9 mil 234.7 mdd. Resultado de ingresos por 267 mil 267.4 mdd y egresos de 276 mil 502.1 mdd (véase Cuadro 13).
Al interior de la cuenta corriente ocurrieron los siguientes movimientos:

- La balanza comercial registró un déficit de 4 mil 329.3 mdd, el cual resultó menor en 4 mil 610.9 mdd al déficit que se tuvo a septiembre de 2008. Las exportaciones disminuyeron 28.7 por ciento y las importaciones presentaron una contracción de 29.6 por ciento.

- Los ingresos por exportaciones de petróleo crudo durante el periodo enero-septiembre de 2009 ascendieron a 17 mil 590.1 mdd, lo que representó una reducción respecto del mismo periodo de 2008 de 19 mil 777.4 mdd o 52.9 por ciento. La caída de los ingresos por exportación de crudo al tercer trimestre de 2009 se debió al efecto combinado de la reducción del precio y de la plataforma de exportación.
- La balanza de servicios tuvo un saldo deficitario de 16 mil 906.8 mdd motivado, principalmente, por el déficit en la balanza de servicios factoriales que ascendió a 11 mil 463.1 mdd, aunque fue menor en 2 mil 999.5 mdd al déficit que se tuvo al tercer trimestre de 2008.
- La cuenta de transferencias fue superavitaria en 16 mil 693.5 mdd. Destaca la importancia de las remesas familiares, ya que integran el 98.2 por ciento de los ingresos de transferencias al país.

Es importante señalar que dado el clima de recesión económica y la restricción de financiamiento que ha caracterizado a la economía mundial, México enfrentó una disminución de la demanda externa de sus productos, lo que se tradujo en menores exportaciones de la economía mexicana. Sin embargo, toda vez que la propagación del choque externo en la economía doméstica llevó a una contracción de las importaciones, la balanza comercial y la cuenta corriente tuvieron menor déficit a septiembre de 2009 que en igual periodo de 2008.

Respecto a la cuenta de capital, ésta registró un déficit de 405.1 mdd al tercer trimestre de 2009, dato que resulta inferior al saldo obtenido en igual periodo de 2008, el cual ascendió a 12 mil 401.9 mdd. Este cambio se debe en gran medida a la disminución que sufrieron los pasivos: en primer lugar, por la contracción de la inversión extranjera directa de 42.3 por ciento y, en segundo lugar, por la caída de la inversión extranjera de cartera en 27.4 por ciento.

Finalmente, sobresale la variación de las reservas internacionales neta: mientras que al tercer trimestre de 2008 hubo variación positiva de 5 mil 321.7 mdd, en igual periodo de 2009 hubo una variación negativa de 9 mil 318.9 mdd.

**Cuadro 13**
**Balanza de Pagos, enero-septiembre de 2009 vs. enero-septiembre de 2008**
(Millones de dólares)

| Concepto | III 2008 | III 2009 |
|---|---|---|
| **Saldo de la Cuenta Corriente** | **-9,234.7** | **-4,542.6** |
| *Ingresos* | *267,267.4* | *194,514.9* |
| *Egresos* | *276,502.1* | *199,057.4* |
| **Saldo de la Balanza Comercial** | **-8,940.2** | **-4,329.3** |
| **Exportación de mercancías*** | **227,953.8** | **162,496.8** |
| **Importación de mercancías*** | **236,894.0** | **166,826.2** |
| **Saldo de la Balanza de Servicios** | **-19,592.1** | **-16,906.8** |
| **Balanza de servicios no Factoriales** | **-5,129.5** | **-5,443.7** |
| **Balanza de Servicios Factoriales** | **-14,462.6** | **-11,463.1** |
| **Transferencias del exterior** | **19,328.2** | **16,741.4** |
| Remesas familiares | 18,977.7 | 16,434.8 |
| Otras | 350.5 | 306.6 |
| **Transferencias al exterior** | **30.6** | **47.9** |
| **Cuenta de Capital** | **12,401.9** | **-405.1** |
| **Pasivos** | **33,342.2** | **20,896.0** |
| Por préstamos y depósitos | 5,834.5 | 3,448.5 |
| ***Inversión extranjera total*** | ***27,507.7*** | ***17,447.5*** |
| Directa | 16,911.2 | 9,750.0 |
| De cartera | 10,596.5 | 7,697.5 |
| **Activos** | **-20,940.3** | **-21,301.1** |
| **Errores y omisiones** | **2,151.4** | **-4,406.1** |
| **Ajustes por valoración** | **-3.0** | **-34.8** |
| **Variación de la reserva internacional neta** | **5,321.7** | **-9,318.9** |

(-) el signo negativo significa egreso de divisas.
*/ Incluye maquiladoras.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en datos del Banco de México.

### 1.1.5 Perspectivas para 2010

Se anticipa que la evolución de la economía nacional se enfrentará a un entorno externo más favorable, lo que implicará un incremento en la demanda externa y, por ende, de las exportaciones mexicanas, lo que se transmitirá de manera positiva sobre el mercado interno a través de una mayor producción y mayor empleo. A continuación se presentan datos estimados para el presente año, tanto en el ámbito internacional como nacional.

#### Panorama de la economía mundial[13]

En 2010, Banxico prevé que la economía mundial continúe observando una recuperación gradual, particularmente, se estima que la actividad económica en Estados Unidos se expanda durante este año, pronosticándose un crecimiento de 2.7 por ciento para el PIB y de 3.9 por ciento para su producción

[13] El presente apartado se desarrolla con base en Banxico (2009b).

industrial. Asimismo, se espera que la reactivación de la economía mundial se refleje en una mejora adicional de las condiciones en los mercados financieros internacionales.

Cabe señalar que en gran medida la recuperación de la economía mundial se apuntaló en las medidas de estímulo fiscal y monetario que implementaron las diferentes autoridades a fin de hacer frente a la crisis, por lo que el retiro de dichas medidas requieren de una implementación cuidadosa y precisa para no afectar adversamente el proceso de recuperación de la economía mundial ni generar presiones inflacionarias.

Adicionalmente, es importante tener presente que el bajo costo de acarrear posiciones en los mercados financieros se está reflejando en una apreciación de diversos activos y de los tipos de cambio, particularmente en economías emergentes, por lo que la probable reversión de los flujos de capital al retirarse el estímulo monetario en los países avanzados podría impactar de forma adversa y significativa a aquéllas.

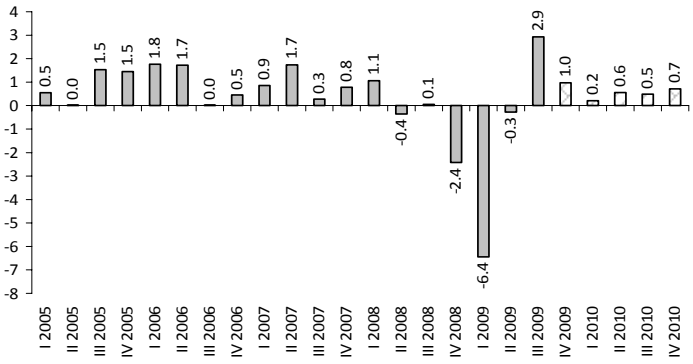
**Perspectiva de la economía nacional**

Ante la perspectiva de una recuperación de la economía estadounidense así como de su producción industrial en 2010 se prevé un mejor desempeño de la economía mexicana y se estima en los CGPE-2010 que para ese año se registre un crecimiento real del PIB de 3.0 por ciento, cifra inferior al 3.2 por ciento, en promedio, de la expectativa de los agentes económicos (véase Cuadro 14). Sin embargo, Banxico anticipa que el crecimiento real del PIB se ubique entre 2.5 y 3.5 por ciento. Por otra parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI) en su más reciente estimación prevé para 2010 un crecimiento de 4.0 por ciento FMI (2010).

Cabe señalar que, en la Encuesta Sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado de diciembre de 2009 del Banco de México, se estima un incremento del PIB para 2010 de 3.1 por ciento; bajo este escenario se estimó su comportamiento trimestral y, como se observa en la gráfica 15, durante 2010 el crecimiento del PIB – de acuerdo a cifras ajustadas por estacionalidad – no mostrará variaciones trimestrales mayores al 1.0 por ciento.

Gráfica 15

**Producto Interno Bruto, serie desestacionalizada[1/], 2005-2010/IV[2/]**
(Variación trimestral, en porciento)



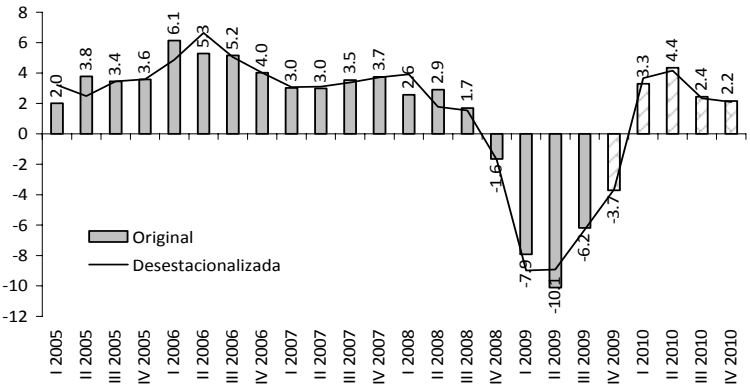

1/ Debido al método de estimación, al incorporarse nueva información la serie se puede modificar. Año base 2003=100.
2/ A partir del IV/2009 estimación del CEFP con el programa X-12-ARIMA del U. S. Census Bureau (http://www.census.gov/srd/www/x12a/) y un crecimiento económico anual para 2010 de 3.1 por ciento de acuerdo con las expectativas del sector privado de diciembre de 2009 del Banco de México.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y Banco de México.

Así, en términos anuales, el incremento del PIB tendrá su mayor valor (4.4 por ciento) en el segundo trimestre de 2010 para, posteriormente, volver a disminuir y alcanzar un incremento de 2.2 por ciento en el cuarto trimestre de ese año (véase Gráfica 16).

**Gráfica 16**

**PIB, serie original y desestacionalizada[1/], 2005-2010/IV[2/]**

(Variación anual, en porciento)




1/ Debido al método de estimación, al incorporarse nueva información la serie se puede modificar. Año base 2003=100.

2/ A partir del IV/2009 estimación del CEFP con el programa X-12-ARIMA del U. S. Census Bureau (http://www.census.gov/srd/www/x12a/) y un crecimiento económico anual para 2010 de 3.1 por ciento de acuerdo con las expectativas del sector privado de diciembre de 2009 del Banco de México.

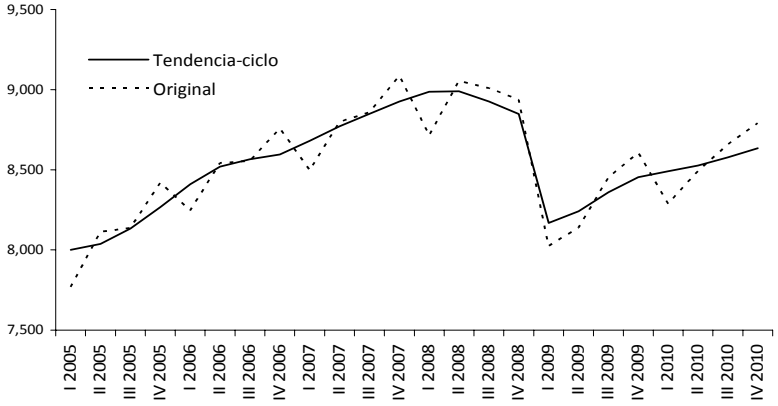
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y Banco de México.

Lo anterior implica que en 2010 el nivel del PIB no alcanzará los observados en periodos pasados, finales de 2007 y principios de 2008, debido a la atonía de la actividad económica (véase Gráfica 17).

**Gráfica 17**

**PIB, serie original y tendencia[1/], 2005-2010/IV[2/]**

(Miles de millones de pesos a precios de 2003)




1/ Debido al método de estimación, al incorporarse nueva información la serie se puede modificar. Año base 2003=100.

2/ A partir del IV/2009 estimación del CEFP con el programa X-12-ARIMA del U. S. Census Bureau (http://www.census.gov/srd/www/x12a/) y un crecimiento económico anual para 2010 de 3.1 por ciento de acuerdo con las expectativas del sector privado de diciembre de 2009 del Banco de México.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y Banco de México.

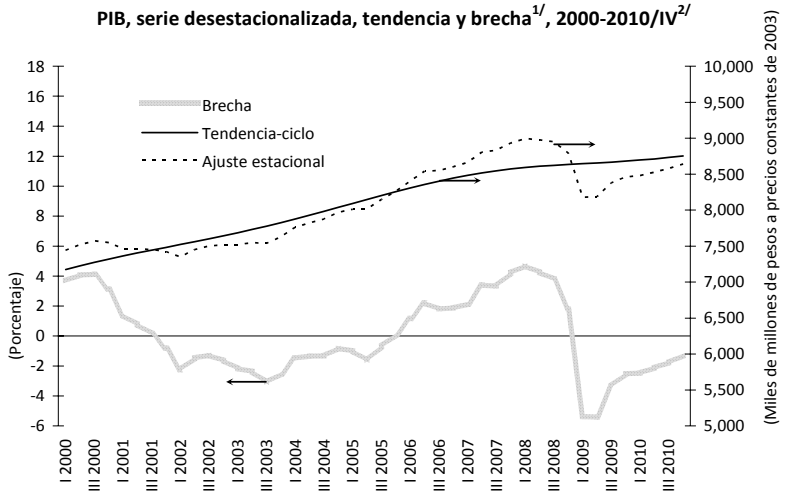
No obstante del nivel de la tasa de crecimiento económico esperada para 2010, se anticipa que el PIB observado se encontrará por debajo de su potencial, lo que implicará una brecha del producto negativa

durante el presente año.[14] Dicha brecha se irá cerrando en los próximos años en la medida en que la economía mexicana presente un mayor dinamismo.

El Banco de México estimó un crecimiento económico de entre 3.0 y 4.0 por ciento para 2011, superior al intervalo previsto de entre 2.5 y 3.5 por ciento para 2010 Banxico (2009b); sin embargo, señaló que el PIB observado se mantendrá por debajo de su potencial, por lo que la brecha del producto será, probablemente, negativa para 2011; si bien esto implica menores presiones inflacionarias, también implica menor producción, empleo y consumo, entre otros.

**Gráfica 18**

**PIB, serie desestacionalizada, tendencia y brecha[1/], 2000-2010/IV[2/]**




1/ Debido al método de estimación, al incorporarse nueva información la serie se puede modificar. Año base 2003=100.
2/ A partir del IV/2009 estimación del CEFP con el programa X-12-ARIMA del U. S. Census Bureau (http://www.census.gov/srd/www/x12a/) y un crecimiento económico anual para 2010 de 3.1 por ciento de acuerdo con las expectativas del sector privado de diciembre de 2009 del Banco de México.
Nota: Debido a que en sus extremos el filtro Hodrick-Prescott tiende a ofrecer estimaciones imprecisas se amplió el periodo de referencia con los pronósticos de 3 años que proporciona el paquete X-12-ARIMA.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y Banco de México.

En materia laboral, Banxico prevé un incremento de entre 300 mil y 400 mil trabajadores asegurados. Lo anterior implicaría que en 2010 no se cubriría el número de empleos perdidos en 2009, lo anterior aún sin considerar la nueva fuerza de trabajo que se integra al mercado laboral. Así, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos anticipó, para 2010, una tasa de desempleo de 6.3 por ciento, no obstante del incremento en la actividad productiva OCDE (2009).

En los CGPE-2010 se prevé una inflación de 3.3 por ciento para 2010; no obstante, cabe señalar que el Banco de México revisó al alza la trayectoria prevista de los precios en general para los siguientes dos años; estimó un repunte de carácter temporal de la inflación para el presente año y anticipa que alcance su nivel máximo

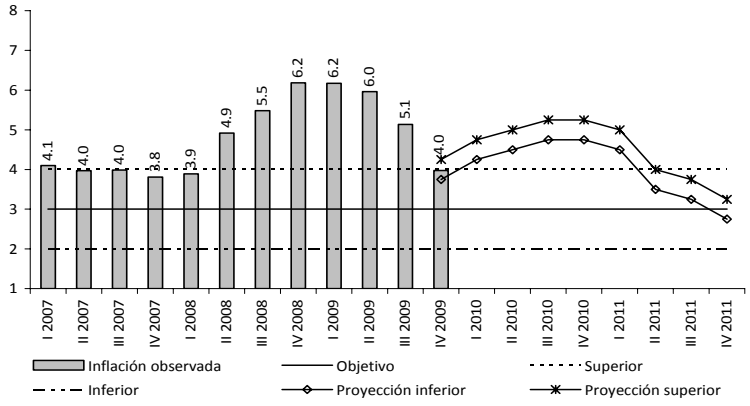
[14] La descomposición de la serie en sus partes, tendencia y ciclo, fue realizada con el filtro Hodrick-Prescott ampliando tres años el periodo de estudio con los pronósticos ofrecidos por el paquete X-12-ARIMA para corregir la sensibilidad de las observaciones en la parte final del periodo muestral, Acevedo (2009).

en el cuarto trimestre de 2010 al ubicarse en un intervalo de entre 4.75 y 5.25 por ciento; por lo que prevé que, a partir del primer trimestre de 2011 empezará a disminuir para aproximarse a la meta del 3.0 por ciento en el último trimestre de 2011 (véase Gráfica 19).

Situación que se explica, de acuerdo con Banxico, por el impacto que tendrá, de una sola vez, sobre los precios las modificaciones tributarias aprobadas en el paquete fiscal para 2010, como fue el caso del Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y el Impuesto Sobre la Renta. Por el incremento en el precio de los bienes y servicios administrados como gasolinas, gas, electricidad, peaje en las autopista, entre otros, en virtud de la brecha que registran actualmente con respecto a sus referencias externas. Así como el incremento en el precio de los bienes y servicios concertados dadas las actualizaciones anticipadas en las tarifas y derechos locales, como la del metro y el cobro por derecho de suministro de agua. Sin embargo, en la medida en que prevalezca un crecimiento de la economía mexicana menor a su potencial contribuirá a contrarrestar los efectos alcistas sobre la inflación.

**Gráfica 19**

**Inflación general anual y proyección de escenario base**
(Porcentaje, promedio)




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos del Banco de México.

En los CGPE-2010 se anticipa una tasa de interés promedio para ese año ligeramente inferior a la que estimó para 2009. Así, el promedio de la tasa Cetes a 28 días nominal pasaría de un nivel de 5.4 por ciento en 2009 a 4.5 por ciento en 2010. Particularmente, se anticipa que el promedio en 2010 de los Cetes a 28 días sea de 5.4 por ciento (véase Cuadro 14).

En materia cambiaria no se consideran cambios importantes, por lo que se prevé que el peso mantenga su estabilidad cambiaria frente al dólar durante 2010, estimándose un tipo de cambio de 13.80 ppd promedio en 2010; es decir una depreciación de 1.5 por ciento respecto al tipo de cambio promedio de 13.60 ppd

esperado para 2009. Como se observa en el cuadro 14, se espera que el tipo de cambio promedie, en 2010, 13.18 ppd.

Estas previsiones se fundamentan, entre otros factores, en el repunte esperado de la inversión extranjera directa, las remesas y el incremento en el precio del petróleo.

En materia petrolera, el Paquete Económico de 2010 prevé una disminución en ese año en las plataformas de producción y exportación de crudo, ubicándolas en 2 mil 500 y 1 mil 108 miles de barriles diarios (mbd), respectivamente. De esta forma, la plataforma de exportación resultaría 124 mbd o 10.1 por ciento inferior a la plataforma promedio esperada para 2009.

Se prevé que, durante 2010, aumente el precio de la mezcla mexicana de exportación, específicamente, se estima un precio de 59.00 dpb, es decir 8.00 dpb ó 15.7 por ciento al promedio previsto para 2009. Situación que se explica, por el lado de la demanda, por los signos de recuperación de la economía mundial y, por ende, del repunte de la demanda mundial de crudo; y por el lado de la oferta, por los riesgos de carácter geopolíticos que prevalecen ante las tensiones entre Occidente e Irán respecto del presunto programa nuclear de éste, por la posible elevación de la violencia en Irak y por la continuidad de los disturbios en Nigeria.

En relación a las cuentas externas de la economía mexicana en el 2010, Banxico estima que el déficit de la balanza comercial represente el 1.3 por ciento del PIB, motivado por una reactivación de la demanda externa y el mayor dinamismo de la demanda interna; el saldo deficitario de la cuenta corriente constituya el 1.1 por ciento del PIB (este déficit se prevé menor al de la balanza comercial bajo la perspectiva de que el superávit de la balanza de transferencias supere a la suma de los déficit de la balanza de servicios factoriales y no factoriales, debido a una reactivación en las remesas familiares); y el saldo de la cuenta de capital supere el déficit en cuenta corriente al cierre de ese año, por lo que se espera no existan problemas de financiamiento para la economía.

En el cuadro 14 se resumen las expectativas de los agentes económicos seleccionados sobre las principales variables macroeconómicas para 2010.

**Cuadro 14**

**Expectativas de los Agentes Económicos seleccionados para 2010**

| Agente | PIB (%) | Inflación (%, dic.-dic.) | Tipo de cambio promedio (Pesos por dólar) | Tasa de interés al cierre (%) | Tasa de interés promedio (%) | Balance fiscal/PIB[1/] | Cuenta corriente[2/] | Cuenta corriente[1/] | Balanza comercial[2/] | Mezcla mexicana[3/] | IED[2/] | PIB de EU (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Grupo Financiero Banamex[4] | 3.6 | 5.1 | 12.9 | 5.8 | 5.1 | -2.6 | -9,800.0 | -1.0 | -9,000.0 | 73.0 | 18,000.0 | 2.7 |
| Grupo Financiero BBVA Bancomer[5] | 3.1 | 5.2 | 13.0 | 4.5 | n.d. | n.d. | -15,100.0 | -1.5 | -14,600.0 | 59.8 | n.d. | 1.5 |
| Grupo Financiero Santander[6] | 2.5 | 5.2 | 13.1 | 5.0 | 4.8 | -3.0 | -12,700.0 | -1.3 | -13,300.0 | n.d. | 14,800.0 | n.d. |
| Grupo Financiero Scotiabank Inverlat[7] | 3.4 | 5.4 | 13.7 | 7.0 | 6.2 | -2.8 | -11,150.1 | -1.2 | -10,338.8 | 70.0 | 15,400.0 | 3.3 |
| Encuesta sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado[8] | 3.1 | 5.0 | 13.0 * | 5.5 | n.d. | -2.3 | -11,935.0 | n.d. | -10,881.0 | 68.7 | 16,653.0 | 2.6 |
| Banco de México[9] | 2.5 - 3.5 | 4.75 - 5.25 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | -10,700.0 | -1.1 | -12,500.0 | n.d. | n.d. | 2.7 |
| Fondo Monetario Internacional[10] | 4.0 | 3.2 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | -12,671.0 | -1.3 | n.d. | n.d. | n.d. | 1.5 |
| Promedio | 3.2 | 4.9 | 13.2 | 5.6 | 5.4 | -2.7 | -12,008.0 | -1.2 | -11,770.0 | 67.9 | 16,213.3 | 2.4 |
| **CGPE-2010[11]** | 3.0 | 3.3 | 13.8 | 4.5 | 4.5 | -2.8 | -16,835.8 | -1.8 | n.d. | 59.0 | n.d. | 2.3 |

1/ % del PIB.

2/ Millones de dólares.

3/ Dólares por barril.

4/ Fecha de actualización: Banamex, *Perspectiva Semanal* , México, Número 727, diciembre 24, 2009, p. 10. http://www.banamex.com/esp/pdf_bin/esem/Perspectiva_Semanal_No727_231209.pdf (07/01/2010).

5/ Fecha de actualización: para México, noviembre de 2009, http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/091103_PrevisionesMexico_tcm346-204714.pdf?ts=712010 (07/01/2010); Observatorio Semanal, Servicios de Estudios Económicos, dici
http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/091223_SemanalMexico_224_tcm346-211161.pdf?ts=712010 (07/01/2010) y Situación México, cuarto trimestre de 2009, http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/0904_SituacionMexico_24_tcm346-205
(07/01/2010); y para Estados Unidos, noviembre de 2009, http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/091103_PrevisionesEEUU_tcm346-204882.pdf?ts=712010 (07/01/2010).

6/ Fecha de actualización: El Indicador Semanal, enero 4 de 2010; http://www.santander.com.mx/PDF/canalfin/documentos/IndicadorSemanal.pdf (07/01/2010).

7/ Fecha de actualización: diciembre 23 de 2009. Pronósticos, Marco Macroeconómico: 2006-2010, http://www.scotiabank.com.mx/resources/PDFs/Analisis/cambiante/econ_politica/cuad_pronos/mm.pdf y Proyecciones de Bala
http://www.scotiabank.com.mx/resources/PDFs/Analisis/cambiante/econ_politica/cuad_pronos/pbp.pdf (07/01/2010).

8/ Banco de México, Encuesta Sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado: Diciembre de 2009, México, Banxico, 18 de diciembre de 2009, 10 pp. http://www.banxico.org.mx/informacion-para-la-prensa/comunicados/resultados-de-encuestas/e
especialistas/%7BF41A72DE-2C61-4C47-38D5-40F776869EC4%7D.pdf (07/01/2010).

9/ Banco de México, "Addendum al Informe sobre la Inflación, Julio – Septiembre 2009", México, Banxico, diciembre 2, 2009, 29 pp.http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/trimestral-inflacion/%7BF64F6DE
646FADD668FA%7D.pdf (07/01/2010).
medidas de política y a distintos ritmos, Perspectivas de la economía mundial al día, Actualización de proyecciones centrales, Washington, DC 20431, EE.UU. 26 de enero de 2010 Disponible en Internet: http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2010/update/01/pdf/01

11/ Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al Ejercicio Fiscal de 2010 y Aprobación del Programa Económico 2010, Comunicado de Prensa 068-2009, 19 de noviem
http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2010/temas/expo_motivos/criterios/cgpe_2010.pdf (08/09/2009).

n.d. No disponible.

*/ Fin de periodo.

**/ Dic-dic.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México, BBVA Bancomer, Banamex, Santader Serfin, Scotianbank Inverlat y Fondo Monetario Internacional.

## Consideraciones finales

Durante 2009, la economía mexicana cayó como producto de la contracción de la demanda externa y de su transmisión al mercado doméstico; caída que se vio exacerbada por factores internos de índole temporal, como fue el brote de influenza A(H1N1) que afectó a los niveles de producción de actividades consideradas de alto riesgo de contagio. Lo anterior implicó pérdida de empleos formales y, por ende, aumento en la tasa de desocupación.

Particularmente, en 2009, Banxico disminuyó la tasa de interés de referencia con el objetivo de mantener la inflación anual en el intervalo de variabilidad alrededor del 3.0 por ciento. El ciclo de relajación monetaria iniciado en enero de ese año se frenó en julio de 2009, luego de reducirse a 4.50 por ciento el objetivo para la tasa de interés interbancaria a un día.

La inflación tuvo una tendencia descendente apoyada, entre otros factores, por la política de precios administrados por el Gobierno Federal y la política monetaria.

Ante la política monetaria implementada por el Banco de México y la mayor estabilidad en los mercados financieros internacionales, la tasa de interés disminuyó.

En tanto que el tipo de cambio, si bien mostró volatilidad, tuvo una tendencia descendente favorecida por la disminución de la aversión al riesgo por parte de los inversionistas internacionales y la ampliación del diferencial de tasas de interés entre México y Estados Unidos.

Para 2010, se anticipa un entorno externo más favorable para la economía nacional que implicará un incremento en la demanda externa y, por ende, de las exportaciones mexicanas, lo que incidirá de manera positiva sobre el mercado interno a través de una mayor producción y empleo; por lo que se prevé una recuperación económica para ese año.

No obstante del nivel de crecimiento económico de México esperado para 2010, la brecha del producto se mantendrá en terreno negativo.

Si bien lo anterior significa menores presiones sobre la inflación, se prevé que el incremento en el precio de los bienes y servicios administrados incida en la inflación. Cabe señalar que para 2010, Banxico prevé un repunte de carácter temporal de la inflación y anticipa que alcance su nivel máximo en el cuarto trimestre de ese año al ubicarse en un intervalo de entre 4.75 y 5.25 por ciento. Lo anterior se explica por la reforma fiscal y el incremento de los precios de los bienes y servicios administrados, que se espera incidan en un repunte de la inflación, con un contrapeso por el lado del producto ya que, aunque se estima un crecimiento económico de México en 2010, la brecha del producto se mantendrá en terreno negativo, traduciéndose esto en menores presiones inflacionarias.

Se anticipa el tipo de cambio del peso frente al dólar se mantenga estable, situación que se verá apoyada, entre otros factores, por una mayor inversión extranjera directa, incremento en las remesas y el aumento en el precio del petróleo.

Respecto a las cuentas externas de la economía mexicana, se tiene que la cuenta corriente de la balanza de pagos registró un déficit de 4 mil 542.6 mdd en el periodo enero septiembre de 2009; lo cual derivó de la combinación de ingresos por 194 mil 514.9 mdd y egresos por 199 mil 057.4 mdd. Es importante indicar que bajo el clima de recesión económica y la restricción de financiamiento que caracterizó a la economía mundial en ese periodo, México enfrentó una disminución de sus exportaciones; sin embargo, toda vez que la propagación del choque externo en la economía doméstica llevó a una contracción de las importaciones, la balanza comercial y la cuenta corriente tuvieron menor déficit al tercer trimestre de 2009 que al mismo trimestre de 2008.

Por su parte la cuenta de capital registró un déficit de 405.1 mdd al tercer trimestre de 2009, dato que resulta menos alentador que el saldo obtenido en igual periodo de 2008, el cual ascendió a 12 mil 401.9 mdd.

Para 2010, Banxico estima saldos deficitarios en la balanza comercial y en la cuenta corriente, los cuales representaran el 1.3 y el 1.1 por ciento del PIB, respectivamente. Asimismo, prevé que el saldo de la cuenta de capital supere el déficit en cuenta corriente al cierre de ese año, por lo que se espera no existan problemas de financiamiento para la economía.

# Fuentes de Información

ACEVEDO, E., *PIB potencial y Productividad Total de los Factores, Recesiones y Expansiones*, México, Economía Mexicana, vol. XVIII, núm. 2, 2009. 175-219 pp. http://www.economiamexicana.cide.edu/num_anteriores/XVIII-2/02_ErnestoAcevedoFernandez_(175-219).pdf [Consulta: 12 de enero de 2010].

BANCO DE MÉXICO, *Encuesta Sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado: Diciembre de 2009*, México, Banxico, 18 de diciembre de 2009 (a), 10 pp. http://www.banxico.org.mx/informacion-para-la-prensa/comunicados/resultados-de-encuestas/expectativas-de-los-especialistas/%7BF41A72DE-2C61-4C47-38D5-40F776869EC4%7D.pdf [Consulta: 8 de enero de 2010].

BANCO DE MÉXICO, *Addendum al Informe sobre la Inflación, Julio-Septiembre 2009*, México, Banxico, 2 de diciembre de 2009 (b), 29 pp. http://www.Banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/trimestral-inflacion/%7BF64F6DE0-189A-503A-167B-646FADD668FA%7D.pdf [Consulta: 12 de diciembre de 2009].

BANCO DE MÉXICO, *La Balanza de Pagos en el Segundo Trimestre de 2009*, México, Comunicado de Prensa, Banxico, 25 de noviembre de 2009 (c), 9 pp. http://www.banxico.gob.mx/informacion-para-la-prensa/comunicados/sector-externo/balanza-de-pagos/%7B75BA70D7-C064-311C-D333-6FD31AB226B6%7D.pdf [Consulta: 25 de noviembre de 2009].

BANCO DE MÉXICO, *Manejo de Reservas Internacionales y Mercado Cambiario*, México, Banxico, 14 de octubre de 2009 (d), 44pp. http://www.Banxico.org.mx/material-educativo/informacion-general/catedra-banco-de-mexico/instituto-tecnologico-de-estudios-superiores-de-mo/%7BF198DFB5-093C-81D1-B153-4C8B577B1315%7D.pdf [Consulta: 11 de enero de 2010].

BANCO DE MÉXICO, *Operaciones de Mercado Abierto en el Banco de México*, México, Banxico, 2009 (e). http://www.Banxico.org.mx/portal-mercado-valores/%7B389228BA-71DE-0308-BA65-3143820222A2%7D.pdf [Consulta: 12 de enero de 2010].

BANCO DE MÉXICO, *Las Remesas Familiares en 2008*, México, Banxico, 27 de enero de 2009, 6 pp. http://www.banxico.gob.mx/documents/%7BB7CBCFAF-AB7D-BE65-F78F-6827D524C418%7D.pdf [Consulta: 18 de enero de 2010].

BANCO DE MÉXICO, *Informe sobre la Inflación, Julio – Septiembre 2007*, México, Banxico, 31 de octubre de 2007, 70 pp. http://www.banxico.org.mx/dyn/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/trimestral-inflacion/%7B7542CEA7-C463-1F60-D031-B25F0911267E%7D.pdf [Consulta: 18 de enero de 2010].

BANCO DE MÉXICO, *Informe sobre la Inflación, Enero – Marzo 2003*, México, Banxico, 29 de abril de 2003 (a), 56 pp. http://www.banxico.org.mx/dyn/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/trimestral-inflacion/%7BF7B29A76-B872-D77D-92E5-153F26EA0149%7D.pdf [Consulta: 18 de enero de 2010].

BANCO DE MÉXICO, *Circular-Telefax 18/2003*, Circular, Banxico, 16 de abril de 2003 (b), http://www.banxico.org.mx/tipo/disposiciones/bancos/cir18-2003-compilado.htm [Consulta: 13 de enero de 2010].

BANCO DE MÉXICO, *Circular-Telefax 18/2003_Bis 1*, Circular, Banxico, 16 de abril de 2003 (c), http://www.banxico.org.mx/tipo/disposiciones/bancos/cir18-2003_20Bis.htm [Consulta: 13 de enero de 2010].

BANCO DE MÉXICO, *Informe Anual 2003*, México, Banxico, abril de 2003 (d), 205 pp. http://www.banxico.gob.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/anual/%7BC6A1A11E-53CA-9F10-1D84-DE87B064348C%7D.pdf [Consulta: 14 de enero de 2010].

BANCO DE MÉXICO, *Política Monetaria. Informe sobre el primer semestre de 2001*, México, Banxico, septiembre de 2001 (a), 23pp. http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/politica-monetaria-semestral/%7BA1F89BD1-7AB2-AA13-25D5-445DC9D4DD09%7D.pdf [Consulta: 12 de enero de 2010].

BANCO DE MÉXICO, *Informe Anual 2000*, México, Banxico, abril de 2001 (b), 210 pp. http://www.banxico.org.mx/dyn/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/anual/%7B589C8434-0EDA-FCFE-52E0-4AC968583A46%7D.pdf [Consulta: 12 de enero de 2010].

BANCO DE MÉXICO, *Informe Anual 1996*, México, Banxico, abril de 1997, 287pp. http://www.banxico.org.mx/dyn/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/anual/%7BF0421BA8-A938-402D-1236-2253458709A6%7D.pdf [Consulta: 12 de enero de 2010].

CASTELLANOS, S., *El Efecto del Corto sobre la Estructura de Tasas de Interés*, México, Banxico, Documento de investigación No. 2000-1, julio de 2000, 50 pp. http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/documentos-de-investigacion/banxico/%7B069C5645-3629-D634-1B1D-9288A0C0D6D6%7D.pdf [Consulta: 12 de enero de 2010].

CENSUS BUREAU, *X-12-ARIMA*, U. S. [en línea]. Disponible en Web: http://www.census.gov/srd/www/x12a/.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE, *Información Estadística*, http://www.eclac.org/estadisticas/ [Consulta: 18 de enero de 2010].

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, *Una recuperación impulsada por medidas de política y a distintos ritmos*, Estados Unidos, FMI, Perspectivas de la economía mundial al día, Actualización de proyecciones centrales,. 26 de enero de 2010, 6 p. Disponible en Internet: http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2010/update/01/pdf/0110s.pdf [Consultado: 26 de enero de 2010].

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, *Perspectivas de la Economía Mundial, Sustentar la Recuperación*, Washington, D.C., EE.UU., Fondo Monetario Internacional, octubre de 2009, 225 pp. http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2009/02/pdf/texts.pdf [Consulta: 9 de diciembre de 2009].

HODRICK, R. J. y Prescott, E. C., *Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation*, Journal of Money, Credit and Banks, 29, 1997, 1-16 pp. http://mcb.unlp.googlepages.com/hp1997.pdf [Consulta: 9 de diciembre de 2009].

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Banco de Información Estadística* [en línea]. Disponible en Web: http://www.inegi.org.mx.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, Sistema de Indicadores Compuestos: Coincidente y Adelantado, cifras a septiembre de 2009, México, INEGI, Comunicado No. 328/09, 7 de diciembre de 2009, 4 pp. http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Sistema%20de%20indicadores%20compuestos%20C%20y%20A/2009/diciembre/comunica.pdf [Consulta: 8 de diciembre de 2009].

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Índice de Confianza del Consumidor, cifras durante diciembre de 2009*, México, INEGI, Comunicado No. 004/10, 8 de enero de 2010, 8 pp. http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Indice%20de%20confianza%20del%20consumidor/2010/enero/comunica.pdf [Consulta: 9 de enero de 2010].

MARCET, A. y M. O. Ravn, *The H-P Filter in Cross-country Comparisons*, CEPR. Discussion paper 4244. 2004. OECD, Economic Outlook No. 86, 19 November 2009. http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_34109_20347538_1_1_1_37443,00.html [Consulta: 20 de noviembre de 2009].

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *OECD Economic Outlook 86*, OECD, n° 86, Francia, OCDE, Noviembre de 2009 Volumen 2009/2, p. 197. ISBN 978-92-64-05460-8 (PDF). Disponible en Internet: http://puck.sourceoecd.org/vl=4001416/cl=45/nw=1/rpsv/cgi-bin/fulltextew.pl?prpsv=/ij/oecdjournals/04745574/v2009n2/s1/p1l.idx [Consulta: 7 de enero de 2010].

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al Ejercicio Fiscal de 2010*, México, SHCP, septiembre 8, 2009, 173 pp. http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2010/temas/expo_motivos/criterios/cgpe_2010.pdf [Consulta: 9 de diciembre de 2009].

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Aprobación del Programa Económico 2010*, México, SHCP, Comunicado de Prensa 068-2009, México, SHCP, 19 de noviembre de 2009, 12 pp. http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2010/temas/expo_motivos/criterios/cgpe_2010.pdf [Consulta: 9 de diciembre de 2009].

St-AMANT, P. y S. van Norden, *Measurement of the Output Gap: A Discussion of Recent Research at the Bank of Canada*. Canadá, Technical report No. 79. 1997, 75 pp. http://www.bankofcanada.ca/en/res/tr/1997/tr79.pdf [Consulta: 9 de diciembre de 2009].

## 1.2 Cuentas generacionales

### 1.2.1 ¿Qué son las Cuentas Generacionales?

La política fiscal afecta tanto a las generaciones presentes como a las futuras, pues de un modo u otro las economías o sobregiros que se observen en el presupuesto público configurarán los requerimientos tributarios hacia los ciudadanos. Es decir, si la generación presente contribuye de manera insuficiente para un nivel determinado de gasto, entonces las generaciones futuras tendrán que realizar un esfuerzo adicional para saldar el déficit resultante.

No obstante que el déficit público cuantifica el desequilibrio entre ingresos y gastos del Estado, esta medida resulta insuficiente para analizar cómo la política fiscal afecta a las diferentes generaciones. Como alternativa la metodología de cuentas generacionales permite estimar la contribución de cada generación al financiamiento del gasto público considerando las obligaciones (vigentes y futuras) del sector público.[15]

Bajo este marco, la metodología de cuentas generacionales busca responder a la siguiente interrogante: si la política fiscal presente (ingreso y gasto públicos) se mantuviera vigente en el futuro ¿cuál sería el pago de impuestos (descontando los subsidios que reciban) de los individuos que viven actualmente y de aquéllos que están por nacer (generaciones futuras)? En este sentido, la estimación de las cuentas generacionales no es una predicción de lo que ocurrirá en el futuro, es un cálculo que nos permite vislumbrar las consecuencias de continuar con la política fiscal actual.

Además permite visualizar algunos escenarios, por ejemplo una disminución de la recaudación tributaria, manteniendo las transferencias, el gasto futuro del gobierno y la riqueza neta del gobierno constantes, implicaría, necesariamente, un aumento en los impuestos pagados por las generaciones futuras para mantener el equilibrio.

[15] La metodología de Cuentas Generacionales fue propuesta y desarrollada originalmente en Auerbach, Aet al.(1991).

### 1.2.2 Construcción de las cuentas generacionales

Con el objetivo de contribuir al análisis de la sustentabilidad de las finanzas públicas el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) ha desarrollado un simulador de cuentas generacionales para México.[16] Para su elaboración se analiza como contribuye la población del país a la Hacienda Pública a través de sus impuestos y por otro lado se cuantifican las transferencias y/o subsidios recibidos; de esta manera se obtiene un balance final denominado *impuestos netos* (o *transferencias netas* en caso de que este les sea favorable). A partir de este se estiman los impuestos netos pagados en promedio por los miembros de cada generación presente, divididos en los distintos grupos de edad (recién nacidos, un año, dos años, etc.). Asimismo, se estiman los impuestos netos que serán pagados por las generaciones futuras (aquéllos individuos que nacerán a partir de la fecha de proyección).

Además la construcción de las cuentas generacionales se basa en los conceptos de valor presente y la restricción presupuestaria intertemporal. Mediante el valor presente se expresa monto total neto del flujo de impuestos netos de las generaciones vivas durante el periodo de análisis suponiendo que la totalidad de dicho flujo fuera pagado en el momento presente (o año base de la proyección). Esto permite comparar las transferencias y los impuestos de las diferentes generaciones presentes, facilitando el análisis y la interpretación de los resultados.

Por otro lado las cuentas generacionales presentes y futuras se vinculan a través de la restricción intertemporal del gobierno, que requiere que el valor presente de los subsecuentes pagos netos de impuestos de las generaciones presentes y futuras sean suficientes para cubrir el valor presente del gasto gubernamental considerando sus activos iniciales (cuadro 1). Dicha condición implica que los gastos que no son cubiertos por las generaciones actuales o por la riqueza neta del gobierno (proveniente de ingresos tales como los de la producción petrolera) deberán ser pagados por las generaciones venideras.

**Cuadro 1**
**Restricción intertemporal del gobierno**

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Valor presente de los pagos netos de impuestos remanentes de las generaciones presentes | + | Valor presente de los pagos netos de impuestos de la generación futura | = | Valor presente de todos los gastos futuros del gobierno | − | Riqueza neta del gobierno |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

[16] El simulador del CEFP es una adaptación para México del "Matlab Generational Accounting Program" diseñado por Phillips Oreopoulos y está disponible junto con su nota metodológica en: http://cefp.dnsalias.org/index.php?node=34&s=inx

**Cuadro 2**
**Cálculo de las Cuentas Generacionales**

| | |
|---|---|
| – | Impuestos (generaciones presentes) |
| + | Transferencias **(generaciones presentes)** |
| **=** | **Transferencias netas de las generaciones presentes** |
| + | Gasto futuro del Gobierno |
| – | Riqueza Neta |
| **=** | **Cuenta Generacional Futura** |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

### 1.2.2.1 Proyección de impuestos y transferencias

Como ya se mencionó, para estimar el monto en cada cuenta generacional es necesario cuantificar la contribución de los ciudadanos por cada tipo de impuestos y las transferencias y subsidios recibidos. Con este fin se construyó un perfil con base al ingreso *per cápita* y un perfil de gasto *per cápita* para la distribución de impuestos indirectos, ambos obtenidos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2008. Esta encuesta recopila información sobre las características sociodemográficas y económicas de los hogares y sus integrantes en México, por lo que es adecuada para la obtención de la distribución por edad y sexo del ingreso y gasto *per cápita*.

Además de los impuestos a la producción y al consumo de bienes y servicios, las cuentas de ingreso consideran los pagos realizados como contribuciones a la seguridad social, así como el impuesto inflacionario implícito en el señoriaje[17]. Por el lado del gasto se consideran las transferencias y subsidios recibidos en salud, educación y pensiones de acuerdo a la Cuenta Pública Federal 2008 (cuadro 3). Finalmente se consideran los ingresos recibidos por la venta de petróleo para los cuales se asume una producción constante hasta que las reservas totales (probadas y probables) se agoten[18].

El remanente que queda de restar al presupuesto anual las transferencias incluidas (salud, educación y pensiones) es considerado como el gasto neto de gobierno e incluye los gastos programables, además de los gastos no programables por concepto de Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS, ramo 30) y, las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios (Ramo 28).

[17] El señoriaje es la capacidad del Estado (a través del Banco Central) para obtener ingresos, valiéndose de su derecho a crear dinero. Esta acción provoca que, el público requiera añadir dinero a sus saldos nominales para mantener constante el valor real de sus saldos monetarios, lo que en la práctica convierte a esta operación en un "impuesto de la inflación". (Dornbush, R. et al. 2002, pp. 452-453).
[18] De a cuerdo con el ritmo de extracción actual se estima que las reservas probadas y probables totales se agoten en un plazo de 15 años.

Debido a que la metodología de cuentas generacionales requiere estudiar la totalidad de ingresos y gastos de la generación presente se considera una ventana de tiempo que abarque la vida entera de esta población (hasta 100 años) y para ello es necesario realizar proyecciones del gasto público y de las transferencias netas de las generaciones, para ello se asume que durante el periodo tanto el gasto neto de gobierno como los ingresos netos crecen a una tasa que agrega los incrementos poblacionales y las mejoras en la productividad, cabe mencionar que este supuesto es utilizado en todos los estudios de Contabilidad Generacional realizados para otros países (Kotlikoff 2002). Posteriormente estas proyecciones de ingresos y gasto son traídas a valor presente con una tasa de descuento determinada (4 por ciento).

El modelo también considera como un gasto la carga que representa la Deuda Neta del Sector Público Federal que al cierre de 2008 representaba el 35.8 por ciento del PIB. Esta cifra corresponde al Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) para el año 2008[19] y agrupa lo siguiente:

a. Deuda pública presupuestaria,
b. Recursos para financiar los sectores privado y social,
c. Los requerimientos financieros del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB),
d. Los proyectos de inversión pública financiada por el sector privado (Pidiregas),
e. Los requerimientos del Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC), y
f. Los Programas de Apoyo a Deudores.

[19] SHCP (2008).

Cuadro 3
**Impuestos y transferencias en Cuentas Generacionales**
(2008, Millones de pesos)

| Concepto | Total | % PIB |
|---|---|---|
| **Impuestos** | | |
| ISR -IETU | 607,674.5 | 5.0 |
| *Renta* | 561,088.5 | 4.6 |
| *Empresarial a tasa única* | 46,586.0 | 0.4 |
| Valor Agregado | 457,248.3 | 3.8 |
| *Gasolina* | 86,089.0 | 0.7 |
| *Otros* | 371,159.3 | 3.1 |
| Producción y servicios (otros) | 49,283.9 | 0.4 |
| *Tabacos labrados* | 24,761.9 | 0.2 |
| *Alcohol* | 5,834.3 | 0.0 |
| *Cerveza* | 17,236.5 | 0.1 |
| *Juegos y sorteos* | 1,451.3 | 0.0 |
| Importaciones | 32,756.3 | 0.3 |
| Tenencia | 20,022.7 | 0.2 |
| IDE | 17,700.3 | 0.1 |
| Automóviles nuevos | 5,071.2 | 0.0 |
| Señoriaje (1) | 21,156.3 | 0.2 |
| Cuotas y Contribuciones (2) | 169,246.3 | 1.4 |
| **Transferencias** | | |
| Salud | 296,832.6 | 2.5 |
| Pensiones (3) | 321,246.5 | 2.7 |

(1) Elaboración del CEFP, con datos de Banco de México. Nota: Es el promedio inflacionario de los últimos 10 años.
(2) Nota: Este monto incluye ingresos por cuotas de los trabajadores aportaciones de dependencias y entidades federales, estatales y municipales, así como otras aportaciones.
(3) SHCP, Cuenta Pública 2008. Nota: Incluye el pago de pensiones y jubilaciones del IMSS, ISSSTE, PEMEX, CFE y LyFC; se excluye el Bono de reconocimiento de derechos pensionarios del ISSSTE.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Cuenta Pública, SHCP (2008).

### 1.2.2.2 La evolución demográfica

La estructura y dinámica de la población resultan variables imprescindibles para analizar la evolución en el largo plazo de las Finanzas Públicas. Por un lado la cantidad de población económicamente activa determina las capacidades recaudatorias de la Hacienda Pública y por ende el volumen de ingresos presupuestarios disponibles. Por el otro, el gasto público debe considerar importantes montos para la atención de la población económicamente dependiente, principalmente a través del gasto educativo en los menores de edad o el pago de pensiones de jubilación para los mayores. Esto determina, en el corto plazo, un balance en el que la población económicamente dependiente es la principal destinataria de transferencias y subsidios y los trabajadores activos contribuyen con el pago de impuestos, por lo cual los incrementos diferenciados de la población dependiente frente a la activa pueden comprometer este equilibrio.

Por otra parte existen gastos presupuestarios que, si bien son comunes a toda la población, como el que se destina a la salud, su demanda final y costo está determinado por la estructura etaria nacional. Finalmente la tasa general de crecimiento poblacional es de suma importancia pues esta incide en la magnitud de los mercados de trabajo y consumo con lo cual se afecta la evolución de la economía nacional.

Para la estimación de las cuentas generacionales se emplean las proyecciones de población realizadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) extendiendo la metodología hasta el año final de proyección.

## 1.2.3 Resultados para México

### 1.2.3.1 Escenario Base

El cuadro 4 presenta las cuentas generacionales en México para el periodo 2008-2108 con el escenario siguiente: el gasto en educación se considera como gasto corriente, se supone un crecimiento anual de la productividad de 1.5 por ciento, una tasa de interés real constante de 5 por ciento, las reservas petroleras totales se agotarán en 15 años y durante este lapso generarán un flujo de ingresos similar al observado en el 2008 y por último se considera el costo de las pensiones del IMSS e ISSSTE de acuerdo a la Cuenta Pública 2008.[20]

[20] Para mayores detalles véase CEFP (2009).

**Cuadro 4**

**Cuentas Generacionales**
**(Pesos de 2008)**

| Edades | Montos Individuales Promedio |
|---|---|
| **0** | 144,794 |
| **5** | 167,641 |
| **10** | 190,867 |
| **15** | 220,798 |
| **20** | 263,821 |
| **25** | 291,766 |
| **30** | 285,771 |
| **35** | 246,079 |
| **40** | 181,537 |
| **45** | 70,613 |
| **50** | -48,166 |
| **55** | -149,627 |
| **60** | -222,069 |
| **65** | -197,429 |
| **70** | -156,807 |
| **75** | -98,300 |
| **80** | -59,710 |
| **85** | -47,399 |
| **90** | -36,613 |
| **95** | -27,484 |
| **100** | -7,569 |
| **Generaciones Futuras** | **1,089,870** |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de las Cámara de Diputados, con datos del Simulador de Cuentas Generacionales del CEFP.

Los valores positivos observados en las cuentas en las primeras cohortes de edad en 2008 (de 0 a 45 años), indican que, en balance a valor presente, a estas generaciones aún les quedan por pagar más impuestos de lo que recibirán como transferencias durante toda su vida. Por el contrario, los valores negativos indican que en promedio los individuos mayores de 50 años de edad actualmente reciben mayores transferencias que lo que contribuyen.

Al comienzo de su vida, los individuos únicamente reciben transferencias en salud y pagan impuestos indirectos principalmente IVA; después, durante su vida laboral, continúan pagando impuestos al consumo, a lo que se aúnan los impuestos al ingreso (ISR) y las contribuciones a la seguridad social; posteriormente cuando alcanzan la edad de 60 años reciben transferencias por pensiones y jubilaciones. Comúnmente los adultos mayores reciben más subsidios en salud que sobrepasan a los impuestos pagados, es por estas razones que los valores en las cuentas son negativos para estas edades.

En la parte inferior del cuadro 3, el concepto “Generaciones Futuras”, indica el monto en valor presente que las personas, nacidas a partir del 2009, pagarán en promedio durante su vida para mantener en balance la restricción presupuestaria del gobierno. Para este escenario, el monto es de 1 millón 089 mil 870 pesos, esto

indica que las generaciones futuras tendrán que contribuir, en promedio, 652.7 por ciento más que la generación recién nacida en el 2008, lo cual constituye un grave desequilibrio intergeneracional.

### 1.2.3.2 Esfuerzo fiscal necesario para alcanzar el equilibrio intergeneracional

Los hallazgos antes mencionados obligan a plantearse los medios a través de los cuales sería posible revertir los desequilibrios entre ingresos y gasto público. Con este objetivo se estima el esfuerzo fiscal necesario para alcanzar el equilibrio intergeneracional; es decir, el incremento porcentual en la recaudación que permitirá que el valor de la cuenta generacional presente (de recién nacidos) sea equivalente al de la cuenta generacional futura, teniendo en cuenta que dicho incremento será permanente.

Con el fin de cuantificar el esfuerzo fiscal de equilibrio se asume que los incrementos se generalizarán a todos los impuestos (con excepción de las contribuciones a la seguridad social). Por su parte este escenario no considera recortes en los gastos y las transferencias gubernamentales. El ejercicio de estimación mostrado en cuadro 5, muestra que al menos se requiere duplicar la recaudación tributaria para alcanzar el equilibrio intergeneracional

**Cuadro 5**

**Cuentas Generacionales con esfuerzo fiscal del 104.6% adicional para alcanzar equilibrio (Pesos de 2008)**

| Edades | Montos Individuales Promedio |
|---|---|
| **0** | 371,509 |
| **5** | 418,146 |
| **10** | 465,288 |
| **15** | 532,369 |
| **20** | 630,850 |
| **25** | 709,520 |
| **30** | 727,067 |
| **35** | 682,406 |
| **40** | 592,978 |
| **45** | 417,130 |
| **50** | 223,414 |
| **55** | 46,555 |
| **60** | -94,117 |
| **65** | -101,620 |
| **70** | -83,095 |
| **75** | -35,190 |
| **80** | -8,011 |
| **85** | -6,073 |
| **90** | -4,462 |
| **95** | -3,136 |
| **100** | -800 |
| **Generaciones Futuras** | **370,699** |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de las Cámara de Diputados, con datos del Simulador de Cuentas Generacionales del CEFP.

### 1.2.3.3 Comparativo Internacional

El cuadro 6 muestra los resultados de un ejercicio similar obtenido por Kotlikoff y Leibfritz (1999) para algunos países. Los autores encuentran que, en la mayoría de los países de la muestra, las futuras generaciones esperan pagar más que las generaciones recién nacidas en 1995. Sus resultados revelan que, el país con mayor desequilibrio es Japón, donde en promedio, un individuo que pertenece a la generación futura espera pagar 246 miles de dólares adicionales, o 338 por ciento más en impuestos netos durante su vida, que un individuo de la generación recién nacida en 1995. Otros países que también mostraron un desbalance fueron EUA, Alemania, Italia, Noruega y Brasil, en ellos la carga fiscal adicional para las generaciones futuras es mayor al 100 por ciento

Por el contrario en países como Tailandia y Nueva Zelanda se observa un superávit para las generaciones futuras, esto es, las generaciones futuras esperan pagar menos en promedio de impuestos, que las generaciones vivas en 1995.

**Cuadro 6**
**Comparativo internacional de Cuentas Generacionales**
(Miles de dólares de 1995)

| | Generaciones Presentes | Generaciones Futuras | Diferencia Absoluta | Diferencia Relativa |
|---|---|---|---|---|
| EUA | 28.5 | 73.9 | 45.4 | 159.3 |
| Japón | 73.0 | 319.4 | 246.4 | 337.5 |
| Alemania | 97.1 | 248.8 | 151.7 | 156.2 |
| Tailandia | 5.9 | -1.5 | -7.4 | -125.4 |
| Noruega | 1.4 | 57.3 | 55.9 | 3992.9 |
| Argentina | 13.9 | 24.3 | 10.4 | 74.8 |
| Brasil | 10.2 | 22.1 | 11.9 | 116.7 |
| Nueva Zelandia | 18.0 | -2.0 | -20.0 | -111.1 |
| Canadá | 56.3 | 58.0 | 1.7 | 3.0 |
| Italia | 68.4 | 209.9 | 141.5 | 206.9 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de las Cámara de Diputados con datos de Kotlikoff y Leibfritz (1998).

### 1.2.4 Conclusiones

Los resultados anteriormente mostrados evidencian que, si bien el desequilibrio fiscal intergeneracional de las finanzas públicas no es una situación exclusiva de México, pues existe incluso en países desarrollados como Alemania y Noruega, la magnitud de la carga fiscal que se deja a las generaciones futuras obliga a plantear alternativas para su solución. Sobre este punto, el análisis mostró que será necesario un esfuerzo fiscal que al menos duplique la recaudación de la Hacienda Pública con el fin de que se elimine este desajuste.

# Fuentes de Información


AUERBACH, Alan; GOKHALE, J. Jagadeesh and KOTLIKOFF Laurence J., "*Generational Accounting: A meaningful alternative to Deficit Accounting.*" En BRADFORD, D., ed., "*Tax Policy and the Economy*", pp.55-110, vol. 5, MIT Press, Cambridge 1991.

AUERBACH, Alan; GOKHALE, J. Jagadeesh and KOTLIKOFF Laurence J., "*Generational Accounting: A new approach for understanding the effects of fiscal policy on saving*" Scandinavian Journal of Economics, June 1992a, 94:2, pp. 303-18.

AUERBACH, Alan; GOKHALE, J. Jagadeesh and KOTLIKOFF Laurence J., "***Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy***", Journal of Economic Perspectives, American Economic Association, vol. 8(1), pp 73-94, Winter 1994.

CENTRO DE ESTUDIOS DE FINANZAS PÚBLICAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, "*Nota Metodológica del Simulador de Cuentas Generacionales*". 2009 Disponible en: http://cefp.dnsalias.org/index.php?node=34&s=cge

DIAMOND Peter, "*Generational Accounts and Generational Balance: An assessment*" National Tax Journal Vol. 49 no. 4, pp. 597-607, December 1996.

GOKHALE, J. Jagadeesh; PAGE, Benjamin; POTTER, Joan and STUROCK, John; "*Generational Accounts for the United States: An Update*" Technical Paper Series 2000-1, Congressional Budget Office, February 2000.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, "*Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares ENIGH 2008"*, Información metodológica y microdatos disponibles en: http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10656

KOTLIKOFF Laurence J. "*Generational Policy*" on *Handbook of Public Economics*, volume 4 edited by A.J. Auerbach and M. Feldstein. Elsevier 2002.

KOTLIKOFF Laurence J. and LEIBFRITZ W., "*An international Comparison of Generational Accounts*" in: AUERBACH, A.; KOTLIKOFF L. J. and LEIBFRITZ W., eds. *Generational Accounting around the World*, pp. 73-102, Chicago University Press, Chicago 1999.

SALES-SARRAPY, Carlos; SOLÍS-SOBERÓN, Fernando y VILLAGOMEZ-AMEZCUA, Alejandro, "*Pension System Reform: The Mexican Case*" Working Paper 5780, National Bureau of Economic Research, September 1996

SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, "*Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*", cuarto trimestre de 2008.

TORRE CEPEDA, Leonardo E; "*Cuentas generacionales y la sustentabilidad de las Finanzas Públicas en México: 2000 – 2051*" Ensayos, Volumen XXI, núm. 2, pp. 1-42, noviembre de 2002.

## 1.3 Sostenibilidad de las Finanzas Públicas

De acuerdo con el Banco Mundial, el análisis de la sostenibilidad fiscal representa un importante componente del análisis macroeconómico para muchos países en desarrollo, el cual ha generado una considerable cantidad de atención en años recientes. El término sostenibilidad de las finanzas públicas se refiere a las políticas fiscales del gobierno -esto es, la forma en que se ejercen los gastos e ingresos públicos, y está estrechamente relacionado al concepto de solvencia, que en términos económicos se refiere a la capacidad del gobierno de cumplir sus obligaciones de deuda sin omitir (defaulting) su pago.

En un contexto intertemporal, y de acuerdo con Burnside (2005) lo anterior implica la capacidad de un gobierno de mantener el mismo conjunto de políticas al tiempo que permanece en un status de solvencia en las cuentas públicas. En este sentido, políticas referidas como no sustentables son aquéllas que, en caso de ser mantenidas -dada alguna combinación de política fiscal y/o monetaria-, resultarían en una situación de insolvencia; lo cual les asignaría el adjetivo de no sustentables.

Por ello, uno de los objetivos del análisis de la sostenibilidad fiscal es el de ofrecer indicadores que puedan señalar si una combinación dada de política es sustentable o no. Otro aspecto relevante, es el hecho de que el objetivo del análisis de la sostenibilidad fiscal no es el estudio del incumplimiento por sí mismo, sino de las consecuencias en los cambios de política necesarios para evitar un eventual caída en esa situación .

En el caso particular de México, varios estudios han abordado el tema con resultados diversos. Por un lado, los estudios de Werner (1992)[21] y Solís y Villagómez (1999)[2] encuentran insostenibilidad en las finanzas públicas para los períodos 1982-1998 y 1980 a 1997, respectivamente. Por su parte, Sales y Videgaray (1999)[2] en un horizonte más amplio (1998-2070) y con la metodología de cuentas generacionales no obtienen evidencia de inviabilidad, conclusión similar a la de Santaella op. cit., para el período 2000-2025. Sin embargo, este último trabajo encuentra que la conclusión anterior se revierte cuando se consideran los pasivos contingentes del sector público, aspecto que lleva a concluir a Torre (2002) sobre una trayectoria de insostenibilidad en el período 2000-2051, también con la metodología de cuentas generacionales.

En el presente apartado, se elabora una propuesta de análisis para el estudio de la sostenibilidad de las finanzas públicas para el caso de México en un contexto intertemporal con especial énfasis en dos elementos: el precio del petróleo y el ciclo económico; los cuales representan los principales factores exógenos que inciden sobre las finanzas públicas en nuestro país, según se señala en los Criterios Generales de Política Económica para 2010 elaborados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Respecto al precio del petróleo, como lo señalan estudios recientes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y del Fondo Monetario Internacional (FMI), los países productores y exportadores enfrentan retos muy particulares a la hora de tratar con los ingresos públicos derivados de

[21] Citados en Santaella, op. cit.

esta actividad, ya que la volatilidad asociada a este tipo de ingresos complica el manejo de las políticas macroeconómicas en éstos de países.

Además, que el carácter exhaustivo del recurso conlleva naturalmente a elementos de sostenibilidad de largo plazo y equidad intergeneracional, es por ello que se lleva a cabo el cálculo de un indicador fiscal no petrolero a través de la estimación del Balance Estructural del Sector Público (BESP), instrumento que separa el efecto del ciclo económico sobre el balance fiscal y a la vez que permite la operación de estabilizadores automáticos en la economía, al tiempo que contribuye a la sostenibilidad de las finanzas públicas, pues permite diseñar instrumentos de política fiscal con una perspectiva de mediano plazo.

Por lo anteriormente expuesto, la coyuntura actual es sumamente propicia para llevar a cabo el análisis anteriormente referido. Por un lado, la economía mexicana enfrenta una caída permanente en los ingresos petroleros, situación que lleva a la necesidad de encontrar otras fuentes de ingresos también con esta característica si es que se desea mantener los niveles de gasto para atender las necesidades básicas de la población. Por otro, están las recientes reformas al marco presupuestario mexicano que han incorporado elementos del ciclo económico en la determinación del balance público a través de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

### 1.3.1. Evolución reciente de las finanzas públicas en México

En la presente sección se analiza la evolución reciente de indicadores relevantes de las finanzas públicas durante el período 2000-2008. El siguiente cuadro muestra la situación financiera del sector público en el período de referencia.

**Cuadro 1**
**Situación financiera del sector público**
(porcentajes respecto al PIB)

| CONCEPTO | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **A. Ingresos Presupuestarios** | **19.6** | **20.0** | **20.2** | **21.2** | **20.7** | **21.1** | **21.9** | **22.2** | **23.6** |
| **B. Gasto Neto Pagado** | **20.6** | **20.6** | **21.3** | **21.8** | **20.9** | **21.2** | **21.8** | **22.2** | **23.7** |
| **C. Balance presupuestario (A - B)** | **-1.0** | **-0.6** | **-1.1** | **-0.6** | **-0.2** | **-0.1** | **0.1** | **0.0** | **-0.1** |
| **Partidas informativas** | | | | | | | | | |
| **Ingresos petroleros** | 6.4 | 6.1 | 6.0 | 7.1 | 7.4 | 7.9 | 8.3 | 7.9 | 8.7 |
| **Ingresos no petroleros** | 13.2 | 13.9 | 14.2 | 14.1 | 13.3 | 13.2 | 13.6 | 14.4 | 14.9 |
| **Tributarios** | 8.6 | 8.9 | 9.0 | 9.0 | 8.4 | 8.6 | 9.0 | 9.4 | 10.0 |
| **Otros** | 4.6 | 5.0 | 5.3 | 5.1 | 4.9 | 4.6 | 4.6 | 5.0 | 4.9 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la página electrónica de la SHCP.

En el cuadro se aprecia la evolución de los patrones de crecimiento de los ingresos y gastos públicos, los cuales como porcentaje del PIB han tenido un crecimiento muy similar de 2000 a 2008, situación que ha

contribuido a que el balance presupuestario haya estado prácticamente en equilibrio durante dicho período. En cuanto a las fuentes de ingresos, se aprecia cómo los ingresos petroleros se mantuvieron relativamente constantes, representando alrededor de un tercio de los ingresos totales del gobierno federal, y alcanzando casi 9 puntos porcentuales del PIB en 2008.

Analizando el balance público con mayor detalle, el cuadro 2 muestra el equilibrio en el balance presupuestario como ya se mencionó, mientras que por otro lado, en lo que respecta al balance primario éste muestra un ligero deterioro al cierre de 2008 respecto a los años previos en los cuales presentaba un superávit por encima del 2 por ciento del PIB en promedio.

**Cuadro 2**
**Balance del sector público**
(porcentajes respecto al PIB)

| CONCEPTO | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Balance público** | **-1.0** | **-0.7** | **-1.1** | **-0.6** | **-0.2** | **-0.1** | **0.1** | **0.0** | **-0.1** |
| Balance presupuestario | -1.0 | -0.6 | -1.1 | -0.6 | -0.2 | -0.1 | 0.1 | 0.0 | -0.1 |
| Gobierno Federal | -1.4 | -0.9 | -2.0 | -1.3 | -1.2 | -1.1 | -1.7 | -2.0 | -1.6 |
| Organismos y empresas | 0.4 | 0.3 | 0.9 | 0.7 | 1.0 | 1.0 | 1.8 | 2.0 | 1.5 |
| Pemex | 0.1 | 0.0 | 0.5 | 0.4 | 0.6 | 0.5 | 1.4 | 1.5 | 1.2 |
| Otras entidades | 0.3 | 0.3 | 0.4 | 0.3 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.5 | 0.3 |
| Entidades bajo control presupuestario indirecto | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| **Balance primario** | **2.4** | **2.3** | **1.6** | **1.9** | **2.2** | **2.2** | **2.5** | **2.2** | **1.8** |
| Balance presupuestario | 2.3 | 2.3 | 1.5 | 1.9 | 2.2 | 2.2 | 2.5 | 2.2 | 1.8 |
| Gobierno Federal | 1.5 | 1.7 | 0.3 | 0.8 | 0.8 | 0.8 | 0.1 | -0.3 | 0.1 |
| Organismos y empresas | 0.8 | 0.6 | 1.2 | 1.1 | 1.3 | 1.4 | 2.4 | 2.4 | 1.7 |
| Pemex | 0.4 | 0.2 | 0.7 | 0.7 | 0.9 | 0.9 | 1.9 | 1.9 | 1.4 |
| Otras entidades | 0.4 | 0.4 | 0.5 | 0.4 | 0.5 | 0.5 | 0.4 | 0.5 | 0.3 |
| Entidades bajo control presupuestario indirecto | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la página electrónica de la SHCP.

Con el objetivo de tener una perspectiva más amplia de las necesidades de financiamiento del Sector Público, el cuadro 3 muestra el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), concepto que abarca una medida más amplia de los pasivos del Sector Público y que constituye el monto total de deuda pública reconocida por el gobierno, la cual incluye, aparte del balance tradicional, los pasivos de la banca de desarrollo, el IPAB, los Pidiregas, fondos y fideicomisos, así como los programas de apoyo a deudores.

En cuanto a su evolución, se aprecia un repunte de este indicador como porcentaje del PIB en 2008 -después de haber alcanzado un mínimo en 2007-, mismo que se espera continúe a la alza, pues a septiembre de 2009 la SHCP reporta un saldo en 37.9 por ciento del PIB. Tal incremento en dicho saldo se atribuye a las medidas contracíclicas implementadas por el gobierno federal para hacer frente a la recesión global, y al efecto de la disminución de la actividad económica de acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica 2010.

**Cuadro 3**
**Saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público**

| | Millones de Pesos | % del PIB |
|---|---|---|
| **2000** | 2,318,200.1 | 36.6 |
| **2001** | 2,419,903.3 | 37.1 |
| **2002** | 2,729,842.1 | 37.4 |
| **2003** | 3,029,010.8 | 38.1 |
| **2004** | 3,154,973.1 | 34.8 |
| **2005** | 3,255,272.3 | 33.5 |
| **2006** | 3,364,710.0 | 31.3 |
| **2007** | 3,522,174.1 | 29.9 |
| **2008** | 4,331,690.3 | 35.7 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la página electrónica de la SHCP.

### 1.3.2 Reglas Fiscales, Balance Estructural y la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas

El término reglas fiscales se refiere a restricciones de orden legal sobre la política fiscal que fija límites específicos en indicadores como el balance fiscal, deuda, gasto o impuestos. Especialistas en el tema han encontrado evidencia de que las reglas fiscales limitan el uso discrecional de los recursos públicos, dirigen la política fiscal de manera contracíclica y aumentan la credibilidad del manejo sano y sostenible de las finanzas públicas. Así, contribuyen a reducir la volatilidad macroeconómica y al crecimiento sostenido y estable de la economía.

En un estudio que considera datos para 91 países (tanto economías avanzadas, como emergentes y en vías de desarrollo), Fatás y Mihov (2003) encontraron que la política fiscal discrecional produce inestabilidad macroeconómica a la vez que incrementa la volatilidad en las tasas de crecimiento económico. Asimismo, otro hallazgo del estudio referido fue que el uso políticas fiscales prudentes se explica en buena medida por la existencia de restricciones institucionales, tales como reglas fiscales.

En este contexto, y como lo señala el estudio de Lozano *et. al.* (2008), una política fiscal prudente reduce la incertidumbre de los inversionistas sobre el futuro de sus negocios. El aumento de la confianza se traduce en menores costos de uso del capital, mayor acceso a los mercados financieros internacionales, menores

primas de riesgo y mayor fortaleza del sistema financiero local. La credibilidad de la política económica basada en reglas se sustenta en que los agentes conocen por anticipado los objetivos de cada política y el conjunto de instrumentos disponibles. En cuanto al uso de las mismas, las reglas de manejo de la política fiscal se emplean en la mayoría de los países de la OCDE y en varios países de América Latina.

Por otra parte, los países productores de petróleo afrontan retos muy particulares de orden macro-fiscal debido a las particulares características de la recaudación asociada a los ingresos petroleros. En la práctica, la exploración y producción tiende a ser un sector separado de la actividad doméstica, ligado más bien con la evolución de la economía internacional a través de la evolución del precio internacional del petróleo.

En este sentido, la política fiscal juega un papel clave en el manejo del impacto macroeconómico de los ingresos petroleros, debido a que estos ingresos tienden a mostrar una alta volatilidad e incertidumbre si los comparamos con otras fuentes de ingresos. [22] Es por ello que México, siendo un país con éstas características (en donde la actividad petrolera representa entre 5 y 6 por ciento del PIB, entre 10 y 15 por ciento de las exportaciones y entre 30 y 40 por ciento de los ingresos del fisco), debería contar con instrumentos que le permitan hacer frente de una mejor manera a la volatilidad asociada a los ingresos petroleros.

Así, siguiendo las recomendaciones de diversos organismos internacionales, tales como la OCDE y el FMI, se lleva a cabo el cálculo de indicadores fiscales no petroleros (*non-oil fiscal fiscal indicators*), como el balance primario no petrolero ajustado por el ciclo económico CANOB, [23] por sus siglas en inglés, a través del cual se realizan algunos ejercicios de simulación con el objetivo de verificar el comportamiento de la política fiscal bajo un par de reglas fijadas sobre el balance público.

**Reglas Fiscales: Teoría y evidencia internacional[24]**

Las reglas fiscales están asociadas a las virtudes que la teoría y la práctica atribuyen a la disciplina fiscal. Según sus defensores, la política fiscal basada en reglas aboga por un manejo prudente de las finanzas públicas que la hace superior a la política discrecional con sesgo hacia el déficit fiscal. En este contexto, la consecuencia del manejo laxo de las finanzas públicas se refleja en la acumulación de déficit y deudas que comprometen la estabilidad macroeconómica y el crecimiento.

Las reglas fiscales suelen entenderse como una restricción legal al gasto o a la acumulación del sector público. El diseño de reglas adecuadamente concebidas y la existencia de instituciones sólidas que faciliten su cumplimiento limitan las políticas fiscales laxas y ayudan a prevenir el gasto público excesivo. Con su adopción, los países buscan dar credibilidad a su política económica, y en particular, a la política fiscal, para

[22] Véase Medas y Zakharova (2009).
[23] Ciclically adjusted non-Oil balance, CANOB.
[24] Esta sección sigue a Lozano *et. al.* (2008, pp. 313-319).

que ganen reputación y sus economías obtengan beneficios permanentes que se reflejan en la estabilidad y su consecuente crecimiento. Así, las reglas fiscales ayudan a crear un marco institucional despolitizado, que al superar el período de cada gobierno garantiza un manejo sano de las finanzas públicas.

De acuerdo con Kennedy y Robbins (2001), para que la regla fiscal sea operativa debe cumplir varias condiciones: simplicidad, permanencia, consistencia y obligatoriedad. Su implementación debe ir acompañada de normas de transparencia fiscal que garanticen a los individuos el pleno y oportuno conocimiento de las cuentas, objetivos, metas y demás medidas fiscales. La transparencia fiscal es necesaria para el éxito de la regla fiscal.

El Fondo Monetario Internacional propuso un marco normativo para mejorar la gestión fiscal en el Código de Buenas Prácticas sobre Transparencia Fiscal (2001), que trata de la transparencia del Estado en cuatro aspectos esenciales: 1) definición de funciones y responsabilidades dentro del sector público; 2) acceso a la información; 3) preparación, ejecución y publicación de estadísticas e informes fiscales, y 4) evaluación (auditoría) independiente que dé garantías de integridad. La transparencia hace visible la gestión fiscal al convertirla en un bien público. En la efectividad de las reglas fiscales influye la transparencia de las instituciones que intervienen en la elaboración, estudio y aprobación, liquidación, ejecución, seguimiento y control del presupuesto. En la práctica, el presupuesto debe fijar topes de gasto y prever el tamaño del déficit y de la deuda pública.

Por otra parte, para que una regla fiscal perdure se requieren cláusulas que permitan que la autoridad fiscal la incumpla en situaciones específicas, por lo general en casos de emergencia nacional o internacional. Ante una caída abrupta del producto, por ejemplo, de más del 2 por ciento en el año, los países de la Unión Europea relajan la regla mientras la economía se recupera.

Una ventaja de las cláusulas de escape es que previenen los problemas de contabilidad creativa a través de la creación de partidas presupuestarias no consideradas en la regla (Milesi-Ferreti, 2000), ya que por ejemplo, cuando las normas son muy rígidas la autoridad fiscal puede mejorar el balance fiscal a través de la exacerbación de las fluctuaciones macroeconómicas o la inclusión de ingresos temporales.

Cuando se usan prácticas contables creativas para reducir el déficit fiscal, se resta transparencia a las instituciones fiscales, lo que lleva a una pérdida de credibilidad en la política fiscal. Así, las cláusulas de escape son una alternativa preferible en ciertas situaciones, siempre y cuando se estipule su costo y las metas correctivas posteriores al incumplimiento. De lo contrario la regla pierde efectividad, aumentan los incentivos para eludirla y se fomenta un manejo no transparente de las finanzas públicas.

En lo que respecta a la experiencia internacional en la aplicación de este tipo de instrumentos, el cuadro 4 refiere una serie de países -tanto emergentes como avanzados- que han adoptado reglas fiscales, y en el mismo se refiere la fecha de inicio en su aplicación, la cobertura que abarca y las características en la aplicación de las mismas. De esta forma, se aprecia en el cuadro referido el hecho de que las reglas más

comúnmente aplicadas son aquéllas que refieren al equilibrio presupuestario (BT) y al balance corriente (BC).

**Cuadro 4**
**Experiencia internacional con reglas fiscales**

| País | Fecha Efectiva 1/ | Cobertura 2/ | Reglas Básicas 3/ |
|---|---|---|---|
| Países Emergentes | | | |
| Argentina | 2000 | GN 4/ | BT, LD |
| Brasil | 2001 | GN, GS | BC |
| Chile | 2000 | GN | SE |
| Colombia | 1997, 2001 | GN, GS | BC |
| Ecuador | 2003 | GN | BSP, LD |
| Estonia | 1998 | GG | BT |
| India | 2004 | GN 4/ | BC, LD |
| Indonesia | 1967 | GG | PFD |
| Perú | 2000 | GS, GN | BT, LD |
| Venezuela | 2004 | GN | BT |
| Países Industrializados | | | |
| Alemania | 1969 | GN, GS | BC |
| Canadá | varios | GS | BC |
| Estados Unidos | varios | GS | BC |
| Unión Europea | 1997 | GG | BT, LD |
| Nueva Zelanda | 1994 | GG | BO |
| Suiza | varios | GS | BC |

Notas: 1/ Año que comenzó a regir la regla fiscal; 2/ GG: Gobierno General, GN: Gobierno nacional (Central o Federal), GS: Gobierno subnacional; 3/ BT: Equilibrio sobre el balance fiscal, BO: Balance operacional, BC: Balance corriente, BE: Balance estructural, BSP: Balance estructural no petrolero, LD: Límite de déficit, SE: Superávit estructural; 4/ Adoptado también por uno o varios gobiernos subnacionales.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en información de Lozano *et. al*. (2008, p. 320-321).

La primera básicamente lo que busca es el equilibrio entre gastos e ingresos totales, mientras que la segunda se refiere únicamente a los ingresos y gastos corrientes y que sólo admite la financiación de inversión de capital. En cuanto a la cobertura de las reglas, se aprecia como la aplicación de las mismas abarca tanto a los gobiernos nacionales como a los gobiernos subnacionales, aunque es de destacar el hecho de que la aplicación de reglas fiscales a nivel subnacional es más común en el caso de economías avanzadas.

## Reglas Fiscales: La Experiencia Mexicana

**El Equilibrio Presupuestario**

En los últimos años, uno de los objetivos más importantes de la política fiscal en México ha sido el equilibrio presupuestario. La regla de equilibrio presupuestario quedó establecida formalmente en 2006 con la aprobación de la LFPRH, la cual en su artículo 17 señala que el gasto neto total deberá contribuir a dicho equilibrio. A este respecto, el reglamento de dicha ley (RLFPRH) es más específico al considerar que el déficit presupuestario deberá ser igual a cero, aunque excluyendo la inversión llevada a cabo por Pemex. En particular, el reglamento considera que el gasto neto total ejercido durante el año fiscal correspondiente contribuye a cumplir con la meta de balance presupuestario aprobada en la Ley de Ingresos cuando "el valor absoluto de la diferencia entre el balance público observado y el aprobado sea menor al 1.0 por ciento del gasto neto total aprobado en el Presupuesto de Egresos" (RLFPRH, artículo 11).

Si bien el objetivo primordial del ordenamiento anteriormente referido descansa sobre el equilibrio presupuestario, recientes reformas al RLFPRH han permitido una mayor flexibilidad al respecto al establecer una serie de circunstancias excepcionales -cinco, específicamente- que permiten un déficit distinto a cero, mismas que están establecidas en el artículo 11 de dicho ordenamiento:

> a) La previsión de un aumento en el costo financiero del sector público, derivado de un incremento en las tasas de interés, que exceda el equivalente al 25 por ciento del costo financiero aprobado en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal inmediato anterior;
>
> b) El costo de la reconstrucción provocada por desastres naturales, una vez agotados los recursos del Fondo de Desastres Naturales del ejercicio fiscal anterior, que exceda el equivalente al 2.0 por ciento del gasto programable aprobado en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal inmediato anterior;
>
> c) La previsión de un costo mayor al 2 por ciento del gasto programable aprobado en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal inmediato anterior que origine la implantación o modificaciones de ordenamientos jurídicos o medidas de política fiscal que en ejercicios fiscales posteriores contribuyan a mejorar ampliamente el déficit presupuestario ya sea porque generen mayores ingresos o menores gastos permanentes; es decir, que el valor presente neto del beneficio fiscal de dicha medida supere ampliamente el costo de la misma en el ejercicio fiscal que se implemente;
>
> d) La previsión del pago de pasivos correspondientes a ejercicios fiscales anteriores que superen el 2 por ciento del gasto programable aprobado en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal inmediato anterior, o

> e) La previsión de una caída de los ingresos tributarios no petroleros que exceda el 2.5 por ciento real del monto aprobado en la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal inmediato anterior que resulte de una previsión de un débil desempeño de la economía que se refleje en una estimación del Producto Interno Bruto que lo sitúe por debajo del Producto Interno Bruto potencial estimado. En este caso, la trayectoria de balance público que se proyecte en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 17 y 42 de la Ley deberá ser congruente con las metas de balance público basadas en el ciclo económico que se determinen conforme al artículo 11 B de este Reglamento.

Asimismo, en el mismo artículo se señala que en caso de incurrirse en un déficit presupuestario, deberán preverse las medidas necesarias para que el incremento en el mismo, expresado en un aumento de la proporción de los requerimientos financieros del sector público como porcentaje del PIB, sea revertido en los tres primeros años del siguiente ciclo económico. Siguiendo con el RLFPRH, el artículo 11 B de dicho ordenamiento estipula que "para cada año se determinará una meta de balance público congruente con la evolución esperada del ciclo económico" (RLFPRH, artículo 11 B), cuyos principales determinantes serán la desviación del PIB respecto a su nivel estimado de tendencia (esto es, lo que se conoce como la brecha del producto) [25] y los ingresos no petroleros del sector público. Finalmente, el mismo artículo señala que en los CGPE incluirán el cálculo de las metas del balance público para el período que corresponda.

De esta forma, al quedar establecido en la LFPRH la obligatoriedad de incorporar el ciclo económico en las metas de balance público -y por primera vez desde que fue aprobada la LFPRH en 2006- la Secretaría de Hacienda hizo uso de la cláusula de excepción para permitir un déficit presupuestario, en razón de que para 2010 se anticipa un nivel de actividad económica significativamente por debajo de su potencial. Se propuso incurrir en un déficit de 60 mil millones de pesos (mmdp) así como el hacer uso de ingresos no recurrentes (provenientes principalmente de los fondos de estabilización) por 95 mmdp para hacer frente a la caída transitoria en los ingresos no petroleros debido a la fase recesiva por la que atraviesa la economía mexicana.

**Los Ingresos Excedentes y los Fondos de Estabilización**

[25] La brecha del producto es un concepto que se utiliza en la literatura económica para caracterizar los ciclos económicos. La misma se define como la diferencia entre el nivel de actividad económica observado y el potencial (el cual corresponde al nivel de actividad económica alcanzable cuando se hace uso eficiente de los insumos económicos en un contexto de inflación estable), de manera que una brecha del producto negativa indica niveles de actividad económica por debajo del potencial (por ejemplo la crisis económica de 1995 y la de 2009), mientras lo contrario ocurre cuando la brecha del producto es positiva (por ejemplo en los períodos de expansión 1998-2000 y 2006-2007).

La conformación, destino y aplicación de los ingresos excedentes en gastos adicionales a los establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación se especifica en el artículo 19 de la LFPRH. En primera instancia se conforma el total de ingresos excedentes del ejercicio fiscal como la diferencia entre los ingresos totales obtenidos menos los ingresos presupuestados totales de dicho ejercicio. En el inciso I de este artículo, se establece que los excedentes deben ser destinados a cubrir el gasto no programable adicional respecto del presupuestado, derivado de:

1) Participaciones;

2) Costo financiero por modificaciones en la tasa de interés o del tipo de cambio;

3) Adeudos de ejercicios fiscales anteriores para cubrir, en su caso, la diferencia entre el monto aprobado en el Presupuesto de Egresos y el límite previsto en el artículo 54 de la LFPRH;

4) La atención de desastres naturales, cuando el Fondo de Desastres resulte insuficiente; y

5) Para cubrir aquellos gastos adicionales de la Comisión Federal de Electricidad que no puedan ser repercutidos por incrementos en la tarifa eléctrica, derivados de incrementos en el precio de combustibles por encima de lo establecido en la LIF.

También se establece en el inciso II que:

> 1) En el caso de los ingresos que tengan un destino específico por disposición expresa de leyes de carácter fiscal, o conforme a éstas se cuente con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para utilizarse en un fin específico, ésta podrá autorizar las ampliaciones a los presupuestos de las dependencias o entidades que los generen, hasta por el monto de los ingresos excedentes obtenidos que determinen dichas leyes o, en su caso, la SHCP.

Adicionalmente en el inciso III se indica que:

> 2) Los excedentes de ingresos propios de las entidades se destinarán a las mismas, hasta por los montos que autorice la SHCP, conforme a las disposiciones aplicables.

Realizadas las deducciones y asignaciones anteriores, y ya que se llevaron a cabo las compensaciones entre rubros de ingresos a que se refiere el artículo 21 fracción I de la LFPRH, los excedentes netos de estos conceptos se distribuirán de la siguiente manera:

a. 25 por ciento al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF);

b. 25 por ciento al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos (FEIIPEMEX);

c. 40 por ciento al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP); y

d. 10 por ciento a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas (FIES).

Los Fondos antes mencionados recibirán recursos hasta alcanzar un monto suficiente para afrontar una caída de la Recaudación Federal Participable (RFP) o de los ingresos petroleros del Gobierno Federal y de Petróleos Mexicanos. Como se indica en el artículo 19 de la LFPRH:

> "El monto de dichas reservas, en pesos, será igual al producto de la plataforma de producción de hidrocarburos líquidos estimada para el año, expresada en barriles, por un factor de 3.25 para el caso de los incisos a) y b), y de 6.50 en el caso del inciso c), en todos los casos por el tipo de cambio del dólar estadounidense con respecto al peso esperado para el ejercicio. En el caso de los ingresos excedentes para el Fondo a que se refiere el inciso b) de esta fracción, estos recursos se transferirán anualmente a Petróleos Mexicanos para que éste constituya la reserva, quién podrá emplear hasta el 50 por ciento de los recursos acumulados en este fondo al cierre del ejercicio fiscal anterior para la ampliación de la infraestructura de refinación en territorio de los Estados Unidos Mexicanos".

En cuanto a la aplicación de los recursos de los Fondos, el artículo 19 fracción IV, indica que esta se realiza de acuerdo a lo establecido en el artículo 21 fracción II de la LPFRH, en los términos de las respectivas reglas de operación. Por otra parte, esta misma fracción señala que, "los Fondos podrán recibir recursos de otras fuentes de ingresos establecidas por las disposiciones generales, sujetándose a los límites máximos para cada reserva a que se refiere el presente artículo. En este último caso, una vez que las reservas alcancen su

límite máximo, las contribuciones que por disposición general distinta a esta Ley tengan como destino los Fondos a que se refieren los incisos a) y c) de esta fracción, cambiarán su destino para aplicarse a lo previsto en el inciso d) de la siguiente fracción de este artículo.

Ya que lo fondos alcanzaron la reserva determinada, el artículo 19 fracción V de la LFPRH indica que, si hubiese un remanente de ingresos, éste se distribuirá de acuerdo a los siguientes porcentajes:

> a) En un 25 por ciento a los programas y proyectos de inversión en infraestructura que establezca el Presupuesto de Egresos, dando preferencia al gasto que atienda las prioridades en las entidades federativas;
>
> b) En un 25 por ciento a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas. Dichos recursos se destinarán a las entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente.
>
> c) En un 25 por ciento a los programas y proyectos de inversión en infraestructura de Petróleos Mexicanos;
>
> d) En un 25 por ciento para el Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones. Adicionalmente, el artículo 20 de la LFPRH menciona que “los Poderes: Legislativo y Judicial y entes autónomos podrán autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas en sus respectivos presupuestos, con cargo a los ingresos excedentes”, considerando las siguientes condiciones:
>
> 1) Registren ante la SHCP dichos ingresos en los conceptos correspondientes de la Ley de Ingresos, y
>
> 2) Informen a la SHCP sobre la obtención y la aplicación de dichos ingresos, para efectos de la integración de los informes trimestrales y la Cuenta Pública.

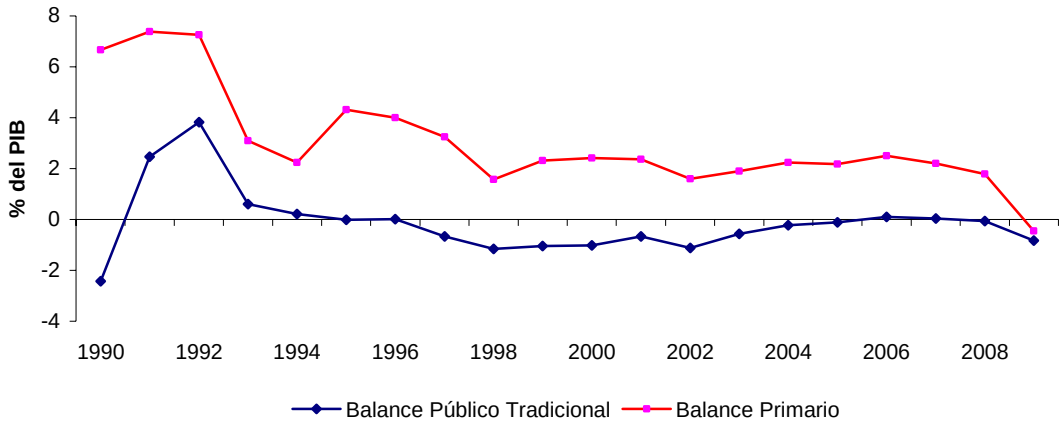
### 1.3.3 Indicadores Fiscales no Petroleros

De acuerdo con Medas y Zakharova (2009), los países productores de petróleo deberían de contar con indicadores alternativos de finanzas públicas, ya que los análisis basados en los indicadores tradicionales –como el balance tradicional o el balance primario- podrían resultar incompletos, y en el peor de los casos

podrían también generar conclusiones equivocadas respecto a la dirección de la política fiscal. Considérese por ejemplo el caso de un incremento en el balance primario en tiempos de altos precios del petróleo: en este caso un país productor de petróleo podría estar mostrando un aumento en el balance primario al tiempo que mantiene altos niveles de gasto originados por los ingresos derivados de los altos precios del petróleo.

Por lo anterior, instituciones como el Fondo Monetario y la OCDE recomiendan el uso de indicadores fiscales no petroleros (*non-oil fiscal indicators*) para abordar de una manera más completa el análisis de la política fiscal en el caso de países productores de petróleo. Es importante mencionar que dichos indicadores se sugieren con la idea de complementar, más no reemplazar a los que actualmente se emplean en el análisis de la postura de la política fiscal. A continuación, la Gráfica 1 muestra la evolución de los dos indicadores tradicionales para el análisis de la postura de la política fiscal, el balance público tradicional y el balance primario como porcentaje del PIB de 1990 a 2009[26].

**Gráfica 1**
**Balance público tradicional y balance primario**
(porcentajes respecto al PIB)




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la página electrónica de la SHCP.

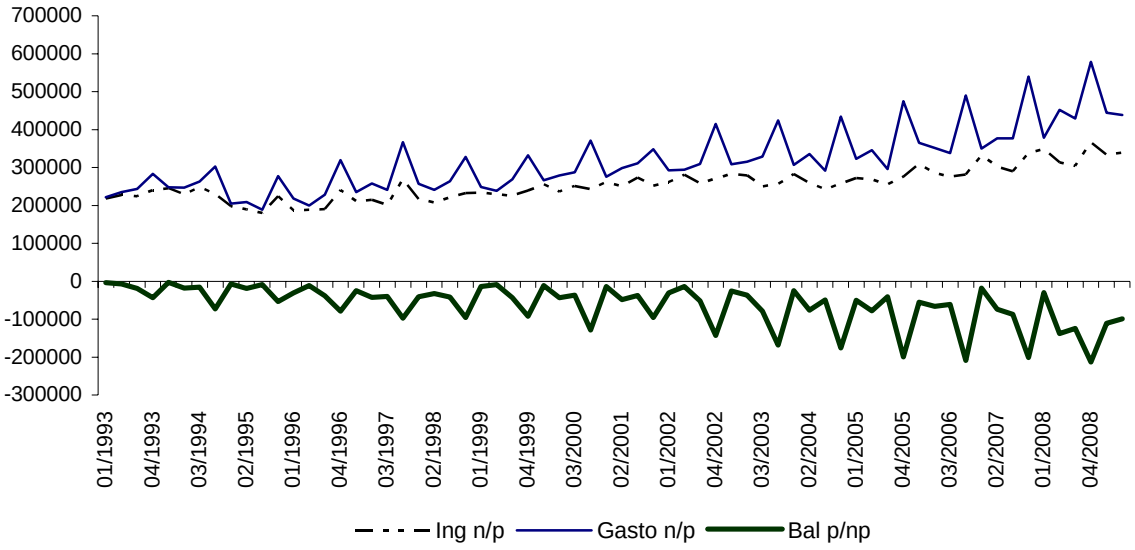
En la referida Gráfica puede apreciarse como excluyendo el período de 1990-1992 (en el cual se obtuvo una cantidad considerable de ingresos extraordinarios debido a la desincorporación de una serie de empresas públicas) el balance público ha tendido al equilibrio prácticamente durante todo el período referido. De hecho, y como se señaló anteriormente, la LFPRH y su reglamento establecen el balance público debe

[26] En todos los casos que se haga referencia a año 2009, los datos abarcan hasta el segundo trimestre únicamente. Asimismo, todas las cantidades están expresadas en pesos constantes base 2003.

contribuir al equilibrio presupuestario. En lo que respecta al balance primario, que excluye del balance público el costo financiero de la deuda, vemos cómo pasa de mostrar niveles superavitarios importantes a principios de los noventa (con un saldo de poco más de 6 por ciento del PIB) para a partir del año 1993 y hasta 2008, presentar niveles promedio de alrededor de 2 por ciento del PIB. Asimismo, es de resaltar que por primera vez en el período de análisis, en 2009 dicho balance presenta un ligero déficit, situación que nos habla de la dificultad actual por la que atraviesan las finanzas públicas en el país, debido a que el hecho de que el balance primario presente déficit es un indicio de los problemas para cubrir incluso el costo financiero de la deuda.

Los indicadores anteriormente referidos son los más comúnmente empleados en el análisis de la postura fiscal; sin embargo, dadas las características de las finanzas públicas en los países productores de petróleo, éstos deberían contar con indicadores alternativos que dieran cuenta de la situación fiscal al excluir la actividad petrolera. Por ello, se calcula el balance primario no petrolero, el cual resulta de excluir los rubros presupuestales asociados a la actividad petrolera, así como el costo financiero total. Para su cálculo, del lado de los ingresos totales se restaron los ingresos petroleros (que incluyen los ingresos propios de Pemex, los derechos de extracción sobre hidrocarburos, el aprovechamiento sobre rendimientos excedentes, el IEPS a gasolina y diesel y el impuesto a los rendimientos petroleros), mientras que en lo que respecto a los egresos se restó el gasto programable de Pemex. Adicionalmente, al lado del gasto se le restó el costo financiero total (que ya incluye el costo financiero de Pemex).

**Gráfica 2**
**Ingresos, gasto y balance primario no petrolero estimado**
1993:1-2009:2
(millones de pesos constantes base 2003)




Nota: Ing n/p: Ingresos no petroleros; Gasto n/p: Gasto no petrolero; Bal p/np: Balance primario no petrolero.

Fuente: cálculos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la página electrónica de la SHCP.

En la Gráfica 2 se muestra el resultado del cálculo anteriormente referido. Por un lado los ingresos no petroleros, el gasto no petrolero, y el saldo correspondiente, excluyendo del mismo el costo financiero total, para así obtener el balance primario no petrolero, el cual muestra un comportamiento interesante, debido a que como se puede apreciar, los ingresos no petroleros se han mantenido relativamente constantes, con un ligero crecimiento; sin embargo, los gastos no petroleros están en todo momento por encima de los ingresos, e incluso a partir de 2002 se aprecia cómo esta brecha entre gastos e ingresos no petroleros tiende a hacerse mayor, de ahí que el balance primario no petrolero (que en todo el período analizado presenta niveles deficitarios) registre una tendencia hacia un déficit mayor a partir de la fecha referida.

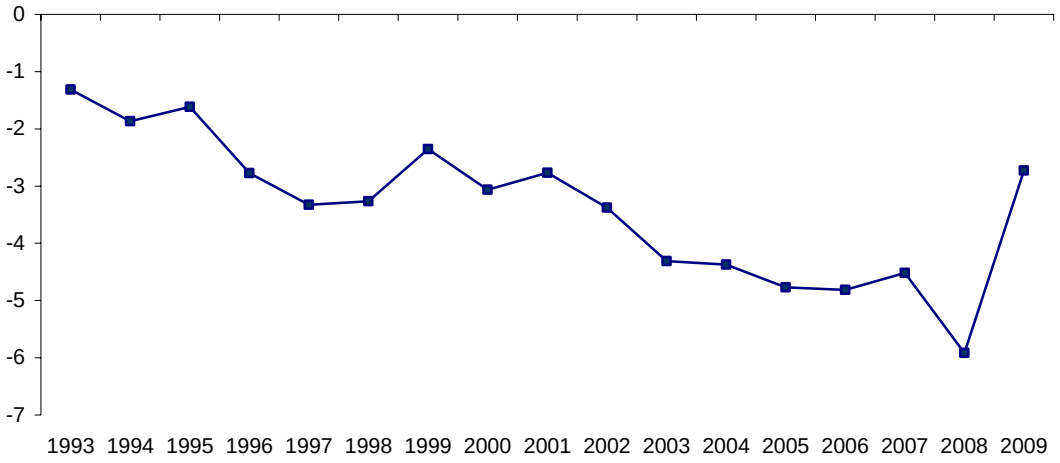
El comportamiento anterior sin duda es reflejo de la capacidad de gasto que ha permitido los ingresos provenientes del petróleo, que se incrementaron sustancialmente debido al la tendencia alcista del precio del crudo en los últimos años, de ahí que estos niveles de gasto no se explican de otra manera que por esta fuente de ingresos. De esta forma, considerando el balance primario no petrolero vemos cómo la situación de las finanzas públicas presenta una situación aún más comprometedora si lo comparamos con el balance público tradicional y el balance primario.

En lo que respecta a la evolución del indicador en comento como porcentaje del PIB, la Gráfica 3 da cuenta de ello, aunque cabe mencionar que en este caso se presenta el mismo como porcentaje del PIB no

petrolero con el objetivo de aislar el efecto que tiene la actividad petrolera sobre la economía. Para ello, se restó del PIB total la actividad de extracción de petróleo y gas, que durante el período 1993:1-2009:2 representó entre el 5 y 6 por ciento de la actividad económica total, como se aprecia en las Gráficas 4 y 5.

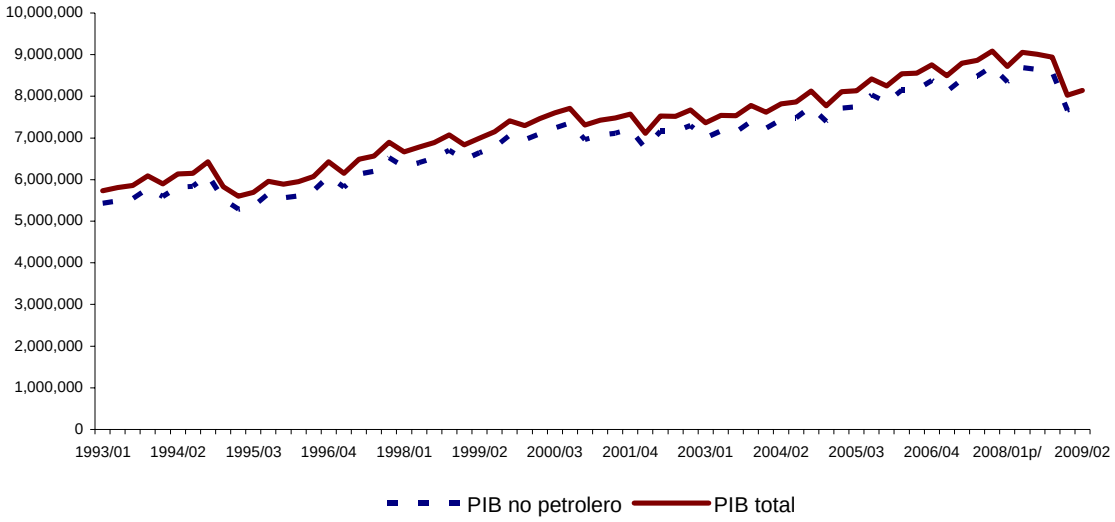
De esta forma, la Gráfica tres nos confirma lo anteriormente señalado, en el sentido del deterioro del balance primario no petrolero, el cual alcanzó un déficit de 6 por ciento del PIB no petrolero en 2008, y que hasta el período abarcado en 2009, muestra una tendencia a regresar a su valor promedio de -3 por ciento del PIB no petrolero.

**Gráfica 3**
**Balance no petrolero calculado como porcentaje del PIB no petrolero**
1993-2009
(porcentaje del PIB no petrolero)



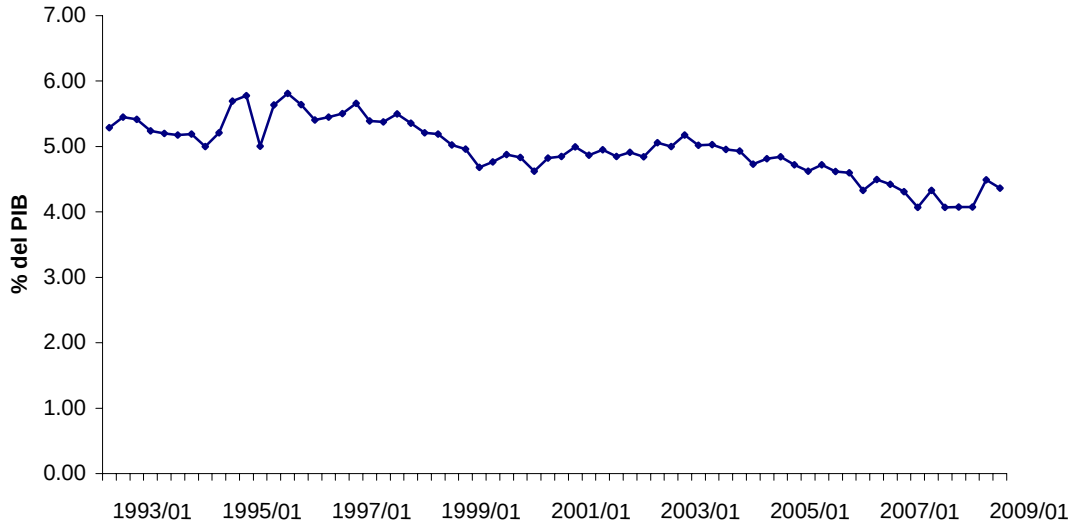

Fuente: Estimado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la página electrónica del INEGI y de la SHCP.

**Gráfica 4**
**PIB total y PIB no petrolero**
1993:1-2009:2
(millones de pesos constantes base 2003)




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la página electrónica del INEGI.

**Gráfica 5**
**Evolución de la participación del sector petrolero**
**(extracción de petróleo y gas) en la actividad económica total**
(porcentaje respecto al PIB)




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la página electrónica del INEGI.

### 1.3.4 Reglas Fiscales Basadas en el Balance Estructural

El balance estructural es una herramienta diseñada para separar los efectos que tiene el ciclo económico sobre las cuentas fiscales, específicamente sobre el balance público observado. La razón por la cual el ciclo económico afecta a los rubros presupuestales es debido a que diversas categorías de gasto e ingreso público se ven influidas por la evolución de la actividad económica.

Considérese el caso de los ingresos públicos tributarios no petroleros, mismos que al estar fijados sobre diversas actividades varían de acuerdo con la evolución del ciclo económico. En el caso de una expansión económica por ejemplo, la recaudación por éstos conceptos (tales como el IVA en el caso de las ventas, o el ISR en el caso del ingreso) crece debido a que se amplía la base tributaria, mientras que en términos generales la situación contraria se aprecia ante una baja en el nivel de actividad económica, tal como una recesión o una crisis.

En este sentido, el balance estructural aísla los efectos que tiene las fluctuaciones en el nivel de actividad económica sobre las cuentas públicas, de manera que al separar este componente del balance observado se obtiene lo que se conoce como el elemento discrecional o de política, el cuál representa de una mejor manera la postura de la política fiscal a lo largo de la evolución del ciclo económico.

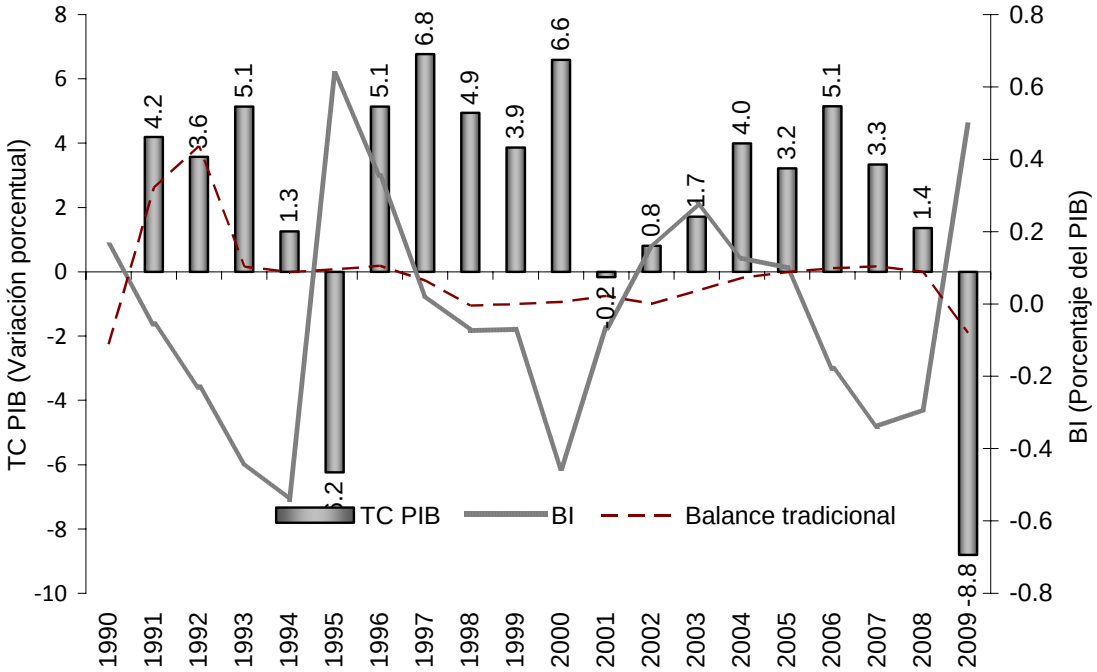
Por otro lado, aparte de proveer información en este sentido, a partir del balance estructural se pueden establecer reglas fiscales que a la vez que funcionan como un elemento de política contracíclica por medio de la operación de estabilizadores automáticos, contribuyen a la sostenibilidad de las finanzas públicas al mantener la neutralidad del balance público a lo largo del ciclo.

A continuación se realizan escenarios contrafactuales con el propósito de ver el comportamiento que hubiese seguido el balance público bajo dos reglas de política fiscal desde 1990 y hasta la primera mitad de 2009: una bajo un régimen de balance público tradicional cero y otra de balance estructural cero con y sin actividad petrolera. Ambos ejercicios se realizan en base a los resultados obtenidos a través del cálculo del balance estructural[27]; las siguientes gráficas muestran el resultado del balance implícito requerido bajo la regla de balance público tradicional cero y de balance estructural cero con y sin actividad petrolera, respectivamente, junto con la tasa de crecimiento real del PIB y el balance económico tradicional que reporta la Secretaría de Hacienda. Cabe señalar que para que la política fiscal desempeñe un papel contracíclico y tenga los efectos deseados sobre la actividad económica, tanto la tasa de crecimiento del producto como el balance implícito calculado deben tener el mismo sentido.

[27] Para los detalles técnicos respecto al cálculo del balance estructural puede consultarse el estudio elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados titulado "Cálculo del Balance Estructural en México", disponible en: http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0832009.pdf

**Gráfica 6**

**Análisis contrafactual bajo una regla de balance público cero***



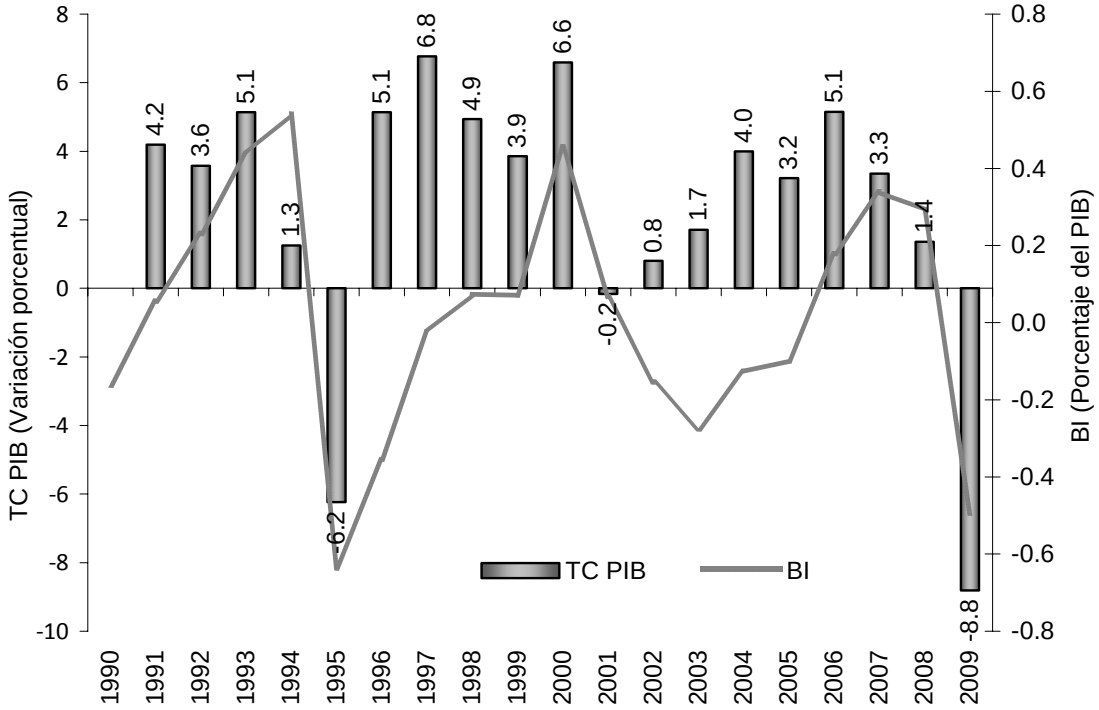

Nota: * tc pib: tasa de crecimiento del PIB; BP, Balance tradicional como porcentaje del PIB; BI, Balance estructural implícito bajo una regla de balance público cero.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como se puede apreciar claramente en la gráfica 6, el balance implícito bajo una regla de balance público tradicional cero presenta un comportamiento en sentido opuesto a la evolución del ciclo económico. Lo anterior implica que bajo este escenario de política, cuando la economía se encuentra en expansión, y generando por lo tanto ingresos por encima de lo que se observaría en las circunstancias normales (esto es, cuando la economía está en su senda de crecimiento congruente con su evolución de largo plazo), el balance implícito muestra una postura deficitaria, debido a que éstos ingresos extras deben de ser gastados para poder cumplir con la regla de equilibrio presupuestario. Esto se aprecia en la gráfica referida en los períodos de expansión de 1992-1994, y 1998-2000, por ejemplo.

**Gráfica 7**

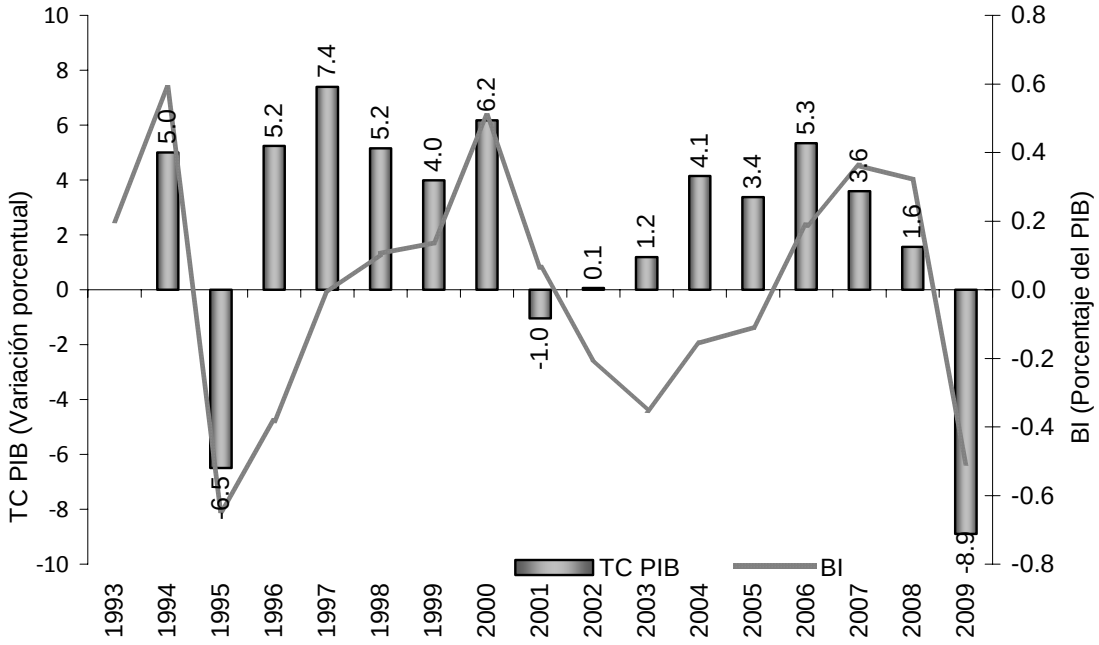
**Análisis contrafactual bajo una Regla de Balance Estructural cero**




Nota: * tc pib, Tasa de crecimiento del PIB; BI, Balance implícito bajo una regla de balance estructural cero.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el caso contrario, la misma regla revela como en períodos de contracción económica -como en 1995 y 2009-, el balance implícito requiere de un superávit para poder cumplir con el objetivo de presupuesto tradicional igual a cero, ya que al presentarse una caída en los ingresos debido a que la economía atraviesa por un período de recesión, el gasto público tiene que contraerse con el fin de cumplir con la regla referida. En lo que respecta a la regla de balance estructural cero, las Gráficas 7 y 8 muestra el resultado del ejercicio, con y sin actividad petrolera, respectivamente. Contrario a lo obtenido con el escenario anteriormente planteado, ahora el balance público implicado en esta regla fiscal muestra un comportamiento acorde con la evolución del ciclo económico, comportándose por lo tanto de una manera contracíclica, esto es, generando ahorros en tiempos de bonanza (superávit fiscal en tiempos de expansión económica) y gastos en tiempos los tiempos difíciles (déficit fiscal en tiempos de recesión económica).

**Gráfica 8**
**Análisis contrafactual bajo una regla de balance estructural cero excluyendo la actividad petrolera***




Nota: * tc PIB, Tasa de crecimiento del PIB; BI, Balance implícito bajo una regla de balance estructural cero excluyendo la actividad petrolera.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En la literatura económica, a los mecanismos que responden de esta manera ante la evolución del ciclo económico se les refiere como estabilizadores automáticos, ya que dependiendo del curso que sigue la actividad económica responde de forma inmediata ante las variaciones que ésta registra, es por ello que una regla basada en el balance estructural como la mostrada en las Gráficas 7 y 8 se considera como un mecanismo de estabilización automático.

Otro aspecto que es interesante destacar de los dos ejercicios anteriormente realizados es el hecho de que si se suma el saldo del balance implícito bajo las dos reglas fiscales referidas, en ambos casos se obtiene al final un saldo de prácticamente cero, contribuyendo con ello a la sostenibilidad fiscal. Sin embargo, la diferencia fundamental radica en el comportamiento que tiene el balance en el curso del ciclo económico, ya que bajo la regla de balance estructural cero los ingresos adicionales que se generan en tiempos de bonanza pueden ser ahorrados para hacer frente a los tiempos difíciles (a través de políticas fiscales de corte expansivo, por ejemplo) con el fin de mitigar los efectos recesivos en la economía, situación que no sucede

bajo el otro escenario propuesto, debido a que esta regla no permite la acumulación de fondos en tiempos de bonanza, ya que éstos deben ser gastados a fin de cumplir con la regla del presupuesto con saldo cero.

De hecho, en estimaciones para México, Schwartz, Tijerina y Torre (2004) obtienen conclusiones en el mismo sentido, al señalar que aunque la regla de equilibrio presupuestario por ellos empleada contribuye a la sostenibilidad de las finanzas públicas en muchos de los escenarios por ellos analizados, genera un comportamiento procíclico de la política fiscal, inhibiendo con ello la operación de estabilizadores automáticos, instrumentos de los cuáles adolece la economía mexicana, situación que ha que sido señalada por diversos autores, al menos desde el trabajo pionero de Urzúa (1990).

# Fuentes de Información

BURNSIDE, Craig, "Some Tools for Fiscal Sustainability Analysis", en BURNSIDE, Craig (Ed), *Fiscal Sustainabiliy in Theory and Practice. A Handbook*, The World Bank, 2005 capítulo 3, pp. 35-80.

CIDE, e ITAM, *Análisis de las Finanzas Públicas en México*. Foro Consultivo Científico y Tecnológico, (2003), Centro de Investigación y Docencia Económica e Insituto Tecnológico Autónomo de México.

CEFP, "Cálculo del Balance Estructural en México", Documento 083/2009/, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0832009.pdf

FATÁS, A., MIHOV A.. "The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion", *The Quarterly Journal of Economics* 118, 4, 2003, pp. 1419-1447.

FMI *Manual on Fiscal Transparency*, Fondo Monetario Internacional, (2001), Washington.

KENNEDY, S. y ROBBINS J., "The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance", Department of Finance Working Paper, (2001), 16.

México. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 4 de Septiembre de 2009.

LOZANO, Ignacio, RINCÓN H., SARMIENTO M. y RAMOS J., "Regla Fiscal Cualitativa para Consolidar y Blindar las Finanzas Públicas de Colombia", *Revista de Economía Institucional*, 19 (2008), pp. 311-352.

MEDAS Paulo y ZAKHAROVA D., "A Primer on Fiscal análisis in Oil-Producing Countries", IMF Working Paper, (2009), WP/09/56.

MILESI-FERRETTI, G., "Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting", IMF Working Paper, (2001), 172.

SALES, Carlos y VIDEGARAY L. (1999) "La sostenibilidad de largo plazo de la política fiscal en México: un enfoque de cuentas generacionales", *Gaceta de Economía*, Año 5, No. 9 (2001), pp. 85-120.

SANTAELLA, Julio, "La Viabilidad de la Política Fiscal: 2000-2005", en FERNÁNDEZ, Arturo (coord.), *Una Agenda para las Finanzas Públicas en México*, capítulo 2, *Gaceta de Economía*, número especial (2001), ITAM, pp. 37-65.

SCHWARZ Moisés, TIJERINA A. y TORRE L., "Balanza Pública Cero y Sostenibilidad Fiscal en México", *El Trimestre Económico*, 281 (2004), pp. 129-168.

SOLÍS, Fernando y VILLAGÓMEZ A., "La sostenibilidad de la política fiscal en México", *El Trimestre Económico*, Vol. 66, No. 264, (1999), pp. 693-723.

TORRE, Leonardo, “Cuentas generacionales y la sostenibilidad de las Finanzas Públicas en México: 2000 – 2051”, *Ensayos*, Volumen XXI, núm. 2 (2001), pp. 1-42.

URZÚA, Carlos M., “El Déficit del Sector Público y la Política Fiscal en México, 1980-1989”, Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD (1990).

WERNER, Martín, “La solvencia del sector público: El caso de México en 1988”, *El Trimestre Económico*, Vol. 59, No. 236 (1992), pp. 751-772.

# Sección 2. Política de Ingresos

# 2. Política de Ingresos

## 2.1 Ingresos tributarios

Aproximadamente una tercera parte de los ingresos del sector público en México provienen de un recurso natural no renovable cuyo precio es altamente volátil en los mercados internacionales: el petróleo. Este hecho dificulta la operación del Gobierno Federal en el corto plazo, pone en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano, y afecta negativamente la equidad intergeneracional en el largo. Por lo anterior, existe un consenso sobre la necesidad de fortalecer los ingresos tributarios y con ello disminuir la dependencia que se tiene de los ingresos petroleros (Daalsgard 2000; Martínez 2001; Fernández 2001; Fernández y Hernández 2001; Hernández y Zamudio 2004).

El objetivo del presente capítulo es presentar una evaluación del sistema tributario mexicano utilizando el enfoque de la economía pública. Para ello se tomaron en consideración los criterios de eficiencia económica y equidad de los impuestos.

La eficiencia se refiere a la neutralidad del sistema tributario. Idealmente un sistema tributario debe interferir lo menos posible con las decisiones de los agentes económicos siempre y cuando los mercados funcionen bien. Los impuestos pueden distorsionar las decisiones de los individuos y las organizaciones, imponiendo costos que se traducen en una pérdida de eficiencia. En este sentido, un sistema tributario con un objetivo de recaudación predeterminado debería de minimizar dichos costos (Burguess y Stern 1993; Tanzi y Zee, 2000).

El concepto de equidad estudia la distribución de la carga fiscal entre los diferentes agentes económicos. La equidad puede analizarse desde dos perspectivas: vertical y horizontal. La equidad horizontal establece que los individuos iguales en todos los aspectos relevantes paguen la misma cantidad de impuestos. La equidad vertical, por otra parte, establece que deben existir diferencias en los impuestos entre los contribuyentes que sean consistentes con sus diferentes capacidades de pago o niveles de ingreso.

Otros criterios complementarios que se utilizaron para evaluar el sistema tributario en México son la capacidad de recaudación y la administración tributaria. La eficiencia recaudatoria, la evasión, la complejidad del sistema tributario, así como la relación existente entre el ciclo económico y los impuestos son elementos básicos para la evaluación.

El documento se divide en siete secciones. En la primera de ellas se contrastan algunas características del sistema tributario con las de otros países, fundamentalmente con los países de la OECD en materia de recaudación tributaria, tasas de impuestos, niveles de recaudación de sus principales impuestos, entre otras. En la segunda parte se expone la estructura y evolución que han tenido los ingresos tributarios del gobierno desde 1980. En tercer lugar se evalúan los impuestos bajo el criterio de eficiencia utilizando estimaciones propias de tasas efectivas promedio, así como otros estudios sobre el tema en México y otros países. En la cuarta sección se evalúan nuevamente los principales impuestos en México, pero bajo el criterio de su incidencia. La quinta sección estima la relación existente entre el ciclo económico y el comportamiento de los ingresos tributarios. La sexta sección aborda el tema de la evasión fiscal. Finalmente, se tocan algunas cuestiones sobre la administración tributaria en México.

### 2.1.1 Comparativo Internacional

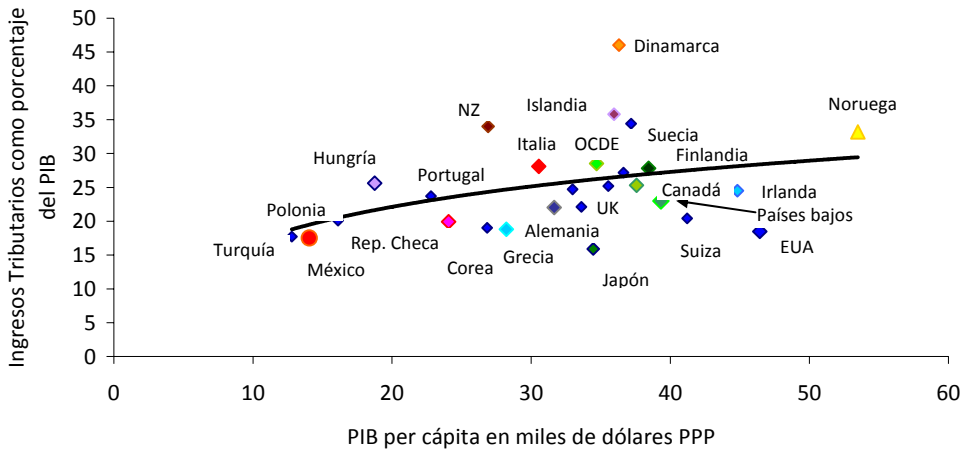
Establecer si México recauda mucho o poco, si sus tasas impositivas son muy altas o bajas o si debe recaudar más de un impuesto que de otro no es una cuestión trivial. La respuesta a estas cuestiones puede darse desde muchos ángulos, uno de los cuales es contrastar dichos aspectos con los de otros países con igual o mayor nivel de desarrollo. En esta sección se comparan los niveles de recaudación, la estructura de impuestos y la estructura de cobro de los dos principales impuestos (al ingreso y el impuesto al valor agregado) entre México y los países de la OCDE principalmente, con lo cual se pretende dar luz sobre estas cuestiones.

Los países de la OCDE recaudan en promedio 24.7 por ciento del PIB por concepto de ingresos tributarios, pero el rango es muy amplio: países como Dinamarca, Suecia o Nueva Zelanda recaudan hasta el 46, 34.4 y 34.0 por ciento de su PIB respectivamente por este concepto. En comparación, México recauda únicamente el 17.5 por ciento del PIB[1] e incluso si se compara con países de ingreso similar su recaudación es menor: Polonia tiene un PIB per cápita de 16 mil dólares y recauda el 20.1 por ciento del PIB (ver gráfica 1). Esto sugiere que aún existe margen para aumentar la recaudación y disminuir la dependencia de los ingresos petroleros.

Cuando la comparación se hace con países de América Latina la situación relativa de México es la misma: Chile y Argentina, países de desarrollo similar a México, recaudan el 22.1 y 20.3 por ciento del PIB por ingresos tributarios[2].

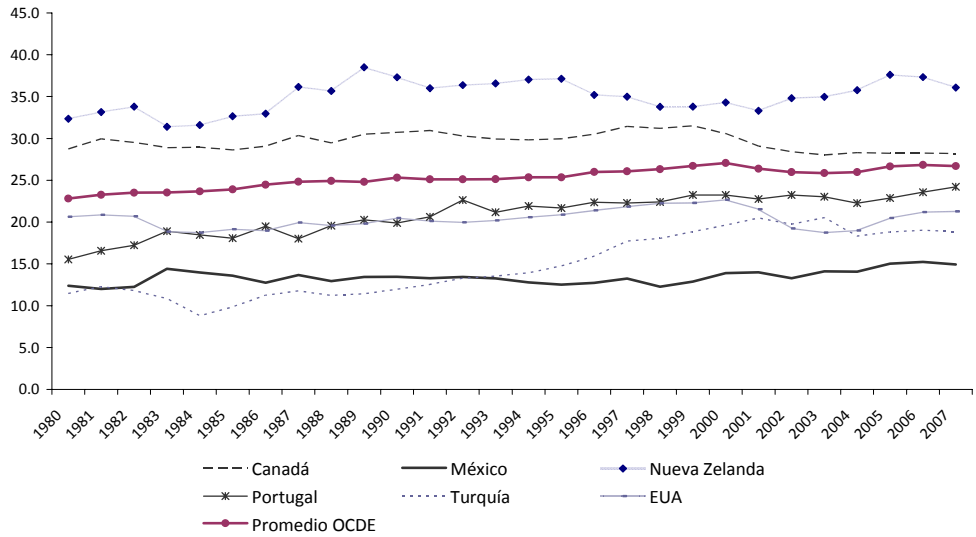
[1] Este cálculo incluye ingresos petroleros, si éstos se eliminan la recaudación es del 10.3 por ciento
[2] Ver Criterios Generales de Política Económica 2010.

**Gráfica 1**
**Ingresos tributarios e ingreso per cápita 2007**




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con base en el banco de datos de la OCDE. (http://stats.oecd.org/index.aspx)

**Gráfica 2**
**Ingresos tributarios en países de la OCDE**
(Porcentaje del PIB)



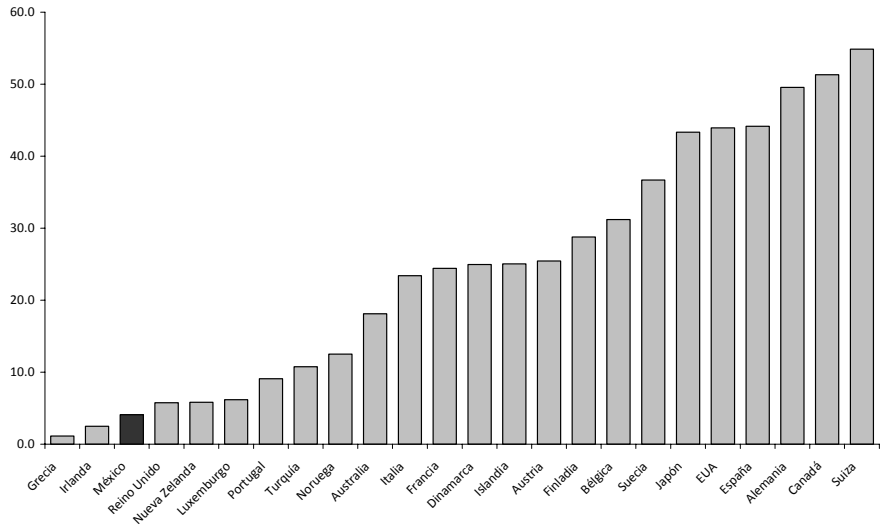

Nota: No se consideró en el total de ingresos tributarios los impuestos a nómina y fuerza laboral, así como las contribuciones a la seguridad social, con el objetivo de homologar los ingresos de los demás países con el sistema tributario mexicano.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en la base de datos de la OECD. (http://stats.oecd.org/index.aspx).

La evolución de los ingresos tributarios tampoco ha sido favorable para el país. En 1980 el porcentaje de ingresos como porcentaje del PIB en México era de 12.4 por ciento y se encontraba por debajo de la mayoría de los países de la OCDE a excepción de Turquía y España, cuyos ingresos eran de 11.5 y 11.6 por

ciento del PIB, respectivamente. De 1980 al 2007, el promedio de la OCDE se incrementó en 3.4 puntos porcentuales, pero países como Italia, España, Portugal o Turquía lograron incrementar su recaudación en este periodo en 12.2, 13.3, 8.7 y 7.4 puntos porcentuales respectivamente. Por su parte, México solo la incrementó en 2.5 puntos porcentuales, con lo cual se mantiene prácticamente igual la brecha que existe entre este grupo de países y el nuestro, sólo que ahora México tiene el nivel de recaudación más bajo de todo el grupo.

Otra característica importante en los países de la OCDE es que los estados y municipios cobran una proporción importante del total de ingresos tributarios de su país. En 2007, los gobiernos locales en Canadá recaudaron el 51.3 por ciento del total de los ingresos tributarios, en Alemania el 49.5 por ciento y en España el 44.1 por ciento, y en todos el grupo el promedio de recaudación de los gobiernos locales es de 22.6 por ciento. En comparación, en México sólo se recauda el 4.0 por ciento de los impuestos en este nivel de gobierno (ver gráfica 3)

**Gráfica 3**
**Recaudación de los estados y municipios como porcentaje de la recaudación total en países de la OECD, 2007**
(Porcentaje)

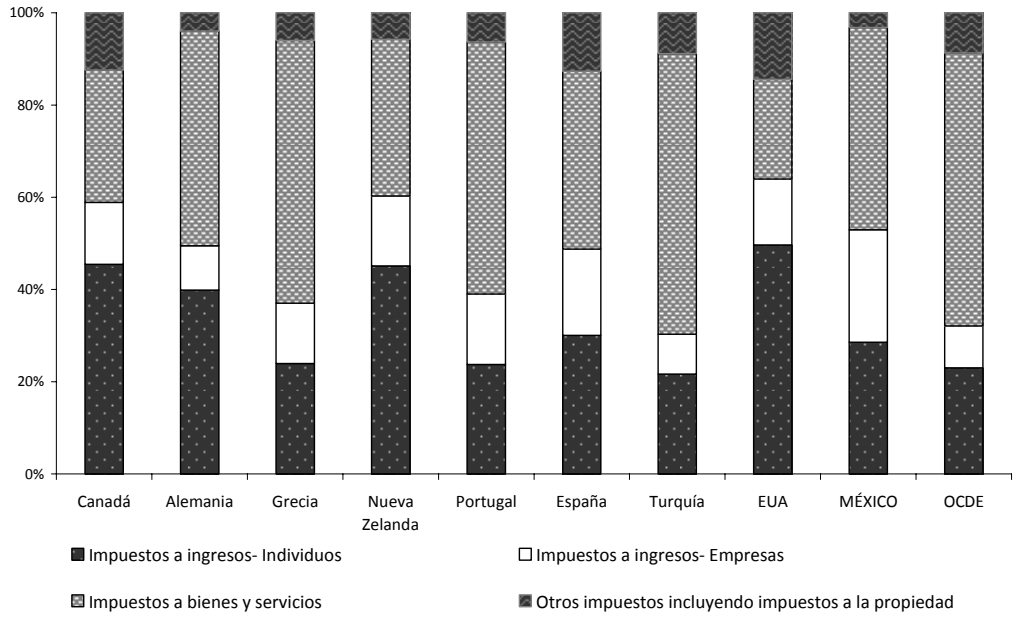



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en el banco de datos de la OCDE. (http://stats.oecd.org/index.aspx)

Las principales fuentes de ingresos por impuestos para los países de la OCDE, medidos como porcentaje de los ingresos tributarios totales, son en primer lugar los impuestos al consumo, seguido de los impuestos a los ingresos de los individuos y los impuestos a los ingresos de las empresas. Sin embargo, por país podemos encontrar algunas diferencias: en Estados Unidos y en Canadá, el impuesto a los ingresos de los individuos

es la principal fuente de ingresos tributarios, ya que por este rubro recaudan el 49.6 y el 44.7 por ciento del total respectivamente, mientras que de ingresos al consumo recaudan el 21.6 y el 28.2 por ciento respectivamente. Mientras que en España y Portugal, los impuestos al consumo son los de mayor peso ya que por ellos recaudan el 38 y el 54.7 por ciento respectivamente, mientras que de impuestos al ingreso personal recaudan el 29.6 y el 23.7 por ciento respectivamente. Lo que sí es una constante en todos los países, es que el impuesto a los ingresos de las empresas es la tercera fuente de ingresos, en promedio en todos los países de la OCDE se recauda por este impuesto el 9.1 por ciento de los ingresos tributarios totales. En México los impuestos al consumo representaron en 2007 el 43.9 por ciento de todos los ingresos tributarios y constituyen la fuente principal de ingresos, en segundo lugar están los impuestos a los ingresos de los individuos con 28.6 por ciento y por último los impuestos a las empresas con el 24.3 por ciento del total.

**Gráfica 4**
**Estructura de los ingresos en países de la OCDE 2007**
(Porcentajes respecto de los ingresos tributarios totales)




Nota: Para México, se tomaron los datos de la SHCP
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en el banco de datos de la OCDE. (http://stats.oecd.org/index.aspx) y la SHCP.

### 2.1.1.1 Impuestos sobre los ingresos

En la OCDE se recauda en promedio 9.4 por ciento del PIB por impuestos a los ingresos de los individuos, pero el rango de montos es muy amplio, en Turquía se recauda el 4.0 por ciento del PIB, en Corea el 4.4 por

ciento y en Grecia el 4.7 por ciento del PIB; mientras que en Dinamarca se recauda el 25.1 por ciento, el 14.9 en Suecia y el 12.8 por ciento en Bélgica. México se encuentra muy por abajo del promedio pues recauda entre el 2.1 y 2.6 por ciento del PIB.

La estructura de cobro del impuesto a los ingresos de los individuos consiste en general, en una tasa creciente con el nivel de ingresos que se reparte en promedio en 4 o 5 niveles de ingreso, la tasa mínima de cobro corresponde a Suiza con 0.77 por ciento y la máxima de 52 por ciento a Holanda. La diferencia entre las tasas mínimas y máximas de cobro es en promedio de 20 puntos, sin embargo, existen casos como el de Holanda donde la diferencia entre su tasa mínima y máxima es de casi 50 puntos. En general existe un sistema de compensación para los niveles de más bajos ingresos que consiste en un crédito al impuesto o en una tasa cero, solo en el caso de Suecia se aplican ambos mecanismos (ver cuadro 1).

México comienza con una de las tasas más bajas de todos los países de la OCDE, 1.92 por ciento y 30 por ciento la máxima. Esta última se encuentra por debajo de la máxima promedio cobrada en la OCDE que es de 34.9 por ciento. Al mismo tiempo tiene uno de los niveles de recaudación por este concepto más bajos del grupo, lo cual puede deberse en gran parte al mayor tamaño del sector informal en nuestro país, en comparación con los otros.

**Cuadro 1**
**Impuesto sobre la renta para individuos en países de la OECD 2009**

| País | Tasa impositiva mínima y máxima (%) | Número de renglones de ingreso | Tasa Cero | Crédito al Impuesto | Impuesto / PIB 2007 (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| Australia | 15 - 45 | 4 | Sí | No | 11.3 |
| Austria | 38.33 - 50 | 3 | Sí | No | 9.5 |
| Bélgica | 25 - 50 | 5 | No | Sí | 12.8 |
| Canadá | 15 - 29 | 4 | No | Sí | 12.4 |
| Dinamarca | 5.48 - 26.48 | 3 | No | Sí | 25.1 |
| Finlandia | 8.50 - 31.50 | 4 | Sí | No | 13.0 |
| Francia | 5.50 - 40 | 4 | Sí | No | 7.4 |
| Alemania | 15 - 45 | Fórmula | Sí | No | 9.1 |
| Grecia | 27 - 40 | 3 | No | Sí | 4.7 |
| Hungría | 18 - 36 | 2 | No | No | 7.2 |
| Irlanda | 20 - 41 | 2 | No | Sí | 8.7 |
| Italia | 23 -43 | 5 | No | Sí | 11.1 |
| Japón | 5 - 40 | 6 | No | Sí | 5.5 |
| Corea | 8 - 35 | 4 | No | Sí | 4.4 |
| Luxemburgo | 8 - 38 | 16 | Sí | No | 7.4 |
| **México** | **1.92 – 30*** | **8** | **No** | **Sí** | **2.1 – 2.6°** |
| Holanda | 2.45 - 52 | 4 | No | Sí | 7.7 |
| Nueva Zelanda | 13.75 - 39 | 7 | No | No | 15.0 |
| Noruega | 13.30 - 25.30 | 3 | No | Sí | 9.6 |
| Polonia | 19 - 40 | 3 | No | Sí | 5.3 |
| Portugal | 10.50 - 42 | 7 | No | Sí | 5.7 |
| España | 15.66 - 27.13 | 4 | No | Sí | 7.4 |
| Suecia | 20 - 25 | 2 | Sí | Sí | 14.9 |
| Suiza | 0.77 - 11.5 | 2 | Sí | No | 10.2 |
| Turquía | 15 - 35 | 10 | No | No | 4.0 |
| Reino Unido | 20 - 40 | 4 | No | Sí | 10.9 |
| Estados Unidos | 10 - 35 | 6 | No | Sí | 10.8 |

*Corresponde a la tasa aprobada para 2010.
° Este dato se obtuvo de los Informes Trimestrales sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública 2007 4º trimestre. Se da en un rango dado que existe un rubro "otras personas físicas y morales" que no es posible desagregar.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en OCDE (2009).

Como ya se mencionó, el impuesto a los ingresos de las empresas es la tercera fuente de ingresos para los países de la OCDE. En este caso las tasas oscilan en un rango desde el 19 por ciento en Polonia hasta 39.5 por ciento en Japón, con un promedio de 24.2 por ciento en el grupo de países de la OCDE. A diferencia de México, en algunos de estos países se cobra un impuesto federal y uno local. En Canadá, por ejemplo, la tasa del impuesto a las empresas es del 19 por ciento y de 12.3 por ciento de los gobiernos locales; en Estados

Unidos el gobierno federal cobra una tasa de 35 por ciento y los locales de 4.1 por ciento en promedio. Este esquema indica que las autoridades de administración tributaria de los gobiernos locales en esos países tienen recursos materiales y humanos suficientes para llevar a cabo la tarea de fiscalización, como se puede observar también en los niveles de recaudación obtenidos por los gobiernos locales (ver gráfica 3). En otros países como España, Austria o Reino Unido, al igual que en México, la función de fiscalización a las empresas la lleva a cabo el gobierno central completamente (ver Cuadro 2).

Otra característica relevante de los sistemas impositivos de algunos países es que existen impuestos preferenciales a ciertas actividades o niveles de ingresos como es el caso de Australia, Canadá, Francia, Japón, España, E.U., Reino Unido y México.

Los montos recaudados por el impuesto corporativo van desde el 1.6 por ciento en Turquía hasta el 11.3 por ciento del PIB en Noruega, incluyendo 2.2 por ciento del PIB en Alemania o 7.1 por ciento en Australia y el promedio para todo el grupo es de 3.9 por ciento respecto del PIB. En contraste México recaudó en 2007 entre el 1.9 y 2.2 por ciento del PIB del Impuesto Sobre la Renta (ISR) a personas morales.

**Cuadro 2**
**Impuesto empresarial 2009 para países de la OECD**

| Pais | Impuesto Empresarial[1] (%) | Impuesto Empresarial Combinado[2] (%) | Impuesto Empresarial Preferente[3] | Impuesto / PIB 2007 (%) |
|---|---|---|---|---|
| Australia | 30 | 30 | Sí | 7.1 |
| Austria | 25 | 25 | No | 2.4 |
| Canadá | 19 | 31.32 | Sí | 3.7 |
| Dinamarca | 25 | 25 | No | 3.6 |
| Finlandia | 26 | 26 | No | 3.9 |
| Francia | 34.43 | 34.43 | Sí | 3 |
| Alemania | 15.83 | 30.18 | No | 2.2 |
| Grecia | 25 | 25 | Sí | 2.6 |
| Hungría | 20 | 20 | Sí | 2.8 |
| Italia | 27.5 | 27.5 | No | 3.8 |
| Japón | 30 | 39.54 | Sí | 4.8 |
| Corea | 22 | 24.2 | Sí | 4 |
| Luxemburgo | 21.84 | 28.59 | Sí | 5.4 |
| **México** | **30** | **30** | **Sí** | **1.9 – 2.2*** |
| Holanda | 25.5 | 25.5 | Sí | 3.3 |
| Nueva Zelanda | 30 | 30 | No | 5.1 |
| Noruega | 28 | 28 | Sí | 11.3 |
| Polonia | 19 | 19 | No | 2.7 |
| Portugal | 25 | 26.5 | Sí | 3.7 |
| España | 30 | 30 | Sí | 4.6 |
| Suecia | 26.3 | 26.3 | No | 3.8 |
| Suiza | 8.5 | 21.17 | No | 3.1 |
| Turquía | 20 | 20 | No | 1.6 |
| Reino Unido | 28 | 28 | Sí | 3.4 |
| Estados Unidos | 35 | 39.1 | Sí | 3.1 |

1. Impuesto Empresarial máximo aplicado por el gobierno central de cada país.
2. Suma del Impuesto Empresarial máximo aplicado por el gobierno central y por el gobierno local (en caso de existir).
3. Indica si existe un impuesto preferencial a ciertas actividades, ingresos, etc.
* Este dato se obtuvo de los Informes Trimestrales sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública 2007 4º trimestre. Se da en un rango dado que existe un rubro "otras personas físicas y morales" que no es posible desagregar.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con base en el banco de datos de la OCDE.

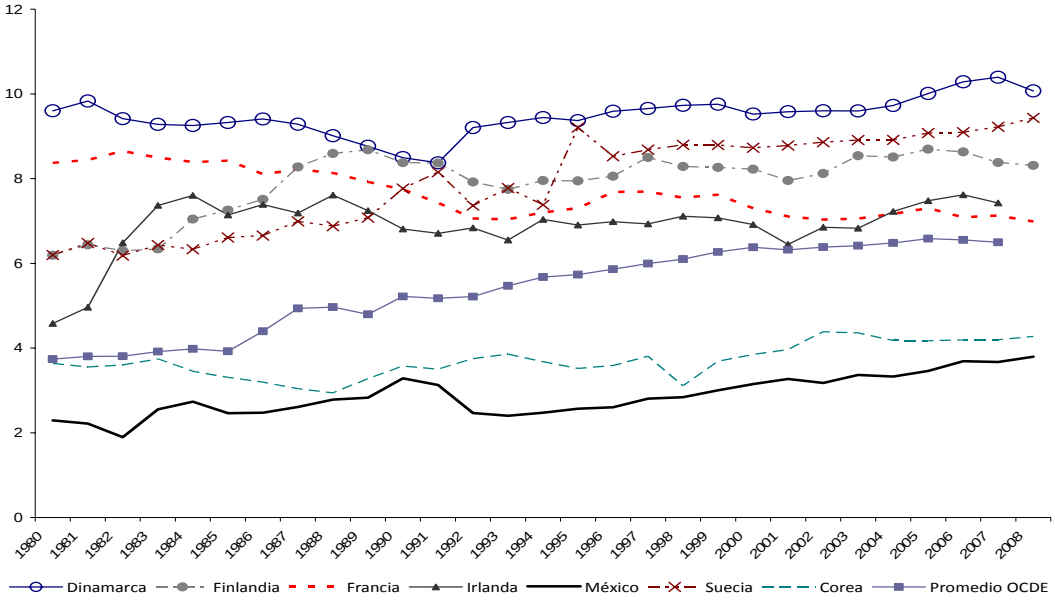
### 2.1.1.2 Impuesto al Valor Agregado

Como se mencionó anteriormente, la principal fuente de ingresos para los países de la OCDE son los impuestos al consumo, por los cuales se recaudó en 2008 el 10.8 % del PIB en todo el grupo. Dentro de los impuestos al consumo el Impuesto al Valor Agregado (IVA) ha cobrado mayor relevancia en los últimos

años, de forma tal que en el mismo año por este impuesto se cobró el 6.4 por ciento del PIB. En el periodo de 1980 a 2008 la recaudación por IVA aumentó en promedio en todo el grupo, pero resaltan los casos de México, Dinamarca, Islandia, Polonia y Portugal pues son los países que más han incrementado su recaudación por concepto de IVA como proporción del PIB (ver gráfica 5).

A pesar de ello, México se encuentra por debajo del promedio observado para la OCDE, pues sólo recauda 3.7 por ciento del PIB y es el tercer país con la menor recaudación de Impuesto al Valor Agregado, como porcentaje del PIB, sólo por arriba de Japón y Canadá.

**Gráfica 5**
**Evolución del Impuesto al Valor Agregado en países seleccionados de la OECD**
(Porcentaje del PIB)




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en el banco de datos de la OCDE. ( http://stats.oecd.org/index.aspx )

No es casualidad que los países arriba mencionados tengan los niveles de recaudación más bajos, ya que también son los que cobran las tasas más bajas, 5 y 6 respectivamente. Más aún, al observar a todo el grupo de países resulta evidente que a mayor tasa impositiva mayor es el nivel recaudado, lo cual se corrobora con el hecho de que los mayores niveles de recaudación se observaron en Islandia, Dinamarca y Suecia, quienes cobran tasas de 24.5, 25 y 25 por ciento respectivamente. Es importante también resaltar el caso atípico de Nueva Zelanda, quien con una tasa de tan sólo el 12.5 por ciento recauda el 8.4 por ciento del PIB por concepto de IVA. De esta manera, se observa que la tasa del IVA oscila en un rango de 5 hasta 25 por ciento,

aunque la mayor parte de los países (19 de 29) tienen una tasa que oscila entre 15 y 22 por ciento (ver cuadro 3).

La estructura de cobro del IVA es muy similar entre países de la OCDE: en todos ellos existen bienes exentos, en 17 de los 29 países existe una tasa cero para un grupo de bienes; en 21 países existe una tasa menor para un grupo de bienes. Los bienes que están sujetos a estas tasas diferenciadas se ubican en sectores que se consideran esenciales por razones sociales (salud, educación, transporte, canasta básica, caridad, cultura, deportes y televisión pública). Finalmente, solo 7 países tienen una tasa preferencial para alguna zona específica en donde se considera deseable tener una tasa menor tales como islas, regiones muy lejanas de las zonas metropolitanas y zonas fronterizas (OCDE, 2008).

**Cuadro 3**
**Tasas del IVA en países miembros de la OECD**

| | Tasa [1/] | Tasas preferenciales[1/] | Existencia de tasa cero | Tasas preferenciales en regiones específicas[1/] | Exenciones | IVA/ PIB 2007 (%) | Impuestos en bienes y servicios / PIB 2007 (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Alemania | 19 | 7 | No | - | Sí | 7.0 | 10.6 |
| Australia | 10 | - | Sí | - | Sí | 3.9 | 8.2 |
| Austria | 20 | 10.0, 12.0 | No | 16 | Sí | 7.7 | 11.7 |
| Bélgica | 21 | 6.0, 12.0 | Sí | - | Sí | 7.1 | 10.6 |
| Canadá | 6 | - | Sí | 14 | Sí | 2.9 | 7.9 |
| Corea | 10 | - | Sí | - | Sí | 4.2 | 8.3 |
| Dinamarca | 25 | - | Sí | - | Sí | 10.4 | 16.3 |
| España | 16 | 4.0, 7.0 | No | 2.0, 5.0, 9.0,13.0, 0.5, 4.0 | Sí | 6.0 | 9.5 |
| Finlandia | 22 | 8.0, 17.0 | Sí | - | Sí | 8.4 | 12.9 |
| Francia | 19.6 | 2.1, 5.5 | No | 0.9, 2.1, 8.0, 13.0, 19.6, 1.05, 1.75, 2.1, 8.5 | Sí | 6.8 | 9.4 |
| Grecia | 19 | 4.5, 9.0 | No | 3.0, 6.0, 13.0 | Sí | 7.2 | 11.2 |
| Holanda | 19 | 6 | No | - | Sí | 7.4 | 11.2 |
| Hungría | 20 | 5 | No | - | Sí | 7.9 | 14.8 |
| Islandia | 24.5 | 7 | Sí | - | Sí | 10.6 | 16.5 |
| Irlanda | 21 | 4.8, 13.5 | Sí | - | Sí | 7.4 | 11.1 |
| Italia | 20 | 4.0, 10.0 | Sí | - | Sí | 6.2 | 11.0 |
| Japon | 5 | - | No | - | Sí | 2.5 | 5.1 |
| Luxemburgo | 15 | 3.0, 6.0, 12.0 | No | - | Sí | 5.6 | 9.9 |
| **México** | **15** | **-** | **Sí** | **10** | **Sí** | **3.7** | **9.5** |
| Nueva Zelanda | 12.5 | - | Sí | - | Sí | 8.4 | 11.3 |
| Noruega | 25 | 8.0, 14.0 | Sí | - | Sí | 8.3 | 12.4 |
| Polonia | 22 | 7 | Sí | - | Sí | 8.2 | 13.3 |
| Portugal | 21 | 5.0, 12.0 | No | 4.0, 8.0, 15.0 | Sí | 8.4 | 13.2 |
| Reino Unido | 17.5 | 5 | Sí | - | Sí | 6.6 | 10.5 |
| República Checa | 19 | 5 | Sí | - | Sí | 6.6 | 11.1 |
| Suecia | 25 | 6.0, 12.0 | Sí | - | Sí | 9.2 | 12.9 |
| Suiza | 7.6 | 2.4, 3.6 | Sí | - | Sí | 3.8 | 6.5 |
| Turquia | 18 | 1.0, 8.0 | No | - | Sí | 5.1 | 11.3 |

[1/] Las tasas presentadas son para el año 2007.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de OCDE(2008).

## 2.1.2. Estructura y evolución de los ingresos tributarios en México

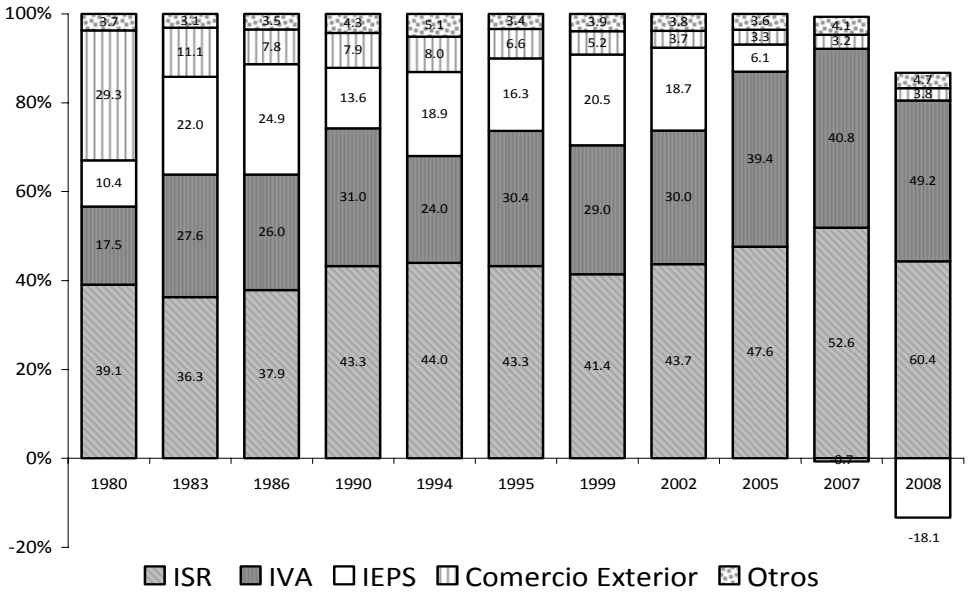
### 2.1.2.1 Estructura

Como se mencionó en la sección anterior la recaudación del país recae básicamente en la federación pues ésta recabó el 96 por ciento de los ingresos tributarios del país en 2008. Al mismo tiempo, los ingresos tributarios representaron el 48.5 por ciento de los ingresos del gobierno federal y el 34.5 por ciento de los ingresos presupuestarios en el mismo año.

Los ingresos tributarios recaen principalmente en dos impuestos, ISR e IVA. El ISR ha sido históricamente la principal fuente recaudatoria del país, aunque ha ganado terreno en la recaudación de los últimos años: en 1980 representaba el 39.1 por ciento de los ingresos tributarios, mientras que en 2008 se incrementó a 60.4 por ciento. El IVA por su parte, también ha incrementado su participación, pasando de 17.5 por ciento a 49.2 por ciento de los ingresos tributarios en el mismo periodo. Por otra parte, los impuestos al comercio exterior han experimentado una caída importante a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, por la cual pasaron de 29.3 por ciento en 1980 a 3.8 por ciento en 2008. Y finalmente, es importante resaltar la disminución en la participación del IEPS que se debe a que la estructura de cobro del IEPS a gasolinas y diesel permite que en épocas de precios altos del petróleo, el IEPS a gasolinas y diesel se convierta en un subsidio disminuyendo con ello el monto de los ingresos tributarios (ver gráfica 6).

Nótese que la distribución de los ingresos tributarios mostrada en la gráfica 6 incluye el IEPS negativo de los últimos años. Si éste se saca de los ingresos tributarios, en 2008 el ISR participa con un 46.4 por ciento y el IVA con un 37.7 por ciento de la recaudación tributaria.

**Gráfica 6**
**Estructura de los ingresos tributarios 2008**
(Porcentaje)

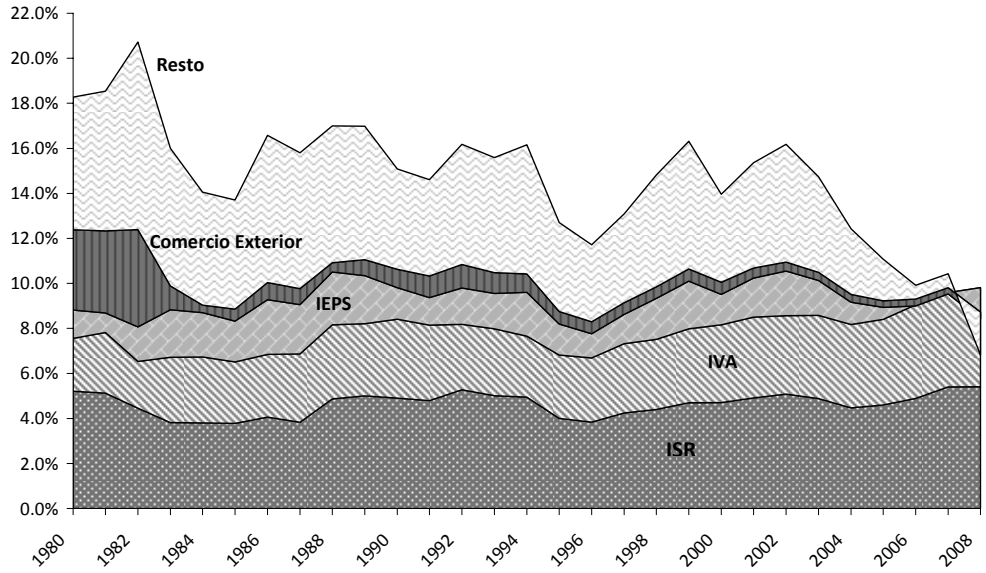



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1981-2007, Resultados Generales y Ley de Ingresos 2008, SHCP.
Nota: En 2008 la suma de ISR e IVA suma más del 100 por ciento porque incluye el IEPS petrolero que es negativo. La suma de todos los impuestos da el 100 por ciento.

### 2.1.2.2 Evolución

Los ingresos tributarios, como porcentaje del PIB muestran una tendencia a la baja desde 1980. En ese año, los ingresos tributarios representaban el 13.3 por ciento del PIB y en 2008 solo suman el 9.6 por ciento, esto es una caída de 3.8 puntos porcentuales del PIB. Las caídas más drásticas se han presentado, como ya se mencionó anteriormente, en los impuestos al comercio exterior y en el IEPS. Por su parte, el IVA ha incrementado la recaudación en 2.1 puntos porcentuales del PIB, mientras que el ISR ha mantenido su recaudación relativamente constante en todo el periodo, pues se ha mantenido en un rango entre 3.8 y 5.4 por ciento del PIB (ver gráfica 7).

**Gráfica 7**
**Evolución de los Ingresos Tributarios del Gobierno Federal**
(% del PIB)




Nota: Estos datos se deben tomar con reserva debido a que los porcentajes del PIB de 2003 a 2008 corresponden a los obtenidos a precios corrientes de acuerdo al Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN) utilizada en el cambio de año base 2003. Para fines de comparación, los porcentajes del PIB de 1980 a 2002 se calcularon con una serie reconstruida del PIB empleando las tasas de crecimiento del PIB nominal correspondiente a la clasificación derivada de la base 1993. En este sentido, los porcentajes de 1980 a 2002 son preliminares en tanto el INEGI no dé a conocer las series oficiales del PIB a precios corrientes para esos años con la nueva clasificación SCIAN.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1981-2007, Resultados Generales y Ley de Ingresos 2008, SHCP.

La evolución de los ingresos tributarios refleja el ciclo económico del país. Tanto en las crisis de 1982 como de 1994, los ingresos tributarios presentaron una tendencia a la baja y los puntos mínimos de ambas crisis se alcanzaron respectivamente 3 y 2 años después con recaudaciones de 9.4 y 8.9 por ciento del PIB. Sin embargo, el punto mínimo de recaudación de la historia reciente se presentó en 2008 con un 9.6 por ciento

del PIB, como resultado de la crisis que inició en Estados Unidos a finales de 2007 y que se propagó a México y el resto del mundo en 2008.

El ISR que es la principal fuente de ingresos tributarios depende fundamentalmente de la actividad económica del país[3], de modo que los niveles más bajos de recaudación se observan en los periodos post crisis, 1983-1987 y en 1996, con porcentajes de hasta 3.8 por ciento del PIB. Más recientemente se ha observado un periodo de crecimiento de la recaudación desde 2004 hasta 2008 en el que se observa un porcentaje respecto del PIB de 5.4, (ver gráfica 7). Ello a pesar de que en todo el periodo de estudio las tasas de ISR han tendido a disminuir, e incluso a partir de 1991 comienza a otorgarse un subsidio a las personas físicas de menores ingresos.

La distribución del ISR por personas físicas y morales se muestra en el cuadro 4. Como se puede apreciar, la fuente de ingresos de retención por salarios ha ganado peso en los últimos 6 años en comparación con los ingresos de personas morales, ya que ésta pasó de 50 por ciento en 2002 a 38.3 por ciento en 2008.

**Cuadro 4**
**Recaudación de ISR por fuente**
(Porcentaje respecto del total)

| ISR | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Personas morales | 50.0 | 50.0 | 50.0 | 36.5 | 39.0 | 42.6 | 38.3 |
| Personas físicas | 19.6 | 19.0 | 17.9 | 3.2 | 3.4 | 3.0 | 2.9 |
| Otras personas físicas y morales[1] | 3.8 | 2.8 | 2.8 | 6.9 | 6.7 | 6.8 | 7.5 |
| Retenciones en el extranjero | 1.8 | 1.5 | 1.7 | 3.9 | 4.4 | 3.9 | 3.4 |
| Retenciones por salarios[2] | 24.7 | 26.7 | 27.5 | 49.4 | 46.5 | 43.8 | 48.0 |
| TOTAL | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

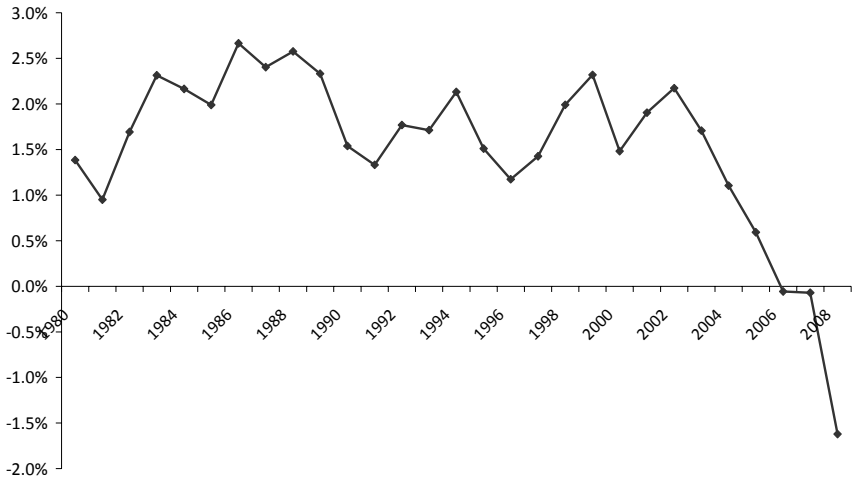
1. En este rubro se agrupan las retenciones de personas físicas y morales de manera independiente, distintas a retenciones en el extranjero y salarios, ya que la información es proporcionada por el retenedor y no por el obligado al pago.
2. Se refiere a impuestos de personas físicas pero que únicamente proviene de su actividad profesional.
Nota: El total puede no sumar debido al redondeo.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en los Informes Trimestrales sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública 2002-2008 4º trimestre.

Por su parte, el IVA, la segunda fuente de ingresos tributarios, también depende en gran medida de la actividad económica.[4] Sin embargo, a diferencia del ISR, la política ha sido compensar la caída en la base gravable con incrementos en la tasa en periodos de crisis, tal como sucedió en 1983-1987 y 1995 cuando la tasa se incrementó de 10 a 15 por ciento. De forma tal que en todo el periodo se observa un incremento en la recaudación del IVA del 2.2 en 1980 a 4.4 por ciento del PIB en 2008.

[3] La elasticidad del ISR respecto del ingreso en el período es de 1.36 por ciento de 1980 a 2009. Ver CEFP (2009b).
[4] La elasticidad del IVA con respecto al PIB es de 1.88 por ciento en el periodo 1980 – 2009. Idem (2009b).

Una de las razones por la cual se observa una caída en los ingresos tributarios se debe a la caída en la recaudación del IEPS a gasolinas y diesel debido a la estructura de cobro del dicho impuesto. El IEPS al consumo de gasolinas y diesel esta comprendido por dos impuestos, una tasa relacionada inversamente con el precio de referencia[5] y una cuota fija al precio[6]. Así, cuando el precio de referencia se encuentra por arriba del precio al público, el IEPS es negativo (Ver gráfica 8). En los últimos años el precio internacional del petróleo se ha encontrado en niveles muy altos razón por la cual se observa una caída en la tendencia del IEPS como porcentaje del PIB, e incluso presenta subsidios a partir de 2006.

**Gráfica 8**
**IEPS como porcentaje del PIB**




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con base en datos la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1981-2007, Resultados Generales y Ley de Ingresos 2008, SHCP.

## 2.1.3 Ingresos tributarios y ciclo económico

### 2.1.3.1 Elasticidad de los impuestos

La estimación de la elasticidad (sensibilidad) de la recaudación impositiva respecto al Producto Interno Bruto (PIB) resulta relevante para la planeación y formulación del presupuesto público, el monitoreo de la recaudación impositiva y la estimación del déficit de sector público. En el caso de México, y de acuerdo con la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación que cada año envía el Ejecutivo Federal al Congreso, se considera la elasticidad ingreso real del impuesto de largo plazo (así como el marco macroeconómico

[5] De acuerdo con el artículo 2-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, el precio de referencia que se utilizará es el de la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América en el caso de las gasolinas y el diesel automotriz e industrial, el vigente en Houston, Texas, en el caso del diesel para uso en vehículos marinos en la Costa del Golfo y la de los Ángeles, California en el caso del diesel para uso en vehículos marinos de la Costa del Pacífico.

[6] Esto podría catalogarse como un gasto fiscal y se analiza con mayor detalle en la sección de Gastos Fiscales.

esperado) para el pronóstico de los ingresos tributarios no petroleros, tales como ISR, IVA, IEPS no petrolero y el Impuesto a las Importaciones, los cuáles representan prácticamente la totalidad de esta fuente de ingresos.

A continuación se la elasticidad ingreso real tanto del IVA como del ISR del primer trimestre de 1980 al segundo de 2009. La razón de considerar únicamente los dos impuestos referidos se debe a que representan poco más del 80 por ciento de la totalidad de la recaudación generada por los ingresos tributarios no petroleros. El siguiente cuadro muestra los resultados de las estimaciones[7].

**Cuadro 5**
**Elasticidad de Largo y Corto Plazo del IVA e ISR**

| | IVA | ISR |
|---|---|---|
| Elasticidad de largo plazo | 1.88 | 1.15 |
| Elasticidad de corto plazo | 1.42 | 2.63 |

Fuente: Estimado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos del INEGI, Banxico y de la SHCP.

Los resultados indican que en el largo plazo, el IVA es más sensible a movimientos en el ingreso, debido a que por cada punto porcentual de incremento en el Producto Interno Bruto, la recaudación del IVA e ISR se incrementa en 1.88 y 1.15 por ciento, en ese orden. Es importante destacar que en la medida en que aumente la captación de ambos impuestos se incrementarán las transferencias a los estados subnacionales ya que estos impuestos constituyen la base de la recaudación federal participable. Por lo que las elasticidades proporcionan la base para el pronóstico de recaudación global, de las transferencias a los estados dada una determinada tasa de crecimiento económico y finalmente representan la capacidad para transformar la evolución del nivel de actividad económica en mayores ingresos

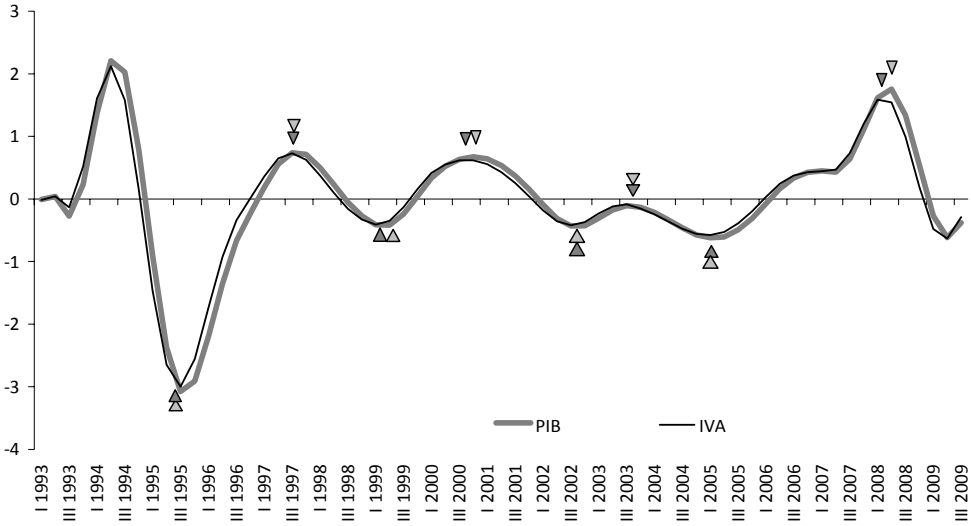
#### 2.1.3.2 Comportamiento de los impuestos durante el ciclo económico

La recaudación tributaria muestra una estrecha relación con el nivel de actividad económica, por lo que en épocas de contracción, ésta disminuye considerablemente y en periodos de bonanza recupera su tendencia.

[7] Los detalles técnicos de las estimaciones pueden consultarse en el estudio elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados "La Elasticidad del ISR y del IVA respecto al Producto Interno Bruto", disponible en: http://www.cefp.gob.mx/notas/2009/notacefp0552009/mcnotacefp0552009.pdf

Las gráficas siguientes muestran los co-movimientos entre el componente común del IVA y del ISR, (los cuales representan la mayor parte de la recaudación asociada a los ingresos tributarios no petroleros) con referencia al Producto Interno Bruto.

**Gráfica 9**
**PIB e IVA, Componente Común[1/], 1993-2009/III**

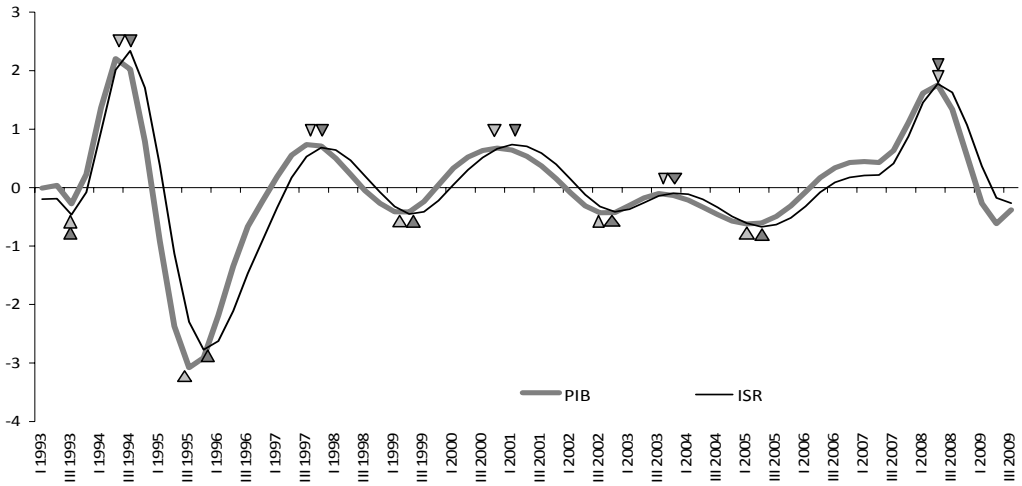



1/ Para obtener la parte común del impuesto con respecto al Producto Interno Bruto, primero se filtró la serie con el procedimiento de Baxter-King y, posteriormente, se aplicó la técnica de factores comunes dinámicos.
Forni, Mario y Lippi, Marco (2001), "The Generalized Dynamic Factor Model: Representation Theory", Econometric Theory.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con base en información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En los resultados, se aprecia el alto grado de correlación que existe entre los dos impuestos considerados y el Producto Interno Bruto (la correlación entre las parte común del IVA con respecto al producto es de .97 y por concepto ISR es de .94, ambas muy cercanas a la unidad). Debido a que este tipo de impuestos (a las ventas y al ingreso) están estrechamente ligados a la actividad económica, la recaudación correspondiente se incrementa en tiempos de expansión y baja en los de recesión. A modo de ejemplo, durante la crisis financiera de 1995, el IVA e ISR presentaron caídas reales anuales de 0.5 y 25.1 por ciento, respectivamente. La reducción del IVA fue menor que la de ISR por el cambio de su tasa general, ya que pasó del 10 al 15 por ciento el primero de abril de 1995. Por el contrario, la recaudación de IVA aumentó 14.5 por ciento y la de ISR 9.3% en el 2000, año en el cual la economía mexicana registró un crecimiento anual cercano al 7 por ciento. En el periodo que comprende de enero a noviembre de 2009 el IVA reflejó un descenso anual de 17.8 por ciento, en tanto que en el ISR fue de 11.2 por ciento, ambas caídas asociadas al fuerte deterioro de las condiciones económicas.

El componente común de la recaudación del IVA, presenta puntos de giro en momentos similares al del PIB Mientras que la parte común del ISR con el Producto muestra a este impuesto como un indicador de retraso con respecto al nivel de producción.

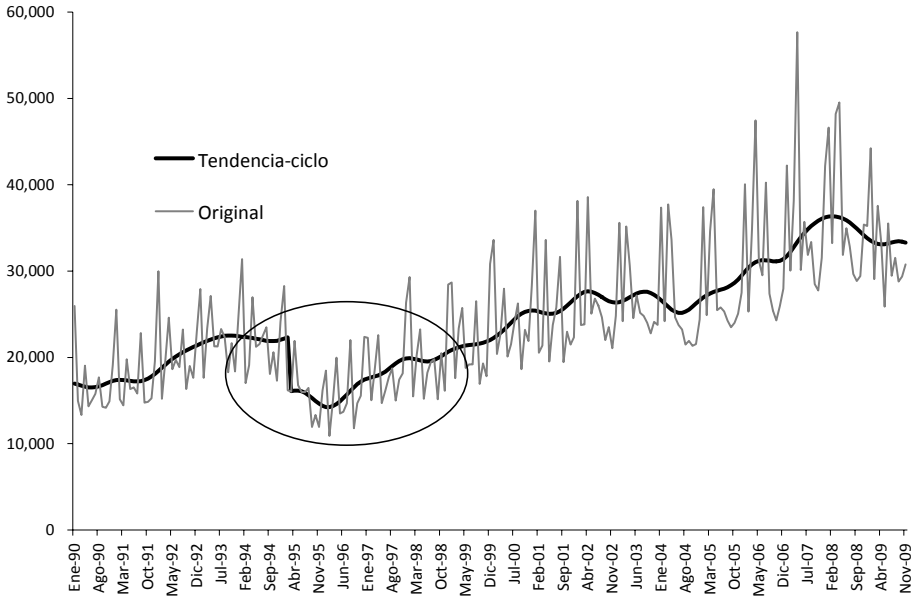
**Gráfica 10**
**PIB e ISR, Componente Común[1/], 1993-2009/III**




1/ Para obtener la parte común del impuesto con respecto al Producto Interno Bruto, primero se filtró la serie con el procedimiento de Baxter-King y, posteriormente, se aplicó la técnica de factores comunes dinámicos.
Forni, Mario y Lippi, Marco (2001), "The Generalized Dynamic Factor Model: Representation Theory", Econometric Theory.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El movimiento de largo plazo de una serie económica es descrito por su tendencia, eventos como las crisis económicas pueden modificar su trayectoria. Por ejemplo, la importante caída de la economía en 1995 generó una baja en nivel de la recaudación por concepto de ISR, la cual tardó aproximadamente cinco años en recuperar su nivel mostrado antes de crisis de 1995 (Ver Gráfica 11).

**Gráfica 11**
**Impuesto Sobre la Renta, serie original y tendencia, 1990-2009/noviembre**
(Millones de pesos a precios constantes, base 2da. quincena junio 2002=100)



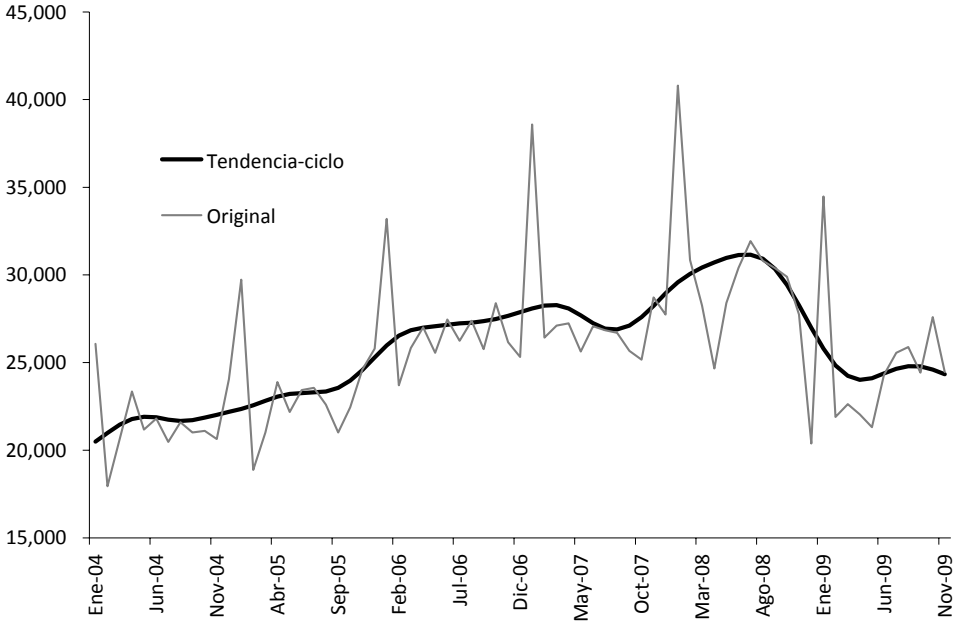

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el caso de los ingresos por la aplicación del IVA, su tendencia refleja que la fase descendente del ciclo de su recaudación parece haber llegado a su término, permaneciendo estable, no obstante su recuperación será gradual, ahora el tema central es el lapso que tardará dicha serie en retomar la senda que mostraba a mediados de 2008. Lo anterior en un contexto de recuperación económica en 2010 y el incremento de un punto porcentual en la tasa general de dicho gravamen (véase Gráfica 12)..

**Gráfica 12**

**Impuesto al Valor Agregado, serie original y tendencia, 2004-2009/noviembre**

(Millones de pesos a precios constantes, base 2da. quincena junio 2002=100)




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### 2.1.4 Eficiencia

Uno de los criterios para evaluar un sistema tributario es el de la eficiencia, la cual tiene que ver principalmente con la neutralidad del sistema tributario. Idealmente un sistema tributario debe interferir lo menos posible con las decisiones de los agentes económicos, sin embargo, lo común es que los impuestos modifiquen la conducta económica de los agentes, como son cambios en la selección de productos, en la elección entre trabajar más horas, o bien esta decisión entre la de invertir en un sector u otro, por citar algunas consecuencias.

Las distorsiones que los impuestos causan se pueden descomponer en dos efectos: uno, cuando se establece un impuesto sobre una mercancía, se produce un efecto renta, que no es más que la disminución en la cantidad adquirida del bien comprado como resultado del incremento del impuesto; dos, se produce un efecto sustitución, que consiste en el cambio de un bien gravado por otro sin gravar o con un impuesto menor[8]. La suma de estos dos efectos es la pérdida de bienestar de los individuos. Un impuesto eficiente minimiza la pérdida de bienestar por unidad de ingreso recaudado por el estado.

Para evaluar si un impuesto tiene distorsiones en el sistema, es necesario conocer las tasas efectivas promedio y marginales de los impuestos. En esta sección se definen y calculan las tasas efectivas promedio en México y la OCDE de los impuestos al capital, al ingreso y al consumo para fines de comparación. Por otra parte, con base en otros estudios donde han estimado tasas efectivas promedio y marginales se exponen los resultados más importantes en cuestión de eficiencia en México y en otros países.

#### 2.1.4.1 Impuestos al ingreso

Los impuestos al ingreso los podemos dividir en impuestos al capital e impuestos al trabajo. El ISR grava tanto al capital como al trabajo, mientras que el IETU grava al capital. Estos dos impuestos constituyeron el 61.2 por ciento de la recaudación tributaria en 2008.

**Impuestos al capital**

Los impuestos en general tienen distorsiones en la economía, los cuales se definen como las medidas que adoptan los individuos para evitar los impuestos o para pagar menos. El caso concreto de los impuestos al capital distorsiona las decisiones de ahorro e inversión de los agentes económicos, por ello es importante conocer las tasas impositivas que prevalecen en distintos países y que son finalmente una de las variables que los agentes económicos toman en consideración para invertir en un determinado país o en otro. Sin

[8] Para explicar los efectos se habla de bienes por razones de simplicidad, pero en realidad se puede tratar de horas trabajadas, montos invertidos entre un sector y otro, inversión y ahorro, etc.

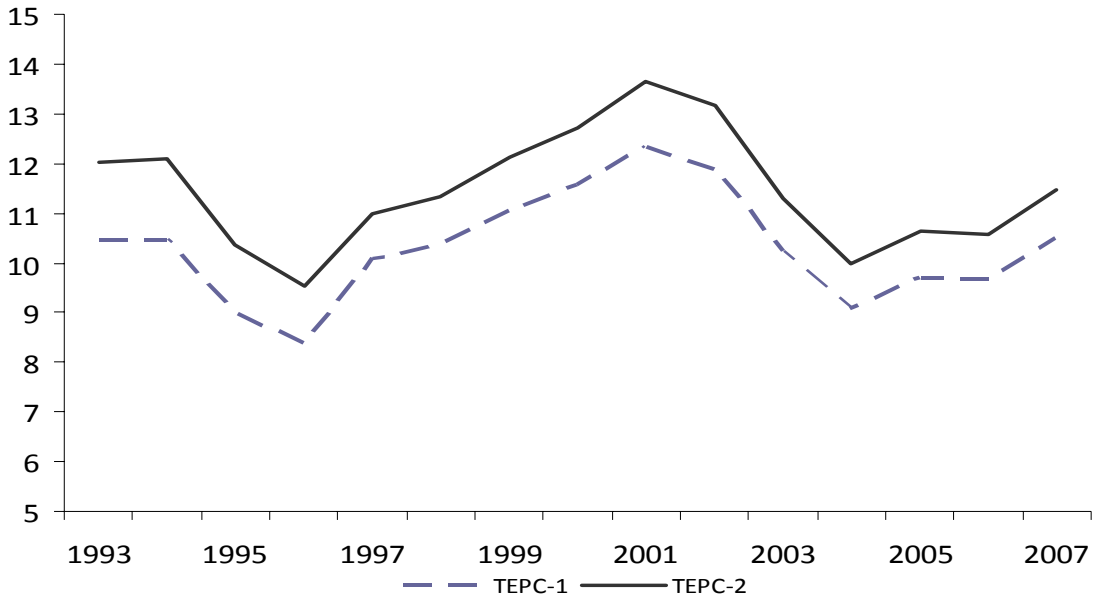
embargo, es necesario ir más allá de las tasas normativas[9] ya que éstas no reflejan las cantidades realmente pagadas por los contribuyentes. Un indicador más cercano a lo que realmente pagan de impuestos los individuos son las tasas efectivas promedio, que a diferencia de las tasas normativas, considera lo que se deja de percibir por concepto de regímenes preferenciales, deducciones, exenciones y el mismo cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes. Este indicador se calcula con base en los ingresos de impuestos al capital realmente recabados y una base gravable estimada con base en Cuentas Nacionales[10].

La tasa efectiva al capital (que en el caso de México se compone de ISR e IETU) en 2007 se encontraba entre 10.3 y 11.5 por ciento y en el periodo 1994 a 2007 se observa que la tasa ha oscilado entre 8 y 14 por ciento (ver gráfica 13). En primer lugar hay que resaltar que estos resultados difieren de la tasa normativa de ISR para personas morales que establece la legislación que es de 30 por ciento. En segundo lugar, es importante mencionar que aún los puntos máximos de la tasa se encuentran muy por debajo de los niveles que se observan en países de la OCDE: en el periodo 1990 a 2000 Estados Unidos presentó una tasa efectiva al capital de 27.3 por ciento, en Canadá (de 1991 a 1997) la tasa efectiva promedio al capital fue 38.6, en España de 20.6 y en Alemania de 19.9 por ciento (Carey y Tchilinguirian, 2000 y Carey y Rabesona, 2002)[11] .

La caída en las tasas efectivas al capital de los años 1994 y 1995 se debe en gran parte a la salida de capitales que se dio en este año como resultado de la crisis económica y en consecuencia a la caída en la recaudación de impuestos al capital. Por otro lado, de 2001 a 2004 también se observó una tendencia negativa en la tasa efectiva al capital, que puede ser producto de la recesión que presentó la economía en 2001 y principios de 2002,[12] como resultado de la cual también cayó la inversión y por tanto los impuestos al capital.

[9] Se entiende por tasas normativas las estipuladas en la legislación de cada impuesto.
[10] Estas tasas se calcularon con base en la metodología de Sarabia (2004). Ver Anexo 1 para más detalle.
[11] Una conclusión importante de estos estudios es que no se encontró correlación entre estas tasas y las decisiones de inversión y ahorro de los agentes económicos.
[12] En 2001 el PIB tuvo una caída real anual de -0.95 y en 2002 tuvo un crecimiento real anual de 0.09 por ciento.

**Gráfica 13**
**Tasas Efectivas Promedio al Capital en México**
(Porcentaje)




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la OCDE y Cuentas Nacionales.
Nota: En la TEPC-1, se aplicó el supuesto de que el 50% del total de impuestos en ingresos, utilidades y ganancias de capital (clave 1000 en la base de la OCDE), fueron pagados por las corporaciones.
En la estimación de la TEPC-2, el supuesto es que el 75% del total de impuestos en ingresos, utilidades y ganancias de capital, fueron pagadas por las corporaciones.

La evidencia empírica es contradictoria acerca de los efectos de las tasas efectivas promedio sobre la inversión. Por un lado Carey y Rabesona (2002) encontraron que no existe relación significativa entre las tasas efectivas al capital y las tasas de inversión o de ahorro como porcentaje del PIB, para los países de la OCDE en el periodo de 1975 a 2000. Esto puede deberse, explican, a que existe una gran movilidad de capital entre los países miembros de la organización que no se ve afectada por los cambios en los esquemas tributarios de estos países.

Por otro lado, Mendoza et al. (1994) si encuentra una relación negativa y significativa entre las tasas efectivas al capital y la inversión en países de la OCDE en el periodo 1965 a 1991. De manera más puntual Antón (2005) encuentra que una reducción de 10 puntos porcentuales en las tasas efectivas al capital incrementa la inversión privada entre 0.9 y 1.4 por ciento, en una muestra de países de la OCDE que incluye a México.

Por otra parte, existe otra medida relevante para analizar cuestiones de eficiencia que es la de las tasas efectivas marginales. Éstas, al igual que las tasas efectivas promedio, consideran los niveles de las tasas

normativas y los beneficios fiscales, pero miden más bien el impuesto que pagarían los individuos por una unidad adicional en la base gravable. En el caso concreto del capital, se trata del nivel de impuesto que pagaría una empresa si decidiera invertir una unidad adicional de capital. Si las tasas son positivas indican que la inversión es desincentivada vía impuestos mientras que las tasas negativas indican que las inversiones están siendo incentivadas vía subsidios. En consecuencia, las diferencias en las tasas efectivas marginales entre sectores o entre países pueden conducir a distorsiones en la distribución de los recursos entre los mismos, reduciendo la inversión y, en última instancia, el crecimiento económico.

Daalsgard (2000) utiliza las tasas de retorno antes de impuestos (tanto de impuestos personales como corporativos) requeridas por diferentes inversiones, como una proxy de las tasas marginales efectivas, y con ello muestra que en México las tasas son relativamente uniformes entre varios tipos de inversión y muy cercanas al promedio de países de la OCDE. Más aún, la desviación estándar de estos rendimientos es más baja en México que en cualquier otro país de la OCDE, lo cual implica que México tiene uno de los sistemas fiscales más neutros en relación al capital en comparación con otros países de la OCDE.

Por otro lado, Martínez (2001) estima las tasas marginales efectivas de impuestos para ocho sectores de la economía mexicana y con ello analiza las distorsiones en las decisiones de inversión de los agentes (ver cuadro 6). Los sectores agrícola y de transporte, tienen tasas negativas o subsidios, de 37.7 y 7.0 por ciento respectivamente, lo que se debe al régimen preferencial que existe para estos dos sectores[13]. La tasa mayor se encuentra en el sector de comercio al por menor con un nivel del 25 por ciento. En suma, el autor encuentra que si existe cierta distorsión intersectorial por parte de los impuestos que gravan al capital en México.

**Cuadro 6**
**Tasas efectivas marginales al capital en México**

| Sector | TEM |
|---|---|
| Agricultura | -37.7 |
| Manufactura | 22.1 |
| Construcción | 21.9 |
| Transporte | -7 |
| Comunicaciones | 14.1 |
| Sector público | 18.5 |
| Comercio al por mayor | 23.7 |
| Comercio al por menor | 25 |
| Dispersión inter-sectorial | 12.8 |

Fuente: Tomado de Martínez-Vázquez (2001)

[13] Para más detalle sobre el régimen preferencial de ISR ver Apéndice Régimen Fiscal 2010.

Dado que los estudios sobre neutralidad de las tasas al capital en México son contradictorios, deben tomarse con cautela. Finalmente, es importante tener en mente que la inversión depende no sólo de las tasas impositivas sino de factores como la estabilidad política, el rendimiento al capital y el capital humano entre otros.

**Impuestos al trabajo**

La teoría económica señala que los impuestos al trabajo tienen efectos distorsionadores sobre la oferta de trabajo ya que desalienta a los individuos a trabajar cuando los impuestos son muy altos (Stiglitz 2000). Para conocer el efecto de los impuestos en las horas trabajadas es necesario conocer la tasa efectiva promedio del trabajo dado que considera además de las tasas normativas, las cuotas a la seguridad social, subsidios, créditos, exenciones, deducciones y el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los trabajadores.

En México la tasa efectiva promedio sobre el trabajo[14] ha incrementado sus niveles en los últimos años en poco más de un punto porcentual respecto a 2003, para ubicarse en niveles en el rango de 11.5 y 13.5 por ciento en 2007 (ver gráfica 14). Este resultado va en contra de la tendencia en las tasas normativas, las cuales han presentado disminuciones en las tasas de ISR a personas físicas e incluso se ha incrementado el subsidio al trabajo considerado en el esquema de cobro de ISR para personas físicas[15]. La conjunción de estos factores sugiere que lo que se ha incrementado es la base de gravable, ya sea por masa salarial o por número de contribuyentes[16].

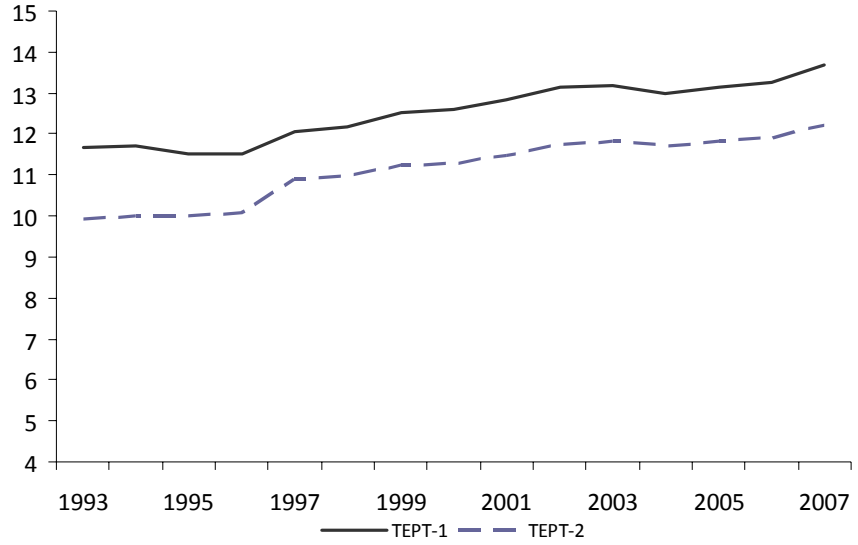
Utilizando las tasas efectivas promedio para el periodo 1990 – 2000, Sarabia (2005) encuentra una correlación positiva entre las tasas efectivas al trabajo y las horas trabajadas en México, esto es, a mayor tasa de impuesto sobre el trabajo mayor oferta laboral. Este resultado va en contra de los resultados encontrados en países de la OCDE donde se encontró una correlación negativa (Carey and Rabesona, 2002 y Sarabia, 2005), es decir, a mayor impuesto sobre el trabajo menos horas trabajadas. La correlación positiva en México puede deberse a la mayor importancia que tiene el mercado informal en México en comparación con países de ingresos altos, es decir, con un impuesto mayor si se trabaja más pero en el sector informal. Por tanto, los resultados sugieren que los impuestos al trabajo en México si tienen efectos distorsionadores,

[14] Estas tasas fueron construidas con base en la metodología de Sarabia (2004) Ver Anexo 1 para más detalle.
[15] Para más detalle de las reformas que ha presentado el ISR ver Apéndice Régimen Fiscal 2010.
[16] De hecho el ISR para personas físicas ha incrementado como proporción del ISR total. Ver Sección 2 de este capítulo. Estructura y evolución de los ingresos tributarios en México en este mismo documento.

de forma tal que incrementos en las tasas efectivas al trabajo incrementan las horas trabajadas pero en el sector informal de la economía[17].

A este respecto Levy (2008) afirma que los trabajadores con bajos salarios presentan una mayor movilidad del sector formal al informal y viceversa y que esto sugiere que existen trabajos buenos y malos (desde la perspectiva de los trabajadores) en ambos sectores. Por otra parte, dado el estado actual de los programas sociales existen incentivos por este lado para ubicarse en el sector informal de la economía.

**Gráfica 14**
**Tasas Efectivas Promedio al Trabajo en México**
(Porcentaje)




Nota: Las estimaciones de TEPT en México se realizaron bajo la metodología propuesta por Mendoza, Rasin y Tesar (1994).
En la TEPT-1, se aplicó el supuesto de que el 50% del total de impuestos en ingresos, utilidades y ganancias de capital (clave 1000 en la base de la OCDE), fueron pagados por los hogares.
En la estimación de la TEPT-2, el supuesto es que el 25% del total de impuestos en ingresos, utilidades y ganancias de capital, fueron pagadas por los hogares.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la OCDE y Cuentas Nacionales.

Los impuestos al consumo, tienen efectos distorsionadores sobre las decisiones de los individuos de gastar en ciertos tipos de bienes o bien pueden producir también cambios sobre sus decisiones intertemporales entre gastar y ahorrar.

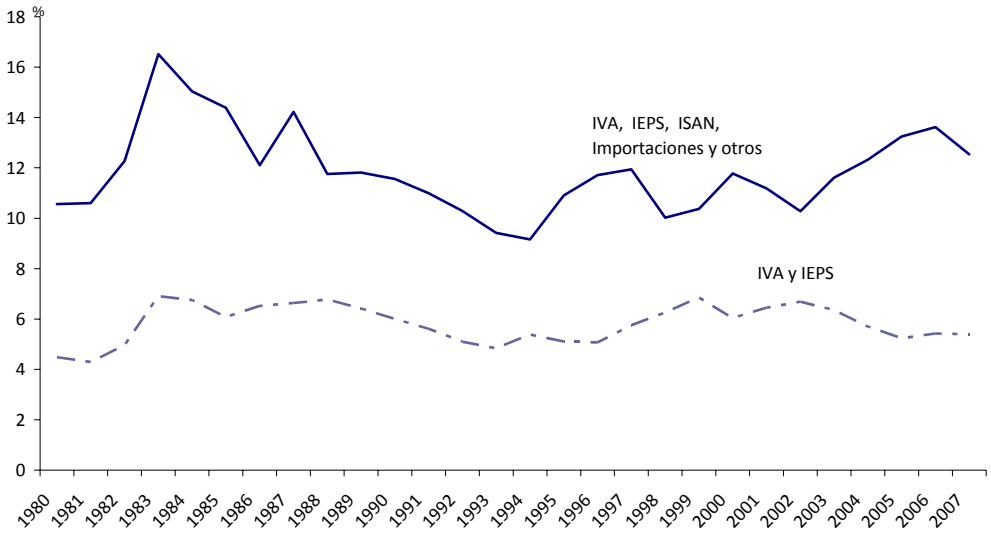
[17] Daalsgard (2000) afirma que las tasas normativas al trabajo en México provocan distorsiones en el mercado laboral, aunque éstas son menores que en los países de la OCDE y que en efecto en el país el trabajo en el sector informal puede ser un sustituto cercano del trabajo formal.

### 2.1.4.2 Impuestos al consumo

Al igual que el trabajo y el capital, la tasa de impuesto al consumo realmente pagada está dada por la tasa efectiva promedio que es la que incorpora no sólo las tasas legales sino los regímenes de excepción, exenciones, etc. Para calcular las tasas efectivas promedio al consumo se consideraron dos clasificaciones[18]: la primera considera solamente el IVA y el IEPS, mientras que la segunda considera además de los anteriores al ISAN, Impuestos a las importaciones y otros.

La tasa efectiva promedio para la primera clasificación ha presentado una tendencia positiva, pues pasó de 4.4 a 5.4 por ciento de 1980 a 2007. En la segunda clasificación observamos fluctuaciones mayores, pero también una tasa efectiva mayor en 2007 en comparación con 1980 (ver gráfica 15).

**Gráfica 15**
**Tasa efectiva promedio de impuestos al consumo en México**
(Porcentaje)

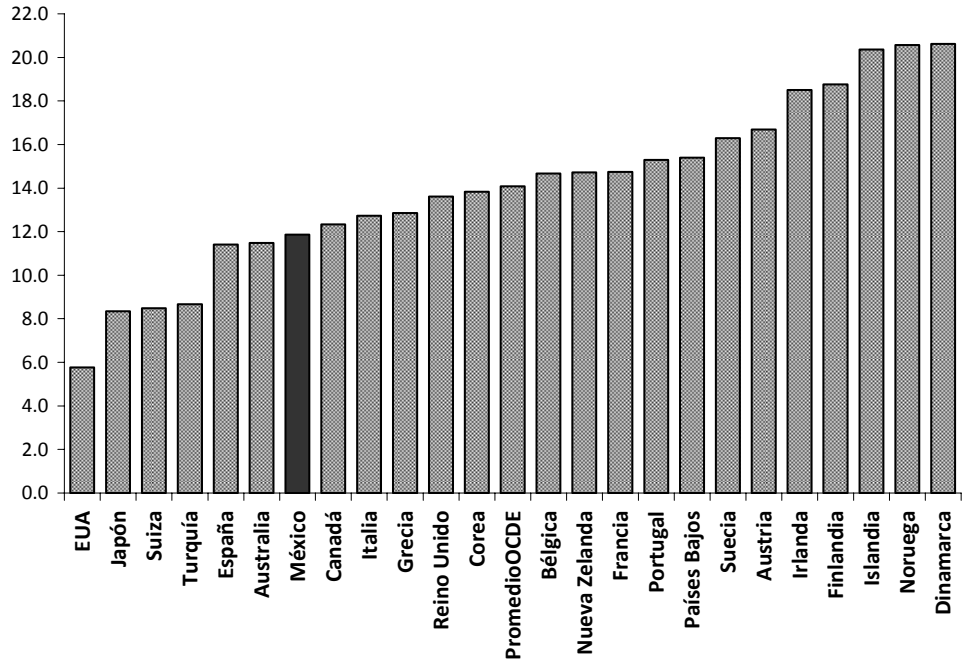



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la OCDE y Cuentas Nacionales.

En total en el período 1980-2007 la tasa efectiva promedio al consumo en México ha sido de 11.9 por ciento con base en la definición que incorpora IVA, IEPS, ISAN, importaciones y otros, lo cual se encuentra, al igual que en el caso de las tasas efectivas al capital, por abajo de la mayoría de los países de la OECD (ver gráfica 16).

18 Con base en la metodología de Carey y Tchilinguiran (2000). Para más detalle de la metodología Ver Anexo 2.

**Gráfica 16**
**Tasa Efectiva Promedio al Consumo 1980 – 2007**
(Porcentajes)




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la base Revenue Statisticas y National Accounts, OCDE (2009)

### 2.1.5 Incidencia

Un segundo criterio básico para evaluar los impuestos es el de la equidad, la cual puede dividirse en equidad vertical y horizontal. La equidad horizontal establece que los individuos iguales paguen la misma cantidad de impuestos. La equidad vertical, por otra parte, establece que deben existir diferencias en los impuestos entre los contribuyentes que sean consistentes con sus diferentes capacidades de pago o niveles de ingreso, en otras palabras, deben existir diferencias apropiadas en las tasas de cobros entre individuos en circunstancias diferentes.

Las diferencias en los impuestos en el plano vertical pueden ser progresivas o regresivas. Se dice que un sistema progresivo es justo porque en él la proporción del ingreso que pagan en impuestos los ricos es mayor que la que pagan los pobres. En un sistema regresivo, por el contrario, el porcentaje del ingreso que pagan los pobres en impuestos es más alto que el que pagan los ricos.

La incidencia fiscal es el análisis de la distribución de la carga impositiva entre la población, es decir, describe quién paga los impuestos realmente y en que medida[19]. En esta sección se analizara la incidencia vertical[20] del ISR, el IVA, el IEPS así como el agregado de estos tres impuestos con base en los simuladores de incidencia fiscal del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas[21] que considera el régimen fiscal para 2010.

El análisis de incidencia fiscal arroja estimaciones de tasas efectivas promedio,[22] de porcentaje de recaudación por decil de ingreso neto per capita[23] y de impuestos a pesos de agosto de 2008, para los impuestos arriba mencionados. Cada decil representa a un diez por ciento de la población, donde el decil I representa al 10 por ciento de la población con más bajos ingresos y el último decil representa al 10 por ciento de la población con mayores ingresos.

#### 2.1.5.1 Impuesto sobre la Renta

En el cuadro 10 se presentan los resultados de la incidencia del ISR para personas físicas (retención de salarios). La tasa efectiva promedio para toda la población, medida sobre el ingreso gravable es de 12.1 por ciento y cuando se mide sobre el ingreso bruto es de 7.42 por ciento (ver cuadro 6).

Por deciles se observa que el impuesto es creciente con el nivel de ingresos, es decir, progresivo. De hecho, en los primeros tres deciles las tasas son negativas, lo cual se debe al esquema de cobro de ISR en el cual las tasas normativas son menores y se otorga un subsidio al empleo. El efecto en conjunto es que los tres primeros deciles en lugar de pagar reciben un subsido al empleo de 8.3, 3.2 y 0.5 por ciento como porcentaje de su ingreso gravable para los deciles 1, 2 y 3 respectivamente.

Por su parte, los últimos dos deciles tienen tasas efectivas de 12.45 y 18.6 por ciento medidas sobre el ingreso gravable y de 8.8 y 13.5 por ciento, cuando se miden sobre el ingreso bruto. Es importante resaltar que el incremento de la tasa es mayor cuando se pasa del 9º al 10º decil que en cualquiera de los deciles anteriores, lo cual implica una mayor progresividad en los últimos niveles de ingreso.

---

[19] En México, la importancia del análisis de incidencia ha sido plasmada en el Artículo 25 de la Ley de Ingresos de la Federación donde se establece que la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP) deberá realizar un estudio sobre la incidencia de los impuestos y el gasto público en la población clasificada por el nivel de ingreso.

[20] El análisis de la incidencia horizontal se dejará para la siguiente sección que aborda el tema de la evasión.

[21] Los simuladores de análisis de incidencia desarrollados por el CEFP son modelos de microsimulación artimética que permiten evaluar los efectos de modificaciones en la política impositiva sobre una muestra de individuos dada por la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares 2008. Estos modelos de microsimulación aritmética utilizan el supuesto de que no existen cambios en el comportamiento. Esto es, el cambio en el ingreso disponible de los individuos y las familias debido al cambio en la estructura impositiva no afecta su comportamiento en cuanto a oferta de trabajo y consumo (Bourguignon y Spadaro, 2006). Los simuladores de análisis fiscal, así como sus notas metodológicas y el código fuente se encuentran disponibles en http://cefp.dnsalias.org/index.php?node=34

[22] Esta es una forma diferente de calcular tasas efectivas promedio, con base en Encuestas de Hogares. Sin embargo, los resultados en el agregados son muy parecidos a los expuestos en la sección anterior de Eficiencia en el que se calculan con base en información de Cuentas Nacionales

[23] Esta es una variable calculada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) para calcular la pobreza alimentaria por ingreso.

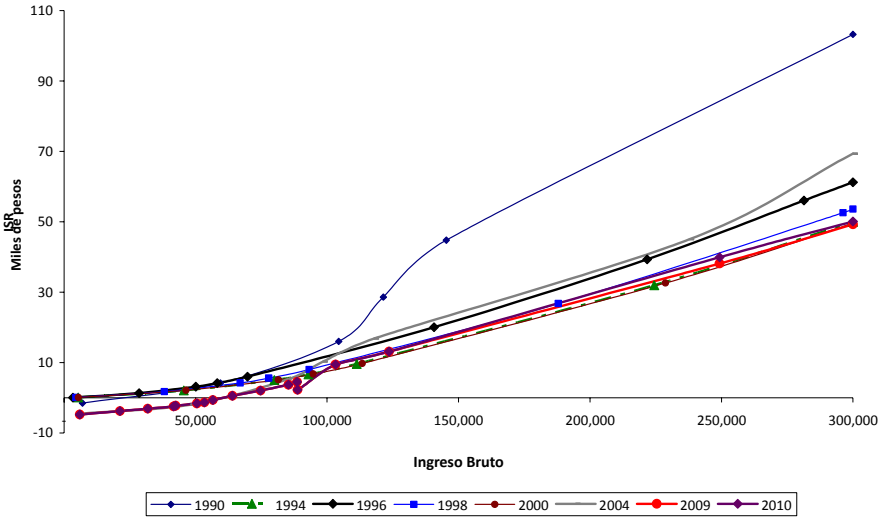
Asimismo, se observa que la estructura del impuesto es más progresiva si se considera el ingreso gravable, ya que la tasa de subsidio incrementa en los primeros niveles cuando se mide como porcentaje de este ingreso. De igual manera, en los deciles más altos las tasas efectivas promedio son mayores si se toma el ingreso gravable que cuando se miden como porcentaje del ingreso bruto. Estos resultados sugieren que las exenciones y deducciones coadyuvan a la progresividad del impuesto.

**Recuadro 1. Tasas normativas del ISR**

La estructura de cobro del ISR[a] para personas físicas con tasas crecientes en función del ingreso y subsidio para el empleo para trabajadores por debajo de cierto umbral, contribuyen a la progresividad del impuesto. El ISR ha evolucionado de tal forma que las tasas del último grupo de ingresos han disminuido considerablemente e incluso forman una de las más bajas dentro de los países de la OECD.

La evolución de las tasas normativas efectivas ha sido tal que la regla de cobro se ha hecho más progresiva para los ingresos bajos. A partir de 1991 se comienza a otorgar un subsidio en monto fijo para los niveles de ingresos más bajos y a partir de 1994 se otorga también un crédito al salario para trabajadores con ingresos por debajo de cierto límite con lo cual se modifican las tasas normativas efectivas[b]. Los principales beneficiados con este cambio fueron los niveles salariales más bajos, ya que la tasa normativa efectiva se hizo más plana para esta parte: el primer grupo de ingreso presentó una tasa normativa efectiva negativa (subsidio) que osciló entre menos 22 y 26 por ciento del ingreso bruto, entre 1990 y 1993, y el segundo grupo de ingreso bajó su tasa normativa efectiva de 7 por ciento en 1990 al 1.65 por ciento en 1993. Por otra parte, las tasas normativas efectivas de los niveles más altos han disminuido considerablemente: para un trabajador con ingresos de 300 mil pesos en 1990 la tasa normativa efectiva era de 34.4 por ciento y para 2009 la tasa bajó a 16.43 por ciento. (ver gráfica A).

**Gráfica A**
**Tasas normativas efectivas de ISR para personas físicas**




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en Ley del Impuesto sobre la Renta 1990 - 2010
a/Para más detalle ver Apéndice de Régimen Fiscal 2010.
b/ La tasa normativa efectiva considera la tasa del impuesto(tasa normativa), el subsidio y el crédito al salario.

**Cuadro 7**
**Incidencia del ISR**

| Decil | Distribución de la recaudación | Tasa Efectiva | | Pago promedio |
|---|---|---|---|---|
| | | Sobre ingreso bruto | Sobre ingreso gravable | ISR[1/] |
| I | -0.15 | -1.04 | -8.31 | -18.02 |
| II | -0.23 | -0.68 | -3.22 | -11.9 |
| III | -0.09 | -0.18 | -0.54 | -0.59 |
| IV | 0.51 | 0.71 | 1.76 | 47.37 |
| V | 1.47 | 1.68 | 3.55 | 126.92 |
| VI | 3.1 | 2.79 | 5.22 | 255.35 |
| VII | 5.45 | 4.08 | 7.02 | 461.48 |
| VIII | 10.38 | 6.09 | 9.55 | 837.16 |
| IX | 20.85 | 8.77 | 12.45 | 1,468.37 |
| X | 58.71 | 13.54 | 18.6 | 3,688.64 |
| Nacional | 100 | 7.42 | 12.11 | 685.92 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en el simulador de incidencia del ISR sobre sueldos y salarios.

La estructura progresiva del ISR se refleja en el pago promedio del impuesto, el primer decil recibe un subsidio que en promedio es de 18 pesos, mientras que el último decil paga en promedio 3,689 pesos al mes.

Con respecto a quien paga el impuesto, se observa en primer lugar que la base de contribuyentes sobre la cual recae el impuesto es muy estrecha, los tres últimos deciles aportan casi el 90 por ciento de los ingresos obtenidos por este impuesto. Esto se debe por un lado a la existencia de un sector informal particularmente importante en México, lo cual contradice el criterio básico de equidad horizontal ya que algunos individuos no pagan impuestos aún cuando reciban ingresos similares a otros que si pagan. Por otro lado, la existencia del subsidio al empleo también implica que la recaudación total del impuesto en realidad comienza a partir del cuarto decil, como se vio anteriormente, lo cual hace más estrecha la base de contribuyentes.

A este respecto, es importante resaltar que no es obvio si incrementar la base de contribuyentes incluyendo a los trabajadores del sector informal, provocaría un incremento en la recaudación y/o haría más o menos progresiva la distribución del impuesto, debido precisamente a la existencia del subsidio al empleo. Si los trabajadores informales se encuentran preponderamente en los tres primeros deciles, en los cuales

recibirían un subsidio en lugar de pagar un impuesto, el efecto final sería contraproducente y disminuiría la recaudación del impuesto, así como la base de contribuyentes en términos relativos.

**2.1.5.2 Impuesto al Valor Agregado**

En el cuadro 7 se presentan los resultados de la incidencia del IVA.[24] La tasa efectiva promedio del IVA es de 7.1 por ciento como porcentaje del gasto. Se observa cierta progresividad en el impuesto pues la tasa comienza en 5.6 por ciento del gasto en el primer decil y van incrementando poco a poco con los deciles del ingreso hasta llegar a la tasa de 9.45 por ciento para el último decil.

El pago promedio de IVA de una familia es de 523 pesos. Sin embargo, existe una clara diferencia en el monto de pago de una familia de bajos ingresos con respecto a una de mayores ingresos, una familia que pertenece al primer decil paga 146.94 pesos mensuales por concepto del impuesto, mientras que una familia que pertene al último decil paga mil 619.83 pesos.

Al igual que en el caso del ISR el pago del IVA recae sobre una pequeña parte de la población pues poco más del 59 por ciento del total del impuestos lo aportan los tres últimos deciles, mientras que los primeros tres deciles sólo aportan el 11.4 por ciento.

[24] Es importante mencionar que el análisis de incidencia no considera la existencia de una tasa preferencial para zonas fronterizas, ya que los datos utilizados no permiten la distinción del consumo de los hogares para estas zonas.

**Cuadro 8**
**Incidencia del IVA**

| Decil | Ingreso Promedio per capita[1/] (pesos) | Distribución de la Recaudación (%) | Pago Promedio de IVA[1/] (pesos) | % del Gasto |
|---|---|---|---|---|
| I | 454.9 | 2.8 | 146.9 | 5.6 |
| II | 832.3 | 3.9 | 201.7 | 5.8 |
| III | 1,149.2 | 4.7 | 247.7 | 6.1 |
| IV | 1,478.5 | 5.4 | 280.7 | 6.2 |
| V | 1,859.4 | 6.6 | 342.5 | 6.7 |
| VI | 2,324.5 | 7.8 | 406.5 | 7.2 |
| VII | 2,930.4 | 9.7 | 505.7 | 7.6 |
| VIII | 3,832.6 | 11.9 | 619.0 | 8.0 |
| IX | 5,446.1 | 16.4 | 857.1 | 8.6 |
| X | 14,784.7 | 31.0 | 1619.8 | 9.5 |
| Nacional | 3,511.0 | 100 | 522.96 | 7.12 |

[1/] Las cifras son mensuales en pesos de agosto de 2008.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en el Simulador de Incidencia del IVA y los datos de la ENIGH 2008.

**2.1.5.3 Impuesto Especial sobre Productos y Servicios**

Los resultados de la incidencia del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, para bebidas alcohólicas, tabaco, juegos y sorteos y telecomunicaciones, se muestran en el cuadro 8. La tasa efectiva promedio de este impuesto para la población en general es de 0.36 por ciento y también se observa cierta progresividad en el impuesto. El primer decil paga una tasa de 0.21 por ciento y va creciendo con los deciles hasta llegar a 0.53 por ciento para el último decil.

La distribución del impuesto, al igual que en el ISR y el IVA se concentra en los deciles más altos. Los tres últimos deciles aportan poco más del 58 por ciento del total del impuesto, mientras que los tres primeros deciles aportan menos del 10 por ciento.

El pago promedio total de IEPS para una familia al mes es de 22.2 pesos y es creciente con el nivel de ingresos. El primer decil paga 4.5 pesos y el décimo paga 65 pesos mensuales.

**Cuadro 9**
**Incidencia de los Impuestos Especiales**

| Decil | Ingreso Promedio per capita (pesos) | Distribución de la Recaudación (%) | % del Gasto | Pago Promedio (pesos) |
|---|---|---|---|---|
| I | 454.9 | 2.0 | 0.21 | 4.47 |
| II | 832.3 | 3.02 | 0.24 | 6.72 |
| III | 1,149.20 | 4.52 | 0.29 | 10.06 |
| IV | 1,478.50 | 5.59 | 0.32 | 12.42 |
| V | 1,859.40 | 6.09 | 0.29 | 13.55 |
| VI | 2,324.50 | 8.58 | 0.36 | 19.11 |
| VII | 2,930.40 | 11.58 | 0.45 | 25.73 |
| VIII | 3,832.60 | 13.42 | 0.48 | 29.83 |
| IX | 5,446.10 | 15.95 | 0.45 | 35.46 |
| X | 14,784.70 | 29.26 | 0.53 | 65.05 |
| Nacional | 3,511.00 | 100 | 0.36 | 22.25 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en el Simulador de la Incidencia del IEPS y los datos de la ENIGH 2008

**2.1.5.4 Incidencia total de los Impuestos**

En el análisis de la incidencia total de los impuestos se consideraron los anteriores impuestos (ISR sobre sueldo y salarios, IVA e IEPS). [25] Los resultados se presentan en el cuadro 9. El pago promedio total de estos tres impuestos es de cerca de 1,200 pesos. Sin embargo, se observa una gran diferencia entre los pagos realizados por una familia que pertenece al primer decil y una que pertenezca al último decil (130.33 y 5 mil 272.29 pesos, respectivamente). Esto se debe, principalmente, a las diferencias en los pagos realizados por concepto de ISR.

Se observa que el pago total de los impuestos recae, principalmente, sobre las familias de los deciles más altos ya que los tres deciles de mayores ingresos aportan más del 75 por ciento del total de estos impuestos y, en particular, el último decil paga el 44.02 por ciento del total, mientras que la aportación del primer decil es de poco más del 1 por ciento. La distribución de estos impuestos es progresiva, pero no debe considerarse como la distribución total del sistema tributario ya que no se consideran todos los impuestos, ni los acreditamientos que se hacen después de pagar impuestos. Sin embargo, sirve como un punto de partida para analizar la progresividad e incidencia del sistema tributario mexicano.

[25] Ver CEFP (2009d).

**Cuadro 10**
**Incidencia de los Impuestos**
(ISR, IVA, IEPS, Total)

| Decil | Ingreso promedio Per capita[1/] ($) | Distribución de la Recaudación (%) | Pago promedio ISR[1/] ($) | IVA[1/] ($) | IEPS[1/] ($) | Total[1/] ($) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| I | 454.88 | 1.08 | -11.91 | 137.76 | 4.47 | 130.33 |
| II | 832.32 | 1.48 | -18.02 | 189.04 | 6.72 | 177.75 |
| III | 1,149.17 | 2.02 | -0.59 | 232.24 | 10.06 | 241.71 |
| IV | 1,478.46 | 2.7 | 47.37 | 263.15 | 12.42 | 322.94 |
| V | 1,859.44 | 3.85 | 126.92 | 321.05 | 13.55 | 461.52 |
| VI | 2,324.46 | 5.46 | 255.35 | 381.1 | 19.11 | 655.56 |
| VII | 2,930.45 | 8.03 | 461.48 | 474.05 | 25.73 | 961.26 |
| VIII | 3,832.65 | 12.09 | 837.16 | 580.27 | 29.83 | 1,447.25 |
| IX | 5,446.08 | 19.26 | 1,468.37 | 803.54 | 35.46 | 2,307.37 |
| X | 14,784.68 | 44.02 | 3,688.64 | 1,518.60 | 65.05 | 5,272.29 |
| Nacional | 3,510.97 | 100 | 685.92 | 490.27 | 22.25 | 1,198.44 |

[1/] Cifras mensuales en pesos de agosto de 2008.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la ENIGH 2008.

### 2.1.6 Evasión

Como se mencionó en la sección anterior un criterio de evaluación de los impuestos es el de la equidad horizontal, que establece que los individuos iguales paguen la misma cantidad de impuestos. La realidad es que esto no se cumple ya que los individuos evaden y eluden los impuestos, por lo cual pueden existir individuos con los mismos niveles de ingresos pero que algunos paguen más impuestos que otros.

La evasión fiscal es un fenómeno generalizado en la mayoría de los países, que se traduce en la falta de pago de algún impuesto en forma ilegal, por otro lado, la elusión fiscal, es el uso de la normatividad de forma conveniente por parte de los contribuyentes, para obtener una reducción en el pago de impuestos. Esta sección se centrará en el tema de análisis de evasión fiscal, mientras que la elusión fiscal será analizada en la sección de gastos fiscales.

Para combatir la evasión es necesario en primer lugar identificar sus causas (Stilglitz, 1985, Slemrod y Schlomo, 2002 y Torgler, 2005):

- Existe una subcultura de la evasión por la cual los mecanismos para evadir son ampliamente conocidos y difundidos, y por lo tanto es un comportamiento aceptado dentro de la sociedad.

- La evasión es un proceso que se retroalimenta a sí mismo, ya que el conocimiento de la existencia de evasores que se quedan impunes incentiva la evasión de otros contribuyentes, generándose así un círculo vicioso difícil de romper, de la misma manera que el cumplimiento de las obligaciones fiscales genera un círculo virtuoso.

- Los mecanismos de coerción y supervisión del Estado no son suficientes ni eficientes, lo que genera un costo – beneficio de evadir muy bajo. Esto puede deberse a que las sanciones no son lo suficientemente grandes como para inhibir la evasión o la ley no es clara, en cuanto a las penalizaciones o a que la autoridad encargada de la fiscalización no es eficiente

- No existen suficientes incentivos de los contribuyentes a pagar, dado que la percepción que ellos tienen de los servicios públicos que provee el Estado y su funcionamiento no es buena y porque tienen la percepción de que la carga fiscal no es equitativa. Torgler (2005) analiza la moralidad tributaria (disponibilidad de los contribuyentes a pagar sus impuestos) y encuentra que la variable

más relevante para la falta de moralidad tributaria es la percepción de que el sistema tributario es injusto.

- En los países subdesarrollados el tamaño de la economía informal es muy grande y por tanto la evasión.

México es uno de los países con niveles de evasión más altos, las estimaciones de la evasión a nivel general van desde 27 hasta 40 por ciento de la recaudación potencial, y de acuerdo a la OCDE (2009) en Argentina la evasión es del 31 por ciento, 24 por ciento para Canadá y Chile, 14 por ciento en Portugal y 5 por ciento en Nueva Zelanda (Fernández y Trigueros, 2001).

Fernández et al. (2001) atribuyen la mayor parte de la evasión a su débil fiscalización, al tamaño de la economía informal a la amplia cobertura del régimen de tasa cero, a las múltiples exenciones y al régimen especial para la zona fronteriza. El argumento es que la proliferación de los regimenes facilita que los contribuyentes asignen en forma ficticia sus actividades a los rubros que reciben un tratamiento preferencial. En conjunto, los autores estiman que la evasión del ISR y del IVA puede llegar a ser del 3.5 por ciento del PIB.

Es conveniente identificar los niveles de evasión por impuesto para definir prioridades en la agenda de la reforma fiscal. De acuerdo a estudios en los que se han llevado a cabo estimaciones de evasión de ISR e IVA, se observa que el ISR (personas físicas con actividad empresarial) es el componente que presenta la mayor evasión como porcentaje del potencial, que es casi del 80 por ciento respecto del potencial. Sin embargo, si se mide como porcentaje del PIB, el ISR (personas morales) es el que presenta un mayor margen, pues presenta un porcentaje de evasión de 1.9 por ciento, seguido por el IVA con 1.1 por ciento (ver Cuadro 11). Mientras que los componentes con menor evasión como porcentaje del PIB son el ISR (personas físicas por arrendamiento)

**Cuadro 11**
**Estimaciones de Evasión Fiscal en México**
(Porcentajes)

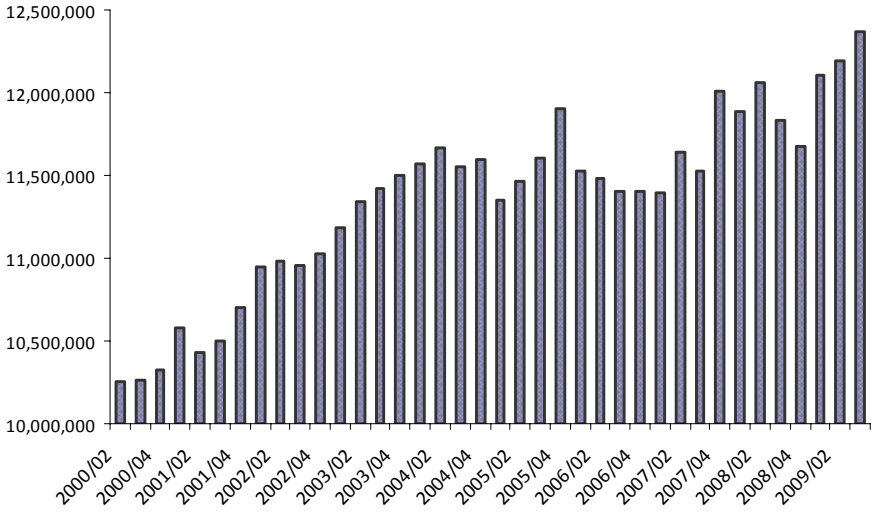
| Impuesto | Año | Evasión | | Estudio |
|---|---|---|---|---|
| | | Respecto al Potencial | Respecto al PIB | |
| ISR-Fisicas, ingresos por arrendamiento | 2002 | 64 | 0.2 | COLMEX |
| ISR-PM | 2002 | 32.6 | 1.64 | CIDE |
| ISR-PM | 2003 | 39.5 | 1.9 | CIDE |
| ISR-Retencion de Salarios | 2002 | 15.3 | 0.43 | COLFN |
| Evasión Global Media | 2002 | 27.64 | 3.27 | ITAM |
| Evasión Global Media | 2004 | 27.08 | 3 | ITAM |
| IVA | 2002 | 23.6 | 1.1 | ITAM |
| IVA | 2004 | 20.2 | 0.9 | ITAM |
| ISR-PM | 2002 | 21.45 | 0.58 | ITAM |
| ISR-PM | 2004 | 26.09 | 0.61 | ITAM |
| ISR-PF-Retención de Salarios | 2002 | 17.22 | 0.55 | ITAM |
| ISR-PF-Retención de Salarios | 2004 | 14.83 | 0.41 | ITAM |
| ISR-Fisicas, ingresos por arrendamiento | 2002 | 71.84 | 0.24 | ITAM |
| ISR-Fisicas, ingresos por arrendamiento | 2004 | 69.9 | 0.22 | ITAM |
| ISR-PF-Act.Empresarial | 2002 | 78.11 | 0.83 | ITAM |
| ISR-PF-Act.Empresarial | 2004 | 80.29 | 0.83 | ITAM |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con Información del Sistema de Administración Tributaria.

Continuamente se menciona que una de las principales causas de las altas tasas de evasión es el tamaño de la economía informal, pero también las altas tasas impositivas tanto al trabajo como al capital pueden incentivar la economía informal. Independientemente de cual sea la dirección causal, una propuesta de reforma fiscal que amplíe la base recaudatoria debe partir del conocimiento del tamaño del sector informal, dado que se trata de trabajadores y empresas que no están pagando ISR.

De acuerdo a la definición del INEGI[26], la población ocupada en el sector informal al tercer trimestre de 2009 fue de 12 millones 371 mil 175 personas, lo que representa el 28.2 por ciento de la población ocupada y ha tenido un crecimiento importante en la última década (ver gráfica 17).

**Gráfica 17**
**Población ocupada en el sector informal**
(Número de personas)




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en la ENOE del 1er trimestre de 2000 al 2º trimestre de 2009.

Como porcentaje del PIB, la informalidad en México en el periodo 2002 – 2003 fue de 33.2 por ciento, mientras que a nivel mundial fue de 43.4 por ciento. Sin embargo, se encuentra por arriba de otros países latinoamericanos con niveles de desarrollo similares como Argentina o Chile, cuyo sector informal representa el 28.9 y 20.9 por ciento del PIB.

[26] La economía informal, de acuerdo al INEGI y recomendaciones internacionales, se refiere a todas aquellas actividades económicas de mercado que operan a partir de los recursos de los hogares, pero sin constituirse como empresas con una situación independiente de esos hogares. El criterio operativo para determinar la situación no independiente de las unidades de producción con respecto al hogar, lo da la ausencia de prácticas contables convencionales, susceptibles de culminar en un Balance de Activos y Pasivos: el que no se realicen, quiere decir que no hay una distinción entre el patrimonio del hogar y el de la empresa, ni tampoco hay una distinción entre los flujos de gasto del negocio de los del hogar (por ejemplo: gastos de electricidad y teléfono, uso de vehículos, etcétera).

**Cuadro 12**
**Economía informal en países de Latinoamericanos**
(Porcentajes del PIB)

| País | 1999/2000 | 2001/2002 | 2002/2003 |
|---|---|---|---|
| Argentina | 25.4 | 27.1 | 28.9 |
| Bolivia | 67.1 | 68.1 | 68.3 |
| Brasil | 39.8 | 40.9 | 42.3 |
| Chile | 19.8 | 20.3 | 20.9 |
| Colombia | 39.1 | 41.3 | 43.4 |
| Costa Rica | 26.2 | 27.0 | 27.8 |
| Rep. Dominicar | 32.1 | 33.4 | 34.1 |
| Ecuador | 34.4 | 35.1 | 36.7 |
| El Salvador | 46.3 | 47.1 | 48.3 |
| Guatemala | 51.5 | 51.9 | 52.4 |
| Haití | 55.4 | 57.1 | 58.6 |
| Honduras | 49.6 | 50.8 | 51.6 |
| Jamaica | 36.4 | 37.8 | 38.9 |
| **México** | **30.1** | **31.8** | **33.2** |
| Nicaragua | 45.2 | 46.9 | 48.2 |
| Panamá | 64.1 | 65.1 | 65.3 |
| Paraguay | 27.4 | 29.2 | 31.4 |
| Perú | 59.9 | 60.3 | 60.9 |
| Puerto Rico | 28.4 | 29.4 | 30.7 |
| Uruguay | 51.1 | 51.4 | 51.9 |
| Venezuela | 33.6 | 35.1 | 36.7 |
| **Promedio** | **41.1** | **42.2** | **43.4** |

Fuente: Tomado de Schneider (2005)

Debido a la importancia que tiene la economía informal como porcentaje del PIB y como proporción de la población ocupada, en principio resulta muy atractivo implementar medidas que incluyan a esta población dentro del universo de contribuyentes. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, dado el actual esquema de cobro del ISR (con subsidios al empleo para los niveles salariales más bajos y regímenes especiales para algunos sectores de la economía) es fundamental ir más allá del simple tamaño del sector ya que la inclusión de este sector puede resultar contraproducente.

### 2.1.7 Administración Tributaria

En materia de administración tributaria se han llevado a cabo cambios importantes en México para que la tarea de fiscalización del Estado rinda más frutos. A pesar de ello, México sigue estando en un nivel de facilidad administrativa para el cumplimiento de obligaciones fiscales muy bajo en comparación con otros países.

En un estudio elaborado por el Banco Mundial para 181 países donde se mide la facilidad para pagar impuestos, México ocupa el lugar número 106. Específicamente, una empresa estándar[27] en el país hace 6 pagos de impuestos o contribuciones al año para las cuales invierte 517 horas, es decir 21.5 días y paga una tasa de impuestos como porcentaje de sus beneficios (considerando tanto impuestos locales como federales) de 51 por ciento. La conjunción de estos tres factores da como resultado que México se encuentre en el lugar número 106 en cuanto a facilidad para pagar impuestos, lo cual nos indica que aún hay mucho por mejorar en materia de administración tributaria.

**Cuadro 13**
**Indicadores de pagos de impuestos en otros países**

| País | Número de pagos al año | Tiempo de cumplimiento (horas al año) | Tasa de impuestos total Porcentaje sobre beneficios comerciales | Facilidad para pagar impuestos Ranking | Índice total |
|---|---|---|---|---|---|
| Canada | 9 | 119 | 43.6 | 28 | 103 |
| Chile | 10 | 316 | 25.3 | 45 | 24 |
| Australia | 12 | 107 | 48 | 47 | 127 |
| Francia | 7 | 132 | 65.8 | 59 | 165 |
| Estados Unidos | 10 | 187 | 46.3 | 61 | 118 |
| Alemania | 16 | 196 | 44.9 | 71 | 112 |
| México | 6 | 517 | 51 | 106 | 138 |
| Colombia | 20 | 208 | 78.7 | 115 | 171 |
| Argentina | 9 | 453 | 108.1 | 142 | 178 |
| Brasil | 10 | 2600 | 69.2 | 150 | 167 |

Fuente: Paying taxes 2010. The global Picture. International Finance Corporation y Price Water House Coopers.
*Facilidad para pagar impuestos: El índice agrega con igual ponderación el número de pagos requeridos, tiempo, tasa t y la total.

Por otro lado, la política fiscal en México ha estado caracterizada por reformas aisladas para atacar problemas específicos del sistema tributario. Estos cambios a la estructura tributaria se han introducido sin considerar si el sistema de administración tributario tiene la habilidad para adaptarse a estos cambios tanto en términos de capital humano como en términos de capacidad administrativa y tecnológica.

[27] La empresa que considera el estudio del Banco Mundial en cada país tiene características comunes, entre otras: es de responsabilidad limitada que opera en la ciudad de negocios más grande del país; sus propietarios son nacionales, su capital inicial es 102 veces el ingreso per capita de finales de 2007; no participa del comercio internacional, es decir, no tiene importaciones ni exportaciones y tampoco opera productos sujetos a regímenes especiales como alcohol o tabaco; no califica para incentivos a la inversión o cualquier otro beneficio fiscal que no sea por antigüedad o por tamaño; tiene 60 empleados; tuvo una pérdida en el primer año de operación y tiene un margen de operación bruto de 20%.

RECUADRO 2
Mejoras al Sistema de Administración Tributario [a]

El sistema de administración tributaria ha implementado diversas mejoras entre las que se encuentran:

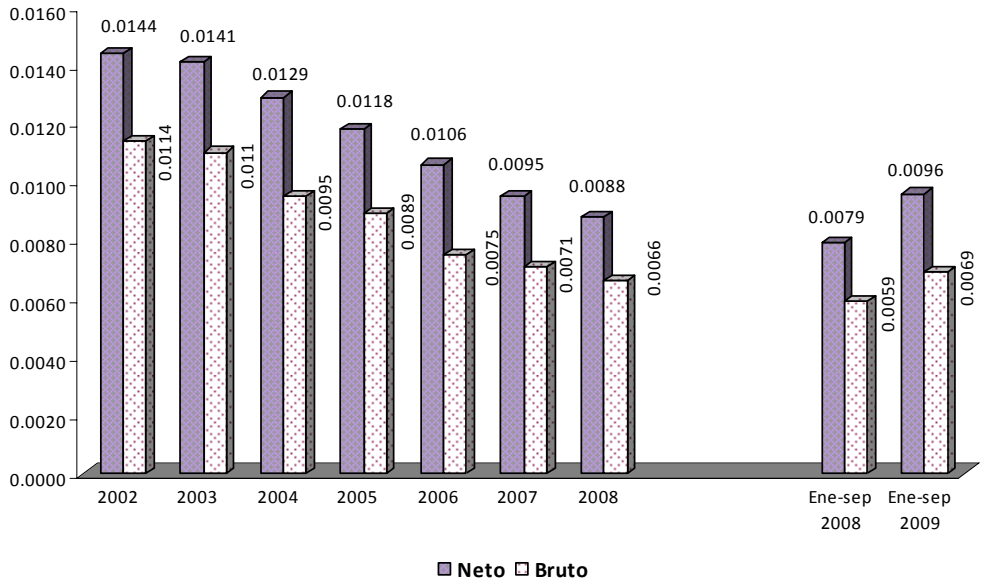
- La creación del SAT como una institución descentralizada con autonomía presupuestaria y de gestión.
- Cambios en la regulación de empresas consolidadazas.
- Cambios en las definiciones y sanciones de fraude al fisco.
- Reducción en los requisitos para llenar formatos destinados a mantener los records de contabilidad.
- Reembolsos electrónicos (vía internet)
- Introducción de un régimen especial para pequeñas empresas.
- Monitoreo en el cambio de comportamiento de pago de los contribuyentes o diferencias de sus contribuciones en el tiempo.
- Identificación, registro y tratamiento especial de los 8000 contribuyentes más grandes.

[a] Tomado de Daalsgard (2000)

El sistema de administración tributaria ha llevado a cabo modificaciones en su sistema de gestión y control que han logrado, entre otras cosas disminuir los costos por peso recaudado.[28] De 2002 a 2008 el costo de la recaudación ha guardado una tendencia a la baja tanto en términos bruto como netos (ver gráfica 18), [29] sin embargo, de enero a septiembre se registró un costo bruto por peso recaudo de 0.96 centavos y un costo neto de 0.69 centavos, mientras que en igual periodo de 2008 se tuvo un costo bruto de 0.79 centavos y un costo neto de 0.59 centavos.

[28] El costo de la recaudación es el cociente entre el presupuesto ejercido por el SAT y los ingresos tributarios administrados por el SAT, multiplicado por 100 para obtener el valor en centavos.
[29] El costo por peso recaudado neto se obtiene cuando se considera a los ingresos tributarios administrados por el SAT descontando las devoluciones y compensaciones incluidas.

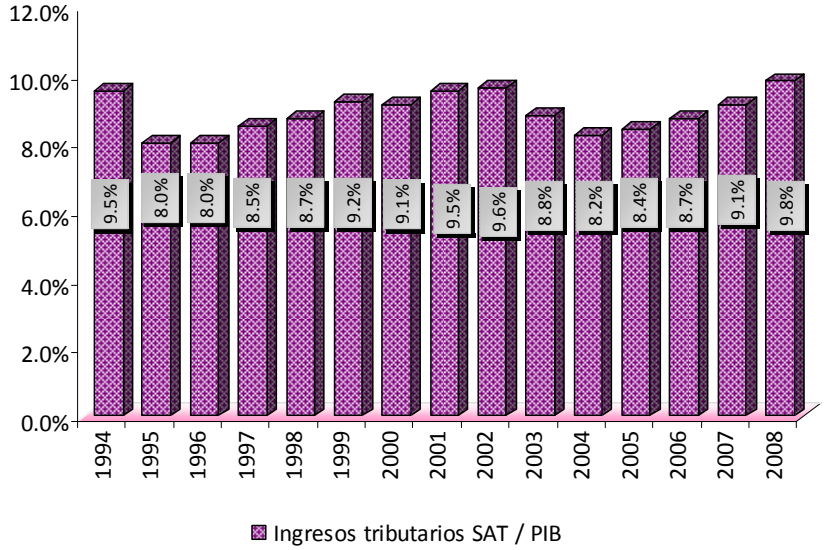
**Gráfica 18**
**Pesos de gasto presupuestal por peso recaudado de los ingresos administrados por el SAT, 2002 al tercer trimestre de 2009**
**(Pesos)**




Fuente: Elaborado con información del Sistema de Administración Tributaria (SAT), Informe Tributario al tercer trimestre del 2009. Disponible en: http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2009t3/

Pese a lo anterior, el sistema de administración tributaria aún puede hacer mucho para modernizarse conforme a las exigencias de los cambios en la estructura tributaria y seguir incrementando la recaudación.

**Gráfica 19**
**Ingresos tributarios administrados por el SAT, 1994-2008**
(Porcentaje del PIB)




Nota: Comprende los ingresos tributarios excluyendo IEPS de gasolina y diesel, ISAN, tenencia e impuesto a rendimientos petroleros.
Fuente: Sistema de Administración Tributaria (SAT), Informe Tributario al tercer trimestre del 2009. Disponible en: http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2009t3/

### 2.1.8 Conclusiones

Los ingresos tributarios del sector público en México son relativamente bajos en comparación con otros países que cuentan con un nivel de ingresos per cápita similar. Además, la recaudación de los impuestos se concentra en el Gobierno Federal, dejando un papel muy marginal a los estados. Este hecho contrasta con la experiencia de otros países miembros de la OCDE donde en promedio los gobiernos locales recaudan, aproximadamente, la cuarta parte de los ingresos públicos.

El sistema fiscal mexicano contiene varios elementos que contribuyen a fomentar la eficiencia económica, ayudando a mantener una neutralidad relativamente aceptable del sistema tributario en términos de sus efectos sobre la inversión. Las tasas efectivas promedio de los impuestos al consumo, al trabajo y al capital son bajas en comparación con otros países miembros de la OCDE. Además, las tasas marginales observadas en la Ley del Ingreso sobre la Renta son menores al promedio de los países analizados.

En lo que respecta a la equidad del sistema tributario, el análisis de incidencia realizado para tres de los principales impuestos en México (ISR sobre sueldos y salarios, IVA y IEPS no petrolero) indica que, en general, estos impuestos son progresivos. Sin embargo, la base de contribuyentes sobre la cual recaen estos impuestos es muy estrecha. Por ejemplo, en el caso del ISR sobre sueldos y salarios, el 90 por ciento de la recaudación la aporta el 30 por ciento de la población con mayores ingresos. En este sentido, una reforma del sistema fiscal mexicano que tenga como uno de sus objetivos incrementar el potencial recaudatorio del estado no puede dejar de lado el problema de la distribución del ingreso.

Por otro lado existen elementos como la informalidad y los regímenes especiales[30] que se pueden contraponer a la equidad horizontal del sistema tributario, generan distorsiones en la inversión y las decisiones laborales, y erosionan la base tributaria. Es por ello que la administración tributaria juega un papel fundamental para la instrumentación de la política tributaria, en particular en un país como México donde los niveles de evasión son considerables.

[30] Ver capítulo sobre gastos fiscales en este diagnóstico

## 2.2 Ingresos petroleros

El manejo responsable de los ingresos provenientes de recursos naturales como el petróleo puede ser una fuente de riqueza, crecimiento y estabilidad económica para un país. Sin embargo, estudios como los de Gelbs (1988) y Fatas y Mihov (2008) muestran como aquéllos países que cuentan con este tipo de activos, y en general con dotaciones abundantes de recursos naturales, tienen un desempeño económico menor comparado con países cuya dotación de recursos naturales es menor en términos relativos.

En la práctica, la exploración y producción de petróleo tiende a ser un sector más relacionado con la evolución de la economía internacional que con la doméstica, en tanto que sus efectos se presentan principalmente a través de los ingresos gubernamentales por este concepto. En este sentido, la política fiscal juega un papel clave en el manejo macroeconómico del impacto de los ingresos derivados de la actividad petrolera.

Una de las características distintivas de los ingresos petroleros es que éstos tienden a mostrar un alto componente de volatilidad e incertidumbre si los comparamos con otras fuentes de ingresos (como los tributarios, por ejemplo) debido a que el monto recaudado por este concepto varía en función del precio internacional de crudo (el cual se fija por la oferta y demanda internacional), así como por las reservas probadas con que cuenta el país en cuestión.

Asimismo, otro rasgo particular del ingreso petrolero es que el producto que origina tal fuente de ingresos es no renovable, de manera que las decisiones que se toman en el presente respecto al uso de los ingresos petroleros, la inversión en el sector o la tasa de extracción del recurso tiene claras repercusiones de largo plazo que inciden en aspectos tales como la equidad intergeneracional, por ejemplo. De igual manera, los ingresos petroleros pueden tener un impacto significativo sobre el tipo de cambio real, dependiendo del manejo que se haga los flujos de divisas que entran al país por concepto de exportación de hidrocarburos.

En la actualidad, de acuerdo con datos del INEGI, la actividad petrolera en nuestro país representa entre 5 y 6% de la actividad económica total, entre 10 y 15% de las exportaciones y entre 30 y 40% de los ingresos fiscales del gobierno federal, es por ello que la economía mexicana enfrenta los retos anteriormente señalados aunque con una problemática adicional: una importante disminución en los niveles de producción, misma que se ha acentuó en el período 2004-2008, con sendos descensos de 18, 17.3 y 31.9 por

ciento en las reservas probadas, producción y exportación diaria de hidrocarburos, en ese orden, de acuerdo con datos de la organización de países productores y exportadores de petróleo, la OPEP.

Si bien con las reformas económicas emprendidas desde mediados de los años ochenta se logró disminuir el peso de la actividad petrolera en la economía, así como la diversificación de las exportaciones, en la actualidad la problemática mayor respecto a la caída de la producción petrolera en México radica en la dependencia de las finanzas públicas de los ingresos petroleros, situación que se vio reflejada en el faltante por 219 mil millones de pesos (mmdp), esto es, el 58 por ciento del famoso "boquete" por 374 mmdp de en los ingresos federales para 2010 respecto a lo aprobado para 2009 atribuidos al declive en la plataforma de producción de crudo (los restantes 155 mmdp correspondieron a la caída de los ingresos no petroleros).

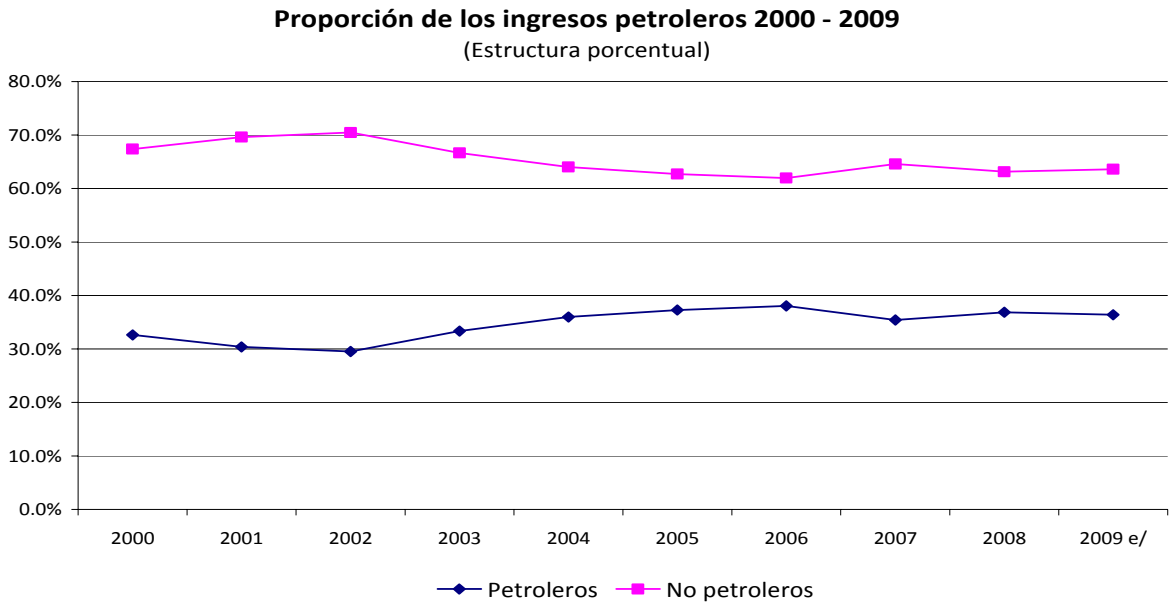
De esta forma, uno de los mayores retos actuales de las finanzas públicas en México es el encontrar fuentes de ingresos que sustituyan la caída de los asociados al petróleo. Es por ello que en el presente capítulo se muestra un análisis de la evolución y estructura de los ingresos petroleros, así del contexto de México en el mercado internacional de hidrocarburos con el propósito de dar elementos que contribuyan a la discusión del manejo de esta fuente de ingresos, dadas las circunstancias actuales por los que atraviesa la actividad petrolera en nuestro país.

### 2.2.1 Evolución y estructura de los ingresos petroleros

Los ingresos petroleros son de gran importancia para las finanzas públicas de México, pues poco más de una tercera parte de los ingresos totales del sector público provienen de esta actividad económica.

Durante el periodo 2000 - 2009, los ingresos petroleros registraron una mayor participación respecto del total de ingresos, situación que se da principalmente entre 2003 y 2006 debido al incremento en los precios del energético. Esta tendencia ascendente no fue constante entre 2007 y 2009, a pesar del alza acelerada de los precios del petróleo, debido principalmente a la declinación en la producción de petróleo registrada en el país.

Gráfica 3




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2008, Resultados Generales y Ley de Ingresos 2009, Secretaría de Energía y Banco de México.

Durante el periodo de análisis, se destaca que en 2002 los ingresos petroleros representaron el 29.6 por ciento de los ingresos del sector público presupuestario; sin embargo, a partir de 2003, esta proporción se incrementó considerablemente hasta llegar a representar un 38.1 por ciento en 2006. Durante 2007 la participación en el total de ingresos descendió a 35.4 por ciento; volviendo a incrementarse para 2008 al 36.9 por ciento y para 2009 se estimó en 36.4 por ciento, de acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal de 2009.

Cuadro 4

**Ingresos Petroleros y No Petroleros del Sector Público Presupuestario, 2000 - 2009**
(Millones de pesos corrientes)

| Concepto | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 e/ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Total** | **1,179,918.9** | **1,271,646.3** | **1,387,500.4** | **1,600,589.8** | **1,771,314.2** | **1,947,816.3** | **2,263,602.5** | **2,485,785.1** | **2,860,925.3** | **2,791,980.7** |
| **Petroleros** | **385,146.6** | **386,579.1** | **410,037.7** | **533,420.8** | **637,360.4** | **726,536.6** | **861,279.3** | **880,698.2** | **1,054,626.2** | **1,015,866.9** |
| Gobierno Federal | 284,555.1 | 283,055.2 | 260,006.1 | 357,644.2 | 446,588.4 | 541,007.4 | 543,624.3 | 505,858.3 | 692,095.5 | 600,183.5 |
| IEPS 1/ | 66,210.9 | 87,188.5 | 112,221.4 | 87,579.4 | 53,334.5 | 15,186.4 | -42,217.5 | -48,324.0 | -217,609.1 | -105,871.9 |
| Impuestos a los Rendimientos Petroleros | | | | | | n.e. | 1,609.3 | 3,738.4 | 4,440.8 | 5,795.0 |
| Derechos | 196,143.2 | 187,606.7 | 140,495.7 | 250,744.3 | 354,381.8 | 469,205.1 | 521,117.0 | 549,188.9 | 905,263.8 | 700,260.4 |
| Aprovechamientos s/ Rend. Excedentes | 22,201.0 | 8,260.0 | 7,289.0 | 19,320.5 | 38,872.1 | 56,615.9 | 6,514.6 | 1,255.0 | 0.0 | 0.0 |
| Otros no Comprendidos | | | | | | | 56,600.9 | | | |
| PEMEX | 100,591.5 | 103,523.9 | 150,031.6 | 175,776.6 | 190,772.0 | 185,529.2 | 317,655.0 | 374,839.9 | 362,530.7 | 415,683.4 |
| **No Petroleros** | **794,772.3** | **885,067.2** | **977,462.7** | **1,067,169.0** | **1,133,953.8** | **1,221,279.7** | **1,402,323.2** | **1,605,086.9** | **1,806,299.1** | **1,776,113.8** |
| | | | | (Porcentajes del PIB) | | | | | | |
| **Total** | 19.6 | 20.0 | 20.2 | 21.2 | 20.7 | 21.1 | 21.8 | 22.2 | 23.6 | 23.9 |
| **Petroleros** | 6.4 | 6.1 | 6.0 | 7.1 | 7.4 | 7.9 | 8.3 | 7.9 | 8.7 | 8.7 |
| Gobierno Federal | 4.7 | 4.4 | 3.8 | 4.7 | 5.2 | 5.8 | 5.2 | 4.5 | 5.7 | 5.1 |
| IEPS 1/ | 1.1 | 1.4 | 1.6 | 1.2 | 0.6 | 0.2 | -0.4 | -0.4 | -1.8 | -0.9 |
| Impuestos a los Rendimientos Petroleros | | | | | | | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Derechos | 3.3 | 2.9 | 2.0 | 3.3 | 4.1 | 5.1 | 5.0 | 4.9 | 7.5 | 6.0 |
| Aprovechamientos s/ Rend. Excedentes | 0.4 | 0.1 | 0.1 | 0.3 | 0.5 | 0.6 | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Otros no Comprendidos | | | | | | | 0.5 | | | |
| PEMEX | 1.7 | 1.6 | 2.2 | 2.3 | 2.2 | 2.0 | 3.1 | 3.3 | 3.0 | 3.6 |
| **No Petroleros** | 13.2 | 13.9 | 14.2 | 14.1 | 13.2 | 13.2 | 13.5 | 14.3 | 14.9 | 15.2 |
| **Partida Informativa** | | | | | | | | | | |
| *Precio del petróleo* | | | | | | | | | | |
| *Propuesto por el Ejecutivo Federal* | *15.50* | *18.00* | *17.00* | *17.00* | *20.00* | *23.00* | *31.50* | *42.50* | *46.61* | *80.30* |
| *Estimado* | *15.00* | *18.00* | *15.50* | *18.35* | *20.00* | *27.00* | *36.50* | *42.80* | *49.00* | *70.00* |
| *Observado* | *24.79* | *18.61* | *21.52* | *24.78* | *31.05* | *42.71* | *53.04* | *61.64* | *84.35* | *52.92* |
| *Producción de petróleo crudo* | | | | | | | | | | |
| *(miles de barriles diarios)* | *3,012.0* | *3,127.0* | *3,177.1* | *3,370.9* | *3,382.9* | *3,333.3* | *3,255.6* | *3,075.7* | *2,791.6* | *2,650.0* |
| *Tipo de cambio (pesos por dólar FIX)* | *9.456* | *9.342* | *9.656* | *10.789* | *11.286* | *10.898* | *10.899* | *10.928* | *11.130* | *13.618* |

e/ estimación Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009.
1/ Incluye el impuesto a las gasolinas de acuerdo al articulo 2o. Fracción I y II, incluido en la Ley de Ingresos 2008.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con base en datos de Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1981-2008, Resultados Generales y Ley de Ingresos 2009, Secretaría de Energía y Banco de México.

Entre 2001 y 2006 el panorama para este sector era positivo con precios y plataforma de producción crecientes. No obstante, que el precio del petróleo siguió incrementándose, la producción comenzó a disminuir, al grado de registrar una caída del 14.3 por ciento en sólo 2 años.

Como puede observarse, los recursos fiscales provenientes de PEMEX son altamente volátiles, principalmente por la relación que existe con los precios internacionales de los productos petroleros, mismos que están directamente ligados a la volatilidad de los mercados financieros internacionales. Dicha volatilidad también se debe a que el petróleo es un recurso natural no renovable, al constante crecimiento de su demanda mundial, a una menor oferta de éste y a los incrementos en los costos de producción.

Debido a que la gran mayoría de las contribuciones petroleras tienen que ver directamente con la extracción, exportación y venta del energético o de alguno de sus derivados, y que cerca de una tercera parte de los ingresos públicos provienen de la actividad petrolera, se ha buscado disminuir la dependencia que tienen los ingresos públicos de los energéticos.

Aun cuando para 2009 no se estimó reducir la dependencia de los ingresos petroleros, la caída en la producción de petróleo y de los precios de la mezcla mexicana de exportación, provocó que la proporción de los ingresos petroleros disminuyera de 36.4 por ciento estimado, a 30.5 por ciento observado al tercer trimestre de 2009.

### 2.2.2 Plataforma de producción

Durante el periodo 2000 – 2007, la plataforma de producción de petróleo crudo pasó de 3 millones 012 mil barriles diarios, a niveles máximos de 3 millones 383 mil barriles en 2004. A partir de 2005, la producción de petróleo comenzó a descender, fundamentalmente a raíz de la declinación de los principales yacimientos de petróleo crudo.

Cuadro 5

**Producción de hidrocarburos líquidos**
(Miles de barriles diarios)

| Año | Total | Crudo | Líquidos del gas[a] |
|---|---|---|---|
| 2000 | 3,450 | 3,012 | 438 |
| 2001 | 3,560 | 3,127 | 433 |
| 2002 | 3,585 | 3,177 | 408 |
| 2003 | 3,789 | 3,371 | 418 |
| 2004 | 3,825 | 3,383 | 442 |
| 2005 | 3,759 | 3,333 | 426 |
| 2006 | 3,683 | 3,256 | 427 |
| 2007 | 3,471 | 3,076 | 395 |
| 2008 | 3,157 | 2,792 | 366 |
| 2009 | 3,023 | 2,650 | 373 |

a Incluye condensados
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con base en datos de PEMEX

Para 2008, el artículo 7º de la iniciativa de la LIF mencionaba que la plataforma máxima de producción debería ser cercana a los 3 millones 200 mil barriles diarios, mientras que para 2009 la plataforma se fijó en 2 millones 850 mil barriles diarios.

### 2.2.3 Plataforma de exportación

Existe una gran variedad de productos derivados del petróleo y gas (gasolina, turbosina, diesel, pentenos, combustóleo, gas licuado y gasóleo de vacío), que se comercializan a nivel internacional.

A través de los años, la exportación mundial de petróleo crudo ha mostrado un comportamiento estable y se ha concentrado en los mismos países en el mercado internacional.

La exportación mundial de petróleo crudo ha estado concentrada principalmente en la región del Medio Oriente, que a principios de la década de los años 80 realizaba poco mas del 50 por ciento de las exportaciones a nivel mundial. Para 1990, esta región concentraba el 44.86 por ciento de las exportaciones totales, con un nivel de exportación cercano a los 12 millones 212 mil barriles diarios (las exportaciones mundiales ascendían a 27 millones 223 mil barriles diarios).

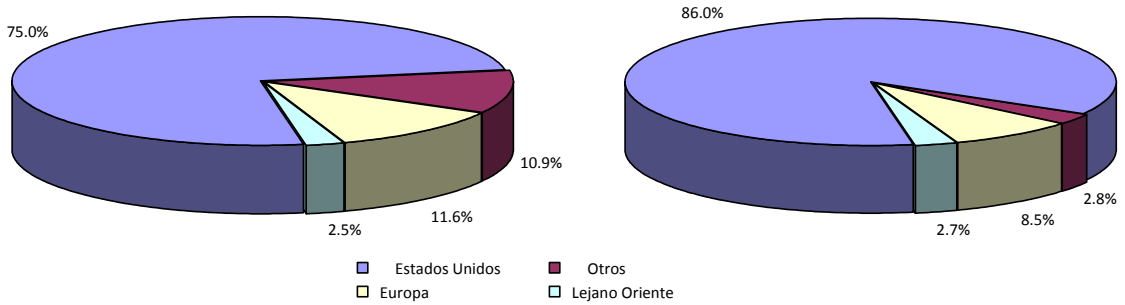
En 2001, la exportación mundial de petróleo crudo ascendió a 37 millones 332 mil barriles diarios, de los cuales la región del Medio Oriente exportó el 41.2 por ciento (15 millones 390 mil barriles diarios); seguidos por África y América Latina, con 14.1 y 13.6 por ciento de la producción mundial respectivamente. Cabe señalar que la región con menores exportaciones ha sido la zona de Asia y Pacifico, exportando sólo 2 millones 214 mil barriles diarios.

En este mismo año, los países exportadores de petróleo miembros de la OPEP, exportaron el 53.3 por ciento del total mundial, es decir, 19 millones 880 mil barriles diarios. La exportación mundial de productos refinados en 2001, fue cercana a los 16 millones 500 mil barriles diarios, de los cuales, los países miembros de la OPEP exportaron el 26.2 por ciento.

Históricamente, las exportaciones de PEMEX se han destinado en su mayoría al continente americano, principalmente a Estados Unidos, seguido de Europa y el lejano Oriente. Las exportaciones a Estados Unidos representaban el 75.0 por ciento del total en el año 2000 y para 2009 alcanzaron el 85.0 por ciento del total.

Gráfica 4

**Exportaciones mexicanas de petróleo crudo por región de destino 2000-2009**
(Estructura porcentual)




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con base en datos de SENER, Sistema de Información Energética.

En México las exportaciones, al igual que la producción, se incrementaron ligeramente entre 2000 y 2004. Sin embargo, a partir del 2005 comenzaron a decrecer considerablemente, alcanzando niveles inferiores a 1 millón 200 mil barriles diarios para 2009.

Cuadro 6

**Volumen de las exportaciones mexicanas de petróleo crudo por destino geográfico**
(Miles de barriles diarios)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Total** | **1,603.7** | **1,755.7** | **1,705.1** | **1,843.9** | **1,870.3** | **1,817.1** | **1,792.7** | **1,686.2** | **1,403.4** | **1,116.0** |
| América | 1,378.7 | 1,527.9 | 1,477.5 | 1,603.8 | 1,655.6 | 1,589.1 | 1,589.9 | 1,487.6 | 1,223.2 | 991.5 |
| Estados Unidos | 1,203.4 | 1,321.7 | 1,338.6 | 1,437.5 | 1,482.0 | 1,424.7 | 1,441.9 | 1,351.5 | 1,142.9 | 960.0 |
| Otros de América | 175.3 | 206.1 | 138.9 | 166.3 | 173.6 | 164.4 | 148.0 | 136.1 | 80.2 | 31.5 |
| Europa | 185.5 | 183.9 | 181.0 | 175.7 | 178.4 | 193.9 | 170.8 | 163.3 | 145.3 | 95.0 |
| Lejano Oriente | 39.5 | 37.5 | 46.7 | 63.2 | 36.3 | 32.8 | 32.0 | 35.2 | 34.9 | 29.6 |
| Africa | - | 6.4 | - | 1.2 | - | 1.4 | - | - | - | - |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con base en datos de SENER, Sistema de Información Energética.

## 2.2.4 Volatilidad del precio del petróleo

### 2.4.1.1 Precio fiscal del petróleo

Durante el periodo 2000-2006, el precio fiscal[31] del petróleo se fijaba de manera empírica mediante estimaciones futuras de las expectativas de los mercados petroleros, por lo que era motivo de discusión y debate al momento de aprobar la Ley de Ingresos de la Federación para cada ejercicio.

Para 2007, se plantea en el artículo 31 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la manera en que se estimará el precio fiscal del petróleo. El procedimiento consiste en tomar el promedio de los dos métodos siguientes:

1. El promedio aritmético de los siguientes dos componentes:
    - El promedio aritmético del precio internacional mensual observado de la mezcla mexicana en los diez años anteriores a la fecha de estimación.
    - El promedio de los precios a futuro, a cuando menos tres años del crudo denominado Crudo de Calidad Intermedia del Oeste de Texas, cotizado en el mercado de Intercambio Mercantil de Nueva York, ajustado por el diferencial esperado promedio entre dicho crudo y la mezcla mexicana de exportación, con base en los análisis realizados por especialistas en la materia.

2. El resultado de multiplicar los siguientes dos componentes:
    - El precio a futuro promedio para el ejercicio fiscal que se está presupuestando del crudo denominado Crudo de Calidad Intermedia del Oeste de Texas, cotizado en el mercado de Intercambio Mercantil de Nueva York, ajustado por el diferencial esperado promedio entre dicho crudo y la mezcla mexicana de exportación, con base en los análisis realizados por los principales expertos en la materia.
    - Un factor de 84 por ciento.

[31] El precio fiscal se establece en la Ley de Ingresos de la Federación y se refiere al precio con el cual se estiman los ingresos petroleros que se esperan obtener durante el ejercicio fiscal correspondiente.

De acuerdo con el procedimiento antes descrito, la SHCP calculó el precio con el que estimaron los ingresos petroleros para 2007, 2008 y 2009. Los precios estimados por el Ejecutivo y los aprobados por el Congreso de la Unión se muestran en el siguiente cuadro.

**Cuadro 7**

**México: Diferencia entre el Precio de Petróleo Propuesto y el Programado**
(Dólares por Barril de la Mezcla Mexicana de Petróleo Crudo de Exportación)

| Año | Propuesto por el Ejecutivo | Programado (a) | Observado (b) | Diferencia (b-a) |
|---|---|---|---|---|
| 2000 | 15.50 | 15.00 | 24.64 | 9.64 |
| 2001 | 18.00 | 18.00 | 18.57 | 0.00 |
| 2002 | 17.00 | 15.50 | 21.53 | -1.50 |
| 2003 | 17.00 | 18.35 | 24.74 | 1.35 |
| 2004 | 20.00 | 20.00 | 31.02 | 0.00 |
| 2005 | 23.00 | 27.00 | 42.73 | 4.00 |
| 2006 | 31.50 | 36.50 | 53.05 | 5.00 |
| 2007 | 42.50 | 42.80 | 61.72 | 0.30 |
| 2008 | 46.61 | 49.00 | 72.69 | 2.39 |
| 2009 1/ | 80.30 | 70.00 | 50.27 | -10.30 |

1/ Para 2009 se tomó como precio observado el promedio del precio diario de enero a agosto de 2009.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con base en Criterios Generales de Política Económica 2000 - 2009 y PEMEX.

**2.4.1.1 Precios de mercado.**

Los altibajos registrados en los precios de mercado[32] de la mezcla mexicana de petróleo en el periodo de estudio se muestran con claridad. De niveles superiores a los 30 dólares por barril en septiembre de 2000, se reporta una notable tendencia descendente para llegar, en diciembre del mismo año, a niveles de 10.58 dólares por barril; es decir, una disminución de poco mas de 19 dólares respecto del precio alcanzado tres meses antes.

A lo largo del año 2000, los precios en el mercado internacional de petróleo permitieron la creación del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, ya que se presentaron precios superiores a los estimados por más de 8.64 dólares por barril, alcanzando un precio promedio de 24.64 dólares, obteniendo ingresos excedentes y logrando un superávit en la recaudación de los ingresos petroleros. Sin embargo, en los últimos días de diciembre de 2000, el precio de la mezcla mexicana de exportación se derrumbó, dada la sobreproducción petrolera registrada a nivel mundial, pasando de precios ligeramente superiores a los

[32] Se refiere al precio observado o esperado para la mezcla mexicana de exportación.

20.70 dólares por barril a finales de noviembre, a 10.58 dólares por barril el 23 de diciembre, significando 10.12 dólares menos en un lapso de 23 días.

Para el año 2001, la Ley de Ingresos consideró un precio del energético de 18 dólares por barril para sus estimaciones, resultando ligeramente inferior al promedio anual registrado que fue de 18.57 dólares; es decir, 0.57 dólares mayor al estimado. Éste fue el año en que más certera ha sido la estimación del precio promedio publicado en Ley de Ingresos, pues se caracterizo por la estabilidad de los precios de estos productos.

Durante 2002 se estimó en la LIF un precio conservador del energético dado el comportamiento de los precios registrados en el segundo semestre de 2001, tras las bruscas caídas en los precios internacionales de la mezcla de exportación; por este motivo, se proyectaron los ingresos tomando un precio de referencia de 15.50 dólares por barril, logrando tener un balance positivo en las finanzas públicas, ya que el precio promedio anual se ubicó en 21.45 dólares por barril, 5.95 dólares más que el precio estimado.

En 2003, la Ley de Ingresos de la Federación previó un precio de 18.35 dólares por barril, siendo superado en 6.39 dólares por el precio observado.

A partir de 2004 se dio un crecimiento en las expectativas de precios de los energéticos, por lo que fueron incrementándose gradualmente las previsiones para cada ejercicio fiscal, debido al comportamiento que se venía observando en los precios internacionales del petróleo.

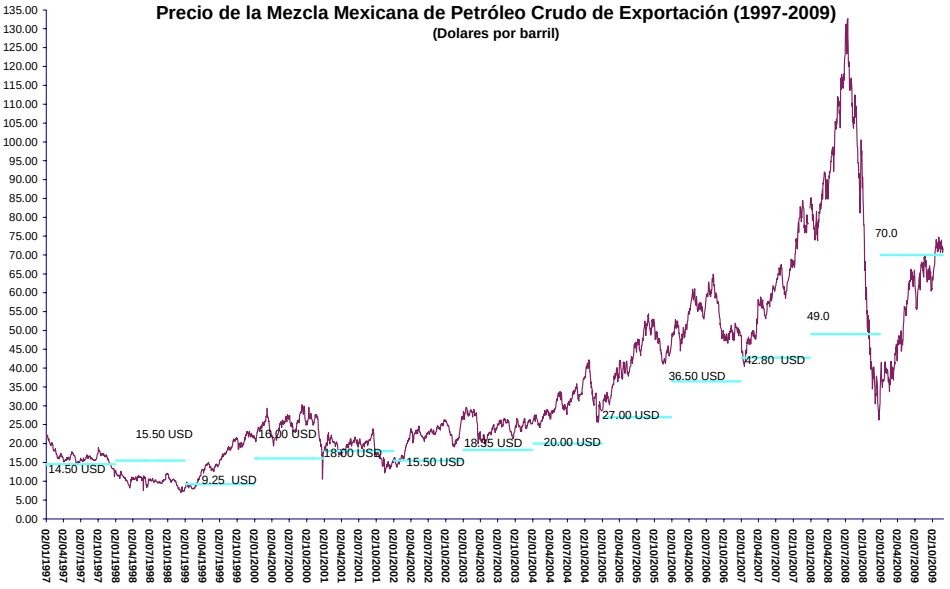
No obstante en 2007, comenzó a incrementarse el precio a gran escala, pasando de poco más de 40 dólares[33] a niveles superiores de 80 dólares por barril.

En los primeros siete meses del 2008, se registró una escalada de los precios de la cual se venía especulando con anterioridad, logrando niveles históricos, al llegar a 132.71 dólares el 14 de julio de ese año. A partir de esta fecha, se observó un desplome de los precios, pasando a precios apenas mayores a los 26 dólares por barril, el 24 de diciembre de 2008.

En 2008 se estimó un precio del petróleo de 49.0 dólares por barril, mismo que fue rebasado en más de 35 dólares por el precio observado. En este año se observó la mayor volatilidad, al caer 106.48 dólares en poco más de 5 meses.

[33] El menor precio del 2007 fue de 40.44 dólares por barril y se registró el día 18 de enero de ese año.

**Gráfica 5**



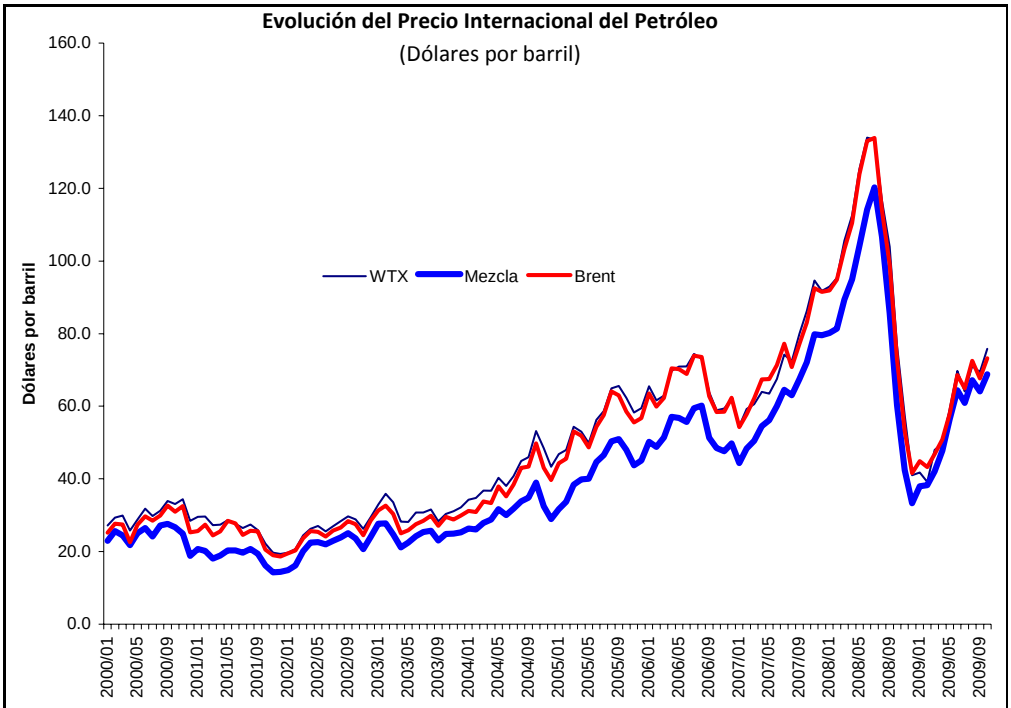

**Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, con base en datos de PEMEX.**

Para 2009 se proyectó un precio de 70.00 dólares por barril, sin embargo, debido a la desaceleración económica observada durante el último año, los precios del petróleo estuvieron por debajo del nivel estimado para ese año.

En el contexto internacional del mercado petrolero, se puede observar la relación entre la mezcla mexicana y los dos principales referentes del mercado internacional al respecto, el precio del West Texas Intermedia (WTX) y el Brent del mar del Norte.

Es interesante notar es que la diferencia (*spread*) entre el precio de la mezcla mexicana y los principales referentes del mercado internacional se mantiene relativamente constante hasta mediados de 2008, para después reducirse en la segunda parte de 2008. En adelante, la diferencia en el precio se vuelve mínima. (Véase gráfico 6).

**Gráfica 6**




Nota: WTX, West Texas Intermedia; Mezcla, Mezcla Mexicana de Exportación

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información del INEGI, del Banco de la Reserva Federal de St. Louis en Estados Unidos y del Fondo Monetario Internacional.

## 2.2.5 Contexto Internacional

### 2.2.5.1 México y la producción internacional de crudo y gas natural

A continuación se da cuenta de la situación de México en el contexto del mercado internacional del crudo y gas natural en el período 2004 - 2008 con respecto a países seleccionados. El siguiente cuadro presenta las reservas probadas de crudo en el lapso referido, apreciándose un declive de casi un 18 por ciento en las reservas probadas de México, que para el año 2008 representaron el 0.9 por ciento de las reservas totales a nivel mundial.

**Cuadro 8**

**Reservas Probadas de Petróleo Crudo en Países Seleccionados**

(Millones de barriles)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|
| Brasil | 11,243 | 11,772 | 12,182 | 12,624 | 12,624 |
| Estados Unidos | 21,891 | 21,371 | 21,757 | 20,972 | 21,317 |
| Kuwait | 101,500 | 101,500 | 101,500 | 101,500 | 101,500 |
| México | 14,803 | 13,670 | 12,850 | 12,187 | 12,187 |
| Noruega | 9,722 | 9,697 | 8,548 | 8,172 | 8,172 |
| Venezuela | 79,729 | 80,012 | 87,324 | 99,377 | 172,323 |
| Mundial | 1,190,338 | 1,198,953 | 1,209,545 | 1,219,351 | 1,295,085 |
| OPEP | 921,161 | 928,453 | 940,204 | 952,048 | 1,027,383 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la OPEP.

En 2008 Venezuela tenía 14.1 veces más reservas de petróleo crudo que México alcanzando los 172 millones 323 mil barriles y Kuwait 8.3 veces mas que México, con 101 mil 500 millones de barriles.

Cuadro 9

**Reservas Probadas de Gas Natural en Países Seleccionados**

(Millones de metros cúbicos)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|
| Estados Unidos | 5,451 | 5,788 | 5,977 | 6,730 | 7,468 |
| Kuwait | 1,572 | 1,572 | 1,780 | 1,784 | 1,784 |
| México | 419 | 408 | 392 | 373 | 359 |
| Noruega | 3,159 | 3,108 | 3,022 | 2,961 | 2,985 |
| Venezuela | 4,287 | 4,315 | 4,708 | 4,838 | 4,938 |
| Mundial | 175,379 | 176,272 | 176,429 | 179,554 | 182,842 |
| OPEP | 89,519 | 89,415 | 89,407 | 91,502 | 93,347 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la OPEP.

En lo que respecta a las reservas probadas de gas natural, la situación no es muy diferente a la referida anteriormente para el caso de las reservas probadas de crudo, ya que muestran una disminución de poco más del 14.0 por ciento entre 2004 y 2008. Asimismo, se aprecia que la participación de las reservas probadas en México respecto a las totales es marginal, representando en 2008 sólo 0.2 por ciento de las reservas probadas mundiales de gas natural.

Cuadro 10

**Producción de Petróleo Crudo en Países Seleccionados**

(Barriles por dia)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|
| Brasil | 1,477 | 1,634 | 1,723 | 1,748 | 1,812 |
| Estados Unidos | 5,419 | 5,178 | 5,102 | 5,101 | 4,955 |
| Kuwait | 2,288 | 2,573 | 2,664 | 2,574 | 2,676 |
| México | 3,383 | 3,333 | 3,255 | 3,081 | 2,798 |
| Noruega | 2,797 | 2,552 | 2,353 | 2,210 | 2,107 |
| Venezuela | 3,009 | 3,066 | 3,035 | 2,949 | 3,118 |
| Mundial | 70,511 | 71,640 | 71,729 | 71,386 | 72,028 |
| OPEP | 31,076 | 32,305 | 32,448 | 31,928 | 33,093 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la OPEP.

Durante el periodo 2004 – 2008, la producción en México de crudo disminuyó de 3 mil 383 barriles a 2 mil 798 barriles diarios, lo que representa una caída del 17.3 por ciento. Asimismo, se observa una disminución en la participación de la producción diaria de petróleo crudo mexicano respecto a la producción diaria mundial. En 2004 ésta representaba el 4.8 por ciento del total y en 2008 representó el 3.9 por ciento del total mundial.

Por otra parte, la producción de productos refinados se ha mantenido relativamente constante en el período analizado, con una disminución de alrededor de 4.71 por ciento de 2004 a 2008. Para este mismo año, la producción de México respecto al total mundial resulta de alrededor del 1.7 por ciento, situación que confirma que México es principalmente un productor de petróleo crudo, no de productos derivados o refinados del mismo.

Cuadro 11

**Producción diaria de Productos Refinados en Países Seleccionados**

(Barriles por dia)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|
| Brasil | 1,858 | 1,871 | 1,913 | 1,754 | 1,941 |
| Estados Unidos | 17,808 | 17,799 | 17,905 | 17,955 | 17,971 |
| Kuwait | 840 | 910 | 886 | 877 | 1,003 |
| México | 1,505 | 1,474 | 1,474 | 1,457 | 1,434 |
| Noruega | 291 | 319 | 338 | 337 | 348 |
| Venezuela | 1,042 | 1,198 | 1,079 | 1,056 | 1,142 |
| Mundial | 78,053 | 79,191 | 80,087 | 81,368 | 83,040 |
| OPEP | 8,660 | 9,089 | 8,939 | 9,132 | 9,356 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la OPEP.

En los cuadros siguientes se presenta información relativa a las exportaciones por concepto de crudo y de productos refinados, respectivamente. La exportación del crudo, congruente con lo referido anteriormente, presenta una disminución de 31.9 por ciento, al pasar de 2 mil 123 barriles diarios en 2004 a 1 mil 445 en 2008, situación que ha contribuido a que las exportaciones mexicanas de crudo hayan reducido su participación en el total mundial de 5.3 al 3.6 por ciento en el período referido, lapso en el cual las exportaciones mundiales muestran un incremento de 0.5 por ciento.

Cuadro 12

**Exportación de Petróleo Crudo en Países Seleccionados**

(Miles de barriles por día)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|
| Estados Unidos | 20 | 20 | 20 | 20 | 28 |
| Kuwait | 1,414 | 1,650 | 1,723 | 1,612 | 1,738 |
| México | 2,123 | 2,021 | 2,047 | 1,738 | 1,445 |
| Noruega | 2,730 | 2,377 | 2,209 | 2,011 | 1,702 |
| Venezuela | 1,566 | 1,787 | 1,919 | 2,115 | 1,769 |
| Mundial | 39,919 | 40,541 | 40,632 | 40,832 | 40,114 |
| OPEP | 22,903 | 23,690 | 23,866 | 24,352 | 24,189 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la OPEP.

Las exportaciones mexicanas de productos refinados, presentan un incremento de 17.1 por ciento entre 2004 y 2008, aunque cabe señalar que respecto al total mundial representaron en promedio 3.5 por ciento durante el período referido.

Cuadro 13

**Exportaciones de Productos Refinados en Países Seleccionados**

(Miles de barriles por día)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|
| Brasil | 185 | 186 | 179 | 192 | 162 |
| Estados Unidos | 945 | 1,032 | 1,169 | 1,229 | 1,641 |
| Kuwait | 604 | 614 | 749 | 739 | 707 |
| México | 82 | 77 | 128 | 121 | 143 |
| Venezuela | 573 | 609 | 598 | 638 | 912 |
| Mundial | 18,450 | 19,266 | 20,045 | 20,106 | 20,669 |
| OPEP | 4,291 | 4,449 | 4,620 | 4,328 | 4,426 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la OPEP.

### 2.2.6 Comentarios Finales

Uno de los retos inmediatos de las finanzas públicas en nuestro país es el fortalecer e incrementar los ingresos públicos a través de fuentes permanentes y estables de ingresos, debido a que la volatilidad relacionada a los ingresos petroleros dificulta la adecuada planeación del presupuesto público. Si bien los niveles crecientes mostrados en los últimos años en el precio del petróleo han permitido alcanzar niveles históricos de gasto público, también es cierto que las abruptas variaciones que puede llegar a mostrar esta variable (por ejemplo la experimentada en 2008, cuando el precio de la mezcla mexicana registró una caída de alrededor del 70 por ciento en la segunda mitad de ese año) inciden de manera negativa en los ingresos del gobierno federal y por consiguiente en la provisión de servicios públicos, lo cuál se ve reflejado en recortes al gasto ante tales situaciones (por ejemplo, en los dos recortes al gasto anunciados en 2009, mismos que sumaron 85 mmdp, esto es, alrededor de 0.7 por ciento del PIB en plena crisis económica).

Debido al hecho innegable que representa la caída de la actividad petrolera en nuestro país, misma que se refleja en sendos descensos en la producción de hidrocarburos (que en el período 2004-2008 presentó una disminución de variables clave como reservas probadas, producción y exportación diaria de petróleo), y que incide en alrededor de un tercio de los ingresos del fisco, las circunstancias actuales requieren el encontrar un reemplazo para afrontar el descenso de esta fuente de ingresos y es que se quiere mantener los niveles de gasto actuales.

## 2.3 Análisis del presupuesto de gastos fiscales

### 2.3.1 Introducción

En la mayoría de los países los gobiernos utilizan los recursos provenientes de los impuestos y de otras fuentes de ingresos para distribuirlos entre la población a través del gasto público. Un mecanismo alternativo de distribución son los denominados gastos fiscales, los cuáles utilizan el marco tributario para permitir que ciertos grupos de la sociedad paguen menos impuestos.

Un instrumento para analizar los gastos fiscales son los denominados presupuestos de gastos fiscales. En México dicho instrumento se presenta desde 2003. En particular, el artículo 28 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010, indica que "la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá publicar en su página de Internet y entregar a las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, así como al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de dicho órgano legislativo y a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Senadores, antes del 30 de junio de 2010, el Presupuesto de Gastos Fiscales."

El estudio de los gastos fiscales ha adquirido relevancia en México debido a su peso relativo en las finanzas públicas. Se calcula que para 2009 el monto total asociado a gastos fiscales sea de 458 mil 687.4 millones de pesos (mdp), lo cual representa, aproximadamente, 3.87 por ciento del PIB calculado para 2009 (SHCP, 2009b).[34] Como proporción de los ingresos tributarios estimados para 2009 (SHCP, 2009a), el monto total de gastos fiscales representa el 41.8 por ciento.

Debido a la recesión global y a la consecuente caída de la actividad económica en nuestro país, los ingresos no petroleros se han visto disminuidos en relación a lo programado para 2009. Por otro lado, la disminución estructural en la plataforma de producción de petróleo implica una presión adicional sobre los ingresos del sector público (SHCP, 2009a). En este escenario, los gastos fiscales cobran especial relevancia ya que pueden llegar a tener efectos importantes en el equilibrio presupuestario al impactar negativamente la base gravable (Swift, 2006).

En este contexto, los gastos fiscales han cobrado una especial atención por parte de la opinión pública y los

[34]Debido a la contracción económica registrada en 2009, el Presupuesto de Gastos Fiscales 2009 fue estimado utilizando un valor del PIB del orden de 11,847 miles de millones de pesos (SHCP, 2009a). Las proporciones utilizadas de cada uno de los gastos fiscales con respecto al PIB fueron las estimadas por la SHCP (ver anexo).

tomadores de decisiones ya que la eliminación y/o modificación de algunos de ellos podría implicar una menor presión en las finanzas públicas desde la perspectiva de algunos actores. Muestra de lo anterior es la reciente creación de la Comisión Especial para analizar el Presupuesto de Gastos Fiscales en la Cámara de Diputados, cuya función será revisar la estructura y composición de los gastos fiscales.

El presente capítulo tiene como objetivos analizar y describir los elementos básicos de los gastos fiscales en México, en particular aquellos temas relacionados con su definición, estructura, e incidencia en la población.

En la segunda sección de este capítulo, se presenta un marco conceptual sobre los gastos fiscales. En la sección tres se realiza un comparativo internacional de los gastos fiscales en algunos países pertenecientes a la Organización para el Desarrollo y Cooperación Económica (OECD, por sus siglas en inglés), entre ellos México. En la cuarta sección se analiza la evolución y estructura del Presupuesto de Gastos Fiscales en México. La quinta sección presenta un análisis de incidencia en la población de 4 de los gastos fiscales más importantes: la tasa cero y las exenciones en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el subsidio para el empleo en el Impuesto sobre la Renta (ISR) y el impuesto negativo por enajenación de gasolinas y diesel presente en el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS). En conjunto, estos cuatro gastos fiscales representan aproximadamente el 40 por ciento del total de los gastos fiscales contabilizados en el Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF) 2009. La última sección concluye el capítulo. Finalmente, el anexo, al final del capítulo, presenta el PGF 2009 ordenando los diferentes gastos fiscales a partir de su peso relativo en el total.

## 2.3.2 Gastos Fiscales: Marco Conceptual

### 2.3.2.1 Definición

Los gastos fiscales son concesiones a los contribuyentes que se desvían de la estructura impositiva “normal”. Dicha estructura incluye la tasa, las normas contables, las deducciones, las facilidades administrativas, así como las disposiciones relacionadas con las obligaciones fiscales internacionales. En particular, los gastos fiscales pueden tomar la forma de exenciones, deducciones, créditos fiscales, tasas preferenciales, impuestos diferidos, entre otros (OECD, 1996; World Bank, 2004).

La SHCP define los gastos fiscales “como aquellos elementos que afectan la base gravable y que se alejan de su estructura normal”, la cual se compone de “aquellas medidas que están contenidas en la legislación fiscal y forman parte fundamental de la naturaleza del mismo” (SHCP, 2009b).

A nivel internacional, la definición de los gastos fiscales difiere entre países. Por ejemplo, en Australia se definen los gastos fiscales como "concesiones diseñadas para proporcionar un beneficio a una actividad o contribuyente específico" (Brown, 2004). Por otra parte, en Bélgica se define como una provisión que "disminuye el ingreso tributario, se desvía de la estructura normal del impuesto, tiene como objetivo fomentar una conducta específica para favorecer algunas actividades económicas, sociales o culturales, y podría ser reemplazado por un programa de gasto público directo" (Valenduc, 2004). En Canadá, se definen los gastos fiscales a partir de los impuestos al ingreso y al valor agregado, considerando "solamente los elementos fundamentales de cada impuesto como parte de la estructura de referencia" (Seguin y Curr, 2004). De manera similar, en Holanda se utiliza una definición de gastos fiscales que toma estos últimos como "gasto del gobierno en la forma de una pérdida o diferimiento de ingresos tributarios que es causada por una disposición fiscal que se desvía de la estructura de referencia de las leyes tributarias" (Van den Ende *et al*, 2004).

La identificación de los gastos fiscales es un ejercicio de clasificación que divide los elementos de las leyes tributarias entre aquellos considerados dentro de la estructura impositiva normal y aquellos que se desvían de la misma. En este sentido, el establecimiento de una estructura normal es una de las decisiones más importantes para la identificación y medición de los gastos fiscales, pero también una de las más controversiales debido a la falta de consenso en su definición (Burman, 2003).

La propia SHCP (2009b) reconoce las dificultades inherentes a la definición de la estructura normal de los impuestos. La definición de la base tributaria "normal" es complicada ya que no existe un consenso entre los que sostienen que la base "ideal" contempla una definición amplia de ingreso y aquellos que apoyan una estructura impositiva que mantenga la neutralidad entre consumo y ahorro.

**Recuadro 1. Ejemplos de gastos fiscales en el Presupuesto de Gastos Fiscales 2009 (SHCP, 2009b)**

- Regímenes especiales: consolidación fiscal, autotransporte terrestre, actividades agropecuarias, maquiladoras, régimen intermedio.
- Deducción inmediata de inversiones en activos fijos.
- Aportaciones a los fondos de pensiones y jubilaciones.
- Subsidio para el empleo.
- Ingresos exentos por salarios: horas extras, prima dominical, fondos de ahorro, aguinaldo, participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa.
- Deducciones personales: transporte escolar, honorarios médicos, gastos funerales, donativos, primas de seguros de gastos médicos.
- Impuesto al Valor Agregado: tasa cero, exentos, región fronteriza.
- Impuesto negativo por la enajenación de gasolinas y diesel.
- Estímulos fiscales: rescate monumentos históricos, exención del pago del IVA por enajenación de locales para reubicación del comercio informal.

#### 2.3.2.2 Medición

En términos generales, existen tres métodos que se utilizan en la medición de los gastos fiscales (Kraan, 2004; OECD, 2010):

- Pérdida (ganancia) inicial de ingresos: estima la reducción (incremento) de los ingresos tributarios como consecuencia de la implementación (eliminación) de un gasto fiscal. Este método se basa en los siguientes supuestos: i) el comportamiento de los individuos no se ve modificado; ii) los ingresos tributarios provenientes de otros impuestos no se ven alterados.
- Gasto equivalente: Estima cuál sería el gasto equivalente de intercambiar el tratamiento fiscal preferencial por un programa de gasto directo.
- Pérdida (ganancia) final de ingresos: estima la reducción (incremento) de los ingresos tributarios como consecuencia de la implementación (eliminación) de un gasto fiscal. A diferencia de la pérdida inicial de ingresos, este método toma en consideración las modificaciones en el comportamiento de los agentes económicos y los posibles efectos en otros impuestos.

El método de pérdida inicial de ingresos es utilizado por la mayoría de los países de la OECD debido a que es más simple de aplicar en comparación con los otros dos métodos (OECD, 2010). En el caso de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público utiliza dicho método sobre una base de devengado para la estimación del Presupuesto de Gastos Fiscales. Dicho presupuesto "busca mostrar la pérdida recaudatoria que se presenta en un año, dada la política fiscal que aplica en dicho año, sin considerar los efectos que tal política tendría en futuros ejercicios" (SHCP, 2009b).

Es importante tomar en consideración las implicaciones de los dos supuestos utilizados en el método de la pérdida inicial de ingresos. En primer lugar, los contribuyentes tienden a modificar su comportamiento ante cambios en el marco tributario. Por ejemplo, un incremento en la tasa preferencial de ISR para el sector agropecuario puede tener como consecuencia una disminución en la inversión en dicho sector, el cuál puede contrarrestar el efecto de la disminución en el gasto fiscal inicial. En segundo lugar, la eliminación o creación de un gasto fiscal puede tener efectos colaterales en los ingresos del sector público. Por ejemplo, si las exenciones y deducciones fueran eliminadas en su totalidad en el caso del ISR de personas físicas, es muy probable que el incremento en los ingresos tributarios fuera más que proporcional que la disminución de los gastos fiscales originalmente eliminados debido al incremento en la tasa marginal pagada por los contribuyentes.

**2.3.2.3 Estructura normal de los impuestos**

Una de las mayores dificultades para la estimación de los gastos fiscales es la definición de la estructura "normal" de los impuestos. Una vez identificada la estructura básica o normal de los impuestos, las desviaciones de la estructura impositiva vigente con respecto a la norma son utilizadas para la estimación de los gastos fiscales.

El problema surge al definir la estructura "normal". Por ejemplo, Kraan (2004) considera que la raíz de las divergencias se encuentra en las diferentes visiones existentes sobre lo que se considera una base tributaria básica o normal. Dicha base la define el autor como "el monto en dinero en manos de los hogares sobre la cuál el impuesto debe de ser aplicado, por ejemplo: ingreso, valor agregado, beneficios, ventas…". En este sentido, el autor concluye que la definición de los gastos fiscales, en particular la base tributaria normativa, es un ejercicio de naturaleza política, lo que ha complicado la discusión sobre el tema.

La elección de la base tributaria normativa es uno de los puntos de mayor discrepancia entre los especialistas y los tomadores de decisiones. En el caso del IVA, por ejemplo, la tasa de 0 por ciento en alimentos y medicinas puede o no considerarse que forma parte de la estructura básica del impuesto. Por una parte, se puede considerar como parte de la estructura normal ya que los bienes gravados con dicha tasa están asociados a necesidades básicas de los individuos, por lo que la base tributaria ideal del impuesto no incluiría alimentos y medicinas en su composición. Desde otro punto de vista, todo el valor agregado constituye la base tributaria normal, por lo que la tasa cero es una desviación de la misma y, por lo tanto, un gasto fiscal.

La visión de la estructura normal puede variar tanto entre países como en un país en particular. Por ejemplo, en los Estados Unidos se utiliza como base normal de los impuestos la definición de Haig-Simons: consumo más cambio en la riqueza neta. Dada la falta de precisión en la definición de los gastos fiscales del presupuesto de 1974, en los últimos años se han utilizado dos estructuras normativas basadas en la definición de Haig-Simons: el impuesto normal y el impuesto de referencia, donde este último es más cercano a las leyes tributarias. En Japón se utilizan los principios tributarios de equidad, neutralidad y simplicidad para construir la estructura normal. En España la estructura básica de los impuestos incluye aquellos elementos que son fundamentales para la determinación de las obligaciones fiscales, facilitan la administración tributaria, alcanzan un gran número de contribuyentes y previenen la doble tributación (OECD, 2010). En el caso de México, la SHCP (2009b) utiliza en el cálculo de los gastos fiscales asociados a los impuestos las definiciones incluidas en el recuadro 2.

Las dificultades inherentes en la definición de la base tributaria normal radican también en problemas de interpretación. Por ejemplo, el artículo 176 de la Ley del Impuesto sobre la Renta señala que las personas físicas residentes en el país podrán hacer las deducciones personales siguientes:

1. Pagos por honorarios médicos y dentales
2. Gastos de funerales
3. Donativos
4. Intereses reales por créditos hipotecarios
5. Aportaciones voluntarias a la subcuenta de retiro
6. Primas por seguros de gastos médicos

**Recuadro 2. Estructura normal de los impuestos en México (SHCP, 2009b)**

Impuestos sobre la Renta Empresarial

- Acumulación de ingresos sin importar el país donde se originen.
- No aplica la doble tributación internacional.
- Tasa uniforme
- Deducción de las erogaciones estrictamente indispensables.
- Deducción de las inversiones en línea recta.

Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas.

- Acumulación de todos los ingresos.
- Base amplia.
- No excepciones.
- Tasas progresivas.
- No se grava el ingreso equivalente a un salario mínimo

Impuesto Empresarial a Tasa Unica

- Base amplia
- Tasa uniforme
- No excepciones
- Deducción de erogaciones necesarias para la actividad empresarial
- Deducción inmediata de activos nuevos

Impuesto al Valor Agregado

- Grava el valor agregado en todas las etapas de la producción, comercialización y venta final.
- Base amplia.
- Tasa uniforme.
- No excepciones (solamente el ahorro y ciertos sectores difíciles de gravar).
- Tasa cero sólo a las exportaciones.

Impuestos Especiales

- Tasa ad-valorem.
- Base amplia sin excepciones.
- Efecto equivalente al de gravar todas las etapas de producción y comercialización.

En el Presupuesto de Gastos Fiscales 2009, las deducciones de los intereses reales derivados de créditos hipotecarios no son consideradas un gasto fiscal, mientras que los otros 5 conceptos sí lo son. Una posible justificación de este hecho sería que el hogar recibe un flujo de servicios por habitar una casa que tiene un valor equivalente a la renta que se pagaría por una casa de características similares en el mercado inmobiliario. Después de la deducción de los costos por obtener ese ingreso o renta imputada, entre los que se encuentran los intereses por créditos hipotecarios, el remanente es parte del ingreso Haig-Simons. Bajo esta perspectiva, la deducción de los intereses reales no es un gasto fiscal.

Sin embargo, otra posible interpretación sobre los ingresos del hogar sería que la compra de una casa es equivalente a la compra de un bien de consumo durable, por lo que los intereses pagados por un crédito hipotecario deberían ser incluidos en la base del impuesto, pero la renta imputada no. En este escenario, la deducción de los intereses se consideraría un gasto fiscal.

#### 2.3.2.4 Aspectos positivos y negativos de los gastos fiscales

Swift, Polackova y Valenduc (2004) identifican algunas implicaciones de la utilización de los gastos fiscales como instrumento de política pública. Los aspectos positivos mencionados por los autores son:

- Fomentan la participación del sector privado en actividades económicas y sociales estratégicas.
- Fomentan la toma de decisiones del sector privado en lugar del sector público
- Disminuyen la necesidad de supervisión del gobierno.

Por otro lado, los aspectos negativos de los gastos fiscales están relacionados con su potencial efectividad como instrumento de política pública, así como con sus efectos en la eficiencia económica y la equidad:

- *Eficacia*: Algunos gastos fiscales no cumplen con sus objetivos ya que el comportamiento de los agentes económicos puede llegar a neutralizar el efecto buscado.
- *Eficiencia:* Los gastos fiscales pueden orientarse a favorecer ciertos intereses de grupo en lugar de las necesidades prioritarias de la sociedad. En este sentido, los gastos fiscales pueden generar incentivos que transfieran recursos a los sectores que no necesariamente son los más productivos, reduciendo la rentabilidad de los proyectos de inversión.
- *Equidad:* Los gastos fiscales pueden contribuir a la percepción de que el sistema fiscal es injusto. Por ejemplo, dicho sistema puede tener como resultado que individuos con similares ingresos y gastos tengan cargas tributarias diferentes contribuyendo a violar el principio de equidad horizontal, el cuál establece que individuos con capacidades económicas similares deben de contribuir de manera proporcional a las mismas. Por otro lado, el principio de equidad vertical se vería afectado si individuos con capacidades económicas diferentes no contribuyeran al fisco en proporción a su capacidad económica.
- *Erosión de la base fiscal*: los gastos fiscales disminuyen la base tributaria, lo cual puede llegar a limitar una posible reducción en las tasas impositivas.
- *Complejidad:* Los gastos fiscales pueden incrementar la complejidad de las leyes tributarias, afectando los costos de la recaudación y del cumplimiento con las leyes fiscales (Surrey, 1973; McDaniel y Surrey, 1985).

- *Transparencia:* La utilización de los gastos fiscales en la búsqueda de ciertos objetivos de política pública en lugar del gasto directo del gobierno puede generar confusión, por ejemplo, sobre el verdadero tamaño del sector público.

### 2.3.3 Presupuesto de Gastos Fiscales 2009

En el artículo 28 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009 se establece la obligación para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de publicar el Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF). Este documento provee, en términos generales, los montos que deja de recaudar el erario federal por concepto de tasas diferenciadas, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades, estímulos, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales establecidos en las diferentes leyes que en materia tributaria aplican a nivel federal.

Los impuestos que se consideran en la elaboración del PGF 2009 son: Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU), Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), Impuesto Sobre los Automóviles Nuevos (ISAN), Impuesto Sobre la Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV) y Estímulos Fiscales.

Es importante mencionar que las cifras estimadas en el PGF 2009 en lo relativo a los gastos fiscales para 2010 no fueron incluidas en este documento debido a la reforma fiscal aprobada para 2010, lo cuál tiene un impacto directo sobre la estimación de los gastos fiscales. Por otro lado, se utilizó un PIB diferente al utilizado por la SHCP en el PGF 2009 debido a la contracción económica registrada durante 2009. En particular se utilizó el PIB presentado en los Criterios Generales de Política Económica 2010 (SHCP, 2009a).

El cuadro 1 presenta la evolución del PGF en México para el período 2003-2009. Se observa que los gastos fiscales asociados con el ISR y el IVA son los que mayor monto representan en términos relativos con respecto al total. Durante todo el periodo, los gastos fiscales asociados con estos dos impuestos representaron al menos el 60 por ciento del total. Para 2009 éstos representan 75.6 por ciento.[35]

[35] La comparabilidad intertemporal de las cifras para los diferentes presupuestos de gastos fiscales elaborados por la SHCP debe de tomarse con cautela, ya que la metodología de estimación ha variado en el tiempo.

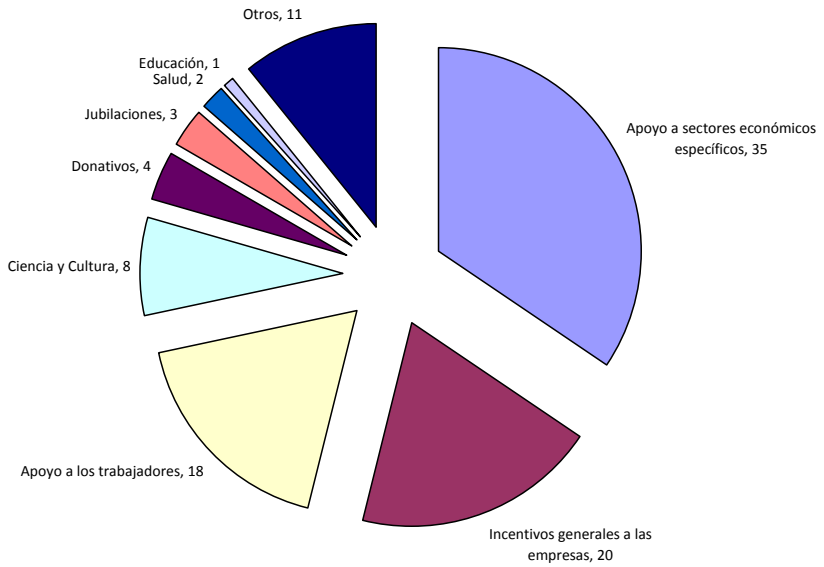
**Cuadro1**
**Gastos Fiscales en México**
(Porcentaje del PIB)

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ISR | 3.2732 | 3.2036 | 4.2454 | 3.2881 | 3.0186 | 2.4270 | 1.6860 |
| | (215,151.9) | (227,011.9) | (336,841.6) | (295,667.1) | (296,090.8) | (252,962.8) | (196,670.2) |
| IETU | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | 0.9238 | 0.6550 |
| | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | (96,306.0) | (76,405.1) |
| IVA | 1.8910 | 2.0112 | 1.9992 | 1.9436 | 2.1496 | 2.0158 | 1.3200 |
| | (124,304.9) | (142,517.7) | (158,624.6) | (174,764.6) | (210,859.6) | (210,131.0) | (153,976.7) |
| IEPS | 0.8161 | 0.3299 | 0.1821 | 0.1873 | 0.4853 | 1.9102 | 0.2660 |
| | (53,641.3) | (23,369.5) | (14,445.2) | (16,848.8) | (47,581.6) | (199,121.9) | (31,028.6) |
| Estímulos Fiscales | 0.3689 | 0.2010 | 0.2390 | 0.1662 | 0.2712 | 0.1327 | 0.0500 |
| | (24,250.2) | (14,242.9) | (18,962.1) | (14,944.7) | (26,591.3) | (13,842.8) | (5,832.5) |
| Total | 6.3492 | 5.7457 | 6.6657 | 5.5852 | 5.9247 | 7.4095 | 3.9760 |
| | (417,348.3) | (407,142.0) | (528,873.5) | (502,225.2) | (581,123.3) | (772,364.5) | (463,796.3) |

Nota: Las cifras presentadas entre paréntesis, es el valor del gasto fiscal en millones de pesos corrientes del año al que se hace referencia.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con estimaciones propias y datos de los Presupuestos de Gastos Fiscales de 2003 - 2009.

En la gráfica 4 se presenta una clasificación de los diferentes conceptos de gasto fiscal considerados para el ejercicio fiscal 2009. Se observa que la mayoría de los gastos fiscales están encaminados a apoyar a sectores específicos de la economía (35). De hecho, entre las tres categorías más significativas (apoyo a sectores económicos específicos, incentivos generales a empresas y apoyo a los trabajadores) abarcan 73 de los 102 conceptos de gasto fiscal para el PGF 2009.

**Gráfica 4**
**Clasificación de los Gastos Fiscales**




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos del Presupuesto de Gastos Fiscales 2009.

Los gastos fiscales asociados con el ISR se dividen en dos grandes rubros: ISR empresarial e ISR de personas físicas. En el primer rubro, se encuentran distintos tipos de gasto fiscal que se asocian a tratamientos especiales, facilidades administrativas, deducciones autorizadas y al subsidio para el empleo. Para 2009, las deducciones autorizadas son las que mayor porcentaje representan con un 45.9 por ciento (ver cuadro 2).

**Cuadro 2**
**Gastos Fiscales asociados al ISR**

| Concepto | mdp | % del PIB | Estructura porcentual |
|---|---|---|---|
| A. ISR Empresarial | 143,244.96 | 1.228 | 100.0 |
| A.1 Tratamientos Especiales | 34,528.10 | 0.296 | 24.1 |
| A.2 Facilidades Administrativas | 11,314.95 | 0.097 | 7.9 |
| A.3 Deducciones Autorizadas | 65,790.03 | 0.564 | 45.9 |
| A.4 Subsidio para el empleo | 31,611.88 | 0.271 | 22.0 |
| B. ISR Personas Físicas | 53,425.24 | 0.458 | 100.0 |
| B.1 Tratamientos Especiales | 2,566.28 | 0.022 | 4.9 |
| B.2 Ingresos exentos por salarios | 45,026.51 | 0.386 | 84.2 |
| B.3 Otros ingresos exentos | 933.19 | 0.008 | 1.8 |
| B.4 Deducciones personales autorizadas | 4,899.26 | 0.042 | 9.1 |
| Total | 196,670.20 | 1.686 | 42.4 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con estimaciones propias y con datos del Presupuesto de Gastos Fiscales 2009.

Para el rubro de ISR de personas físicas, los gastos fiscales se asocian a tratamientos especiales, ingresos exentos por salarios, otros ingresos exentos y deducciones personales autorizadas. La gran parte de los gastos fiscales asociados al ISR de personas físicas se encuentran concentrados en los ingresos exentos por salarios, los cuales representan 84.2 por ciento del total.

En el caso del IVA, son tres grandes rubros en los que se dividen los gastos fiscales: tasa cero, bienes y servicios exentos y la tasa preferencial de 10 por ciento en la región fronteriza. De éstos, el concepto que mayor peso tiene son los asociados con la tasa cero que representa 68.4 por ciento del total de los gastos fiscales asociados al IVA; por concepto de exención representan 21.7 por ciento y el restante 9.9 por ciento corresponde al concepto de la tasa de 10 por ciento en la región fronteriza (ver cuadro 3).

Dentro del concepto de tasa cero, los gastos fiscales se concentran en alimentos y medicinas los cuales representan 88.1 por ciento. Por otra parte, en el concepto de bienes y servicios exentos los gastos fiscales se concentran en servicios de enseñanza y vivienda, los cuales representan 82.8 por ciento del total.

**Cuadro 3**
**Gastos Fiscales Asociados al IVA**

| Concepto | mdp | % del PIB | Estructura porcentual |
|---|---|---|---|
| A. Tasa cero | 105,334.04 | 0.903 | 68.4 |
| B. Exentos | 33,478.26 | 0.287 | 21.7 |
| C. Tasa 10% en región fronteriza | 15,164.37 | 0.130 | 9.9 |
| Total | 153,976.67 | 1.320 | 100.0 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos del Presupuesto de Gastos Fiscales 2009.

### 2.3.4 Gastos Fiscales a nivel internacional

La presente sección tiene como objetivo presentar un análisis de algunos países miembros de la OECD. Sin embargo, la definición de una estructura impositiva normal o de referencia implica que un análisis comparativo a nivel internacional sobre gastos fiscales debe de tomarse con reservas.

Las definiciones de los gastos fiscales son heterogéneas a nivel internacional. A continuación se presentan las definiciones de gasto fiscal de algunos países miembros de la OECD (OECD, 2010):

- Alemania.- No tiene una definición legal explícita de gastos fiscales. Sin embargo, la ley hace

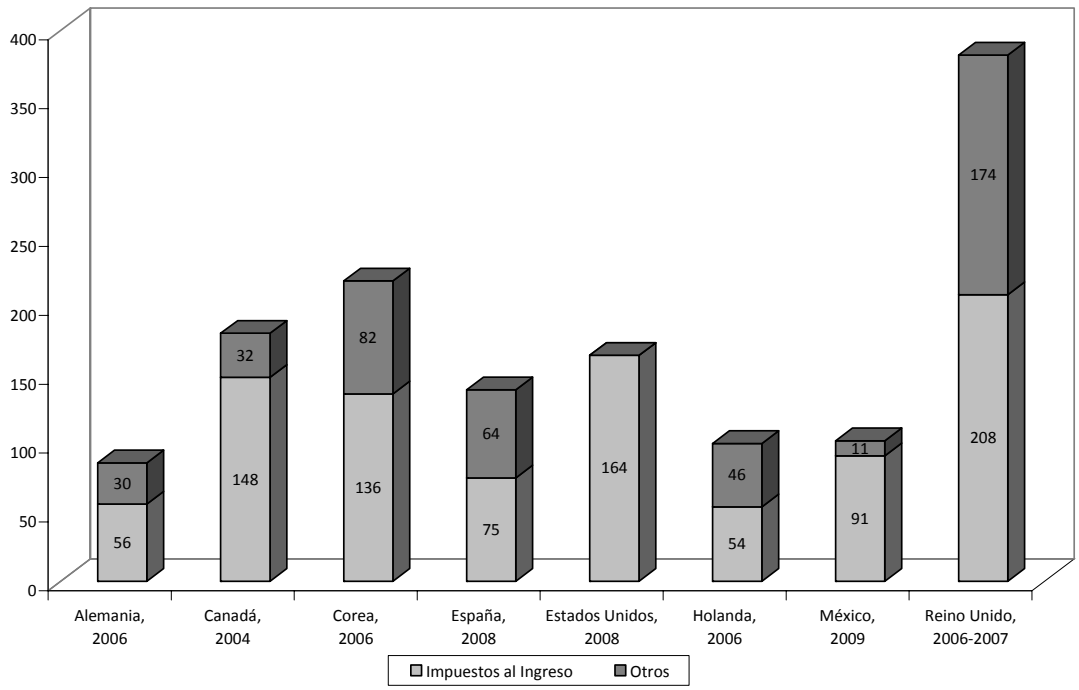
referencia a los incentivos fiscales a empresas o sectores económicos. Las disposiciones fiscales que benefician a los hogares sólo son consideradas como gasto fiscal en la medida que éstos son un subsidio indirecto a las empresas o a los sectores económicos.

- Canadá.- Desviaciones de la estructura normal del sistema tributario.
- Corea.- Reducción de los ingresos fiscales que resulten de la aplicación de disposiciones especiales.
- España.- Desviaciones de la estructura normal de impuestos que reducen los ingresos del gobierno y que representan incentivos fiscales o subsidios.
- Estados Unidos.- Pérdida en el ingreso que resulta de las facilidades o disposiciones fiscales federales que conceden incentivos fiscales y que son designadas para alentar algunos tipos de comportamiento de los contribuyentes o para ayudar en circunstancias especiales.
- Francia.- Medida legislativa o administrativa que su implementación implica una pérdida de ingresos públicos y, por lo tanto, una disminución en la carga fiscal de los contribuyentes en comparación con lo que pudo haber resultado bajo la estructura normal de los impuestos.
- Holanda.- Desviaciones del régimen fiscal que reducen los ingresos fiscales.
- Japón.- Define un concepto análogo que son las Medidas Fiscales Especiales. Éstas son disposiciones que hacen excepciones a los principios fiscales fundamentales en Japón (equidad, neutralidad y simplicidad) para perseguir algún objetivo de política.

En la gráfica 1 se muestra el número de gastos fiscales en algunos países miembros de la OECD. El número de gastos fiscales se divide en dos grupos: aquellos relacionados con el ingreso y el resto. En el caso de México, se consideran los gastos fiscales asociados al ISR y al IETU como parte de los gastos fiscales asociados a los impuestos al ingreso.

Se observa que, en todos los países, el mayor número de gastos fiscales se asocia con los impuestos al ingreso. En particular, Estados Unidos solamente considera gastos fiscales de este tipo. También se observa, que México es el tercer país con un menor número de gastos fiscales (102), precedido de Alemania (86) y Holanda (100). En contraste, Reino Unido es el país con mayor número de gastos fiscales (382) seguido de Corea (218), Canadá (180), Estados Unidos (164) y España (139).

**Gráfica 1**
**Número de Gastos Fiscales**

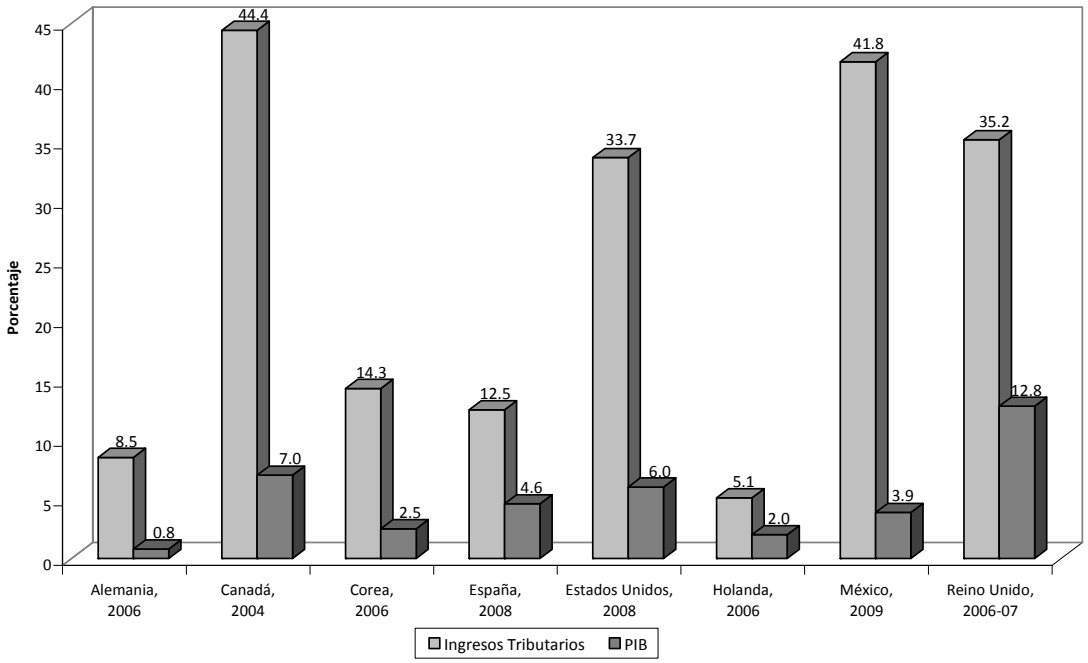



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos de OECD(2010) y SHCP(2009b).

En la gráfica 2 se muestra el costo total de los gastos fiscales con respecto a los ingresos tributarios y al PIB para algunos países miembros de la OECD. Como porcentaje de los ingresos tributarios Canadá es el país que tiene el monto de gastos fiscales más alto con 44.4 por ciento. Le siguen México y Reino Unido con 41.8 y 35.2 por ciento, respectivamente. Holanda y Alemania son los países que tienen los gastos fiscales más bajos, ambos por debajo del 10 por ciento de sus ingresos tributarios (5.1 y 8.5 por ciento, respectivamente).

Como porcentaje del PIB, Reino Unido y Canadá tienen los gastos fiscales más altos con 12.8 y 7 por ciento, respectivamente. Por el contrario, son Alemania y Holanda los que presentan gastos fiscales más bajos con 0.8 y 2 por ciento con respecto a su PIB. Los gastos fiscales en México para 2009 representan 3.9 por ciento del PIB.

**Gráfica 2**
**Costo total de los Gastos Fiscales**

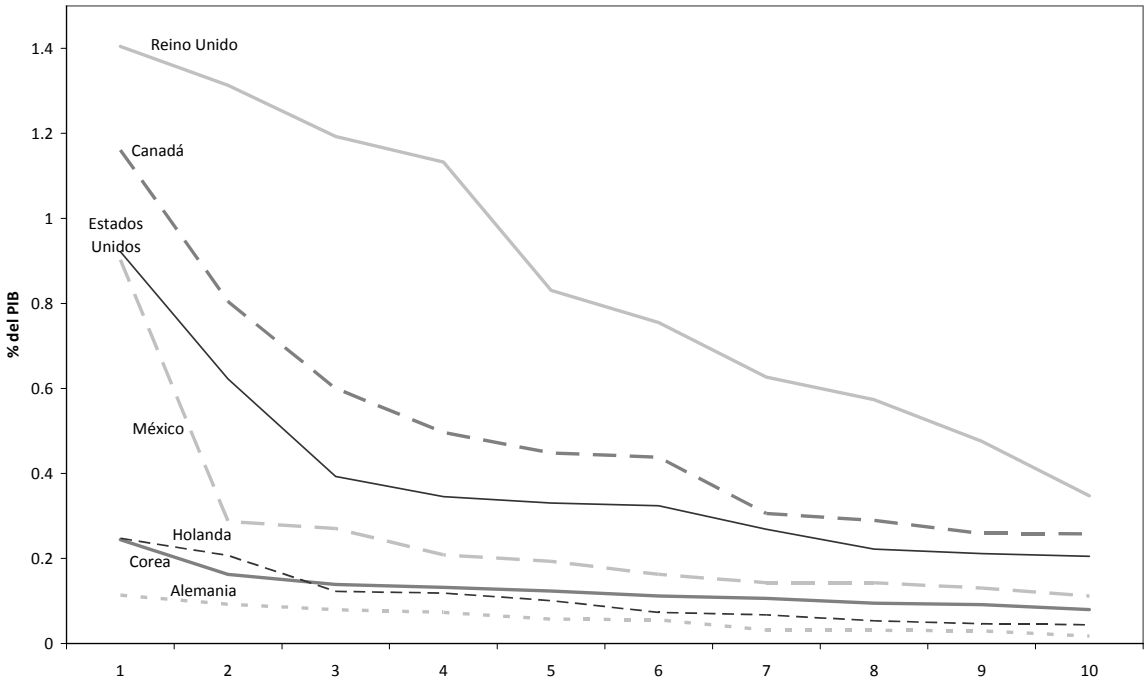



Nota: En el caso de México se utiliza la cifra de ingresos tributarios para el año 2009 presentada en SHCP(2009a) y el total de gastos fiscales estimado (Ver Anexo 1). Para los demás países se utilizan las estadísticas presentadas en OECD(2010).
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos de la OECD y estimaciones propias.

La gráfica 3 muestra el valor total de los 10 gastos fiscales más representativos de algunos países miembros de la OECD. Reino Unido es el país que presenta un mayor monto de gasto fiscal, con respecto al PIB, en los 10 gastos fiscales más representativos. En contraste, Alemania es el que presenta un menor monto de gastos fiscales con respecto al PIB.

Por otra parte, también se puede observar que los países de Alemania, Holanda y Corea son los que presentan menos variación entre sus 10 gastos fiscales más representativos.

**Gráfica 3**
**Costo de los 10 Gastos Fiscales más grandes**




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos de la OECD y del Presupuesto de Gastos Fiscales 2009.

### 2.3.5 Incidencia de los gastos fiscales

La incidencia fiscal de un impuesto es el análisis de la distribución de la carga fiscal entre la población. Dada la definición de los gastos fiscales, la incidencia de los gastos fiscales estima cómo se distribuye el beneficio de dicho gasto fiscal sobre la población.

El objetivo de la sección es presentar un análisis de incidencia de los 4 gastos fiscales más importantes: la tasa cero y las exenciones en el IVA, el subsidio para el empleo en ISR y el impuesto negativo por enajenación de gasolinas y diesel presente en el IEPS. En conjunto, estos cuatro gastos fiscales representan aproximadamente el 40 por ciento del total de los gastos fiscales contabilizados en el PGF 2009.

Con excepción de la incidencia del subsidio a las gasolinas y el diesel, la incidencia de los otros 3 conceptos de gasto fiscal utiliza los simuladores de análisis fiscal elaborados por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.[36] Dichos simuladores realizan estimaciones con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2008. En el caso de la incidencia del subsidio a las gasolinas también se utilizan los datos de la ENIGH.[37]

[36] Los simuladores de análisis fiscal, así como sus notas metodológicas y códigos fuente, se encuentran disponibles en http://cefp.dnsalias.org/index.php?node=34.
[37] Para mayor detalle de la estimación de la incidencia del subsidio a la gasolina véase CEFP(2009b).

El análisis de incidencia se realiza por decil de ingresos de la población, es decir, para cada 10 por ciento de la población ordenada por nivel de ingreso. El decil I representa al 10 por ciento de la población con menores ingresos, mientras el decil X representa al 10 por ciento de la población con mayores ingresos.

**2.3.5.1 IVA**

En el cuadro 4 se presentan los resultados de la incidencia de los gastos fiscales asociados al consumo de bienes y servicios gravados con tasa cero. La distribución de éstos a través de los deciles de la población muestra que los deciles de hogares con mayores ingresos reciben una mayor proporción del gasto fiscal que los hogares de los deciles de más bajos ingresos. En promedio, los hogares que pertenecen al decil de más bajos ingresos se benefician de un gasto fiscal de 158.6 pesos mensuales, mientras que el decil de la población con mayores ingresos se beneficia de un gasto fiscal mensual de 305.8 pesos. Sin embargo, el beneficio del gasto fiscal como porcentaje del gasto total del hogar representa en promedio 6.5 por ciento para el primer decil, mientras que para el decil de mayores ingresos representa 2.3 por ciento.

A nivel nacional, el beneficio promedio de los gastos fiscales del consumo de bienes y servicios gravados con tasa cero para un hogar es de 226.7 pesos mensuales lo cual representa, en promedio, 4.6 por ciento de su gasto total.

**Cuadro 4**
**Incidencia de los Gastos Fiscales asociados al consumo de bienes y servicios gravados a tasa cero**

| Decil | Ingreso promedio Per cápita[1/] | % de los Gastos Fiscales | Gasto fiscal Promedio[1/] | % del gasto |
|---|---|---|---|---|
| I | 454.9 | 6.9 | 158.6 | 6.5 |
| II | 832.3 | 8.3 | 188.4 | 5.9 |
| III | 1,149.20 | 9.3 | 203.6 | 5.6 |
| IV | 1,478.50 | 9.6 | 215.2 | 5.2 |
| V | 1,859.40 | 10 | 227.6 | 4.9 |
| VI | 2,324.50 | 10 | 225.5 | 4.5 |
| VII | 2,930.40 | 10.5 | 238.6 | 4.1 |
| VIII | 3,832.60 | 10.3 | 242.5 | 3.7 |
| IX | 5,446.10 | 11.2 | 259.2 | 3.1 |
| X | 14,784.70 | 14 | 305.8 | 2.3 |
| Nacional | 3,511.00 | | 226.7 | 4.6 |

[1/] Cifras mensuales en pesos de agosto de 2008.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la con base en el Simulador de la Incidencia del IVA, el cual utiliza datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2008.

El cuadro 5 presenta los resultados de la incidencia de los gastos fiscales asociados al consumo de bienes y servicios exentos. La distribución de éstos a través de los deciles de la población muestra que los deciles de hogares con mayores ingresos reciben una mayor proporción del gasto fiscal por el concepto de gastos fiscales en cuestión que los hogares de los deciles de más bajos ingresos.

En comparación con los resultados de la incidencia de los gastos fiscales en bienes y servicios tasa cero, en los bienes y servicios exentos se observa una mayor brecha entre el decil de más bajos ingresos y el decil de mayores ingresos. En promedio, los hogares que pertenecen al decil de más bajos ingresos se benefician de un gasto fiscal de 71.2 pesos mensuales, mientras que el decil de la población con mayores ingresos se beneficia de un gasto fiscal mensual de 481.5 pesos. El beneficio del gasto fiscal como proporción del gasto total es relativamente constante para todos los deciles, ubicándose entre el 2.4 y 3 por ciento.

A nivel nacional, el beneficio promedio de los gastos fiscales asociados al consumo de bienes y servicios exentos para un hogar es de 226.7 pesos mensuales lo cual representa, en promedio, 2.7 por ciento de su gasto total.

**Cuadro 5**
**Incidencia de los Gastos Fiscales asociados al consumo de bienes y servicios exentos**

| Decil | Ingreso promedio Per cápita[1/] | % de los Gastos Fiscales | Gasto fiscal Promedio[1/] | % del gasto |
|---|---|---|---|---|
| I | 454.9 | 3.5 | 71.2 | 2.4 |
| II | 832.3 | 5.2 | 106 | 2.7 |
| III | 1,149.20 | 6.6 | 129.3 | 2.8 |
| IV | 1,478.50 | 7.5 | 150.4 | 3 |
| V | 1,859.40 | 7.9 | 160.3 | 2.9 |
| VI | 2,324.50 | 8.7 | 175.8 | 2.8 |
| VII | 2,930.40 | 9.7 | 198.3 | 2.7 |
| VIII | 3,832.60 | 11.4 | 240.4 | 2.8 |
| IX | 5,446.10 | 14.9 | 307.7 | 2.7 |
| X | 14,784.70 | 24.6 | 481.5 | 2.4 |
| Nacional | 3,511.00 | | 202.7 | 2.7 |

[1/] Cifras mensuales en pesos de agosto de 2008.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con base en el Simulador de la Incidencia del IVA, el cual utiliza datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2008.

**2.3.5.2 Subsidio para el Empleo**

El artículo octavo transitorio de la ley del ISR establece los montos de subsidio para el empleo de acuerdo al nivel de ingresos. Los montos del subsidio se presentan en el cuadro 6. Se observa que el monto del subsidio es mayor entre menor sea el nivel de ingresos.

El subsidio, independientemente del monto de impuestos a pagar por el contribuyente es otorgado, por lo que el monto neto a pagar será la diferencia entre el impuesto calculado sobre el ingreso gravable y el subsidio para el empleo. Esto implica que, para algunas personas, esta resta pueda resultar negativa, es decir, que el subsidio sea mayor que el impuesto calculado.

**Cuadro 6**
**Tabla de monto del subsidio para el empleo mensual**

| Nivel de ingreso | Límite inferior | Límite superior | Subsidio |
|---|---|---|---|
| 1 | 0.00 | 1768.96 | 407.20 |
| 2 | 1768.97 | 2653.38 | 406.83 |
| 3 | 2653.39 | 3472.84 | 406.62 |
| 4 | 3472.85 | 3537.87 | 392.77 |
| 5 | 3537.88 | 4446.15 | 382.46 |
| 6 | 4446.16 | 4717.18 | 354.23 |
| 7 | 4717.19 | 5335.42 | 324.87 |
| 8 | 5335.43 | 6224.67 | 294.63 |
| 9 | 6224.68 | 7113.90 | 253.54 |
| 10 | 7113.91 | 7382.33 | 217.61 |
| 11 | 7382.34 | En adelante | 0.00 |

Fuente: Ley del ISR 2010.

En el cuadro 7 se muestran los resultados de la incidencia del subsidio para el empleo. Se observa que la distribución del subsidio se concentra en el 50 por ciento de la población que percibe mayores ingresos, sólo por debajo del último decil. La parte de la población más beneficiada por este gasto fiscal, son los pertenecientes a los deciles VI y VII, los cuales tienen un ingreso promedio anual de 76 mil 300 y 88 mil 304 pesos, respectivamente.

Con respecto a la tasa efectiva del subsidio se observa que ésta es mayor en los deciles de población con menores ingresos. Así pues, una persona que pertenece a una familia que se sitúa en el primer decil y recibe el subsidio para el empleo tiene una tasa efectiva del subsidio de 14.10 con respecto de su ingreso gravable,

mientras que para una persona que pertenece a una familia del último decil representa 0.21 por ciento.

En conclusión, el análisis de incidencia muestra que el subsidio se concentra en los deciles III a IX , con una participación de entre 9 y 16 por ciento con respecto al total de los gastos fiscales, y una estructura progresiva con respecto al ingreso gravable.

**Cuadro 7**
**Incidencia del subsidio para el empleo**

| Decil | Ingreso anual[1/] | Distribución | Tasa Efectiva |
|---|---|---|---|
| I | 34,966.78 | 1.74 | 14.10 |
| II | 43,937.59 | 4.79 | 9.61 |
| III | 51,586.17 | 8.98 | 7.48 |
| IV | 59,820.83 | 11.47 | 5.76 |
| V | 67,469.53 | 13.14 | 4.61 |
| VI | 76,300.34 | 15.27 | 3.74 |
| VII | 88,304.05 | 15.66 | 2.94 |
| VIII | 106,768.80 | 13.63 | 1.82 |
| IX | 143,213.90 | 10.87 | 0.94 |
| X | 291,293.50 | 4.46 | 0.21 |
| Nacional | 127,717.60 | 100.00 | 1.76 |

[1/] El ingreso anual es un promedio del ingreso de los individuos que pertenecen al régimen de sueldos y salarios por decil.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con base en el Simulador de Incidencia del ISR sobre sueldos y salarios.

**2.3.5.3 IEPS por enajenación de gasolinas y diesel**

El análisis de incidencia por concepto de enajenación de diesel y gasolina se hace con base en los datos de consumo de la ENIGH 2008, estimando el consumo de los hogares en gasolinas (magna y premium) y de diesel.[38]

Cabe señalar que dicho análisis se hace solamente para el rubro de gastos fiscales por enajenación de gasolinas y diesel para otros consumidores. Esto se debe a que los datos utilizados (ENIGH 2008) no permiten distinguir el gasto para los sectores autotransportes y agropecuario. En el cuadro 8 se presenta la proporción del consumo de gasolina y de diesel que corresponde a cada decil de la población.

[38] El consumo en diesel también considera el consumo en gas (sólo el que se utiliza para vehículos) ya que en la ENIGH se considera un solo rubro para ambos bienes.

En el caso de las gasolinas, la proporción de consumo de gasolina es mayor para los deciles de la población con mayores ingresos. El 80.58 por ciento del consumo total de gasolinas se realiza en los cinco deciles de hogares con mayores ingresos. El consumo de los hogares del decil de más bajos ingresos representa el 2.03 por ciento, mientras que el consumo de los hogares con mayores ingresos representa el 29.3 por ciento del consumo total de gasolinas.

**Cuadro 8**
**Proporción del Consumo de Gasolina y Diesel por Decil**

| Decil | Gasolinas | Diesel |
|---|---|---|
| I | 2.03 | 4.41 |
| II | 2.68 | 0.95 |
| III | 3.77 | 5.37 |
| IV | 4.76 | 9.78 |
| V | 6.18 | 10.40 |
| VI | 8.13 | 10.53 |
| VII | 10.13 | 8.87 |
| VIII | 13.78 | 8.25 |
| IX | 19.24 | 23.58 |
| X | 29.30 | 17.87 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos de la ENIGH 2008.

Lo anterior implica que el mayor beneficio directo de los gastos fiscales por la enajenación de gasolinas lo recibe quien consume una mayor proporción del bien, en este caso, los deciles de la población con mayores ingresos.

En el caso del diesel, se observa que los dos deciles de hogares con mayores ingresos son los que presentan el mayor de consumo y, al igual que para las gasolinas, los dos deciles de mayores ingresos son los que se benefician más de los gastos fiscales por la enajenación de diesel. Sin embargo, el consumo de diesel no es creciente con el nivel de ingreso de las familias.

En el cuadro 9 se presenta el porcentaje promedio del consumo de gasolinas y diesel con respecto al gasto total de cada hogar por decil.

Como se observa en el cuadro 9, los hogares gastan en promedio 4.06 por ciento de su gasto total en gasolina; mientras que dicho promedio es de 1.81 por ciento para los hogares pertenecientes al primer decil,

y de 6.35 para los del último decil. En el caso del diesel, el consumo de los hogares respecto al gasto total es poco significativo para todos los deciles.

**Cuadro 9**
**Promedio del Porcentaje del Consumo de Gasolinas y Diesel Respecto al Gasto Total del Hogar por Decil**

| Decil | Gasolinas | Diesel |
|---|---|---|
| I | 1.81 | 0.02 |
| II | 2.13 | 0.01 |
| III | 2.76 | 0.01 |
| IV | 3.02 | 0.02 |
| V | 3.55 | 0.02 |
| VI | 4.37 | 0.01 |
| VII | 4.86 | 0.04 |
| VIII | 5.45 | 0.01 |
| IX | 6.28 | 0.02 |
| X | 6.35 | 0.02 |
| Nacional | 4.06 | 0.02 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos de la ENIGH 2008.

### 2.3.6 Comentarios finales

Los gastos fiscales toman especial relevancia en periodos donde la actividad económica se contrae debido a la disminución de los ingresos del sector público implicada por dicha contracción. Por otro lado, las transferencias del sector público por medio de los gastos fiscales a diferentes grupos de la sociedad tienen, implícitamente, una prioridad mayor que el gasto directo. Esto implica que el establecimiento o aprobación de un gasto fiscal es más importante que otro tipo de gasto, ya que se reducen los ingresos disponibles para el gasto directo.

La identificación de los gastos fiscales es compleja. La definición de una estructura normal de los impuestos, en particular de la base tributaria normal a partir de la cuál se estimen los gastos fiscales, es un ejercicio que generalmente se aleja del consenso. Por lo tanto, la utilización del Presupuesto de Gastos Fiscales como instrumento para coadyuvar en el diseño de una reforma fiscal no es ajena a estos problemas. En este sentido, la definición de la estructura normal de los impuestos, su base tributaria, así como los elementos del propio presupuesto a ser considerados, son parte fundamental en el análisis.

El reciente reporte de la OECD (OECD, 2010) sobre gastos fiscales ha permitido realizar un comparativo

internacional en términos de varios indicadores clave como la proporción que los gastos fiscales con respecto al PIB. Si bien los resultados para cada país no son estrictamente comparables debido en parte a las diferentes definiciones de estructura normal utilizadas, si permiten un primer acercamiento al estudio de los gastos fiscales de México en relación a otros países de la OECD.

Con la finalidad de conocer la distribución de los gastos fiscales en la población, el análisis de incidencia permitió identificar el efecto distributivo de 4 de los gastos fiscales más importantes dentro del PGF 2009, los cuales representan, aproximadamente, el 40 por ciento total de dicho presupuesto. En el caso de los conceptos de tasa cero y exentos en el IVA, se observa que el gasto fiscal se concentra en los deciles con mayores ingresos. Sin embargo, si se toma en consideración la proporción del gasto fiscal con respecto al gasto total, en el caso de la tasa cero se puede mostrar que el esquema actual permite que el IVA presente una mayor progresividad. Este patrón se repite en el caso del subsidio para el empleo. Finalmente, en el caso del subsidio a la gasolina y el diesel, el análisis de incidencia muestra que el beneficio del gasto fiscal es regresivo, además de concentrarse en los deciles de mayores ingresos.

# Fuentes de Información

2009 *Criterios Generales de Política Económica 2010*. [México]: Secretaría de hacienda y Crédito Público [en línea]. 2009 [consulta: enero 15, 2010]. Disponible en Internet: http://www.aplicaciones.hacienda.gob.mx/ucs/2009/index.html.

2009 *Presupuesto de Gastos Fiscales 2009*. [México]: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

ANTÓN SARABIA, Arturo. Average Effective Tax Rates in Mexico. *Economía Mexicana Nueva Época* [En línea]. Segundo semestre de 2005, Vol. XIV no. 2. pp. 185-215 [ref. de 2009-10-23]. Disponible en internet: http://www.economiamexicana.cide.edu/indice_articulos.html

BIRD, Richard M. and Eric M. Zolt. Introduction to Tax Policy Design and Development. *World Bank*. 2003. Disponible en internet:

BIRD, Richard M*., Tax Challenges Facing Developing Countries*, International Studies Program, Georgia State University, Working paper 08-02, marzo 2008.

BROWN, Colin. "Tax Expenditures in Australia". En: Brixi, Hana Polackova, Christian M.A. Valenduc, and Zhicheng Li Swift (ed). *Tax Expenditures– Shedding Light on Government Spending Through the Tax System. Lessons from Developed and Transition Economies.* Washington, D.C.: The World Bank, 2004, ISBN0-8213-5601-1, p. 45-68.

BOURGUIGNON, Francois y Amedero Spadaro. Microsimulation as a Tool for evaluating redistribution policies. *Journal of Economic Inequality* [En línea]. 2006, vol. 4, no.1, pp. 77-106 [ref. de 2009-11-15]. Disponible en internet: http://www.springerlink.com/content/y53n62h361956740/?p=76bc608828da4b83968a0edef7786ade&pi=3

BURMAN, Leonard. Is the Tax Expenditure Concept Still Relevant?. *Tax Policy Center* [en línea] Septiembre 2003 [consulta: diciembre 19, 2009]. Disponible en Internet: http://www.taxpolicycenter.org/UploadedPDF/410813_NTA_Tax_Expenditure.pdf.

CAREY, David y Harry Tchilinguirian. Average Effective Tax Rates on Capital, Labour and Consumption.*OECD Economics Department*. [en línea] 2000, Working papers no. 258. www.oecd.org/eco/eco [consulta: 8 octubre 2009]

CAREY, David y Josette Rabesona. Tax Ratios on Labour and Capital Income and on Consumption. *OECD Economic Studies*. 2002, no. 35.

CEFP (2009a), "Incidencia de los Gastos Fiscales asociados al Impuesto al Valor Agregado", Nota Informativa del *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados* [en línea][consulta diciembre 20, 2009] Disponible en: http://www.cefp.gob.mx/notas/2009/notacefp0712009.pdf.

CEFP (2009b), "Incidencia de los Gastos Fiscales Asociados al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios por enajenación de gasolinas y diesel", Nota Informativa del *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados* [en línea][consulta diciembre 20, 2009] Disponible en: http://www.cefp.gob.mx/notas/2009/notacefp0752009.pdf.

CEFP (2009c), "Incidencia Fiscal en México. Un enfoque de microsimulación", Nota Informativa del *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados* [en línea][consulta diciembre 20, 2009] Disponible en: http://www.cefp.gob.mx/notas/2009/notacefp0442009.pdf.

CEFP (2009d), "Incidencia del Gasto Fiscal Asociado al Subsidio para el Empleo", Nota Informativa del *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados* [en línea][consulta diciembre 21, 2009] Disponible en: http://www.cefp.gob.mx/notas/2009/notacefp0742009.pdf.

CEFP (2009a), "Incidencia de los Gastos Fiscales asociados al Impuesto al Valor Agregado", Nota Informativa del *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados* [en línea][consulta diciembre 20, 2009] Disponible en: http://www.cefp.gob.mx/notas/2009/notacefp0712009.pdf.

CEFP (2009b), "Incidencia de los Gastos Fiscales Asociados al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios por enajenación de gasolinas y diesel", Nota Informativa del *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados* [en línea][consulta diciembre 20, 2009] Disponible en: http://www.cefp.gob.mx/notas/2009/notacefp0752009.pdf.

CEFP (2009c), "Incidencia Fiscal en México. Un enfoque de microsimulación", Nota Informativa del *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados* [en línea][consulta diciembre 20, 2009] Disponible en: http://www.cefp.gob.mx/notas/2009/notacefp0442009.pdf.

CEFP (2009d), "Incidencia del Gasto Fiscal Asociado al Subsidio para el Empleo", Nota Informativa del *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados* [en línea][consulta diciembre 21, 2009] Disponible en: http://www.cefp.gob.mx/notas/2009/notacefp0742009.pdf.

CEFP (2009a). "Tasa Efectiva Promedio de Impuestos al Consumo en México y en Países de la OECD". Nota Informativa del *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados*[en línea][consulta enero 26, 2010]. Disponible en: www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp1172009.pdf

CEFP (2009b). "La elasticidad del ISR e IVA respecto al Producto Interno Bruto. Memoria de Cálculo." Septiembre de 2009. Nota Informativa del *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados* [en línea][ consulta enero 26, 2010] Disponible en: www.cefp.gob.mx/notas/2009/notacefp0552009/mcnotacefp0552009.pdf

CEFP (2009c), "Incidencia Fiscal en México. Un enfoque de microsimulación", Nota Informativa del Centro *de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados* [en línea][consulta diciembre 20, 2009] Disponible en: http://www.cefp.gob.mx/notas/2009/notacefp0442009.pdf.

CEFP (2009d). Incidencia de la Miscelánea Fiscal 2010 aprobada por el H. Congreso de la Unión. Nota informativa del *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados* [en línea] [consultada enero 13, 2010]. Disponible en: http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0822009.pdf.

Dalsgaard, Thomas. The tax system in Mexico: a need for strengthening the revenue raising capacity. *OECD Working Paper*. 2000.

EBRILL, Liam; Keen Michael, Bodin, Jean Paul and Victoria Summers.The modern VAT. *IMF*, 2001.

FERNÁNDEZ A., Trigueros Ignacio. Análisis, evaluación y propuestas para una reforma tributaria, Una agenda para las finanzas públicas de México. 2001. Disponible en: http://ftp.itam.mx/pub/academico/inves/CEA/, consultado el 8 de diciembre del 2009.

FERNÁNDEZ A., Hernández A., Trigueros Ignacio. Una agenda para las finanzas públicas: consideraciones generales. 2001. Disponible en: http://ftp.itam.mx/pub/academico/inves/CEA/, consultado el 8 de diciembre del 2009.

FULLERTON, Don & Metcalf, Gilbert E. "Tax incidence", Handbook of Public Economics, 2002 en: A. J. Auerbach & M. Feldstein (ed.), Handbook of Public Economics, edition 1, volume 4, chapter 26, pp 1787-1872. Elsevier.

HERNÁNDEZ F., Zamudio Andrés. Evasión Fiscal en México: El caso del IVA, *Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE*. 2004.

International Finance Corporation y Price Water House Coopers. *Paying taxes 2010. The global Picture*. Banco Mundial y Price Water House Coopers. 2009.

KRAAN, Dirk-Jan. Off-budget and Tax Expenditures. *OECD Journal on Budgeting* [en línea]. 2004, vol. 4, no. 1, ISSN 1608-7143, p. 121-142 [consulta: enero 10, 2010]. Disponible en Internet: http://www.oecd.org/dataoecd/48/60/39515114.pdf.

LEVY Santiago. Good intentions, bad outcomes. Social Policy, informality and Economic Growth in Mexico. Brookings Institution Press, Washington D.C. 2008.

Ley del Impuesto sobre la Renta. Última reforma DOF 07-12-2009.

Ley del Impuesto al Valor Agregado. Última reforma DOF 07-12-2009

Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Última reforma DOF 27-11-2009.

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge. Mexico: An evaluation of the main features of the tax system. Working Paper 01-12. Georgia University State, 2001.

MENDOZA, Enrique G. y Linda L. Tesar. *"Effective Tax Rates in Macroeconomics: Cross Country Estimates of Tax Rates on Factor Incomes and Consumption"*, Journal of Monetary Economics, Vol.34, pp. 297-323, 1994.

MINARIK, Joe. Tax expenditures in OECD countries. *OECD* [en línea]. 2009 [consulta: diciembre

OCDE . *Taxing wages 2007 – 2008*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. 2009.

OCDE. Consumption *tax trends 2008, VAT/GST and excise rates, trends and administration issues*. Organización para la Cooperación y del Desarrollo Económico. 2008.

OCDE. *Revenue Statistics 1965 – 2008*. Organización para la Cooperación y del Desarrollo Económico. 2009.

OECD "Consumption Tax Trends 2008. VAT/GST and excise rates, trends and administration issues." *Organization for Economic Co-Operation and Development*, 2008.

OECD. *Tax Expenditures: Recent Experiences*. Paris: 1996.

OECD. *Tax Expenditures in OECD Countries*. Paris: 2010.

SCHNEIDER, Friedrich. "Shadow economies of 145 countries al over the world: Estimation results over the period 1999 to 2003". March, 2005.

SEGUIN, Marc y GURR, Simon. "Federal Tax Expenditures in Canada". En: Brixi, Hana Polackova, Christian M.A. Valenduc, and Zhicheng Li Swift (ed). *Tax Expenditures– Shedding Light on Government Spending Through the Tax System. Lessons from Developed and Transition Economies.* Washington, D.C.: The World Bank, 2004, ISBN0-8213-5601-1, p. 97-130.

Sistema de Cuentas Nacionales de México. Series anuales, 2005 [en línea]. Disponible en: http://200.23.8.5/inegi/default.aspx?s=est&c=10203 [consulta: 25 de noviembre del 2009].

SLEMROD J., Yitzhaki Shlomo. "Tax avoidance, evasion, and administration". Handbook of Public Economics 2002, Volume 3, chapter 22, Edited by A.J. Auerbach and M. Feldstein.

SOBARZO Horacio. "Reforma Fiscal en México", El Colegio de México, A.C, 2004.

STIGLITZ, J.E. "The general theory of tax avoidance", National Tax Journal. 1985, vol. 38, núm 3, p. 325-337.

STIGLITZ, Joseph E. *La economía del Sector Público*, Bosch, Anthony (ed.). 3ª. Ed, 2000.

STIGLITZ, Joseph. *La Economía del Sector Público*. Antoni Bosch Editor. 2ª edición.

SWIFT, Zhicheng Li. Managing the Effects of Tax Expenditures on National Budgets. *World Bank Policy Research* [en línea]. Working Paper 3927, 2006 [consulta: diciembre 18, 2009]. Disponible en Internet: http://www-ds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/05/23/000016406_20060523092056/Rendered/PDF/wps3927.pdf.

SWIFT, Zhicheng Li, POLACKOVA, Hana, and VALENDUC, Christian. "Tax Expenditures: General Concept, Measurement, and Overview of Country Practices". En Brixi, Hana Polackova, Christian M.A. Valenduc, and Zhicheng Li Swift (ed). *Tax Expenditures– Shedding Light on Government Spending Through the Tax System. Lessons from Developed and Transition Economies.* Washington, D.C.: The World Bank, 2004, ISBN0-8213-5601-1, p. 1-17.

TORGLER BENNO. "Tax Morale in Latin America". Public Choice. Enero 2005, Vol.122, No. 1/2.

VALENDUC, Christian M.A. "From Tax Expenditure Reporting to Tax Policy Analysis: Some Experience From Belgium". En Brixi, Hana Polackova, Christian M.A. Valenduc, and Zhicheng Li Swift (ed). *Tax Expenditures– Shedding Light on Government Spending Through the Tax System. Lessons from Developed and Transition Economies.* Washington, D.C.: The World Bank, 2004, ISBN0-8213-5601-1, p. 69-96.

VAN DEN ENDE, Leo, HABERHAM, Amir y Kees den Boogert, "Tax Expenditures in the Netherlands". En Brixi, Hana Polackova, Christian M.A. Valenduc, and Zhicheng Li Swift (ed). *Tax Expenditures– Shedding Light on Government Spending Through the Tax System. Lessons from Developed and Transition Economies.* Washington, D.C.: The World Bank, 2004, ISBN0-8213-5601-1, p. 131-154.

ZOLT, Eric M. *Revenue design and taxation in Public Finance and Poverty Reduction: Concepts and case studies from Africa and Latin America*. World Bank, 2007.

# Sección 3. Política de Gasto

# Capítulo 3. Gasto público

## 3.1. Política de gasto y ajuste estructural en México

El esquema de política económica aplicado en México desde la década de los ochenta, denominado como política de cambio o ajuste estructural, cuya aplicación tiene como objetivo primordial alcanzar y garantizar la estabilidad económica, condición básica para lograr el crecimiento[1]; el cual, de acuerdo a esta teoría, es impulsado esencialmente por las decisiones de los agentes privados en el mercado.

En este contexto, la política fiscal se ha empleado para complementar las acciones de la política monetaria, dirigidas precisamente a lograr y mantener la estabilidad de precios y además, por su parte, se ha orientado a conseguir el equilibrio fiscal.

A su vez la política de gasto, en cuanto parte fundamental de la política fiscal, aplica los mismos principios rectores en el uso de su principal instrumento, el gasto público, para alcanzar y mantener el balance con los ingresos del Estado y, por esa vía, contribuir a la estabilidad.

### 3.1.1. Antecedentes

Desde la adopción de la política de cambio estructural pueden identificarse dos etapas en la aplicación de la política de gasto, una de 1983 a 1990 y otra que abarca de 1991 al presente. En el primero, la política de gasto se caracterizó por el esfuerzo para reducir las erogaciones públicas. Este ejercicio preconiza la menor intervención del Estado en la economía; aspecto que implicaba el redimensionamiento de la estructura administrativa gubernamental y la baja en sus gastos de consumo e inversión, para evitar desequilibrios en los mercados, alteraciones de precios relativos y el efecto expulsión de la inversión privada.

Además, la reducción de los niveles de consumo e inversión públicos tenía el propósito de ejercer menores presiones sobre el mercado de capitales local[2], para abatir las tasas de interés y los costos financieros, lo que a la postre contribuiría a la estabilidad.

En suma, se perseguía una reorientación de las funciones del Estado con una clara visión (neo) liberal, a través de la consecución de la liberación del comercio exterior (mercado de bienes y servicios), la liberación

[1] A diferencia de lo establecido por la teoría keynesiana, cuyo planteamiento teórico es el inverso: la promoción del crecimiento económico favorece el incremento de la productividad y, con ello, se alcanza la estabilidad.

[2] Debe recordarse que a raíz de la crisis de la deuda en la década de los ochenta no hubo acceso a los mercados de capitales foráneos, por lo que el financiamiento del gasto público, dependía de los fondos nacionales en el mercado interno.

de las tasas de interés y del tipo de cambio (mercado financiero); al tiempo que se hacía énfasis en la función reguladora del Estado y se disminuía su participación directa en la actividad económica.

Sin embargo, alcanzar tales objetivos sólo sería factible después de un proceso prolongado y accidentado, por las propias condiciones económicas del país y del contexto internacional, que determinarían los resultados de la política de gasto, la cual no obstante puede afirmarse, en términos generales, ha sido consistente.

En la segunda etapa, la política de gasto se caracterizó por mantener bajo control la expansión del gasto público, en arreglo a la consecución del balance fiscal. Se comprende, entonces, que las diferencias entre las dos etapas de la política de gasto aquí planteadas son más bien de grado, antes que de cambios sustantivos en el manejo del gasto público. Por tanto, lo que se encuentra son variantes de ella y el logro de resultados dispares. Las dos principales características en ambas etapas son, en primer lugar, la contracción y contención del gasto público; y, en segundo término, la aplicación del gasto público privilegiando la atención de las necesidades sociales, mediante un crecimiento sostenido del gasto social.

En la primera etapa, de 1983 a 1990, el primer factor fue, sin duda, el de mayor importancia en la política de gasto, puesto que se comprendía que por su intermedio se reestablecería el equilibrio fiscal, y con ello se apuntalaría la estabilidad de precios y mercados. Por esta razón en esos años el esfuerzo se dirigió a abatir los altos niveles del gasto público, pero sus resultados fueron pobres.

Ello sucedió a pesar de que entre 1983 y 1985 se llevó a cabo una amplia reestructuración administrativa que significó la contracción del número de subsecretarías, oficialías mayores, contralorías, coordinaciones generales y direcciones generales del Gobierno Federal. De 690 unidades que existían en diciembre de 1982, la estructura se comprimió a 503 a fines de julio de 1985, De La Madrid Hurtado, Miguel (1985).

El proceso de reestructuración también comprendió a las empresas paraestatales, cuyo proceso de desincorporación conllevó una reducción aún más importante: en 1982 existían un mil 115 empresas paraestatales, Aspe Armella, Pedro (1993), para 1985 ese número se había reducido a 955 (incluidas 23 que en ese año se encontraban en proceso de desincorporación); luego al final de 1990 quedaban 418 empresas; y finalmente para 2001 ya sólo permanecían 202 empresas paraestatales, Fox Quezada, Vicente (1985).

En adición a la reducción de la estructura administrativa, también se pretendía mantener bajo control el gasto público, con lo cual se perseguía abatir la inflación, mediante la contención de las presiones de demanda agregada, que por vía del gasto público se pudieran generar.

Durante el sexenio que inicia el proceso de cambio estructural, 1982-1988, el déficit del sector público llegó a representar 17 por ciento del PIB en 1982; y aunque en los años ulteriores esa proporción descendió a niveles de nueve por ciento, volvió a elevarse por arriba del 16 por ciento en 1987, Aspe Armella, Pedro (2000), cuando se presentó el punto más álgido de la situación financiera estatal.

El balance fiscal reflejaba el comportamiento de las erogaciones gubernamentales en este período. En 1982, el gasto público como proporción del PIB representaba 47.2 por ciento de él; mientras que para el ejercicio de 1988 esta proporción había decrecido hasta ubicarse en 40.0 por ciento, Aspe Armella, Pedro (2000).

Cuadro 1

**Evolución del Gasto Público y el Costo Financiero, 1982-1989**

(Porcentaje del PIB)

| Año | Gasto Público | Costo Financiero del Sector Público |
|---|---|---|
| 1982 | 47.2 | 13.2 |
| 1983 | 40.5 | 12.9 |
| 1984 | 38.8 | 11.1 |
| 1985 | 38.6 | 11.5 |
| 1986 | 44.0 | 16.7 |
| 1987 | 44.7 | 19.7 |
| 1988 | 40.0 | 16.7 |
| 1989 | 34.4 | 12.2 |

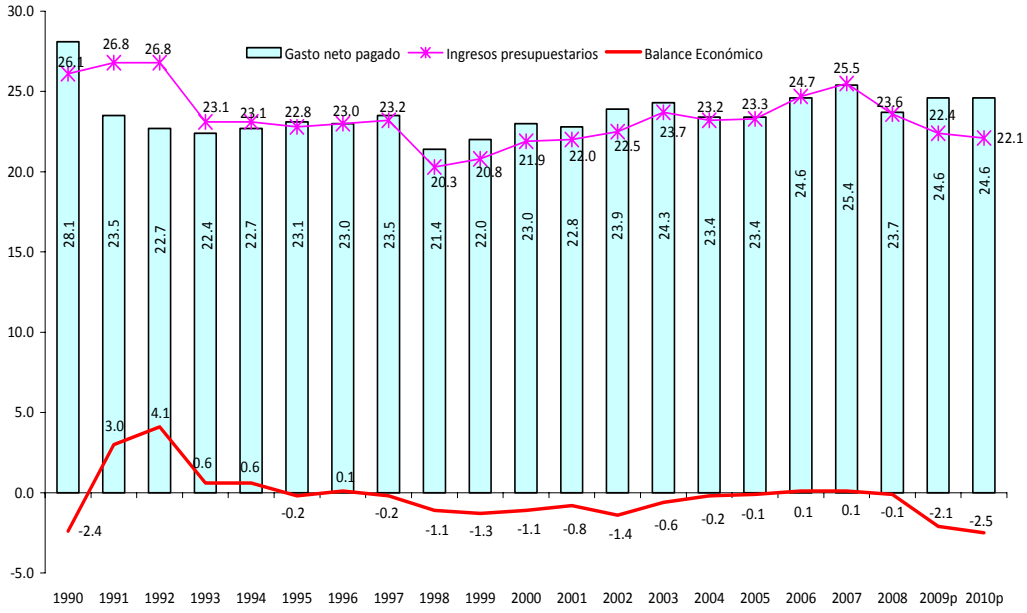
FUENTE: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados**,** con información de ASPE ARMELLA, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica* . Ed FCE, México 1993, pág. 157; y SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980-1989.

Ambas cifras revelan que a pesar de los esfuerzos gubernamentales por reducir el gasto, en especial a través del redimensionamiento de su estructura administrativa, los resultados fueron limitados y, según se aprecia en el cuadro anterior, oscilantes. La razón por la cual el gobierno no pudo reducir el gasto público en la magnitud que se proponía fue debido al peso que, para las finanzas públicas, representaba el costo financiero de la deuda en esos años. Éste absorbía en promedio el 35 por ciento del gasto público total.

Sólo la renegociación de la deuda, mediante la suscripción del Plan Brady en 1989, permitió liberar al presupuesto público de esa carga, e iniciar la segunda etapa en la política de gasto.

Grafica 1

**Gasto Neto Pagado, Ingresos Presupuestarios y Balance Económico, 1990-2010**
(Porcentajes del PIB)




p Son datos preeliminares para el cierre del ejercicio 2009 y los estimados en el Proyecto de Egresos de la Federación 2010.
FUENTE: elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal y Criterios Generales de Política Económica 2010.

Una vez que fue posible disminuir el gasto público como proporción del PIB de forma consistente a partir del año 1990, el esfuerzo se dirigió a mantener su magnitud en proporciones de alrededor del 23 por ciento del PIB. Según se aprecia en la gráfica anterior, esto ocurrió en el año 1991, de ahí en adelante la política de gasto se caracterizaría por la contención de su crecimiento. Situación que como se verá más adelante entraría en contradicción con las crecientes necesidades sociales, y la demanda por mayores recursos en un contexto de bajo crecimiento económico.

Para la década de los noventa la política de gasto público también reflejó la reorientación de las funciones del Estado: de primar la promoción de la actividad productiva e intervenir en ella directamente a privilegiar la regulación económica. Cambio que se observa en la aplicación del gasto, el cual se dirige en mayor medida a la atención de las necesidades y demandas sociales.

Dos hechos, avalan lo anterior: la integración de la infraestructura institucional de la regulación; y la reorientación del gasto en subsidios y transferencias. En el cuadro inferior se hace una breve cronología de cómo se fue creando y adaptando la infraestructura institucional para llevar a cabo la función reguladora del

Estado en materia económica, tanto en lo que se refiere al marco legislativo como a la estructura administrativa necesaria para ello[3].

**Cuadro 2**

**Creación del marco institucional de la regulación económica en México:**

**Principales instrumentos**

| Instrumento | Año de promulgación, reforma y/o de creación |
|---|---|
| Eliminación del encaje legal bancario | 1989 |
| Eliminación de cajones de crédito y liberación de tasas de interés | 1989 |
| Ley de Instituciones de Crédito | 1990 |
| Ley para Regular las Agrupaciones Financieras | 1990 |
| Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial | 1991 |
| Ley Federal de Metrología y Normalización | 1992 |
| Ley de Autonomía de Banco de México | 1993 |
| Ley de Comercio Exterior | 1993 |
| Ley de Inversión Extranjera | 1993 |
| Comisión Federal de Competencia | 1993 |
| Ley Federal de Competencia | 1993 |
| Ley Federal de Procedimiento Administrativo | 1994 |
| Ley Federal de Telecomunicaciones | 1995 |
| Comisión Federal de Telecomunicaciones | 1996 |
| Comisión Federal de Mejora Regulatoria | 2000 |

FUENTE: elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información del Diario Oficial de la Federación.

Por lo que hace a los subsidios y transferencias del gasto público, durante la década de los ochenta, éstos correspondían en una proporción importante al gasto de capital, es decir dentro de los que correspondían a la producción y las transferencias asociadas a gastos de inversión. En el período de 1983 a 1988 el promedio

[3] La relación no es exhaustiva sólo pretende dar cuenta del proceso que estuvo soportado y reflejado en la política de gasto.

de estos conceptos, dentro del gasto programable, fue de 45.0 por ciento. Esta notable proporción estaba influida por el retiro gradual del Estado de las actividades productivas y, en consecuencia, el importante número de empresas paraestatales que aún participaban en la actividad económica.

**Cuadro 3**

**Evolución y Estructura de los Subisdios y Transferencias en el Gasto Público**

(Millones de pesos y porcentajes)

| Año | Total | Subisidos y Transferencias Gasto Corriente | Subisidos y Transferencias Gasto de Capital |
|---|---|---|---|
| 1983 | 1,413.3 | 65.3 | 34.7 |
| 1984 | 2,078.3 | 55.5 | 44.5 |
| 1985 | 3,107.7 | 50.7 | 49.3 |
| 1986 | 4,737.7 | 50.4 | 49.6 |
| 1987 | 9,763.9 | 51.0 | 49.0 |
| 1988 | 15,672.4 | 57.4 | 42.6 |
| 1989 | 21,223.8 | 63.5 | 36.5 |
| 1990 | 27,389.1 | 60.7 | 39.3 |
| 1991 | 31,166.3 | 67.1 | 32.9 |
| 1992 | 39,568.6 | 70.5 | 29.5 |
| 1993 | 38,819.3 | 67.9 | 32.1 |
| 1994 | 49,658.8 | 64.6 | 35.4 |
| 1995 | 60,673.8 | 72.1 | 27.9 |
| 1996 | 81,442.1 | 69.0 | 31.0 |
| 1997 | 133,576.5 | 78.6 | 21.4 |
| 1998 | 167,440.2 | 72.0 | 28.0 |
| 1999 | 198,560.7 | 74.6 | 25.4 |

FUENTE: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de SHCP, El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000, México, Septiembre 2000, pp. A5 y A6.

Hacia finales de los ochenta y durante la década de los noventa son los subsidios y transferencias de carácter corriente los que incrementan su participación dentro del gasto programable, hasta alcanzar el 69.1 ciento en promedio. Tales erogaciones se encuentran vinculadas al incremento del gasto social dentro del gasto público, pues al interior de ellas se encuentran subsidios al consumo y la distribución y transferencias para apoyos de programas sociales.

Puede decirse que, de 1994 a 2000 se conformaron los elementos distintivos de la política fiscal actual y, de forma concomitante, los de la política de gasto que estarían vigentes desde entonces, es decir la contención del gasto público y su orientación a la atención de las necesidades sociales así como al apoyo a las actividades primarias del Estado, de regulación, seguridad pública, defensa y en menor medida al desarrollo económico.

#### 3.1.1.1. El período de 2000 a 2006

Si bien el año 2000 marca el cambio del partido político que ostentaba el poder y, por ende, el encargo del ejecutivo, tal relevo no implicó cambio alguno en la política económica y, en consecuencia, tampoco se verificaron cambios sustantivos en la política de gasto a partir del año 2001.

Puede decirse que la política de gasto correspondiente al año 2000 resume lo acontecido con ella durante el sexenio que inicio en diciembre de 1994.

Los principales criterios de la política de gasto durante 2000 fueron dirigidos a mantener finanzas públicas sanas, lo cual se interpretaba como aproximarse lo más posible al equilibrio entre gasto e ingreso públicos, para contribuir a la estabilidad macroeconómica; lo cual implicaba mantener el crecimiento del gasto público bajo control, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), (2000). Asimismo, las prioridades fijadas para la política de gasto de ese año fueron:

1. Fortalecer el gasto social y el combate a la pobreza,
2. Avanzar de manera sustancial en la seguridad pública,
3. Fomento a la inversión y al crecimiento económico,
4. Impulsar el desarrollo rural integral, y
5. Consolidar los avances en el federalismo.

Como se podrá advertir, estos fueron los mismos principios y prioridades que se fijarían en los años siguientes.

Durante el período de 2001 a 2006 los principios rectores de la política de egresos se mantuvieron invariados. Un análisis genérico de ella podría resumirse con un aforismo: *la disciplina fiscal genera estabilidad*. Es decir, el principal objetivo de la política de gasto en estos años fue contribuir al logro y preservación de la estabilidad de precios, basándose para ello en seis ejes, expresados en los Criterios Generales de Política Económica, en el siguiente orden de prioridad:

1. Disciplina y responsabilidad fiscal que, desde el punto de vista del gasto, implicaba crecimiento del gasto en congruencia con la capacidad de generación de ingresos, procurando el logro de una posición fiscal de equilibrio.
2. Fortalecimiento del gasto social, pero siempre acotado por los límites que la disciplina fiscal imponía.

3. Racionalidad del gasto corriente, con especial énfasis en la disminución de los gastos en servicios personales.
4. Gasto de capital para favorecer el abatimiento del rezago social, mediante la creación de infraestructura, vinculada a la generación de empleos y el incremento de la competitividad y la productividad.
5. Fortalecimiento del federalismo, para impulsar la descentralización y el desarrollo regional; y
6. Impulso al crecimiento económico.

Empero un análisis más específico de la política de gasto revela que el orden y jerarquía de estos principios se modificó a lo largo del período, dependiendo de diversos factores, entre los que destacan el escenario macroeconómico, la evolución de los ingresos petroleros, el calendario electoral y el contexto político.

Así en el año 2001, la prioridad manifiesta fue la contención del gasto para afirmar la estabilidad económica frente a una previsión de menor crecimiento económico; incluso como una de las principales metas se estableció reducir la participación del gasto público dentro del PIB a 21.8 por ciento, un punto menos de lo que había significado en 2000, SHCP (2001), lo cual suponía un estricto manejo del gasto y mantenerse en arreglo a lo aprobado. Al final se observó un subejercicio del gasto, de cualquier modo, la política de gasto contribuyó en parte a la recesión de ese año, cuando la economía permaneció estancada con un decrecimiento de 0.2 por ciento.

Para 2002 la política de gasto se modificó apenas, pero según se desprende de los Criterios Generales de Política Económica correspondientes, se pretendió que la política de gasto indujera un mayor crecimiento económico, pero siempre en el marco de la astringencia impuesta por la búsqueda del menor déficit público posible. Se enunció entonces entre los principales objetivos de la política de gasto: la protección de los niveles de bienestar de la población; inducir niveles de inversión impulsada por el sector público superiores al crecimiento del PIB y favorecer la creación de empleos. En este orden de ideas, puede comprenderse cómo el crecimiento económico adquirió mayor relevancia dentro de la intencionalidad de la política económica, pretensiones que se prolongaron hacia el siguiente año.

Para 2003 reafirmó el crecimiento económico como prioridad de la política de gasto; de nueva cuenta se destacó el gasto que beneficia a la ciudadanía, el de inversión pública y el de fortalecimiento de las regiones de menor desarrollo relativo, SHCP (2003). Igualmente a partir de este momento se hizo un mayor énfasis en la racionalidad del gasto. Además de lo anterior, la política de gasto se distinguió porque entre sus

objetivos principales recupera el fortalecimiento del Federalismo y, en consecuencia, la distribución de los recursos hacia los Estados. Lo cual podría atribuirse en parte al empuje que la CONAGO adquirió en el año 2002[4], y cuya labor se reflejó en la formulación del presupuesto federalizado desde el ejercicio de 2003. Precisamente, en este año el Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) se integra a la estructura presupuestal administrativa como el Ramo General 39, mediante el cual se regularizaba esta transferencia de recursos federales a las Entidades.

A partir de ahí, la política de gasto también incluiría entre sus propósitos expresos el apoyo al campo mexicano, en correspondencia con lo establecido en el artículo 16 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el cual determina que "las previsiones presupuestales anuales para la ejecución del Programa Especial Concurrente (para el Desarrollo Rural Sustentable) serán integradas a los Proyectos de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación"[5].

Esta política de gasto también se significó porque a partir de 2003 se sustituye el concepto de gasto social por el de *gasto en inversión social*, definido como *un término que se utiliza para identificar a todo el gasto que realiza el Poder Ejecutivo Federal que beneficia directamente a las personas. Este concepto incluye la inversión física y todas aquellas erogaciones que brindan un servicio a la ciudadanía o que incrementan el capital humano de la población*, SHCP (2003). Bajo este concepto se agrupó en ese y en los siguientes años (hasta 2005) a más del 90 por ciento del gasto programable; con lo que se pretendía demostrar la preocupación del Estado por el desarrollo social.

Para 2004 y 2005 los principios de estabilidad y racionalidad vuelven a cobrar preeminencia en los enunciados de la política de gasto, haciendo énfasis en la reducción del gasto corriente y en particular del gasto en servicios personales.

Al contrastar el orden de los objetivos de crecimiento y estabilidad, dentro de las prioridades de la política de gasto de esos años, con el comportamiento de la economía se observan resultados paradójicos; pues en 2002 y 2003 cuando se enunciaba con hincapié el crecimiento como fin de la política de gasto el PIB de esos años reportó tasas de incremento reales muy bajas, de 0.89 y de 1.35 por ciento, respectivamente. En cambio para 2004 y 2005, cuando se privilegió a la estabilidad entre los fines de la política de gasto, el PIB

[4] Ver ABASCAL y MACIAS, Rafael, *La Conago y la dispersión del poder foxista*. En Revista **La crisis**, Unidad de Análisis Político, marzo 26 de 2004 (diponible en www.lacrisis.com.mx/cgi-bin/cris-cgi/DisComuni.cgi?colum02%7C20040326024906).
[5] Ver *Ley del Desarrollo Rural Sustentable*. Diario Oficial de la Federación, 7 de diciembre de 2001 (última versión publicada, 2 de febrero de 2007). Artículo 16.

creció en mayor medida, a tasas de 4.2 y 3.0 por ciento, favorecido por el entorno económico internacional y el financiamiento que proporcionó el importante incremento de los precios del petróleo.

Finalmente, para 2006 -año electoral- los objetivos de la política de gasto destacaron la necesidad de acelerar el ritmo de expansión y consolidar la fase de crecimiento económico, lo mismo que fortalecer el gasto en desarrollo social y el impulso a la inversión, al señalar que "la prioridad de la política de gasto público seguirá siendo asignar los mayores recursos posibles a los programas que tienen un impacto directo sobre el bienestar de la población en general y ,especialmente, de las familias que enfrentan las mayores carencias", SHCP (2006). A la par que se mencionan los objetivos de disciplina fiscal y la moderación del gasto en servicios personales. Lo mismo que consolidar el Federalismo y apoyar el desarrollo rural.

Es oportuno recordar que aun cuando la política de gasto presenta algunas variaciones en el período aquí abordado, estas ocurrieron en el marco del objetivo esencial de la política económica, que es mantener la estabilidad de precios mediante la contención del gasto público, sujetando la política fiscal a la guía restrictiva de la política monetaria, con un carácter pasivo y reactivo.

Así, la política de gasto fue compatible con el fin de reducir la participación del Sector Público en la economía, meta planteada de modo recurrente, buscando que la proporción del gasto público en el PIB se ubicará entre 21.0 y 22.0 por ciento. Sin embargo, el gasto ejercido siempre fue superior a lo propuesto y aprobado con lo cual se incumplió la meta. El promedio del gasto ejercido como proporción del PIB en el período de 2001-2006 fue de 23.7 por ciento anual.

#### 3.1.1.2. Política de gasto en la administración actual, 2007-2009

En este período la política de gasto, asumida por la gestión sexenal iniciada en diciembre de 2006, se caracteriza en primer lugar porque estuvo determinada por el marco jurídico de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que entró en vigor el día primero de abril de 2006. Con esa nueva legislación la política de gasto y el presupuesto de egresos asumían de forma compulsiva el objetivo de lograr y mantener el equilibrio presupuestal, conforme a lo establecido en el artículo 17 de la mencionada Ley, y el artículo 11 del Reglamento correspondiente a ella. De esta forma la estabilidad debería lograrse por decreto.

Habida cuenta de lo anterior, los principios declarados para la política de gasto en los Criterios Generales de Política Económica ya no requerían incluir de forma expresa y reiterada los objetivos de estabilidad

económica y equilibrio presupuestario, pues se daba por descontado que la formulación, aprobación y ejercicio del presupuesto de egresos debería cumplir con tales propósitos.

A partir del 2007 la nueva administración le imprimió algunas características propias a la política de gasto, entre las que sobresalen las siguientes:

1. Programar y ejercer el gasto público con criterios de eficiencia, productividad y austeridad, asimismo la política de gasto debería cumplir con los principios de transparencia y rendición de cuentas. Tales principios supondrían incrementar la calidad del gasto público.

2. Enfatizar la importancia del gasto social para crear igualdad de oportunidades y condiciones de equidad para la población en condiciones de pobreza, en especial de los grupos que enfrentan condiciones de marginación más agudas. El gasto social comprendería erogaciones en materia de educación, salud vivienda y empleo, entre los más importantes.

3. Aplicar recursos para estimular el crecimiento económico y el empleo, así como para aumentar el gasto de inversión que favorecería la creación de infraestructura.

4. Dar mayor importancia al gasto en seguridad pública y seguridad nacional dentro del presupuesto de egresos de la federación, apoyando además los sistemas de seguridad jurídica (fortalecimiento del estado de derecho).

5. Fortalecer el federalismo y favorecer la transferencia de recursos a las entidades federativas y municipios.

6. Aplicar recursos para la restauración y preservación del medio ambiente.

7. Incorporar la perspectiva de género en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En este período la política de gasto además revistió algunas singularidades que influyeron en su diseño y prioridades sin que eso implicara modificar sus ejes básicos de contribuir a la estabilidad macroeconómica, atención de las necesidades sociales y combate a la pobreza, así como mejora en los servicios de seguridad jurídica y pública. En primer lugar, puede destacarse el compromiso asumido con la austeridad y el ahorro en el gasto de administración y operación gubernamentales, iniciado con la expedición del Decreto que establece las medidas de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal, en diciembre

de 2006. Los propósitos de este instrumento jurídico se han renovado para los siguientes ejercicios fiscales, de tal suerte que la política de gasto se caracterizó por el propósito de obtener ahorros en el ejercicio del gasto público, mediante la reducción del gasto de operación.

En segundo término, debe citarse a la reforma fiscal del año 2007, uno de cuyos principales alcances fue la reforma de la Ley de Coordinación Fiscal, la cual influiría en las formas de transferencia de recursos del gasto federalizado, y los cuales se recogieron en la formulación del presupuesto y en la propia política de gasto instrumentada en el año 2008.

Finalmente, es oportuno señalar como otro de esos factores la crisis económica de 2008, que propició la puesta en marcha de mecanismos estabilizadores del gasto para el ejercicio de 2009 y cuya influencia en la política de gasto y presupuesto de 2009 buscarían reflejarse en una mayor contención del crecimiento del gasto público.

Los resultados de la política de gasto como se verá a continuación han sido limitados, debido en parte al contexto nacional e internacional que ha enfrentado en su aplicación.

**3.1.2. Crecimiento económico y gasto público**

En México, desde 1982 se implementó un modelo de libre mercado. En la lógica del sistema de libre mercado, el Estado nacional sólo tendrá atribuciones como: i) rectoría, ii) custodia de los derechos de propiedad, iii) garante del funcionamiento del sistema legal y de la preservación de la seguridad pública. En palabras de Mises “El papel del Estado debe ser limitado solo para proteger la vida, propiedad y libertad de sus ciudadanos para perseguir sus propias metas y objetivos”, Von Mises, Ludwing (2005). Si bien la adopción de este modelo a la realidad mexicana diverge de su concepción teórica, la filosofía central prevalece y se sintetiza en dos preceptos: i) la defensa del libre mercado como mecanismo social promotor del crecimiento económico y ii) el redimensionamiento de los niveles y alcances de la intervención del Estado nacional, enfocado al respaldo y regulación del sistema de mercado.

En un principio, el modelo económico se impulsó como una medida alterna a otro que se consideró rebasado y agotado. Una vez adoptada la idea de que se requería un cambio en la política económica del país, la premisa que prevaleció fue retraer al Estado nacional como propietario y reorientar sus esfuerzos en políticas que promovieran tanto el desarrollo y fortaleza de los mercados privados como aquellas acciones tendientes a resolver las probables fallas del mercado. Por tanto, la disminución observada de la incidencia del gasto en la actividad económica responde a la consolidación y funcionamiento del modelo mencionado.

En consecuencia, el papel presupuestal en la economía de libre mercado es evidentemente menor; es mas débil y selectiva que en modelos en donde se le otorga al Estado facultades determinantes en el crecimiento de las economías. En las políticas de mercado se cuestiona el papel del Estado como interventor en sectores económicos y como propietario de medios de la producción, pero se ajusta la restricción al papel aceptado de agente conductor de políticas sociales asignativas de bienes y servicios públicos puros, así como en relación a las acciones que emprenda para mejorar los esquemas de distribución del ingreso social.

En este contexto, cobra importancia el papel que deberá mantener el presupuesto público dentro de la filosofía del libre mercado. Si el mercado es el eje axial del crecimiento, no se puede esperar que el presupuesto tenga efectos determinantes en ese sentido. Es una cuestión de congruencia dentro del conjunto de políticas. Consistencia de una de las partes con el todo.

Así, ante una propuesta que mantenga que el gasto es un factor exógeno del proceso económico nacional, pero cuya expansión incrementará el Producto Interno Bruto puede no ser tan eficiente ni determinante considerando las características estructurales de la economía mexicana. Ilzentzki, Ethan, et ál (2009), sostienen que el estimulo a través de las políticas presupuestales variará dependiendo de las características estructurales de las economías. En su estudio presentan estimaciones de los multiplicadores fiscales tanto para los países desarrollados como para los emergentes; utilizando datos trimestrales para 45 países (20 de alto ingreso y 25 subdesarrollados) entre 1960 y 2007, concluyen que:

i) La respuesta del Producto Interno Bruto (PIB) a incrementos en el gasto gubernamental es más bajo en impacto y menos persistente en los países subdesarrollados que en los países de alto ingreso.

ii) Los multiplicadores fiscales son mucho más grandes en economías con un régimen de tasas de cambio fija que bajo tasas de cambio flexibles.

iii) Las economías relativamente cerradas tienen multiplicadores mas elevados que las economías relativamente abiertas.

iv) La respuesta del producto a incrementos en el gasto del gobierno es de menor persistencia en países altamente endeudados que en países con una razón de deuda en relación al PIB mas baja.

Las características estructurales prevalecientes de la economía mexicana son las que estos autores señalan como debilitadoras de los efectos de los multiplicadores en la economía nacional.

Este hecho tiene consecuencias directas en la escena legislativa. El poder Legislativo tiene, de acuerdo a la Constitución, el monopolio político de la discusión, modificación y aprobación del presupuesto público. En las discusiones que se desarrollan en la Cámara de Diputados durante el proceso de análisis del presupuesto

de egresos del proyecto del Ejecutivo se asume frecuentemente que el presupuesto público es un instrumento que estimula el crecimiento económico nacional. Esta idea es trascendente para el nivel y la composición presupuestal que se aprueba por parte del poder Legislativo porque, en la medida en que se acepte esta relación, los legisladores tenderán a imponer medidas presupuestales para la consecución de ese fin.

No obstante, en un contexto macroeconómico donde el ejercicio del presupuesto podría tener efectos limitados en el crecimiento económico, las medidas adoptadas en la Cámara de Diputados podrían también tener resultados de la misma magnitud. Habida cuenta de ello, la formulación presupuestal podría tener un balance costo – beneficio desfavorable socialmente; y la pérdida económica radicaría en emplear recursos para el crecimiento cuyo mejor uso podría haberse aplicado en acciones con mayor impacto social.

**3.1.2.1. El crecimiento del presupuesto en un modelo de libre mercado.**

A pesar de que el objetivo del marco económico prevaleciente sea el redimensionamiento y reducción del papel del presupuesto en la economía, en los últimos años se ha observado un crecimiento del gasto público en relación al Producto Interno Bruto (PIB). En este punto, es importante considerar que el presupuesto puede afectar el crecimiento económico pero también existe la posibilidad de que el crecimiento económico afecte el nivel presupuestal. Por tanto, el objetivo de este capítulo es estudiar la relación del nivel del presupuesto y el crecimiento económico.

Al observar el gasto público como proporción del PIB se encuentra que, por ejemplo, en el año 2000 se tuvo una participación del 23 por ciento del PIB. En 2009, esta proporción fue de 24.6 por ciento. No obstante, esta información no dice nada sobre las causas que fomentan el crecimiento del gasto público. Sus niveles contrastan fuertemente con el umbral mínimo que alguna vez señaló J.M. Buchanan, refiriéndose a que el Estado, en apego a sus funciones básicas, proveería sólo bienes públicos, en cuyo caso equivaldría al 10 por ciento del PIB.

El fenómeno de la recuperación de la participación del presupuesto en una economía de libre mercado representa un desafío para las finanzas públicas debido a que no existe consenso sobre las causas que lo ocasionan. La teoría económica ha propuesto varias hipótesis. En una primera escena, Wagner, A. (1883) formuló la Ley de Crecimiento de los Gastos del Estado, sustentándola en que, en la medida en que aumenta el ingreso percápita en los países, el Estado aumenta su participación en el Producto Interno Bruto. Esto es así, sostiene el autor, por la presión subyacente del incremento poblacional, que demanda un aumento a las funciones administrativas y protectoras del Estado nacional. Otro factor, es el incremento de la población y

la concentración urbana, así como el surgimiento de monopolios, lo que acarrea el incremento en la necesidad por las funciones rectora y reguladora del Estado. Finalmente, este autor consideró que el incremento en la participación del Estado es atribuible al hecho de que los bienes públicos son bienes superiores y la demanda por estos se incrementa con el aumento del ingreso percápita.

En otros planteamientos teóricos, como el de Peacock, A.T. (1974), se señala que los acontecimientos disruptivos como las crisis económicas o las guerras, ocasionan quiebres en la línea de tendencia del gasto desplazándola hacia arriba. Desaparecido el evento, los gastos públicos deberían disminuir, pero se mantienen en el nuevo nivel. En una medida superior al que se observaba antes del inicio del evento.

Otra teoría es la propuesta de Elección Pública, la cual sostiene que el aumento del gasto puede residir en el comportamiento estratégico de los funcionarios públicos. Se argumenta que los funcionarios actúan en función de sus propios intereses, tratando de maximizar el presupuesto que administran. Otras explicaciones, menos sistematizadas pero relevantes, son la teoría del voto mediano y los efectos de la contienda electoral llevada al escenario presupuestal. En el primer caso, el ingreso percápita tiende a ubicarse por arriba del ingreso del individuo mediano, por lo cual siempre existe un incentivo social por incrementar el gasto redistributivo. En el segundo caso, los representantes políticos son los responsables de modificar y aprobar el presupuesto, pero simultáneamente son agentes vinculados con estructuras partidistas. Los interés primarios del representante no son los de sus representados sino los de sus colocadores partidistas por lo cual, siempre habrá una presión por llevar recursos presupuestales a sus distritos electorales con la finalidad de ganar elecciones. Esta acción, aunque legitima, no siempre opera con esquemas de racionalidad económica y conduce a procesos incrementalitas en los montos de los componentes presupuestales.

Como se vio, existen diversas propuestas que tratan de explicar el crecimiento del gasto público analizando los factores que ocasionan su expansión. La premisa básica que contienen los planteamientos anteriores es que el Gasto Público es endógeno a otros procesos. En virtud de las condiciones prevalecientes en la economía mexicana, en este estudio, se consideró analizar el planteamiento de Wagner, basándose en un modelo econométrico de un periodo de análisis trimestral de 1990 a 2009.

#### 3.1.2.2. Planteamiento del modelo

Por construcción y congruencia, en el modelo económico vigente el presupuesto público se esperaría que no tuviese un papel directo y determinante en el crecimiento económico. No obstante, ante su crecimiento observado, se debe valorar si la causalidad es inversa y, en este caso, el crecimiento económico ocasiona el

incremento en la participación del presupuesto en el Producto Interno Bruto. Por tanto se utilizarán seis versiones del modelo de regresión de la Ley de Wagner, en el período de 1993-2009. Los resultados se muestran en el anexo de esta sección.

**3.1.2.3. Comentarios finales**

Desde la implementación del modelo de libre mercado en 1982 se observó una disminución de la tendencia de la participación del gasto en la economía, lo cual resulta congruente dentro de la filosofía del fortalecimiento del libre mercado. Por las características del modelo vigente, la decisión de utilizar el gasto público como instrumento al crecimiento puede ser considerada ineficiente y onerosa, en razón de sus reducidas posibilidades de generar un impacto persistente y significativo.

Al realizar una serie de pruebas econométricas para examinar la relación y causalidad de Granger entre el gasto público y el Producto Interno Bruto se obtienen resultados que no son concluyentes. La prueba de Granger es sensible al cambio en los rezagos y, en sentido estricto, sólo ofrece evidencia de precedencia de las variables en el corto plazo (4 rezagos). Además de que presenta evidencia de causalidad bidireccional.

La relación entre el gasto público y el crecimiento económico del país tiene importantes implicaciones en el ámbito de la Cámara de Diputados. En tanto los legisladores crean que el ejercicio del presupuesto ejerce un impacto en el crecimiento económico pueden proponer medidas *ad hoc* que propicien un cambio en la configuración del presupuesto, lo que generaría resultantes ineficientes y de altos costos sociales en la medida en que estos recursos dejaron de ser usados para otras fines. La relación causal entre el gasto público y el crecimiento requiere análisis empíricos de mayor alcance y profundidad. Como se mostró en esta sección, existen estudios que encuentran evidencia robusta en el sentido de que en economías con grado de apertura elevada, regimenes de tasas de cambio e interés flexible, así como con altos grados de endeudamiento, los efectos del gasto público son débiles y marginales.

Respecto al repunte que se observa en la participación del gasto en la economía, este fenómeno sólo puede ser explicado por una reversión en la causalidad, es decir que sea el crecimiento económico el que ejerza un efecto en el nivel del gasto público. Utilizando técnicas econométricas de cointegración se examina la relación entre el crecimiento económico y el nivel presupuestal no pudiendo descartar la hipótesis de no causalidad bidireccional, lo que refuerza la idea de que el presupuesto no es causa significativa del crecimiento ni que el crecimiento económico es causa de los niveles presupuestales.

Ante esto, el incremento observado en los niveles presupuestales en la economía mexicana deben buscar su explicación en otros factores como son la existencia de grupos de presión, los incentivos que persigue la burocracia o el incremento funciones propicias dentro del modelo vigente, la provisión regular de bienes y servicios públicos y la estabilización del sistema.

### 3.1.3. Estabilidad versus pobreza

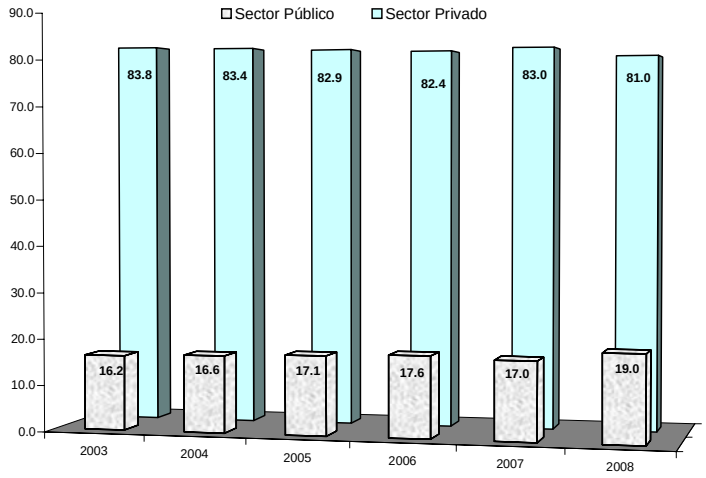
Los resultados de la política económica han sido exitosos, en términos de su principal objetivo, que es lograr la estabilidad de precios, así como respecto al de mantener las finanzas públicas sanas. Sin embargo, en lo que se refiere al impulso al crecimiento económico y la generación de empleos han sido limitados.

Si bien, en el actual modelo de política económica el crecimiento económico corresponde en primer lugar a las acciones de los agentes privados, el Estado es responsable de liderar y conducir el proceso de desarrollo nacional. No obstante, el desenvolvimiento reciente de la economía mexicana revela que ninguno ha podido cumplir con el objetivo de impulsar el crecimiento económico.

El sector público ha incrementado su participación en la generación del valor bruto de la producción nacional, manteniendo un nivel de gasto constante como proporción del PIB, de alrededor de 23 por ciento. Conforme a la información disponible, en 2003 la aportación del sector público a la producción bruta fue de 16.2 por ciento, en cambio para 2008 la misma ascendió a 19.0 por ciento.

## Gráfica 2

**Participación del Sector Público en el Valor Bruto de Producción Total Nacional, 2003-2008**
(Porcentajes)




FUENTE: elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de INEGI, Sistema Cuentas Nacionales de México, Indicadores Macroeconómicos del Sector Público, 2003-2008, Año Base 2003. Primera Versión. México 2009.

En contraparte, el sector privado ha visto disminuir su participación en el período señalado. Esto significa que el crecimiento económico ha sido lento y que las acciones del sector privado para impulsarlo no han sido suficientes.

En virtud de que la mayor participación del sector público en la economía no se ha traducido en una mayor participación del gasto público en el PIB, esto quiere decir que tampoco ha dado lugar a una tasa de crecimiento económico mayor, como debería acontecer si esa mayor participación comprendiera un mayor gasto de inversión. En consecuencia, el gasto público, que en términos absolutos sí ha crecido, debe su comportamiento creciente al aumento del gasto de consumo corriente, más que al registrado por la inversión pública.

A pesar de ello, la tasa de crecimiento de la formación bruta de capital fijo del sector público ha sido mayor que la del sector privado en el período de 2003 a 2008, es decir 8.3 por ciento real anual contra 7.1, correspondientemente. En tanto que la tasa nacional fue de 7.3 por ciento. El crecimiento mayor que la inversión pública ha registrado sobre la privada, le ha permitido aumentar su participación en el total de la inversión fija bruta nacional, al pasar de 20.2 a 21.2 por ciento, en correspondencia el sector privado lo ha disminuido en igual proporción.

**Cuadro 4**

**México: Formación bruta de capital fijo y estructura por sector, 2003-2008**

(Millones de pesos de 2003 y porcentajes)

| Año | Total | Pública | Privada |
|---|---|---|---|
| 2003 | 1,430,894.1 | 20.2 | 79.8 |
| 2004 | 1,545,575.4 | 21.1 | 78.9 |
| 2005 | 1,660,780.9 | 21.5 | 78.5 |
| 2006 | 1,824,921.1 | 19.4 | 80.6 |
| 2007 | 1,951,626.1 | 20.2 | 79.8 |
| 2008 | 2,036,843.6 | 21.2 | 78.8 |
| **TMCA de la FBKF *** | **7.3** | **8.3** | **7.1** |

* Se refiere a la tasa de crecimiento, calculada con los valores absolutos de las inversiones brutas pública y privada, a precios de 2003.

TMCA - Tasa de crecimiento promedio real anual

FBKF - Formación Bruta de Capital Fijo

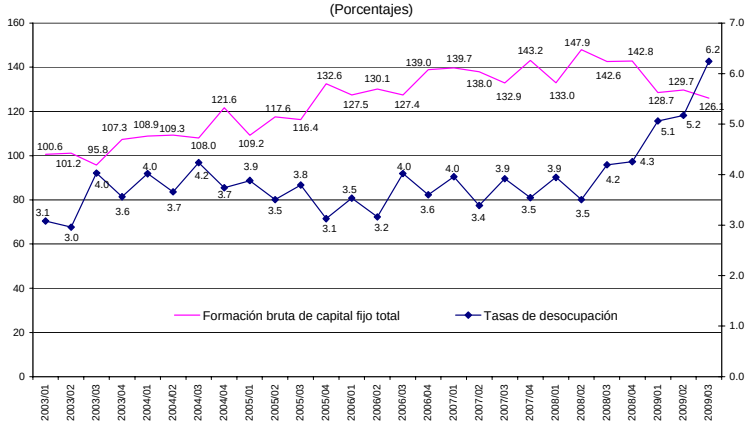
FUENTE: elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Cuentas de Bienes y Servicios, 2003-2008. Año Base 2003, Tomo I, primera versión, México 2009.

Lo anterior reafirma que no se ha cumplido la expectativa de promover el crecimiento económico, otorgada en el actual modelo económico, y que la tasa de inversión resulta muy inferior a la necesaria para aumentar el crecimiento del PIB y, por tanto, la creación de empleos suficientes.

El resultado: la tasa de crecimiento económico de 2003 a 2008 fue de 3.4 por ciento real, promedio anual, y si se considera la caída de la economía en el año 2009, estimada en 7.0 por ciento, la tasa de crecimiento de la economía en el período 2003-2009 habría sido de 1.6 por ciento real, promedio anual. En ambos casos insuficiente para mejorar las condiciones de vida de la población.

## Gráfica 3

**Evolución de la formación bruta de capital fijo[1] y la tasa de desempleo[2]**
**2003-2009**
(Porcentajes)




1 Índice del Volumen Físico
2 Es la tasa calculada sobre valores absolutos
FUENTE: elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de INEGI, Indicadores estratégicos trimestrales de ocupación y empleo (ENOE), y Sistema Cuentas Nacionales de México, Cuentas de Bienes y Servicios, 2003-2008. Año Base 2003, Tomo I, primera versión, México 2009.

Este comportamiento se ha visto reflejado en la tasa de desocupación nacional, la cual se duplicó del primer trimestre de 2003 (3.08) al tercer trimestre de 2009 (6.24). En esta circunstancia el bajo crecimiento económico y una tendencia creciente al desempleo generan presiones sobre las finanzas públicas.

Porque bajos niveles de empleo formal e inversión observados han tenido un efecto contradictorio para los objetivos de la política fiscal. Por una parte, el financiamiento del gasto público por vía de la recaudación de impuestos ligados a las actividades productivas no petroleras, está limitado. En consecuencia, el propio comportamiento de la economía nacional estrecha los márgenes de acción de la política económica, y limita su capacidad de gasto.

Por otro lado, las mismas condiciones causan deterioro en las condiciones de vida de la población, que a la postre se resuelve en elevados niveles de pobreza en México, los cuales demandan recursos públicos crecientes para su atención y combate; pero que confrontan fondos fiscales estrechos. Además de la obligatoriedad de mantener el equilibrio fiscal, que inhibe la expansión del gasto público, y cuyo crecimiento por arriba de lo compatible con el control de la demanda agregada pondría en riesgo el objetivo de la estabilidad. Por estas razones, puede afirmarse que la política de gasto confronta la contradicción que le presenta la aplicación de mayores recursos para combatir la pobreza, mediante un gasto social mayor, así como para promover e impulsar el crecimiento económico con mayor énfasis, frente al requerimiento compulsivo de mantener bajo control el gasto público para lograr el objetivo de la estabilidad económica.

## Cuadro 5

**Evolución de la Pobreza 1992-2008**
(Personas)

| Concepto | 2002 | 2004 | 2005 | 2006 | 2008 | Estructura % 2002 | 2004 | 2005 | 2006 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Nacional** | | | | | | | | | | |
| Pobreza Alimentaria [1/] | 20,139,753 | 17,914,516 | 18,954,241 | 14,428,436 | 19,459,204 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Pobreza de Capacidades [2/] | 27,085,351 | 25,435,261 | 25,669,769 | 21,657,375 | 26,765,222 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Pobreza de Patrimonio [3/] | 50,406,024 | 48,625,044 | 48,895,535 | 44,677,884 | 50,550,829 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| **Rural** | | | | | | | | | | |
| Pobreza Alimentaria [1/] | 13,077,654 | 10,823,348 | 12,454,723 | 9,433,570 | 12,230,554 | 64.9 | 60.4 | 65.7 | 65.4 | 62.9 |
| Pobreza de Capacidades [2/] | 16,388,532 | 13,966,069 | 15,348,682 | 12,613,471 | 15,022,877 | 60.5 | 54.9 | 59.8 | 58.2 | 56.1 |
| Pobreza de Patrimonio [3/] | 24,749,630 | 22,139,967 | 23,828,638 | 21,052,264 | 23,377,863 | 49.1 | 45.5 | 48.7 | 47.1 | 46.2 |
| **Urbano** | | | | | | | | | | |
| Pobreza Alimentaria [1/] | 7,062,099 | 7,091,168 | 6,499,518 | 4,994,866 | 7,228,650 | 35.1 | 39.6 | 34.3 | 34.6 | 37.1 |
| Pobreza de Capacidades [2/] | 10,696,819 | 11,469,192 | 10,321,087 | 9,043,904 | 11,742,345 | 39.5 | 45.1 | 40.2 | 41.8 | 43.9 |
| Pobreza de Patrimonio [3/] | 25,656,394 | 26,485,077 | 25,066,897 | 23,625,620 | 27,172,966 | 50.9 | 54.5 | 51.3 | 52.9 | 53.8 |

1/ Pobreza Alimentaria: Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aún si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta.
2/ Pobreza de Capacidades: insuficiensa del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aún dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.
3/ Pobreza de Patrimonio: Insuficiencia de ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con base en datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Informe de Evaluación de la Pólítica de Desarrollo Social en México 2008 y estimaciones de pobreza por ingresos a nivel nacional y para los ámbitos rural y urbano correspondientes a 2008.

El número de personas pobres en el país se ha mantenido en proporciones importante y con retrocesos respecto de los avances logrados en el período de 2002-2008. En el año 2002 el 50 por ciento del total de la población vivía en condiciones de pobreza y el 20 por ciento en pobreza extrema, esos porcentajes se redujeron a 47 y a 18 por ciento en los años posteriores, e incluso en el año 2006 se lograron los mejores resultados en el combate a la pobreza, cuando la población en condiciones de pobreza disminuyó hasta el 42.6 por ciento de la población y a 13.8 por ciento la población en condiciones de pobreza extrema. Avances que se revirtieron dos años después, en 2008, cuando el número de personas viviendo en condiciones de pobreza volvió a incrementarse en poco menos de seis millones de personas, y las proporciones aumentaron a 47.4 y 18.2 por ciento, respectivamente.

Situación que ha obligado a aumentar de forma constante el gasto para superación de la pobreza. En el período 2003-2008 éste aumentó a una tasa promedio anual real de 15.4 por ciento, ritmo muy superior al aumento observado por el total del gasto para desarrollo social, registrado en el mismo período por 4.9 por ciento.

A pesar de este importante incremento que casi duplicó el gasto destinado para la superación de la pobreza, en términos reales, debe reconocerse que la proporción de tales recursos se mantuvo en proporciones modestas respecto del gasto social total y del gasto programable. En el primero de los casos éste fue apenas del 12.3 por ciento promedio en el período, en tanto que en el caso del segundo alcanzó el 8.1 por ciento promedio.

Las cifras anteriores revelan que a pesar del esfuerzo llevado a cabo por el gobierno mediante su política de gasto, las magnitudes de erogaciones realizadas en el combate a la pobreza son insuficientes.

Cuadro 6

**Gasto Ejercido en los Programas para Superación de la Pobreza 2003-2008**
(Millones de pesos)

| Vertientes de Desarrollo | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | Variación Real[2] % | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | 2004/2003 | 2005/2004 | 2006/2005 | 2007/2006 | 2008/2007 |
| **Gasto en Desarrollo Social** | **808,750.6** | **897,974.4** | **1,015,485.5** | **1,148,245.5** | **1,336,801.3** | **1,326,539.7** | **1.8** | **8.1** | **6.0** | **11.4** | **-6.9** |
| **Gasto para Superación de la Pobreza [1/]** | **84,614.6** | **109,343.9** | **123,946.7** | **131,953.8** | **159,174.3** | **203,343.5** | **18.5** | **8.4** | **-0.2** | **15.5** | **19.8** |
| Desarrollo de Capacidades (Desarrollo de Capital Humano) (Ampliación de Capacidades) | 41,804.2 | 56,802.9 | 58,196.7 | 69,989.0 | 78,945.6 | 94,904.2 | 24.6 | -2.0 | 12.7 | 8.0 | 12.7 |
| Desarrollo de Capital Físico (Desarrollo del Patrimonio) Formación de Patrimonio | 30,884.4 | 14,624.2 | 42,766.4 | | | | -56.6 | 179.6 | | | |
| Oportunidades de Ingreso (Generación de Oportunidades) Opciones de Ingreso | 11,206.7 | 33,242.3 | 14,251.8 | | | | 171.9 | -59.0 | | | |
| Protección Social | 719.3 | 4,674.5 | 8,731.8 | | | | 495.8 | 78.6 | | | |
| Desarrollo Regional | | | | 52,039.7 | 62,234.6 | 83,064.5 | | | n.a. | 14.5 | 25.2 |
| Grupos Sociales Vulnerables | | | | 3,698.8 | 10,823.4 | 15,593.4 | | | n.a. | 180.1 | 35.1 |
| Desarrollo Urbano | | | | 6,226.3 | 7,170.7 | 9,781.4 | | | n.a. | 10.2 | 27.9 |

Nota 1 : la clasificación de las Vertientes de Desarrollo cambia para los años 2006 y 2007 y como no se tienen otras referencias para compatibilizar los datos, se presentan tal cual aparecen.
Nota 2: los datos corresponden al gasto neto pagado que aparece en la cuenta pública. Para el año 2008, además el gasto en desarrollo social excluye el bono de la Reforma del ISSSTE.
1 Las cifras reportadas de 2000 a 2007 corresponden al gasto ejercido que se presenta en la Cuenta Pública del año siguiente, dado que son las más actualizadas.
2 Obtenida a precios de 2003
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con base en datos de la SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003-2008.

Resulta interesante advertir que en 2006, cuando el gasto aplicado para los programas de superación de la pobreza se mantuvo prácticamente en el mismo nivel que en 2005, inclusive fue ligeramente inferior a él en términos reales, la población en condiciones de pobreza disminuyó y, para los años subsecuentes de 2007 y 2008, cuando tuvo importantes aumentos el número de personas viviendo en condiciones de pobreza volvió a elevarse.

Lo anterior señala que la eficiencia del gasto contra la pobreza disminuyó en los últimos años, frente a las necesidades sociales crecientes de la población, y que los recursos aplicados para su superación y el mejoramiento de las condiciones de vida han resultado limitados, en ausencia de la creación de empleos y el aumento del ingreso.

En tales circunstancias, los objetivos de estabilidad económica y superación de la pobreza se confrontan toda vez que la expansión del gasto público que se requeriría para superar verdaderamente el problema de

la pobreza en México, presionaría la meta de las finanzas públicas sanas y el objetivo de la estabilidad económica. Debe considerarse que tal aumento del gasto público se refiere no solamente a aplicar mayores recursos a los programas de superación de la pobreza sino también, y en primer lugar, a incrementar políticas de inversión apropiadas para impulsar el crecimiento económico y la creación de empleos, considerando que sus resultados tendrían mejores efectos y de carácter más permanente (dentro de la lógica del modelo prevaleciente), en el abatimiento del problema de la pobreza en el país. Por esta razón es que se puede apreciar un dilema entre ambos objetivos.

### 3.1.4. Resultados de la política de gasto

Entre las principales funciones que ha tenido el gasto público en México durante los últimos años están el promover la igualdad de oportunidades entre la población y brindar una asignación eficiente de los recursos. Por otra parte, entre las funciones del gobierno se encuentra la provisión de bienes públicos, toda vez que los supuestos de mercados perfectos como la competencia, rivalidad y exclusión, información perfecta y mercados completos no se satisfacen.

El presente apartado tiene como finalidad mostrar los resultados de la política de gasto público en México. Se hace hincapié en el gasto social, específicamente en el gasto en educación y salud. A través del análisis de incidencia y otras estadísticas que reflejan los avances en la materia, se revelan los efectos de la política de gasto en la igualdad de oportunidades entre la población, los resultados y sus efectos redistributivos.

La política de gasto en México para el año 2010 tiene como finalidad promover el desarrollo de las capacidades básicas de la población, protegiendo a los más vulnerables de los efectos negativos de la crisis económica que ha repercutido en el país durante el último año. Se consideran primordiales las estrategias de seguridad pública y la mejora de las condiciones de vida de la población; además se da una orientación a la productividad, con el objeto de reactivar la economía y con ello el crecimiento, SHCP (2009).

#### 3.1.4.1. Eficiencia y equidad del gasto social

Con la finalidad de ejecutar y asignar el gasto social de manera eficiente, en México se pretende promover la productividad a través del gasto focalizado en servicios de educación y salud que contribuyan a la formación de capital humano y con ello a la eficiencia. Además, a través del gasto en seguridad social, pensiones y servicios de salud, se busca la construcción de redes de bienestar y seguridad que aporten a la equidad de la población.

Mediante el enfoque de cohesión social, que refiere a un modelo de sociedad basado en la justicia social, el predominio del estado de derecho y la solidaridad, se establecen consensos sobre la dirección del gasto

público en distintos sectores, población y territorios, así como del financiamiento de servicios sociales, políticas de inclusión y protección social, además de la generación de empleo. Este enfoque tiene la finalidad de combatir con éxito los problemas de pobreza y desigualdad en el país, Palma, A. (2008).

Cabe mencionar que dentro de las dificultades del abatimiento de la pobreza y la desigualdad, no sólo se encuentra la distribución del ingreso, también se consideran otros aristas como el género, raza, grupo étnico, territorio que se habita, la capacidad de acceso a los servicios básicos, educación, salud, y otros que contribuyen al bienestar de la población.

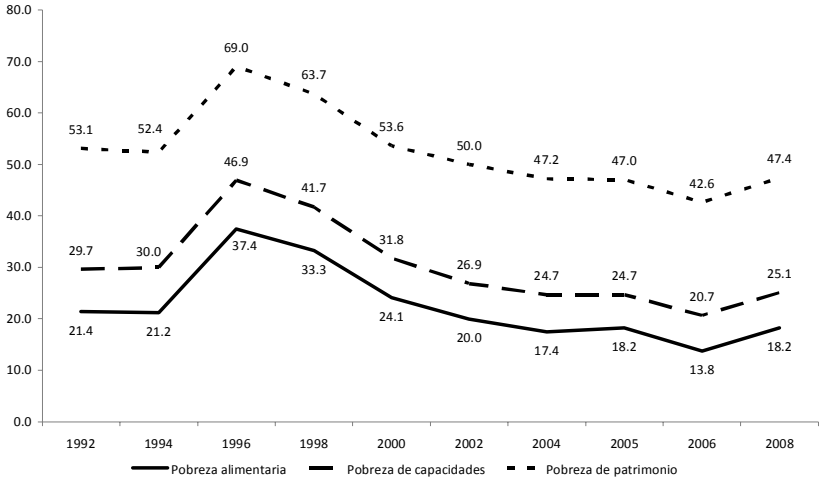
**3.1.4.2. Pobreza y desigualdad en México**

Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), CONEVAL (2009):

> *Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.*

En la medición de la pobreza multidimencional realizada por el CONEVAL, donde se considera el rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad, espacios y servicios básicos en la vivienda, además del acceso a la alimentación como determinantes del nivel de pobreza de la población, se encuentra que 77.2 por ciento de los mexicanos presentaba en el 2008 al menos una carencia social y 30.7 por ciento al menos tres carencias sociales. De manera específica se encontró que en ese año, 21.7 por ciento de los habitantes presentaban carencia por rezago educativo, 40.7 por ciento por acceso a los servicios de salud, 64.7 por ciento estaban faltos de acceso a la seguridad social, 17.5 por ciento carecía de calidad y espacios de la vivienda, 18.9 por ciento no poseía servicios básicos en la vivienda, y 21.6 por ciento tenía privación del acceso a la alimentación.

**Gráfica 4**
**Evolución de la pobreza por ingresos nacional, 1992 a 2008**
(Porcentaje de personas)




Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con datos de CONEVAL, "Pobreza por ingresos", 2009.

El CONEVAL también identifica tres tipos de pobreza medida a través del ingreso corriente monetario: la pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza patrimonial. Para el año 2008, 47.4 por ciento de los mexicanos se encontraban en situación de pobreza patrimonial, 25.1 por ciento en pobreza de capacidades y 18.2 por ciento en pobreza alimentaria; lo que representó un incremento de la población en dichas situaciones de 4.8, 4.4 y 4.5 puntos porcentuales respectivamente, en comparación con el 2006.

**Cuadro 7**

**Índice de Gini**
(Valores anuales)

| Año | Índice de Gini |
|---|---|
| 2000 | 0.480 |
| 2002 | 0.453 |
| 2004 | 0.455 |
| 2006 | 0.446 |
| 2008 | 0.458 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos del CONEVAL, cálculo del INEGI con base en la ENIGH 2000, 2002,

El coeficiente de Gini[6] calculado para México para 2008 en base al ingreso corriente total promedio por hogar ha disminuido respecto del año 2000 en 0.022 puntos del índice, sin que esto signifique una disminución anual. Del 2006 al 2008, el coeficiente de Gini pasó de 0.4458 a 0.4569, lo que implica una mayor concentración del ingreso, manteniendo niveles inferiores en comparación con los presentados en el año 2000.

### 3.1.4.3. El gasto público en México

Con la finalidad de que la población tenga acceso a un mayor grado de bienestar que permita la movilidad social de manera vertical y que con ello se impulse la redistribución del ingreso a favor de la equidad en México, la política de gasto ha enfocado sus esfuerzos en brindar a la población acceso a servicios de salud, vivienda y educación que permitan elevar el capital humano de la sociedad; esto se ha realizado mediante la aplicación del gasto en desarrollo social. En promedio del 2003 al 2010, el gasto del grupo funcional de desarrollo social ha representado 59.9 por ciento del gasto total programable; en proporción le sigue el gasto en desarrollo económico que en promedio participa con 30.8 por ciento, y 9.3 por ciento en gasto de gobierno.

**Cuadro 8**

**Gasto Público por Función y Subfunción de Desarrollo Social 2003-2010**
(Millones de pesos)

| Grupo Funcional | 2003cp[1] | 2004cp | 2005cp | 2006cp | 2007cp | 2008cp | 2009a | 2010a |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Gasto Programable | 1,241,853.3 | 1,326,952.4 | 1,477,368.1 | 1,671,174.6 | 1,911,320.8 | 2,229,154.5 | 2,320,352.4 | 2,425,552.7 |
| Grupo Funcional Desarrollo Social | 808,750.6 | 897,974.4 | 1,015,485.5 | 1,148,245.5 | 1,336,801.3 | 1,762,786.2 | 1,496,739.5 | 1,403,329.2 |
| Educación | 284,305.9 | 307,137.8 | 340,629.8 | 372,931.0 | 407,391.9 | 446,516.9 | 478,595.8 | 488,973.0 |
| Salud | 179,191.2 | 184,678.9 | 226,917.9 | 249,086.6 | 280,935.8 | 296,905.9 | 338,807.1 | 352,811.9 |
| Seguridad Social | 259,856.2 | 272,605.0 | 299,835.2 | 344,353.1 | 426,570.2 | 757,438.6 | 437,141.2 | 304,569.4 |
| Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regi | 63,885.8 | 106,928.8 | 112,204.1 | 130,455.8 | 161,621.7 | 183,732.3 | 154,064.4 | 155,827.6 |
| Agua Potable y Alcantarillado | 4,245.4 | 6,368.7 | 10,406.7 | 14,377.4 | 22,898.2 | 17,331.6 | 21,548.8 | 22,053.6 |
| Asistencia Social | 17,266.2 | 20,255.2 | 25,491.7 | 37,041.7 | 37,383.5 | 60,860.9 | 66,582.2 | 79,093.7 |

1. En 2003 la apertura funcional presenta una clasificación que omite el nivel de Grupo Funcional, debido a lo cual la información se compatibilizó a nivel de subfunción.
cp= cuenta pública, a= aprobado
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con base en datos de la SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003-2008, Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y Presupuesto de Egresos de la Federación, Análisis de las funciones y subfunciones del gasto programable por distribución económica (neto) 2010.

El gasto social en México, focalizado en desarrollar las capacidades básicas de la población, se centra principalmente en las subfunciones de educación, seguridad social y salud para las cuales en promedio se ha destinado anualmente 32.3, 31.0 y 21.5 por ciento del total del gasto de la función de desarrollo social,

[6] El índice de Gini se utiliza para medir la desigualdad de los ingresos en un país o región determinada. Considera la proporción que representa la desigualdad existente respecto a la igualdad perfecta, evaluando la distancia promedio del ingreso de un individuo respecto al resto; sus valores pueden estar entre cero y uno, donde cero representa la perfecta igualdad y el uno el caso contrario.

respectivamente. Para el 2010 en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se destinó para el grupo funcional de desarrollo social 1 billón 403 mil 329.3 millones de pesos (mdp), que representa el 57.9 por ciento del gasto programable, el cual asciende a 2 billones 425 mil 552.6 mdp.

La educación es considerada como un factor importante en la distribución del ingreso y la movilidad social. Según la teoría del capital humano, Becker, G. S. (1964), el individuo al tener un mayor grado de educación obtiene mayores rendimientos, y al considerar a la educación como una señal de la capacidad innata de las personas, su acceso generalizado facilita la redistribución del ingreso en el futuro, promoviendo la movilidad social, Pérez, C. y Utrilla A. (1998).

**Cuadro 9**

**Gasto Público por Función y Subfunción de Desarrollo Social 2003-2010**

(Variación real anual, porcentaje)

| Grupo Funcional | 2004cp | 2005cp | 2006cp | 2007cp | 2008cp | 2009a | 2010a |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Gasto Programable | -2.0 | 6.4 | 6.0 | 9.5 | 9.4 | 0.5 | -0.3 |
| Grupo Funcional Desarrollo Social | 1.8 | 8.1 | 6.0 | 11.4 | 23.7 | -18.0 | -10.5 |
| Educación | -1.0 | 6.0 | 2.6 | 4.6 | 2.8 | 3.5 | -2.5 |
| Salud | -5.5 | 17.5 | 2.9 | 7.9 | -0.9 | 10.2 | -0.6 |
| Seguridad Social | -3.8 | 5.2 | 7.6 | 18.6 | 66.5 | -44.3 | -33.5 |
| Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional | 53.4 | 0.3 | 9.0 | 18.6 | 6.6 | -19.0 | -3.5 |
| Agua Potable y Alcantarillado | 37.5 | 56.2 | 29.5 | 52.4 | -29.0 | 20.0 | -2.4 |
| Asistencia Social | 7.6 | 20.3 | 36.2 | -3.4 | 52.7 | 5.6 | 13.3 |

Nota: En 2003 la apertura funcional presenta una clasificación que omite el nivel de Grupo Funcional, debido a lo cual la información se compatibilizó a nivel de Subfuncion.

cp= cuenta pública a= aprobado p= proyecto

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con base en datos de la SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003-2008, Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 Presupuesto de Egresos de la Federación, Análisis de las funciones y subfunciones del gasto programable por distribución económica (neto) 2010.

El gasto en educación ejercido en 2008 fue de 446 mil 516.9 mdp; para 2009 se aprobó un incremento del 3.5 por ciento real respecto a lo ejercido en el año anterior, equivalente a los 478 mil 595.8 mdp. En el PEF 2010 se decretó un decremento real del 2.5 por ciento respecto a lo aprobado en el 2009, es decir, 488 mil 973.0 mdp para la subfunción de educación. Cabe mencionar que durante el período del 2005 al 2009, el gasto en educación no presentó algún decremento respecto del ejercicio del año anterior. En el gasto en educación se suman las partidas educativas del Ramo 33 (aportaciones federales para entidades federativas y municipios), de la Secretaría de Educación Pública, las previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos, las previsiones salariales y económicas (para el caso del PPEF 2010), la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina (que ejerció recursos de la subfunción educación a partir del 2005), y la Secretaría de Energía (sólo para los años 2004 y 2005).

El gasto de la subfunción salud, que también es parte importante del gasto de la función de desarrollo social es ejercido principalmente por tres instituciones a nivel federal: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Secretaría de Salud (SS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y a través del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), aplicado por los diferentes estados de la República Mexicana; también participan la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR), Aportaciones a Seguridad Social y las Provisiones Salariales y Económicas. En 2008 se ejercieron recursos por 296 mil 905.9 mdp y para el siguiente año se aprobó 338 mil 807.1 mdp, un 10.2 por ciento más en términos reales respecto del ejercido en 2008. En el PEF 2010 se asignó para la subfunción salud un decremento del 0.6 por ciento en términos reales respecto a lo aprobado en el 2009 que equivale a 352 mil 811.9 mdp.

En los siguientes apartados se analizará cómo el ejercicio del gasto en educación y salud ha contribuido con los fines últimos de la política de gasto. A través del análisis de incidencia del gasto público se muestra la dirección de las políticas públicas que se ejecutan, encontrando así los efectos redistributivos y de acceso a los servicios, en los diferentes niveles de atención.

**3.1.4.4. El gasto en educación pública en México**

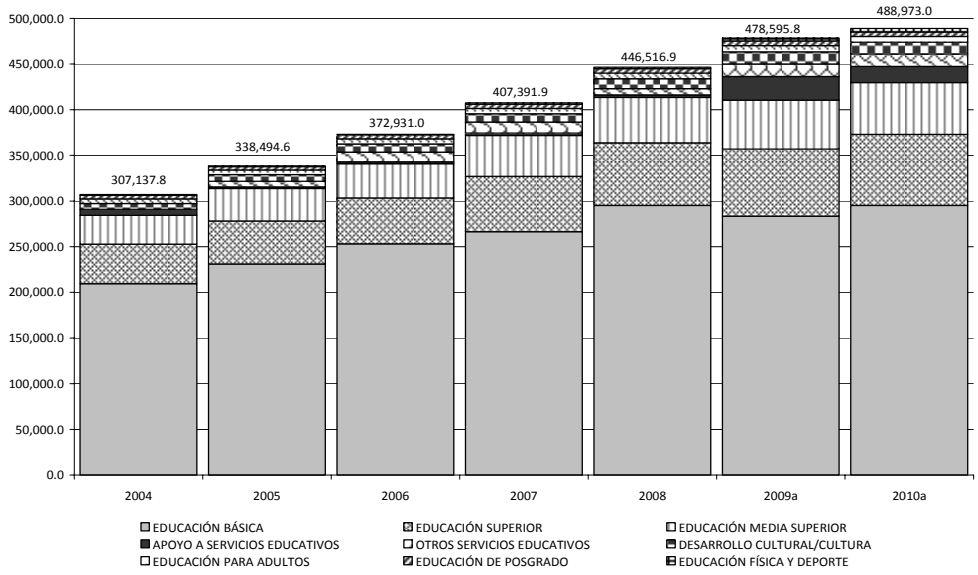
El acceso a la educación en México es un derecho constituido en la Carta Magna artículo tercero, donde se refiere que “todo individuo tiene derecho a recibir educación”. El gobierno, a nivel federal, estatal, delegacional y municipal deberá impartir educación preescolar, primaria y secundaria, conformando ésta la educación básica obligatoria. Además de impartir la educación básica, deberá impulsar, promover y atender todos los tipos y modalidades educativas (educación básica y superior), así mismo le corresponde apoyar la investigación científica y tecnológica, así como la cultura.

El gobierno federal en su afán de reducir las desigualdades, implementa una estrategia con el fin de aumentar las oportunidades de acceder a mayores niveles de ingreso y con ello contribuir a la redistribución del ingreso y la movilidad social. En este sentido, ha destinado parte importante de su gasto a los diferentes niveles de educación.

Para el año 2010, en el PEF se decretó un gasto educativo de 488 mil 973.0 mdp, un 2.5 por ciento menos en términos reales que el aprobado en el 2009, el cual fue de 478 mil 595.8 mdp, mientras que en el 2008 se

ejercieron 446 mil 516.9 mdp. Del total del gasto en educación, la mayor parte se consigna a cubrir la demanda por educación primaria, para ésta se ha reservado en promedio anualmente durante el período 2004 a 2010, un 65.1 por ciento del total destinado a la función educación. Le siguen en participación el gasto en educación superior con 14.7 por ciento y el gasto en educación media con 10.8 por ciento.

**Gráfica 5**
**Gasto en Educación Pública por Nivel Educativo**
(Millones de pesos)




a = aprobado
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos de SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2008; Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y Presupuesto de Egresos de la Federación, Análisis de las funciones y subfunciones del gasto programable por distribución económica (neto) 2010.

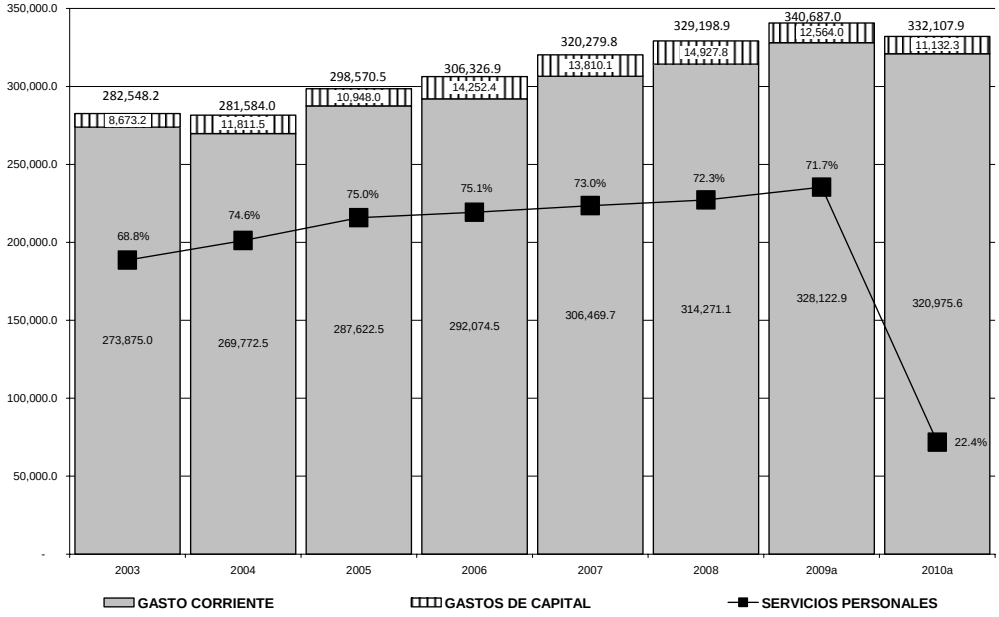
Hasta antes del PEF 2010 con el objetivo de brindar acceso a la educación a toda la población, el gasto público en la función educación había sido incremental en términos reales. Entre las subfunciones que mostraron variaciones reales considerables durante el período de 2005 a 2008 está la educación física y deporte con un incremento real del 93.5 por ciento, apoyo a servicios educativos que tuvo un incremento real del 33.3 por ciento, así como la educación superior y cultura con un aumento real del 21.9 y 21.7 por ciento respectivamente. Cabe mencionar que entre los servicios de apoyo administrativo se encuentran el diseño y aplicación de la política educativa, la educación naval militar y otras actividades de apoyo administrativo como la operación del servicio profesional de carrera en la administración pública, siendo la primera la que concentró en el 2008 al 46.8 por ciento del gasto de la subfunción y que se destina principalmente a las oficinas de la Secretaría de Educación Pública en cada entidad federativa. En este

período dentro de la subfunción de servicios de apoyo administrativos, no se incluía la previsión de recursos de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal y los del Ramo 33, lo cual ocurre para los años 2009 y 2010, lo que justifica el incremento de la subfunción en más del cien por ciento.

**Gráfica 6**

**Gasto en Educación Pública por tipo de Gasto**

(Millones de pesos constantes de 2003)




a = presupuesto aprobado

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos de SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2008; Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y Presupuesto de Egresos de la Federación, Análisis de las funciones y subfunciones del gasto programable por distribución económica (neto) 2010.

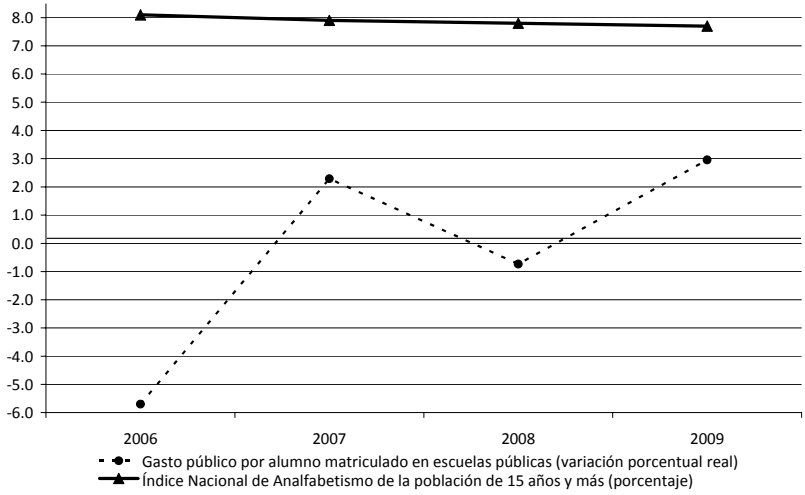
El gasto en educación pública también se ha caracterizado por ser en gran proporción gasto corriente y dedicar una pequeña parte a la inversión física y de capital en educación. En el año 2008, el gasto corriente ascendió a 426 mil 269.1 mdp en términos nominales, lo que significó un incremento real del 16.9 por ciento respecto de los niveles de 2004. El gasto corriente representa en promedio el 95.1 por ciento del gasto en educación, del cual el 63.9 por ciento se destina a cubrir sueldos y salarios de los profesores que ofrecen directamente el servicio educativo.

### 3.1.4.5. Resultados del gasto en educación pública en México

Al utilizar el gasto público como una herramienta de política que beneficie a la población, se espera que el incremento del gasto tenga impactos significativos en los indicadores de desempeño. Para el caso de la educación en México, a pesar de que el gasto público por alumno ha tenido aumentos a través del tiempo, su impacto en la mitigación del alfabetismo ha sido marginal. El gasto público por alumno matriculado en escuelas públicas durante el ciclo 2009-2010 es de 19.3 miles de pesos, mientras que en el año 2006 este fue de 16.0 miles de pesos, lo que representa un incremento real del 4.5 por ciento. Por su parte, el analfabetismo ha disminuido en 0.4 puntos porcentuales al pasar de 8.1 por ciento en el 2006 a 7.7 por ciento en el 2009. Sin embargo lo anterior no implica una relación inversa, ya que a pesar de que la asignación del gasto en educación del 2007 al 2008 disminuyó en 0.7 por ciento, el índice de analfabetismo también lo hizo en 0.1 punto porcentual para ubicarse en 7.8 por ciento.

**Gráfica 7**

**Resultados del Gasto en Educación 2006-2009**




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de Presidencia de la República (2009) Tercer Informe de Gobierno.

Aunque el gasto educativo se ha incrementado en sus distintos niveles, este no ha cumplido el objetivo de brindar educación a toda la población. Según estimaciones del CONEVAL, en 2008, 23.2 millones de personas, es decir, 21.7 por ciento de la población a nivel nacional presenta rezago educativo[7]. Resaltan las entidades del sur de México, quienes presentaron un rezago educativo entre 25.0 y 40.0 por ciento a nivel

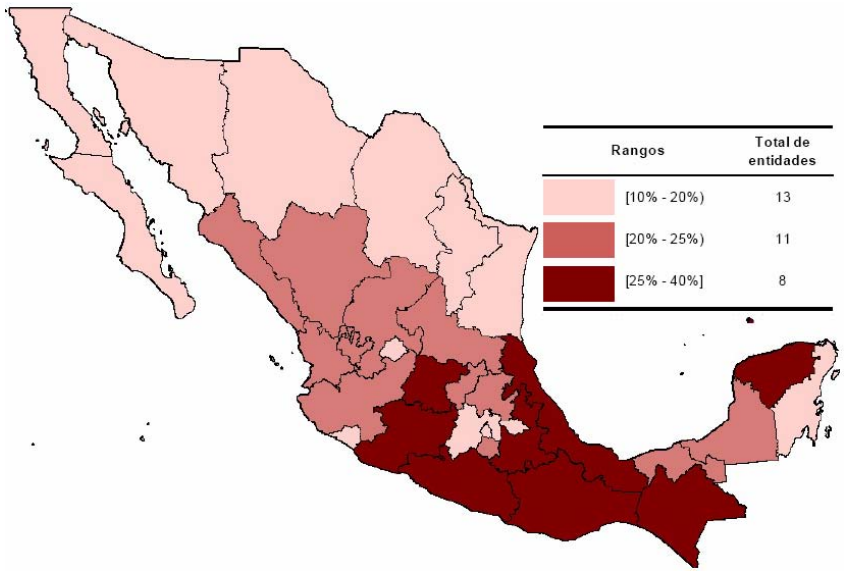
[7] Se considera como rezago educativo a la población que tiene de 3 a 15 años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal; también se incluye a la población que tiene 16 años o más, nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa); además de quienes tienen 16 años o más, nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa). CONEVAL (2008) Glosario, Términos de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Diciembre 2009.

estatal, mientras que el norte y centro de la República Mexicana presentó un rezago educativo entre 10.0 y 20.0 por ciento.

**Gráfica 8**

**Rezago educativo en México.**

(Porcentajes por entidad federativa)




Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, tomado de CONEVAL., "Mapas de pobreza multidimensional", 2009.

Al observar cómo se distribuye el gasto en educación mediante el análisis de incidencia, se percibe una tendencia moderadamente progresiva en conjunto. Sin embargo, al distinguir entre zonas urbanas y rurales (localidades con menos de 2 mil 500 habitantes), el resultado difiere. En zonas rurales el gasto educativo resulta altamente progresivo debido a que más del setenta por ciento del gasto se distribuye entre los hogares que se encuentran en los tres primeros deciles de ingresos y se dedica menos del uno por ciento a la población con mayores recursos. En zonas urbanas, la tendencia progresiva del gasto en educación disminuye ya que se atiende en mayor proporción a los hogares que se encuentran entre el segundo y sexto decil, en comparación con la población más pobre, a la cual en el 2008 se le destinó el 8.5 por ciento del gasto educativo.

**Cuadro 10**

**Distribución del Gasto Público en Educación por Decil de Ingreso**

(Porcentajes)

| | 2005 | | | 2006 | | | 2008 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Decil** | Total | Rural | Urbana | Total | Rural | Urbana | Total | Rural | Urbana |
| I | 16.5 | 36.5 | 9.5 | 16.7 | 37.0 | 9.8 | 16.9 | 41.8 | 8.5 |
| II | 15.5 | 22.3 | 13.1 | 14.8 | 20.7 | 12.7 | 15.4 | 21.9 | 13.2 |
| III | 13.2 | 14.6 | 12.7 | 13.2 | 12.7 | 13.3 | 13.5 | 13.9 | 13.4 |
| IV | 11.3 | 8.5 | 12.3 | 12.2 | 9.7 | 13.1 | 11.6 | 7.8 | 12.9 |
| V | 10.6 | 6.2 | 12.1 | 10.8 | 7.1 | 12.1 | 11.1 | 4.9 | 13.1 |
| VI | 10.0 | 3.7 | 12.1 | 9.2 | 5.1 | 10.6 | 9.1 | 3.8 | 10.9 |
| VII | 8.0 | 3.6 | 9.6 | 8.8 | 3.4 | 10.7 | 7.9 | 2.5 | 9.8 |
| VIII | 7.1 | 2.7 | 8.6 | 6.8 | 2.1 | 8.3 | 6.4 | 1.6 | 8.0 |
| IX | 5.2 | 1.4 | 6.5 | 5.1 | 1.6 | 6.3 | 5.2 | 1.0 | 6.7 |
| X | 2.7 | 0.6 | 3.5 | 2.4 | 0.5 | 3.0 | 2.8 | 0.8 | 3.4 |
| **Matrícula total (miles de alumnos)** | 26,562.3 | 6,865.0 | 19,697.3 | 26,529.3 | 6,774.2 | 19,755.0 | 28,763.4 | 7,280.8 | 21,482.6 |

Fuente: Estimaciones del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos del INEGI, Encuesta Ingreso Gasto de los Hogares, 2005-2008.

En términos generales, se encuentra que el gasto en educación básica en el 2008 fue progresivo, porque apoyó en mayor proporción a los hogares con menores ingresos. Para la educación preescolar y primaria, la distribución es muy similar; más del 75.0 por ciento del gasto en estos niveles educativos se concentra en los primeros cinco deciles. Al hacer la diferencia entre zonas urbanas y rurales, resulta que en las zonas rurales la distribución se focaliza en mayor proporción, destinando casi 80 por ciento del gasto en los primeros tres deciles, mientras que en zonas urbanas la distribución es más equitativa con excepción de los tres últimos deciles para el caso del preescolar, y a los últimos cinco en para la educación primaria.

**Cuadro 11**

**Distribución del Gasto Público en Educación Básica por Decil de Ingreso, 2008**

(Porcentajes)

| | Preescolar | | | Primaria | | | Secundaria | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Decil** | Total | Rural | Urbana | Total | Rural | Urbana | Total | Rural | Urbana |
| I | 21.4 | 47.9 | 11.1 | 21.2 | 45.9 | 11.0 | 16.2 | 39.6 | 7.7 |
| II | 16.9 | 20.4 | 15.6 | 17.8 | 22.3 | 16.0 | 15.8 | 22.3 | 13.4 |
| III | 14.2 | 11.2 | 15.3 | 15.1 | 14.0 | 15.6 | 13.8 | 13.7 | 13.9 |
| IV | 11.8 | 6.8 | 13.8 | 11.4 | 6.6 | 13.3 | 12.7 | 8.2 | 14.4 |
| V | 10.2 | 3.7 | 12.7 | 10.7 | 4.0 | 13.5 | 11.2 | 6.2 | 13.1 |
| VI | 8.6 | 3.1 | 10.7 | 7.9 | 3.3 | 9.9 | 10.0 | 3.7 | 12.3 |
| VII | 8.1 | 2.1 | 10.4 | 6.5 | 2.0 | 8.4 | 7.2 | 3.0 | 8.8 |
| VIII | 5.0 | 2.2 | 6.1 | 4.5 | 1.1 | 5.9 | 5.7 | 1.4 | 7.3 |
| IX | 2.8 | 1.9 | 3.1 | 3.3 | 0.4 | 4.5 | 5.0 | 1.0 | 6.4 |
| X | 1.1 | 0.7 | 1.2 | 1.5 | 0.5 | 2.0 | 2.3 | 1.0 | 2.7 |
| **Matrícula total (miles de alumnos)** | 3,588.8 | 1,003.7 | 2,585.2 | 12,992.1 | 3,813.2 | 9,179.0 | 6,046.9 | 1,616.4 | 4,430.4 |

Fuente: Estimaciones del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos del INEGI, Encuesta Ingreso Gasto de los Hogares, 2005-2008.

El gasto en educación secundaría, también conserva el componente progresivo beneficiando a los que menos tienen en términos generales y en las zonas rurales, sin embargo en las zonas urbanas comienza a dejar un rezago en la población que se encuentra en el primer decil. Este comportamiento también se justifica con la deserción escolar en este nivel, ya que la población en edad escolar de nivel secundaria comienza a tener acceso al mercado laboral y con ello la opción de abandonar los estudios para obtener un ingreso que aporte al hogar.

Para la educación media superior y superior, la asignación del gasto educativo, tiene un efecto diferente en la redistribución del ingreso. El componente redistributivo del gasto en educación técnica se encuentra orientado a dar soporte a la clase media de ingresos; 65.2 por ciento del gasto se encuentra entre los deciles cuatro al ocho, tendencia que se sigue en las zonas urbanas del país. Por otra parte, en zonas rurales el gasto en educación técnica resulta progresivo al concentrar 86.6 por ciento entre los primeros cuatro deciles de ingreso.

El gasto en educación media superior (bachillerato) se concentra entre la población con ingresos medios; 70.4 por ciento del gasto en este nivel se encuentra en los hogares entre el segundo y séptimo decil de ingresos, conservando algún grado de progresividad. En zonas rurales 74.7 por ciento del gasto se destina a las familias de los primeros cuatro deciles de la población.

**Cuadro 12**

**Distribución del Gasto Público en Educación Media Superior y Superior por Decil de Ingreso, 2008**

(Porcentajes)

| | Técnicos | | | Bachillerato | | | Profesional | | | Posgrado | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Decil** | Total | Rural | Urbana | Total | Rural | Urbana | Total | Rural | Urbana | Total | Rural | Urbana |
| I | 9.3 | 24.8 | 7.5 | 8.1 | 22.7 | 4.9 | 2.0 | 9.2 | 1.4 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| II | 12.0 | 26.0 | 10.3 | 11.0 | 22.2 | 8.5 | 6.2 | 16.3 | 5.4 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| III | 8.7 | 11.5 | 8.3 | 12.0 | 19.0 | 10.5 | 5.8 | 11.4 | 5.4 | 1.2 | 0.0 | 1.2 |
| IV | 17.9 | 24.4 | 17.1 | 11.6 | 10.8 | 11.7 | 9.0 | 21.7 | 8.0 | 1.5 | 0.0 | 1.5 |
| V | 14.7 | 7.4 | 15.6 | 12.7 | 7.5 | 13.9 | 11.1 | 10.5 | 11.1 | 5.3 | 0.0 | 5.4 |
| VI | 11.2 | 0.6 | 12.5 | 12.4 | 7.4 | 13.5 | 9.5 | 7.7 | 9.6 | 2.7 | 0.0 | 2.7 |
| VII | 10.4 | 2.8 | 11.3 | 10.6 | 3.8 | 12.1 | 13.7 | 7.3 | 14.2 | 5.0 | 0.0 | 5.0 |
| VIII | 11.0 | 1.3 | 12.2 | 9.4 | 3.7 | 10.7 | 16.1 | 5.8 | 16.9 | 19.2 | 16.0 | 19.2 |
| IX | 4.2 | 0.0 | 4.7 | 7.8 | 1.9 | 9.1 | 16.3 | 4.5 | 17.3 | 30.2 | 20.6 | 30.3 |
| X | 0.6 | 1.3 | 0.6 | 4.4 | 1.0 | 5.1 | 10.4 | 5.5 | 10.8 | 35.1 | 63.5 | 34.8 |
| **Matrícula total (miles de alumnos)** | 221.3 | 23.9 | 197.4 | 3,669 | 665 | 3,004 | 2,135.6 | 157.4 | 1,978.2 | 109.4 | 1.2 | 108.2 |

Fuente: Estimaciones del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos del INEGI, Encuesta Ingreso Gasto de los Hogares, 2005-2008.

Por otra parte la educación superior profesional y de posgrado muestran un grado altamente regresivo, ya que el destino final de este gasto serán las familias con mayores ingresos. Sin embargo, en la última década el gobierno federal ha implementado el Programa Nacional de Becas (PRONABES), el cual tiene como finalidad brindar apoyos para que la población con menores recursos acceda a la educación superior. Los efectos de éste programa se observan al diferenciar el gasto en educación profesional en las zonas rurales, ya que los hogares que se encuentran entre el segundo y el quinto decil concentran 59.9 por ciento del gasto público.

**Cuadro 13**

**Resultados de la prueba ENLACE a nivel nacional**

(Porcentaje de alumnos)

| Nivel educativo | Asignatura | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Insuficiente y elemental | Bueno y excelente | Insuficiente y elemental | Bueno y excelente | Insuficiente y elemental | Bueno y excelent | Insuficiente y elemental | Bueno y excelente |
| Primaria | Español | 78.7 | 21.3 | 75.4 | 24.6 | 69.5 | 30.5 | 67.2 | 32.8 |
| | Matemáticas | 82.4 | 17.6 | 77.7 | 22.3 | 72.3 | 27.7 | 69.0 | 31.0 |
| Secundaria | Español | 85.3 | 14.7 | 81.1 | 18.9 | 82.1 | 17.9 | 81.8 | 18.2 |
| | Matemáticas | 95.8 | 4.2 | 94.4 | 5.6 | 90.8 | 9.2 | 90.6 | 9.4 |
| Media Superior* | Español | n.d | n.d | n.d | n.d | 47.7 | 52.3 | 50.1 | 49.9 |
| | Matemáticas | n.d | n.d | n.d | n.d | 84.3 | 15.7 | 81.2 | 18.8 |

*Se mide la habilidad lectora y matemática de los alumnos del último grado en cada nivel de dominio

Fuente: Estimaciones del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos de la Secretaría de Educación Pública, "Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares", 2006-2009.

Por otra parte, el incremento en el gasto educativo, no ha significado un aumento en la calidad de educación, que se vea reflejada en los resultados académicos de los estudiantes. Con las evaluaciones de la prueba ENLACE[8] se deja en evidencia que la mayor proporción de los estudiantes en educación básica y media superior tienen resultados insuficientes y elementales en las asignaturas y habilidades en español y matemáticas. En 2009, para la educación primaria, 67.2 por ciento de los alumnos tuvo un nivel insuficiente o elemental en español y 69.0 por ciento guardó el mismo nivel en matemáticas. En nivel secundaria 81.8 por ciento de los alumnos evaluados fue insuficiente o elemental en español, mientras que 90.6 por ciento en matemáticas. Los resultados en educación media y superior mostraron que sólo 49.9 por ciento de los alumnos tiene una habilidad lectora buena o excelente y 18.8 por ciento tiene buena o excelente habilidad matemática.

[8] Prueba objetiva y estandarizada que mide los conocimientos y habilidades definidos en los planes y programas oficiales de estudio de educación básica, en las asignaturas de Matemáticas, Español y, desde 2008, de una tercera asignatura, iniciándose con Ciencias en 2008 y continuando con Formación cívica y ética en 2009.

A pesar de los esfuerzos del gobierno por brindar a la población acceso a la educación a la población mexicana a través del ejercicio del gasto, los resultados no han evolucionado en gran magnitud. Si bien, existe una leve mejoría en el nivel educativo y en la redistribución del ingreso, esta no ha representado un cambio en similar magnitud como lo ha sido el incremento del gasto.

En 2009, 7.5 por ciento de la población de 15 años y más no había logrado incorporarse al Sistema Educativo Nacional, 13.2 por ciento contaba con primaria incompleta, 17.5 por ciento logró concluir la primaria, 27.7 por ciento tuvo al menos un grado aprobado en secundaria o en estudios técnicos o comerciales, 20.0 por ciento aprobó algún grado en bachillerato o equivalente y 14.3 por ciento alguno en estudios superiores.

Para que los objetivos del gasto en educación se cumplan, será preciso pensar en una reforma del servicio educativo público, donde se garantice a la población el acceso a educación de calidad, donde se tengan buenos resultados en las evaluaciones académicas y que a través de ella se contribuya a un mayor bienestar mediante la redistribución del ingreso. Así mismo, habrán de considerarse las oportunidades laborales en los rendimientos a la educación; ya que aunque se incremente el nivel educativo de la población, de no existir en el mercado la oportunidad para el aprovechamiento de la misma, los recursos destinados a la educación (especialmente al nivel superior) no tendrán los rendimientos esperados en la distribución del ingreso y el abatimiento de la pobreza.

**3.1.4.6. El Gasto en salud pública en México**

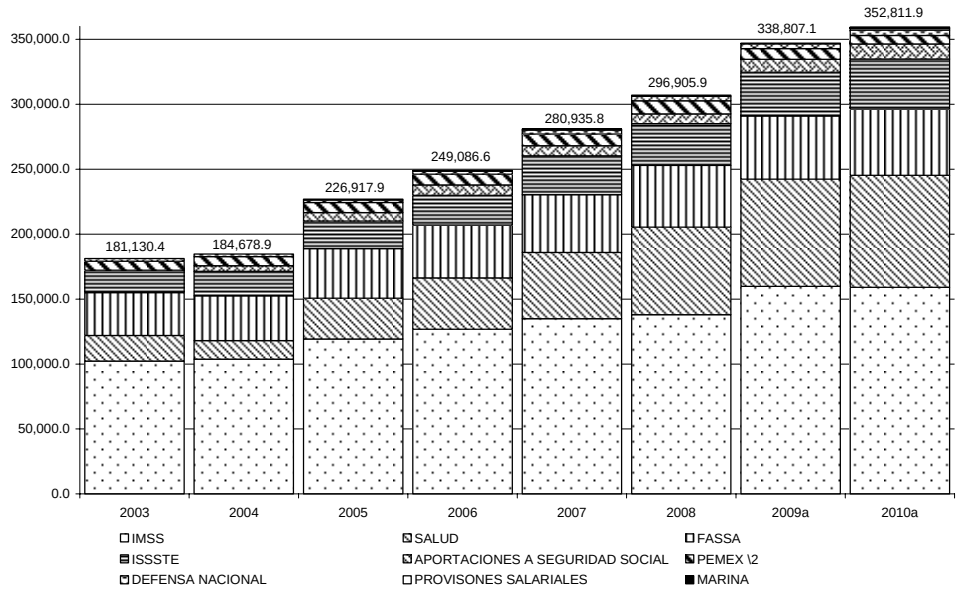
En México, “toda persona tiene derecho a la protección de la salud”, según se establece en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos[9]. Al instituir la protección a la salud como derecho se pretende favorecer el ejercicio pleno de las capacidades de la población mediante la contribución a su bienestar físico y mental; a la prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana; la protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuven a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que apuntalen al desarrollo social; la extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud; el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población; el conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud, y el desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud.

[9] Se refiere en el Artículo 4° de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos

En los Criterios Generales de Política Económica para el 2010, el gobierno federal pretende asegurar el acceso universal a los servicios de salud a la población mexicana para que puedan disfrutar de todas sus capacidades básicas y desarrollarse plenamente en todos los ámbitos de la vida nacional, regional y local.

**Gráfica 9**

**Gasto en Salud Pública por Dependencia**[1]
(Millones de pesos)




a. aprobado
Notas:
1. Se refiere al gasto en la función salud, el cual difiere del presupuesto del ramo, debido a que el ramo involucra varias funciones y en el gasto por función se incluyen distintos ramos.
2. Para el 2008 y 2009 el gasto en la función salud de la dependencia pasa a formar parte de la función energía y se localiza en el proyecto presupuestario "Servicios médicos al personal de PEMEX"; en el 2010 se encuentra de manera similar, pero se incluyen los recursos a proyectos de infraestructura social de salud. Por lo tanto, estos recursos no se suman al total de la función pero se muestran con fines de comparación.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos de SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2008; Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y Presupuesto de Egresos de la Federación, Análisis de las funciones y subfunciones del gasto programable por distribución económica (neto) 2010.

A través de los diferentes programas de las instituciones de salud en México y del ejercicio del gasto público se pretende otorgar el servicio universal de salud a la población. Mediante la inscripción de los trabajadores formales a instituciones como el IMSS e ISSSTE se brindan servicios de salud a más de 60 millones 238 mil personas. A esta población asegurada pertenecen los trabajadores más favorecidos, puesto que son los que están integrados dentro de la economía formal y aunque pagan cuotas por acceder al servicio, el gasto público destinado a estas instituciones es mucho mayor que los ingresos obtenidos por cuotas.

El segundo gran grupo es el encabezado por la Secretaría de Salud con su red de hospitales rurales, generales y de especialidades, los cuales atienden a una población abierta que no tiene una cobertura social. Dentro de esta categoría, se encuentra el sistema IMSS-Oportunidades, financiado totalmente con fondo

público y administrado por el IMSS, cuya población es principalmente aquella que habita en zonas rurales o urbanas con alto nivel de marginación.

Al observar la estructura del gasto público en salud, se tiene que en conjunto el IMSS y el ISSSTE tradicionalmente han acaparado la mayor parte del presupuesto del sector salud aunque cubran una población menor que la red de Hospitales de la Secretaria de Salud, ya que esta última es la encargada de brindar los servicios de salud a la población no asegurada.

En 2010, se asignaron a la función salud 352 mil 811.9 mdp que significan un decremento real del 0.6 por ciento respecto de lo aprobado en el año anterior, pero un incremento del 9.5 por ciento respecto de lo ejercido en el 2008 en términos reales. Cabe mencionar que en comparación con 2003, el gasto en la función salud en 2010 ha tenido una variación real del 32.3 por ciento. De lo aprobado en el 2010, 45.1 por ciento lo ejercerá el IMSS, 24.5 por ciento la SS, 14.5 por ciento se destinó al FASSA, 10.9 por ciento se asignó al ISSSTE y el restante 5.1 por ciento lo ejercerán la SEDENA, la SEMAR, las aportaciones a seguridad social y a las provisiones salariales y económicas.

**Cuadro 14**

**Principales Programas Presupuestarios de la Función Salud**
(Millones de pesos constantes de 2003)

| Programa | 2008cp | 2009a | 2010a | Variación porcentual real 2009 - 2010 |
|---|---|---|---|---|
| Seguro Popular* | 34,550.9 | 41,368.2 | 48,842.1 | 12.7 |
| Programa de Desarrollo Humano Oportunidades | 3,568.9 | 3,467.0 | 4,926.5 | 35.6 |
| Seguro Médico para una Nueva Generación | 1,699.7 | 2,641.5 | 2,450.0 | -11.5 |
| Prevención y atención contra las adicciones | 388.1 | 380.4 | 896.8 | 124.9 |
| Caravanas de la Salud | 324.3 | 614.1 | 734.3 | 14.1 |
| Sistema Integral de Calidad en Salud | 101.1 | 115.7 | 164.3 | 35.5 |
| Prevención y atención de VIH/SIDA y otras ITS | 1,745.6 | 193.3 | 150.4 | -25.8 |
| Programa Comunidades Saludables | 58.6 | 65.4 | 100.9 | 47.1 |
| **Total** | **42,437.2** | **48,845.7** | **58,265.3** | **13.8** |

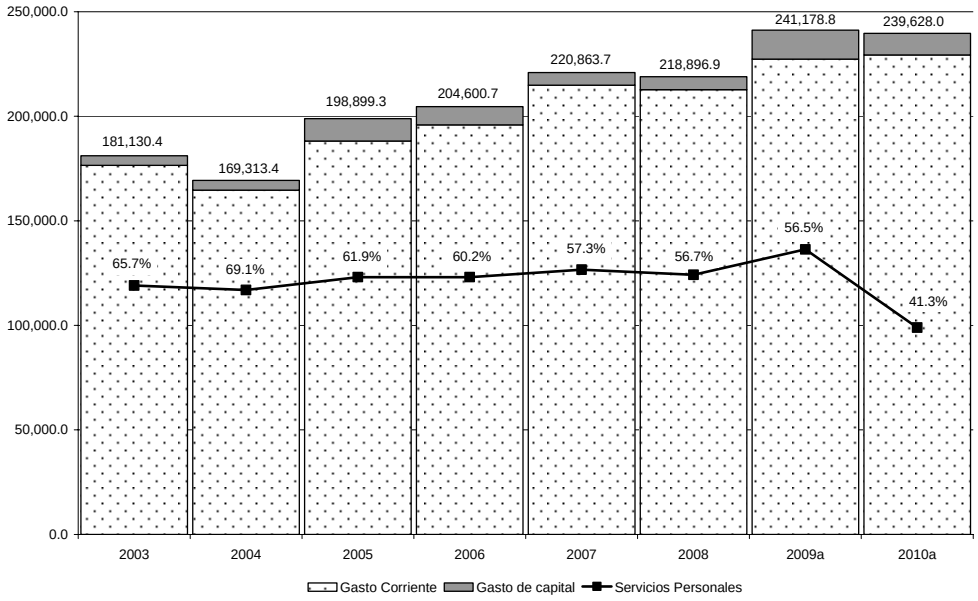
cp= Cuenta pública a=Presupuesto aprobado
*Para fines de comparación, en el 2008 se estima el gasto ejercido descontando de la subfunción de Protección Social en Salud –que incluía al Seguro Popular- lo asignado para el Seguro Médico para una Nueva Generación.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, cálculos propios con datos de la SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008, el Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y 2010.

Entre los principales programas que ejecuta el gobierno federal para atender a la población en materia de salud se encuentran el Programa Comunidades Saludables, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades,

Caravanas de la Salud, Seguro Médico para una Nueva Generación, Sistema Integral de Calidad en Salud, Seguro Popular, Prevención y atención contra las adicciones, y Prevención y atención de VIH/SIDA y otras ITS (infecciones de transmisión sexual); en conjunto los recursos que se asignan a estos programas para 2010 suman 16.4 por ciento de la función salud, equivalente a 58 mil 265.3 mdp, 13.8 por ciento más de lo asignado para dichos programas en el 2009 en términos reales.

**Gráfica 10**

**Gasto en Salud Pública por tipo de Gasto**
(Millones de pesos constantes de 2003)



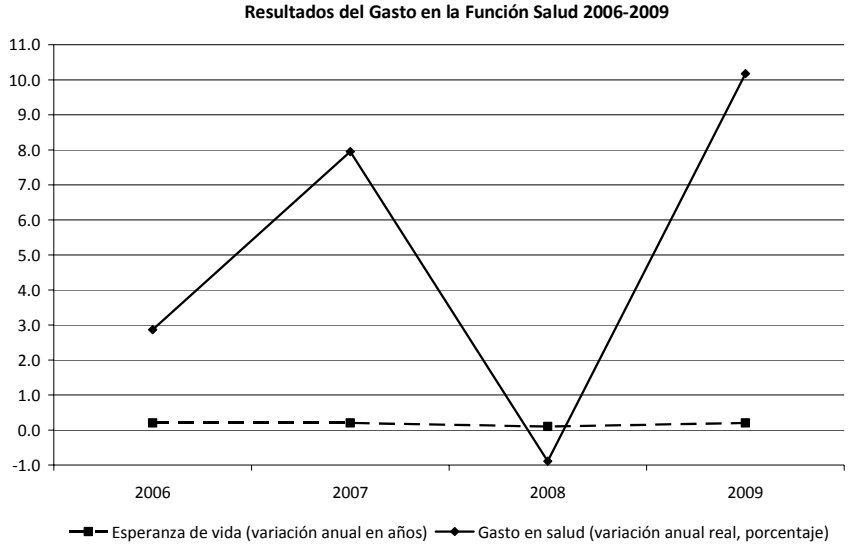

a = aprobado
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos de SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2008; Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y Presupuesto de Egresos de la Federación, Análisis de las funciones y subfunciones del gasto programable por distribución económica (neto) 2010.

Durante el período del 2003 al 2010, el gasto de la función salud se ha destinado principalmente a cubrir el gasto corriente, el cual en promedio ha sido de 96.2 por ciento respecto del total; dentro de éste se encuentra el gasto en servicios personales, que se utiliza para el pago de sueldos y salarios de médicos, enfermeras y demás personal de servicios de salud, y engloba en promedio 58.6 por ciento del gasto de la función. El restante 3.8 por ciento se destinó a gastos de capital, principalmente en infraestructura médica. En el 2010, la proporción del gasto en la función salud que se destina a gasto corriente es de 95.7 por ciento, muy similar al promedio de los últimos años, sin embargo se pretende una reducción del monto a servicios personales el cual es de 145 mil 606.6 mdp, que representa una disminución de 27.4 por ciento respecto de lo aprobado en 2009 y el equivalente a 41.3 por ciento respecto del gasto de la función en el 2010.

### 3.1.4.7. Resultados del gasto en salud pública en México

Uno de los principales indicadores de salud refiere a la esperanza de vida de la población. Mediante el ejercicio de los recursos públicos en el sector salud se pretende que las personas puedan tener mejor y más larga vida. En 2006, los mexicanos tenían una esperanza de vida de 74.8 años, para 2009 ésta se ubicó en 75.3 años, creciendo 0.5 años. El gasto público en la función salud se incrementó en 21.3 por ciento del 2006 al 2009.

**Gráfica 11**

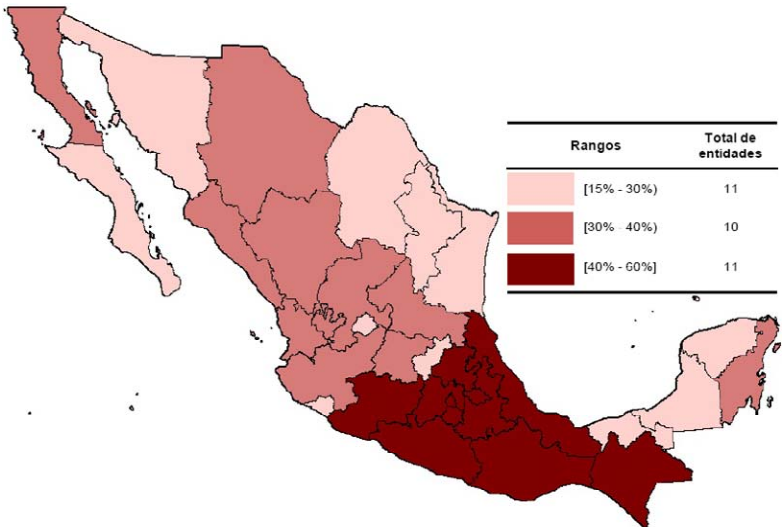



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de Presidencia de la República (2009) Tercer Informe de Gobierno; SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2006-2008 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2009.

En los últimos años, unos de los objetivos de la política pública en materia de salud ha sido el brindar un acceso universal a los servicios de salud a toda la población mexicana, sin embargo el logro de dicho objetivo aún se encuentra distante. Para el año 2008 en México, 40.7 por ciento de la población carece de acceso a los servicios de salud, es decir, 43.4 millones de personas no cuentan con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que preste servicios médicos, incluyendo al Seguro Popular, y las instituciones de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, PEMEX, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados.

## Gráfica 12

**Carencia por acceso a los servicios de salud en México.**
(Porcentajes por entidad federativa)




Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, tomado de CONEVAL., "Mapas de pobreza multidimensional", 2009.

Al direccionar los recursos públicos a las distintas instituciones de salud, además de brindar acceso a la población a estos servicios, también se contribuye a la redistribución del ingreso. Del 2004 al 2008, la atención en los distintos niveles de ingresos de la población ha cambiado en beneficio de la población más pobre. No obstante, las instituciones de salud tienen como finalidad principal la atención médica a la población afiliada, siendo ésta en la mayoría de los casos la de mayores recursos, por lo que la dirección de recursos a estas instituciones y la atención médica brindada resulta ser una política regresiva.

## Cuadro 15

**Incidencia de Afiliación a las Instituciones de Salud**
(Porcentaje de afiliados)

| Decil | IMSS | | | | ISSSTE | | | | ISSSTE ESTATAL | | | | OTRO SERVICIO PÚBLICO* | | | | OTRO** | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2008 | 2004 | 2005 | 2006 | 2008 | 2004 | 2005 | 2006 | 2008 | 2004 | 2005 | 2006 | 2008 | 2004 | 2005 | 2006 | 2008 |
| 1 | 1.2 | 1.2 | 1.4 | 1.9 | 0.4 | 0.6 | 0.1 | 1.0 | 2.7 | 0.1 | 0.1 | 0.3 | 3.9 | 0.0 | 1.2 | 2.0 | 0.8 | 0.7 | 1.2 | 4.0 |
| 2 | 4.8 | 4.0 | 4.9 | 5.7 | 1.7 | 0.8 | 2.4 | 2.0 | 2.8 | 1.6 | 1.6 | 3.3 | 4.4 | 2.1 | 6.8 | 2.0 | 1.1 | 2.0 | 1.5 | 5.2 |
| 3 | 6.9 | 7.7 | 7.0 | 8.4 | 3.7 | 2.0 | 3.6 | 3.3 | 2.7 | 3.3 | 1.7 | 3.4 | 2.2 | 3.2 | 6.6 | 4.5 | 2.8 | 2.9 | 3.5 | 6.2 |
| 4 | 8.2 | 8.6 | 9.3 | 10.3 | 4.5 | 4.4 | 4.9 | 5.0 | 4.6 | 5.0 | 7.3 | 6.6 | 4.7 | 7.1 | 9.8 | 7.5 | 5.2 | 4.6 | 4.4 | 6.9 |
| 5 | 11.1 | 10.3 | 10.7 | 11.9 | 4.8 | 9.4 | 5.6 | 8.7 | 2.2 | 5.5 | 10.4 | 8.3 | 8.6 | 4.5 | 10.4 | 10.1 | 5.8 | 6.9 | 5.8 | 7.1 |
| 6 | 12.8 | 13.0 | 12.2 | 13.6 | 9.8 | 8.6 | 7.8 | 9.1 | 9.9 | 12.0 | 5.4 | 13.8 | 7.6 | 4.3 | 5.9 | 7.6 | 7.6 | 6.8 | 7.7 | 9.1 |
| 7 | 12.7 | 13.6 | 13.5 | 13.4 | 12.1 | 12.9 | 13.5 | 13.6 | 14.0 | 11.4 | 11.0 | 11.9 | 8.5 | 14.2 | 7.7 | 9.6 | 9.1 | 10.0 | 11.7 | 10.0 |
| 8 | 15.5 | 15.8 | 14.9 | 13.4 | 15.2 | 15.8 | 16.8 | 18.9 | 15.7 | 18.0 | 13.3 | 18.4 | 12.3 | 10.7 | 11.4 | 14.8 | 11.6 | 12.6 | 14.6 | 12.5 |
| 9 | 13.7 | 13.9 | 14.0 | 11.9 | 22.9 | 22.6 | 21.4 | 19.4 | 24.4 | 20.2 | 21.4 | 15.7 | 16.4 | 23.0 | 14.0 | 24.8 | 19.4 | 17.9 | 16.5 | 15.9 |
| 10 | 13.0 | 12.0 | 12.0 | 9.4 | 24.8 | 22.8 | 23.9 | 19.1 | 21.0 | 23.0 | 27.8 | 18.3 | 31.5 | 30.9 | 26.1 | 17.1 | 36.8 | 35.4 | 33.2 | 23.1 |

* Incluye afiliaciones a servicios médicos de PEMEX, Defensa, Marina, DIF, INI, GDF

* Incluye Servicios médicos de universidades, servicios médicos privados y seguro privado de gastos médicos mayores

Fuente: Estimaciones del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos del INEGI, Encuesta Ingreso Gasto de los Hogares, 2005-2008.

Por otra parte, existen diferencias entre la población atendida por cada una de las instituciones públicas y las privadas. Se puede considerar que entre los acervos destinados a las instituciones públicas de salud, los del IMSS tienen una dirección más progresiva en comparación al resto, ya que el instituto atiende en mayor proporción a la clase media ubicada ente el decil cuatro y siete y ha ido desviando su atención hacia la población con menores ingresos a través del tiempo. El resto de las instituciones públicas, incluyendo a los servicios privados atienden en mayor proporción a la población con mayores ingresos que se encuentran a partir del decil siete, siendo la población con mayores ingresos la más beneficiada. A pesar de lo anterior, en comparación con el 2005, la atención en servicios de salud pública de la población más marginada se ha incrementado aunque de manera poco significativa.

A partir del 2003, con la creación del Seguro Popular las familias con menores recursos se han visto beneficiadas. Este programa nació con la finalidad de brindar protección financiera a la población que carece de seguridad social a través de la opción de aseguramiento público en materia de salud, crear una cultura de prepago en los beneficiarios, así como disminuir el número de familias que se empobrecen anualmente al enfrentar gastos de salud. Según los resultados de la ENIGH 2006 y 2008, la población atendida mediante el Seguro Popular forma parte de los menores deciles de ingreso, sin embargo en comparación con 2006, en el 2008 este programa fue menos progresivo.

**Cuadro 16**

**Incidencia de Afiliación al Seguro Popular**
(Porcentaje de afiliados )

| Decil | 2006 | 2008 |
|---|---|---|
| 1 | 27.5 | 26.8 |
| 2 | 23.4 | 21.3 |
| 3 | 16.9 | 15.8 |
| 4 | 12.1 | 10.8 |
| 5 | 7.3 | 9.2 |
| 6 | 5.6 | 6.2 |
| 7 | 3.9 | 4.2 |
| 8 | 1.7 | 2.8 |
| 9 | 1.1 | 2.0 |
| 10 | 0.6 | 1.0 |

Fuente: Estimaciones del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos del INEGI, Encuesta Ingreso Gasto de los Hogares, 2005-2008.

#### 3.1.4.8. Comentarios Finales

El gasto público en México es una de las principales herramientas del gobierno para la ejecución de la política pública, ya que a través de éste se ponen en marcha los distintos programas y proyectos del gobierno federal. Una parte considerable del gasto público se destina a programas que estén a favor del desarrollo social. Sin embargo, los retos aún son muchos; en materia de educación y salud, que son elementos importantes para el desarrollo de la sociedad, aún queda mucho por hacer pues no se ha logrado dar acceso a los servicios educativos a toda la población mexicana y tampoco una cobertura universal en salud. A pesar del gasto incremental que ha tenido la función de educación y salud existen rezagos importantes que no necesariamente están relacionados con el monto de los recursos, si no con la eficiencia y el manejo de los mismos a través de las distintas entidades que conforman la administración pública.

Para que los objetivos del gasto se cumplan, será preciso pensar en una reforma del servicio público, donde se garantice el acceso a los servicios de calidad, se focalice el gasto entre las personas y los servicios que más lo necesiten, y con ello se contribuya a un mayor bienestar de la población.

## 3.2. Composición y tendencias en la distribución del gasto público

En esta sección se estudian los patrones relevantes de la composición y las tendencias en el gasto público por clasificaciones para el periodo de 2003-2010. De la misma manera se analiza la distribución de los excedentes petroleros y no petroleros y los factores que han presionado el techo del presupuesto público. Por tanto, la sección se divide en el estudio de la composición y tendencias del gasto público; clasificaciones del gasto público; distribución de excedentes y presiones al gasto público.

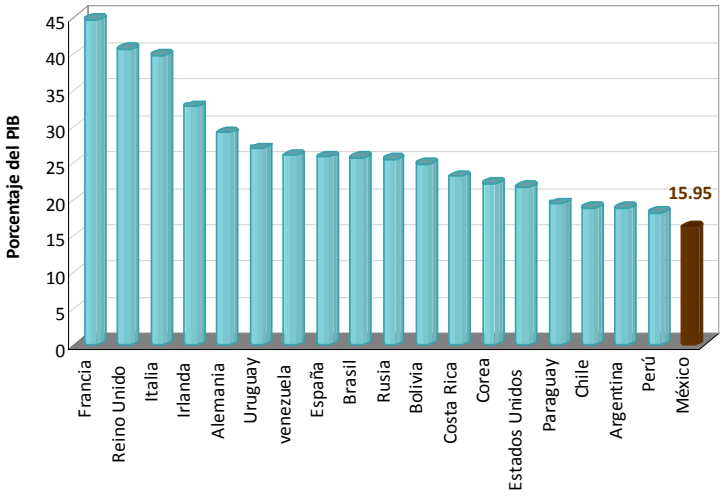
### 3.2.1. Estudio de la composición y tendencias del gasto público

El ejercicio del gasto público, corresponde al cumplimiento de los compromisos sociales y económicos del Estado consagrados en la Constitución Política y otros ordenamientos legales, entre ellos la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social, la defensa nacional, el apoyo a las actividades económicas y el empleo. En los últimos veinte años, el gasto público en México alcanzó niveles históricos y cambió de manera sustantiva su orientación en la economía, concentrándose en atención a la población en situación de pobreza, en garantizar la protección de los derechos de propiedad, en el cumplimiento de los compromisos constitucionales en materia de seguridad social, educación, salud, en contraste con el costo financiero, que

era el elemento predominante hace 25 años, o la empresa pública que explicaba una parte sustancial del presupuesto hace tres décadas.

**Gráfica 13**

**Gasto del Gobierno Federal como porcentaje del PIB, 2007**




Fuente: Presentación de Dionisio Pérez Jácome, Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados el 9 de noviembre de 2009. Consultado el 15 de diciembre de 2009 en el portal de la SHCP: http://www.shcp.gob.mx/Documentos_recientes/presentacion_dpj_ppef_2010_09112009.pdf,

Actualmente, en comparación con otros países, el gasto del gobierno federal en México, como porcentaje del PIB, es de los menores del mundo, 15.95 por ciento, inferior al monto erogado por muchos países de la OCDE y otros de América Latina, como se aprecia en la gráfica anterior.

### 3.2.2. Clasificaciones del gasto público

A continuación se refieren brevemente los conceptos más relevantes para entender las clasificaciones presupuestarias.[10]

Por principio, aunque estos términos se emplean indistintamente, el concepto más generalizado es gasto público, en lo que sigue de este documento, el **presupuesto** se refiere a la cantidad programada al inicio del año y el **gasto** se refiere al monto ejercido al final del ciclo. Obviamente existe una diferencia entre ambos que corresponde a los ajustes que ocurren ante cambios en las condiciones económicas que enfrenta el

[10] El CEFP elaboró un Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación, en donde se recogen con mayor detalle los conceptos y procesos, disponible en su versión electrónica en: http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0512006.pdf

sector público a lo largo del año. Los imprevistos más frecuentes son los desastres naturales, cuya ocurrencia requiere contar con recursos disponibles para atender rápidamente a la población afectada; además existe otro tipo de contingencias que si bien no requieren la atención urgente de la población si no se atienden en el momento apropiado pueden representar un riesgo futuro, por ejemplo el mantenimiento de la infraestructura pública, la adquisición de seguros, y existen otros gastos que rebasan la estimación inicial y a lo largo del ejercicio es necesario realizar mayores erogaciones. El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) *presenta de manera sistemática y ordenada la información consolidada y desagregada del gasto público*, de acuerdo a los ejes del Plan Nacional de Desarrollo, a partir del cuál se desprenden programas y proyectos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como se definen los resultados esperados por las dependencias del Gobierno Federal.

Un primer acercamiento al gasto público permite observar una división entre gasto programable y no programable, gasto primario y costo financiero, las clasificaciones Administrativa, Económica, Funcional y Regional, así como la identificación del gasto que se ejerce a nivel central y las transferencias que se otorgan a los gobiernos locales.

El **gasto programable** es aquel que el Gobierno destina al cumplimiento de sus funciones a través de *programas para proveer bienes y servicios públicos a la población.* El **gasto no programable**, corresponde al cumplimiento de obligaciones legales, tales como el pago del costo financiero de la deuda, los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS); y las Participaciones Federales a Entidades Federativas. Por su naturaleza, este conjunto de erogaciones es susceptible de estimarse, pero no exactamente, por lo que está sujeto a variaciones.

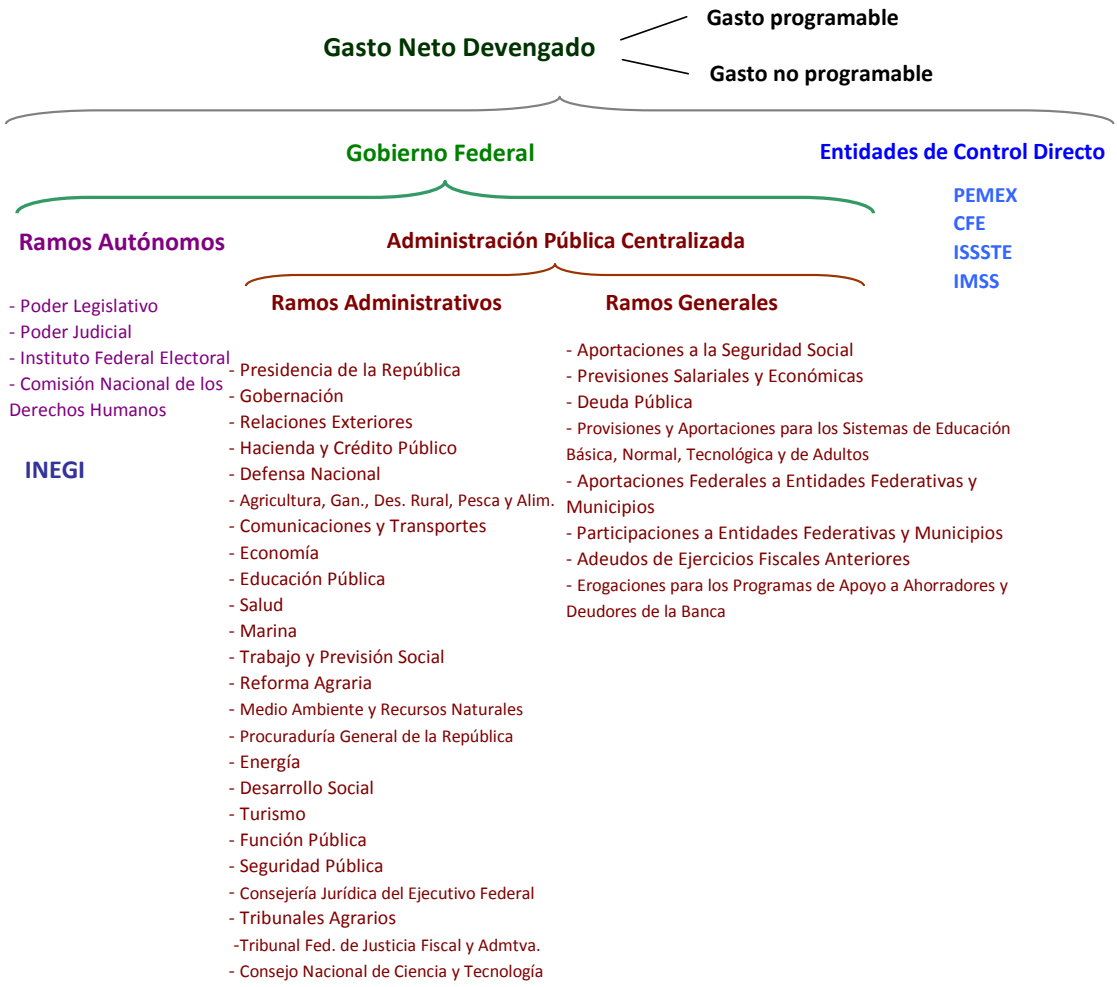
Otros conceptos relevantes corresponden al gasto primario y al costo financiero. El gasto primario del Sector Público Presupuestario equivale al gasto neto devengado total menos el costo financiero, esto es, el gasto programable de las dependencias y entidades de la APF, los recursos descentralizados a los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, las participaciones de ingresos federales a los gobiernos locales, los adeudos de ejercicios fiscales anteriores y las operaciones ajenas del Gobierno Federal.

Por su parte el **costo financiero** del sector público incorpora los conceptos de pago de intereses, comisiones y gastos de la deuda interna y externa, tanto del gobierno federal, como de las entidades de control presupuestario directo. Asimismo incluye el Programa de Protección a Ahorradores y Deudores de la Banca,

en donde se encuentran los recursos del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

**Esquema 1**

**Categorías en la clasificación administrativa**




El gasto público puede analizarse desde diferentes perspectivas, en función de su clasificación.

1. La **clasificación administrativa identifica al ejecutor de gasto**, esto es, dependencia, entidad de control directo o Ramo general. Esta es la clasificación más importante, ya que es la que corresponde al anexo 1 del Decreto de PEF, que distribuye el presupuesto aprobado entre gasto programable, por dependencia, Ramo general y entidades de control directo, así como el gasto no programable por Ramo general y entidades de

control directo. Posteriormente, el calendario de ejercicio del presupuesto se presenta por dependencia, mismas que se desglosan por unidad responsable. El detalle de la clasificación administrativa puede apreciarse en el esquema anterior.

**Cuadro 17**

**Categorías de la Clasificación Funcional**

| |
|---|
| **Gasto Programable** |
| **Funciones de Gobierno** |
| Administración Pública |
| Gobernación |
| Soberanía |
| Relaciones Exteriores |
| Hacienda |
| Orden, Seguridad y Justicia |
| Protección y Conservación del Medio Ambiente y los Recursos Naturales |
| Regulación y Normatividad |
| Otros bienes y Servicios Públicos |
| Legislación |
| **Funciones de Desarrollo Social** |
| Educación |
| Salud |
| Seguridad Social |
| Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional |
| Agua Potable y Alcantarillado |
| Asistencia Social |
| **Funciones de Desarrollo Económico** |
| Energía |
| Comunicaciones y Transportes |
| Desarrollo Agropecuario y Forestal |
| Temas Laborales |
| Temas Empresariales |
| Servicios Financieros |
| Turismo |
| Ciencia y Tecnología |
| Temas Agrarios |
| Desarrollo Sustentable |
| **Gasto No programable** |
| **Otras** |
| Costo Financiero de la Deuda |
| Recursos a Entidades Federativas |
| Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores |
| Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca |

2. La **clasificación funcional señala el propósito para el cuál se gasta** (función o subfunción) a través de los Ramos administrativos, su objeto es identificar claramente las políticas de gasto. Esta clasificación sustituyó en 1998 a la clasificación sectorial, y desde esa fecha ha sido objeto de varios ajustes metodológicos, lo que dificulta la elaboración de una serie consistente de largo plazo con propósitos comparativos. Para esta clasificación existen dos series consistentes: 1990-2002 y 2003-2010, pero que no son comparables entre sí.

Aquí conviene señalar que la clasificación funcional y la administrativa contienen perspectivas diferentes sobre el presupuesto: la administrativa enfatiza al ejecutor del gasto, en tanto la funcional señala el fin último de los bienes y servicios proporcionados, independientemente de la unidad administrativa que los provea. Por ello cuando se habla del gasto en salud, en educación o en energía, debe precisarse si se refiere a la función o al Ramo, ya que los montos identificados para la función y el Ramo no son iguales. Las categorías de la clasificación son: grupos funcionales; funciones y subfunciones como se aprecia en el siguiente esquema.

3. La **clasificación económica identifica el gasto** en corriente y de capital, de acuerdo **al tipo de bienes y servicios que se adquieren,** esto es ¿en qué se gasta? Esta clasificación define **capítulos, conceptos y partidas de gasto**, que se emplean para integrar el presupuesto, así como realizar el registro de las afectaciones presupuestales para identificar los recursos ejercidos. De acuerdo con esta clasificación el gasto se divide en los siguientes capítulos: servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, transferencias, pensiones y otros corrientes, inversión física (que comprende los bienes muebles e inmuebles y la obra pública), inversión financiera y otros de capital. En esta clasificación no puede integrarse, de primera intención, una serie detallada de largo plazo, ya que la clasificación económica es la que ha sufrido las mayores modificaciones, en la página de la SHCP se dispone de una serie 1995-2008, que es la que se empleará para el análisis.

En un corte transversal, se pueden combinar dos clasificaciones de gasto en una matriz para analizar la composición de los bienes que adquieren las dependencias y entidades (clasificaciones administrativa y económica), o el tipo de gasto involucrado en la provisión de bienes y servicios a la población (clasificación funcional y económica), la incidencia regional del gasto, (clasificación regional y económica).

Un examen transversal de la clasificación económica del gasto en los últimos años, muestra que las funciones salud, educación y seguridad pública tienen una mayor participación en los servicios personales, esto es así, porque se trata de bienes y servicios intensivos en el factor trabajo, y los indicadores de cobertura son del estilo: médico, enfermera, policía o maestro por usuario. Lo que necesariamente incide en el crecimiento del gasto corriente. Esta característica también explica el peso creciente de las pensiones en el gasto corriente.

4. La clasificación regional señala el lugar en donde se ejecuta el gasto público, se trata de una de las clasificaciones de gasto que aún no se incorpora en la clave presupuestaria.

#### 3.2.2.1. Clasificación Administrativa

En la Clasificación Administrativa se observan los Ramos autónomos, las dependencias gubernamentales y las entidades de control directo. En general los ejecutores de gasto se agrupan en:

- *Ramos y Entes Autónomos*: Se trata del Poder Legislativo, Poder Judicial, Instituto Federal Electoral (IFE) y Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). En abril de 2008 se expidió la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG), que convirtió al INEGI en un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, incorporándose a esta categoría. Aunque el INEGI no establece su presupuesto; antes de 2008 se encontraba en el Ramo 06 Hacienda y Crédito Público.

- *Entidades de Control Directo (Organismos y Empresas):* Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y Luz y Fuerza del Centro (LyFC) que se liquidó a finales de 2009. Se trata de las entidades públicas proveedoras de bienes y servicios a la población.

- *Ramos Administrativos:* Aquí se encuentran todas las Secretarías, PGR, Tribunales Agrarios, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, CONACYT y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. A todos estos ejecutores les corresponde proveer de bienes y servicios a la población y componen la Administración Pública Centralizada, (APC).

- *Ramos Generales:* Se trata de recursos comprometidos por disposiciones legales, cuyo ejercicio no corresponde al gasto directo de las dependencias. Aquí se encuentran todos los elementos del gasto no programable: el Ramo 24 Deuda pública, el Ramo 34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca, el Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios y el Ramo 30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS). Dentro del gasto programable están el Ramo 19 Aportaciones a la Seguridad Social, el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, el Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos y el Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades federativas y Municipios. también pertenecen a este conjunto, pero por tratarse de transferencias se integrarán en la siguiente categoría. Estos Ramos se encuentran bajo la coordinación de la SHCP (Ramos 19, 23, 33 y todos los no programables), SEP (Ramo 25 y FAEB y FAETA del Ramo 33), Salud (FASSA del Ramo 33), Seguridad Pública (FASP del Ramo 33).

- *Estados y municipios:* Para diferenciar los recursos ejercidos a nivel central, de los que ejercen los gobiernos locales, pueden separarse del conjunto de Ramos generales las transferencias a los gobiernos locales, esto es, el Ramo 25 Previsiones y Aportaciones y el Ramo 33 Aportaciones Federales.

- *Participaciones:* Se encuentran en función del comportamiento de los ingresos presupuestarios, por lo que se incorporan en el conjunto del gasto no programable. Se trata de una de las fuentes más importantes de recursos de los gobiernos locales, cuyo destino no se encuentra condicionado en la Ley de Coordinación Fiscal.

La clasificación administrativa por sectores institucionales, puede resumirse en la siguiente tabla:[11]

En la tabla se aprecia en la última década un incremento en la participación del gasto primario, con el consecuente decremento del costo financiero. Esta tendencia refleja, por una parte el peso del costo financiero en el gasto público, durante la década de los ochenta y el efecto de la renegociación de la deuda externa en 1992, lo que permitió un cambio en el monto y composición del gasto. De manera concomitante el gasto programable tiende a aumentar su participación en el gasto total, sin embargo, no explica todo el gasto primario, ya que debe observarse en la década pasada el efecto del incremento de las Participaciones.

**Cuadro 18**

**Gasto Total del Sector Público Presupuestario en México, 1980-2010**
(estructura porcentual)

| Concepto | 1980 | 1988 | 1989 | 1994 | 2002 | 2006 | 2009 | 2010 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Gasto Neto Devengado del Sector Público Presupuestario** | **100.0** | **100.0** | **100.0** | **100.0** | **100.0** | **100.0** | **100.0** | **100.0** |
| *Gasto Primario* | *84.0* | *55.0* | *59.6* | *87.8* | *87.1* | *89.0* | *90.5* | *90.7* |
| Programable* | 79.9 | 47.5 | 51.5 | 76.1 | 72.7 | 73.6 | 76.2 | 76.4 |
| Ramos Autónomos | 0.1 | 0.2 | 0.3 | 1.5 | 1.8 | 1.9 | 1.8 | 1.7 |
| Ramos Administrativos y Generales | 43.3 | 21.3 | 25.1 | 45.0 | 49.6 | 51.5 | 50.8 | 50.8 |
| Organismos y Empresas | 45.2 | 30.4 | 31.4 | 35.3 | 29.1 | 30.8 | 31.8 | 31.9 |
| Estados y Municipios (Ramos 25 y 33) | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 8.8 | 16.3 | 17.1 | 14.6 | 14.6 |
| Participaciones | 7.4 | 7.7 | 8.5 | 12.6 | 14.5 | 14.5 | 14.1 | 13.9 |
| *Costo Financiero* | *10.0* | *44.1* | *38.7* | *10.6* | *12.0* | *11.0* | *9.5* | *9.3* |
| Intereses, Comisiones y Gastos | 10.0 | 44.1 | 38.7 | 10.6 | 9.1 | 9.3 | 8.5 | 8.9 |
| Apoyo a Ahorradores y Deudores | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 3.0 | 1.7 | 1.0 | 0.4 |
| *Adefas* | 10.0 | 44.1 | 38.7 | 10.6 | 12.0 | 11.0 | 9.5 | 9.3 |

* Neto de aportaciones al ISSSTE y FOVISSSTE

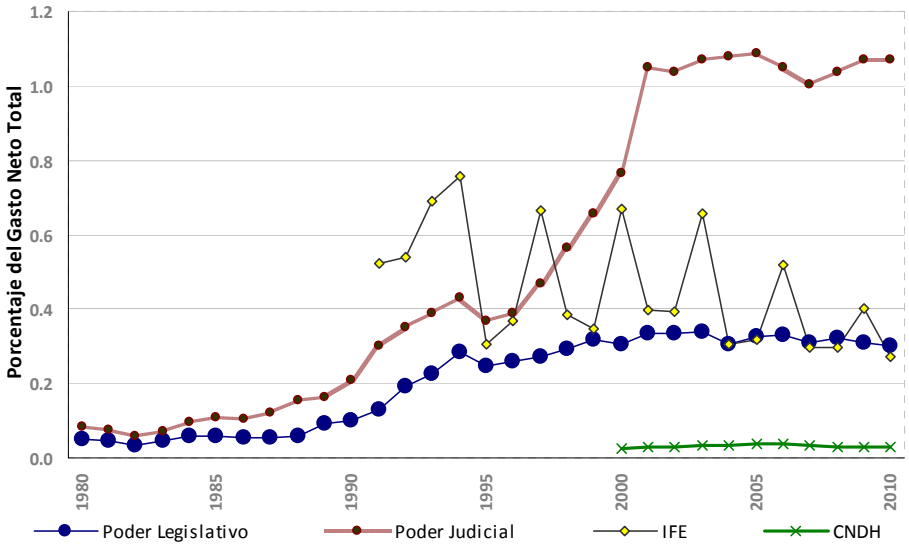
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1980-2008 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y 2010, SHCP.

[11] Esta tabla se ha resumido para manejar las cifras, en el Anexo se presenta el detalle de la serie anual.

Al interior del gasto primario se observa el incremento en la participación del presupuesto de los ***Ramos Autónomos*** dentro del gasto neto total, que pasan del 0.1 por ciento del gasto en 1980 al 1.7 por ciento en 2010, este comportamiento está asociado al fortalecimiento de los Poderes de la Unión (Legislativo y Judicial), a la creación de instituciones como el Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y a la reciente modificación al estatus del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Este conjunto de Ramos tienen la atribución constitucional para fijar su presupuesto, sin que medie la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ello explica porque año con año, solicitan un mayor presupuesto.

**Gráfica 14**

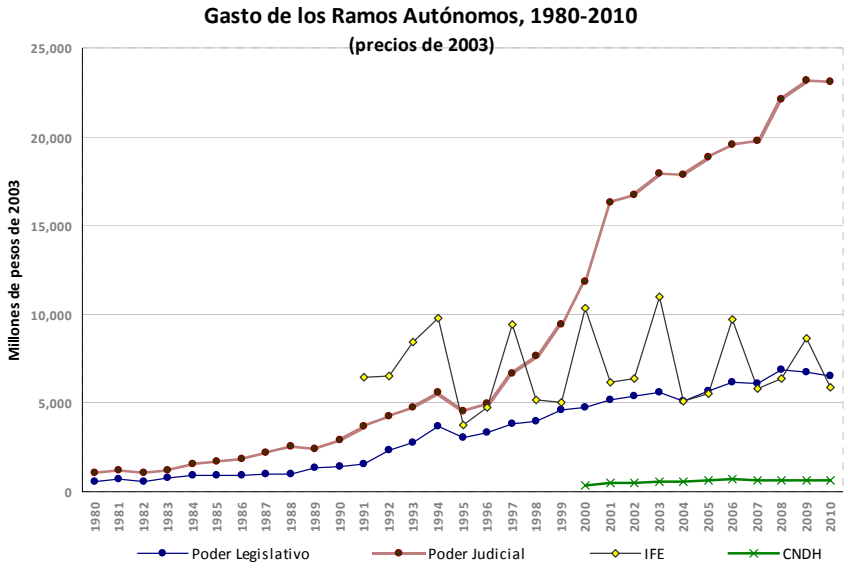
**Participación en el Gasto Neto Total de los Ramos Autónomos, 1980-2010**




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la Cuenta de la Hacienda Pública 1980-2008 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y 2010, SHCP.

En la gráfica anterior (que no incluye al INEGI, dada su reciente reforma), se observa el incremento en el gasto del Poder Judicial entre 1994 y 2001. Si bien el Poder Judicial ha adquirido mayores responsabilidades en los últimos 20 años, que justifican una mayor asignación presupuestal, el incremento en los recursos en un periodo de cinco años fue notable. Durante la primera década del milenio esta tendencia se ha moderado, en parte por la intervención de la Cámara de Diputados en el proceso de aprobación del presupuesto, que sistemáticamente ha ajustado el proyecto de presupuesto del Poder Judicial.

**Gráfica 15**




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la Cuenta de la Hacienda Pública 1980-2008 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y 2010, SHCP.

Los recursos presupuestales para el Poder Legislativo se incrementaron de manera sostenida entre 1991 y 2008, con un decremento, en términos reales en los presupuestos 2009 y 2010. Estos ajustes se deben a la mayor pluralidad en la composición de las cámaras, al fortalecimiento del Poder Legislativo en el desempeño de sus tareas, y a la ampliación y transformación de la Auditoría Superior de la Federación en el desempeño de sus tareas de fiscalización.

En el caso de los recursos para el IFE se aprecia un patrón cíclico que responde a la ocurrencia de los procesos electorales, si bien el empleo de recursos público que realiza el IFE, como proporción del gasto neto total parece disminuir, no se aprecian las economías de escala derivadas de las reformas al Instituto.

Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se aprecia una tendencia creciente hasta 2006, en 2007 se redujo su presupuesto y en los siguientes años, el incremento ha resultado inferior al ritmo inflacionario. El presupuesto de la CNDH no es sujeto de revisiones extensivas durante el proceso de aprobación presupuestal en la Cámara de Diputados.

Los Ramos Administrativos, que representan a las Secretarías de Estado muestran diversas influencias en su evolución, a lo largo de tres décadas en la administración pública las secretarías de estado han

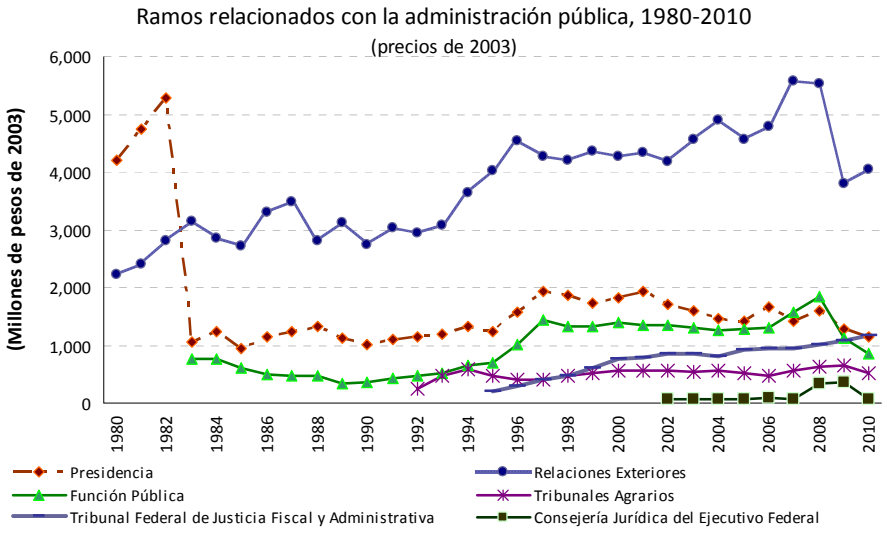
desaparecido, se han fusionado, se crearon algunas y en años recientes se han desprendido de alguna unidades responsables, que se han convertido en otros Ramos. Una revisión congruente consiste en agruparlos por función: es decir los Ramos relacionados con la educación, los relacionados con la salud, con el desarrollo rural, económico, con la seguridad pública y la administración pública. Esta es una aproximación que busca identificar direcciones en el gasto público:[12]

Los Ramos que se pueden agrupar como meramente administrativos son: Presidencia, Función Pública, los Tribunales, Relaciones Exteriores, y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. En general los recursos aprobados para estos Ramos, si bien son pocos, muestran una tendencia creciente, salvo por los dos últimos años, en donde el presupuesto aprobado se ajustó a la baja.

En la gráfica siguiente, se aprecia un incremento constante de los recursos destinados al Ramo 05 Relaciones Exteriores a partir de 1993 y hasta 2008. Los últimos dos años se redujo el presupuesto asignado al Ramo. La Presidencia de la República muestra un ajuste importante en 1983, producto de la crisis económica y mantuvo una tendencia creciente hasta 2001, en 2002 se separa la Consejería Jurídica que se establece como Ramo, lo que explicaría la disminución de recursos en la Presidencia y el incremento del presupuesto para la Consejería. Si bien se observan picos en 2006 y 2008, se han aprobado menores recursos para la Presidencia. En el presupuesto ejercido en 2008 y el aprobado en 2009 hay un súbito incremento que contrasta con la tendencia de crecimiento lento. Esta variación proviene de los recursos autorizados al Programa de Modernización de Registros Públicos de la Propiedad en los Estados.

[12] Los Ramos Administrativos y generales contienen transferencias para las entidades sujetas a control directo, así como las aportaciones a cuenta del Gobierno Federal por concepto de Cuotas al ISSSTE y FOVISSTE. La serie que se está empleando en el análisis administrativo corresponde a los montos nominalmente aprobados, tal como se re portan en la Cuenta Pública en los casos que aplica, por lo que no se realizaron las deducciones de los conceptos doblemente contabilizados. En el caso de Educación, Salud y Seguridad Pública se optó por presentar la evolución del ramo y de los fondos del Ramo 33Aportaciones que se identificaron con la función.

**Gráfica 16**



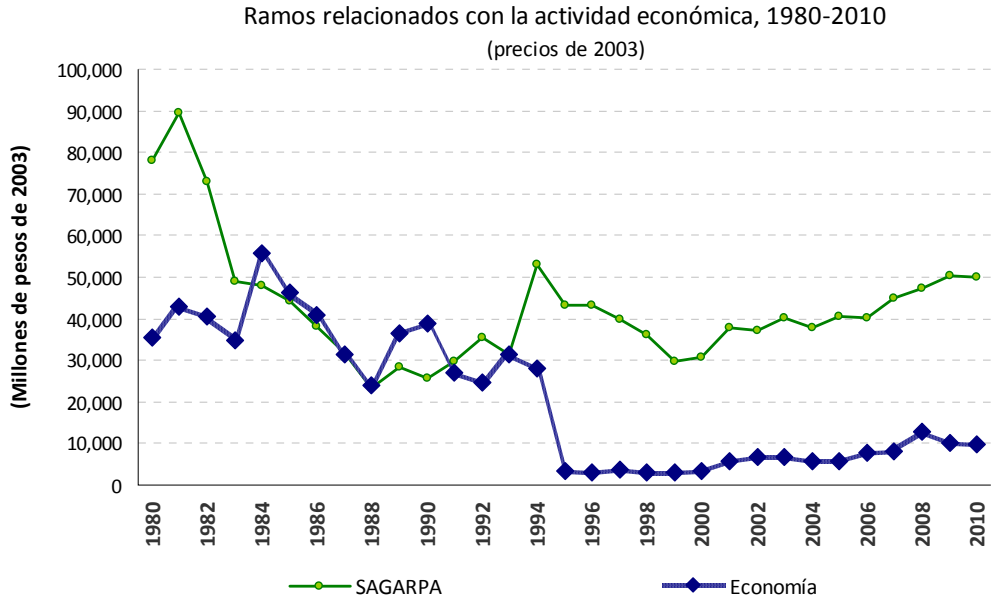

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal 1980-2008 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y 2010.

Otro Ramo cuyo presupuesto paulatinamente ha aumentado es la Función Pública, que tiene a su cargo las tareas del control interno de las dependencias de la administración pública centralizada y con la implantación del Sistema de Evaluación del Desempeño, le corresponden las tareas del Programa de Mediano Plazo.

A continuación se revisarán los programas que tienen un efecto en la actividad económica. Para no saturar las gráficas se han agrupado los Ramos por actividades convergentes. Así en la gráfica siguiente, se aprecian SAGARPA y Economía. Por las características de la economía y la base social tan amplia que representaban los productores rurales, en 1980, la SAGARPA representaba el 6.3 por ciento del gasto total, participación que disminuyó drásticamente, para 1988 había caído al 1.4 por ciento. En la última década su participación se ha estabilizado alrededor del 2.3 por ciento del presupuesto, en esta tendencia ha sido determinante la presencia de los representantes del sector en el análisis y discusión del presupuesto. En la gráfica siguiente se observa este ciclo, la caída de recursos destinados al Ramo en la década de los años ochenta, la recuperación incipiente a mediados de la década de los noventa, asociada a la crisis de 1994 y la recuperación sostenida de su presupuesto a partir del año 2000.

En el caso de Economía también se aprecia una transformación importante en el Ramo, en 1980 su participación en el presupuesto total ascendía a 2.8 por ciento del gasto neto total, proporción que disminuyó a 0.3 por ciento en 1995; resultado de la reorganización del sector paraestatal y esa es la proporción del gasto neto que mantuvo en el resto de la década. Hacia el año 2001 se reorganizaron los programas sociales, los que tenían un carácter productivo pasaron de SEDESOL a Economía, y se fortaleció la política de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, incrementando la participación del Ramo en el presupuesto a 0.4 por ciento. En 2008 el Ramo ejerció recursos equivalentes al 0.6 por ciento del presupuesto y para 2010 se aprobó un monto que representa el 0.5 por ciento del gasto neto total. En la gráfica siguiente, se aprecia esta tendencia: la reducción en los recursos destinados al Ramo hacia mediados de los años noventa, la estabilización del presupuesto entre 1995 y 2000 y el paulatino incremento en el resto de la década.

**Gráfica 17**




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal 1980-2008 y Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para el ejercicio fiscal 2009 y 2010.

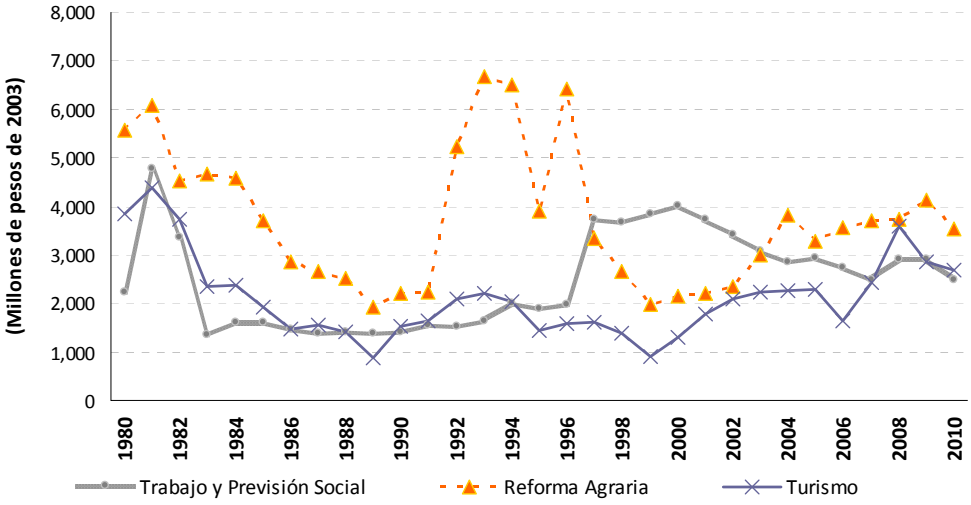
En la gráfica siguiente, se agruparon las secretarías del Trabajo y Previsión Social, la de Reforma Agraria y la de Turismo. La participación de cada uno de estos Ramos en el gasto neto devengado es de alrededor de 0.1 por ciento. En este caso se observa para la Reforma Agraria el siguiente ciclo: la reducción de recursos ejercidos entre 1983 y 1989; el aumento de recursos en la siguiente década, una caída a partir de 1997 y la

lenta recuperación desde 1999. Al eliminar el pico de 1992-1996, (que se explica por la reforma al artículo 27 constitucional, que representó el fin del reparto agrario, la escrituración de los terrenos ejidales, la posibilidad de privatizar el ejido y la eventual embargabilidad de las tierras ejidales; aunado a los efectos del levantamiento armado del ejército zapatista en 1994), el Ramo tiene una tendencia decreciente entre 1992 y 2002. Nuevamente en la primera década del siglo, se incrementan los recursos del Ramo asociados a las crecientes demandas de los representantes del sector.

El Ramo Turismo exhibe un ciclo entre 1981 y 1989 donde declina el gasto ejercido, entre 1990 y 1993 aumenta su presupuesto y la reducción ocurre los siguientes seis años. A partir del año 2000 hay un crecimiento sostenido de los recursos para el Ramo, con excepción de 2006, (en el otoño de 2005 los huracanes Wilma y Stan azotaron el sureste mexicano, lo que en 2006 supondría recursos para su reconstrucción). En este aspecto no puede señalarse una política específica para el Ramo, a pesar del reconocimiento tácito de la importancia del turismo para el crecimiento económico y el desarrollo social.

**Gráfica 18**

Ramos relacionados con la actividad económica, 1980-2010
(precios de 2003)

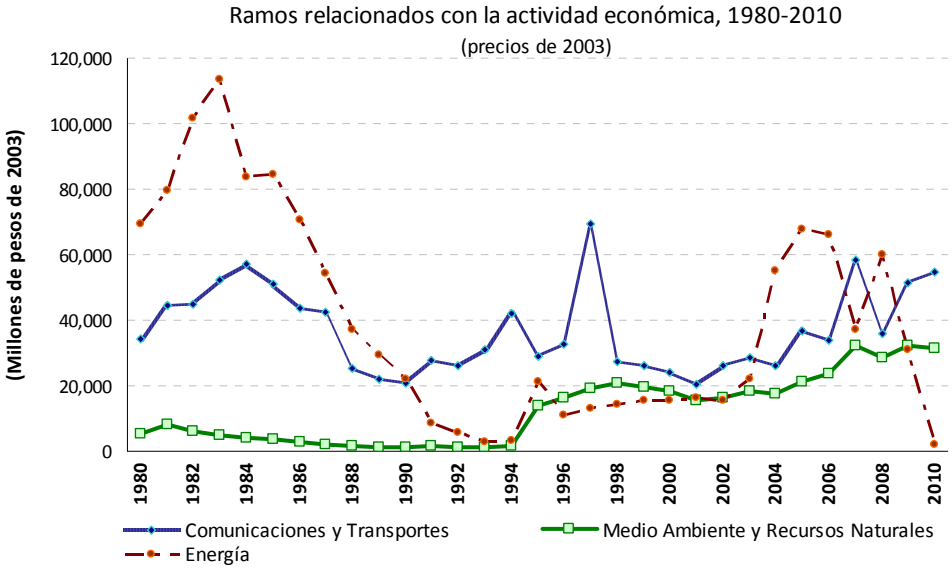



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal 1980-2008 y Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para el ejercicio fiscal 2009 y 2010.

Finalmente, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), presenta una reducción constante de recursos entre 1983 y 1989, el incremento presupuestal entre 1990 y 2000 y el decline en los recursos ejercidos durante el resto de la década. La STPS tenía a su cargo programas de capacitación para el trabajo en las

entidades federativas, los programas de desarrollo y certificación de competencias laborales, que en la presente década modificó por una política de bolsa de trabajo, con estrategias como CHAMBATEL; con mayores costos y menos efectividad.

**Gráfica 19**




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal 1980-2008 y Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para el ejercicio fiscal 2009 y 2010.

En la gráfica anterior, se presentan los Ramos Comunicaciones y Transportes (SCT), Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y Energía. Estos Ramos experimentaron un ajuste por el redimensionamiento del sector paraestatal en la década de los ochenta y noventa, así como por la redefinición de políticas en materia de infraestructura. En el proceso de ajuste del gasto público, si bien se redujo sensiblemente el gasto corriente en los década de los ochenta, el gasto de capital se pospuso, con efectos negativos sobre la infraestructura económica existente. La SCT es responsable de la política de telecomunicaciones, infraestructura carretera, aeroportuaria, puertos y marina mercante, ferrocarriles, caminos rurales y transportes. Comenzó la década de los ochentas con una participación del 2.0 por ciento en el gasto total, que aumentó al 3.5 en 1984, para declinar hasta 1.5 en 1990. Una vez que se liberaron recursos por la renegociación de la deuda se destinaron mayores recursos al sector para alcanzar 4.9 por ciento del gasto neto total en 1997, incremento asociado al rescate carretero. A partir de 2001, se han aprobado mayores recursos al Ramo, preferentemente para obras en las entidades federativas. Y se ha observado recurrentemente el problema del subejercicio presupuestal asociado a la falta de los estudios completos de

los proyectos de inversión, carencia de permisos, usos de suelo y problemas con la ejecución de las licitaciones y concursos correspondientes. En este aspecto es necesaria la adecuación de la normatividad en materia de obras para permitir el ejercicio oportuno del presupuesto.

En SEMARNAT están las políticas de recursos forestales, ambientales, áreas naturales protegidas, protección de la flora y fauna y el manejo del agua. Dentro del Ramo, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) ocupó en 2005 el 77.4 por ciento del gasto ejercido por el Ramo y para 2009 se le aprobó una cantidad equivalente al 72.3 por ciento. En la gráfica siguiente, el gasto del Ramo se incrementó sensiblemente a partir de 1995, cuando su participación en el gasto neto total aumentó de 0.1 a 1.1 por ciento, lo que estableció un piso para los años subsecuentes. En el presupuesto 2009 se aprobaron recursos equivalentes al 1.5 por ciento del gasto total. Evidentemente, los mismos problemas que aquejan a la SCT se repiten en este Ramo, en materia de infraestructura hay un rezago en mantenimiento y construcción, que afectan servicios básicos como la dotación, tratamiento y disposición del agua en el país.

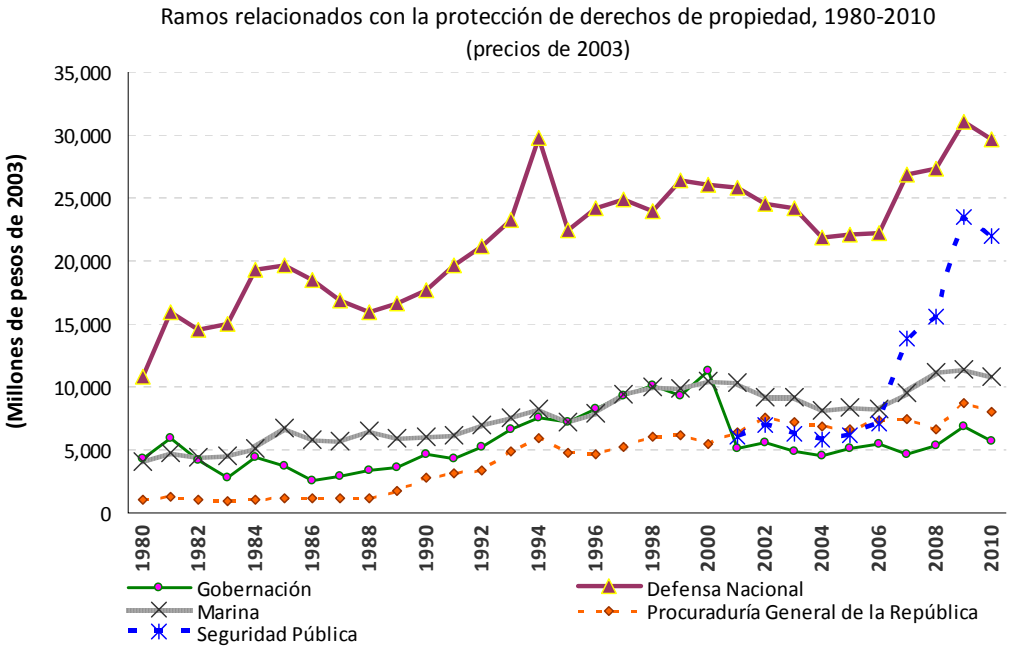
Finalmente, el Ramo Energía es el que sufrió el mayor ajuste con la venta, fusión y desaparición de empresas estatales, en 1983 el Ramo, (que en ese entonces se llamaba Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal), participaba con el 6.8 por ciento del gasto neto total; para 1993 ejerció el 0.2 por ciento del gasto neto total. El resto de la década se incrementaron los recursos por las crecientes transferencias a las entidades de control directo. Al liquidar Luz y Fuerza del Centro, los recursos destinados al Ramo Energía en 2010 ascienden al 0.1 por ciento del gasto neto total.

En la gráfica que se presenta a continuación, se presentan los Ramos que pueden asociarse con la protección de los derechos de propiedad, esto es, la protección de la población y la procuración de justicia. En esta gráfica se encuentran Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Procuraduría General de la República (PGR) y Seguridad Pública, éste Ramo se desprendió en 2001 de la Secretaría de Gobernación. En este conjunto de Ramos debería considerarse además el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) que se encuentra dentro del Ramo 33, pero su análisis se encuentra en el capítulo de federalismo.

En general, la gráfica muestra un incremento en el gasto ejercido en seguridad, particularmente en la última década. En 1994 se aprecia un pico para la Defensa nacional, atribuible al efecto del Ejército Zapatista de

Liberación Nacional; en Marina y la PGR los incrementos son más moderados, por lo que son los Ramos con el mayor rezago presupuestal. En Gobernación hay una súbita reducción en 2001, derivada de la separación de Seguridad Pública, que se conformó como Ramo y de la creación del FASP en el Ramo 33.

**Gráfica 20**



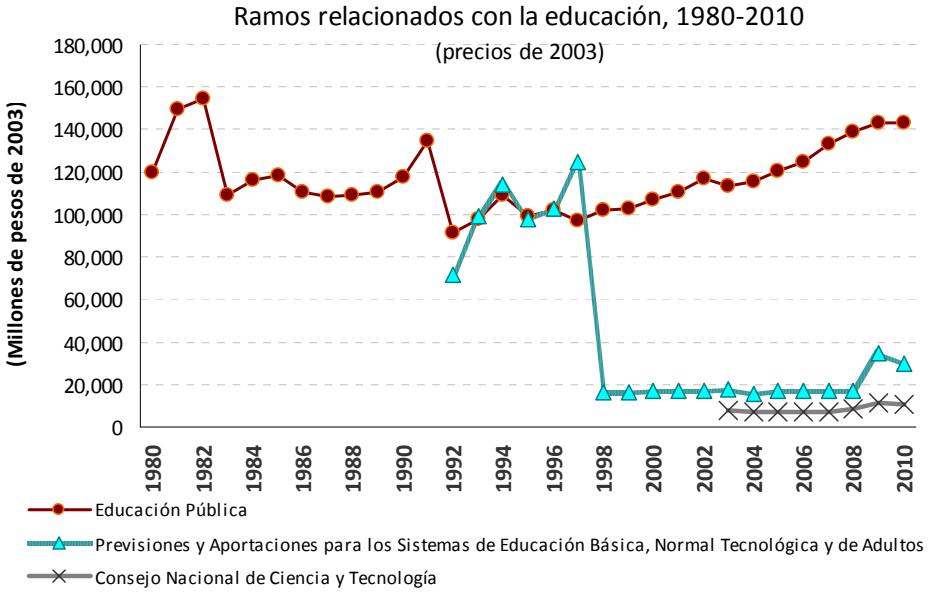

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal 1980-2008 y Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para el ejercicio fiscal 2009 y 2010.

En el siguiente grupo, se revisan las tendencias de los Ramos que están relacionados con la educación pública. Es el caso de la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, el Ramo 38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), que se desprendió de la SEP en el año 2003. En estricto sentido nuevamente deberían incluirse los fondos educativos del Ramo 33, que se encuentran en el apartado de federalismo.

La SEP es la dependencia que absorbe la mayor cantidad de recursos públicos, en 1980 ejerció el 9.6 por ciento del gasto total y para el año 2010 se le aprobó un monto equivalente al 6.6 por ciento del gasto total. Esta aparente reducción no significa que a la educación se le haya restado importancia en estas tres décadas. Lo que indica es una transformación en la provisión del servicio educativo. Hasta inicio de la década de los noventas se trataba de una política centralizada. En 1992, la educación se convirtió en la

punta de lanza del federalismo presupuestario, ya que con el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa, el gobierno federal transfirió a los gobiernos estatales los servicios de educación, así como sus recursos presupuestales. En ese año se creó el Ramo 25 para apoyar la descentralización educativa, de donde al agregarse ambos se obtendría un incremento notable en los recursos. En 1998, la caída de presupuesto del Ramo 25 se explica por la creación del Ramo 33, en donde se asignaron recursos para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y para la infraestructura educativa en las entidades federativas.

**Gráfica 21**



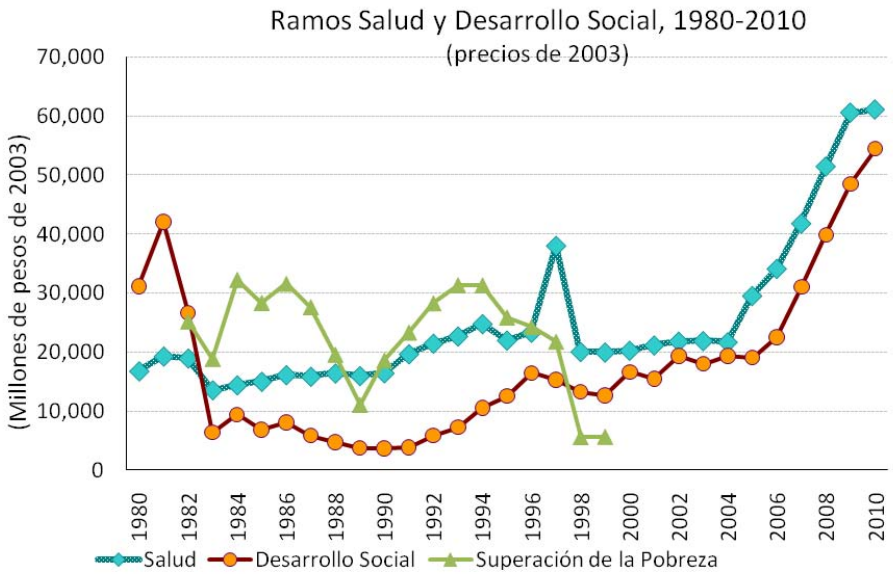

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal 1980-2008 y Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para el ejercicio fiscal 2009 y 2010

En la gráfica siguiente, se presentan los Ramos relacionados con la salud y el desarrollo social. Nuevamente, el Ramo no da la perspectiva completa, ya que deberían incluirse los recursos que ejercen el IMSS y el ISSSTE, así como los del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) del Ramo 33 y se tendrían que considerar los sistemas de salud del Ejército y de PEMEX.

En la gráfica se observa que el gasto en Salud se estancó en la década de los ochenta, alrededor del uno por ciento del gasto total, a pesar del crecimiento de la población. Entre 1991 y 1997 aumentó el presupuesto para salud, para estancarse nuevamente entre 1998 y 2004. En los últimos años se ha incrementado el

presupuesto por efecto de los cambios demográficos, que requieren mayores recursos, así como el cumplimiento de las metas del Milenio.

**Gráfica 22**



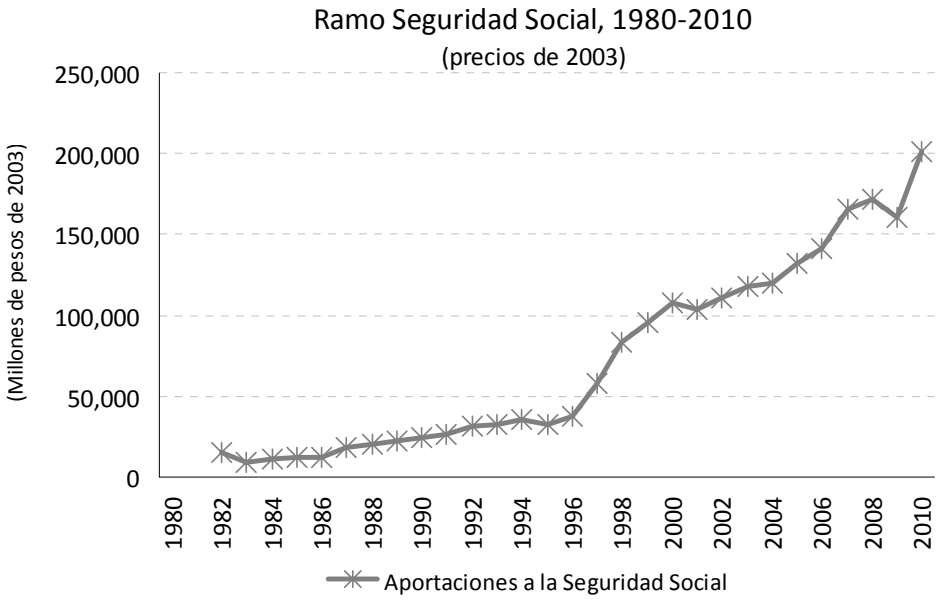

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1980-2008 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y 2010.

En cuanto al Ramo 20 Desarrollo Social, se debe hacer la siguiente acotación: en 1976 se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que en 1982 se convierte en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; y en 1992 se fusiona con la Secretaría de Programación y Presupuesto que operaba el Ramo 26 Superación de la Pobreza, en donde se encontraba el gasto para las políticas de combate a la pobreza. El Ramo 26 se creó en 1982 como Desarrollo Regional con el 1.4 por ciento del gasto neto total, para 1994 ya representaba el 2.4 por ciento del gasto neto total y finalmente desapareció en 1999. Estos ajustes explican el incremento sostenido del gasto para desarrollo social entre 1992 y 1996. Así como el ciclo expansivo desde 2000. El desempeño de este Ramo está ligado a la evolución de la pobreza en México y paradójicamente también responde a un ciclo electoral: vr.gr. 1993-1994, 2000 y 2006.

Finalmente en la gráfica siguiente, se revisa la evolución del Ramo General 19 Aportaciones a la Seguridad Social. Este Ramo contiene las aportaciones del Gobierno Federal a los sistemas de seguridad social del IMSS, ISSSTE e ISSFAM, el sistema de seguridad social del ejército. Las pensiones representan uno de los mayores retos en materia de presupuesto, debido a los cambios demográficos en los años recientes. De

2000 a 2010, el Ramo pasó del 6.9 por ciento del gasto neto total al 9.4 por ciento.

**Gráfica 23**

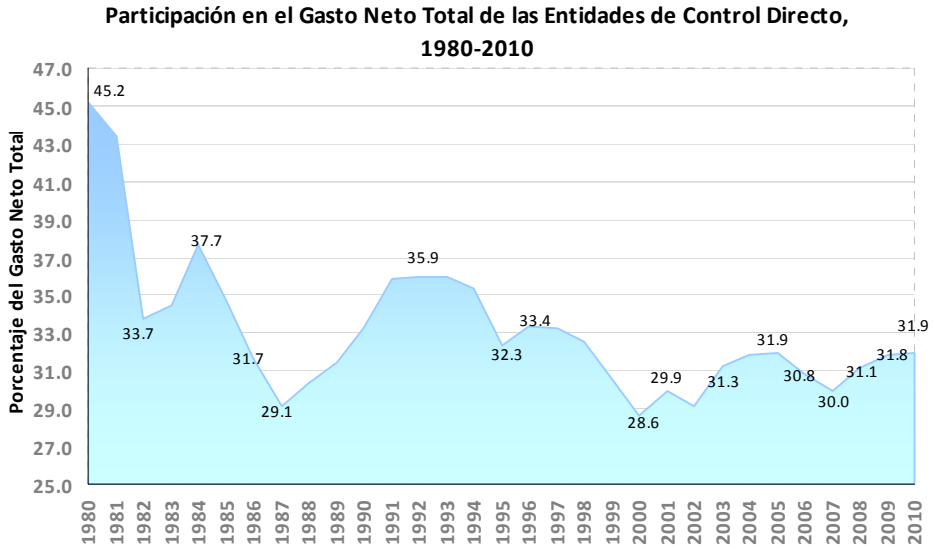



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal 1980-2008 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y 2010.

En el caso de las empresas de control directo, como efecto del redimensionamiento del sector paraestatal, durante los años ochenta se redujo su peso en el gasto público de 45.2 por ciento en 1980 a 29.1 por ciento en 1987. Este es el resultado de la venta, fusión o extinción de las empresas públicas, el proceso continuaría aparentemente con picos en los periodos sexenales, que pueden estar asociados a la asunción de pasivos, el crecimiento de las obligaciones en el sistema de pensiones del IMSS, la recompra de empresas en problemas, el rescate carretero, entre otros factores. Uno de los problemas que aquejan a las entidades de control directo son las pensiones. La Ley del IMSS se reformó en 1995, 1997 y en 2004 y recientemente en 2009, uno de los puntos fundamentales de estas reformas fue el cambio en el sistema de aportaciones. Por otra parte, la Ley del ISSSTE se reformó en 2007, estableciendo el sistema de reparto. PEMEX también fue objeto de transformaciones profundas a lo largo del periodo, que van desde el rediseño de la paraestatal, hasta modificaciones en sus esquemas de inversión. El sector energético se transformó en el último trimestre de 2009 con la liquidación de Luz y Fuerza del Centro.

El gasto programable de los organismos y empresas de control presupuestario directo se ha reducido en forma sostenida, lo que en parte se explica por la evolución del gasto de capital y el proceso de desincorporación de entidades paraestatales.

**Gráfica 24**




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la Cuenta de la Hacienda Pública 1980-2008 y Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008 y 2009.

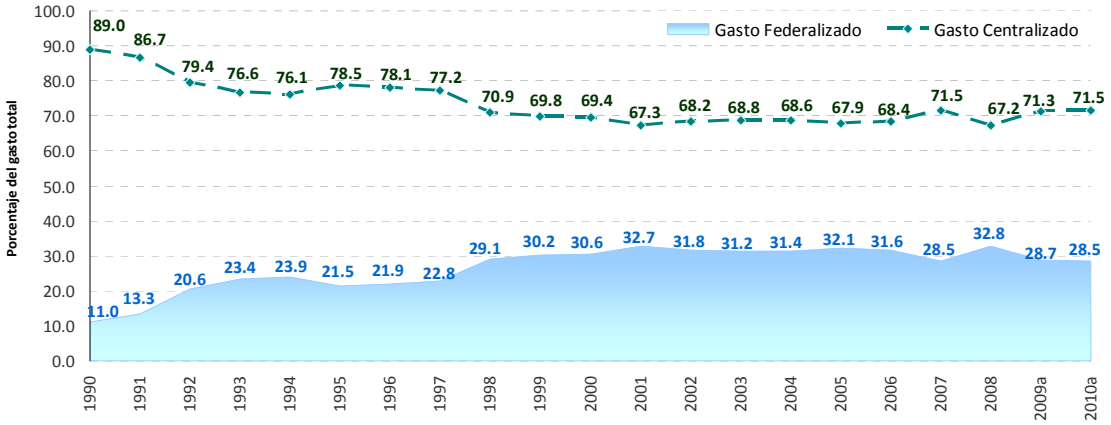
Una de las consecuencias de la austeridad presupuestal fue la caída del gasto de capital, lo que significó la descapitalización y obsolescencia de los activos públicos. Esto significa un enorme reto para atender las necesidades en infraestructura energética, de comunicaciones y de salud para el siglo XXI.

Del análisis anterior se desprende que otra tendencia notable en la composición del gasto público en el largo plazo es la descentralización del gasto público federal. En 1980 no existían recursos disponibles dentro del gasto programable para los estados y municipios; las únicas transferencias se encontraban en el Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios. En 1992 el proceso de descentralización educativa y posteriormente el de salud, impulsaron las transferencias crecientes de recursos a los gobiernos locales. En 1998 se crea el Ramo 33 y dos años después el PAFEF (Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas). Como se aprecia en la gráfica siguiente, el monto de recursos transferidos a las entidades federativas a través del Ramo 28 Participaciones, el 33 Aportaciones, el 25 Previsiones y Aportaciones y el 26 Desarrollo Regional, se incrementó notablemente en el periodo, en esta tendencia la creación del Ramo 33 fue fundamental. No sobra mencionar, que esto posibilitó el mayor gasto a nivel local,

sin el consecuente aumento de los ingresos propios.

**Gráfica 25**

**El Gasto federalizado y el gasto centralizado como proporción del gasto total 1990-2010**




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1990-2008, y Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y 2010.

### 3.2.2.2 Clasificación funcional

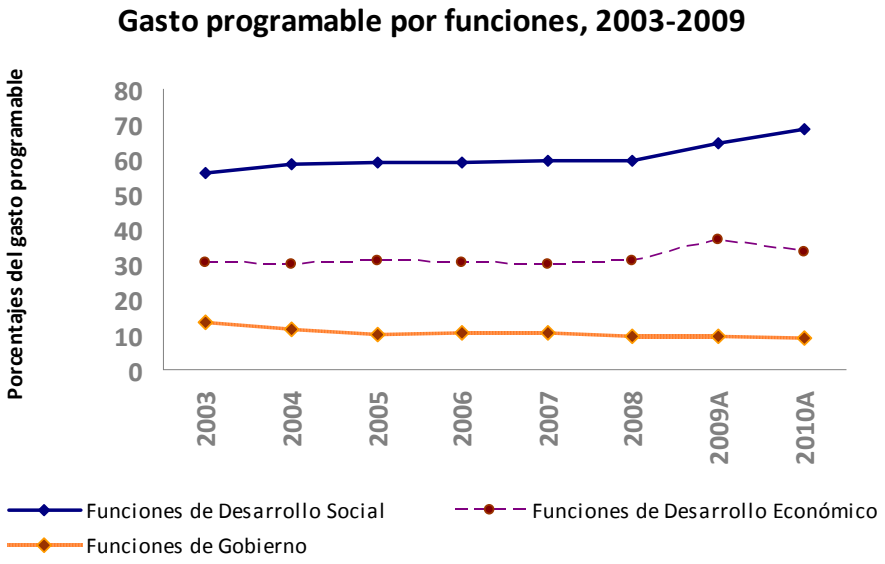
La **clasificación funcional señala el propósito para el cual se gasta** (función o subfunción) a través de los Ramos administrativos, su objeto es identificar claramente las políticas de gasto. Esta clasificación sustituyó en 1998 a la clasificación sectorial, y ha sido objeto de varias modificaciones, lo que dificulta la elaboración de una serie consistente de largo plazo con propósitos comparativos.

Aquí conviene señalar que la clasificación funcional y la administrativa contienen perspectivas diferentes sobre el presupuesto: la administrativa enfatiza al ejecutor del gasto, en tanto la funcional señala el fin último de los bienes y servicios proporcionados, independientemente de la unidad administrativa que los provea; por ello cuando se habla del gasto en salud, en educación o en energía, debe precisarse si se refiere a la función o al Ramo, ya que los montos identificados para la función y el Ramo no son iguales. Las categorías de la clasificación son: grupos funcionales (gobierno, desarrollo económico, desarrollo social y otros); funciones y subfunciones. En este apartado se revisarán las tendencias 2003-2009.

El mayor porcentaje del gasto programable corresponde al grupo de funciones de desarrollo social, que en el periodo pasaron del 56.0 al 68.1 por ciento. Le siguen las funciones de desarrollo económico que en 2003 representaron el 30.5 por ciento y para 2010 se aprobaron recursos por 35.3 por ciento del gasto

programable. En contraste, las funciones de gobierno pasaron de 13.5 por ciento a 9.3 por ciento en el presupuesto 2010.

**Gráfica 26**




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la Cuenta Pública 2003-2008 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y 2010.

Por grupo de funciones en la siguiente tabla, se aprecia lo siguiente:

En el conjunto de las funciones de desarrollo social, el incremento más sobresaliente ocurre en Seguridad Social que pasa de 11.7 por ciento del gasto programable en 2003 a 22.6 por ciento en el monto aprobado para 2010, esta tendencia es compatible con el comportamiento del Ramo 19. En segundo lugar se aprecia el crecimiento de los recursos destinados a Asistencia Social, en 2003 el gasto en esta función equivalía al 1.4 por ciento del gasto programable, para 2010 se aprobaron recursos por 3.5 por ciento del gasto programable. En tercer lugar aparece Agua Potable y Alcantarillado, cuyo gasto se mueve de 0.3 por ciento en 2003 a 0.8 por ciento del gasto programable en 2010. El ascenso en el gasto en Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional se frenó en 2008 con la crisis financiera. En este contexto, el gasto en salud y en educación, si bien absorbe muchos recursos, está perdiendo dinamismo frente a otras demandas. En particular se estima que el efecto de la crisis financiera de 2008, en conjunción con la tendencia al alza de los precios de los alimentos podría incidir en el deterioro del ingreso y en consecuencia generar mayor pobreza.

El gasto en las funciones de desarrollo económico decreció hasta 2007, pero a partir de 2008 experimento

un repunte importante; en esta tendencia el principal elemento es el incremento en el gasto de la función energía, que podría asociarse a los mayores precios de los combustibles. Otras funciones con crecimientos relevantes son Temas Empresariales y Desarrollo Sustentable, en donde podría señalarse la influencia de los apoyos a las micro y pequeñas empresas. Por su parte, la función de Comunicaciones y Transportes experimento saltos, asociados al subejercicio de los recursos. Es la misma situación que se observa en la función Desarrollo Agropecuario y Forestal. El presupuesto para temas laborales ha decrecido, lo mismo que el destinado a Ciencia y Tecnología.

**Cuadro 19**

**Gasto Programable del Sector Público Presupuestario en Clasificación Funcional, 2003-2010**

**(porcentajes)**

| Concepto | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009A | 2010P |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Gasto Programable** | **100.0** | **100.0** | **100.0** | **100.0** | **100.0** | **100.0** | **100.0** | **100.0** |
| **Funciones de Desarrollo Social** | **56.0** | **58.3** | **58.8** | **59.1** | **59.4** | **59.5** | **64.5** | **68.1** |
| Educación | 21.7 | 21.8 | 21.7 | 21.4 | 20.5 | 19.4 | 20.6 | 20.7 |
| Salud | 14.0 | 13.7 | 15.1 | 14.8 | 14.5 | 13.2 | 14.6 | 14.8 |
| Seguridad Social | 11.7 | 12.7 | 11.9 | 12.1 | 12.9 | 15.2 | 18.8 | 22.6 |
| Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional | 6.9 | 8.1 | 7.6 | 7.8 | 8.5 | 8.2 | 6.6 | 5.7 |
| Agua Potable y Alcantarillado | 0.3 | 0.5 | 0.7 | 0.9 | 1.2 | 0.8 | 0.9 | 0.8 |
| Asistencia Social | 1.4 | 1.5 | 1.7 | 2.2 | 2.0 | 2.7 | 2.9 | 3.5 |
| **Funciones de Desarrollo Económico** | **30.5** | **30.2** | **31.1** | **30.3** | **29.8** | **31.0** | **37.2** | **35.3** |
| Energía | 21.3 | 22.5 | 22.0 | 21.7 | 19.8 | 22.2 | 25.8 | 27.1 |
| Comunicaciones y Transportes | 2.4 | 2.0 | 2.9 | 2.5 | 3.9 | 2.2 | 3.2 | 2.6 |
| Desarrollo Agropecuario y Forestal | 3.4 | 3.3 | 3.4 | 3.1 | 3.3 | 3.2 | 3.5 | 2.8 |
| Temas Laborales | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 |
| Temas Empresariales | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.6 | 0.5 | 0.8 | 0.6 | 0.6 |
| Servicios Financieros | 0.9 | 0.1 | 0.2 | 0.4 | 0.3 | 0.5 | 1.7 | 0.1 |
| Turismo | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.1 |
| Ciencia y Tecnología | 1.4 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.0 | 1.0 | 1.2 | 1.2 |
| Temas Agrarios | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 |
| Desarrollo Sustentable | 0.2 | 0.2 | 0.5 | 0.5 | 0.4 | 0.5 | 0.6 | 0.6 |
| **Funciones de Gobierno** | **13.5** | **11.5** | **10.1** | **10.6** | **10.7** | **9.5** | **9.5** | **9.3** |
| Administración Pública | 1.3 | 0.7 | 0.4 | 0.4 | 0.3 | 0.3 | 0.3 | 0.3 |
| Gobernación | 1.3 | 0.7 | 0.8 | 1.0 | 0.6 | 0.6 | 0.9 | 0.7 |
| Soberanía | 2.5 | 2.3 | 2.2 | 2.0 | 2.2 | 2.2 | 2.4 | 2.3 |
| Relaciones Exteriores | 0.4 | 0.4 | 0.3 | 0.3 | 0.4 | 0.3 | 0.2 | 0.3 |
| Hacienda | 3.3 | 2.5 | 2.6 | 3.1 | 3.3 | 2.2 | 0.8 | 0.8 |
| Orden, Seguridad y Justicia | 3.0 | 3.0 | 3.0 | 3.0 | 3.2 | 3.2 | 4.0 | 4.1 |
| Protección y Conservación del Medio Ambiente y los Recursos Naturales | 0.2 | 0.1 | | | | | | |
| Regulación y Normatividad | 0.7 | 0.7 | | | | | | |
| Otros bienes y Servicios Públicos | 0.4 | 0.5 | 0.4 | 0.3 | 0.3 | 0.2 | 0.4 | 0.4 |
| Legislación | 0.5 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.4 |

A:Aprobado

Nota:

Para 2009 y 20010 se presentan cifras aprobadas, en donde no se han deducido las cuotas y transferencias al ISSSTE.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003-2008, Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2010, SHCP.

En cuanto a las funciones de gobierno se aprecia una disminución constante en el periodo. Al interior del conjunto de funciones destaca la función Administración Pública, cuyo ejercicio presupuestal declinó de 1.3 por ciento del gasto programable a 0.3 por ciento en 2008, tendencia que comparte con la función Gobernación, y Hacienda. En este grupo de funciones, la única que presenta un crecimiento es la función Orden, Seguridad y Justicia, que pasa del 3.0 por ciento del gasto programable en 2003 al 4.1 por ciento en el monto aprobado para 2010.

Esta revisión de las tendencias en el gasto funcional coincide a grandes rasgos con las tendencias que arroja el análisis de los Ramos en clasificación administrativa.

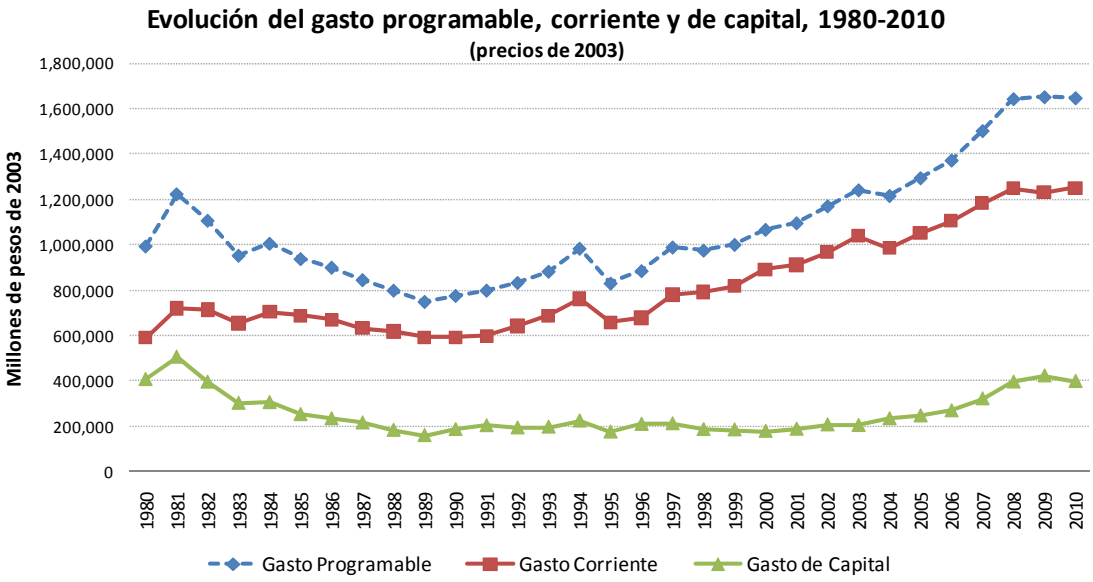
**3.2.2.3. Clasificación económica**

El gasto programable se puede abordar desde la perspectiva del gasto corriente y gasto de capital. En el largo plazo se puede observar que el gasto programable se redujo hasta 1989, la renegociación de la deuda permitió que en los años posteriores el gasto programable estableciese una tendencia ascendente, a pesar de que el gasto neto se incrementó en menor medida.

Al observar el desempeño del gasto corriente y de capital, se aprecia que durante la década de los ochenta la desaceleración en el gasto de capital fue superior a la del gasto corriente, así la caída del gasto programable se explica en mayor medida por la del gasto de capital. De la misma manera cuando se revierte la tendencia, el gasto corriente responde más rápidamente y contribuye en mayor medida a la expansión del gasto programable.

Este comportamiento resulta lógico al tomar en cuenta que el gasto de capital es más “inercial” que el gasto corriente, por su naturaleza económica, con frecuencia los pedidos de bienes de capital deben realizarse con cierta anticipación para que se produzcan, la construcción de infraestructura requiere un tiempo previo para llevar a cabo los estudios de factibilidad, e involucra costos hundidos. Por estas mismas razones, cuando se trata de restringir el gasto, es más fácil posponer los proyectos de inversión o las necesidades de mantenimiento que llevar a cabo una reestructuración en toda la administración pública, enfrentando sindicatos y a la opinión pública por el aumento del desempleo.

**Gráfica 27**




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de las Cuentas de la Hacienda Pública 1980-2008 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y 2010.

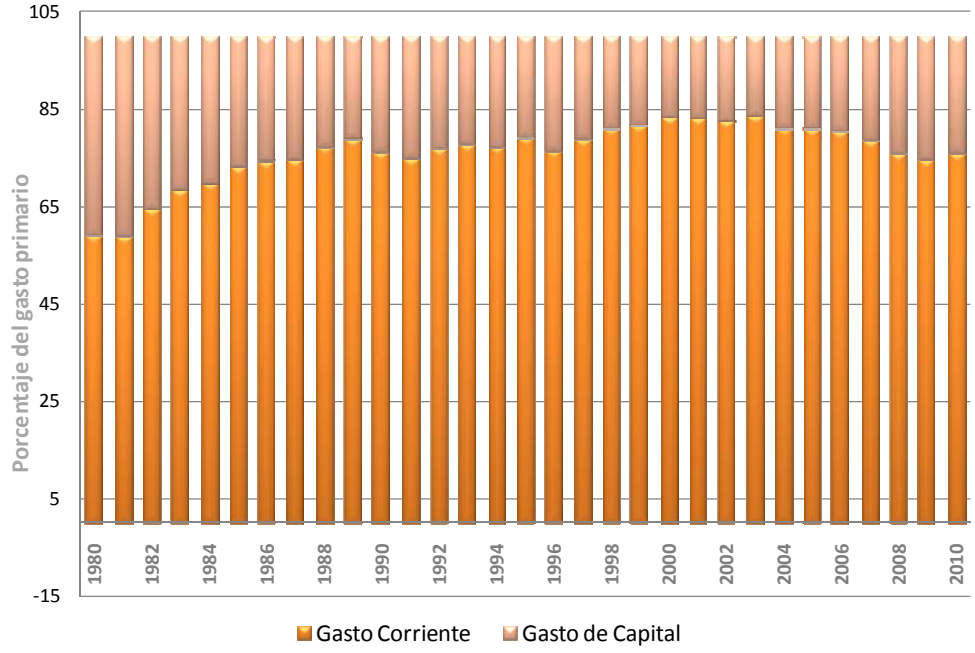
El gasto programable aumentó rápidamente en la última década, en virtud del aumento del gasto corriente. Por su parte, el gasto de capital, creció en menor medida, prácticamente los mayores recursos se aprobaron para 2008 y 2009.

Al interior del gasto programable, en el año 1980 el gasto corriente equivalía al 59.2 por ciento y el gasto de capital representaba el 40.8 por ciento. Este panorama cambio una década más tarde, hacia 1990 el gasto de capital apenas representaba el 23.7 por ciento del gasto programable y su participación se redujo aún más, 16.5 por ciento en 2000 y 16.3 por ciento en 2003, el nivel más bajo. Para ese entonces, en el sector público ya se habían implementado esquemas alternativos de inversión, que ante la insuficiencia de recursos públicos, habían involucrado al sector privado en el financiamiento de obra pública. Finalmente, a partir de 2006 comenzó a incrementarse el gasto de capital. La necesidad de atender demandas mucho tiempo aplazadas, (el tratamiento de aguas negras, la construcción y rehabilitación de puertos, tramos carreteros, aeropuertos, entre otros proyectos), llevó a la formulación del Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012, éste planteó metas muy ambiciosas, que en gran medida dependían de la participación del capital privado nacional y extranjero (a través de esquemas como los PPS).

Desafortunadamente la emergencia de la crisis financiera en la segunda mitad del 2008 ha restringido el alcance y la factibilidad de esos proyectos.

**Gráfica 28**

**Participación del gasto corriente y de capital en el gasto programable, 1980-2010**




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la Cuenta Pública 1980-2008 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y 2010.

Un vistazo a los componentes del gasto corriente muestra lo siguiente:

Los servicios personales, en 1995 equivalían al 23.6 por ciento del gasto programable y en 2008 representaron el 17.6 por ciento, en la gráfica siguiente es evidente su lento crecimiento entre 1995 y 2003; el resto del periodo declinaron, producto de las medidas de austeridad[13].

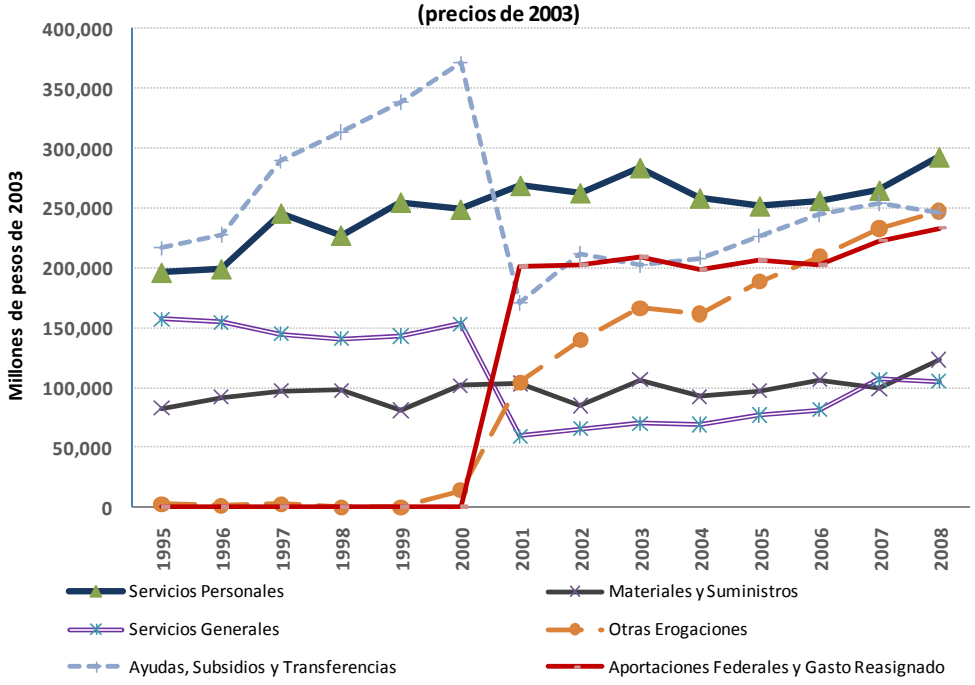
En segundo lugar se encuentra el renglón de subsidios y transferencias, en donde ha habido modificaciones derivadas de ajustes al clasificador por objeto de gasto. De 1995 a 2000 este renglón se denominaba ayudas, subsidios y transferencias, en 2001, los recursos de los Ramos 25 y 33 se reubicaron en el capítulo 8000

[13] Ver las Estadísticas de Finanzas Públicas en la página de la SHCP : http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/contabilidadgubernamental/gestinesestadisticas/Paginas/gasto.aspx

Aportaciones Federales y Gasto Reasignado, este ajuste explica el cruce de líneas en 2001. Si ambas se sumaran representarían el 29 por ciento del gasto programable en 2010, esto es un monto superior al de los servicios personales. Para estos conceptos, se observa una tendencia creciente, que es más pronunciada en el caso de los subsidios y transferencias. ¿Qué hay en este renglón que ha crecido tanto? De acuerdo con el clasificador por objeto de gasto, este capítulo está compuesto por transferencias al sector público, subsidios y subvenciones, ayudas sociales, **pensiones y jubilaciones**, transferencias a fideicomisos, mandatos y otros análogos y transferencias al exterior.

**Gráfica 29**

**Componentes del gasto corriente, 1995-2008**
**(precios de 2003)**



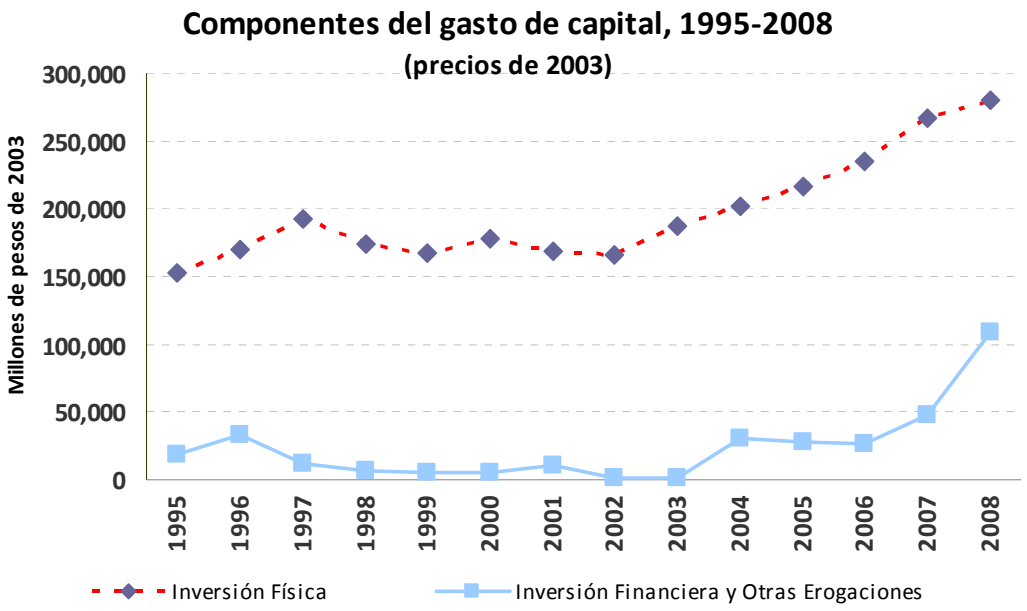

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la SHCP, **Estadísticas de Finanzas Públicas.** Consultadas el 14 de diciembre de 2009 en la página electrónica: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/gestionestadisticas/Paginas/gasto.aspx.

El concepto de otras erogaciones también muestra un rápido crecimiento, aunque no hay suficiente información para señalar su contenido. Declina el gasto en servicios generales.

El gasto de capital se divide en inversión física e inversión financiera. En la gráfica siguiente se aprecia la tendencia creciente de la inversión física entre 2002 y 2008; al igual que el aumento de la inversión

financiera entre 2006 y 2008, derivado del incremento en los subsidios y transferencias para inversión financiera.

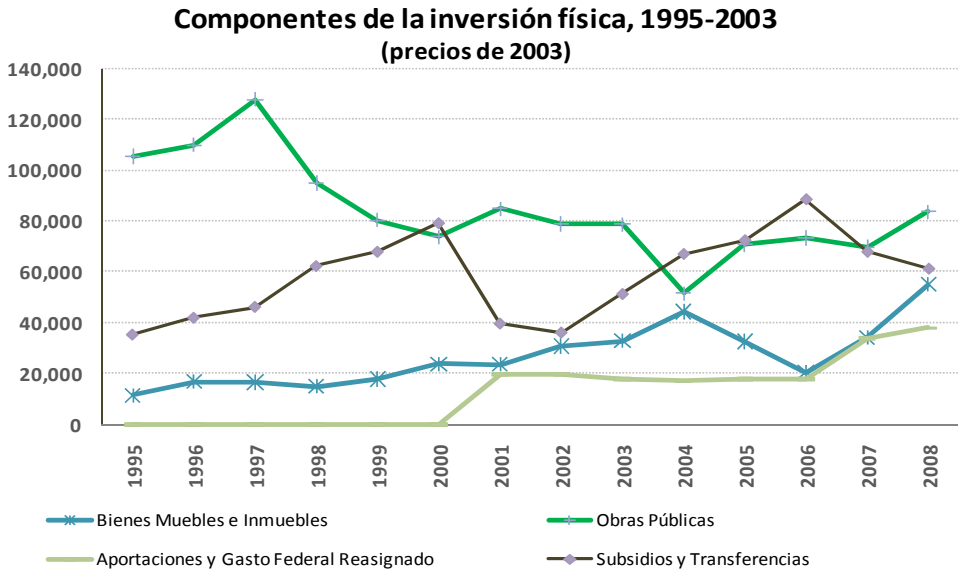
**Gráfica 30**




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la SHCP, **Estadísticas de Finanzas Públicas.** Consultadas el 14 de diciembre de 2009 en la página electrónica: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/gestionestadisticas/Paginas/gasto.aspx.

Al revisar los componentes de la inversión física, resalta el cambio en la composición "típica" de la inversión física, ya que la obra pública presenta un descenso en lo que va de la década, y los bienes muebles e inmuebles que ascendieron entre 1995 y 2004, también se reducen durante 2005 a 2007. Los componentes de subsidios y transferencias, así como aportaciones y gasto federal reasignado se incrementan en la última década, lo que es indicativo de la importancia del gasto de inversión en las entidades federativas, con recursos federales.

**Gráfica 31**




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la SHCP, **Estadísticas de Finanzas Públicas.** Consultadas el 14 de diciembre de 2009 en la página electrónica: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/gestionestadisticas/Paginas/gasto.aspx.

### 3.2.3. Distribución de los excedentes

Los ingresos excedentes son la diferencia entre los recursos obtenidos en el ejercicio fiscal y los ingresos presupuestados en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF). Como resultado de los cambios en la actividad económica y la volatilidad en el precio del petróleo en los últimos tres años, se han generado ingresos excedentes entre el 10 y 15 por ciento de los ingresos presupuestarios aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación, por lo que es necesario hacer un diagnóstico de su destino y aplicación.

#### 3.2.3.1. Normatividad para la conformación y asignación de los excedentes

Antes del año 2007, el destino de los ingresos excedentes se establecía en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio respectivo. A partir del año 2007, la conformación, destino y aplicación de los ingresos excedentes en gastos adicionales a los establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación se especifica en el artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

En primera instancia se conforma el total de ingresos excedentes del ejercicio fiscal[14] como la diferencia entre los ingresos totales obtenidos menos los ingresos presupuestados totales de dicho ejercicio.

En el inciso I de este artículo, se establece que los excedentes deben ser destinados a cubrir el gasto no programable adicional respecto del presupuestado, derivado de:

- Participaciones;
- Costo financiero por modificaciones en la tasa de interés o del tipo de cambio;
- Adeudos de ejercicios fiscales anteriores para cubrir, en su caso, la diferencia entre el monto aprobado en el Presupuesto de Egresos y el límite previsto en el artículo 54 de la LFPRH;
- La atención de desastres naturales, cuando el Fondo de Desastres resulte insuficiente; y
- Para cubrir aquellos gastos adicionales de la Comisión Federal de Electricidad que no puedan ser repercutidos por incrementos en la tarifa eléctrica, derivados de incrementos en el precio de combustibles por encima de lo establecido en la LIF.

También se establece en el inciso II que:

1) En el caso de los ingresos que tengan un destino específico por disposición expresa de leyes de carácter fiscal, o conforme a éstas se cuente con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para utilizarse en un fin específico, ésta podrá autorizar las ampliaciones a los presupuestos de las dependencias o entidades que los generen, hasta por el monto de los ingresos excedentes obtenidos que determinen dichas leyes o, en su caso, la SHCP.

Adicionalmente en el inciso III se indica que:

2) Los excedentes de ingresos propios de las entidades se destinarán a las mismas, hasta por los montos que autorice la SHCP, conforme a las disposiciones aplicables.

Realizadas las deducciones y asignaciones anteriores, y ya que se llevaron a cabo las compensaciones entre rubros de ingresos a que se refiere el artículo 21 fracción I de la LFPRH[15], los *excedentes netos* de estos conceptos se distribuirán de la siguiente manera[16]:

a. 25 por ciento al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF);

---

[14] En este primer nivel se denominan ingresos excedentes brutos.

[15] La disminución de alguno de los rubros de ingresos aprobados en la Ley de Ingresos, podrá compensarse con el incremento que, en su caso, observen otros rubros de ingresos aprobados en dicha Ley, salvo en el caso en que estos últimos tengan un destino específico por disposición expresa de leyes de carácter fiscal o conforme a éstas se cuente con autorización de la SHCP para utilizarse en un fin específico, así como tratándose de ingresos propios de las entidades de control directo. En caso de que no pueda realizarse la compensación para mantener la relación de ingresos y gastos aprobados o ésta resulte insuficiente, se procederá en los términos de las siguientes fracciones.

[16] Artículo 19, fracción IV de la LFPRH.

b. 25 por ciento al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos (FEIIPEMEX);
c. 40 por ciento al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP); y
d. 10 por ciento a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas (FIES).

Los Fondos antes mencionados[17] recibirán recursos hasta alcanzar un monto suficiente para afrontar una caída de la Recaudación Federal Participable (RFP) o de los ingresos petroleros del Gobierno Federal y de Petróleos Mexicanos. Como se indica en el artículo 19 de la LFPRH:

> "El monto de dichas reservas, en pesos, será igual al producto de la plataforma de producción de hidrocarburos líquidos estimada para el año, expresada en barriles, por un factor de 3.25 para el caso de los incisos a) y b), y de 6.50 en el caso del inciso c), en todos los casos por el tipo de cambio del dólar estadounidense con respecto al peso esperado para el ejercicio. En el caso de los ingresos excedentes para el Fondo a que se refiere el inciso b) de esta fracción, estos recursos se transferirán anualmente a Petróleos Mexicanos para que éste constituya la reserva, quién podrá emplear hasta el 50 por ciento de los recursos acumulados en este fondo al cierre del ejercicio fiscal anterior para la ampliación de la infraestructura de refinación en territorio de los Estados Unidos Mexicanos".

En cuanto a la aplicación de los recursos de los Fondos, el artículo 19 fracción IV, indica que esta se realiza de acuerdo a lo establecido en el artículo 21 fracción II de la LPFRH, en los términos de las respectivas reglas de operación. Por otra parte, esta misma fracción señala que, "los Fondos podrán recibir recursos de otras fuentes de ingresos establecidas por las disposiciones generales, sujetándose a los límites máximos para cada reserva a que se refiere el presente artículo. En este último caso, una vez que las reservas alcancen su límite máximo, las contribuciones que por disposición general distinta a esta Ley tengan como destino los Fondos a que se refieren los incisos a) y c) de esta fracción, cambiarán su destino para aplicarse a lo previsto en el inciso d) de la siguiente fracción de este artículo".

Ya que los fondos alcanzaron la reserva determinada, el artículo 19 fracción V de la LFPRH indica que, si hubiese un remanente de ingresos, éste se distribuirá de acuerdo a los siguientes porcentajes:

[17] Estos se sujetarán a reglas de operación que se publican en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

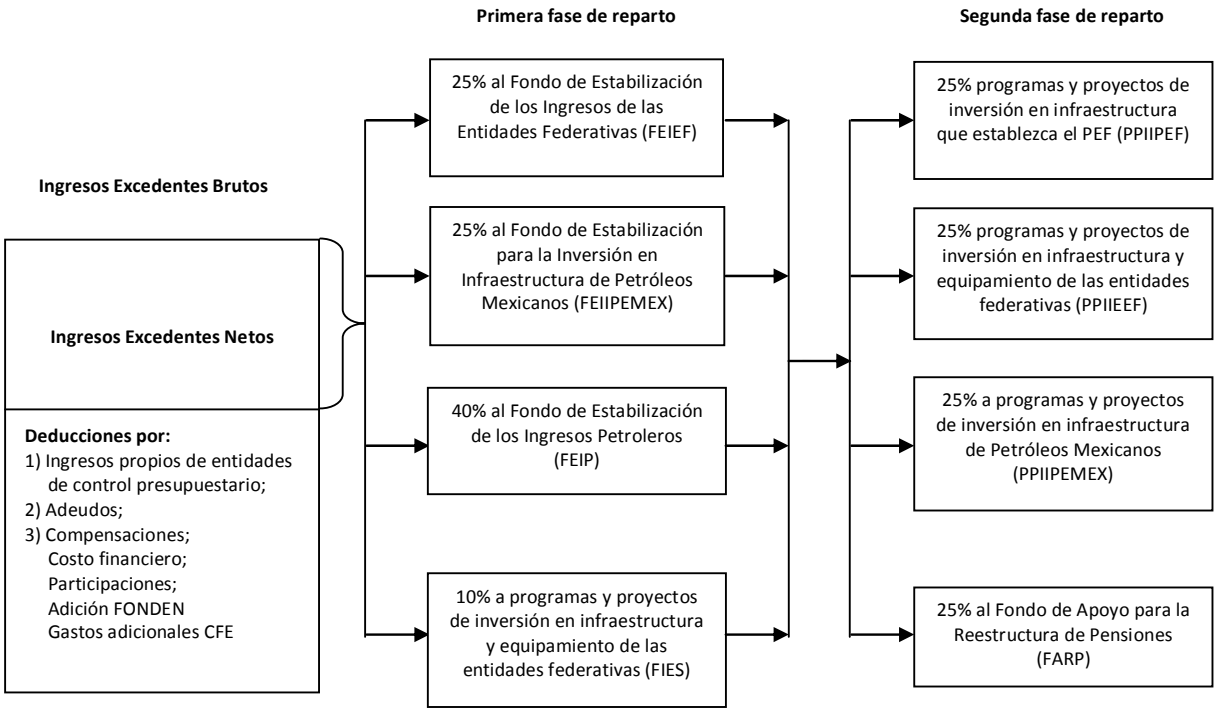
- 25 por ciento a los programas y proyectos de inversión en infraestructura que establezca el Presupuesto de Egresos, dando preferencia al gasto que atienda las prioridades en las entidades federativas;
- 25 por ciento a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas. Dichos recursos se destinarán a las entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente.
- 25 por ciento a los programas y proyectos de inversión en infraestructura de Petróleos Mexicanos;
- 25 por ciento para el Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones.

Adicionalmente, el artículo 20 de la LFPRH menciona que “los Poderes: Legislativo y Judicial y entes autónomos podrán autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas en sus respectivos presupuestos, con cargo a los ingresos excedentes”, considerando las siguientes condiciones:

- Registren ante la SHCP dichos ingresos en los conceptos correspondientes de la Ley de Ingresos, y
- Informen a la SHCP sobre la obtención y la aplicación de dichos ingresos, para efectos de la integración de los informes trimestrales y la Cuenta Pública.

La constitución del monto de ingresos excedentes y el mecanismo de distribución de los mismos se resume en el siguiente diagrama.

Esquema 2




### 3.2.3.2. Origen, destino y aplicación de los ingresos excedentes para el 2003-2009

En la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, la SHCP da a conocer los resultados de los ingresos excedentes obtenidos en cada ejercicio fiscal con respecto a los establecidos en la LIF. En el cuadro siguiente se muestran los montos de los ingresos excedentes del 2000 al 2008 y al tercer trimestre de 2009.

**Cuadro 20**

**Ingresos Excedentes, 2003-2009[1]**

(millones de pesos)

| Concepto | Presupuestado (a) | Observado (b) | Excedentes (b)-(a) | Var. % (b)/(a) |
|---|---|---|---|---|
| **2003** | 1,473,556.9 | 1,600,589.8 | 127,032.9 | 8.6 |
| **2004** | 1,608,012.1 | 1,771,314.2 | 163,302.1 | 10.2 |
| **2005** | 1,780,986.0 | 1,947,816.3 | 166,830.3 | 9.4 |
| **2006** | 1,953,500.0 | 2,263,602.5 | 310,102.5 | 15.9 |
| **2007** | 2,238,412.5 | 2,485,785.1 | 247,372.6 | 11.1 |
| **2008** | 2,545,450.2 | 2,860,926.4 | 315,476.2 | 12.4 |
| **2009** [2] | 2,106,876.4 | 2,002,504.7 | -104,371.7 | -5.0 |

[1] No incluye los ingresos derivados de financiamientos.

[2] Cifras al tercer trimestre de 2009.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003-2008 y de los Informes sobre las Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al tercer trimestre de 2009 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como se observa, a excepción del año 2009, los ingresos excedentes han sido positivos. El monto más elevado se obtuvo en el 2008 (315 mil 476.2 millones de pesos) y el más bajo se registra de manera preliminar en las cifras acumuladas al tercer trimestre de 2009 con un faltante de 104 mil 371.7 millones de pesos. Sin embargo, en términos relativos los mayores excedentes se presentaron en el año 2008 cuando representaron 15.9 por ciento del presupuesto original. Por su parte los mayores faltantes se registran al tercer trimestre de 2009 al representar 5.0 por ciento de lo originalmente presupuestado.

### 3.2.3.2. Origen, destino y aplicación de los ingresos excedentes para el 2003

#### 3.2.3.2.1. Origen de los ingresos excedentes para el 2003

En 2003 se registraron ingresos excedentes por 127 mil 032.9 millones de pesos, provenientes principalmente de los Organismos de Control Presupuestario Directo, incluido PEMEX (44.1 por ciento) y del Derecho sobre la Extracción de Petróleo (34.1 por ciento). Sin embargo los ingresos tributarios registraron un faltante (17.5 por ciento) (Ver cuadro siguiente).

## Cuadro 21

**Origen de los Ingresos Excedentes, 2003***

(millones de pesos y porcentajes)

| Concepto | Programado[1] | Ejercido | Excedente | Estructura porcentual | % del Total Ejercido |
|---|---|---|---|---|---|
| **Total** | **1,473,556.9** | **1,600,589.8** | **127,032.9** | **100.0** | **7.9** |
| Incisos (a) y (b) Organismos de Control | 411,555.5 | 467,604.7 | 56,049.2 | 44.1 | 3.5 |
| Inciso (c) Derechos[2] | 13,819.7 | 19,188.0 | 5,368.3 | 4.2 | 0.3 |
| Inciso (d) Productos[3] | 3,744.8 | 3,575.7 | -169.1 | -0.1 | 0.0 |
| Inciso (e) Productos[4] | 99.5 | 302.2 | 202.7 | 0.2 | 0.0 |
| Inciso (f) Aprovechamientos[5] | 300.2 | 887.7 | 587.5 | 0.5 | 0.0 |
| Inciso (g) Aprovechamientos[6] | 22,941.3 | 37,367.4 | 14,426.1 | 11.4 | 0.9 |
| Inciso (h) Aprovechamientos[7] | 21,150.0 | 0.0 | -21,150.0 | -16.6 | -1.3 |
| Inciso (i) | 33.2 | 50.4 | 17.2 | 0.0 | 0.0 |
| Inciso (j) | 999,912.7 | 1,071,613.7 | 71,701.0 | 56.4 | 4.5 |
| Tributarios | 790,309.5 | 768,045.3 | -22,264.2 | -17.5 | -1.4 |
| No Tributarios | 209,603.2 | 303,568.4 | 93,965.2 | 74.0 | 5.9 |

* La clasificación que se muestra corresponde a la establecida en el artículos 21 DAPEF 2003.

[1] Publicado en el DOF del 31 de enero del 2003.

[2] Incluye Derechos por la Comisión Nacional del Agua, CAPUFE, ASA y los que cobran las Secretarías de Estado, etc.

[3] Incluye todos los Productos con excepción de la enajenación de bienes inmuebles.

[4] Incluye Productos por enajenación de bienes inmuebles.

[5] Incluye Indemnizaciones.

[6] Incluye los provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica y las aportaciones al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, los incisos b) y e) de la Ley de Ingresos por recuperaciones de capital y de la misma Ley el inciso d) de otros Aprovechamientos.

[7] Incluye desincorporaciones.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En 2003, los ingresos excedentes representaron el 8.6 por ciento de los ingresos originalmente programados y el 7.9 por ciento de los ingresos ejercidos.

### 3.2.3.2.2. Destino y aplicación de los ingresos excedentes para el 2003[18]

Para el ejercicio fiscal 2003, el uso de los ingresos excedentes se estableció en el artículo 21 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Con base en esta normatividad, los ingresos excedentes del ejercicio se destinaron a los rubros descritos en el cuadro siguiente:

[18] Es importante señalar que para analizar y elaborar los cuadros del origen y aplicación de los ingresos excedentes de los años 2003 al 2008 se complementó la información de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal con la información de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública (Informes Trimestrales) al cuarto trimestre de los años 2003-2008, debido a que la información de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal no se detallan al nivel que lo hacen los Informes Trimestrales. Por esta razón, parte de la información no esta se encuentra en las Cuentas de la Hacienda Pública Federal, pero esta se encuentra en los Informes Trimestrales.

## Cuadro 22

**Origen y Aplicación de los Ingresos Excedentes, 2003**
(millones de pesos y porcentajes)

| Concepto | Origen | Destino | Estructura porcentual |
|---|---|---|---|
| **Total**[1] | **127,032.9** | **127,032.9** | **100.0** |
| **Ingresos propios de entidades de control presupuestario directo (incisos a y b)** | **30,923.8** | **30,923.8** | **24.3** |
| Entidades de control presupuestario directo | | 30,923.8 | 24.3 |
| **Derechos Productos y Aprovechamientos (c, d, e, f, g, i)** | **24,408.1** | **24,408.1** | **19.2** |
| Dependencias generadoras | | 24,408.1 | 19.2 |
| **Ingresos tributarios y no tributarios (inciso j)** | **71,701.0** | **71,701.0** | **56.4** |
| Mayor gasto no programable (Costo financiero, Adefas y Participaciones) y Ajuste para mantener meta de balance público y otros | | 46,790.3 | 36.8 |
| Ingresos excedentes netos | | 24,910.6 | 19.6 |
| 25% para el FEIP | | 6,227.9 | 4.9 |
| 25% para mejorar el balance público | | 6,227.9 | 4.9 |
| 50% al FIES | | 12,454.8 | 9.8 |

[1] Artículo 21 del Presupuesto de Egresos de la Federación Para el ejercicio fiscal 2003.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003 y de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 2003 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Se destaca que de excedentes por ingresos tributarios y no tributarios del Gobierno Federal se reportaron 71 mil 701.0 millones de pesos, lo cual representó 56.4 por ciento del total de excedentes. Según el artículo 21 inciso j del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), después de deducir de este rubro el incremento del gasto no programable respecto del presupuestado se tienen los ingresos excedentes netos que totalizaron 24 mil 910.6 millones de pesos, los cuales se aplicaron en las siguientes proporciones:

1. 25 por ciento al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros;
2. 25 por ciento para mejorar el balance económico del sector público; y
3. 50 por ciento para gasto de inversión en infraestructura en las entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal 2001.

Los recursos del inciso 3 se canalizan vía el FIES, el cual ascendió a 12 mil 454.8 millones de pesos, los cuales se distribuyeron a las entidades federativas como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 23**

**Aplicación de los Recursos del FIES a las Entidades Federativas, 2003**
(millones de pesos)

| Entidad | FIES |
|---|---|
| **Total** | **12,454.8** |
| Aguascalientes | 134.9 |
| Baja California | 348.4 |
| Baja California Sur | 85.2 |
| Campeche | 154.5 |
| Coahuila | 297.6 |
| Colima | 93.5 |
| Chiapas | 548.1 |
| Chihuahua | 371.6 |
| Distrito Federal | 1,427.0 |
| Durango | 173.7 |
| Guanajuato | 479.8 |
| Guerrero | 294.5 |
| Hidalgo | 229.8 |
| Jalisco | 754.3 |
| México | 1,535.4 |
| Michoacán | 368.8 |
| Morelos | 184.2 |
| Nayarit | 126.7 |
| Nuevo León | 541.0 |
| Oaxaca | 314.2 |
| Puebla | 494.6 |
| Querétaro | 205.0 |
| Quintana Roo | 124.0 |
| San Luis Potosí | 237.4 |
| Sinaloa | 320.2 |
| Sonora | 328.1 |
| Tabasco | 645.9 |
| Tamaulipas | 348.0 |
| Tlaxcala | 129.4 |
| Veracruz | 809.2 |
| Yucatán | 192.7 |
| Zacatecas | 157.0 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003 y datos del INEGI.

### 3.2.3.3. Origen, destino y aplicación de los ingresos excedentes para el 2004

#### 3.2.3.3.1. Origen de los ingresos excedentes para el 2004

En el ejercicio fiscal 2004 se registraron ingresos excedentes por 163 mil 302.1 millones de pesos, provenientes principalmente de los Organismos de Control Presupuestario Directo, incluido PEMEX (37.1 por ciento) y de los ingresos tributarios y no tributarios establecido en el inciso j del artículo 23 del PEF (34.1 por ciento). Es importante notar que en este ejercicio fiscal fue incluido el Aprovechamiento para Obras de

Infraestructura en Materia de Exploración, Gas, Refinación y Petroquímica (AOI) que reportó excedentes por 34 mil 025 millones de pesos, que representa 20.8 por ciento del total de excedentes del 2004.

**Cuadro 24**

**Origen de los Ingresos Excedentes, 2004***

(millones de pesos y porcentajes)

| Concepto | Programado[1] | Ejercido | Excedente | Estructura porcentual | % del Total Ejercido |
|---|---|---|---|---|---|
| **Total** | **1,608,012.1** | **1,771,314.2** | **163,302.1** | **100.0** | **9.2** |
| Incisos (a) y (b) Organismos de Control Presupuestario Directo | 440,510.4 | 501,103.1 | 60,592.7 | 37.1 | 3.4 |
| Inciso (c) Derechos[2] | 13,925.3 | 16,527.4 | 2,602.1 | 1.6 | 0.1 |
| Inciso (d) Productos[3] | 4,041.1 | 3,708.5 | -332.6 | -0.2 | 0.0 |
| Inciso (e) Productos[4] | 415.6 | 54.6 | -361.0 | -0.2 | 0.0 |
| Inciso (f) Aprovechamientos[5] | 721.9 | 1,125.1 | 403.2 | 0.2 | 0.0 |
| Inciso (g) Aprovechamientos[6] | 26,564.9 | 30,997.4 | 4,432.5 | 2.7 | 0.3 |
| Inciso (h) Aprovechamientos[7] | 4,000.0 | 10,172.1 | 6,172.1 | 3.8 | 0.3 |
| Inciso (i) | 33.5 | 64.0 | 30.5 | 0.0 | 0.0 |
| Inciso (j) | 1,117,207.0 | 1,172,944.6 | 55,737.6 | 34.1 | 3.1 |
| Tributarios | 821,247.3 | 769,385.7 | -51,861.6 | -31.8 | -2.9 |
| No Tributarios | 295,959.7 | 403,558.9 | 107,599.2 | 65.9 | 6.1 |
| Aprovechamiento para Obras de Infraestructura en Materia de Exploración, Gas, Refinación y Petroquímica (AOI) | 592.4 | 34,617.4 | 34,025.0 | 20.8 | 1.9 |

* La clasificación que se muestra corresponde a la establecida en el artículos 23 DAPEF 2004.

[1] Publicado en el DOF del 30 de enero del 2004.

[2] Incluye Derechos por la Comisión Nacional del Agua, CAPUFE, ASA y los que cobran las Secretarías de Estado, etc.

[3] Incluye todos los Productos con excepción de la enajenación de bienes inmuebles.

[4] Incluye Productos por enajenación de bienes inmuebles.

[5] Incluye Indemnizaciones.

[6] Incluye los provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica y las aportaciones al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, los incisos b) y e) de la Ley de Ingresos por recuperaciones de capital y de la misma Ley el inciso d) de otros Aprovechamientos.

[7] Incluye desincorporaciones.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2004 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para 2004, los ingresos excedentes representaron 10.2 por ciento del los ingresos originalmente programados y 9.2 por ciento de lo ingresos ejercidos.

### 3.2.3.3.2. Destino y aplicación de los ingresos excedentes para el 2004

Para el 2004, el destino de los ingresos excedentes se estableció en el artículo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Con base en esta normatividad, los ingresos excedentes del ejercicio se destinaron a los rubros descritos en el cuadro siguiente:

## Cuadro 25

**Origen y Aplicación de los Ingresos Excedentes, 2004**
(millones de pesos y porcentajes)

| Concepto | Origen | Destino | Estructura porcentual |
|---|---|---|---|
| **Total**[1] | **163,302.1** | **163,302.1** | **100.0** |
| **Ingresos propios de entidades de control presupuestario directo (incisos a y b)** | **60,592.7** | **60,592.7** | **37.1** |
| Entidades de control presupuestario directo | | 60,592.7 | 37.1 |
| **Derechos Productos y Aprovechamientos (c, d, e, f, g, i)** | **12,946.8** | **12,946.8** | **7.9** |
| Dependencias generadoras | | 12,946.8 | 7.9 |
| **Ingresos tributarios y no tributarios (inciso j)** | **55,737.6** | **55,737.6** | **34.1** |
| Mayor gasto no programable | | 8,833.5 | 5.4 |
| Costo financiero | | -6,978.8 | -4.3 |
| Adefas | | 18,226.7 | 11.2 |
| Participaciones | | -2,442.4 | -1.5 |
| Otros no especificados | | 28.0 | 0.0 |
| Ajuste para mantener meta de balance público | | 308.7 | 0.2 |
| Ingresos excedentes netos | | 46,595.3 | 28.5 |
| 25% para el FEIP | | 11,648.8 | 7.1 |
| 25% para mejorar el balance público | | 11,648.8 | 7.1 |
| 50% al FIES | | 23,297.7 | 14.3 |
| **Aprovechamiento para Obras de Infraestructura en Materia de Exploración, Gas, Refinación y Petroquímica (AOI)** | **34,025.0** | **34,025.0** | **20.8** |
| Obras de Infraestructura en Materia de Exploración, Gas, Refinación y Petroquímica | | 34,025.0 | 20.8 |

[1] Artículo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación Para el ejercicio fiscal 2004.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2004 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es importante señalar que por concepto de excedentes de ingresos tributarios y no tributarios del Gobierno Federal (excluyendo aquellos de los incisos a, b, c, d, e, f, g, i del artículo 23 del PEF 2004) se reportaron 55 mil 737.6 millones de pesos, monto que representa 34.1 por ciento del total de excedentes. Según el artículo 23 fracción I inciso j del PEF, después de deducir el mayor gasto no programable respecto del presupuestado (8 mil 833.5 millones de pesos) y el ajuste para mantener la meta del balance público (308.7 millones de pesos), se tienen los ingresos excedentes netos que ascendieron a 46 mil 595.3 millones de pesos, los cuales se aplicaron en las siguientes proporciones:

1. 25 por ciento al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros;
2. 25 por ciento para mejorar el balance económico del sector público; y
3. 50 por ciento para gasto de inversión en infraestructura en las entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública de 2003

Del inciso 3 se asignaron a las entidades federativas 23 mil 201.0 millones de pesos mediante el FIES, los cuales se distribuyeron como se muestra en el cuadro siguiente. De los 96.7 millones de pesos restantes no se específica destino.

**Cuadro 26**

**Aplicación de los Recursos del FIES a las Entidades Federativas, 2004**

(millones de pesos)

| Entidad | FIES |
|---|---|
| **Total** | **23,201.0** |
| Aguascalientes | 243.1 |
| Baja California | 650.8 |
| Baja California Sur | 160.9 |
| Campeche | 295.0 |
| Coahuila | 547.3 |
| Colima | 186.2 |
| Chiapas | 989.8 |
| Chihuahua | 687.2 |
| Distrito Federal | 2,459.3 |
| Durango | 319.3 |
| Guanajuato | 899.4 |
| Guerrero | 551.6 |
| Hidalgo | 434.5 |
| Jalisco | 1,347.2 |
| México | 2,995.9 |
| Michoacán | 655.5 |
| Morelos | 352.0 |
| Nayarit | 239.0 |
| Nuevo León | 1,026.7 |
| Oaxaca | 597.4 |
| Puebla | 946.1 |
| Querétaro | 419.3 |
| Quintana Roo | 245.9 |
| San Luis Potosí | 451.0 |
| Sinaloa | 601.8 |
| Sonora | 605.9 |
| Tabasco | 1,256.5 |
| Tamaulipas | 641.2 |
| Tlaxcala | 246.8 |
| Veracruz | 1,502.4 |
| Yucatán | 356.9 |
| Zacatecas | 289.0 |
| No distribuible | 0.0 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003 y datos del INEGI.

### 3.2.3.4. Origen, destino y aplicación de los ingresos excedentes para el 2005

#### 3.2.3.4.1. Origen de los ingresos excedentes para el 2005

En el ejercicio fiscal 2005 se registraron ingresos excedentes por 166 mil 830.3 millones de pesos, provenientes principalmente de los Ingresos no Tributarios del Gobierno Federal establecido en el inciso j del artículo 21 del PEF (70.0 por ciento) y de los Organismos de Control Presupuestario Directo, incluido PEMEX (20.6 por ciento). Es importante notar que en este ejercicio fiscal fue incluido el Aprovechamiento sobre Rendimientos Excedente (ARE) que reportó excedentes por 43 mil 972.7 millones de pesos, que representa el 26.4 por ciento del total de excedentes del 2005.

**Cuadro 27**

**Origen de los Ingresos Excedentes, 2005***

(millones de pesos y porcentajes)

| Concepto | Programado[1] | Ejercido | Excedente | Estructura porcentual | % del Total Ejercido |
|---|---|---|---|---|---|
| **Total (Art. 21+Art. 19)** | **1,780,986.0** | **1,947,816.3** | **166,830.3** | **100.0** | **8.8** |
| **Artículo 21 del PEF 2005** | **1,780,986.0** | **1,903,843.6** | **122,857.6** | 73.6 | **6.5** |
| Incisos (a) y (b) Organismos de Control Presupuestario Directo | 500,880.8 | 535,311.3 | 34,430.5 | 20.6 | 1.8 |
| Inciso (c) Derechos[2] | 13,047.4 | 19,793.1 | 6,745.7 | 4.0 | 0.4 |
| Inciso (d) Productos[3] | 5,508.7 | 7,109.5 | 1,600.8 | 1.0 | 0.1 |
| Inciso (e) Productos[4] | 149.6 | 223.2 | 73.6 | 0.0 | 0.0 |
| Inciso (f) Aprovechamientos[5] | 774.7 | 497.4 | -277.3 | -0.2 | 0.0 |
| Inciso (g) Aprovechamientos[6] | 10,752.3 | 24,048.9 | 13,296.6 | 8.0 | 0.7 |
| Inciso (h) Aprovechamientos[7] | 2,500.0 | 6,717.7 | 4,217.7 | 2.5 | 0.2 |
| Inciso (i) | 46.8 | 65.8 | 19.0 | 0.0 | 0.0 |
| Inciso (j) | 1,247,325.7 | 1,309,621.1 | 62,295.4 | 37.3 | 3.3 |
| Tributarios | 864,949.4 | 810,511.0 | -54,438.4 | -32.6 | -2.9 |
| No Tributarios | 382,376.3 | 499,110.1 | 116,733.8 | 70.0 | 6.1 |
| Inciso (k) Multas que aplique el IFE [8] | 0.0 | 455.6 | 455.6 | 0.3 | 0.0 |
| **Artículo 19 del PEF 2005** | 0.0 | 43,972.7 | 43,972.7 | 26.4 | 2.3 |
| Aprovechamientos sobre rendimientos excedentes de PEMEX mayor a 27 dpb. (ARE) | 0.0 | 43,972.7 | 43,972.7 | 26.4 | 2.3 |

* La clasificación que se muestra corresponde a la establecida en los artículos 19 y 21 del DAPEF 2005.

[1] Publicado en el DOF del 28 de enero del 2005.

[2] Incluye Derechos por la Comisión Nacional del Agua, CAPUFE, ASA y los que cobran las Secretarías de Estado, etc.

[3] Incluye todos los Productos con excepción de la enajenación de bienes inmuebles.

[4] Incluye Productos por enajenación de bienes inmuebles.

[5] Incluye Indemnizaciones.

[6] Incluye los provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica y las aportaciones al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, los incisos b) y e) de la Ley de Ingresos por Recuperaciones de Capital y de la misma Ley el inciso d) de otros Aprovechamientos.

[7] Incluye desincorporaciones.

[8] Multas que aplique el IFE.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2005 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para el ejercicio 2005, los ingresos excedentes representaron 9.4 por ciento del los ingresos originalmente programados y 8.8 por ciento de lo ingresos ejercidos.

### 3.2.3.4.2. Destino y aplicación de los ingresos excedentes para el 2005

Para el 2005, el destino de los ingresos excedentes se estableció en el artículo 21 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. Con base en esta normatividad, los ingresos excedentes del ejercicio se destinaron a los rubros descritos en el cuadro siguiente:

**Cuadro 28**

**Origen y Aplicación de los Ingresos Excedentes, 2005**
(millones de pesos y porcentajes)

| Concepto | Origen | Destino | Estructura porcentual |
|---|---|---|---|
| **Total**[1] | **166,830.3** | **166,830.3** | **100.0** |
| **Ingresos propios de entidades de control presupuestario directo (incisos a y b)** | **18,440.4** | **18,440.4** | **11.1** |
| Entidades de control presupuestario directo | | 18,440.4 | 11.1 |
| **Derechos Productos y Aprovechamientos (c, d, e, f, g, h, i)** | **41,666.2** | **41,666.2** | **25.0** |
| Dependencias generadoras | | 41,666.2 | 25.0 |
| **Multas que aplique el IFE (inciso k)** | **455.6** | **455.6** | **0.3** |
| Ramo 38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología | | 455.6 | 0.3 |
| **Ingresos tributarios y no tributarios (inciso j)** | **62,295.4** | **62,295.4** | **37.3** |
| Mayor gasto no programable | | 1,244.0 | 0.7 |
| Factores exogenos a la economía y compensaciones | | 8,289.3 | 5.0 |
| Menores ingresos inciso f | | 277.2 | 0.2 |
| Menores ingresos LFC | | 639.0 | 0.4 |
| Mayor costo combustibles CFE | | 7,091.4 | 4.3 |
| Otros no especificados | | 281.7 | 0.2 |
| Desastres naturales (FONDEN) | | 8,294.0 | 5.0 |
| Ingresos excedentes netos | | 44,468.1 | 26.7 |
| 25% para el FEIP | | 11,081.4 | 6.6 |
| 25% para mejorar el balance público | | 11,081.4 | 6.6 |
| 50% Gasto en Inversión en PEMEX | | 22,305.3 | 13.4 |
| **Aprovechamientos sobre rendimientos excedentes de PEMEX mayor a 27 dpb. (ARE)** | **43,972.7** | **43,972.7** | **26.4** |
| Gasto en Programas y Proyectos de Inversión en Infraestructura y Equipamiento de las Entidades Federativas | | 21,986.4 | 13.2 |
| Gasto de Inversión de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios | | 21,986.4 | 13.2 |

[1] Artículo 19 y 21 del Presupuesto de Egresos de la Federación Para el ejercicio fiscal 2005.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2005 y de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 2005 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es importante señalar que por concepto de excedentes por ingresos tributarios y no tributarios del Gobierno Federal (excluyendo aquellos de los incisos a, b, c, d, e, f, g, h, i del artículo 21 fracción II del PEF 2005) se reportaron 62 mil 295.4 millones de pesos, monto que representa 37.3 por ciento del total de excedentes. Según el artículo 21 fracción II inciso j del PEF, después de deducir el mayor gasto no programable respecto del presupuestado (1 mil 244.0 millones de pesos), los Factores Exógenos a la Economía y Compensaciones (8 mil 289.3 millones de pesos) y los Recursos destinados al FONDEN (8 mil 294.0 millones de pesos), se

tienen los ingresos excedentes netos que ascendieron a 44 mil 468.1 millones de pesos, los cuales se aplicaron en las siguientes proporciones:

- 25 por ciento al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros;
- 25 por ciento para mejorar el balance económico del sector público; y
- 50 por ciento para gasto de inversión de PEMEX.

Por su parte, los Aprovechamientos sobre los Rendimientos Excedentes de PEMEX se destinaron de la siguiente manera:

- 50 por ciento a Gasto en Programas y Proyectos de Inversión en Infraestructura y Equipamiento de las Entidades Federativas.
- 50 por ciento a Gasto de Inversión de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios.

Del inciso 2 se asignaron a las entidades federativas 21 mil 986.1 millones de pesos, los cuales se distribuyeron como se muestra en el cuadro de abajo.

**Cuadro 29**

**Aplicación de los Recursos del ARE a las Entidades Federativas, 2005**

(millones de pesos)

| Entidad | Monto |
|---|---|
| **Total** | **21,986.4** |
| Aguascalientes | 256.0 |
| Baja California | 632.1 |
| Baja California Sur | 155.1 |
| Campeche | 226.1 |
| Coahuila | 505.8 |
| Colima | 165.6 |
| Chiapas | 976.7 |
| Chihuahua | 651.0 |
| Distrito Federal | 2,330.2 |
| Durango | 287.6 |
| Guanajuato | 836.7 |
| Guerrero | 519.3 |
| Hidalgo | 399.6 |
| Jalisco | 1,392.8 |
| México | 2,790.3 |
| Michoacán | 628.9 |
| Morelos | 331.1 |
| Nayarit | 216.7 |
| Nuevo León | 969.8 |
| Oaxaca | 550.8 |
| Puebla | 894.6 |
| Querétaro | 382.5 |
| Quintana Roo | 241.0 |
| San Luis Potosí | 411.0 |
| Sinaloa | 564.9 |
| Sonora | 556.4 |
| Tabasco | 1,283.4 |
| Tamaulipas | 625.6 |
| Tlaxcala | 230.2 |
| Veracruz | 1,368.1 |
| Yucatán | 342.0 |
| Zacatecas | 264.6 |
| No distribuible | 0.0 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2005 y los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 2005 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### 3.2.3.5. Origen, destino y aplicación de los ingresos excedentes para el 2006

#### 3.2.3.5.1. Origen de los ingresos excedentes para el 2006

Para 2006 se registraron ingresos excedentes por 310 mil 102.5 millones de pesos, provenientes principalmente del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos (30.6 por ciento), de los Organismos de Control Presupuestario Directo, incluido PEMEX (29.4 por ciento) y de los ingresos tributarios (19.0 por ciento). Esta

cantidad representa un crecimiento del 85.9 por ciento en términos nominales y de 74.2 por ciento en términos reales respecto a lo registrado en el 2005.

**Cuadro 30**

**Origen de los Ingresos Excedentes, 2006**
(Millones de pesos y porcentajes)

| Concepto | Programado[1] | Ejercido | Excedente | Estructura porcentual | % del Total Ejercido |
|---|---|---|---|---|---|
| **Total** | **1,953,500.0** | **2,263,602.5** | **310,102.5** | **100.0** | **13.7** |
| **Artículo 24** | **0.0** | **19,540.7** | **19,540.7** | **6.3** | **0.9** |
| DEEP | 0.0 | 13,026.1 | 13,026.1 | 4.2 | 0.6 |
| ARE | 0.0 | 6,514.6 | 6,514.6 | 2.1 | 0.3 |
| **Artículo 25** | **1,953,500.0** | **2,244,061.8** | **290,561.8** | **93.7** | **12.8** |
| Incisos (a) y (b) Organismos de Control Presupuestario Directo | 613,712.9 | 704,794.5 | 91,081.6 | 29.4 | 4.0 |
| Inciso (c) Derechos[2] | 12,251.3 | 20,269.8 | 8,018.5 | 2.6 | 0.4 |
| Inciso (d) Productos[3] | 6,112.1 | 6,617.4 | 505.3 | 0.2 | 0.0 |
| Inciso (e) Productos[4] | 166.0 | 187.3 | 21.3 | 0.0 | 0.0 |
| Inciso (f) Aprovechamientos[5] | 679.8 | 655.9 | -23.9 | 0.0 | 0.0 |
| Inciso (g) Aprovechamientos[6] | 9,828.8 | 40,853.6 | 31,024.8 | 10.0 | 1.4 |
| Inciso (h) Aprovechamientos[7] | 0.0 | 12,864.1 | 12,864.1 | 4.1 | 0.6 |
| Inciso (i) Aprovechamientos[8] | 107.4 | 30.9 | -76.5 | 0.0 | 0.0 |
| Inciso (j)[9] | 0.0 | 568.5 | 568.5 | 0.2 | 0.0 |
| Inciso (k) DSH para el Fondo de Estabilización | 39,823.0 | 35,353.5 | -4,469.5 | -1.4 | -0.2 |
| Inciso (l) DSH para el Fondo de Investigación Científica | 248.9 | 315.1 | 66.2 | 0.0 | 0.0 |
| Inciso (m) Derecho para la Fiscalización Petrolera | 14.9 | 18.9 | 4.0 | 0.0 | 0.0 |
| Inciso (n) | 1,270,554.9 | 1,421,532.3 | 150,977.4 | 48.7 | 6.7 |
| Tributarios | 887,794.1 | 946,679.0 | 58,884.9 | 19.0 | 2.6 |
| No Tributarios | 382,760.8 | 474,853.3 | 92,092.5 | 29.7 | 4.1 |

* La clasificación que se muestra corresponde a la establecida en los artículos 24 y 25 del DAPEF 2006.

[1] Publicado en el DOF del 24 de enero del 2006.

[2] Incluye Derechos por la Comisión Nacional del Agua, CAPUFE, ASA y los que cobran las Secretarías de Estado, etc.

[3] Incluye todos los Productos con excepción de la enajenación de bienes inmuebles.

[4] Incluye Productos por enajenación de bienes inmuebles.

[5] Incluye Indemnizaciones.

[6] Incluye los provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica, participaciones a cargo de concesionarios, los incisos B y E de las recuperaciones de capital, por el programa de mejoramiento y el inciso D de los otros Aprovechamientos.

[7] Incluye desincorporaciones.

[8] Incluye la enajenación de bienes decomisados.

[9] Incluye ingresos no tributarios de las Secretarías de Defensa Nacional, Marina y Presidencia de la República.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2006 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### 3.2.3.5.2. Destino y aplicación de los ingresos excedentes para el 2006

Los ingresos excedentes del 2006 respecto de la LIF del ejercicio, se destinaron a los siguientes rubros:

## Cuadro 31

**Origen y Aplicación de los Ingresos Excedentes, 2006**
(millones de pesos y porcentajes)

| Concepto | Origen | Destino | Estructura porcentual |
|---|---|---|---|
| **Total** | **310,102.5** | **310,102.5** | **100.0** |
| **DEEP y ARE** | **19,540.7** | **19,540.7** | **6.3** |
| FEIEF (DEEP) | | 13,026.1 | 4.2 |
| FIES (ARE) | | 6,514.6 | |
| **Ingresos propios de entidades de control presupuestario directo** | **91,081.6** | **91,081.6** | **29.4** |
| Entidades de control presupuestario directo | | 91,081.6 | 29.4 |
| **Derechos productos y aprovechamientos** | **52,902.1** | **52,902.1** | **17.1** |
| Dependencias generadoras | | 52,902.1 | 17.1 |
| **DSH para el Fondo de Estabilización** | **-4,469.5** | **-4,469.5** | **-1.4** |
| Fondo de Estabilización | | -4,469.5 | -1.4 |
| **DSH para el Fondo de Investigación Científica** | **66.2** | **66.2** | **0.0** |
| Fondo de Investigación Científica | | 66.2 | 0.0 |
| **Derecho para la Fiscalización Petrolera** | **4.0** | **4.0** | **0.0** |
| Fiscalización Petrolera | | 4.0 | 0.0 |
| **Inciso n) del PEF** | **150,977.4** | **150,977.4** | **48.7** |
| Faltantes de otros incisos | | 4,869.1 | 1.6 |
| Compensaciones del art. 22[1] | | 8,613.8 | 2.8 |
| Compensaciones del art. 25[2] | | 47,187.5 | 15.2 |
| Mayor gasto no programable | | 32,823.2 | 10.6 |
| Participaciones | | 38,419.4 | 12.4 |
| Costo Financiero | | -11,701.2 | -3.8 |
| ADEFAS | | 6,105.0 | 2.0 |
| Gasto adicional del FONDEN | | 13,841.1 | 4.5 |
| Costo adicional de combustibles | | 523.2 | 0.2 |
| Ingresos Excedentes Netos | | 90,307.0 | 29.1 |
| 25% al FEIP | | 22,576.8 | 7.3 |
| 25% a mejorar el Balance Público | | 22,576.8 | 7.3 |
| 50% a Infraestructura en PEMEX | | 45,153.5 | 14.6 |

DSH: Derecho sobre Hidrocarburos.

[1] La SHCP analizando los objetivos macroeconómicos y la situación de las finanzas públicas, podrá autorizar compensaciones presupuestarias entre dependencias y entidades.

[2] El Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, en los términos de las disposiciones aplicables, podrá autorizar a las dependencias y entidades para que realicen erogaciones adicionales con cargo a los ingresos que obtengan en exceso a los previstos para el presente ejercicio fiscal.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2006 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los principales rubros a los que se aplicaron los excedentes fueron:

a. Para los programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas se destinaron 23 mil 770.3 millones de pesos, que provinieron de los cuatro adelantos trimestrales del Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Petróleo Crudo (DEEP) y del Aprovechamiento sobre Rendimientos Excedentes (ARE) [19], los cuales se destinaron a las entidades por

[19] Estas cifras resultan de estimaciones trimestrales que realiza la SHCP para programar los adelantos a las entidades las cuales se presentaron en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Publica para el cuarto trimestre de 2006 y los montos se calcularon a partir de un precio de 36.5 dólares por barril de petróleo.

medio del FEIEF y del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES), respectivamente[20]. Sin embargo, en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2006 se especifica que la recaudación observada por estos dos conceptos fue menor, estableciéndose en 19 mil 540.7 millones de pesos: 13 mil 026.1 millones de pesos por DEEP se asignaros al FEIEF y 6 mil 514.6 millones de pesos por ARE se destinaron al FIES. La diferencia constituye un adeudo con la Federación, así que de acuerdo con el Convenio celebrado entre la SHCP y las entidades federativas, el pago en exceso se deberá compensar mensualmente contra sus participaciones en partes iguales a partir de mayo y hasta diciembre de 2007, sin costo financiero adicional.

**Cuadro 32**

**Aplicación de los recursos del DEEP y del ARE a las Entidades Federativas, 2006**
(millones de pesos)

| Entidad | Anticipos | Observado | | | Ajuste |
|---|---|---|---|---|---|
| | FEIEF+FIES | FEIEF (DEEP) | FIES (ARE) | Total | |
| **Total** | **23,770.3** | **13,026.1** | **6,514.6** | **19,540.7** | -4,229.6 |
| Aguascalientes | 260.9 | 143.0 | 71.5 | 214.5 | -46.4 |
| Baja California | 696.0 | 381.4 | 190.7 | 572.2 | -123.8 |
| Baja California Sur | 166.1 | 91.0 | 45.5 | 136.5 | -29.6 |
| Campeche | 241.1 | 132.1 | 66.1 | 198.2 | -42.9 |
| Coahuila | 553.4 | 303.3 | 151.7 | 454.9 | -98.5 |
| Colima | 185.4 | 101.6 | 50.8 | 152.4 | -33.0 |
| Chiapas | 1,066.9 | 584.7 | 292.4 | 877.1 | -189.8 |
| Chihuahua | 699.9 | 383.5 | 191.8 | 575.4 | -124.5 |
| Distrito Federal | 2,682.5 | 1,470.0 | 735.2 | 2,205.2 | -477.3 |
| Durango | 308.8 | 169.2 | 84.6 | 253.9 | -54.9 |
| Guanajuato | 906.4 | 496.7 | 248.4 | 745.1 | -161.3 |
| Guerrero | 555.0 | 304.1 | 152.1 | 456.2 | -98.8 |
| Hidalgo | 429.4 | 235.3 | 117.7 | 353.0 | -76.4 |
| Jalisco | 1,467.8 | 804.4 | 402.3 | 1,206.6 | -261.2 |
| México | 3,014.7 | 1,652.1 | 826.2 | 2,478.3 | -536.4 |
| Michoacán | 685.3 | 375.5 | 187.8 | 563.4 | -121.9 |
| Morelos | 359.1 | 196.8 | 98.4 | 295.2 | -63.9 |
| Nayarit | 236.6 | 129.7 | 64.8 | 194.5 | -42.1 |
| Nuevo León | 1,083.1 | 593.5 | 296.8 | 890.4 | -192.7 |
| Oaxaca | 599.8 | 328.7 | 164.4 | 493.1 | -106.7 |
| Puebla | 970.1 | 531.6 | 265.9 | 797.5 | -172.6 |
| Querétaro | 410.1 | 224.7 | 112.4 | 337.1 | -73.0 |
| Quintana Roo | 271.0 | 148.5 | 74.3 | 222.8 | -48.2 |
| San Luis Potosí | 445.7 | 244.2 | 122.2 | 366.4 | -79.3 |
| Sinaloa | 587.5 | 321.9 | 161.0 | 483.0 | -104.5 |
| Sonora | 602.1 | 330.0 | 165.0 | 495.0 | -107.1 |
| Tabasco | 1,261.5 | 691.3 | 345.7 | 1,037.0 | -224.5 |
| Tamaulipas | 668.0 | 366.1 | 183.1 | 549.1 | -118.9 |
| Tlaxcala | 245.9 | 134.8 | 67.4 | 202.1 | -43.8 |
| Veracruz | 1,462.2 | 801.3 | 400.7 | 1,202.0 | -260.2 |
| Yucatán | 364.2 | 199.6 | 99.8 | 299.4 | -64.8 |
| Zacatecas | 283.7 | 155.5 | 77.8 | 233.2 | -50.5 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2006 y en en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del cuarto trimestre 2006 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

[20] De acuerdo con lo que establece el artículo 24 del PEF, los ingresos excedentes que resulten del ARE y del DEEP que se generan a partir de 36.5 dólares deben transferirse a las entidades federativas para gasto en programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento, conforme a la estructura porcentual derivada de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública del 2005.

b. El inciso n del artículo 25 del Decreto del PEF 2006[21] se constituyó con 150 mil 977.4 millones de pesos, esta cantidad a su vez se distribuyó de la siguiente manera:
   1. Para inversión en PEMEX: 45 mil 153.5 millones de pesos,
   2. Para FEIP: 22 mil 576.8 millones de pesos,
   3. A mejorar el Balance Público: 22 mil 576.8 millones de pesos,
   4. Para erogaciones adicionales por costo adicional de desastres naturales: 13 mil 841.1 millones de pesos,
   5. A cubrir el costo de los combustibles de CFE que no se recupera a través de las tarifas subsidiadas se destinaron 523.2 millones de pesos,
   6. Para compensar el 60 por ciento de obligaciones fiscales de ejercicios anteriores se emplearon 8 mil 613.8 millones de pesos y;
   7. Para cubrir el mayor gasto no programable se ocuparon 32 mil 823.2 millones de pesos.
   8. Para cubrir el faltante de otros incisos 4 mil 869.1 millones de pesos.

Por último, de acuerdo con lo establecido en los artículos 19, último párrafo, y 20, fracción II, de la Ley, y 25, 26 y 70, fracción I, del PEF 2006, los ingresos excedentes aplicados por los poderes y entes autónomos, y por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal durante 2006 totalizaron 103 mil 300.2 millones de pesos[22].

### 3.2.3.6. Origen, destino y aplicación de los ingresos excedentes para el 2007

#### 3.2.3.6.1. Origen de los ingresos excedentes para el 2007

Los ingresos excedentes del ejercicio fiscal 2007 se regularon por medio de la LFPRH y el artículo 10 de la LIF para dicho ejercicio.

En el 2007 se registraron ingresos excedentes por 247 mil 372.6 millones de pesos, lo cual representa el 10 por ciento del presupuesto ejercido en el 2007. Estos recursos se constituyeron principalmente de ingresos tributarios por ISR (28.7 por ciento), los ingresos no tributarios estipulados en el artículo 19 de la LFPRH

[21] Dicho inciso indica que "El Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, en los términos de las disposiciones aplicables, podrá autorizar a las dependencias y entidades para que realicen erogaciones adicionales con cargo a los ingresos que obtengan en exceso a los previstos para el presente ejercicio fiscal".
[22] Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al cuarto trimestre de 2006.

(30.4 por ciento) y por los ingresos estipulados en el artículo 10 de la LIF. Es importante señalar que estos ingresos sufrieron una merma significativa por concepto del IEPS (-27 por ciento).

**Cuadro 33**

**Origen de los Ingresos Excedentes, 2007**

(millones de pesos y porcentajes)

| Concepto | Programado | Ejercido | Excedente[1] | Estructura porcentual | % del Total Ejercido |
|---|---|---|---|---|---|
| **Total** | **2,238,412.5** | **2,485,785.1** | **247,372.6** | **100.0** | **10.0** |
| **Artículo 10 LIF 2007** | **19,371.5** | **105,100.3** | **85,728.8** | 34.7 | **3.4** |
| **Artículo 19 LFPRH** | **2,219,041.0** | **2,380,684.8** | **161,643.8** | 65.3 | **6.5** |
| Fracción I[2] | 1,429,812.4 | 1,503,655.0 | 73,842.6 | 29.9 | 3.0 |
| Tributarios | 1,003,917.4 | 1,002,670.1 | -1,247.3 | -0.5 | -0.1 |
| No Tributarios | 425,895.0 | 500,984.9 | 75,089.9 | 30.4 | 3.0 |
| **Fracción II Ingresos con destino específico** | **62,631.8** | **102,465.3** | **39,833.5** | 16.1 | **1.6** |
| **Fracción III Ingresos de entidades** | **726,596.8** | **774,564.5** | **47,967.7** | 19.4 | **1.9** |

[1] Ingresos excedentes calculados de acuerdo con lo establecido en la LFPRH.

[2] Corresponde a los ingresos distintos a los especificados en las Fracciones II y III del Artículo 19 de la LFPRH.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### 3.2.3.6.2. Destino y aplicación de los ingresos excedentes para el 2007

Para el 2007, los ingresos excedentes respecto de la LIF del ejercicio se asignaron de la siguiente manera:

1. A faltantes de otros rubros 295.9 millones de pesos.
2. Derivado del artículo 10 de la LIF, se destinaron 85 mil 728.8 millones de pesos a inversión en infraestructura.
3. A las entidades de control presupuestario directo: 47 mil 967.7 millones de pesos.
4. 39 mil 833.5 millones de pesos tienen destino específico.
5. Derivados de excedentes de los ingresos tributarios y los petroleros del Gobierno Federal se obtuvieron 73 mil 546.7 millones de pesos, que se distribuyeron de la siguiente manera:
   a) Para gastos adicionales del FONDEN: 21 mil 424.3 millones de pesos,
   b) Para compensar obligaciones fiscales de ejercicios anteriores: 5 mil 276.2 millones de pesos,
   c) Para el FEIP: 18 mil 738.5 millones de pesos,
   d) Para el FEIEF: 11 mil 711.6 millones de pesos,
   e) Para el FEIIPEMEX: 11 mil 711.6 millones de pesos y
   f) Para inversión de las entidades federativas: 4 mil 684.6 millones de pesos.

## Cuadro 34

**Origen y Aplicación de los Ingresos Excedentes, 2007**
(millones de pesos y porcentajes)

| Concepto | Origen | Destino | Estructura |
|---|---|---|---|
| **Total** | **247,372.6** | **247,372.6** | **100.0** |
| **Faltantes otros rubros** | **295.9** | **295.9** | **0.1** |
| LFC | | 64.3 | 0.0 |
| Derecho para el fondo de estabilización | | 89.7 | 0.0 |
| ARE | | 141.9 | 0.1 |
| **Ingresos con destino específico** | **39,833.5** | **39,833.5** | **16.1** |
| Destino específico | | 39,833.5 | 16.1 |
| **Ingresos propios de entidades de control presupuestario directo** | **47,967.7** | **47,967.7** | **19.4** |
| Entidades de control presupuestario directo | | 47,967.7 | 19.4 |
| **Artículo 10 LIF 2007** | **85,728.8** | **85,728.8** | **34.7** |
| Inversión en Infraestructura | | 85,728.8 | 34.7 |
| **Tributarios y petroleros del gobierno federal** | **73,546.7** | **73,546.7** | **29.7** |
| Gasto adicional del FONDEN | | 21,424.3 | 8.7 |
| Obligaciones fiscales de ejercicios anteriores | | 5,276.2 | 2.1 |
| CFE | | 5,092.4 | 2.1 |
| LFC | | 183.8 | 0.1 |
| Mayor gasto no programable | | 0.0 | 0.0 |
| Costo adicional de combustibles | | 0.0 | 0.0 |
| Ingresos Excedentes Netos | | 46,846.2 | 18.9 |
| 40% FEIP | | 18,738.5 | 7.6 |
| 25% FEIEF | | 11,711.6 | 4.7 |
| 25% FEIIPEMEX | | 11,711.6 | 4.7 |
| 10% Entidades Federativas (FIES) | | 4,684.6 | 1.9 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De acuerdo con lo establecido en los artículos 19, último párrafo, y 20, fracción II, de la LFPRH, a continuación se destinaron 67 mil 212.9 millones de pesos por ingresos excedentes a los poderes y entes autónomos, y dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) durante el ejercicio de 2007.

Por último, a las entidades federativas les fueron repartidos 6 mil 959.6 millones de pesos por concepto del FIES, 6 mil 351.4 millones de pesos por el FEIEF derivado del DEEP y 292.1 millones de pesos de otros rubros. La asignación por entidad se muestra en el siguiente cuadro.

## Cuadro 35

**Aplicación de los recursos excedentes a las entidades federativas, 2007**
(millones de pesos)

| Entidad | FIES[1] | FEIEF[2] (DEEP) | Otros[3] | Total |
|---|---|---|---|---|
| **Total** | **6,959.6** | **6,351.4** | **292.1** | **13,603.1** |
| Aguascalientes | 79.1 | 72.2 | 7.2 | 158.4 |
| Baja California | 190.0 | 173.4 | 8.7 | 372.1 |
| Baja California Sur | 49.2 | 44.9 | 6.9 | 101.1 |
| Campeche | 70.6 | 64.4 | 7.2 | 142.3 |
| Coahuila | 171.6 | 156.6 | 8.5 | 336.7 |
| Colima | 51.1 | 46.6 | 6.9 | 104.6 |
| Chiapas | 308.7 | 281.7 | 11.8 | 602.2 |
| Chihuahua | 197.4 | 180.2 | 9 | 386.6 |
| Distrito Federal | 886.0 | 808.5 | 7.8 | 1,702.3 |
| Durango | 91.9 | 83.8 | 8.1 | 183.8 |
| Guanajuato | 266.6 | 243.3 | 10.1 | 520.0 |
| Guerrero | 154.8 | 141.3 | 11.1 | 307.1 |
| Hidalgo | 123.4 | 112.6 | 9.1 | 245.0 |
| Jalisco | 446.4 | 407.4 | 11.2 | 865.0 |
| México | 865.2 | 789.6 | 16 | 1,670.8 |
| Michoacán | 198.9 | 181.5 | 10.6 | 391.0 |
| Morelos | 102.1 | 93.1 | 7.8 | 203.0 |
| Nayarit | 68.1 | 62.2 | 7.4 | 137.7 |
| Nuevo León | 330.2 | 301.3 | 9.1 | 640.6 |
| Oaxaca | 169.5 | 154.6 | 11.4 | 335.5 |
| Puebla | 277.5 | 253.2 | 10.8 | 541.5 |
| Querétaro | 114.8 | 104.8 | 7.7 | 227.3 |
| Quintana Roo | 81.8 | 74.6 | 7.4 | 163.8 |
| San Luis Potosí | 128.2 | 117.0 | 8.9 | 254.0 |
| Sinaloa | 171.7 | 156.7 | 8.6 | 337.0 |
| Sonora | 174.2 | 159.0 | 8.5 | 341.7 |
| Tabasco | 322.1 | 293.9 | 8.4 | 624.4 |
| Tamaulipas | 189.2 | 172.6 | 9.3 | 371.1 |
| Tlaxcala | 71.2 | 65.0 | 7.2 | 143.3 |
| Veracruz | 416.0 | 379.6 | 13.6 | 809.2 |
| Yucatán | 107.3 | 97.9 | 8 | 213.2 |
| Zacatecas | 85.1 | 77.7 | 7.9 | 170.7 |

[1] Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados. Se constituye por el 10% proveniente de los ingresos excedentes correspondientes a la primera distribución y por el 25% de los ingresos excedentes relacionados con la segunda distribución.
[2] Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas. Corresponde a los recursos provenientes del Derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo.
[3] Se refiere a la reserva para el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), por la recaudación del Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Petróleo Crudo (DEEP), conforme a lo establecido en los Artículos 257.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del cuarto trimestre 2007 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### 3.2.3.7. Origen destino y aplicación de los ingresos excedentes para el 2008

#### 3.2.3.7.1. Origen de los ingresos excedentes para el 2008

En el 2008 se registraron ingresos excedentes por 315 mil 476.2 millones de pesos, lo que representa el 11 por ciento del presupuesto ejercido. Estos recursos se obtuvieron principalmente del derecho a los

hidrocarburos (113.9 por ciento); cabe señalar que los faltantes en el IEPS disminuyeron en 73.3 por ciento dichos recursos.

**Cuadro 36**

**Origen de los Ingresos Excedentes, 2008**
(millones de pesos y porcentajes)

| Concepto | Programado | Ejercido | Excedente[1] | Estructura porcentual | % del Total Ejercido |
|---|---|---|---|---|---|
| **Total** | **2,545,450.2** | **2,860,926.4** | **315,476.2** | **100.0** | **11.0** |
| **Artículo 10 LIF 2008** | **26,429.0** | **71,925.6** | **45,496.6** | **14.4** | **1.6** |
| **Artículo 12 LIF 2008** | **8,718.3** | **34,636.8** | **25,918.5** | **8.2** | **0.9** |
| **Artículo 19 LFPRH** | **2,510,302.9** | **2,754,364.0** | **244,061.1** | **77.4** | **8.5** |
| **Fracción I[2]** | **1,681,420.2** | **1,806,033.3** | **124,613.1** | **39.5** | **4.4** |
| Tributarios | 1,225,776.9 | 994,552.3 | -231,224.6 | -73.3 | -8.1 |
| No tributarios | 455,643.3 | 811,481.0 | 355,837.7 | 112.8 | 12.4 |
| **Fracción II Ingresos con destino específico** | **69,219.6** | **137,340.6** | **68,121.0** | **21.6** | **2.4** |
| Derechos | 68,263.0 | 131,972.1 | 63,709.1 | 20.2 | 2.2 |
| Productos con destino específico | 249.9 | 115.3 | -134.6 | 0.0 | 0.0 |
| Aprovechamientos con destino específico | 706.7 | 4,430.6 | 3,723.9 | 1.2 | 0.1 |
| Ingresos Excedentes Defensa, Marina y EMP[3] | | 822.5 | 822.5 | 0.3 | 0.0 |
| **Fracción III Ingresos de entidades** | **759,663.1** | **810,990.1** | **51,327.0** | **16.3** | **1.8** |
| PEMEX | 344,642.9 | 362,530.7 | 17,887.8 | 5.7 | 0.6 |
| CFE | 225,434.2 | 264,948.4 | 39,514.2 | 12.5 | 1.4 |
| LFC | -2,479.5 | -11,320.9 | -8,841.4 | -2.8 | -0.3 |
| IMSS | 163,467.0 | 165,227.4 | 1,760.4 | 0.6 | 0.1 |
| ISSSTE | 28,598.5 | 29,604.5 | 1,006.0 | 0.3 | 0.0 |

[1] Ingresos excedentes calculados de acuerdo con lo establecido en la LFPRH.

[2] Corresponde a los ingresos distintos a los especificados en las Fracciones II y III del Artículo 19 de la LFPRH.

[3] Se refiere a lo establecido en la Fracciones II inciso d subinciso II segundo párrafo del Artículo 112 del Reglamento de la LFPRH.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### 3.2.3.7.2. Destino y aplicación de los ingresos excedentes para el 2008

Para el 2008, los ingresos excedentes antes mencionados tuvieron la siguiente aplicación:

A. Para las entidades de control presupuestario directo: 51 mil 327.0 millones de pesos de ingresos generados por las propias entidades.

B. Derivados de Derechos, Productos y Aprovechamientos se destinaron a fines específicos 68 mil 121.0 millones de pesos.

C. Derivados de ingresos tributarios y petroleros del Gobierno Federal se obtuvieron 115 mil 637.1 millones de pesos, los cuales se distribuyeron de la siguiente manera:

   a) Para erogaciones adicionales del FONDEN: 8 mil 163.9 millones de pesos,

   b) Para cubrir el incremento en el costo de combustibles de CFE que no se puede repercutir en la correspondiente tarifa eléctrica: 8 mil 026.6 millones de pesos, y

   c) Para los fondos de estabilización e inversión: 99 mil 446.6 millones de pesos, los cuales a su vez se asignaron de la siguiente manera.

   - Al FEIP: 4 mil 743.3 millones de pesos;

- Para el FEIEF: 3 mil 037.4 millones de pesos;
- Para el FEIIPEMEX: 16 mil 420.4 millones de pesos;
- Para inversión de las entidades federativas: 9 mil 888.8 millones de pesos;
- A los programas y proyectos de inversión en infraestructura del Presupuesto de Egresos de la Federación: 16 mil 339.2 millones de pesos;
- A programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas: 16 mil 339.2 millones de pesos;
- A los programas y proyectos de inversión en infraestructura de Petróleos Mexicanos: 16 mil 339.2 millones de pesos, y
- Al Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones: 16 mil 339.2 millones de pesos.

**Cuadro 37**

**Origen y Aplicación de los Ingresos Excedentes, 2008**
(millones de pesos y porcentajes)

| Concepto | Origen | Destino | Estructura porcentual |
|---|---|---|---|
| **Total** | **315,476.2** | **315,476.2** | **100.0** |
| **Faltantes otros rubros** | **8,976.0** | **8,976.0** | **2.8** |
| Productos | | 134.6 | 0.0 |
| LFC | | 8,841.4 | 2.8 |
| **Ingresos con destino específico** | **68,121.0** | **68,121.0** | **21.6** |
| Destino específico | | 68,121.0 | 21.6 |
| **Ingresos propios de entidades de control presupuestario directo** | **51,327.0** | **51,327.0** | **16.3** |
| Entidades de control presupuestario directo | | 51,327.0 | 16.3 |
| **Artículo 10 y 11 de la LIF 2007** | **71,415.1** | **71,415.1** | **22.6** |
| Inversión en Infraestructura | | 71,415.1 | 22.6 |
| **Tributarios y petroleros del gobierno federal** | **115,637.1** | **115,637.1** | **36.7** |
| Gasto adicional del FONDEN | | 8,163.9 | 2.6 |
| Obligaciones fiscales de ejercicios anteriores | | 0.0 | 0.0 |
| CFE | | 0.0 | 0.0 |
| LFC | | 0.0 | 0.0 |
| Mayor gasto no programable | | 0.0 | 0.0 |
| Costo adicional de combustibles | | 8,026.6 | 2.5 |
| *Ingresos Excedentes Netos* | | *99,446.6* | 31.5 |
| Fracción IV, Art. 19 LFPRH | | 34,089.9 | 10.8 |
| FEIP | | 4,743.3 | 1.5 |
| FEIEF | | 3,037.4 | 1.0 |
| FEIIPEMEX | | 16,420.4 | 5.2 |
| Entidades Federativas (FIES) | | 9,888.8 | 3.1 |
| Fracción V, Art. 19 LFPRH | | 65,356.7 | 20.7 |
| 25% PPIIPEF | | 16,339.2 | 5.2 |
| 25% PPIIEF | | 16,339.2 | 5.2 |
| 25% PPIIPEMEX | | 16,339.2 | 5.2 |
| 25% FARP | | 16,339.2 | 5.2 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Debido a que los Fondos de Estabilización se constituyen de los ingresos excedentes y de derechos petroleros con fin específico, es necesario contemplar ambos en el análisis para tener el panorama completo y proceder a la aplicación de dichos Fondos. Es así que, de acuerdo al artículo 19 de la LFPRH, la LIF y la Ley

Federal de Derechos (LFD) donde se establece que algunos derechos tienen fin específico, se tienen las siguientes aplicaciones:

1) 71 mil 535.7 millones de pesos recaudados por el Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización (DHFE), se repartieron de la siguiente manera:

- 28 mil millones de pesos, que la LIF 2008 señala, se destinaron para financiar programas y proyectos de inversión aprobados en el PEF;
- Al FEIP 5 mil 226.5 millones de pesos, monto suficiente para alcanzar el máximo establecido del fondo;
- Al FARP los restantes 38 mil 309.1 millones de pesos.

2) De los 33 mil 640 millones de pesos recaudados por Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Petróleo Crudo (DEEP), 7 mil 524 millones de pesos corresponden a un anticipo que se dio a las entidades federativas en el 2007, restando 26 mil 116.7 millones de pesos para el ejercicio 2008, lo cuales se aplicaron de la siguiente manera:
   - Un monto de 3 mil 206.3 millones de pesos al FEIEF que le permiten alcanzar su reserva máxima y;
   - Los restantes 22 mil 910.4 millones de pesos al FARP.

**Cuadro 38**

**Origen y aplicación de los Derechos Petroleros con fin específico, 2008**

(millones de pesos)

| Concepto | Origen | Aplicación |
|---|---|---|
| **Total** | **97,652.4** | **97,652.4** |
| **DHFE** | **71,535.7** | |
| PPIPEF | | 28,000.0 |
| FEIP | | 5,226.5 |
| FARP | | 38,309.1 |
| **DEEP** | **26,116.7** | |
| FEIEF | | 3,206.3 |
| FARP | | 22,910.4 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del cuarto trimestre 2008 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por último, a las entidades federativas les fueron repartidos 9 mil 888.8 millones de pesos por medio del FIES y 3 mil 206.3 millones de pesos por el FEIEF provenientes del DEEP. La asignación por entidad se muestra en el siguiente cuadro.

**Cuadro 39**

**Aplicación de los recursos excedentes a las Entidades Federativas, 2008**

(millones de pesos)

| Entidad | FIES | FEIEF (DEEP) | Total |
|---|---|---|---|
| **Total** | **9,888.8** | **3,206.3** | **13,095.1** |
| Aguascalientes | 113.9 | 36.9 | 150.8 |
| Baja California | 286.3 | 92.8 | 379.1 |
| Baja California Sur | 71.8 | 23.3 | 95.1 |
| Campeche | 100.4 | 32.6 | 133.0 |
| Coahuila | 239.4 | 77.6 | 317.0 |
| Colima | 73.5 | 23.8 | 97.3 |
| Chiapas | 446.4 | 144.7 | 591.1 |
| Chihuahua | 282.2 | 91.5 | 373.7 |
| Distrito Federal | 1,212.3 | 393.1 | 1,605.4 |
| Durango | 129.4 | 42.0 | 171.4 |
| Guanajuato | 383.0 | 124.2 | 507.2 |
| Guerrero | 219.6 | 71.2 | 290.8 |
| Hidalgo | 176.6 | 57.2 | 233.8 |
| Jalisco | 647.2 | 209.9 | 857.1 |
| México | 1,250.7 | 405.5 | 1,656.2 |
| Michoacán | 281.5 | 91.3 | 372.8 |
| Morelos | 143.7 | 46.6 | 190.3 |
| Nayarit | 96.7 | 31.4 | 128.1 |
| Nuevo León | 466.6 | 151.3 | 617.9 |
| Oaxaca | 240.0 | 77.8 | 317.9 |
| Puebla | 394.3 | 127.8 | 522.1 |
| Querétaro | 170.6 | 55.3 | 225.9 |
| Quintana Roo | 119.3 | 38.7 | 157.9 |
| San Luis Potosí | 187.1 | 60.7 | 247.8 |
| Sinaloa | 238.0 | 77.2 | 315.1 |
| Sonora | 247.9 | 80.4 | 328.3 |
| Tabasco | 400.7 | 129.9 | 530.6 |
| Tamaulipas | 284.8 | 92.3 | 377.1 |
| Tlaxcala | 102.0 | 33.1 | 135.1 |
| Veracruz | 607.6 | 197.0 | 804.7 |
| Yucatán | 156.4 | 50.7 | 207.2 |
| Zacatecas | 119.0 | 38.6 | 157.6 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008 y los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del cuarto trimestre 2008 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### 3.2.3.8. Origen, destino y aplicación de los ingresos excedentes al tercer trimestre del año 2009

#### 3.2.3.8.1. Origen de los ingresos excedentes al tercer trimestre del año 2009

Al tercer trimestre de 2009 los ingresos ejercidos fueron menores a los programados en 104 mil 371.7 millones de pesos esto es, 5.2 por ciento inferiores a los programados. Los faltantes se registraron principalmente en los Derechos a los Hidrocarburos (179 mil 230.6 millones de pesos) y en los ingresos las entidades de control presupuestario directo (75 mil 655.3 millones de pesos).

**Cuadro 40**

**Ingresos Excedentes Brutos, al tercer trimestre de 2009**

(millones de pesos)

| Concepto | Programado | Ejercido | Excedente | Estructura porcentual | % del Total Ejercido |
|---|---|---|---|---|---|
| **Total** | **2,106,876.4** | **2,002,504.7** | **-104,371.7** | **100.0** | **-5.2** |
| **Artículo 10 - LIF 2008** | **23,294.9** | **42,675.2** | **19,380.3** | **-18.6** | **1.0** |
| **Artículo 12 - LIF 2008** | **11.6** | **61,346.2** | **61,334.6** | **-58.8** | **3.1** |
| **Artículo 19 - LFPRH** | **2,083,569.9** | **1,898,483.3** | **-185,086.6** | **177.3** | **-9.2** |
| Fracción I[1] | 1,371,921.1 | 1,266,399.2 | -105,521.9 | 101.1 | -5.3 |
| Tributarios | 885,001.0 | 869,674.7 | -15,326.3 | 14.7 | -0.8 |
| No tributarios | 486,920.1 | 396,724.5 | -90,195.6 | 86.4 | -4.5 |
| Fracción II - Ingresos con destino específico | 72,033.0 | 68,123.6 | -3,909.4 | 3.7 | -0.2 |
| Derechos | 71,193.8 | 63,443.7 | -7,750.1 | 7.4 | -0.4 |
| Productos con destino específico | 214.4 | 52.1 | -162.3 | 0.2 | 0.0 |
| Aprovechamientos con destino específico | 624.8 | 3,924.0 | 3,299.2 | -3.2 | 0.2 |
| Ingresos Excedentes Defensa, Marina y EMP[2] | 0.0 | 703.8 | 703.8 | -0.7 | 0.0 |
| Fracción III - Ingresos de entidades de control presupuestario directo | 639,615.8 | 563,960.4 | -75,655.3 | 72.5 | -3.8 |
| PEMEX | 301,211.3 | 256,269.5 | -44,941.8 | 43.1 | -2.2 |
| CFE | 194,998.7 | 163,487.4 | -31,511.3 | 30.2 | -1.6 |
| LFC | -6,378.1 | -1,885.5 | 4,492.6 | -4.3 | 0.2 |
| IMSS | 126,935.3 | 122,187.5 | -4,747.8 | 4.5 | -0.2 |
| ISSSTE | 22,848.6 | 23,901.5 | 1,052.9 | -1.0 | 0.1 |

[1] Corresponde a los ingresos distintos a los especificados en las fracciones II y III del artículo 19 de la LFPRH.

[2] Se refiere a lo establecido en la fracción II, inciso d, subinciso ii, segundo párrafo, del artículo 112 del Reglamento de la LFPRH.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del tercer trimestre 2009 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### 3.2.3.8.2. Destino y aplicación de los ingresos excedentes al tercer trimestre del año 2009

Como se indica en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al tercer trimestre de 2009:

1. Los ingresos excedentes de los aprovechamientos por concepto de: a) participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica; b) recuperaciones de capital por desincorporaciones; c) otras recuperaciones de capital y, d) los comprendidos en el numeral 23, inciso D de la fracción VI del artículo 1 de la LIF, conforme a lo establecido en los artículos 10 y 12 del mismo ordenamiento, se podrán destinar a gasto de inversión en infraestructura.
2. De acuerdo con lo que establece el artículo 19, fracción II, de la LFPRH, con cargo a los ingresos que tengan un destino específico por disposición expresa de leyes de carácter fiscal, se podrán autorizar ampliaciones a los presupuestos de las dependencias que los generen, hasta por el monto de los ingresos excedentes obtenidos.

3. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19, fracción III, de la LFPRH, los excedentes de ingresos propios de las entidades se destinarán a las mismas, hasta por los montos que autorice la SHCP.
4. Los resultados preliminares al tercer trimestre de 2009 indican que, en conjunto, no se generaron ingresos excedentes netos, distintos a los previstos en las fracciones II y III del artículo 19 de la LFPRH.

Al tercer trimestre de 2009, el FEIEF tuvo ingresos por 1 mil 182 millones de pesos por concepto de productos y se registraron erogaciones a las entidades federativas por 25 mil 210 millones de pesos (ver cuadro siguiente) que se destinaron a la compensación de los primeros dos trimestres del ejercicio fiscal de 2009, por la disminución, por debajo de lo estimado originalmente de las Participaciones de las Entidades Federativas y Municipios en Ingresos Federales (Ramo 28) a causa de la contracción de la RFP. Así, se tiene que el saldo del FEIEF al 30 de septiembre de 2009 es de 6 mil 293 millones de pesos.

**Cuadro 41**

**Compensación en 2009 por la disminución de las Participaciones entregadas mediante FEIEF**

(millones de pesos)

| Entidad | Monto |
|---|---|
| Aguascalientes | 258 |
| Baja California | 715 |
| Baja California Sur | 131 |
| Campeche | 182 |
| Coahuila | 586 |
| Colima | 138 |
| Chiapas | 984 |
| Chihuahua | 770 |
| Distrito Federal | 2,566 |
| Durango | 333 |
| Guanajuato | 1,156 |
| Guerrero | 647 |
| Hidalgo | 524 |
| Jalisco | 1,623 |
| México | 3,696 |
| Michoacán | 864 |
| Morelos | 359 |
| Nayarit | 228 |
| Nuevo León | 1,065 |
| Oaxaca | 744 |
| Puebla | 1,242 |
| Querétaro | 392 |
| Quintana Roo | 285 |
| San Luis Potosí | 537 |
| Sinaloa | 635 |
| Sonora | 602 |
| Tabasco | 500 |
| Tamaulipas | 803 |
| Tlaxcala | 241 |
| Veracruz | 1,681 |
| Yucatán | 411 |
| Zacatecas | 312 |
| **Total** | **25,210** |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del tercer trimestre 2009 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### 3.2.4. Presiones en el gasto público

#### 3.2.4.1. Presiones en el techo del gasto público

En esta sección se parte de la premisa estudiada en el capitulo 1, en el sentido de que con las estructuras generales prevalecientes, el presupuesto no se concibe como un factor *directo y determinante* en el crecimiento económico del país. Con las características económicas actuales, los intentos de promover el

crecimiento económico con políticas presupuestales, pueden ser en el mejor de los casos, débiles y poco persistentes.

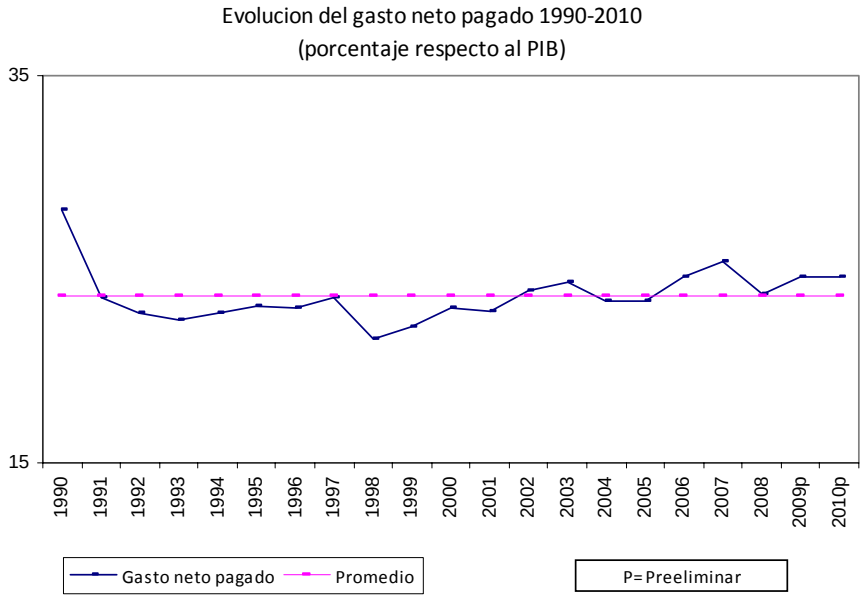
La utilidad del presupuesto dentro del marco de políticas vigentes, reside en otras funciones. Por ejemplo, durante las últimas dos décadas se sostuvo que el crecimiento económico del país era una meta asequible en tanto se logrará el control de los procesos inflacionarios. En este sentido el presupuesto se ha destacado como un estabilizador del nivel de precios a través de la contención de la demanda agregada.
La experiencia acumulada durante los periodos con procesos inflacionarios elevados y las políticas de control que se emprendieron, mostraron evidencia de que la inflación no es sólo un fenómeno monetario y su control no puede explicarse por el ejercicio de la política monetaria. La autoridad fiscal tuvo que recurrir a recursos políticos como fueron la firma de compromisos con los principales grupos económicos y políticos del país y, simultáneamente, la política fiscal se ajustó a la consecución de la estabilización y el control de los precios.

La teoría fiscal del nivel de precios sostiene una relación estrecha entre la política fiscal y el proceso de determinación de los precios. Los modelos demuestran que “el nivel de precios está determinado por las políticas presupuestales de la autoridad fiscal”, Carlstrom, Charles, et ál (2001). Una forma primaria de entender esto es a través del señoreaje como fuente posible de ingresos fiscales. Cuando la autoridad fiscal determina el patrón y nivel del balance primario, puede forzar a la autoridad monetaria a generar el señoreaje, componente necesario para mantener la solvencia fiscal. Acorde a esto, el Estado tendría que ajustar su política fiscal a la obtención de resultados macroeconómicos estables y, simultáneamente, cumplir con sus funciones asignadas en el modelo económico prevaleciente (como son la protección de los derechos de propiedad, la proveeduría de servicios públicos, mejoras en la distribución del ingreso y la contención de eventos disruptivos socialmente).

En México, la prioridad por el control del proceso inflacionario es inobjetable. Había que estabilizar antes que crecer: los procesos económicos estables generan un marco referencial de información para los agentes y en este sentido sus decisiones son más eficientes. La toma de decisiones de los individuos pulverizados y descentralizada, deriva en decisiones colectivas eficientes y esto coadyuvará a la generación y mantenimiento de procesos de inversión y crecimiento económico. Con esto se buscó fomentar procesos de consumo e inversión que estimularán el crecimiento económico.

Ante esto, cobra relevancia que con una política de egresos restrictiva, el techo presupuestal y algunos componentes internos se eleven año con año. Por tanto, en esta sección se estudian aquellos factores que pueden presionar año con año el techo y la composición del gasto público.

**Gráfica 32**




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la SHCP e INEGI.

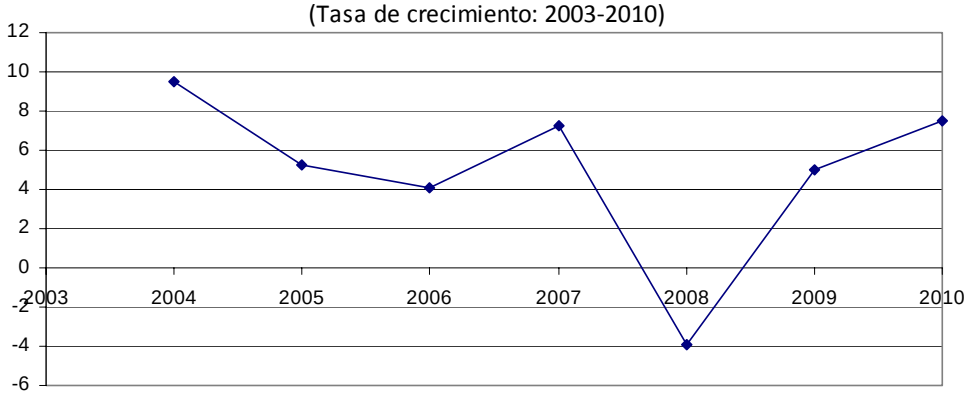
En el gráfico siguiente, se observa que el gasto neto pagado comienza por una disminución: años antes de la década de los noventas, sus niveles se ubicaban por encima del 25 por ciento del PIB, alcanzando incluso cifras del 40 por ciento. Ciertamente estos porcentajes eran explicados por la participación relevantemente del costo financiero, factor determinante hasta entrada la década de los noventa. No obstante, el tamaño del gasto fue siempre mayor antes de los años noventa aun cuando se descuente el efecto del costo financiero. A partir de entonces, el nivel del gasto disminuyó y se estabilizó en niveles cercanos al 23.6 por ciento; cifra que representa el promedio para el periodo de 1990 a 2010. En la década que inicia en el año 2000, se observa oscilaciones alrededor de este promedio pero con una tendencia creciente. Ante esto, el objetivo de esta sección es analizar los factores que presionan el techo del gasto público durante los últimos años.

### 3.2.4.2. Definiciones

Como punto de partida se debe establecer que las presiones al gasto público no sólo influyen en los techos presupuestales sino que también influyen en otros aspectos como la composición interna de sus componentes. Por esta razón, en el desarrollo de este estudio se entenderá por presiones al gasto público, los efectos que ocasionan aquellos factores que inciden tanto en el nivel de la erogación como en su composición en determinadas agrupaciones presupuestales. Estas definiciones de estudio las ejemplificamos a continuación:

**Gráfica 33**

Ramo 11: Secretaría de Educación Pública en Funcion Educación
(Tasa de crecimiento: 2003-2010)

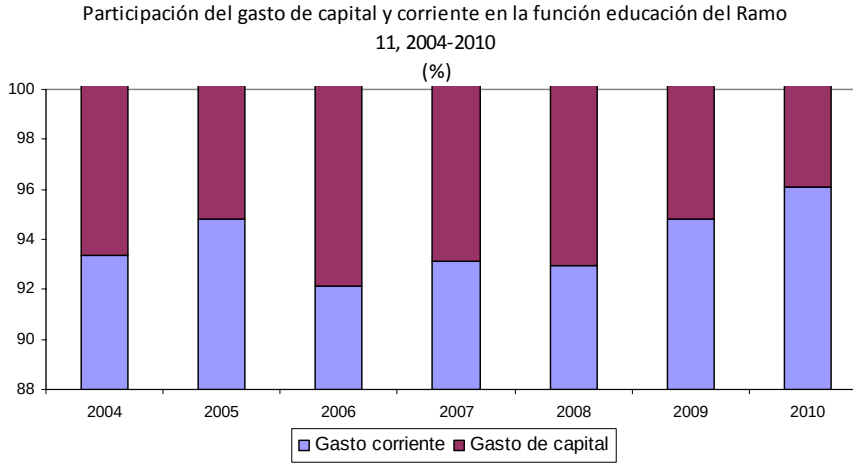



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la SHCP e INEGI.

*Presión al techo presupuestal:* El Ramo 11, Secretaría de Educación Pública creció a una tasa promedio real del 4.9 por ciento desde el año 2003 a la fecha, por lo cual su techo presupuestal ascendió en los últimos siete años. Aunque al graficar las tasas de crecimiento anuales, se observan altibajos, entre los años 2003-2007, la tasa de crecimiento anual es positiva. Hecho que se identifica con una presión al techo durante esos años.

*Presión a la redistribución presupuestal:* El Ramo 11 creció en el periodo. Pero a su interior, la pregunta es si sus componentes crecieron a una tasa igual o se encuentran crecimientos internos no equiproporcionales. Por ejemplo, en la clasificación económica del Ramo, los componentes de gasto corriente y de capital, muestran que el primero gana lugar a expensas del gasto de capital. El gasto corriente presiona al interior del Ramo, tal y como se observa en el siguiente gráfico.

**Gráfica 34**




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la SHCP.

### 3.2.4.3. Techo y redistribución presupuestal

El nivel del gasto neto pagado del sector público presupuestario fue de 2 billones 894 mil 806.6 millones de pesos, lo que representó el 23.7 por ciento del PIB en el 2008. El 67.9 por ciento de ese monto fue ejercido por el gobierno federal y el resto por los organismos de control presupuestario directo. En 2007, el gasto programable representó el 76.5 por ciento del gasto total y en el 2008, el 76.9 por ciento. En tanto que el gasto no programable fue el 23.5 por ciento y el 23.1 por ciento, respectivamente.

Dentro de los cambios importantes en el gasto entre 2000 y 2008, destacan:

***Gasto programable:***

A. El gasto programable incrementó su participación en el gasto total, pasando de un 68.8 por ciento en 2000 a 76.9 por ciento en 2008. Este incremento significa que las erogaciones destinadas al cumplimiento de las atribuciones del gobierno federal a través de una estructura de programas específicos tomaron importancia en los últimos años. El gasto programable incluye al Ramo 33: componente presupuestal con influencia en su crecimiento. Los recursos de este Ramo se transfieren a las entidades federativas para el cumplimento de obligaciones en materia de educación, salud e infraestructura por lo que su incremento en la última década es explicado por la

evolución de estas necesidades sociales pero también por el fortalecimiento del sistema de cabildeo en el Congreso mexicano, inexistente en la escena política del país antes de 1998.

B. El gasto corriente disminuyó su participación en el gasto programable por el efecto de la caída de los servicios personales. En el año 2000, el gasto corriente fue de 82.8 por ciento y en el 2008, 76.9 por ciento del gasto programable. Por su parte, el gasto en servicios personales fue de 46.0 por ciento y 31.9 por ciento, respectivamente. A pesar de esta disminución, en un apartado de esta sección se explora con mayor detalle este rubro presupuestal.
C. Dentro del gasto corriente, el concepto de otros gastos de operación y ayudas, subsidios y transferencias incrementó su participación en el gasto programable.
D. El gasto de capital subió su participación desde el año 2000, pasando del 17.2 por ciento al 24.1 por ciento del gasto programable en 2008. Este incremento se explica por el desempeño de las transferencias para la inversión física y por la inversión financiera.

***Gasto no programable:***

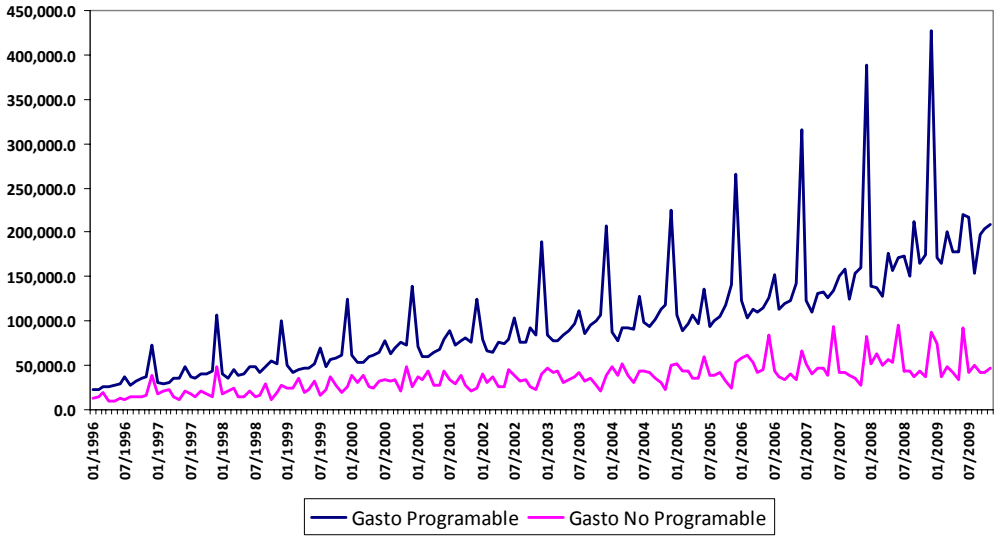
A. El gasto no programable disminuyó su participación en el gasto total, pasando de 31.2 por ciento en 2000 a 23.1 por ciento en 2008.
B. Dentro del gasto no programable se desarrolló una recomposición importante. El costo financiero perdió importancia. En el 2000, la participación de este componente fue de 51.9 por ciento y para el 2008 fue de 34.3 por ciento.
C. Las participaciones superaron los niveles que tenían en el 2000, ubicándose en 64 por ciento del gasto no programable en el 2008.

**3.2.4.4. Presiones temporales del gasto**

Para analizar las presiones temporales al gasto público se considera inicialmente una aproximación visual. De la gráfica y tabla siguiente se observa que el gasto programable tiene una marcada presión en los meses de diciembre, punto que presenta los picos más elevados de la línea. Este comportamiento es atribuible a los componentes con incidencia temporal como son las erogaciones de los servicios personales, (típicamente agudas en los últimos meses del año) y aquellos con elevado coeficiente de variación como los gastos operativos y las ayudas y transferencias. En el caso del gasto de capital, la mayor variabilidad se presenta en la inversión física directa.

**Gráfica 35**

Comportamiento del gasto neto pagado programable y no programable
1996-2009
(millones de pesos)




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la SHCP e INEGI.

Por su parte, en la estructura del gasto no programable destacan los componentes integrantes del costo financiero que marcan dos puntos de presión temporal en los meses de julio y diciembre. Cabe aclarar que las participaciones, aunque son significativas en el gasto no programable, presentan un desarrollo más estables en el año fiscal, por lo que no ejercen presión temporal en el gasto.

### 3.2.4.5. Presiones

En esta sección se identifican siete agrupamientos de factores que presionan tanto el techo presupuestal como la composición del gasto público:

**1. Asociados con cambios demográficos**

En este apartado se consideran entre las presiones asociadas a cambios demográficos, las siguientes: las erogaciones en gasto educativo, los subsidios a universidades públicas y pensiones.

El criterio para considerar este tema se sustentó en el cambio poblacional que se desarrolla en México. En los últimos años se observa el engrosamiento de los grupos de edad entre 15 años y más con consecuencias

directas sobre las demandas por servicios públicos. La población en estos rangos de edad se caracteriza por solicitar servicios por educación, trabajo y pensiones.

En la siguiente tabla se observa que a partir del año 2000, el grupo de edad entre 0 a 14 años de edad disminuyó su participación en el total, pasando de representar el 34.1 por ciento en el 2000 al 28.7 por ciento en el 2009. Por el contrario, el grupo de edad entre 15-64 años de edad, cuyas necesidades inherentes a la educación son elevadas, pasó de presentar el 61.2 por ciento en el 2000, al 65.5 por ciento en el 2009. Lo mismo es cierto para el grupo de 65 años y mas, cuyas necesidades se concentran en servicios médicos y en pensiones.

**Cuadro 42**

Indicadores de población en México

| Concepto | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Polacion total (miles) | 67,384 | 75,820 | 83,971 | 91,725 | 98,439 | 103,947 | 104,874 | 105,791 | 106,683 | 107,551 |
| Saldo neto migratorio (miles) | 2.8 | 2.5 | 2.3 | 2.1 | 2.0 | 1.5 | 1.4 | 1.4 | 1.3 | 1.3 |
| Tasa de crecimiento natural (%) | 2.5 | 2.2 | 1.9 | 1.6 | 1.3 | 0.9 | 0.9 | 0.9 | 0.8 | 0.8 |
| Tasa de crecimiento total (%) | 4.8 | 4.0 | 3.4 | 2.9 | 2.8 | 2.2 | 2.2 | 2.1 | 2.1 | 2.1 |
| Poblacion por grupo de edad (estructura) | | | | | | | | | | |
| 0-14 | 44.6 | 42.0 | 39.0 | 36.4 | 34.1 | 31.3 | 30.7 | 30.0 | 29.4 | 28.7 |
| 15-64 | 51.1 | 53.9 | 56.8 | 59.3 | 61.2 | 63.5 | 64.0 | 64.5 | 65.0 | 65.5 |
| 65 y mas | 4.3 | 4.1 | 4.2 | 4.3 | 4.7 | 5.2 | 5.3 | 5.5 | 5.6 | 5.8 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con informacion del III Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderon Hinojosa.

El gasto público de la función educación es un componente presupuestal directamente relacionado con los cambios de la pirámide poblacional. Como es el caso, los grupos de edad vinculados con la demanda por servicios públicos educativos crecieron en los últimos años; fenómeno que se refleja en las erogaciones presupuestales. Por ejemplo, en el año 2006, el gasto ejercido en la función educación fue de 372 mil 931 millones de pesos. Para el ejercicio 2009, la cifra aprobada fue de 478 mil 595.8 millones de pesos. La función educación muestra consistentemente variaciones reales positivas en los últimos años. Una tasa de crecimiento promedio real de 5.5 por ciento entre 2006 y 2009.

Un hecho destacable es que para esta función, los montos presupuestales relativos al cierre del ejercicio anual son superiores respecto a los montos aprobados, lo cual es un reflejo del comportamiento de la demanda por estos servicios públicos durante el año fiscal. Por ejemplo, desde el 2003 hasta el 2008, la diferencia entre los montos aprobados y los cierres fueron siempre superiores y a partir del 2006, mayores al 4.5 por ciento de la asignación aprobada inicial.

Al analizar las erogaciones públicas en todos los niveles educativos se observa un crecimiento sostenido general. Por ejemplo, el gasto asociado por alumno en el nivel primaria, fue de 500 pesos en el ciclo escolar 1990-1991. En el ciclo escolar de 2009-2010 esta cantidad será de 12 mil 200 pesos. En el año 2000, en el nivel superior, el gasto percápita por alumno se ubicó en 34 mil 100 pesos y para el ciclo de 2009-2010 será de 57 mil 600 pesos. Un hecho relevante es que la brecha entre el costo percápita de la educación primaria y superior se redujo en los años observados: en 1990, cada alumno en educación pública superior representaba 9.2 veces el costo de un alumno en nivel primaria. Para el ciclo 2009-2010 esta relación era de 4.7 veces. La explicación probable a este fenómeno se encuentra en el hecho de que las erogaciones públicas para el nivel primaria se incrementan más al paso del tiempo en relación a los otros niveles educativos. Al contrastar la tasa de crecimiento promedio del periodo 1980-2010 por nivel educativo, se pone de manifiesto que el costo percápita a nivel primaria es cada vez mayor.

**Cuadro 43**

Gasto público educativo por alumno
(miles de pesos)

| Concepto | 1990-1991 | 1995-1996 | 2000-2001 | 2005-2006 | 2006-2007 | 2007-2008 | 2008-2009 | 2009-2010 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Preescolar | 0.6 | 2.2 | 7.6 | 10.4 | 11.1 | 11.9 | 12.6 | 13.4 |
| Primaria | 0.5 | 2.3 | 6.9 | 9.4 | 10.1 | 10.8 | 11.4 | 12.2 |
| Secundaria | 1 | 3.5 | 10.6 | 14.5 | 15.5 | 16.6 | 17.6 | 18.7 |
| Profesional técnico | 1.7 | 4.4 | 10.7 | 14.2 | 15.2 | 16 | 16.8 | 17.9 |
| Bachillerato | 2.2 | 6.6 | 15.3 | 20.4 | 21.8 | 22.9 | 24 | 25.7 |
| Superior | 4.6 | 15.6 | 34.1 | 45.6 | 48.8 | 51.3 | 53.9 | 57.6 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información del III Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderon Hinojosa.

En relación a los subsidios para las universidades, los recursos presupuestales muestran un comportamiento creciente, con excepción del presupuesto aprobado 2010. En el caso de este último año, la disminución es atribuible a la crisis pero no a un cambio en las tendencias subyacentes, basadas en las necesidades de una población creciente y demandante de servicios de educación.

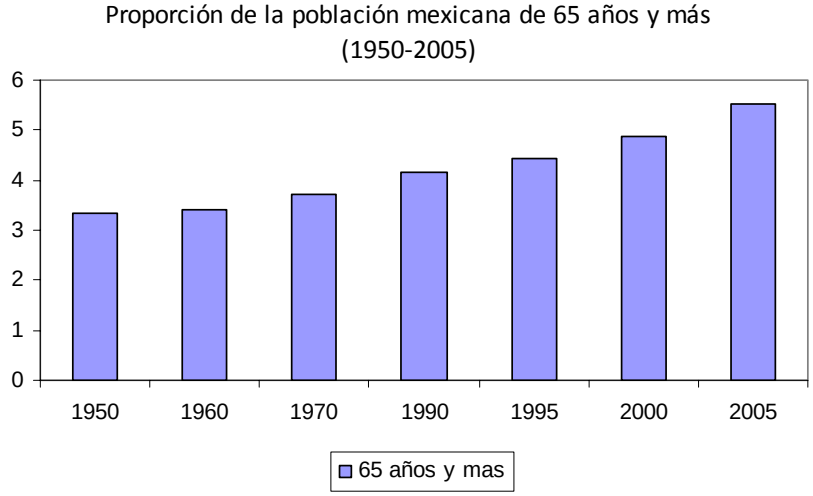
### 3.2.4.6. Pensiones

El problema de los individuos cuya etapa productiva finaliza, estriba en la dificultad de obtener ingresos estables y suficientes. A diferencia de los grupos jóvenes que demanda educación y empleo, los grupos de edad avanzada desean certidumbre económica. La importancia del sistema de pensiones radica en ofrecer un sistema social de provisión garantizada, como parte de una red pública de seguridad social cuyo objetivo es disminuir la incertidumbre en los ingresos de estas personas y funcionar socialmente como un sistema estabilizador agregado e intergeneracional.

Cuando las estructuras poblacionales cambian y los grupos de edad avanzada comienzan a ganar peso en la población total, el sistema de pensiones cobra importancia presupuestal, requiriendo una estructura sostenible temporalmente. Por ejemplo, en las últimas décadas, los sistemas de seguridad social en México han sido objeto de mayor análisis en razón del envejecimiento poblacional. Entre los factores colaterales que más afectan este sistema se encuentra el debilitamiento de las estructuras de apoyo familiares tradicionales (hijos que ayudan a los padres), el envejecimiento de la población mexicana y los problemas estructurales de la económica, como la menor oportunidad para la población productiva de mantener un empleo permanente y bien remunerado.

En el siguiente gráfico se observa el incremento constante que ha tenido el grupo de edad de 65 años y más en la población total mexicana. Con excepción de la década de los años sesentas y setentas -donde prácticamente se mantuvo constante la proporción del grupo de edad- en la década de los ochentas, noventas y en los primeros años de la década del dos mil, se incrementó.

**Gráfica 36**




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la SHCP e INEGI.

Este fenómeno se refleja en la estructura presupuestal. Por ejemplo, en años recientes, las erogaciones identificadas como pensiones pasaron de representar el 1.9 por ciento en el 2003 al 2.1 por ciento del PIB en

el 2009. En el 2010 se estima que esta erogación represente -al final del ejercicio presupuestal- el 2.4 por ciento del PIB. Este concepto, en términos monetarios se refleja en proporciones importantes del gasto programable. En el 2003, se erogaban 142.6 miles de millones de pesos, el 11.5 por ciento del gasto programable. En el 2009, esta cifra representó el 10.9 por ciento del gasto programable. En el periodo de 2003 a 2010, las erogaciones en pensiones crecieron a una tasa promedio real del 5.8 por ciento cuando el gasto programable lo hizo, para el mismo periodo, en 4.2 por ciento.

**Cuadro 44**

Pensiones del Sector Público Presupuestario 2000-2010
(Millones de pesos)

| Año | Pensiones | % /Gasto Programable | %/PIB | Tasa de Crecimiento (real) | Tasa de Crecimiento (nominal) |
|---|---|---|---|---|---|
| **2000** | 99,471.6 | 11.5 | - | - | n.d |
| **2001** | 109,403.3 | 11.7 | - | - | 10.0 |
| **2002** | 124,756.7 | 11.6 | - | - | 14.0 |
| **2003** | 142,622.0 | 11.5 | 1.9 | - | 14.3 |
| **2004** | 148,010.6 | 11.2 | 1.7 | -4.86 | 3.8 |
| **2005** | 177,100.2 | 12.0 | 1.9 | 14.40 | 19.7 |
| **2006** | 201,571.0 | 12.1 | 1.9 | 6.66 | 13.8 |
| **2007** | 232,069.1 | 12.1 | 2.1 | 10.19 | 15.1 |
| **2008** | 254,207.0 | 11.4 | 2.1 | 2.72 | 9.5 |
| **2009A** | 251,825.3 | 10.9 | 2.1 | -4.35 | -0.9 |
| **2010A** | 305,871.7 | 12.6 | 2.4 | 15.89 | 21.5 |

A:Aprobado;n.d: No Disponible; - no se elaboró

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2008, Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2

**2. Asociadas con la evolución del federalismo**

El gasto federalizado en México se sustenta en transferencias que se llevan a cabo del gobierno federal a las entidades federativas. Los recursos de dichas transferencias tienen su origen en la actividad económica dispersa en estas las entidades federativas, pero cuya coordinación nacional corre por cuenta del gobierno federal. El sistema de gasto federal es un mecanismo de distribución de potestades tributarias y distribución de recursos entre los órdenes de gobierno.

El concepto de gasto federalizado no tiene definición formal en el marco jurídico mexicano, carece de objetivo, lo cual genera una falta de direccionalidad para uno de los componentes más importantes del gasto público mexicano.

En este estudio se tomarán dos acepciones del término federalismo: el concepto estricto y el extenso.

El gasto federalizado en su concepción estricta comprende las transferencias contempladas en los Ramos 33, 28 y 25[23]. En la concepción extensa se incluyen componente del Ramo 23, así como los proyectos de inversión y componentes de desarrollo regional contemplados en el presupuesto federal e identificados para las entidades federativas. Dicho esto, en esta sección se analizará el desarrollo de los componentes mencionados, en razón de que en los últimos años crecieron. Este fenómeno es atribuible a la aparición y consolidación de grupos de interés y presión como son el grupo de los gobernadores y los presidentes municipales del país.

- En su sentido estricto el gasto federalizado muestra desde el año 2000, los siguientes datos.

**Cuadro 45**

**Gasto Federalizado: Ramos 28, 33, 39 y 25, 2000-2010[1]**

(millones de pesos y porcentaje)

| Año | Ramo 28 (R28) | Ramo 33 (R33) | Ramo 25 (R25) | Ramo 39 (R39) | Gasto Total (GT) | Producto Interno Bruto (PIB)[2] | (R28+R33+R39 +R25)/GT | (R28+R33+R39 +R25)/PIB | Tasa de crecimiento (R28+R33+R39 +R25)/GT | Tasa de crecimiento (R28+R33+R39 +R25)/PIB |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2000 | 178,136.2 | 181,609.0 | 13,553.9 | 13,682.2 | 1,239,266.3 | 6,025,851.8 | 0.312 | 0.064 | n.d. | n.d. |
| 2001 | 196,931.2 | 209,417.3 | 14,799.3 | 12,807.7 | 1,311,669.8 | 6,368,588.2 | 0.331 | 0.068 | 5.9 | 6.1 |
| 2002 | 214,909.8 | 226,146.5 | 15,677.6 | 14,700.0 | 1,459,951.1 | 6,869,271.3 | 0.323 | 0.069 | -2.4 | 0.7 |
| 2003 | 225,227.8 | 247,728.0 | 17,671.5 | 30,989.6 | 1,648,243.1 | 7,555,803.4 | 0.316 | 0.069 | -2.0 | 0.6 |
| 2004 | 239,890.2 | 258,830.9 | 16,933.8 | 49,694.5 | 1,792,296.7 | 8,570,808.9 | 0.315 | 0.066 | -0.3 | -4.5 |
| 2005 | 278,892.4 | 289,756.9 | 19,416.1 | 46,945.9 | 1,958,012.1 | 9,252,641.2 | 0.324 | 0.069 | 2.8 | 4.0 |
| 2006 | 329,337.3 | 311,941.3 | 21,098.2 | 54,671.5 | 2,255,221.3 | 10,379,783.3 | 0.318 | 0.069 | -2.0 | 0.7 |
| 2007 | 332,757.8 | 356,761.3 | 21,850.2 | n.a. | 2,482,503.5 | 11,206,069.6 | 0.287 | 0.063 | -9.9 | -8.1 |
| 2008 | 423,454.8 | 396,679.2 | 31,723.0 | n.a. | 2,872,608.4 | 12,110,555.3 | 0.297 | 0.070 | 3.5 | 10.8 |
| 2009 | 430,182.1 | 396,262.3 | 49,036.4 | n.a. | 3,045,478.6 | 11,664,898.9 | 0.287 | 0.075 | -3.1 | 6.7 |
| 2010 | 441,579.2 | 419,308.0 | 43,844.1 | n.a. | 3,176,332.0 | 12,592,458.6 | 0.285 | 0.072 | -0.9 | -4.3 |
| Tasa de crecimiento promedio anual (%) | | | | | | | -0.915 | 1.129 | | |
| Tasa de crecimiento 2000-2010 (%) | | | | | | | -8.785 | 11.876 | | |

[1] Las cifras de los del Gasto Neto Total y de los Ramos 28, 33, 25 y 39 para el periodo 2000-2008 se obtuvieron de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal 2000-2008 y las cifras de 2009 y 2010 corresponden a los Presupuestos de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2009 y 2010.

[2] Cifras de INEGI de 2003 a 2010 con la base de comparación 2003. Las cifras de 2000 a 2002 fueron reconstruidas por el CEFP.

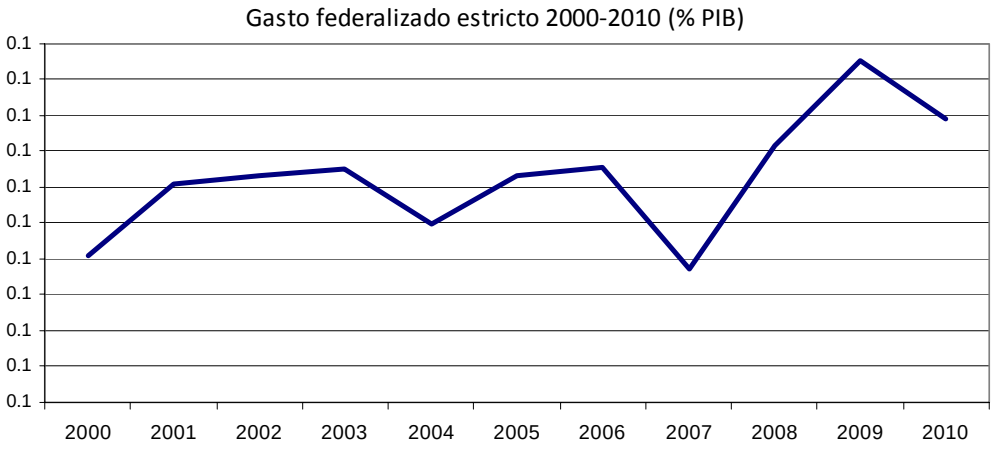
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en datos de la SHCP y del INEGI.

Es de observarse que como proporción del gasto total, el gasto federalizado estricto ha tenido una tasa de crecimiento negativa en el periodo de 2000 a 2010 respecto al gasto total. No obstante como proporción del PIB, la tasa del periodo 2000-2010 fue positiva. La explicación que puede conciliar estos resultados es que el gasto total se incrementó como proporción del PIB en ese periodo. El gasto federalizado estricto lo hizo en una menor proporción al gasto total aunque con un incremento en proporción del PIB. En la gráfica siguiente se observa este fenómeno. Con excepción del año 2007, año de la reforma fiscal, el gasto

[23] Para conseguir comparabilidad en el periodo de análisis se consideró también el Ramo 39, hoy extinto, pero que anteriormente contenía al PAFEF hoy FAFEF.

federalizado mantuvo una participación creciente en el PIB. Durante el periodo de 1.1 por ciento anual en relación al PIB.

**Gráfica 37**




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la SHCP e INEGI.

En el desenvolvimiento del presupuesto público se pueden encontrar explicaciones mecánica e incrementalista para ciertos componentes. No obstante, también existen factores como la existencia de grupos de interés y de presión que, a través de la canalización de sus demandas, presionan los techos de ciertos componentes presupuestales. En este punto es importante comentar que no se discute en este documento la legitimidad o pertinencia de las demandas de estos grupos. Lo que se argumenta es el efecto que ocasiona el fenómeno político en la composición presupuestal. La apertura política del país, a inicios de esta década, fue un hecho que sin duda propulsó la aparición del proceso de cabildeo en el Congreso mexicano: proceso inédito en el anterior régimen político.

Al consolidarse el Congreso mexicano como arena de negociación, los grupos de presión acuden a expresar sus demandas y solicitar recursos públicos. Existen muchos grupos de presión, pero su eficiencia depende de su cohesión y poder político.

- Por su parte el gasto federalizado en su sentido extenso retoma los recursos mencionados anteriormente pero agrega los derivados de los proyectos de inversión y algunos componentes del Ramo 23.

Retomando la tesis de la existencia del grupo de presión federalista, la introducción de los componentes extensos del gasto federalizado –componentes regionales del Ramo 23 y proyectos de inversión- y su evolución reciente convalida la idea del éxito de este grupo.

Es pertinente mencionar que la tabla siguiente inicia en el año 2005, momento en el que aparecen identificables por primera vez, los componentes bajo estudio. En el siguiente cuadro se observa la tasa de crecimiento de estos componentes. En el periodo 2005-2010, la tasa de crecimiento promedio anual fue de 20.7 por ciento.

**Cuadro 46**

**Programas y Proyectos de Inversion y Ramos 23, 2005-2010**

(millones de pesos y porcentaje)

| Año | Ramo 23 (R23) | Programas y Proyectos de Inversión (PPI) | Gasto Total (GT) | Producto Interno Bruto (PIB) | (R23+PPI)/ GT | (R23+PPI)/ PIB | Tasa de crecimiento (R23+PPI)/GT | Tasa de crecimiento (R23+PPI)/PIB |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2005 | 50.0 | 188,290.2 | 1,818,441.7 | 9,252,641.2 | 0.104 | 0.020 | n.a. | n.a. |
| 2006 | 6,228.2 | 172,220.6 | 1,973,500.0 | 10,379,783.3 | 0.090 | 0.017 | -12.7 | -15.5 |
| 2007 | 10,352.3 | 257,822.7 | 2,260,412.5 | 11,206,069.6 | 0.119 | 0.024 | 31.2 | 39.2 |
| 2008 | 13,831.8 | 362,286.2 | 2,569,450.2 | 12,110,555.3 | 0.146 | 0.031 | 23.4 | 29.8 |
| 2009 | 18,071.7 | 570,436.9 | 3,045,478.6 | 11,664,898.9 | 0.193 | 0.050 | 32.0 | 62.4 |
| 2010 | 30,220.0 | 627,475.5 | 3,176,332.0 | 12,592,458.6 | 0.207 | 0.052 | 7.2 | 3.5 |
| Tasa de crecimiento promedio anual (%) | | | | | 14.9 | 20.7 | | |
| Tasa de crecimiento 2000-2010 (%) | | | | | 99.9 | 156.6 | | |

[1] Las cifras de los del Gasto Neto Total, de los Programas y Proyectos de Inversión y del Ramos 23 se obtuvieron de los Presupuestos de Egresos de la Federacion 2005-2010

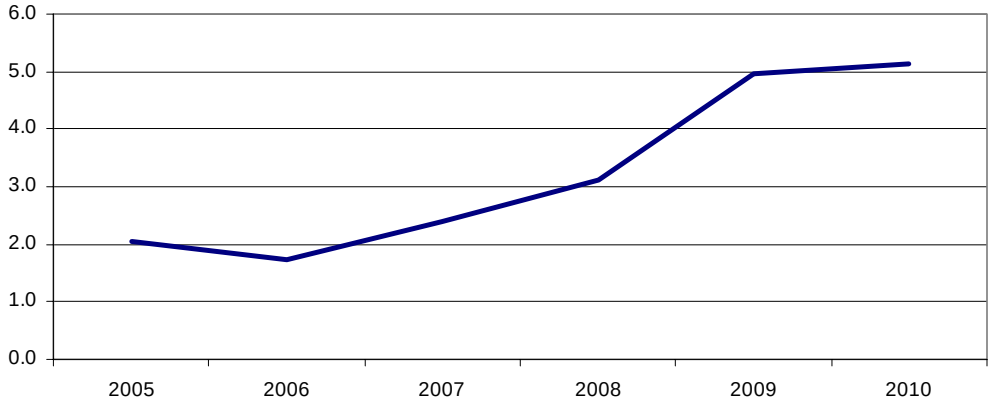
[2] Cifras de INEGI de 2003 a 2010 con la base de comparación 2003.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en datos de la SHCP y del INEGI.

En el grafico siguiente se observa el crecimiento de los componentes. Desde su aparición, la tendencia es creciente y elevada, con un leve descenso en el 2006. De hecho, en el presupuesto de egresos 2010, se convalida la tendencia al crecimiento. La presión por obtener más recursos hacia las entidades federativas empieza a concentrarse en los componentes extensos, en virtud de que los elementos estrictos observan una mayor regulación a través de la Ley de Coordinación Fiscal.

**Gráfica 38**

Gasto federalizado extenso, 2005-2010 (% PIB)




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la SHCP e INEGI.

**3. Asociadas al marco legal vigente**

El ejercicio del presupuesto en México atiende al ordenamiento básico que es el decreto de presupuesto. En este cuerpo jurídico se norma el ejercicio presupuestal durante un año fiscal. Sin embargo, existen otros cuerpos jurídicos que regulan la asignación de recursos públicos destinados al cumplimiento de ciertas funciones o programas del gobierno. Estas estipulaciones se desarrollan por la necesidad de contar con gastos irreductibles en áreas de interés social, estratégicas o por influencias internacionales en materias determinadas.

Por tanto, estas regulaciones inciden sobre los niveles y la composición del gasto público. El medio mas claro para hacerlo es que determinan compromisos irreductibles en el corto plazo que, añadidos a nuevas necesidades públicas o contingencias, presionan el techo presupuestal cada año. De otra manera, estos ordenamientos también afectan la composición interna de los Ramos, al dictar erogaciones fijas en subconjuntos presupuestales de los Ramos. Este es caso del gasto en educación en Ramos distintos al educativo.

A continuación se citan hechos relevantes:

- En el artículo 25 de a Ley General de Educación se establece que el gasto en educación pública y servicios educativos de los tres órdenes de gobierno no podrá ser menor al 8 por ciento del

producto interno bruto. Dentro de este monto, al menos el uno por ciento del PIB se destinará al gasto para investigación y desarrollo tecnológico.

- El artículo 20 de la Ley General de Desarrollo Social menciona que el gasto social no podrá ser inferior al monto real del año anterior y deberá incrementarse en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del PIB en los Criterios Generales de Política Económica.

**Cuadro 47**

Gasto en Desarrollo Social[1] (2004-2010)
(millones de pesos)

| Concepto | monto | TCR |
|---|---|---|
| 2004CP | 897,974.4 | - |
| 2005CP | 1,105,485.5 | 17.7 |
| 2006CP | 1,148,245.5 | -2.7 |
| 2007CP | 1,336,801.3 | 11.4 |
| 2008CP | 1,762,786.2 | 23.7 |
| 2009A | 1,496,739.5 | -18.0 |
| 2010A | 1,660,407.4 | 5.8 |
| Promedio | 1,344,062.83 | 6.3 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la SHCP. Nota: 1= Corresponde al Grupo Funcional Desarrollo Social, CP= Cuenta Pública; A= Aprobado; TCR= Tasa de Crecimiento Real

- Los Fondos del Ramo 33, determinados en la Ley de Coordinación Fiscal, (FAIS, FASSA, FASP, FAM, FORTAMUNDF y FAFEF, FAIS, FAETA, FAEB) en conjunto, equivalieron al 14.6 por ciento del gasto total devengado en 2000. En 2010, los montos asociados a estos Ramos serán de 13.2 por ciento del gasto total. Aunque estos montos han disminuido, son un componente de difícil reducción en un año fiscal o en el corto plazo.
- De acuerdo con el articulo 37 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las asignaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación Aprobado para el Fondo para la Prevención de Desastres; para el Fondo de Desastres y para el Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas, en conjunto, no deberán ser inferiores al 0.4 por ciento del gasto programable. Para el año 2010, los montos de estos Fondos totalizan un mil 350 millones de pesos, cifra que representa el 0.11 del gasto programable de la administración pública centralizada. En el año 2009, dichos fondos totalizaron 1, 350 millones de pesos.
- El programa de Seguro Popular implica la incorporación gradual a él de las familias elegibles, hasta alcanzar el 100 por ciento de cobertura en el año 2011. Los recursos presupuestales requeridos para tal fin se estiman en el 1.1 por ciento del PIB.

**4. Asociadas con los servicios personales**

Los servicios personales representan una de las erogaciones más importantes en el presupuesto mexicano. En el 2009, los servicios personales fueron 784 mil 604.4 millones de pesos, monto que representó el 33.8 por ciento del gasto programable y el 6.6 por ciento del PIB. Para el 2010, los servicios personales serán de 805 mil 925.3 millones de pesos, 33.2 por ciento del gasto programable y el 6.3 por ciento del PIB.

De acuerdo a esto, los servicios personales disminuyeron su participación tanto en el gasto programable como en relación al PIB aunque no disminuyó su participación porcentual en el presupuesto de manera relevante. Esto indica que la disminución nominal no afectó la carga presupuestal que representan estas erogaciones. Durante el periodo 2003-2010, los servicios personales promedian el 32.0 por ciento del gasto en el sector público presupuestario. En el 2010, representan el 31.1 por ciento. En ese mismo periodo crecieron a una tasa real promedio de 2.6 por ciento.

**Cuadro 48**

Evolución del gasto del sector público presupuestario en clasificacion económica 2003-2010

Millones de pesos

| Concepto | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008* | 2009A | 2010A |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 1,670,796.3 | 1,802,610.2 | 1,979,808.0 | 2,270,558.7 | 2,498,977.8 | 2,894,806.5 | 3,045,478.6 | 3,176,332.0 |
| Gasto Corriente | 1,466,936.5 | 1,516,349.0 | 1,700,379.9 | 1,945,601.2 | 2,080,270.7 | 2,244,414.8 | 2,453,112.2 | 2,591,724.2 |
| Servicios Personales | 459,256.8 | 526,344.6 | 560,161.7 | 610,976.3 | 655,111.2 | 712,131.0 | 784,604.4 | 805,925.3 |
| Materiales y Suministros | 106,394.8 | 132,208.0 | 149,749.2 | 171,185.2 | 178,236.4 | 232,487.4 | 165,141.7 | n.d |
| Servicios Generales | 69,802.9 | 108,281.5 | 122,591.3 | 137,332.7 | 181,132.4 | 171,991.6 | 170,921.3 | n.d |
| Otros de Corriente | 831,482.1 | 749,514.9 | 867,877.6 | 1,026,107.0 | 1,065,790.6 | 1,127,804.7 | 1,332,444.8 | 1,785,798.9 |
| Gasto de Capital | 203,859.8 | 286,261.2 | 279,428.1 | 324,957.5 | 418,707.2 | 650,391.8 | 592,366.4 | 584,607.9 |
| Inversión Física | 111,309.3 | 253,008.2 | 246,255.5 | 286,175.1 | 351,157.0 | 418,423.9 | 534,779.4 | 437,986.0 |
| Inversión Financiera | 0.0 | 33,768.1 | 32,940.8 | 37,270.9 | 65,972.5 | 226,865.7 | 55,990.6 | n.d |
| Otros Gastos de Capital | 92,550.5 | -515.1 | 231.7 | 1,511.6 | 1,577.7 | 5,102.2 | 1,596.4 | 146,621.9 |
| Servicios Personales / Gasto Programable | 37.0 | 39.7 | 37.9 | 36.6 | 34.3 | 31.9 | 33.8 | 33.2 |
| Servicios Personales / % PIB | 6.1 | 6.1 | 6.1 | 5.9 | 5.8 | 5.9 | 6.6 | 6.3 |

NOTA: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo de las cifras.

En el 2003, en el rubro de Otros Gastos de Capital incluye 62 mil 578.5 millones de pesos por subsidios y transferencias de capital.

En el año 2004, incluye operaciones ajenas por -757.4 millones de pesos de las Entidades de Control Presupuestario Directo, principalmente Pemex.

A: Aprobado

* En el 2008, excluye 291 mil 379.3 millones de pesos del Bono de Reconocimiento del Pensión ISSSTE.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información del Ejercicio Funcional Programático Económico de la Cuenta Pública 2003-2008 y los Análisis Funcional Programático Económico del Presupuesto de Egresos de la Federación 2009-2010.

**5. Asociadas con problemas estructurales**

El crecimiento económico de la economía mexicana en el periodo 2003-2009 fue de 1.7 por ciento real, resultante insuficiente para generar las condiciones necesarias y suficientes para mejorar las condiciones de vida de la población. A este respecto, el Estado instrumenta medidas de política tendientes a contener y probablemente resolver dos problemas que surgen como consecuencia del desenvolvimiento del fenómeno económico en el país: el gasto contra la pobreza y el gasto contra la inseguridad.

-Gasto contra la pobreza

La pobreza es México es un problema social persistente. El gobierno federal en su intento por contenerla y aminorarla eroga cantidades de recursos públicos importantes. Los gastos públicos contra la lucha de la pobreza que se consideran en este estudio son el Programa Oportunidades y el componente federalizado del Ramo 33, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

**Cuadro 49**

Gasto para la superación de la pobreza (2003-2010)
(Millones de pesos)

| Concepto | Programa Oportunidades | FAIS | Suma | TCRA |
|---|---|---|---|---|
| 2003[CP] | 22,331.1 | 22,332.0 | 44,663.1 | - |
| 2004[CP] | 25,651.9 | 23,511.6 | 49,163.5 | 0.9 |
| 2005[CP] | 29,964.2 | 26,639.1 | 56,603.3 | 10.1 |
| 2006[CP] | 33,526.0 | 28,485.0 | 62,011.0 | 2.7 |
| 2007[CP] | 36,769.2 | 31,887.6 | 68,656.8 | 6.0 |
| 2008[CP] | 41,708.9 | 38,297.1 | 80,006.0 | 9.3 |
| 2009[CP] | 47,777.2 | 39,880.7 | 87,657.9 | 5.8 |
| 2010[A] | 69,634.7 | 41,386.5 | 111,021.2 | 20.8 |

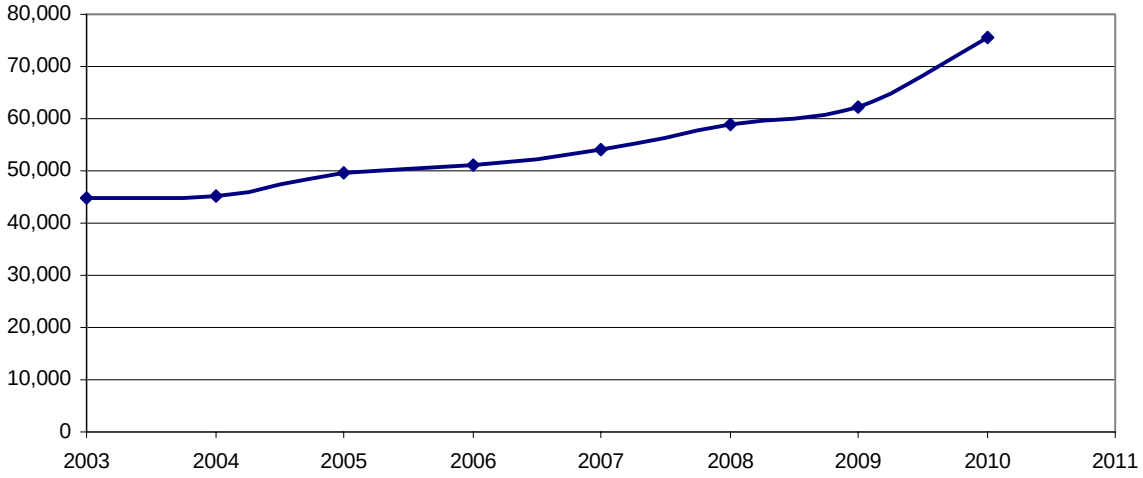
Nota: CP= Cuenta Pública, A= Presupuesto Aprobado, TCRA= Tasa de Crecimiento Real Anual

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la SHCP.

Estos recursos representaron en el 2003, 44 mil 663.1 millones de pesos. Durante el ejercicio presupuestal 2009 se erogaron 87 mil 657.9 millones de pesos y para el presupuesto aprobado 2010 están previstos 111 mil 021.2 millones de pesos. El gasto para la superación de la pobreza creció en el periodo 2003-2010 a una tasa del 7.9 por ciento promedio, destacando dos momentos de mayor crecimiento en 2005 y el 2010. En 2003 se erogaron por concepto de gasto para la superación de la pobreza 437.8 pesos por mexicano y para el 2010, 695.6 pesos en términos reales.

**Gráfica 39**

Gasto para la superación de la pobreza 2003-2010 (2003=100)
(pesos)




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la SHCP e INEGI.

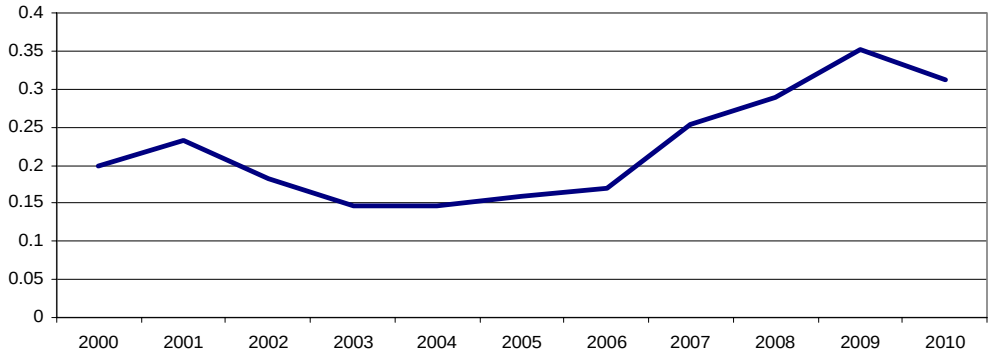
**-Gasto contra la inseguridad**

El gasto público asociado con el Programa Nacional de Seguridad Pública en el 2010 es de 41 mil 627.9 millones de pesos. Se integra por erogaciones del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal, la Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Marina, Procuraduría General de la República.

Entre 2000 al 2010, el Programa Nacional de Seguridad Pública tuvo una variación real promedio de 8.1 por ciento y cobró mayor significancia en el gasto programable. Por ejemplo, en el 2000, el programa representaba el 1.1 por ciento del gasto programable y el 0.2 por ciento como porcentaje del PIB. En el año 2010, era el 1.7 por ciento del gasto programable y el 0.3 por ciento del PIB.

**Gráfica 40**

Participacion del Programa Nacional de Seguridad Pública en el PIB 2000-2010 ( % PIB)




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la SHCP e INEGI.

### 6. Asociadas con el costo financiero y contingencias

Durante la década de los ochentas y los noventas, los temas relativos al servicio de la deuda fueron los factores cruciales para explicar las debilidades de las finanzas públicas mexicanas. A partir del año 2003, la proporción del costo financiero osciló del 1.9 por ciento al 2.5 por ciento del PIB, lo que puede considerarse como un patrón estable. En el año 2003, el costo financiero fue de 190 mil 753.6 millones de pesos. En el año 2010 esta cifra ascenderá a 295 mil 876.6 millones de pesos.

**Cuadro 50**

Costo Financiero e IPAB 2003-2010
Millones de pesos

| Concepto | Ejercido | | | | | | Aprobado | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Costo Financiero | 190,753.6 | 206,829.0 | 210,185.5 | 250,065.0 | 238,956.0 | 227,112.6 | 289,944.1 | 295,876.6 |
| IPAB | 23,786.5 | 24,665.0 | 21,955.0 | 33,456.8 | 22,599.8 | 26,523.4 | 27,855.5 | 11,327.5 |
| Costo Financiero mas IPAB | 214,540.1 | 231,494.0 | 232,140.5 | 283,521.8 | 261,555.8 | 253,636.0 | 317,799.6 | 307,204.1 |
| Costo Financiero como % del PIB | 2.5 | 2.4 | 2.3 | 2.4 | 2.1 | 1.9 | 2.5 | 2.3 |
| IPAB como % del PIB | 0.3 | 0.3 | 0.2 | 0.3 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.1 |
| Costo Financiero + IPAB como % del PIB | 2.8 | 2.7 | 2.5 | 2.7 | 2.3 | 2.1 | 2.7 | 2.4 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la Cuenta Pública 2003-2008, y Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009-2010.

Al costo financiero se agregan las erogaciones presupuestales relativas al IPAB, para obtener una aproximación realista del peso de las erogaciones presupuestales financieras. La carga del IPAB en relación al PIB, promedió de 2003 a 2010, 0.225 por ciento.

Conjuntamente, IPAB y costo financiero conforman montos presupuestales del 2.7 por ciento y 2.4 por ciento, respecto al Producto Interno Bruto en el 2009 y 2010. En términos monetarios en el 2010 se espera que ambos rubros sumen 307, 204.1 millones de pesos, lo cual equivaldría a 60 por ciento el presupuesto de la función educación y 80.3 por ciento de la función salud en 2010.

**7. Otras: elementos de salud: enfermedades crónico degenerativas**

El gasto público en salud es significativo en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el 2009, la función salud fue de 338, 807.1 millones de pesos, lo que representó el 10.2 por ciento del gasto total aprobado para ese año. En la propuesta 2010, el recurso asociado a la función salud será de 355 mil 906.7 millones de pesos, 11.2 por ciento del gasto total aprobado.

Los recursos destinados a salud tienen una relación con el envejecimiento de la población. Como se explicó en el apartado de pensiones, el gasto en salud esta predicho a aumentar conforme se de un engrosamiento de los grupos de edad avanzada, tal y como sucede. Sin embargo, existen otros componentes del gasto en salud que no están asociados con el avance de la edad promedio del país sino con hábitos cotidianos de la vida contemporánea que afectan el estado de la salud pública. Entres estos se mencionan la ingesta de alimentos industrializados de baja calidad, el sedentarismo y los elevados niveles de estrés vinculados con la vida urbana. La consolidación de estos hábitos colaboran para el origen y expansión de las enfermedades crónico degenerativas. Estas enfermedades son generalmente incurables, progresivas y, a pesar de los tratamientos, causan daños irreversibles en la salud. Desde el año 2000, se identifican las principales enfermedades crónicas degenerativas, consideradas así por el número de defunciones que provocaron en 2007, destacan: la diabetes mellitas, las enfermedades cardiovasculares, la hipertensión arterial y el cáncer. Como siempre, los fenómenos sociales tienen un reflejo en la composición presupuestal. El avance en el número de personas afectadas con enfermedades crónicas degenerativas es un factor de presión a la composición del presupuesto. Este caso es ilustrativo del hecho de que aun cuando los montos presupuestales asociados a una etiqueta puedan ser de baja cuantía, su inclusión presupuestal revela la importancia que la autoridad presupuestal les concede. En el 2008 fue la primera vez que se identificó en el

presupuesto el programa de prevención y atención a enfermedades crónico degenerativas y en 2010 se le asignaron 506.8 millones de pesos.

## 3.3. Cambios en los modelos y normatividad presupuestal

El objetivo de esta sección es analizar la evolución del marco normativo presupuestal y explicar los cambios en la estructura programática del presupuesto. Los temas se dividen en: Cambios en los modelos y normatividad presupuestal; Las innovaciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Estructura programática; Rigideces en el gasto.

### 3.3.1. Cambios en los modelos y normatividad presupuestal

El Presupuesto de Egresos de la Federación es un "*documento de política económica, jurídico y contable, el cual es aprobado anualmente por la Cámara de Diputados a iniciativa del Presidente de la República … describe cuánto, cómo y en qué se gastarán los recursos públicos de la Federación*", SHCP (2010). Esta definición involucra a varios niveles de gobierno y ejecutores de gasto, así como varias instancias de gobierno y a los Poderes de la Unión.

El marco normativo en materia presupuestal tiene sus bases en los artículos 31 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), mismos que se complementan por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH); la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF); Ley de Planeación (LP); Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM); Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP); Ley General de Deuda Pública (LGDP), Ley de Coordinación Fiscal (LCF), Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF); Ley de Ingresos del ejercicio fiscal corriente (LIF), Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal actual (DAPEF) y los reglamentos respectivos, acuerdos, decretos, lineamientos y otras normas relacionadas. Este conjunto de ordenamientos cubren la totalidad del ciclo presupuestario, que va de la planeación, la aprobación, la ejecución, el control y la evaluación.

En el artículo 31 constitucional se señala como obligación de los mexicanos "*contribuir para los gastos públicos … de manera proporcional y equitativa"* y en el artículo 74 establece, entre las atribuciones de la Cámara de Diputados, *la aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)*. La Ley de Planeación, prevista en el artículo 26 de la CPEUM, también indica en los artículos 27 y 7, la atribución del Poder Ejecutivo Federal para elaborar anualmente un presupuesto, acorde a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas sectoriales y anuales derivados del mismo.

El ordenamiento jurídico en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los egresos e ingresos[24] públicos es la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en vigor desde el primero de abril de 2006 y que sustituye a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGPF), promulgada treinta años antes y se complementa con un Reglamento, que tiene como propósito detallar las normas presupuestarias complementarias, que deben ser más flexibles, en función de las condiciones prevalecientes en la economía nacional y las necesidades públicas específicas.

La Ley General de Deuda Pública, tiene como materia las obligaciones de pasivo directas o contingentes derivadas de financiamientos, a cargo de las dependencias y entidades federales, incluyendo fideicomisos, instituciones de banca y crédito y el Distrito Federal.

En virtud de su importancia, por su monto y destino, el gasto federalizado se encuentra normado por la Ley de Coordinación Fiscal, ésta determina la distribución de las participaciones (Ramo 28) y las aportaciones (Ramo 33) para las entidades federativas a través de fórmulas, variables y mecanismos de distribución. Finalmente, el gasto social debe acatar algunas disposiciones establecidas en la Ley General de Desarrollo Social.

La ejecución del gasto, en particular en lo relativo a proyectos y programas de inversión, debe ajustarse a lo establecido en la LOPSRM y en la LAASSP y sus reglamentos respectivos, esta es un área en donde la modernización del marco normativo ha sido insuficiente, a pesar de las múltiples experiencias en otras latitudes. La escasez de recursos públicos y la necesidad de llevar a cabo las inversiones hicieron que el gobierno buscara nuevos métodos para financiar la inversión pública, así en 1997 se estableció el esquema de Proyectos de Inversión con Impacto Diferido en el Registro del Gasto (PIDIREGAS) con objeto de financiar proyectos de inversión, que tenían indicadores muy rentables con capital privado (vr. gr. Cantarell). Esta estrategia dio lugar al concepto de inversión impulsada, es decir aquella que se realiza a cargo del Gobierno Federal, con recursos privados, aunada a la inversión presupuestaria. Nunca se emitió una ley específica para los PIDIREGAS, ya que se trataron como un caso especial. Otra innovación ampliamente extendida son

[24] Los ingresos presupuestarios se encuentran normados en las leyes fiscales Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley del Impuesto al valor Agregado, Ley Federal de Derechos y sus respectivos reglamentos; miscelánea fiscal, Ley de Ingresos de la Federación, entre otras. En la LFPRH se encuentran disposiciones específicas sobre ingresos de las empresas de control presupuestario directo, así como de los ingresos excedentes provenientes del petróleo.

los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS)[25], basados en convenios exitosos en el mundo, en donde se neutralizan los riesgos presentes en los PIDIREGAS. Hasta el momento tampoco existe un ordenamiento legal específico para estos contratos, que se han extendido en todas las entidades federativas. Sin embargo, una innovación importante es el establecimiento del Sistema Nacional de Inversiones, que se abordará más adelante, así como la presupuestación multianual de proyectos de inversión. La importancia de la actualización de la LOPSRM y la LAASSP reside en la imposibilidad de ejercer presupuesto destinado a proyectos de inversión oportunamente, de aquí que en los últimos años se haya incurrido en subejercicios.

La última generación de reformas en materia presupuestal se publicó en mayo de 2008, Diario Oficial de la Federación (DOF) (2008). Se trata de las modificaciones constitucionales derivadas de la r*eforma integral de la hacienda pública*, que se concatenan con reformas en las leyes relacionadas: la LFPRH, la LOPSRM, la LAASSP, la LCF y la LFSF, con objeto de armonizar el marco normativo al establecimiento del presupuesto basado en resultados y la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño, para realizar una valoración objetiva de los programas financiados con recursos federales en los tres niveles de gobierno, de acuerdo con los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión. En consonancia con estas modificaciones se emitió la Ley General de Contabilidad Gubernamental, DOF (2008), en vigor a partir del primero de enero de 2009 y el 29 de mayo de 2009 se publicó  a Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, DOF (2009).

**Evolución del Sistema Presupuestario Mexicano**

En este punto resulta pertinente una rápida revisión de la historia reciente del sistema presupuestario mexicano. Hasta mediados de los años setenta, el presupuesto federal se elaboró con base en la técnica presupuestal de mediados del siglo XX y de la posguerra, sustentada en la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, vigente desde 1935, en donde lo importante era asignar recursos de acuerdo al objeto específico del gasto, a través de una verificación legal y financiera. Hacia 1976, se emprendió una importante reforma administrativa en el sector público mexicano, que comenzó con la reorganización de la Administración Pública Federal, para lo cuál se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), misma que creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) a la que se le otorgaron las atribuciones en materia presupuestal, que previamente le correspondían a la SHCP. Al mismo tiempo se

[25] Los PPS son un esquema de inversión donde participan los sectores público y privado, desde las concesiones que se otorgan a particulares hasta los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo.

decretó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGPF), que impuso como técnica presupuestal el ***presupuesto por programas***.

Esta reforma impulsó cambios sucesivos en las técnicas de presupuestación, ya que del registro legal de las erogaciones, se pasó a un método que posibilitaba la vinculación entre planeación, programación y presupuestación, en donde los programas presupuestarios se asociaron a metas y se procuró estimar sus costos unitarios; la implementación de esta metodología requirió complementar la clasificación administrativa del gasto con una clasificación sectorial y por objeto de gasto, mejorando la adecuada rendición de cuentas. El cambio también representó una modificación radical para la estructura de la Administración Pública y el balance del poder entre los grupos burocráticos, María del Carmen Pardo (1995).

En 1983 se estableció la Ley de Planeación y se reformó la CPEUM, para articular el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional. En este ordenamiento el Poder Ejecutivo Federal asumió la obligación de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, al inicio del sexenio, previa consulta popular, en la que se recogerían las propuestas de la sociedad.

El proceso de modernización administrativo se frenó a principios de los años ochenta; década en que el sector público experimentó un ajuste radical en su composición y orientación, con motivo de los problemas derivados de la crisis económica; y fue hasta mediados de la década de los noventa que se recupero el impulso renovador en el ámbito presupuestal a instancias de los organismos internacionales. El Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo (PRONAFIDE) 1997-2000 propuso la Reforma al Sistema Presupuestario (RSP), entre cuyos componentes destacan: la **Nueva *Estructura Programática (NEP)***, cuyo propósito fue ordenar el método presupuestario, e introdujo la estructura programática conformada por las categorías programáticas, entre las que destaca la clasificación funcional del gasto, en sustitución de la clasificación sectorial; y el ***Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*** fundamentado en elementos derivados de la planeación estratégica, que vinculaban las metas de los programas con los recursos presupuestales. Otros elementos que puso en marcha la RSP fueron el servicio civil de carrera, la tesorería en línea y la modernización del marco normativo.[26]

[26] Véase el sitio electrónico de la SHCP sobre la **Reforma al Sistema Presupuestario RSP** en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/reforma_sistema_presupuestario/index.html. Consultado el 14 de enero de 2010. Si

Aunque la RSP no llegó más allá del año 2000, fue el precedente para la implementación del presupuesto basado en resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño, entre sus aportes se encuentran el establecimiento del *Proceso Integral de Programación y Presupuesto*, esto es la sistematización del proceso presupuestario en la APF, puso en marcha el servicio civil de carrera, y permitió ensayar con los indicadores presupuestales y su seguimiento. Además dejó sobre la mesa la preocupación por la reforma del marco normativo en materia presupuestaria; que junto con la interacción entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en el ciclo presupuestario, durante el primer lustro del siglo XXI, finalmente desembocaron en la aprobación de la LFPRH, con su respectivo reglamento en 2006.

Ciertamente, las tendencias internacionales en materia de presupuestación y transparencia influyeron en el diseño de la RSP. Efecto que se conjugó con el cambio en la composición y la relación entre los Poderes de la Unión, en las postrimerías del siglo XX, que resultó en una mayor participación del Poder Legislativo en el diseño y composición del PEF, acotando al Poder Ejecutivo. De esta manera se reformaron sucesivamente los artículos 73, 74 y 79 de la CPEUM; para definir las atribuciones de la Cámara de Diputados en el proceso de aprobación del presupuesto y en la rendición de cuentas. En diciembre del año 2000 se emitió la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; extendiendo las atribuciones del ente fiscalizador del Poder Legislativo, que se transformó de la Contaduría Mayor de Hacienda en la Auditoría Superior de la Federación.

En el año 2002 se decretó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a partir de la reforma al artículo sexto constitucional, que garantiza el acceso a la información. En este aspecto debe destacarse la mayor disponibilidad de información presupuestaria a nivel federal, aunque no es posible obtener siempre la información detallada y actualizada.

En 2004, el Poder Legislativo reformó el artículo 74 constitucional para establecer la atribución de la Cámara de Diputados para *modificar* el Proyecto del PEF durante el proceso de su aprobación, legitimando así las recurrentes modificaciones al PEF. Las innovaciones de los legisladores no solo se realizaron al PEF, en materia de cantidades, introduciendo programas o proyectos de inversión o haciendo cambios en los montos ya previstos, sino también al articulado del Decreto, en donde se establecieron importantes reglas como la prelación de las afectaciones en caso de reducción de ingresos, y la distribución de los ingresos

bien no se reformó extensivamente la Ley, si se organizó el cúmulo de modificaciones presupuestarias y casos no previstos en el Manual de Normas Presupuestarias.

excedentes, -en particular los petroleros- esto es, mecanismos de estabilización; requerimientos de evaluación de resultados de los programas sociales sujetos a reglas de operación, lineamientos sobre el gasto federalizado, los servicios personales, medidas de austeridad, entre otros aspectos. De esta manera, cada año se adicionaban normas al Decreto y éste creció hasta que en el año 2006, llegó a contener 76 artículos, con 29 transitorios y 20 anexos en 174 páginas, comparado con el decreto de 1997, compuesto por 79 artículos, 6 transitorios, sin ningún anexo en tan sólo 19 páginas. Todas las adiciones, que año tras año se volvieron recurrentes se incorporaron en la LFPRH.

La relevancia de la LFPRH, además de adaptar el proceso presupuestario a las nuevas prácticas y retos, reside en que obligó al Poder Ejecutivo a implementar un Sistema de Evaluación del Desempeño. En respuesta a este requerimiento, el Ejecutivo incorporó al paquete de Reforma Integral de la Hacienda Pública, que se discutió en 2007, el componente de *Calidad en el Gasto y Rendición de Cuentas*, que entre otros elementos, planteó un Presupuesto basado en Resultados (PbR), esto es, los programas presupuestarios se acompañan de indicadores y metas, -elementos del SED-, y al término del ejercicio fiscal la evaluación del desempeño de las políticas y los programas públicos se realizará con base en éstos, para retroalimentar el proceso de elaboración y modificación del presupuesto para el próximo ejercicio, a este propósito coadyuvaría el ajuste en las fechas de presentación de la Cuenta Pública y del Informe de Resultados.

Durante 2007 se discutió y aprobó el paquete de la reforma integral de la hacienda pública, en donde destacan cuatro líneas de acción:

1. ***Administración tributaria***: facilitar el pago de impuestos y combatir efectivamente la evasión y la elusión fiscal.
2. ***Calidad en el Gasto público***: establecer una estructura institucional que promueva un gasto orientado a resultados, más eficiente y transparente en los tres órdenes de gobierno, al tiempo que se promueve su productividad y austeridad.
3. ***Federalismo fiscal***: dotar a los estados y municipios de instrumentos e incentivos para establecer una relación de corresponsabilidad entre todos los órdenes de gobierno.
4. ***Régimen tributario***: sustituir los ingresos petroleros con fuentes estables de recursos empleando esquemas neutrales que promuevan la inversión, la generación de empleos y el crecimiento económico.

Esta propuesta implicó una reforma constitucional que tuvo efectos importantes en el gasto público. El Ejecutivo presentó su proyecto de reforma el 20 de junio, misma que se discutió durante casi tres meses, con la participación de asociaciones de productores, cámaras industriales, académicos, colegios de contadores, representantes de los gobiernos estatales, legisladores y funcionarios federales, y se aprobó finalmente, el 14 de septiembre. La iniciativa propuso reformas a cuatro artículos constitucionales: 73, 74, 79 y 134, junto con las modificaciones pertinentes en la LFPRH, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM), la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Un aspecto importante que abordó la Reforma Hacendaria de 2007, fue la necesidad de modificar otros ordenamientos relacionados con el presupuesto: la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y sus reglamentos respectivos. Estas leyes se emitieron en un momento que la lucha contra la corrupción era la consigna de la administración pública, de manera que el ejercicio del gasto debía sujetarse a controles estrictos, justificando el gasto, de acuerdo a la norma existente y sacrificando la flexibilidad en la atención de imprevistos. Estos ordenamientos son rígidos, y su diseño no es adecuado para los requerimientos actuales en materia de adquisiciones e inversiones; un problema recurrente en los últimos años han sido los subejercicios presupuestales, que en muchas ocasiones responden a esta inflexibilidad de las normas. Si bien la reforma hacendaria introdujo el concepto de plurianualidad en materia de inversión en infraestructura, aún quedan pendientes, baste como ejemplo citar que durante los últimos doce años, el Gobierno Federal puso en marcha esquemas alternativos de financiamiento de la inversión pública: PIDIREGAS y PPS, cuyas características no se ajustan a ninguno de los dos ordenamientos anteriores, y su introducción se basa en Acuerdos, Lineamientos y Reglas establecidas por la propia SHCP al margen de estas leyes.

### 3.3.2. Las innovaciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

La LFPRH se divide en siete títulos, que en su conjunto contienen 118 artículos permanentes, y ocho disposiciones transitorias, que *grosso modo* contienen lo siguiente

- La Ley tiene el carácter de ley de orden público cuyo objeto es reglamentar los artículos 74, fracción IV; 75; 126; 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evolución de los ingresos y egresos públicos federales.

- Establece un glosario de términos para facilitar la interpretación de la ley, señalando los contenidos y eliminando las imprecisiones.
- Define a todos los sujetos obligados a acatar las disposiciones legales, respetando en cada caso, la autonomía constitucional que corresponda a cada uno de los poderes y de los órganos constitucionalmente autónomos.
- Especifica el contenido del gasto público: erogaciones por concepto de gasto corriente, pagos de pasivo de deuda pública, inversión física, inversión financiera y responsabilidad patrimonial.
- Atribuye al Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, las tareas de programación y presupuestación del gasto público federal, para acatar la división de poderes, dispone que los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración, se coordinen con la SHCP.
- Establece regulaciones para el gasto de los fideicomisos públicos.
- Determina la operación del Sistema de Administración Financiera para reducir los costos de operación de la TESOFE y agilizar la radicación de recursos.
- Dispone que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se elaboren con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, con indicadores de desempeño.
- Detalla en el artículo 42 los elementos que deberán contener las iniciativas y los temas específicos que deberán abordar, además se disponen plazos y procedimientos para su discusión y aprobación.
- Establece plazos límites de aprobación para la Ley de Ingresos: el 20 de octubre para la Cámara de Diputados y el 31 de octubre para la Cámara de Senadores.
- Establece un plazo límite para la aprobación del presupuesto, por parte de la Cámara de Diputados: el 15 de noviembre.
- Señala un plazo para la publicación en el DOF, por parte del Ejecutivo Federal, de ambos ordenamientos: dentro de los 20 días naturales siguientes a su aprobación.
- Incorpora disposiciones para lograr el equilibrio presupuestario y la responsabilidad hacendaria de los ejecutores del gasto, destacando que toda propuesta que implique creación o aumento de gasto deberá acompañarse de la correspondiente iniciativa del ingreso que habrá de cubrirlo.
- Reglamenta el destino de los excedentes de ingresos propios de las entidades, destacando las reglas

relacionadas con los fondos de estabilización; así mismo prevé las reglas para ajustar el gasto por una disminución de los ingresos.

- Prevé mecanismos que aseguran que los ejecutores del gasto serán responsables de la administración por resultados, así como la eficaz aplicación de los recursos bajo indicadores de desempeño. *Esto es*, un parámetro de medición que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos en la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas.
- Establece normas para la ministración, el pago, la concentración de recursos y las adecuaciones presupuestarias; así como la austeridad y disciplina presupuestarias; el gasto en servicios personales, subsidios, transferencias y donativos.
- Contempla reglas relativas a la contabilidad gubernamental: valuación del patrimonio del Estado, catálogos de cuentas, registro contable de operaciones y formación de los estados financieros. Al aprobarse la Ley General de Contabilidad Gubernamental en diciembre de 2009, este apartado perdió vigencia.
- Incorpora disposiciones sobre información transparencia y evaluación, que será obligatoria para todos los programas de gasto público.
- Establece sanciones y responsabilidades.

Las Innovaciones más importantes de la LFPRH son:

- Se institucionaliza el equilibrio presupuestario, previendo un déficit sólo en situaciones extraordinarias. En el Reglamento de la Ley inicialmente se estableció que el déficit de equilibrio presupuestal era de medio punto porcentual del PIB, modificaciones sucesivas han permitido ampliar el déficit en 2010. las modificaciones al reglamento de la Ley no requieren la participación del Congreso.
- Se establece una fórmula para determinar el precio del petróleo;
- Se precisan los sujetos obligados a acatar las disposiciones legales, así como la autonomía constitucional que corresponda a cada uno de los Poderes y de los órganos constitucionalmente autónomos;
- Se detallan las reglas para la distribución de los excedentes, primeramente la constitución de fondos de reserva y para inversión;

- Se establece el requisito de elaboración de impacto presupuestario para todas las iniciativas sujetas a aprobación;
- Se define el destino de los subejercicios (programas sociales y de inversión) y se controlan, previendo sanciones;
- Se prevé el establecimiento del Sistema de Evaluación de Desempeño a partir de indicadores de desempeño y establecimiento de metas anuales;
- Se establece el requisito del registro de Programas y Proyectos de Inversión (PPI) en la Cartera de Inversión de la SHCP
- Se prevé la regionalización del gasto;
- Se constituye un sistema de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas;
- Se adiciona un Título de Responsabilidades y Sanciones;

De manera específica, la LGPRH estableció límites a las modificaciones al proyecto de presupuesto de egresos por parte de los legisladores al establecer los requerimientos de:

- Equilibrio presupuestario.
- Las comisiones del Congreso, al elaborar los dictámenes, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas, con el apoyo del CEFP,
- A todo aumento de gasto de un proyecto se debe proponer la reducción de gasto en otros, o la fuente de ingreso distinto al financiamiento, o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto,
- Los proyectos de inversión deben de registrarse en la cartera de inversión de la SHCP.

Un elemento de discusión recurrente en el proceso de aprobación del presupuesto era la estimación del precio del petróleo, si bien se trata de una variable difícilmente predecible, la variación de un dólar más o menos representaba recursos presupuestales adicionales o faltantes, así que el Congreso recurría al expediente de sobreestimar el precio del petróleo ante la opacidad de la SHCP para revelar el procedimiento de cálculo. De esta manera el establecimiento de una fórmula garantiza la transparencia y la certidumbre en las negociaciones.

Dado que el Reglamento de la LFPRH lo elaboró la SHCP, se reservó las siguientes facultades:

- Realizar la programación y presupuestación, así como, el control y evaluación del gasto público federal. En el caso del gasto social, comparte esta atribución con el CONEVAL.
- Preveer el déficit presupuestario en casos excepcionales y establece el monto específico de financiamiento.
- Autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas en el PEF con cargo a los ingresos excedentes.
- Aplicar normas de disciplina presupuestaria.
- Aprobar la Estructura Programática.
- Integrar la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión.
- Autorizar la celebración de contratos multianuales.
- Suspender, diferir o reducir las ministraciones, subsidios cuando las dependencias y entidades no cumplan las disposiciones de ley.
- Autorizar las Adecuaciones Presupuestarias.
- Autorizar la plantilla de personal de las dependencias y entidades.
- Determinar la forma y términos en que deben invertirse los subsidios.
- Controlar el **Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño**.

**3.3.2.1. El Sistema Nacional de Inversiones.**

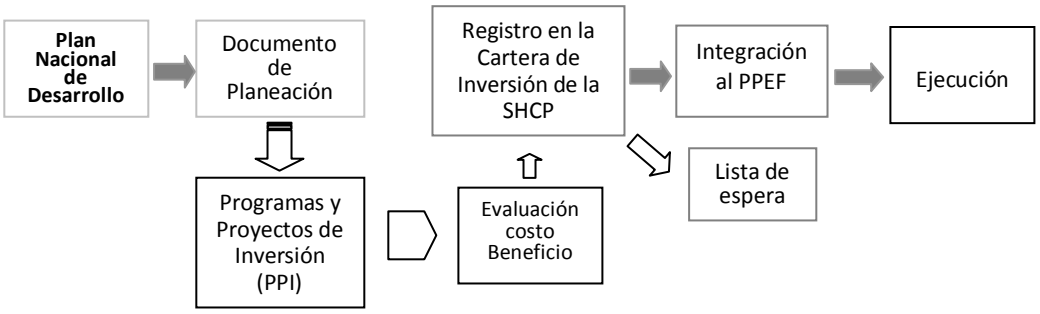
Un elemento relevante en la presupuestación de los recursos, así como en la búsqueda de la eficiencia del gasto de capital fue la creación del Sistema Nacional de Inversiones (SNI). Dada la relevancia del gasto de capital, el SNI establece un ciclo para los programas y proyectos de inversión. Así la formulación de los proyectos de inversión financiados con recursos públicos debe seguir la siguiente secuencia:

- Las dependencias y entidades identificarán anualmente en el **documento de planeación,** los PPI en proceso y aquellos susceptibles de realizarse. Este documento de planeación deberá vincularse con los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.
- **Todos los PPI** deben presentar evaluación **costo y beneficio**, *salvo en los casos en que el gasto de inversión se destine a la atención prioritaria e inmediata de desastres naturales*; cada PPI se registrará en la **cartera** que integra la SHCP. **Sólo los programas registrados podrán incluirse en el proyecto del presupuesto de egresos**.

- El registro es para todos los programas y proyectos, incluyendo PIDIREGAS y PPS; el tipo de análisis costo beneficio está en función del monto de la inversión.
- Se **exceptúan** los PPI destinados a evitar que peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como resultado de accidentes o desastres producidos por fenómenos naturales. Para los recursos que se transfieren a las entidades federativas a través del R**amo 33 (FAIS y FAFEF) no aplican los requerimientos anteriores.**

**Esquema 3**

**Proceso de formulación, registro y presupuestación de los PPI**




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la Unidad de Inversiones de la SHCP.

Los PPI que deberán solicitar registro son los siguientes:

- Los PPI que ejecuten las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.
- Los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS)
- Los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS)
- Los PPI apoyados a través de fideicomisos públicos
- El gasto de inversión que determine la SHCP

El proceso de registro requiere un análisis previo del proyecto para que los recursos que se empleen para financiar el PPI arrojen un resultado eficiente. Como era de esperarse los requisitos para el registro en la Cartera de Inversiones han limitado los proyectos que los legisladores pueden ingresar anualmente al presupuesto, ya que al incorporar proyectos sin registro previo al presupuesto, éstos no reciben

financiamiento durante el ejercicio fiscal y el resultado es un subejercicio presupuestario.

La LFPRH incorpora un catálogo de infracciones, susceptibles de recibir sanciones:

1. Daño o perjuicio a la Hacienda Pública o al patrimonio de cualquier ente.
2. Incumplir las disposiciones generales.
3. No llevar los registros presupuestarios y contables.
4. No evitar o no informar sobre un posible daño a la Hacienda Pública.
5. Desviar dinero o valores para usos propios o ajenos.
6. Incumplir con la obligación de proporcionar información al Congreso.
7. Realizar acciones u omisiones que dificulten el ejercicio eficiente, eficaz y oportuno de los recursos y el logro de los objetivos y metas anuales de las dependencias, unidades responsables y programas.
8. Realizar acciones u omisiones que notoriamente generen economías por un incumplimiento de los objetivos y metas anuales en sus presupuestos (subejercicios).

**3.3.2.2. Las reformas derivadas de la reforma hacendaria de 2007**

En septiembre de 2007 se aprobó la reforma hacendaria con la modificación de los siguientes artículos constitucionales: Art. 73, adición fracción XXVIII; Art. 74 fracción IV, y VI; Art. 79 fracciones I, II y IV; Art. 116, adición fracción II; Art. 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, incisos c) primer párrafo y e); Art. 134.

La reforma del artículo 73 constitucional, fracción XXVIII, se refiere a la armonización de la contabilidad pública en los ámbitos federal, estatal y municipal. A nivel estatal y municipal, las prácticas de contabilidad gubernamental son heterogéneas, lo que no favorece la efectiva rendición de cuentas y mucho menos la evaluación del gasto público en todos los niveles de gobierno. Esta modificación faculta a la Cámara de Diputados para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político administrativos de sus demarcaciones territoriales. La Ley General de Contabilidad Gubernamental entró en vigor el primero de enero de 2009.

La reforma a la fracción IV del artículo 74 incorpora la autorización de erogaciones plurianuales para los proyectos de inversión en infraestructura. En este aspecto debe recordarse que el presupuesto tiene el

principio de anualidad, establecido por la misma fracción IV que señala: "Aprobar anualmente el presupuesto de Egresos de la Federación…" es decir, no pueden comprometerse recursos más allá de un año fiscal en ningún programa o proyecto, lo más cercano que existe a la reconducción presupuestaria sólo aplica a las retribuciones de empleos[27]. La iniciativa justificaba la necesidad de establecer la plurianualidad en el caso de los proyectos y programas de inversión sobre la base de que se trata de obras de largo plazo, para las cuales se obtiene el financiamiento para un año, quedando en suspenso las siguientes etapas, lo que incrementa los costos y no permite la planeación adecuada; la figura de plurianualidad brinda certidumbre a los proyectos de inversión, reduciendo su costo y fortaleciendo la planeación de la inversión.

Este asunto se discutió entre 2004 y 2006, con motivo de la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), y en aquella ocasión se había argumentado que la aprobación plurianual de recursos provocaría una mayor rigidez al gasto público. En la actualidad más del 92 por ciento del presupuesto es gasto comprometido o irreductible, lo que brinda poco margen de maniobra a la Cámara de Diputados en el momento de su análisis y aprobación. Esta reforma está correlacionada con la modificación al artículo 34 de la LFPRH y la LOPSRM y la LAASSP. En resumen: las reformas de la fracción IV se refieren al presupuesto y la fracción VI del mismo artículo a la presentación del calendario de la Cuenta de la Hacienda Pública.

En la fracción VI se introduce una acotación sobre la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, ya que sólo podrán emitirse recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos.

En cuanto al calendario de revisión se establece que el Poder Ejecutivo remitirá la Cuenta de la Hacienda Pública Federal al Poder Legislativo, a más tardar, el 30 de abril del año siguiente a la conclusión del ejercicio fiscal, una reducción de 40 días con relación al calendario anterior. El apartado introduce la obligación para la Cámara de Diputados de concluir la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, basándose en su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe de Resultados de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el periodo coincide con el del análisis del paquete presupuestal, con objeto de proporcionar información para la toma de decisiones. Esta es una novedad porque en la Ley de Fiscalización Superior no existía un plazo perentorio para la conclusión de la

[27] La reconducción presupuestaria es una figura jurídica consistente en la prórroga de la vigencia de los ordenamientos anuales sobre ingresos y egresos aprobados para el ejercicio fiscal anterior, respecto de conceptos de ingreso y gasto determinados.

revisión de la Cuenta Pública por parte de la Cámara de Diputados y la disposición se introduce con rango constitucional. Por ello, en los transitorios del decreto de reforma se establece un calendario para desahogar las revisiones de las cuentas públicas correspondientes a los ejercicios fiscales 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 que se encuentran pendientes.[28]

Finalmente, se introduce un apartado en la fracción VI del artículo 74 en donde se indica que la Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la ASF a través de informes sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.

Las modificaciones al artículo 79 se relacionan con el proceso de fiscalización. En primer lugar se introducen los principios de fiscalización: posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

En la fracción I, se explicita la facultad de la ASF de fiscalizar directamente los recursos federales administrados o ejercidos por los estados, municipios, el Distrito Federal y sus delegaciones, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada y los recursos transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica. Las participaciones federales, de las entidades federativas sólo podrán ser fiscalizadas por los órganos internos de fiscalización estatal. La fracción establece que las entidades fiscalizadas deberán llevar el control y registro contable patrimonial y presupuestario de las transferencias federales recibidas.

Al examinar un ejercicio fiscal, la ASF podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores, cuando el programa o proyecto en revisión abarque varios ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, pero las observaciones y recomendaciones que se realicen sólo podrán referirse al ejercicio fiscal en examen.

Excepcionalmente, cuando se trate de denuncias, la ASF podrá solicitar una revisión e informe, durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados. La ASF reportará a la Cámara de Diputados y fincará o promoverá responsabilidades ante las autoridades competentes.

En la fracción II se indica que la ASF entregará el Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, el límite anterior era el 31 de marzo. Este informe será público y contendrá: las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados

[28] La fracción I del artículo cuarto transitorio del Decreto de reforma señala que la Cámara de Diputados cuenta con 180 días naturales, a partir del 7 de mayo de 2008, para concluir la revisión de los ejercicios fiscales 2002 a 2005, esto es, los dictámenes debieron haberse aprobado el 4 de noviembre de 2008. Y en la fracción III del mismo transitorio se indica que la Cámara de Diputados debería haber concluido la revisión de la Cuenta Pública del ejercicio fiscal 2006, durante 2008. En mayo de 2008 se presentó la Cuenta Pública 2007 y en abril de 2009, la Cuenta Pública 2008.

correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales y un apartado específico con las observaciones de la ASF que incluya las justificaciones y aclaraciones que las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas. A este propósito, se introdujo el derecho de replica por parte de las entidades fiscalizadas, la ASF debe remitirles, antes de presentar el Informe, los resultados de su revisión para que emitan las justificaciones y aclaraciones correspondientes.

Al presentar el Informe de Resultados, la ASF enviará las recomendaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas, mismas que cuentan con 30 días, para presentar la información y realizar las consideraciones pertinentes. La respuesta de la ASF debe remitirse en no menos de 120 días. En el caso de las recomendaciones al desempeño, deberán precisar a la ASF, las mejoras realizadas o justificar la improcedencia de las observaciones. Este procedimiento no aplica para pliegos de observaciones y promociones de responsabilidades.

La ASF entregará a la Cámara de Diputados el primer día de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.

La fracción IV permite a las entidades fiscalizadas impugnar las sanciones y resoluciones de la ASF. A la vez que señala la obligación de los servidores públicos federales y locales, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo o cualquier otra figura jurídica que reciba o ejerzan fondos federales para proporcionar la información y documentación que solicite la ASF, en caso contrario serán sancionados en los términos que establezca la ley.

Como resultado de la reforma en el artículo 79, se modifica el procedimiento de fiscalización de la cuenta pública, con objeto de proporcionar información oportuna para la toma de decisiones en la formulación del presupuesto federal.

Las modificaciones a los artículos 116 y 122, se refieren al establecimiento de las entidades de supervisión en el Distrito Federal y en las entidades federativas, para cumplir con la obligación de evaluar los recursos federales ejercidos. La reforma al artículo 116 establece que las legislaturas de los estados contarán con entidades de fiscalización, que serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Deberán aplicar los mismos principios de fiscalización de la ASF: posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad. También se establecen los lineamientos para elegir a los titulares. En el artículo 122, la reforma específica lo referente a la entidad de fiscalización del Distrito Federal, a la vez que incorpora el

procedimiento para elegir a su titular, y la dota de las mismas atribuciones, que a las entidades estatales.

La reforma al artículo 134, es la más importante porque incorpora el compromiso de la evaluación del ejercicio de los recursos de que dispongan la Federación, los estados y el Distrito Federal, por instancias técnicas federales y locales. Al establecer la obligatoriedad de la evaluación era necesario que los gobiernos locales establezcan las instancias técnicas: esto es, asumirán los costos de seleccionar los recursos humanos y materiales, la capacitación a través de convenios con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social y formalizarlas legalmente. En segundo lugar, en la medida que las entidades y municipios deben informar trimestralmente sobre el ejercicio de los recursos, incurren en costos adicionales, aunque este requerimiento se incorporó en el Decreto del Presupuesto de Egresos 2007, el resultado a la fecha no ha sido satisfactorio por el retraso en la creación de los órganos evaluadores de las entidades federativas[29].

En materia de austeridad, un compromiso importante de la reforma hacendaria de 2007 fue establecer por el Gobierno Federal un programa para reducir el gasto en actividades administrativas y de apoyo, a efecto de alcanzar una meta de ahorro del 20 por ciento del equivalente al gasto de operación y administrativo del Gobierno Federal, lo que significa una meta de ahorro anual del 5 por ciento como mínimo. Este compromiso se extiende a las entidades paraestatales, que también establecerán programas de austeridad e informarán sus metas de ahorro, tomando como referencia estándares internacionales sobre gastos de operación.

En particular a PEMEX, CFE y LyFC se les solicito reducir el gasto en servicios personales; el gasto administrativo y de apoyo; Cancelar plazas administrativas vacantes y plazas de confianza sin tareas asignadas, y establecer indicadores, para evitar retrasos y sobrecostos, respecto a la ejecución de obras. Para ello, suscribieron sus respectivos convenios de desempeño, comprometiendo las metas a alcanzar.

Otro compromiso de la reforma hacendaria de 2007 fue que la SHCP, en coordinación con la Función Pública, presentaría a la Cámara de Diputados, el 30 de mayo de 2008, un diagnóstico sobre las delegaciones en las entidades federativas de SAGARPA, SEDESOL, Economía; así como de la Comisión Nacional del Agua, entre otras dependencias, en el cual identificaría: su valor agregado; las duplicidades y áreas de oportunidad para optimizar el gasto; las medidas pertinentes de ahorro y eficiencia, y las actividades de las delegaciones que pudieran influenciar los procesos electorales locales. Aparentemente el diagnóstico se entregó, pero no se ha difundido.

[29] Por ejemplo el Estado de Quintana Roo creó el Instituto de Evaluación del Desempeño el 7 de mayo de 2009.

### 3.3.2.3. La Ley General de Contabilidad Gubernamental

La reforma hacendaria de 2007 sustentó la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), vigente a partir del primero de enero de 2009. La situación en materia de contabilidad gubernamental requiere un enorme esfuerzo en materia de armonización en todas las entidades del país. Al Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) se le encomendó la función de emitir las normas contables y los lineamientos generales para facilitar el registro de información financiera que aplicarán los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y los entes autónomos de la Federación y las entidades federativas, así como los ayuntamientos de los municipios, delegaciones del Distrito federal y las entidades de la administración pública paraestatal de los tres órdenes de gobierno, DOF (2009). En este aspecto durante 2009 se avanzó en relación con las prácticas de la APF, no así las entidades federativas. La LGCG estableció como horizonte de implementación el año 2012; así en 2009 se estableció el marco general de contabilidad gubernamental con la aprobación de seis documentos normativos:

1. Clasificador por objeto del gasto.
2. Clasificador por rubro de ingresos.
3. Plan de cuentas.
4. Normas y metodología para la determinación de los momentos contables de los ingresos.
5. Normas y metodología para la emisión de información financiera y estructura de los estados financieros básicos del ente público y características de sus notas.
6. Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales.

Durante 2010 se emitirán las normas para regular el registro y valuación del patrimonio para los tres órdenes de gobierno.

### 3.3.2.4. Las reformas al régimen fiscal de PEMEX

Entre 1990 y el año 2008, el porcentaje del gasto que se transfiere a las entidades federativas pasó del 10 por ciento del gasto neto total, al 30 por ciento en 2008.;[30] ello requirió la constante adecuación de la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Derechos y el articulado del decreto del PEF anual, para incorporar precisiones

[30] Un elemento fundamental del gasto federalizado lo constituye el Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, que se determina en función de los ingresos presupuestarios. No es ocioso señalar que en este periodo los ingresos excedentes del petróleo posibilitaron el crecimiento de los recursos destinados al Ramo 28. La incorporación de derechos y el ajuste en el tope de los fondos de estabilización fueron los mecanismos para canalizar más recursos al gasto federalizado. Las cifras se pueden cotejar en el apartado de federalismo de este mismo documento.

respecto a la distribución de los recursos excedentes provenientes del petróleo. La LFPRH estableció cuotas específicas para los recursos excedentes, los mecanismos de estabilización automática ante reducciones o ampliaciones de ingresos, así como la distribución de los ingresos excedentes entre la Federación, las entidades Federativas y estableció fondos de estabilización específicos, tanto para PEMEX, como para las entidades federativas. En este lapso también se llevaron a cabo reformas al régimen fiscal de PEMEX que afectaron el flujo de recursos para las entidades federativas. La última reforma, publicada en el DOF el 13 de noviembre de 2008 suprime el esquema de inversión de los PIDIREGASS en PEMEX.

3.3.2.5. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

La Auditoría Superior de la Federación (ASF), durante una década intensificó sus tareas de revisión del ejercicio del gasto a nivel federal, implemento las audítorias de desempeño y llevo a cabo auditorías a los recursos federales transferidos a estados y municipios. El resultado siempre fue la insuficiencia de recursos y facultades para llevar a cabo la totalidad del proceso. Por ello, el emitirse la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) se otorgaron nuevas facultades a la ASF, con el propósito de mejorar transparencia y la calidad del gasto público en todas las entidades de la Federación. Esta Ley incorpora entre los sujetos de revisión a fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos, adicionalmente se establece la facultad de verificar el desempeño en el cumplimiento de sus objetivos. Se armoniza con la reforma constitucional y a la LFPRH al ajustar los tiempos de la revisión de la Cuenta Pública y establece el procedimiento para que la Cámara de Diputados la dictamine considerando que la fiscalización ésta comprende, entre otros aspectos, a los subsidios, transparencias y donativos.

La LFRCF también precisa que observaciones y acciones que puede promover y resolver la ASF y regula la presentación del informe del Resultado de la Revisión Auditorías y Fiscalización Superior. Finalmente, se adiciona un capítulo para crear la figura de la *Contraloría Social*, que permitirá a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil presentar propuestas de auditoría y someterlas a consideración del Auditor Superior.

3.3.2.6. Comentarios finales

La modernización del marco normativo en materia presupuestal de la ultima década, no resolvió todos los asuntos pendientes, entre los que destacan la normatividad apropiada para la inversión pública, las adquisiciones, la contabilidad gubernamental y la evaluación del desempeño en los niveles de gobierno

federal, estatal y municipal; pero ha puesto en marcha la evaluación del desempeño de los programas de gasto, que se estima redundarán en mayor transparencia, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos.

Ciertamente uno de los puntos más delicados de la instrumentación de las reformas en materia de evaluación del desempeño y armonización contable en todos los niveles de gobierno, es el horizonte de implantación en los tres niveles de gobierno: los tiempos son muy cortos y la heterogeneidad entre los gobiernos locales es amplia, en particular los municipios tendrán que enfrentar un reto importante.

### 3.3.3. Estructura programática

El seguimiento y análisis de la consistencia y eficiencia de la aplicación de los recursos públicos se dificulta debido a la falta de continuidad y, en consecuencia, por los cambios que ocurren en la estructura programática, mediante la cual se proyecta y registra la distribución del gasto, en sus cuatro presentaciones básicas: programática, administrativa, funcional y económica.

Esto ocurre a pesar de los esfuerzos institucionales que se han hecho, por dar homogeneidad a la presentación del presupuesto de egresos de la federación. Sin embargo, no resulta poco común que se registren cambios en la estructura programática, de mayor o menor envergadura pero, que terminan por complicar la comparabilidad entre la distribución y ejercicio de los egresos públicos a través de diferentes años.

Si bien, debe aceptarse el hecho de que en la medida que el presupuesto de un país es algo dinámico que refleja los cambios económicos, sociales y político-institucionales que suceden con su evolución, no es dable esperar que la estructura programática permanezca inmutable. No menos cierto es que también es importante conservar algún grado de homogeneidad que permita dar seguimiento y hacer evaluación de la aplicación de los recursos públicos.

La reforma del sistema presupuestario de fines de los noventa buscó dotar al sistema presupuestario de una metodología capaz de integrar los procesos de planeación, programación y presupuestación, con el propósito de hacer una óptima asignación de los recursos públicos y un efectivo seguimiento de su ejercicio, para avanzar también hacia una evaluación de su desempeño, que redunde en mayores niveles de eficacia y la eficiencia.

Como ya se ha señalado, la Reforma al Sistema Presupuestario (RSP) introdujo la llamada Nueva Estructura Programática (NEP), la cual consistía en la reformulación de la estructura programática, SHCP (1999), empleada hasta esos años. Si bien la NEP no fue instrumentada de forma plena sino hasta el año 2000. La introducción de la NEP pretendía dar consistencia a la estructura programática a través de los años, empero no fue posible llevar a cabalidad este objetivo, toda vez que en el transcurso del tiempo la misma estructura programática continuó sufriendo algunas modificaciones.

Lo anterior ocurrió en parte porque la adopción de la NEP suponía un proceso de concertación para la definición e integración de la estructura programática, entre las dependencias y entidades de la administración pública federal y la Secretaría de Hacienda. Según la Reforma al Sistema Presupuestario, la nueva estructura programática debería de "partir de las iniciativas de las propias unidades ejecutoras del gasto y responsables de llevar a cabo las funciones encomendadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; es decir, las unidades ejecutoras conjuntamente con las áreas involucradas en la programación y presupuesto [deberían haber] podido acordar con mayor objetividad entre sí: el propósito, los objetivos, el contenido y los términos de medición de las categorías programáticas en las que participan", SHCP (1999).

Este proceso posibilitó que las entidades y dependencias fueran incorporando cambios a la estructura programática vigente, y que en consecuencia  año con año, se verifiquen algunos cambios en la estructura surgida de la RSP, que con todo planteó un esquema general que, debe reconocerse, ha sido la base de la estructura programática de los últimos años. Aunque de nueva cuenta en los ejercicios de 2003 y 2008 se realizaron cambios apreciables en la estructura programática, como se verá a continuación.

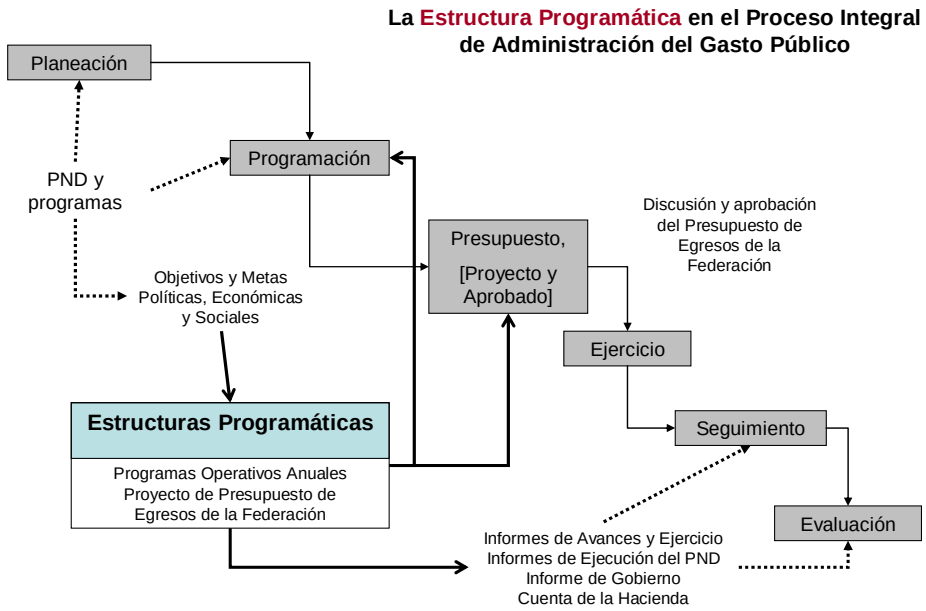
#### 3.3.3.1. Nueva Estructura Programática

La Secretaría de Hacienda, en su documento de la RSP define al NEP como el "instrumento de la programación presupuestaria que ordena las acciones y los recursos de la gestión gubernamental y los relaciona con los resultados a alcanzar, permitiendo evaluar de forma amplia el impacto de estas acciones gubernamentales en los ámbitos social y productivo", SHCP (2000).

Desde el punto de vista del proceso de planeación-programación-presupuestación, la estructura programática es el instrumento que vincula los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo con la definición de

los programas dimanados de éste y a su vez de estos con la distribución de recursos para el cumplimiento de sus objetivos y metas, a través de los programas operativos anuales.

**Esquema 4**




FUENTE: elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la SHCP

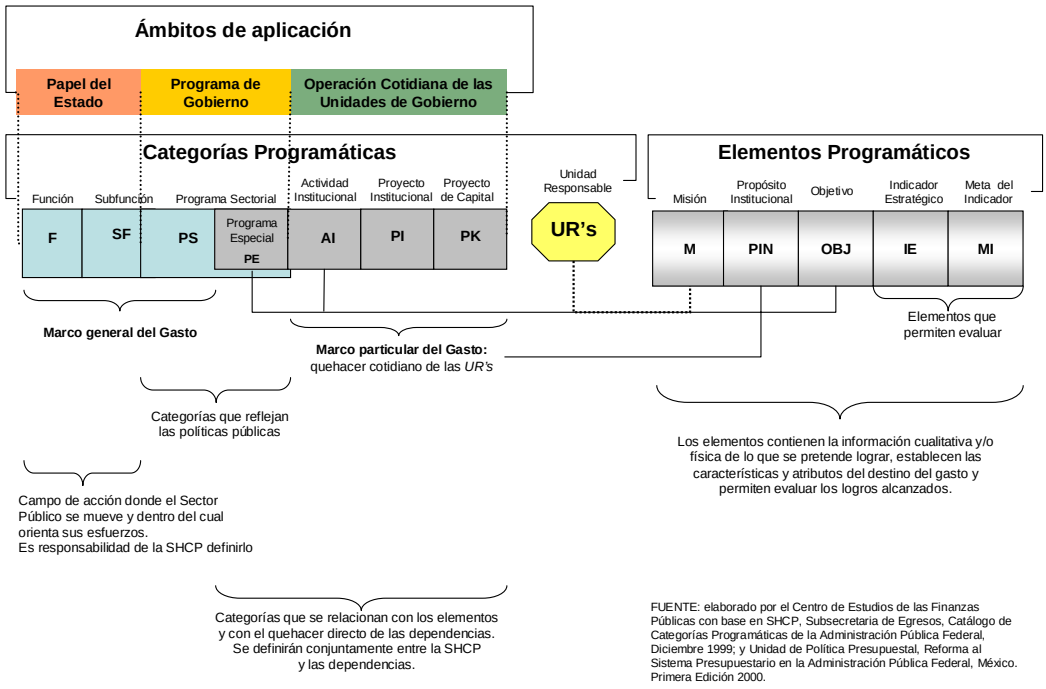
La nueva estructura programática integró en sus componentes a las categorías programáticas y a los elementos programáticos. Las primeras se vinculan, además, a distintos ámbitos de aplicación: las categorías que corresponden al ámbito propiamente dicho del Papel del Estado, las que se refieren a los Programas de Gobierno y las categorías que ubican la Operación cotidiana de las unidades ejecutoras del gobierno. En el diagrama que se muestra a continuación se ha procurado hacer una representación relacional de todos ellos, incluidas las claves programáticas de las categorías. En suma, la estructura programática es la metodología que establece el orden de agregación y distribución del presupuesto de egresos.

Puede observarse en el diagrama posterior que, las categorías programáticas permiten identificar el ordenamiento en la distribución de los recursos públicos, de una mayor a una menor agregación, en

correspondencia con las funciones y actividades que el gobierno lleva a cabo para atender sus responsabilidades. De ahí la importancia de contar con una estructura programática consistente a lo largo del tiempo, para realizar labores de seguimiento y evaluación de recursos públicos, así como para observar y analizar la continuidad de las políticas públicas y sus correspondientes programas.

**Esquema 5**

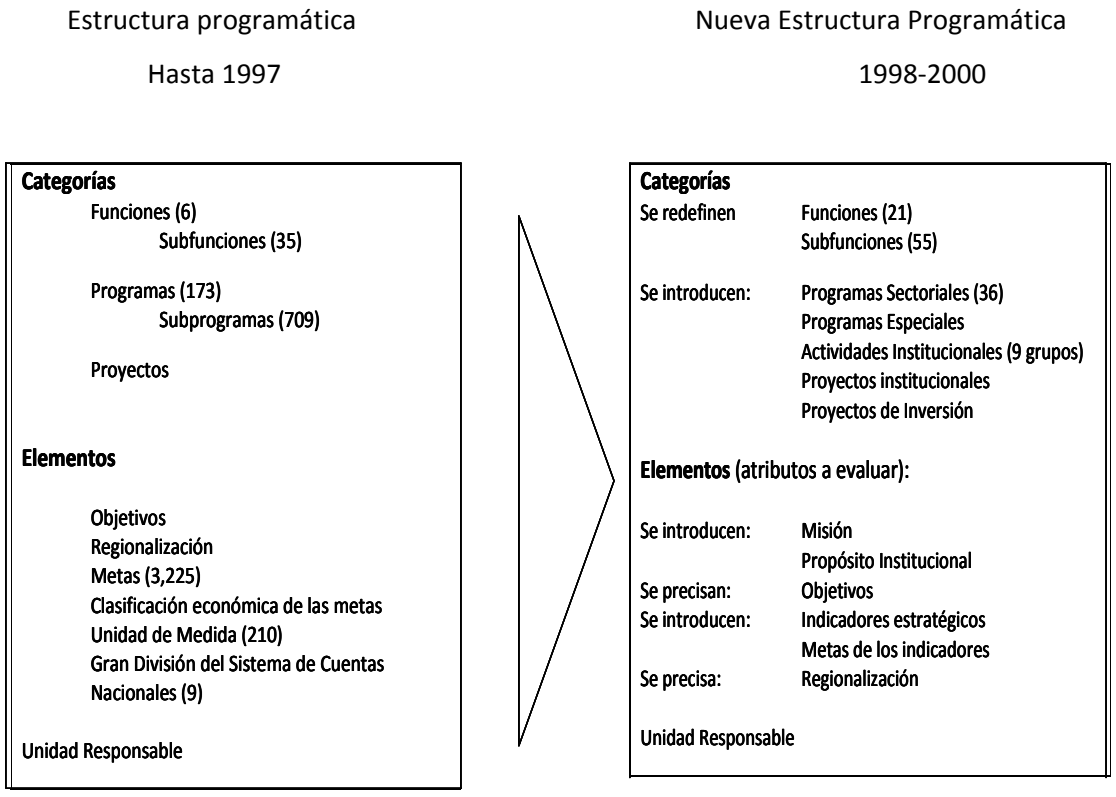
**Ámbitos y componentes de la NEP**




FUENTE: elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con base en SHCP, Subsecretaria de Egresos, Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal, Diciembre 1999; y Unidad de Política Presupuestal, Reforma al Sistema Presupuestario en la Administración Pública Federal, México. Primera Edición 2000.

La NEP se diseño para mostrar de forma más precisa la distribución de recursos correspondientes a las funciones y actividades -también mostradas de manera más acuciosa-del gobierno federal, de tal modo que revelaba diferencias apreciables respecto a la estructura programática seguida hasta entonces. Las diferencias pueden advertirse en el siguiente mapa conceptual.

Esquema 6




FUENTE: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la SHCP (1999)

A pesar de esta redefinición y la propuesta de la estructura programática observó cambios diversos a lo largo de los años, los cuales incluían agregaciones y desagregaciones distintas, según se aprecia en la tabla inferior. Además de la variación en el número de conceptos que al interior de ellos ocurría, es decir el número de conceptos que correspondía a cada categoría programática variaba de un año con respecto a otro. Porque algunas actividades institucionales se hacían comprender dentro de otros o cambiaban su denominación y lo mismo acontecía con las actividades prioritarias y las unidades responsables.

**Cuadro 51**

**Estructura Programática 2001 - 2006**

| 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|
| Ramo | Ramo | Ramo | Ramo | Ramo | Ramo |
| | | | Grupo Funcional | Grupo Funcional | Grupo Funcional |
| Función | Función | Función | Función | Función | Función |
| Subfución | Subfución | Subfución Agrupada | Subfución Agrupada | | |
| | | Subfución Específica | Subfución Específica | Subfución | Subfución |
| Programa Sectorial | Programa Sectorial | Programas* | Programas* | Programas | Programas |
| | Programa Regional | | | | |
| Programa Especial | Programa Especial | | | | |
| Actividad institucional | Actividad institucional | | Actividad institucional | Actividad institucional | Actividad institucional |
| Proyecto | Proyecto | Procesos/Proyectos | Procesos/Proyectos | | |
| Unidad Responsable | Unidad Responsable | Unidad Responsable | Unidad Responsable | Unidad Responsable | Unidad Responsable |
| | | | Actividad Prioritaria | Actividad Prioritaria | Actividad Prioritaria |

* Comprendía Programas: Sectoriales, Subsectoriales, Regionales, Especiales y Temáticos

FUENTE: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de SHCP, Concertación de Estructuras Programáticas y Presupuesto de Egresos de la Federación 2001-2006.

### 3.3.3.2. La Estructura programática en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

La entrada en vigor de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en el año 2006 introdujo un elemento normativo que debería contribuir para conservar, en la medida de lo posible, la consistencia y la permanencia de la estructura programática, al estipular en el último párrafo del artículo 27 de ella que "la estructura programática deberá ser sencilla y facilitar el examen del Presupuesto y sólo sufrirá modificaciones cuando éstas tengan el objetivo de fortalecer dichos principios, en los términos de las disposiciones aplicables", Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) (2008).

Sin embargo, la estructura programática continuaría sufriendo adecuaciones y modificaciones en los años posteriores.

La misma Ley precisa en la segundo fracción del artículo 42 que la Secretaría de Hacienda debe remitir a más tardar el 30 de junio de cada año, la estructura programática que se empleará en el proyecto de Presupuesto de Egresos del año correspondiente.

### 3.3.3.3. Cambios en la estructura programática de 2007 a 2009

En los últimos tres años la situación de cambios en la estructura programática se mantuvo. En el año 2008 se introdujo la categoría de Programa Presupuestario en sustitución de la categoría Actividad Prioritaria. Lo que de nuevo ha venido a complicar la comparabilidad y el seguimiento de los recursos públicos, especialmente en análisis de mediano plazo.

Sin contar que también se observaron cambios al interior de los conceptos de las categorías programáticas.

**Cuadro 52**

**Estructura Programática 2007-2009**

| 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---|---|
| Ramo | Ramo | Ramo |
| Grupo Funcional | Grupo Funcional | Grupo Funcional |
| Función | Función | Función |
| Subfución | Subfución | Subfución |
| Programas | Programas | Programas |
| Actividad institucional | Actividad institucional | Actividad institucional |
| | Programa Presupuestario | Programa Presupuestario |
| Unidad Responsable | Unidad Responsable | Unidad Responsable |
| Actividad Prioritaria | | |

FUENTE: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de SHCP, Concertación de Estructuras Programáticas y Presupuesto de Egresos de la Federación 2007-2009.

La estructura programática del año 2008 debería haber integrado la categoría programática de regionalización, como lo establece la LFPRH, sin embargo no lo hizo. La estructura programática propuesta para 2009 incorporó efectivamente la categoría de entidad federativa con lo que se satisfacía este requerimiento, aunque debe señalarse que esto no se contempló finalmente en la integración del PEF 2009. Importa decir por último que tampoco se ha logrado la vinculación definitiva de las categorías de la estructura programática con la matriz de indicadores correspondiente, lo cual es un factor más que dificulta las labores de análisis, seguimiento y evaluación de la distribución y aplicación de los recursos públicos.

Por otra parte, el seguimiento del gasto también se dificulta por la existencia de recursos etiquetados y programas transversales que se integran en el presupuesto de egresos sin tener la categoría programática correspondiente. Por ejemplo el caso del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, cuyos componentes no se pueden identificar uno a uno en la estructura programática, conforme a lo que se establece en el anexo correspondiente del Decreto de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Y lo mismo sucede con los gastos etiquetados que aparecen en los anexos correspondientes al presupuesto para mujeres y la igualdad de género, o para grupos vulnerables.

La no inclusión de algunos de los componentes pertenecientes a tales programas o presupuestos etiquetados en la estructura programática obedece a que son recursos que se asignan durante el proceso

aprobación del presupuesto, y que no habían sido contemplados previamente en el Proyecto de PEF, o al menos no completamente.

Sin embargo, también debe admitirse que aquéllos recursos que se aprueban anualmente en igualdad de circunstancias, deberían ser contemplados en la estructura programática de los años siguientes a fin de darles seguimiento con precisión y e identificarlos plenamente en la estructura del PEF, lo que contribuiría a una mayor transparencia y rendición de cuentas.

**3.3.4. Rigideces en el gasto**

La rigidez en el gasto público refiere a la reducción de las posibilidades de asignación de los recursos por parte de las autoridades fiscales y el Congreso del Unión en un momento determinado; son restricciones institucionales que limitan la capacidad de modificar el nivel o estructura del presupuesto público.

La reducción de posibilidades en la asignación del gasto público se explica principalmente por las leyes que fungen como controladores, en las cuales se expresa el cómo y en ocasiones en qué deben estar ejercidos los recursos. Entre ellas están: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Ley de Ingresos de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el Código Fiscal de la Federación, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, el Presupuesto de Egresos de la Federación, el manual de normas presupuestarias, y otras leyes que dentro de los derechos que establecen comprometen algún monto presupuestal. Entre las leyes que se promulgaron para establecer programas continuos que no estuvieran sujetos a los cambios de gobierno o presiones políticas, se han fijado prioridades y montos en el presupuesto de egresos de la federación (PEF), imponiendo con ello mayores restricciones en el gasto público. Por otra parte, se ha ocasionado que se consideren en el PEF rubros que no son prioritarios para la política pública coyuntural, pero que existen debido a la legislación resultante de la influencia de grupos de interés y necesidades de algún otro momento.

Las leyes promulgadas para el ejercicio de los recursos públicos han favorecido al uso de los recursos. Sin embargo, estas se han orientado principalmente a cumplir con los procedimientos, normas y trámites administrativos para el ejercicio de las partidas presupuestarias, asegurando el control de caja, pero dejando de lado el ahorro o rentabilidad social de los recursos, los resultados de los programas que originaron la asignación del presupuesto, y la dirección de la política pública de corto plazo.

Otro factor importante que aporta rigidez al gasto público refiere a los compromisos ineludibles para el pago del servicio de la deuda pública por intereses y amortizaciones de capital. La deuda del gobierno federal representa "aproximadamente el 21.0 por ciento del Producto Interno Bruto, más otro 21.0 por ciento de deuda fuera del presupuesto para la reestructuración del sector financiero, los rescates de autopistas y la inversión fuera de presupuesto en empresas públicas", Banco Mundial (2004). A pesar de que el actual monto destinado a cubrir el pago de deuda se considera sostenible, éste tiene gran peso y podría llegar a ser inmanejable ya que sus determinantes son principalmente factores externos (tasa de interés, cotización del dólar, términos de intercambio, tasa de inflación en los Estados Unidos) que no pueden ser controlados en el corto plazo por el gobierno federal.

Con base en la metodología del Banco Mundial y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco Mundial (2004), se identifican diferentes tipos de programas que versan sobre las rigideces del gasto público en México. Los programas contractuales o irreductibles, los cuales concentraron en promedio los dos últimos años el 76.6 por ciento del total del gasto público; éstos sólo pueden ser modificables en el largo plazo, ya que son presupuestos comprometidos con anterioridad y se concentran en grupos de presión con alto poder, lo componen la prestación de servicios públicos, las pensiones y jubilaciones, el gasto federalizado, los proyectos de inversión, las aportaciones a la seguridad social, las participaciones a entidades federativas y municipios, el costo financiero, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS).

Los programas sujetos de revisión, que han concentrado en promedio en los dos últimos años el 17.5 por ciento del gasto total. Son aquellos cuyas asignaciones presupuestales pueden ser cambiadas a través de modificaciones en la ley y/o revisiones en la política de gasto anual; se incluyen los programas sujetos a reglas de operación, otros subsidios, programas específicos, de provisión de bienes públicos, funciones de las fuerzas armadas, desastres naturales y otras obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional. Cabe mencionar que, aunque las asignaciones a estos programas pueden ser modificables en el mediano plazo, éstas dependerán principalmente de la voluntad política y negociación de los diferentes actores en la definición de la política pública a ejecutar.

Los otros gastos, que en promedio representan el 5.9 por ciento del gasto total, representan el margen de maniobra para que el gobierno dirija la política pública programada y coyuntural. Entre este tipo de programas están los de apoyo al proceso presupuestario para mejorar la eficiencia institucional, los de planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, regulación y supervisión, promoción y fomento, los de apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión, las aportaciones a fondos de estabilización y otras operaciones ajenas.

El principal problema de las rigideces del gasto público recae en el corto plazo, ya que más de la mitad del presupuesto se destina al servicio de la deuda, a transferencias para las entidades federativas, pago de sueldos y salarios de los servidores públicos y a otras obligaciones impostergables, que no permiten dar prioridad a la agenda pública federal. Lo anterior provoca que el gasto público sea una variable exógena en la definición de la política pública, y no pueda ser utilizado como una herramienta que contribuya al crecimiento económico y a la estabilidad macroeconómica. Por otra parte, la asignación del gasto a través de las evaluaciones de los programas es limitada, lo que vuelve al gasto público una vía ineficiente para la redistribución del ingreso a través de los programas ordinarios y prioritarios.

**Cuadro 53**

**Rigideces del Gasto Público 2009 – 2010**

(Millones de pesos)

| Programas Presupuestarios | PEF 2009 | PEF 2010 | Estructura porcentual 2009 | Estructura porcentual 2010 | Variación porcentual real 2009-2010 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Programas Irreductibles ( I+II)** | **2,515,478.9** | **2,651,789.0** | **76.1** | **77.1** | **0.6** |
| **I Gasto Programable** | **1,790,352.6** | **1,901,009.6** | **54.2** | **55.3** | **1.3** |
| Prestación de Servicios Públicos | 596,659.9 | 556,242.8 | 18.1 | 16.2 | -11.1 |
| Pensiones y jubilaciones | 372,411.6 | 463,177.1 | 11.3 | 13.5 | 18.7 |
| Gasto Federalizado | 420,524.9 | 436,681.6 | 12.7 | 12.7 | -0.9 |
| Proyectos de Inversión | 349,601.2 | 385,007.5 | 10.6 | 11.2 | 5.1 |
| Aportaciones a la seguridad social | 51,155.1 | 59,900.6 | 1.5 | 1.7 | 11.7 |
| **II Gasto No Programable** | **725,126.3** | **750,779.4** | **21.9** | **21.8** | **-1.2** |
| Participaciones a entidades federativas y municipios | 430,182.1 | 441,579.2 | 13.0 | 12.8 | -2.1 |
| Costo financiero, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca | 289,944.2 | 295,876.6 | 8.8 | 8.6 | -2.6 |
| Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) | 5,000.0 | 13,323.6 | 0.2 | 0.4 | 154.2 |
| **Programas sujetos a revisión** | **563,302.5** | **617,186.9** | **17.0** | **17.9** | **4.5** |
| Sujetos a Reglas de Operación | 220,835.7 | 242,468.0 | 6.7 | 7.0 | 4.8 |
| Otros Subsidios | 139,864.5 | 159,272.0 | 4.2 | 4.6 | 8.7 |
| Específicos | 90,984.2 | 104,885.5 | 2.8 | 3.0 | 10.0 |
| Provisión de Bienes Públicos | 60,280.9 | 55,553.6 | 1.8 | 1.6 | -12.1 |
| Funciones de las Fuerzas Armadas | 50,515.1 | 54,137.2 | 1.5 | 1.6 | 2.25 |
| Desastres Naturales | 582.9 | 576.3 | 0.0 | 0.0 | -5.67 |
| Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional | 239.2 | 294.3 | 0.0 | 0.0 | 17.4 |
| **Otros Programas** | **225,344.7** | **170,980.9** | **6.8** | **5.0** | **-27.6** |
| Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional | 111,042.3 | 103,866.5 | 3.4 | 3.0 | -10.8 |
| Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas | 34,684.9 | 36,631.7 | 1.0 | 1.1 | 0.8 |
| Regulación y supervisión | 20,705.0 | 21,957.8 | 0.6 | 0.6 | 1.2 |
| Promoción y fomento | 7,096.5 | 6,453.1 | 0.2 | 0.2 | -13.2 |
| Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión | 5,402.8 | 4,852.5 | 0.2 | 0.1 | -14.3 |
| Aportaciones a fondos de estabilización | 46,413.2 | 0.0 | 1.4 | 0.0 | n.a. |
| Operaciones ajenas | 0.0 | -2,780.7 | 0.0 | -0.1 | n.a. |
| **Gasto Bruto Devengado del Sector Público Presupuestario** | **3,304,126.2** | **3,439,956.8** | **100.0** | **100.0** | **-0.7** |
| Neteo* | 258,647.5 | 263,624.8 | | | -2.8 |
| **Gasto Neto Devengado del Sector Público Presupuestario** | **3,045,478.7** | **3,176,332.0** | | | **-0.5** |

* Se refiere a las aportaciones al ISSSTE del Gobierno Federal, Poderes y Entes Autónomos más los subsidios y Transferencias a las Entidades de Control Directo en la Administración Pública Federal

FUENTE: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y 2010.

Para el 2010, el presupuesto asignado en los programas irreductibles asciende a 2 billones 651 mil 789.0 millones de pesos (mdp), un 0.6 por ciento más de lo aprobado en el 2009 en términos reales. De éste

presupuesto la mayor parte se destina a gasto programable (prestación de servicios públicos, pensiones y jubilaciones, gasto federalizado, proyectos de inversión y aportaciones a la seguridad social) participando con un 55.3 por ciento en el total del gasto del sector público; siendo la prestación de servicios públicos la que mayor rigidez aporta dentro de los irreductibles, ya que absorben el 16.2 por ciento del gasto público. Cabe mencionar que el 2010 el gobierno federal hizo una reestructuración en los servicios públicos con la liquidación de la compañía de Luz y Fuerza del Centro, lo que conllevo a una reducción de los recursos dirigidos a este rubro; sin embargo se considera a los programas de prestación de servicios públicos como irreductibles o contractuales, debido a que el 49.6 por ciento se destina al pago de sueldos y salarios de los servidores públicos principalmente en los sectores de educación y salud (profesionales de la educación y salud), según el promedio reflejado en el PEF 2009 y 2010. Dentro de los programas irreductibles, le siguen las pensiones y jubilaciones las cuales participan con el 13.5 por ciento en el 2010, cuando en el año anterior tuvieron una asignación del 11.3 por ciento del gasto total. De la misma forma dentro del gasto no programable que forma parte de los irreductibles, se encuentran las participaciones a entidades federativas y municipios que absorben el 12.8 por ciento en el PEF 2010.

Por otra parte, se encuentran los programas que aportan a la rigidez del gasto público en el mediano plazo, conocidos como los programas sujetos a revisión. Estos programas representaron en el 2009 el 17.0 por ciento del gasto total, ascendiendo en el 2010 a 617 mil 186.9 mdp, una variación real de 4.5 por ciento. Dentro de estos programas, los que aportan mayor rigidez al gasto público son aquellos sujetos a reglas de operación, los cuales absorben el 7.0 por ciento del gasto total. Estos programas al depender de alguna normatividad, se protegen de cambios significativos en el corto plazo; sin embargo, el cambio hacia una mayor eficiencia en el ejercicio de los recursos y logro de objetivos en dichos programas dependerá de la voluntad de negociación política de los actores que intervengan en los mismos.

El restante 5.0 por ciento de la asignación del gasto público, que equivale en el 2010 a 170 mil 980.9 mdp se destina a programas de apoyo al proceso presupuestario, planeación, evaluación, supervisión y otras actividades que representan la dirección coyuntural de la política pública y son modificables en el corto plazo.

Según un estudio del Banco Mundial, “México tiene procesos de planeación y presupuesto separados. La planeación está institucionalizada en un Plan Nacional de Desarrollo (PND) de seis años que permanece sin cambio durante el sexenio del presidente, mientras que las circunstancias y los presupuestos anuales se desarrollan y conducen a patrones de gasto que divergen del PND”, Banco Mundial (2004). Dado que la mayor parte del presupuesto se destina a las entidades federativas, pago de sueldos y salarios, y otras obligaciones adquiridas en distintos períodos, difícilmente las asignaciones del gasto público se han alineado

con las estrategias federales de reducción de la pobreza, redistribución del ingreso, crecimiento económico y creación de empleos, teniendo cada vez menos control sobre el uso de los recursos que incidan en las necesidades nacionales.

Para que el gasto público funcione como una herramienta eficaz y eficiente para la ejecución de la política pública, será necesario integrar la rigidez y flexibilidad en el mismo. Éstas características deberán considerarse cuando por diferentes causas coyunturales, son necesarias las reasignaciones del gasto público para satisfacer nuevas necesidades. Será ineludible buscar nuevas fórmulas para que los gobiernos estatales y municipales puedan compartir las cargas (o también los beneficios) de llevar acabo una política pública integral. Para integrar una mayor flexibilidad al gasto público, hacerlo más eficaz y eficiente deberán consolidarse los sistemas de evaluación del desempeño y medición de resultados, para ser considerados en la dirección de la política y asignación del presupuesto, sin dejar de lado el monitoreo del ejercicio de los recursos; esto también demandará un cambio en la cultura administrativa y organizacional del sector público.

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2009), expone a través de una revisión al proceso presupuestario en México algunas recomendaciones para que el gasto público se ejecute con mayor eficacia y eficiencia, entre las que están:

- *Desarrollar un marco presupuestal más amplio, más incluyente y de mediano plazo (3 a 5 años) con estimaciones de largo plazo (20-30 años) como hacen muchos países con el fin de brindar mayor estabilidad, mejorar la planeación y alinear el financiamiento con los planes y objetivos de gobierno.*
- *Utilizar incrementalmente los indicadores de desempeño para la toma de decisiones. Se recomienda que el Congreso de seguimiento a los indicadores de las distintas instituciones de la administración pública para nutrir las discusiones sobre el presupuesto y que reciba de la Auditoria Superior de la Federación informes individuales de manera oportuna, en lugar de una sola Cuenta Pública anual.*
- *Incentivar al sector público a enfocarse en resultados. Nuevas estructuras de incentivos, debieran motivar a las instituciones y servidores públicos a enfocarse en la consecución de metas y resultados. Las regulaciones y normas deben ser racionalizadas e incrementada la flexibilidad para la ejecución del presupuesto, la administración y el manejo de personal.*

Para que México pueda tener una asignación del gasto público más eficiente y eficaz que dirija la política pública hacia la satisfacción de las necesidades de la población será necesario desarrollar algunos cambios importantes orientados por las recomendaciones internacionales, que dependerán de la voluntad política para lograr los cambios institucionales que México necesita.

## 3.4. Federalismo

El objetivo de este capítulo es analizar la estructura y normatividad del gasto federalizado en México. Esta sección se divide en: Federalismo; Marco normativo y Ley de Coordinación Fiscal; Evolución de las transferencias intergubernamentales; Problemática de los gobiernos locales y Fiscalización.

### 3.4.1. Concepto

No obstante que la Constitución Mexicana en su artículo 40 establece que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental", no existe un consenso sobre lo que el federalismo significa. Jurídicamente se identifica este concepto como un sistema político donde las instancias de poder del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) se encuentran presentes y distribuidas entre diferentes órdenes de gobierno. En el ámbito de las finanzas públicas, el federalismo fiscal es un sistema de coordinación, recaudación y distribución de recursos públicos entre órdenes de gobierno[31]. Es pertinente señalar que en la Constitución no se señala expresamente el objetivo para la conformación de una República Federal.

El federalismo mexicano se caracteriza por tener una alianza de Estados libres, soberanos y autónomos; Estados que forman una unión que es la Federación, la cual se constituye como un órgano con competencias diferentes a los Estados. A su vez los Estados conservan atribuciones que les permiten desarrollarse política, social y económicamente con independencia de la Federación. En este contexto, las partes integrantes de la Federación se establecen en el artículo 43 constitucional.

[31] El doctor Burgoa Orihuela, opina que México es un Estado nacional compuesto no por "estados libres y soberanos", sino por entidades autónomas, con personalidad jurídica y política propia, creada a posteriori en los documentos constitucionales en que el pueblo, a través de sus representantes colegiados en las respectivas asambleas constituyentes, decidió adoptar la forma estatal federal.

### 3.4.2. Marco normativo y Ley de Coordinación Fiscal.

Además de lo señalado en el artículo 40 constitucional, el marco normativo del federalismo, comprende las disposiciones y facultades reservadas a los Municipios y a los Estados de la Federación, señaladas en los artículos 115, 122 y 124 de la misma carta magna.

La interrelación y coordinación entre los tres niveles de gobierno mexicano se han ampliado y fortalecido a partir de principios de la década de los noventas, con motivo de la descentralización de funciones y responsabilidades a las Entidades Federativas y Municipios, con ello ha ocurrido un aumento de actividades y la correspondiente asignación de recursos, a través del PEF.

Estas asignaciones de recursos del PEF a Estados y Municipios se encuentran perfectamente delimitadas por la Ley de Coordinación Fiscal (LCF)[32], el artículo 1º establece que "tiene por objeto coordinar la participación[33] que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales", ingresos derivados de las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto que establece la fracción VII del artículo 73 constitucional.

Es pertinente señalar que en su origen dicha Ley solo contempló la regulación de las Participaciones, para posteriormente incorporar las Aportaciones Federales (Ramo 33). Aunque se establece en su contenido el objetivo central de coordinar las Participaciones no define la finalidad social ni económica del sistema de coordinación fiscal. En este sentido, no es explicito si el sistema de coordinación buscó tanto la equidad como la eficiencia integral del sistema. A este respecto, el Ramo 28 y el 33, dos de los componentes de la Ley, no tienen definición de su objetivo, direccionalidad y naturaleza[34].

A través de la LCF se regulan las Aportaciones (Ramo 33) y Participaciones (Ramo 28). Estas últimas se encuentran conformadas por el Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo de Fomento Municipal (FFM), el Fondo de Fiscalización (FOFIE), las Participaciones Específicas en el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (PEIEPS), los Incentivos por los 9/11 del IEPS sobre ventas de diesel y gasolina (IIEPS), el Fondo de Compensación (FOCOM), el Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI), el 0.136 por ciento de la RFP[35] para municipios fronterizos o litorales por donde se realiza comercio exterior (COMEXT), el 3.17 por ciento del Derecho Adicional sobre la Extracción de Petróleo (DAEXP) y Otros Incentivos Económicos.

---

[32] De acuerdo a algunos juristas, esta Ley es implícitamente, reglamentaria del artículo 73 constitucional.

[33] Se refiere a las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios (Ramo 28); con algunas modificaciones el esquema actual de distribución, data de 1980, se deriva de la Ley de Coordinación Fiscal de 1954. Los Gobiernos Estatales lo ejercen con autonomía bajo la fiscalización de los órganos fiscalizadores locales.

[34] Tradicionalmente se identifica el carácter resarcitorio del Ramo 28 y compensatorio del Ramo 33. No obstante, estos caracteres no están explicitados en la Ley. Se deducen de la construcción de los criterios de repartición.

[35] Recaudación Federal Participable, es un concepto que se encuentra definido en el artículo 2º. de la Ley de Coordinación Fiscal y constituye la base de cálculo para la mayoría de fondos de las Participaciones y de cuatro fondos del Ramo 33.

El marco normativo del Federalismo a finales de 1997, registró una modificación de trascendental importancia, ampliándose las transferencias federales y fortaleciendo el proceso de descentralización del gasto y de los bienes y servicios públicos, con motivo de la reforma y adición del Capítulo V a la LCF que se tradujo en la creación de la figura de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, (Ramo 33)[36], que fue incorporado al PEF a partir del ejercicio fiscal 1998.

Con motivo de diversas reformas que ha registrado dicha Ley, este Ramo actualmente se encuentra conformado por ocho fondos:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB),
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA),
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), dividido en dos:
    - Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y
    - Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM),
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF),
5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), dividido en tres:
    - Fondo para la para Asistencia Social (DIF),
    - Fondo para Infraestructura Educativa Básica, y
    - Fondo para Infraestructura Educativa Superior,
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA),
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) y
8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Los calendarios para la ministración a los Estados y Municipios de las Participaciones (Ramos 28) y las Aportaciones Federales (Ramo 33)[37], se publican a través del *Diario Oficial de la Federación*, en fecha posterior a la publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que la distribución de éstos se realiza a partir de fórmulas, indicadores, criterios, calendarios y destino establecidos en la LCF, recursos que, al depositarse en las tesorerías de los gobiernos estatales se conciben como propios y se ejercen de manera descentralizada, razón por la cual este

[36] Una parte complementaria se presupuesta a través del Ramo 25, Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, que a su vez se integra por dos componentes: los recursos que se ejercen en el Distrito Federal en el propio Ramo, así como los que durante el transcurso del año se transfieren a los fondos para educación del Ramo 33.

37 La Ley de Coordinación Fiscal establece como fecha límite el 31 de enero para publicar a través del Diario Oficial de la Federación, el calendario para la ministración de los Fondos, esto es, dos meses y medio después de la aprobación del PEF, por lo que dicha Ley presenta un rezago.

grupo de gasto se le denomina *gasto federalizado,* en alusión a que no los administra y ejerce el gobierno central, sino los Estados que conforman la Federación[38].

No obstante que se ejercen de manera descentralizada, estos recursos por ser de origen público son sujetos de la rendición de cuentas y fiscalización, por lo que deben de ser evaluados en el marco de lo que establecen los artículos 6° y 79 constitucionales, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF).

Existen diferencias marcadas entre las Participaciones y las Aportaciones Federales, debido a que las Participaciones son ingresos recaudados en el ámbito de los gobiernos locales y restituidos por este medio, en tanto que las aportaciones son recursos transferidos a las Entidades Federativas sin una vinculación directa con la recaudación. En función de esta diferencia, es facultad de los órganos locales la fiscalización de las primeras, misma que se encuentra plenamente delimitada en el Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción I, párrafo 2º., donde se señala: "se fiscalizarán directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, **con excepción de las participaciones federales"**

En las Participaciones, los gobiernos estatales tienen la libertad para destinarlos a sus gastos administrativos o programas estatales de gobierno, la LCF establece que cada Estado deberá distribuir a sus Municipios al menos el 20 por ciento de lo que recibe del Gobierno Federal (Art.2°). En el caso, del Fondo de Fomento Municipal, la Federación determina el monto para los Municipios (1% de la RFP); en tanto que para las Aportaciones Federales, la Ley establece el destino específico de los recursos (*están etiquetados*), así como el monto a distribuir por los Estados a los Municipios.

Asimismo, las participaciones constituyen un rubro del gasto no programable, cuyos montos se calculan con base a la RFP y se encuentra estrechamente vinculado a la recaudación tributaria que se registre durante el año, motivo por el cual cuando la actividad económica disminuye, también las asignaciones para Estados y Municipios es sujeta de reducciones.

### 3.4.3. Evolución de las transferencias intergubernamentales.

El federalismo fiscal considera que las transferencias intergubernamentales constituyen un elemento importante para el desarrollo económico y social de las regiones. En el ámbito internacional este esquema

[38] La LCF no define formalmente el concepto de gasto federalizado ni descentralizado, términos que se usan regularmente en el ámbito del análisis de las finanzas públicas.

para transferir recursos de un nivel de gobierno a otro, es utilizado por la mayor parte de países con gobiernos federales.

Marcela Astudillo Moya, Astudillo Moya Marcela (2009), señala que las transferencias intergubernamentales se derivan de que "los gobiernos federales generalmente han controlado las fuentes impositivas más importantes, mediante acuerdos que generalmente han tomado la forma de transferencias a los gobiernos estatales y municipales. Sus objetivos han sido, por un lado, eliminar el desequilibrio vertical por medio de transferencias en la forma de participación de impuestos, subvenciones condicionadas o no condicionadas y, por otro, eliminar los desequilibrios horizontales para ayudar a las localidades más pobres".

Continúa: "Así pues, una solución a los problemas de distribución desigual de recursos impositivos es el empleo de un sistema de transferencias con el cual un ámbito de gobierno otorga recursos a las otras jurisdicciones".

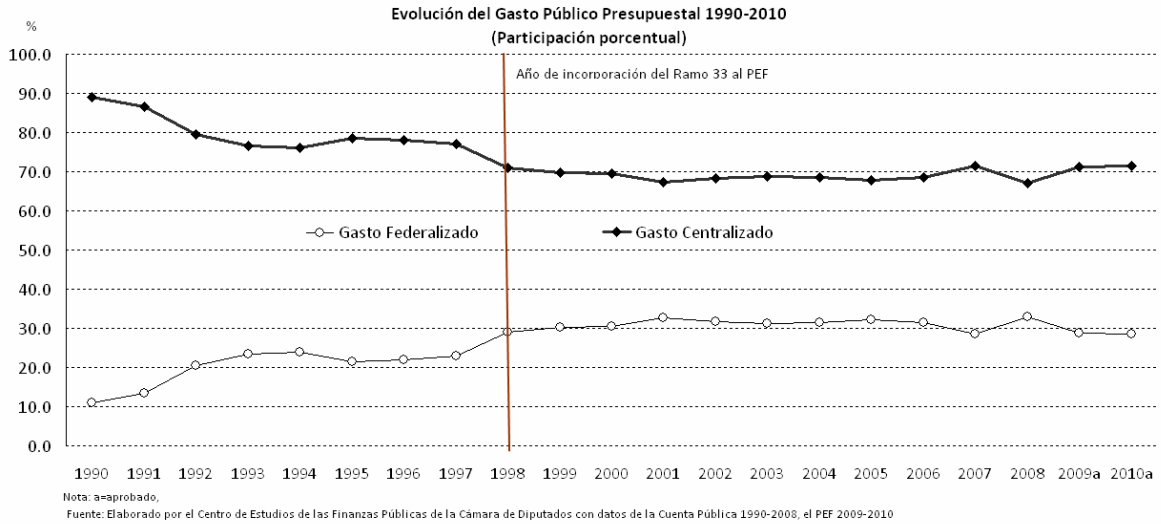
En las últimas dos décadas, las transferencias intergubernamentales han registrado cambios significativos en las finanzas públicas de México: En 1990 de cada peso del PEF aproximadamente 90 centavos eran de gasto centralizado y solamente 10 centavos constituían el gasto federalizado; para el ejercicio 2009, de cada peso del presupuesto, el gobierno federal ejerció 70 centavos, mientras que los gobiernos locales contarán con los restantes 30 centavos.

Es de advertirse que es durante la década de los noventas en la que se registra el mayor impulso, con motivo de la creación del Ramo 33 en 1998. También durante esa década se realizaron diversas reformas a la LCF mediante las cuales fueron incrementados los porcentajes a distribuir de los fondos de Participaciones. Así a partir de 1990, se ajustó el concepto de RFP, quedando integrado por todos los impuestos y los derechos ordinarios sobre hidrocarburos y de minería; en tanto que el Fondo de Fomento Municipal (FFM) se integró del 0.42 por ciento de la RFP. En 1994, dicho fondo se amplió al 0.56 por ciento y se elevó a 1.0 por ciento el Fondo General por Coordinación de Derechos; en 1996 se amplió el FGP del 18.51 al 20.0 por ciento de la RFP, también se estableció una participación directa de 20 por ciento de la recaudación del IEPS y los municipios recibirían como mínimo, el 20 por ciento que le corresponda al estado. En 1997 se reformaron las Leyes de Coordinación Fiscal, del I.S.R. y Federal de Derechos y se restableció la Ley del ISAN, asimismo, mediante un nuevo convenio de colaboración administrativa se ampliaron las facultades de los gobiernos de los estados para contribuir en la fiscalización de los impuestos federales.

La creación del Ramo 33 generó un fuerte impulso a la descentralización de funciones y responsabilidades en materia de educación, salud, infraestructura educativa, infraestructura social, seguridad pública, entre otros. El grafico que a continuación se presenta, muestra que, a partir de la fecha antes mencionada, no se

han registrado cambios significativos, por lo cual el dinamismo mostrado en la primera etapa ya no se sostiene, registrando una tendencia más o menos estable entre el año 2000 al 2009.

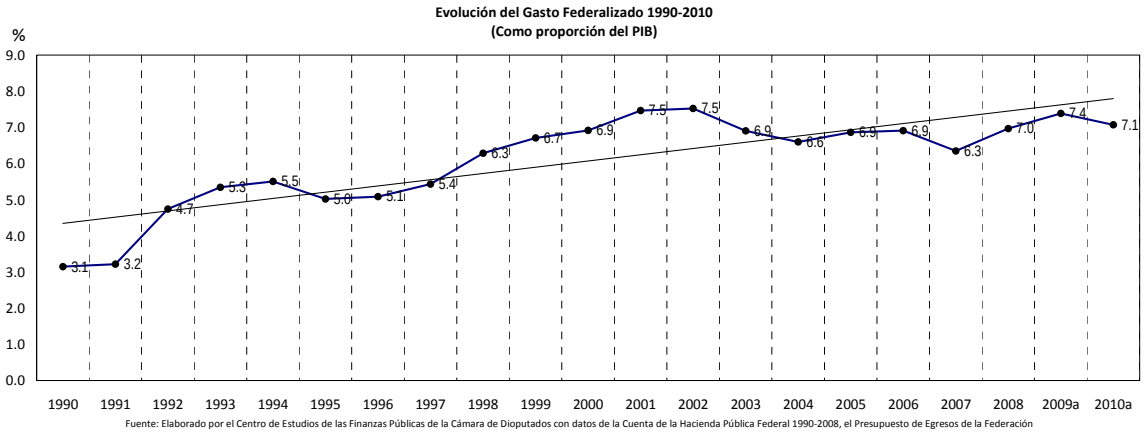
**Gráfica 41**




Nota: a=aprobado,
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Cuenta Pública 1990-2008, el PEF 2009-2010

Las transferencias intergubernamentales, medidas con respecto al tamaño de la economía, es decir, con respecto al PIB, pasaron de representar el 2.9 por ciento en 1990, al 7.5 por ciento para el ejercicio fiscal 2009, aunque en los últimos años, ya no registra el mismo crecimiento.

**Gráfica 42**




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Dioputados con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1990-2008, el Presupuesto de Egresos de la Federación 2009-2010 y el Sistema de Cuentas Nacionales.

Derivado de la reforma constitucional que amplió en materia presupuestaria las facultades de la Cámara de Diputados para examinar, discutir y en su caso modificar el Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, ha permitido disponer de mayores recursos para infraestructura en los Estados y Municipios, bajo la modalidad de *recursos etiquetados,* destinados a diversos **Programas y Proyectos de Inversión** que, de manera desglosada se presenta en el Anexo del Decreto del PEF; entre las que destacan el incremento para las universidades e instituciones de enseñanza superior, el programa carretero, infraestructura para cultura y deportiva municipal, infraestructura hospitalaria, programas regionales, para la modernización, pavimentación y seguridad pública municipal, así como para infraestructura hidráulica e hidroagrícola, entre otros.

A partir del ejercicio presupuestal 2005 se ha venido registrando un destacado impulso a otro grupo de gasto: el *gasto centralizado* que ejercen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal en los Estados y Municipios para el cumplimiento de los objetivos de los programas federales buscando con ello contribuir al desarrollo económico regional. Este grupo de recursos se deriva de la normatividad establecida en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el propio Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, Reglas de Operación y otros ordenamientos que rigen para las Delegaciones Federales, los Programas y Proyecto de Inversión, entre otros.

### 3.4.4. Problemática en la información y rendición de cuentas.

La problemática que se presenta en los recursos transferidos a los Estados, consiste en que no existe congruencia entre el formato del PEF y el calendario presupuestal, así como los informes para la rendición de cuentas. En efecto, solamente en dos casos se puede medir el grado de avance de los montos ejercidos con respecto a lo programado, se trata de los Ramos 28 y 33: Además de que se publica un calendario para la ministración de estos recursos y trimestralmente se reporta el ejercicio a través de los *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública* (el informe trimestral), también al cierre de cada ejercicio presupuestal se integra a la *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*.

No ocurre lo mismo con los recursos que canalizan diversas dependencias federales derivado de ***Convenios de Descentralización y de Reasignación***, porque no existe un calendario para la ministración de dichos recursos. Solamente se conocen las cifras canalizadas a los Estados cuando se publica el informe trimestral. Mientras que en el concepto de **Programas y Proyectos de Inversión,** no se hace mención alguna de su

ejercicio; es decir, no se reporta el ejercicio del gasto con un formato que permita identificar o compararlo de manera puntual y desglosada como se presenta en el Anexo del Decreto del PEF.

En resumen: *"El Informe Trimestral al igual que la Cuenta Pública no tienen congruencia con la estructura del PEF"*, así lo establece la exposición de motivos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, promulgada el 29 de mayo de 2009[39].

**Problemática de los gobiernos locales.**

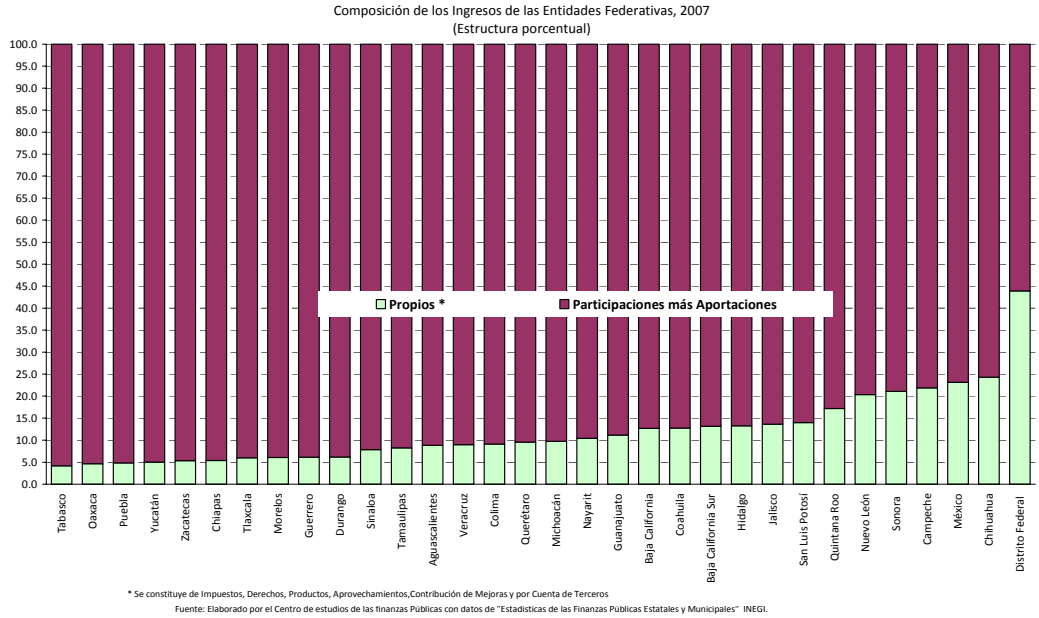
El denominado *gasto federalizado* constituye la principal fuente de ingresos de los gobiernos locales, representando en promedio el 90 por ciento de los recursos que integran sus respectivos presupuestos. Asimismo, el gasto federalizado tiene una importante participación en las finanzas públicas del país, ya que absorbe casi una tercera parte del PEF.

La dependencia de los recursos que reciben los Estados de la Federación, tiene su origen en el hecho de haber transferido al Gobierno Federal algunas de sus potestades tributarias al aceptar abstenerse de gravar las mismas fuentes para evitar la doble tributación, por consiguiente los denominados ingresos propios[40] que recaudan los Estados, representan cantidades que oscilan entre el 5.0 y el 10.0 por ciento. El Distrito Federal es la Entidad Federativa con ingresos propios más altos, pues representan hasta el 45.0 por ciento del total como se aprecia en la siguiente gráfica.

[39] Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Gaceta Parlamentaria, año XI, número 2572, lunes 18 de agosto de 2008. http://gaceta.diputados.gob.mx/.

[40] Se constituye de Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos, Contribución de Mejoras y por Cuenta de Terceros.

**Gráfica 43**

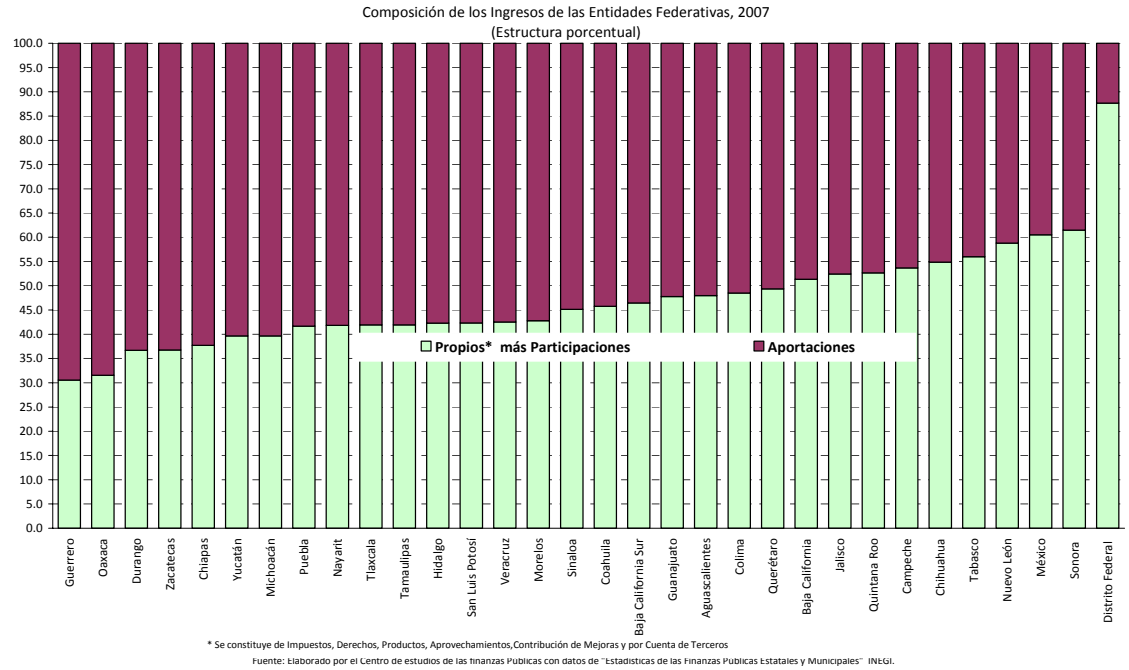



* Se constituye de Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos,Contribución de Mejoras y por Cuenta de Terceros

Fuente: Elaborado por el Centro de estudios de las finanzas Públicas con datos de "Estadísticas de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales" INEGI.

Sin embargo, al sumarse a los ingresos propios las Participaciones - considerando que éstas se originan de la actividad económica de sus habitantes y de la producción dentro del territorio de las Entidades Federativas- la proporción cambia considerablemente. Por ejemplo, el Estado de Tabasco de representar los ingresos propios, el 5.0 por ciento de sus ingresos, al sumar las participaciones el porcentaje sube al 55.0 por ciento; en tanto que el Distrito Federal, pasa del 45.0 por ciento al 90.0 por ciento de los ingresos totales, como se aprecia en la siguiente gráfica.

**Gráfica 44**




* Se constituye de Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos,Contribución de Mejoras y por Cuenta de Terceros

Fuente: Elaborado por el Centro de estudios de las finanzas Publicas con datos de "Estadisticas de las Finanzas Publicas Estatales y Municipales" INEGI.

Marcela Astudillo Moya, Astudillo Moya Marcela (2009), considera que el principal problema estriba en que "la Federación se ha apropiado de las fuentes más importantes de recursos, debido a que ninguna de las constituciones del país: 1824, 1857 y 1917, contemplan la delimitación de competencias impositivas".

La misma autora sostiene que, de acuerdo al marco constitucional, "en México existen tres ámbitos de gobierno con capacidad cada uno de establecer su sistema tributario y el de gasto público. Lo cual provoca problemas porque cada uno de los ámbitos gubernamentales tiene como base de su ingreso la misma población, que a su vez es la beneficiaria de los servicios públicos".

Además de que la "estructura fiscal vigente no provee los recursos suficientes a ninguno de los tres ámbitos de gobierno, esta estructura se caracteriza por un bajo nivel de ingresos debido entre otras razones a una gran evasión fiscal, a la existencia de regímenes especiales como al sector transportes, a inconsistencias en el esquema legal y a una administración complicada".

Otros autores coinciden en que la problemática de la dependencia de los gobiernos locales del gobierno federal obedece a un proceso de varias etapas. Tiene un origen teórico establecido en la Constitución[41], por

[41] Artículo 73 fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ser un régimen impositivo de concurrencias, que en la práctica se ha transformado en la creación de leyes y convenios que han transferido y centralizado la mayor parte de las facultades tributarias al gobierno federal.

Al respecto José María Serna de la Garza, Serna de la Garza, José María (2004), señala: "…En una evolución que jamás previo el poder revisor de la Constitución, el esquema de la fracción XXIX del artículo 73 comenzó a generalizarse, no ya por mandato constitucional, sino por decisión de la Federación que en sus leyes de impuestos especiales, ofrecía participaciones a los estados, si éstos libremente decidían no gravar las mismas bases"

En el mismo sentido Roberto Hoyo D´Arddona, Hoyo D'Arddona, Roberto (1986), afirma: "los estados fueron aceptando estas invitaciones, hasta llegar al gravamen general al comercio y a la industria: el impuesto sobre ingresos mercantiles, y de ahí, a la recaudación federal total".

Con base en estos argumentos, se puede decir que se tiene un sistema con facultades implícitas que no están establecidas explícitamente en la Constitución. El marco normativo que lo regula es una ley secundaria, la Ley de Coordinación Fiscal, en donde se establecen los gravámenes federales sobre los cuales se les da a los Estados el derecho de participar. Como consecuencia, el sistema se alejó del espíritu original de concurrencia y se adoptó el de concentración en materia de recaudación.

Esto ha provocado, por una parte, que los gobiernos locales queden a expensas del Congreso de la Unión y de las restricciones presupuestales. Para incrementar sus ingresos de recursos provenientes de la federación se podría recurrir al aumento en los porcentajes de los fondos ya sea de las Participaciones, de las Aportaciones Federales, o bien de la creación de nuevos fondos dentro de los Ramos antes mencionados, o dentro del Ramo General 23 como se ha venido haciendo en los últimos años.

Este esquema se ha convertido en un incentivo perverso, ya que al representar los recursos de origen federal una gran proporción de los ingresos de los gobiernos locales (alrededor del 90 por ciento), estos últimos no tienen incentivos para incrementar su esfuerzo recaudatorio de los regímenes tributarios a su cargo ni para promover la actividad económica que redunde en mayores ingresos propios.

Desde la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal en 1979 y la consecuente cesión de potestades tributarías de los gobiernos locales derivada de la derogación del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y la entrada en vigor del Impuesto al Valor Agregado en 1980, se ha desarrollado una discusión en cuanto a la proporción en que han de participar los gobiernos locales de los ingresos federales. En general, los gobiernos locales siempre han demandado a la federación una mayor cantidad de recursos para su fortalecimiento fiscal y a la vez exigen menor fiscalización para tener un mayor margen de maniobra para atender sus problemas particulares.

## Cuadro 54

**Ramo 28, Participaciones a Entidades Federativas**
**Programado y Pagado**
Enero-Septiembre, 2009
(Millones de pesos corrientes)

| | 2009 | Enero-Septiembre | | Diferencia |
|---|---|---|---|---|
| | Aprobado Anual [1] | Programado | Pagado | Programado-Pagado |
| **Total** | **430,182.1** | **331,391.2** | **279,252.7** | **-52,138.5** |
| México | 50,598.5 | 38,943.1 | 32,531.2 | -6,411.9 |
| Distrito Federal | 52,586.3 | 40,914.7 | 35,103.5 | -5,811.2 |
| Veracruz | 25,079.8 | 19,280.8 | 16,039.8 | -3,241.0 |
| Jalisco | 27,503.0 | 21,245.7 | 18,039.7 | -3,206.0 |
| Guanajuato | 16,583.0 | 12,773.8 | 10,403.3 | -2,370.5 |
| Puebla | 17,234.8 | 13,279.6 | 10,927.1 | -2,352.5 |
| Nuevo León | 20,420.4 | 15,818.0 | 13,513.1 | -2,304.9 |
| Chiapas | 17,299.0 | 13,259.2 | 11,211.2 | -2,048.0 |
| Chihuahua | 12,929.7 | 9,943.0 | 8,046.3 | -1,896.7 |
| Tamaulipas | 14,044.8 | 10,809.6 | 8,960.5 | -1,849.1 |
| Michoacán | 12,936.7 | 9,952.4 | 8,211.7 | -1,740.7 |
| Baja California | 12,448.6 | 9,564.0 | 7,982.8 | -1,581.2 |
| Oaxaca | 10,910.2 | 8,353.7 | 6,838.4 | -1,515.3 |
| Tabasco | 16,571.4 | 12,704.5 | 11,321.6 | -1,382.9 |
| Guerrero | 9,294.4 | 7,124.0 | 5,779.7 | -1,344.3 |
| Coahuila | 10,507.4 | 8,102.7 | 6,761.1 | -1,341.6 |
| Sonora | 12,942.6 | 9,919.2 | 8,660.1 | -1,259.1 |
| Hidalgo | 8,458.0 | 6,479.3 | 5,302.1 | -1,177.2 |
| San Luis Potosí | 8,133.8 | 6,261.1 | 5,223.8 | -1,037.3 |
| Sinaloa | 10,386.0 | 7,989.1 | 6,959.2 | -1,029.9 |
| Campeche | 5,759.0 | 4,439.7 | 3,584.2 | -855.5 |
| Querétaro | 7,402.3 | 5,699.5 | 4,882.0 | -817.5 |
| Aguascalientes | 5,031.4 | 3,878.6 | 3,144.5 | -734.1 |
| Durango | 5,625.8 | 4,327.2 | 3,600.7 | -726.5 |
| Zacatecas | 5,956.1 | 4,554.8 | 3,850.1 | -704.7 |
| Morelos | 6,007.5 | 4,623.9 | 3,938.7 | -685.2 |
| Yucatán | 6,955.8 | 5,363.9 | 4,687.2 | -676.7 |
| Tlaxcala | 4,485.1 | 3,425.2 | 2,874.7 | -550.5 |
| Nayarit | 4,420.3 | 3,381.5 | 2,897.8 | -483.7 |
| Quintana Roo | 5,548.9 | 4,273.1 | 3,827.0 | -446.1 |
| Colima | 3,154.2 | 2,427.3 | 2,122.3 | -305.0 |
| Baja California Sur | 2,967.4 | 2,278.6 | 2,027.2 | -251.4 |

Nota: Las sumas parciales pueden no coincidir debido al redondeo.
[1] El total corresponde al aprobado por la Cámara de Diputados, la distribución por Entidades Federativas así como el *Calendario Programado para la Ministración* de recursos realizado por la SHCP y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de diciembre de 2008.
Fuente: Elaborado por el CEFP, de la Cámara de Diputados con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009 y el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública correspondiente al Tercer Trimestre de 2009; SHCP

Otra problemática a la que se enfrentan los gobiernos locales, radica en el hecho de que como se mencionó, las Participaciones se clasifican como gasto no programable. Se encuentran estrechamente vinculadas a la recaudación tributaria que se registre durante el año, por lo que cuando la actividad económica disminuye, también las asignaciones para Estados y Municipios registra ajustes a la baja. Así, de acuerdo a la

información disponible al tercer trimestre del ejercicio 2009[42], este rubro registró una disminución de 52 mil 138.5 millones de pesos, con respecto a lo programado como se aprecia en el cuadro anterior.

### 3.4.5. Fiscalización

El marco jurídico para la fiscalización de los recursos federales que se destinan a las Entidades Federativas y Municipios tiene su sustento en el Artículo 79 Constitucional, que en la fracción I establece la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados por medio de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para *fiscalizar los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales,* así como los recursos federales que se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica.

A partir de febrero de 2005[43] se han expedido diversas reformas constitucionales con el propósito de actualizar y fortalecer el marco normativo en materia de finanzas públicas, reformas que han modificado los artículos 73, 74, 79, 110, 111, 122 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el consecuente impacto en las leyes secundarias, incluyendo las que buscan fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, así como mejorar la vigilancia, el control y la fiscalización de la Cuenta Pública, por parte de las instancias responsables de la revisión, la evaluación y la auditoría del gasto público y de la gestión gubernamental.

Destacan las reformas constitucionales publicadas el 7 de mayo de 2008 ya que incorporaron disposiciones para transparentar el ejercicio del gasto público y establecer los mecanismos para informar sobre los resultados del ejercicio de los recursos federales transferidos a los estados, municipios y el Distrito Federal; en este contexto, en el primer párrafo del artículo 134 se establece:

“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

---

[42] Cifras de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, correspondiente al Tercer Trimestre de 2009. SHCP y el Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la distribución y la calendarización para el ejercicio 2009, de los recursos del Ramo General 28, Diario Oficial de la Federación, 19 de diciembre de 2008..

[43] Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Gaceta Parlamentaria, año XI, número 2572, lunes 18 de agosto de 2008. http://gaceta.diputados.gob.mx/.

Marco jurídico que recientemente fue robustecido con motivo de la expedición de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF )[44] en la que se amplió el alcance al facultar a la ASF para la práctica de *auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, su efecto o la consecuencia en las condiciones sociales, económicas y en su caso, regionales, del período que se evalúe.* Con ésta se abroga la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Por ello en la exposición de motivos, señala que tiene el propósito de armonizarla con el nuevo marco constitucional, para lo cual define cuatro ámbitos de acción:

1. Gestión financiera: las acciones, tareas y procesos que las entidades fiscalizadas realizan para recaudar y ejercer o aplicar los fondos públicos, el patrimonio y los recursos (humanos, materiales, financieros y tecnológicos) a fin de cumplir el mandato legal que tienen y que conlleven a alcanzar resultados.
2. Cuenta Pública: es el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada, a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara de Diputados.
3. Evaluación del desempeño: es la verificación del cumplimiento de los objetivos de los programas mediante la estimación o cálculo (sea en términos cualitativos o cuantitativos o ambos) de los resultados obtenidos.
4. Resultados: es el efecto o la consecuencia de la gestión financiera y de los programas y proyectos de los entes fiscalizables en las condiciones sociales, económicas, políticas o regionales del país durante uno o más ejercicios fiscales. Es preciso mencionar que en muchos casos, los resultados no son mesurables en un lapso de un año, por lo cual la ley prevé que éstos sean estimados en más de un ejercicio.

Por lo tanto, la LFRCF en el artículo 1º. establece que “la fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables”.

En lo referente a la fiscalización de los recursos transferidos a las Entidades Federativas y Municipios, la LFRCF en el artículo 37 especifica:

[44] Esta Ley fue expedida por medio del *Diario Oficial de la Federación* el día 29 de mayo de 2009 para entrar en vigor al día siguiente. Portal de Internet de la Cámara de Diputados. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm.

“La Auditoría Superior de la Federación fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, asimismo, fiscalizará directamente los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en otras leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero”.

“Para el cumplimiento de las atribuciones establecidas, la Auditoría Superior de la Federación podrá celebrar convenios con los gobiernos de las entidades federativas, legislaturas locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las entidades de fiscalización superior, con el objeto de que colaboren con aquélla en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales recibidos por dichos órdenes de gobierno, conforme a los lineamientos técnicos que señale la Auditoría Superior de la Federación. Dichos lineamientos tendrán por objeto mejorar la fiscalización de los recursos federales que se ejerzan por las entidades federativas, por los municipios y por los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales y paramunicipales”.

En el mismo sentido, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en el artículo 82, establece de manera puntual.

“XI. De los recursos federales que se transfieran a las entidades federativas mediante convenios de reasignación y aquéllos mediante los cuales los recursos no pierdan el carácter de federal, se destinará un monto equivalente al uno al millar para la fiscalización de los mismos, en los términos de los acuerdos a que se refiere la siguiente fracción, y

XII. La Auditoría, en los términos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, (abrogada al emitirse la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación), deberá acordar con los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas de las entidades federativas, las reglas y procedimientos para fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos federales”.

Al respecto la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en el artículo 49 establece que las Entidades Federativas y Municipios deberán registrar como ingresos propios los recursos de las Aportaciones Federales (Ramo 33), mientras que para el control y supervisión establece las responsabilidades y etapas siguientes:

- Al inicio de la presupuestación, por la Secretaría de la Función Pública; durante la erogación, las Contralorías Estatales Internas; al publicarse la Cuenta Pública Estatal, el Órgano de Fiscalización del Poder Legislativo local.
- Al fiscalizar la Cuenta Pública Federal, la Auditoria Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Con respecto a la revisión del desempeño, la LFRCF en el artículo 12 fracción III, señala que se deberá: "Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas:

a) Realizar auditorías del desempeño de los programas, verificando la eficiencia, la eficacia y la economía de los mismos y su efecto o la consecuencia en las condiciones sociales, económicas y en su caso, regionales del país durante el periodo que se evalúe.
b) Si se cumplieron las metas de los indicadores aprobados en el presupuesto y si dicho cumplimiento tiene relación con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales".

En el mismo tenor, el artículo 13 de dicho ordenamiento establece que las observaciones que, en su caso, emita la Auditoría Superior de la Federación con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública, podrán derivar en:

"I. Acciones promovidas, incluyendo solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones de intervención de la instancia de control competente, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncias de hechos y denuncias de juicio político, y

II. Recomendaciones, incluyendo las referentes al desempeño".

El marco normativo para la revisión del desempeño también se encuentra en el texto de la LFPRH, en el artículo 85 establece:

**"I.** Los recursos federales que ejerzan las Entidades Federativas, los Municipios, los órganos político-administrativos de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales o cualquier ente público de carácter local, serán evaluados conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de esta Ley, con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos, observando los requisitos de información correspondientes, y

**II.** Las Entidades Federativas enviarán al Ejecutivo Federal, de conformidad con los Lineamientos y mediante el sistema de información establecido para tal fin por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), informes sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos, respecto de los recursos federales que les sean transferidos".

Aunque el marco normativo para fiscalizar los recursos que se asignan a los Estados, se había venido fortaleciendo desde diciembre del 2000, al expedirse la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (recientemente abrogada), pero no disponía de recursos presupuestales, es hasta el ejercicio fiscal 2007 cuando el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS)[45], se instrumenta de manera clara y precisa; en el artículo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se establece su normatividad y se le asignan recursos presupuestales con cargo al Ramo General 23, Provisiones Salariales y Económicas.

Con la reciente expedición de la LFRCF este Programa adquirió permanencia y certidumbre jurídica y financiera, ya que se incorporó al artículo 38 de dicha Ley, en el cual se establece que "tendrá por objeto fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones realizadas por la ASF al ejercicio de los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas, a los municipios y a los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, conforme a lo siguiente":

"I. A través de la celebración de convenios de coordinación, la ASF podrá entregar hasta el 50% de los recursos del Programa a las entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de que éstos fiscalicen los recursos federales que sean administrados o ejercidos por las Entidades Federativas, Municipios u órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. El resto de los recursos serán aplicados por la Auditoría Superior de la Federación para realizar auditorías de manera directa;

II. La ASF enviará a la Comisión y a la Comisión de Presupuesto, a más tardar el 15 de febrero de cada año, las Reglas de Operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado para la revisión del ejercicio fiscal que corresponda. Dichas comisiones deberán emitir su opinión a más tardar el 15 de marzo. La ASF publicará en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el último día hábil de marzo, las Reglas de Operación del Programa".

[45] El PROFIS por primera ocasión fue incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004, en el artículo 11 se menciona que está integrado en el Anexo 8, pero este Anexo no fue incluido en el Decreto.

**Limitaciones de la Federación para fiscalizar los recursos de las Participaciones**

Debido a que los recursos de las Participaciones (Ramo 28) tienen la particularidad de que se consideran propios de las Entidades Federativas, derivado de que corresponden a las denominadas potestades tributarias de los gobiernos estatales, por ello, es facultad de los órganos locales su fiscalización, misma que se encuentra plenamente delimitada en el **artículo 79** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se especifican los alcances de la Fiscalización de los recursos federales**.** En este sentido, en la **fracción I, párrafo 2º,** señala que se "fiscalizarán directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, **con excepción de las participaciones federales**".

En el mismo sentido la LFRCF en el **artículo 38** señala que el "Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS) tendrá por objeto fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación al ejercicio de los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas, a los municipios y a los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, **con excepción de las participaciones federales**".

## 3.5. Rendición de cuentas

Esta sección tiene como objetivo realizar una revisión del estado actual del sistema de rendición de cuentas en México. La sección se encuentra integrado de la siguiente manera: en la parte introductoria se presentará un panorama del proceso de rendición de cuentas en México, enfatizando los avances en materia de transparencia, homogeneización y disponibilidad de la información y obligatoriedad para los tres niveles de gobierno, a continuación se abordarán los avances en la implementación del esquema de evaluación del desempeño en las entidades federativas y los retos derivados de la armonización contable en los gobiernos locales, así como la disponibilidad de información para el público; en la tercera sección se revisará el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y las mejoras en el ejercicio del gasto a partir de la implementación de éste, así como otras áreas de oportunidad. Finalmente se presentarán algunas reflexiones sobre las áreas de mejora en la información presupuestal.

### 3.5.1. Concepto de rendición de cuentas

La rendición de cuentas en México se trata de la última fase del proceso presupuestal y en esta etapa el Ejecutivo informa sobre el uso de los recursos autorizados por el Legislativo en el Presupuesto de Egresos de

la Federación a la vez que es el responsable de la correcta aplicación durante su ejercicio.

De acuerdo con el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se encuentra la de "*revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.*" Para ello, la Cámara de Diputados dispone de su propio órgano técnico de fiscalización, la Auditoría Superior de la Federación, (ASF), que realiza una comprobación exhaustiva, incluso en campo, de los resultados consignados en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal en busca de discrepancias entre los ingresos obtenidos y los egresos realizados, la exactitud en los conceptos y las partidas respectivas; a la vez que revisa el cumplimiento de los objetivos de los programas.

En la última década se ha fortalecido de manera significativa el proceso de rendición de cuentas. En el año 1999 se reformaron los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se emitió la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (recientemente abrogada), que transformó a la *Contaduría Mayor de Hacienda* en la *Auditoría Superior de la Federación,* ampliando sus capacidades de revisión. Durante toda la década (1999-2009), la supervisión y la búsqueda de la transparencia se beneficiaron de otras reformas como la que estableció la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el 11 de junio de 2002, en donde se diseño el marco regulador para el acceso a la información gubernamental. Con la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), el 30 de marzo del 2006, se incorporó una dimensión adicional en la rendición de cuentas con el establecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

La reforma al artículo 6° constitucional de julio de 2007 estableció que cualquier autoridad, organismo federal, ***estatal y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal*** están obligadas a publicar a través de los medios electrónicos disponibles, la información actualizada y completa de sus ***indicadores de gestión*** y el ejercicio de los recursos públicos[46].

Durante 2007 se discutió y aprobó el paquete de la *Reforma Integral de la Hacienda Pública*, que en materia de gasto público, propuso el establecimiento de una estructura institucional para fomentar el gasto público orientado a resultados, y hacerlo más eficiente y transparente en los tres órdenes de gobierno. Así se presentaron modificaciones a los artículos constitucionales: 73, 74, 79 y 134, que derivaron en reformas a la

[46] El artículo Tercero Transitorio de esta reforma constitucional señala que esta disposición es aplicable a municipios con población superior a los setenta mil habitantes.

LFPRH, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM), la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

Este conjunto de reformas, modificaron las facultades de la Cámara de Diputados en materia de aprobación del presupuesto, expedición de leyes en materia de contabilidad gubernamental y el proceso de fiscalización; el fortalecimiento de las entidades locales de fiscalización en las entidades federativas y el Distrito Federal, y la institucionalización de la evaluación de los recursos públicos ejercidos por la Federación, las entidades federativas y el Distrito Federal y los particulares. En el artículo 73 constitucional, se adicionó la fracción XXVIII para facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como información patrimonial para la Federación, por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político administrativos de sus demarcaciones territoriales, esto es, se establece **la armonización de la contabilidad pública y la información, en los ámbitos federal, estatal y municipal**.

En el artículo 74 constitucional fracciones IV y VI, se incorporó la autorización para aprobar erogaciones plurianuales para los proyectos de inversión en infraestructura, se modificó el calendario de presentación de la Cuenta de la Hacienda Pública y se estableció la facultad de la Cámara de Diputados para evaluar el desempeño de la ASF a través de informes sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización. Las reformas realizadas al artículo 79 fracciones I, II y IV son las más extensas y se relacionan con el proceso de fiscalización y las atribuciones de la ASF en el mismo.

Las reformas al marco constitucional directamente relacionadas con la evaluación del desempeño se realizaron mediante adiciones a los artículos 116 y 122, para que las Legislaturas de los Estados y del D.F., cuenten con **entidades estatales de fiscalización**, órganos con autonomía técnica y de gestión, en el ejercicio de sus atribuciones. Con capacidades para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones y que deberán aplicar los mismos principios de fiscalización de la ASF: posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

En el caso de artículo 134, se incorpora el compromiso de la evaluación del ejercicio de los recursos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, por instancias técnicas federales y locales. Esto significa su establecimiento en todas las entidades federativas y el Distrito Federal, para lo cual se podrá contar con apoyo y capacitación a través de convenios con el CONEVAL y la ASF.

La homogenización de la información entre niveles de gobierno es un asunto de largo plazo en la Ley General de Contabilidad Gubernamental publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008 se establece como plazo para la armonización contable el mes de diciembre de 2012.

El 30 de abril de 2009, se aprobó la *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación* (que abroga la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y su Reglamento), con lo que se actualizó el marco normativo en materia de fiscalización, brindando mayores elementos para la revisión de la Cuenta Pública.

El artículo primero de esta Ley establece que es de orden público y tiene por objeto reglamentar los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.

La fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como del resto de la información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables.

La fiscalización de la Cuenta Pública tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

### 3.5.2. Cómo se lleva a cabo la rendición de cuentas y la fiscalización en México

#### 3.5.2.1. La rendición de cuentas

En México el Poder Ejecutivo rinde cuentas al Legislativo sobre el ejercicio del presupuesto en dos momentos: durante el ejercicio fiscal, cada trimestre, a través de los ***Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública***, que contienen información sobre cómo se han ido devengando los recursos al trimestre que se informa; el segundo momento es a la conclusión del ejercicio fiscal, por medio de la **Cuenta de la Hacienda Pública Federal,** este documento contiene información de enero a diciembre de los resultados de los distintos Ramos Administrativos, Autónomos y Generales, así como de las Entidades de Control Presupuestario Directo sobre la gestión financiera, presupuestaria y programática, la cual se

presenta en forma consolidada, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales, se llevaron a cabo en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios establecidos y con base en los programas aprobados.

En 2009 se presentó la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal 2008, conforme a las nuevas disposiciones, la cual está conformada por: Tomo *de Resultados Generales*, el *Banco de Información*, los anexos y los dictámenes de auditores externos a los estados financieros de las Entidades de Control Presupuestario Directo e Indirecto, la memoria circunstanciada enero-diciembre de 2008 del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB); así como información sobre fideicomisos, mandatos y análogos que no son entidades, vigentes al 31 de diciembre de 2008. Como consecuencia de la implementación del Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), en esta ocasión la Cuenta de la Hacienda Pública Federal incorporó el *Anexo sobre Avances en la implantación del Sistema de Evaluación del Desempeño*; además se integraron los elementos para la revisión y fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), requeridos por la reforma del artículo 79 constitucional.

**Esquema 7**

**Proceso de revisión de la Cuenta Pública 2008**

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con base en los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente en enero de 2010.

De acuerdo con la reforma al artículo 79, por primera vez, se remitió la Cuenta Pública al Poder Legislativo el 30 de abril, como sucederá en los ejercicios subsecuentes, acortando el tiempo de presentación en 40 días; la ASF presentará su informe de resultados el 20 de febrero de 2010 y la Cámara de Diputados deberá presentar un dictamen, aprobarlo en el pleno y concluir la revisión el 30 de septiembre del mismo año. Si bien la información disponible para 2008 no permitió tomar decisiones para el presupuesto 2010, sí proporcionó elementos para orientar el análisis y discusión del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2010 y puede ser muy útil para la discusión presupuestaria 2011. (El esquema anterior presenta gráficamente el proceso de revisión de la Cuenta Pública con el nuevo calendario, y con el ejemplo de la Cuenta Pública más reciente).

Hasta el momento, lo relevante en la revisión de la Cuenta Pública es el "*control de la legalidad*", esto es, el cumplimiento de la norma al pie de la letra, así se verifica que el registro contable corresponda con la realidad, buscando evidencias de desvío de recursos, o erogaciones sin respaldo. En este sentido la ASF ha

señalado que en el periodo 1999-2007 ha recuperado 35 mil 351 millones 941 mil 600 pesos[47].

Con el establecimiento del Sistema de Evaluación de Desempeño y los resultados que arroja paulatinamente se abre paso a las Auditorías del Desempeño. En este caso se verificaría la "*eficacia del gasto,"* es decir si los objetivos de cada programa establecidos en su matriz de resultados, efectivamente se alcanzaron y a qué costo.

**3.5.2.2. Las instancias de fiscalización**

El control sobre el ejercicio del gasto se realiza a través de dos instancias: la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF); la primera es la dependencia del Ejecutivo Federal, responsable del denominado *control administrativo interno o control preventivo*, también conocido como la *revisión concomitante*.

Esta dependencia surge con motivo de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), que fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 2003, en el artículo 37 de esta Ley se le otorga a la SFP, la responsabilidad de llevar a cabo las funciones inherentes al proceso de control administrativo interno o preventivo; proviene de una serie de reformas realizadas a la LOAPF durante los últimos años; esta dependencia hereda las funciones que desempeñaba la prescrita Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), así como su antecesora la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).

En este contexto, a la Secretaría de la Función Pública le corresponde entre otros, el despacho de los siguientes asuntos:

I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;

II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;

III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

---

[47] Página electrónica de la Auditoría Superior de la Federación en el vínculo denominado *Recuperaciones* en la dirección http://www.asf.gob.mx/ (consultado 01/18/10).

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.

Dicho en palabras del maestro José Trinidad Lanz Cárdenas, la Secretaría de la Función Pública "constituye un control interno de la administración ejercido por un órgano de la misma y que se realiza durante el ejercicio del presupuesto, esto es, previamente, *a priori o ex ante*, con el propósito de prevenir las gestiones ilegales o antieconómicas. Su ámbito de competencia en materia de control, fiscalización y evaluación se encuentra directa y exclusivamente constreñido a la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal", Lanz Cárdenas, José Trinidad (1993).

La segunda instancia es la ASF, es la responsable de llevar a cabo el procedimiento denominado *control administrativo externo* o control posterior, que se conoce como la *revisión ex post*. El **Artículo 74** constitucional establece en la **fracción II**, la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para "coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley". En tanto que en la **fracción VI** se establece: "Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas".

La ASF como *organismo coadyuvante de la Cámara de Diputados para la revisión de la Cuenta Pública* al encontrar "…discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados" no tiene facultades sancionatorias. En cuanto a la verificación entre los objetivos planteados y los alcanzados por los programas, únicamente podrá emitir "*recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos*".

El artículo 37 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) establece: "La Auditoría Superior de la Federación **fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, *con excepción de las participaciones federales;*** asimismo, fiscalizará directamente los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en otras leyes y sin perjuicio de la

competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero".

### 3.5.3. Fiscalización del gasto centralizado y descentralizado

La fiscalización tanto del gasto centralizado[48] como del descentralizado[49] es competencia de la ASF, para ello, el **Artículo 79** constitucional expresa que: "la entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la Ley."

En la fiscalización de los recursos se emplearán los principios de *posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad*; asimismo, dicho artículo establece que la ASF tendrá a su cargo fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. Los sujetos de la fiscalización *deberán llevar control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados* de acuerdo con los criterios que establezca la Ley.

En este artículo constitucional queda expresamente señalada la facultad de fiscalización de la ASF respecto a las entidades federativas. Se señala en la fracción primera, párrafo cuarto del mismo artículo que: "sin prejuicio del principio de anualidad, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta

[48] Se refiere a las erogaciones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal en los estados y municipios para el cumplimiento de los objetivos de los programas federales buscando con ello contribuir al desarrollo económico regional.

[49] Se integra por los recursos que se transfieren a través de los Ramos 28, Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, de manera complementaria el 25, Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, los dos primeros se rigen y distribuyen conforme a la Ley de Coordinación Fiscal.

Pública del ejercido al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la entidad fiscalización superior de la Federación emita, solo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión".

Asimismo, "sin perjuicio del principio de posterioridad, en las situaciones excepcionales que determine la Ley, derivado de denuncias, podrá requerir a las entidades fiscalizadas que proceden a la revisión, durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la Ley, se impondrán las sanciones previstas en las mismas. La entidad de fiscalización superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes".

En materia del gasto descentralizado, al tenor de lo señalado y en apego al artículo 134 constitucional, el 21 de enero de 2008, se publicaron en el DOF, los **Lineamientos Generales para la Entrega de los Recursos del Ramo 33**, donde se nombran las dependencias coordinadoras de los fondos del Ramo 33, la mecánica para el establecimiento de los indicadores de resultados derivados del ejercicio de estos recursos y el formato para que las entidades federativas y municipios reporten el ejercicio y la evaluación de cada fondo.

## Cuadro 55

**Entidades Federativas y Municipios**
**Indicadores del Sistema de Evaluación de Desempeño, ejercicio 2009**

| Fondos del Ramo 33 | Registros de Indicadores para Resultados * enero-marzo* | enero-junio* | Variación % |
|---|---|---|---|
| **Total** | **682** | **2,124** | **211.4** |
| **Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)** | **46** | **65** | **41.3** |
| 1. Índice de Cobertura de Educación Básica | 17 | 22 | 29.4 |
| 2. Índice de Variación de Logro Educativo | 14 | 20 | 42.9 |
| 3. Tasa de Terminación de Educación Básica | 15 | 23 | 53.3 |
| **Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)** | **42** | **55** | **31.0** |
| 4. Eficiencia Terminal CONALEP | 14 | 18 | 28.6 |
| 5. Índice de Incremento de Matrícula | 14 | 19 | 35.7 |
| 6. Índice de Rezago Educativo 15-39 años | 14 | 18 | 28.6 |
| **Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)** | **50** | **74** | **48.0** |
| 7. Contribución al Fortalecimiento Financiero | 13 | 20 | 53.8 |
| 8. Índice de Impacto de Deuda Pública | 12 | 15 | 25.0 |
| 9. Índice de Impulso al Gasto de Inversión | 12 | 20 | 66.7 |
| 10. Índice de Logro Operativo | 13 | 19 | 46.2 |
| **Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)** | **227** | **1,063** | **368.3** |
| A. Aportaciones para Infraestructura Social Estatal (FISE) | 9 | 13 | 44.4 |
| 11. Porcentaje de recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal invertidos en acciones de beneficio intermunicipal | 9 | 13 | 44.4 |
| B. Aportaciones para Infraestructura Social Municipal (FISM) | 215 | 1,050 | 388.4 |
| 12. Porcentaje de ejecución de los recursos en el año | 30 | 134 | 346.7 |
| 13. Porcentaje de municipios que informan sobre el uso de los recursos del FAIS en tiempo y con información de calidad | 6 | 47 | 683.3 |
| 14. Porcentaje de potencialización de los recursos del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal (FISM) | 34 | 146 | 329.4 |
| 15. Porcentaje del FISM invertido en el municipio en integración y desarrollo | 44 | 224 | 409.1 |
| 16. Porcentaje del FISM invertido en el municipio en servicios básicos | 55 | 257 | 367.3 |
| **Aportaciones Múltiples (FAM)** | **22** | **32** | **45.5** |
| 18. Índice de Atención Infraestructura (Educación Básica) | 12 | 15 | 25.0 |
| 19. Índice de Atención Infraestructura (Educación Superior) | 10 | 17 | 70.0 |
| **Aportaciones para Seguridad Pública de las Entidades Federativas y el Distrito Federal (FASP)** | **40** | **53** | **32.5** |
| 21. Porcentaje de la eficiencia en las metas de profesionalización de las corporaciones policiales del Ramo 33 | 15 | 20 | 33.3 |
| 22. Porcentaje del gasto y metas de profesionalización del Ramo 33 | 11 | 15 | 36.4 |
| 23. Tiempo de atención a la sociedad en los Centros de Control, Comando, Cómputo y Comunicaciones del Ramo 33 | 14 | 18 | 28.6 |
| **Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)** | **89** | **93** | **4.5** |
| 24. Egresos hospitalarios por cada mil habitantes de población sin seguridad social | 29 | 31 | 6.9 |
| 25. Porcentaje de partos atendidos por personal calificado en población no derechohabiente | 31 | 31 | 0.0 |
| 26. Porcentaje de población estatal que cuenta con Sistema Formal de Abastecimiento cuya agua es monitoreada y cumple con la normatividad | 29 | 31 | 6.9 |
| **Aportaciones de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)** | **150** | **669** | **346.0** |
| 27. Índice de Aplicación Prioritaria de Recursos | 57 | 261 | 357.9 |
| 28. Índice de Fortalecimiento Financiero | 50 | 211 | 322.0 |
| 29. Índice de Logro Operativo | 43 | 197 | 358.1 |

* Número de veces que los indicadores definidos para cada uno de los fondos se reportan por parte de los gobiernos locales
Fuente: SHCP, Exposición de Motivos del PPEF 2010, págs 34-35.

El 25 de febrero de 2008 se publicaron en el DOF los **Lineamientos para Informar sobre el Ejercicio, Destino y Resultados de los Recursos Federales Transferidos a las Entidades Federativas** para que éstas informen a través del sistema electrónico de la SHCP, trimestralmente sobre el ejercicio, destino y resultado de los recursos federales que les sean transferidos por concepto de aportaciones federales, convenios de coordinación en materia de descentralización o reasignación y subsidios; de la misma manera, se reportarán los resultados de las evaluaciones que se lleven a cabo sobre los resultados de la aplicación de los recursos.

Para esto en marzo del 2009, la SHCP publicó en su página electrónica y remitió a las dependencias coordinadoras, **las propuestas de indicadores de desempeño con fórmulas** para hacer las evaluaciones correspondientes, revisadas por la propia SHCP, la SFP y el CONEVAL, para su implantación (en los Estados y Municipios) y seguimiento a partir del ejercicio 2009.

Como puede apreciarse, se ha comenzado a implementar el SED a nivel federal, pero los gobiernos de las entidades aún tienen tareas pendientes, entre las que se encuentran, SHCP (2010):

- Implementar las metodologías apropiadas para medir los resultados de la aplicación de los recursos propios de que dispongan;
- Fortalecer la capacidad técnica y de independencia de los órganos de fiscalización de los congresos locales;
- Evaluar los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales que se les hayan transferido, a partir de indicadores estratégicos y de gestión; y
- Mejorar la rendición de cuentas y la transparencia respecto a los recursos que reciben como transferencias federales.

En cuanto al establecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño, en el ejercicio fiscal 2009, las entidades coordinadoras de sector, junto con los gobiernos locales, acordaron 29 indicadores para los 8 fondos que integran el Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Del total, 18 indicadores son estratégicos y 11 son de gestión; 20 corresponden a los fondos orientados a los gobiernos de las entidades federativas y los restantes 9 se asocian a los fondos municipales, como se detalla en la tabla anterior.

A consecuencia de las reformas a los artículos 73 y 134 Constitucionales y de la promulgación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, diversas entidades, entre las que destacan Aguascalientes, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, Tabasco y Tamaulipas, han reformado su marco jurídico estatal en materia de presupuesto, gasto público y contabilidad.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental ha establecido un calendario para la armonización contable a nivel estatal y municipal que representará un esfuerzo importante para los gobiernos locales los próximos tres años:

- Al concluir el ejercicio fiscal 2010 los tres ordenes de gobierno deben contar con indicadores para

medir el avance físico-financiero de los recursos públicos federales

- También deberán contar con sus listas de cuentas alineadas al plan de cuentas; clasificadores presupuestarios armonizados; catálogos de bienes, matrices de conversión; normas y metodologías para los momentos contables; e indicadores de los avances físico-financieros.
- Emitir información contable y presupuestaria, periódicamente.

Al 31 de diciembre de 2011, se espera que los gobiernos locales estén en condiciones de:

- Registrar contablemente, con base acumulativa y de acuerdo a los Postulados Básicos de contabilidad gubernamental; disponer de los catálogos de cuentas y manuales de contabilidad, y emitir información contable, presupuestaria y programática.
- En la Federación los sistemas contables deberán operar en tiempo real.
- El Gobierno Federal los Poderes, las entidades y los órganos autónomos de la Federación deberán tener el inventario patrimonial.

Finalmente, para el 31 de diciembre de 2012 los gobiernos locales deberán:

- Efectuar los registros contables del patrimonio y su valuación; generar indicadores de resultados de cumplimiento de metas; publicar información contable, presupuestaria y programática en la página electrónica correspondiente para consulta pública.
- Emitir las cuentas públicas conforme a la Ley a partir del ejercicio 2010. Los sistemas contables de las entidades paraestatales, del Gobierno Federal, de los ayuntamientos, y de los poderes deberán operar en tiempo real y emitir estados financieros; así como tener integrado su inventario patrimonial.

La meta de los municipios a diciembre de 2012 es emitir información periódica e integrar la Cuenta Pública conforme a la Ley.

Adicionalmente, los gobiernos de las entidades federativas y municipios, deberán definir indicadores para la medición de resultados de la aplicación de los recursos propios, basándose en metodologías compatibles o similares a las empleadas por la Federación, partiendo de una base armonizada de información programática-presupuestaria.

### 3.5.4. Mejoras en el ejercicio del gasto

La implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño representa un cambio drástico en el ámbito presupuestario y en el futuro podría impulsar la evaluación de la eficiencia del gasto público, en la medida en que se diseñen las matrices de indicadores apropiadas para los programas presupuestarios y los reportes se hagan públicos de manera oportuna, para que puedan emplearse en la toma de decisiones.

#### 3.5.4.1. El Sistema de Evaluación del Desempeño

El Gobierno Federal ha implantado el SED en el contexto de la **Gestión basada en Resultados** (GbR), definida como un "*modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimiento*", SHCP (2008). Dentro de este modelo se incorpora el Presupuesto basado en Resultados (PbR) como un componente de la GbR que consiste en un "*conjunto de actividades y herramientas que permite apoyar las decisiones presupuestarias en información que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre resultados del ejercicio de los recursos públicos y que motiva a las instituciones a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público federal y promover una más adecuada rendición de cuentas*", SHCP (2008). Con ello, el proceso presupuestario superará el modelo incrementalista, donde lo relevante es el control de los gastos, para presupuestar en función de los resultados, medidos a través de indicadores de desempeño.

En este esquema, el SED permite realizar el "*seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la APF para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el PND y los programas que se derivan de éste",* SHCP (2008).

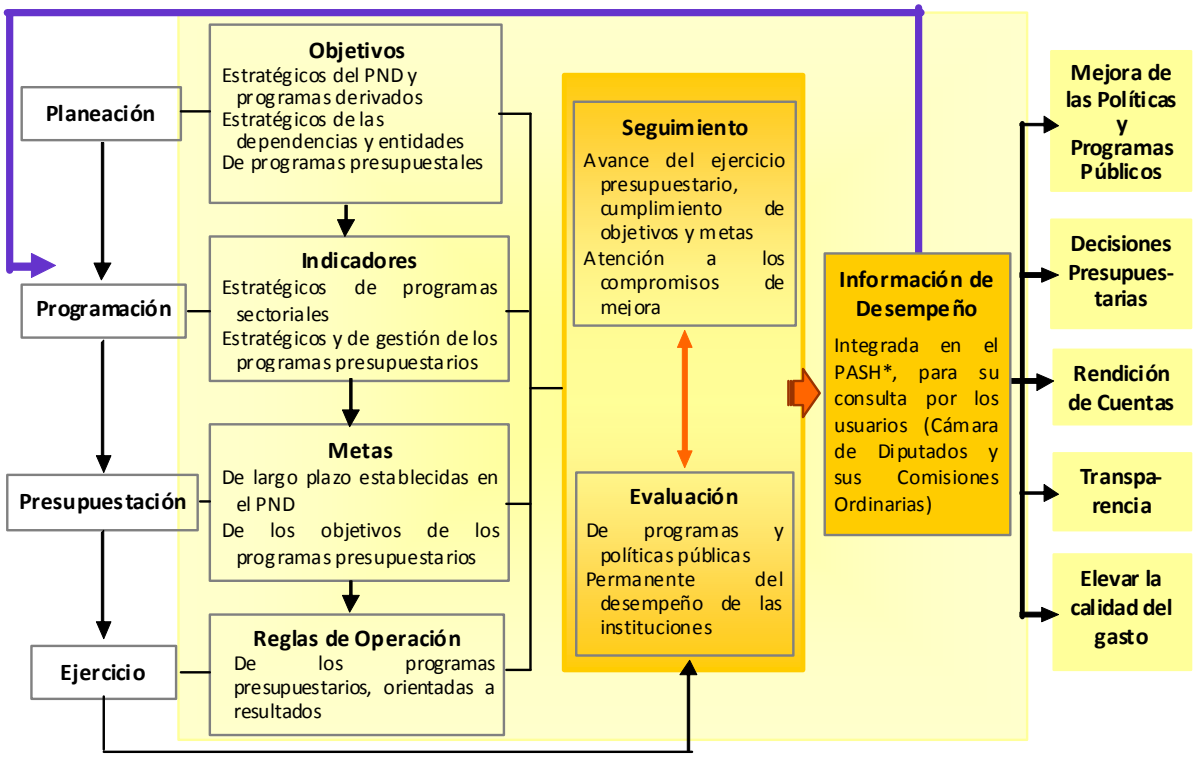
El SED cuenta con dos componentes:

1) **Evaluación de las políticas públicas y programas presupuestarios**, cuyo propósito es verificar el ***grado de cumplimiento de objetivos y metas***, a partir de indicadores estratégicos y de gestión (véase esquema siguiente). Para ello, en el proceso de planeación, se alinearon los objetivos de los programas sectoriales con los del PND; para la etapa de programación, éstos se traducen en indicadores estratégicos y de gestión, que se traducirán en metas, de acuerdo a los recursos presupuestales que se les asignen durante la presupuestación. En la siguiente fase, el ejercicio de los recursos se verificará conforme a las *Reglas de Operación* (ROP) de cada programa, incluyendo la Matriz de Indicadores relevantes (MIR). Los indicadores se reportan de acuerdo a su periodicidad durante el ejercicio fiscal para alimentar el sistema de monitoreo, junto a los reportes trimestrales y

finales (Cuenta Pública); paralelamente, se sistematizan los resultados de las evaluaciones en el Portal Aplicativo de la SHCP (PASH), que podrán consultar los usuarios con clave de acceso. La información sobre el desempeño de los programas presupuestarios permitirá mejorar las políticas y programas públicos en el mediano plazo, tomar decisiones presupuestales, fortalecer la rendición de cuentas, transparentar el uso de recursos públicos y elevar la calidad del gasto.

**Esquema 8**

**Elementos Metodológicos**




*PASH: Portal Aplicativo de la SHCP.

Fuente: Adaptación del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, a partir de SHCP, **Sistema de Evaluación del Desempeño**, junio 2008, pág. 21.

**2)** Gestión para la calidad del gasto, enfocado en la mejora del funcionamiento de las instituciones y en sus resultados, esto es, promover la eficiencia, eficacia, modernización en la prestación de servicios, la productividad en el desempeño de sus funciones y la reducción de los gastos de operación (véase esquema inmediato). El PND en su eje rector número 5, Democracia efectiva y política exterior responsable, establece entre sus objetivos: “mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los

resultados de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos", Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012.

**Esquema 9**

## El Programa de Mejoramiento de la Gestión

Fuente: Elaborado por el Centro de estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en: Secretaría de la Función Pública, **Programa de Mejoramiento de la Gestión**, Diario Oficial de la Federación, 10 de septiembre de 2008.

De esta forma toca a la SFP implementará el PMG en la APF con el propósito de "*realizar mejoras de mediano plazo que orienten sistemáticamente la gestión de las instituciones públicas al logro de resultados ... su finalidad última es contribuir con información sobre el desempeño y la gestión institucional, tanto para la toma de decisiones presupuestales como para la mejora de las políticas y programas y la rendición de cuentas, con una ponderación objetiva de los resultados alcanzados y esperados de las actividades institucionales*", Secretaría de la Función Pública (SFP) (2008). La mejora de la gestión es un proceso de **naturaleza multidimensional** (político, económico, social, cultural, ambiental), que se extiende a todas las actuaciones del gobierno, y cuyo éxito depende de la internalización de sus valores en cada organización, en cada unidad administrativa, y en cada servidor público.

El PMG tiene dos componentes: el **Programa Marco** que se aplicará en cinco áreas estratégicas de la APF (planeación, mejora regulatoria, calidad de procesos y servicios públicos, gobierno electrónico, austeridad y disciplina del gasto) y el **Componente Dinámico**, que en función de los resultados de las evaluaciones, internas y externas, consistirá en acciones diferenciadas para cada dependencia y entidad, como se ilustra en el esquema anterior.

Adicionalmente, el paquete de reformas hacendarias de 2007 incluyó el establecimiento del *Programa de Mediano Plazo (PMP)* para "*promover la eficiencia y eficacia en la gestión pública de la APF, a través de acciones que modernicen y mejoren la prestación de los servicios públicos, promuevan la productividad en el desempeño de las funciones de las dependencias y entidades y reduzcan gastos de operación*."[50] El PMP establecerá compromisos de resultados y medidas presupuestarias para generar un **ahorro acumulado al 2012 del 20 por ciento del gasto de operación y administrativo del Gobierno Federal**. En 2009, el empleo de esta estrategia generó un ahorro de 35 mil millones de pesos; que dada la reducción de ingresos presupuestarios resultó insuficiente para cumplir con las metas presupuestarias. Para 2010 se incorporaron medidas que redundarían en un ahorro de 66 mil 430 mdp.

Durante 2007 y 2008, la SHCP afinó el diseño final del Sistema de Evaluación de Desempeño, el 31 de marzo de 2008 se emitió el **Acuerdo por el que se establecen las Disposiciones Generales del SED**, SHCP (2009). Éste precisa las disposiciones generales y específicas del SED, en materia de planeación, programación, presupuestación, seguimiento, monitoreo e informes del ejercicio presupuestario y evaluación. De manera particular, se incluyen previsiones para la evaluación de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, y se le asigna la responsabilidad a las Oficialías Mayores de las dependencias de hacerse cargo

[50] LFPRH, artículo 61 y 2° Transitorio, Reforma publicada en el DOF el 1° de octubre de 2007.

de las actividades del PbR y el SED. Las Disposiciones señalan que se presentará la información (avances y resultados) sistemáticamente, a través de sistemas electrónicos; por su parte, *las entidades federativas* (municipios y demarcaciones territoriales del D.F., sus administraciones públicas paraestatales y los entes públicos locales), ***consideraran*** *las disposiciones sobre la orientación para resultados y la evaluación de los resultados obtenidos mediante el* ***ejercicio de los recursos federales*** *que les sean transferidos*, de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal y la LFPRH.

En cuanto a la ***planeación*** se estipula que ***las Reglas de Operación de los programas que entregan subsidios deberán ser congruentes con la matriz de indicadores (MIR) respectiva***; por lo que respecta a la ***programación*** se definen a los programas prioritarios como *"los de desarrollo social que entregan subsidios, los que contengan actividades relevantes y aquellos que producen bienes o prestan servicios públicos."* La MIR se elaborará de acuerdo a la clasificación por modalidades de los programas presupuestarios, cuando más de una unidad responsable está a cargo del programa, elaborarán conjuntamente, una única MIR para el programa; las metas y calendarios para los indicadores de desempeño de los programas deben ser congruentes con las asignaciones presupuestarias.

En el ámbito de la ***presupuestación*** destaca el establecimiento *de mecanismos presupuestarios para el financiamiento del PAE*. En materia de ***Seguimiento***, ***Monitoreo e Informes del Ejercicio Presupuestario*** se requiere la disposición permanente de información sobre los *avances y resultados del ejercicio presupuestario, permitiendo el monitoreo del avance físico, financiero y de desempeño de los programas presupuestarios*, así como de la información resultante de *las evaluaciones realizadas y del seguimiento a las mejoras derivadas de las mismas*. Estos datos deberán remitirse a los integrantes del Poder Legislativo, y también estarán a disposición del público. Finalmente, en el aspecto de la *evaluación*, se introduce la regulación del gasto aplicado en la realización de las evaluaciones contempladas en el Programa Anual de Evaluación (PAE).

El SED realiza dos tipos de evaluaciones a los programas presupuestarios:

**1. Evaluación de Programas Federales**, que se divide en cinco grupos:

a) **Evaluación de Consistencia y Resultados**: se trata de un **análisis sistemático**, con base en un trabajo de gabinete, **del diseño y desempeño global de los programas**, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la MIR.

b) **Evaluación de Indicadores**: a través de trabajo de campo, **revisa la pertinencia y alcance de los indicadores del programa para el logro de resultados**;

c) **Evaluación de Procesos**: recurre al trabajo de campo para **verificar si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente** y si contribuye al mejoramiento de la gestión;

d) **Evaluación de Impacto**: **identifica,** con metodologías rigurosas, **el cambio en los indicadores** a nivel de resultados **atribuible a la ejecución del programa**;

e) **Evaluación Específica**: se trata de las evaluaciones no comprendidas en los tipos anteriores y que se realizarán mediante trabajo de gabinete y/o de campo.

**2. Evaluaciones Estratégicas**: Aplican para un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.

Las evaluaciones se llevarán a cabo por evaluadores externos con cargo al presupuesto de la dependencia o entidad responsable del programa federal, o por el CONEVAL. Estas evaluaciones y sus resultados formarán parte del SED así como del Programa de la Mejora de la Gestión (PMG) y se articularán sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario.

A la SHCP, SFP y CONEVAL les corresponde establecer conjuntamente el PAE anualmente, que dispondrá las evaluaciones que se llevarán a cabo, los programas sujetos a las mismas, y podrá establecer acciones de verificación en campo de los indicadores que lo requieran.

### 3.5.4.2. Sobre los indicadores

Un indicador proporciona información sobre el nivel del logro alcanzado por el programa presupuestario en el cumplimiento de sus objetivos y metas. De acuerdo con el artículo 27 de la LFPRH los "*indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en* ***términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad****."* El Reglamento de la LFPRH[51] define las dimensiones del indicador como se muestra en el esquema siguiente:

a) ***Cobertura***, mide la proporción de atención sobre la demanda total que se alcanza con la producción del bien o servicio;

b) ***Eficiencia***, mide la relación entre la cantidad de los bienes y servicios generados y los insumos o recursos utilizados para su producción;

[51] Art. 25 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

c) ***Impacto económico y social***, mide o valora el grado de transformación relativa lograda en el sector objetivo económico o social, en términos de bienestar, oportunidades, condiciones de vida, desempeño económico y productivo, o características de una población objetivo o potencial;

d) ***Calidad***, mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios públicos generados en la atención de la población objetivo, vinculándose con la satisfacción del usuario o beneficiario;

e) ***Equidad***, mide los elementos relativos al acceso, valoración, participación e impacto distributivo entre los grupos sociales o entre los géneros por la provisión de un bien o servicio.

**Esquema 10**

**Tipos de Indicadores**

**EFICACIA**

**Miden el nivel de cumplimiento de los objetivos**

- Porcentaje de desayunos escolares, respecto a los estudiantes inscritos anualmente, en escuelas seleccionadas para el programa.
- Número de recetas surtidas, respecto al número de recetas expedidas al año.

**EFICIENCIA**

**Relacionan productos con costos o insumos**

- Costo promedio anual por consulta en el IMSS.
- Número de quejas atendidas por funcionario.

**CALIDAD**

**Evalúan atributos respecto a normas, referencias externas o satisfacción de los beneficiarios (usuarios)**

- Porcentaje de niños que consideran buenos o muy buenos los desayunos escolares.
- Características nutricionales de los desayunos escolares, en relación con la recomendación de expertos externos.

**ECONOMÍA**

**Reflejan capacidad para generar y movilizar recursos financieros**

- Porcentaje de ejecución del presupuesto asignado.
- Porcentaje de recuperación de créditos.

Fuente: SHCP, Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la APF, marzo de 2007.

Los indicadores deben cumplir con los siguientes criterios de calidad: ***claridad*** (preciso e inequívoco), ***relevancia*** (refleja una dimensión importante del logro del objetivo), ***economía*** *(*la información para generarlo está disponible a un costo razonable), ***verificable*** *(*puede verificarse independientemente), ***conveniente*** (permitirá la evaluación del desempeño), ***significativo*** (cada indicador provee información

adicional para medir el desempeño en el nivel de objetivo particular).

Las *dimensiones de los indicadores*, se refieren al objetivo que mide el indicador, como se aprecia en el siguiente esquema. Es decir, un indicador a nivel de **fin mide la contribución del programa** al logro o s**olución** de un **problema de desarrollo,** i.e**.,** la consecución de los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad, en el mediano o largo plazo y generalmente se emplean **indicadores de eficacia. A** nivel de **propósito se verifica el cambio producido** en la población objetivo; **atribuible a la ejecución del programa** presupuestario; aquí se prefieren los indicadores de **eficacia y eficiencia. A** nivel de **componente, se miden los bienes y servicios producidos y/o entregados a los beneficiarios,** (cantidad y calidad necesaria) de acuerdo con los resultados esperados, en este caso se emplean **indicadores de eficacia, eficiencia y calidad**. Los indicadores a nivel de **Actividades,** permiten dar seguimiento a las **actividades principales del programa presupuestario** y para ello se definen **indicadores de eficiencia y economía.** Para los niveles de Fin, Propósito y Componente, se emplean indicadores estratégicos; para el nivel de Actividad pueden ser estratégicos y/o de gestión. El segundo componente del SED, el PMG emplea indicadores de gestión; así a ***los impactos y productos*** les corresponden ***indicadores estratégicos*** y a los ***procesos, indicadores de gestión***.

**Cuadro 56**

**Indicadores para resultados**

| Origen | Nivel de Aplicación | Tipo | Ámbito de control | Alcance temporal de la meta | Vínculo con la MIR |
|---|---|---|---|---|---|
| **Planeación Nacional** | | | | | |
| **PND y sus programas** | Indicadores Nacionales | Estratégicos | **Impacto final**: mejoramiento en las condiciones de la población objetivo | Mediano y largo plazo | n.a. |
| **Proceso Presupuestario** | | | | | |
| **PbR** | Indicadores PEF (Dependencias y Entidades) | Estratégicos | **Impacto final**: mejoramiento en las condiciones de la población objetivo como resultado de los programas y acciones. | Mediano plazo | Fin |
| | Indicadores PEF (Dependencias y Entidades) | Estratégicos | **Impacto intermedio**: cambio en el estado de los beneficiarios resultado de un programa o acción pública específica. | Anual / mediano plazo | Propósito |
| | Indicadores UR's | Estratégicos | **Productos**: bienes y servicios producidos o entregados y corresponden a un primer resultado de un programa o acción pública específica . | Anual | Componente |
| **PbR/PMG** | Indicadores UR's | Estratégico /Gestión | **Procesos**: Actividades vinculadas a la producción de bienes y servicios. | Anual | Actividad |
| **PMG** | Indicadores comunes a la APF (Dependencias y Entidades) | Gestión | **Procesos**: Actividades comunes para modernizar la gestión pública. | Mediano plazo | n.a. |

**Notas:** De acuerdo con la Ley de Planeación, **el mediano plazo** corresponde **al periodo sexenal.**

UR's Unidades Responsables MIR: Matriz de Indicadores n.a. No aplica

Fuente: SHCP, Unidad de Política y Control Presupuestario, Anexos al oficio circular 307-A.-1593.

Los indicadores deberán ser compatibles con el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG).

### 3.5.4.3. Resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño

En el artículo 111 del Capítulo II del Título Sexto, de la LFPRH, se establece un mandato expreso a la SHCP y a la SFP para que, "*en el ámbito de sus competencias* **v**erifiquen, *al menos cada trimestre*, *los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el SED, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la APF y el impacto social del ejercicio del gasto público…"*. En el párrafo segundo se establece la **obligatoriedad de informar los resultados del SED para todos los ejecutores de gasto**; este sistema "*incorporará indicadores para evaluar los resultados*

*presentados en los informes bimestrales, desglosados por mes, enfatizando la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios de ... legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género".*[52]

El SED queda a cargo de la SHCP y SFP, quienes "*emitirán las disposiciones para la aplicación y evaluación de los referidos indicadores en las dependencias y entidades; los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos emitirán sus respectivas disposiciones por conducto de sus unidades de Administración*." También se asienta que **los indicadores** "*deberán formar parte del PEF e incorporar sus resultados en la Cuenta Pública, explicando en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico.* De esta manera se retroalimentará el proceso de programación, presupuestación y ejercicio de los recursos.

La LFPRH establece **indicadores de desempeño estratégicos y de gestión que** "*corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad."*

**3.5.4.3.1. El Programa Anual de Evaluación**

El establecimiento del SED ha sido un proceso continuo, pero necesariamente lento. La implementación del SED está determinada por el Programa Anual de Evaluación (PAE). A la fecha se han emitido los PAE de 2007 a 2010 y los resultados se pueden revisar para 2007 y 2008. El PAE tiene el propósito de establecer el calendario de ejecución de las evaluaciones de los programas y vincularlo con la programación y presupuestación del siguiente ejercicio fiscal, así como determinar qué tipos de evaluaciones se aplicarán

Un elemento relevante en el establecimiento del SED fue la creación de la categoría programática **programa presupuestario**, en sustitución de la **actividad relevante** en el PPEF 2008, esta categoría tiene el *propósito de vincular los elementos programáticos de objetivos e indicadores, con sus respectivas metas, y propiciar la medición de resultados y la evaluación del desempeño*. Concomitantemente se organizó la asignación de recursos de acuerdo con una *clasificación por grupos y modalidades*. De esta manera la evaluación comienza con el grupo de **programas de subsidios a los sectores social y privado o entidades federativas y**

[52] Artículo 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

**municipios, identificados con las letras S y U** dentro de la clave programática. Esta modificación se complementó con la emisión del Programa Anual de Evaluación 2008.

**Cuadro 57**

**Clasificación de Programas Presupuestarios de Gasto Programable**

| Modalidad | Denominación |
|---|---|
| | **Subsidios: Sectores Social y Privado o Entidades Federativas y Municipios** |
| S | Sujetos a Reglas de Operación |
| U | Otros Subsidios |
| | **Desempeño de las Funciones** |
| E | Prestación de Servicios Públicos |
| B | Provisión de Bienes Públicos |
| P | Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas |
| F | Promoción y fomento |
| G | Regulación y supervisión |
| A | Funciones de las Fuerzas Armadas |
| R | Específicos |
| K | Proyectos de Inversión |
| | **Administrativos y de Apoyo** |
| M | Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional |
| O | Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión |
| W | Operaciones ajenas (Nueva modalidad en 2010) |
| | **Compromisos de Gobierno Federal** |
| L | Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional |
| N | Desastres Naturales |
| | **Obligaciones de Gobierno Federal** |
| J | Pensiones y jubilaciones |
| T | Aportaciones a la seguridad social |
| Y | Aportaciones a fondos de estabilización |
| Z | Aportaciones a fondos de inversión y reestructura de pensiones |
| | **Gasto Federalizado** |
| I | Gasto Federalizado |

Fuente: Tomado de SHCP, Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010, p. 29.

El PAE 2007 especificaba una **evaluación de consistencia y resultados** para todos los programas federales sujetos a reglas de operación, y los programas Especial de Educación, componente Enciclomedia, y de Construcción y Mantenimiento de la Vivienda. Se programaron evaluaciones de **impacto para** los programas: Sistema de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras; Programa de Apoyos para el Consumo de Energía Eléctrica y Gas; y el Programa Primer Empleo. Se realizó una e**valuación específica para el** programa Desarrollo Humano Oportunidades (evaluación de la calidad de los servicios que ofrece). En el mismo tenor, la SEDESOL y el CONEVAL realizaron un monitoreo de la obra pública ejecutada mediante el Programa para el Desarrollo Local; el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas; el Programa 3x1 para Migrantes; el Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito a la Vivienda Progresiva, Tu Casa; y el Programa Hábitat. Se solicitó la **Evaluación estratégica** de la política de nutrición y abasto del Gobierno Federal y de la política del Sector Rural, para identificar las necesidades específicas de evaluación de los

distintos programas del sector. En total se programaron 126 evaluaciones a 120 programas y a 2 políticas públicas.

En el PAE 2008 se programaron 192 evaluaciones a 133 programas presupuestarios; y por primera vez, incorporó una evaluación al Ramo 33 Aportaciones Federales, que se realizó en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y con las dependencias federales coordinadoras de los fondos. También se propuso la realización de la E**valuación de la Percepción de los Beneficiarios del Programa de Abasto Rural** a cargo de DICONSA, S.A., de C.V.; así como el **Diagnóstico sobre la igualdad de género** y finalmente, la e**valuación estratégica** del Ramo 33, a cargo de la SHCP, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y con las dependencias federales coordinadoras de los fondos de aportaciones federales.

El PAE 2009 requirió 196 evaluaciones a 136 programas federales, 2 programas de gasto federalizado (Ramo 23) y a las políticas públicas de salud y seguridad social y de microcrédito. Este programa incorporó la **evaluación de procesos** para los programas de Vivienda Rural, de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas, de Turismo Alternativo en Zonas Indígenas, de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), de Desarrollo Institucional Ambiental y Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad. La **evaluación de la percepción de los beneficiarios** correspondió a los programas de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y más en zonas rurales, Opciones Productivas y Guarderías y estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras. Se preparó la **evaluación específica** a los programas **Fondo Metropolitano y Fondo Regional**; así como se programó la **evaluación de impacto** para los programas de Abasto Social de Leche; Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA); Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario, Programa del Seguro para Contingencias Climatológicas, Fondos Regionales Indígenas e IMSS-Oportunidades. Por su parte el CONEVAL programó una evaluación estratégica a la ***política pública de salud y seguridad social***, así como a la ***política pública de microcrédito del Gobierno Federal***, y se continuó con la evaluación estratégica del Ramo 33.

En el PAE 2010 se han programado 141 evaluaciones a 145 programas federales; de éstas 127 serán Evaluaciones Específicas de Desempeño, 3 específicas de costo-efectividad, 5 estratégicas (protección social, empleo, microcréditos, subsector carretero y del Ramo 33) y 6 de procesos. Se incorporan Ramos que no se habían evaluado: Gobernación, Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Transportes y Procuraduría General de la República; se proponen nuevos tipos de evaluación en base al criterio de costo-efectividad. Se estima que el PAE 2010 alcanzará aproximadamente el 50 por ciento del gasto programable de la APF.

Los retos que enfrenta el PAE 2010 son:

Brindar asesoría y capacitación a las entidades federativas y, en su caso, a los municipios, a efecto de que avancen en sus respectivos procesos de implantación del PbR-SED.

- Mejorar la coordinación intergubernamental para la implementación, actualización y mejora de los indicadores del Ramo 33.
- Definir los indicadores para evaluar los subsidios federales que se otorgan a los gobiernos locales a través del Ramo General 23.
- Establecer mecanismos para definir los indicadores con los que se evaluarán los recursos que transfieren a los gobiernos locales a través de los convenios de coordinación.
- Diseñar las herramientas informáticas para que los gobiernos locales reporten la información sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos públicos federales que ejercen. Esto involucra el procesamiento, análisis y generación de reportes, para informar al Congreso de la Unión, a los congresos locales correspondientes y a la sociedad, a través de las páginas electrónicas correspondientes y otros medios de difusión.

**3.5.4.3.2 Resultados de las evaluaciones**

El CONEVAL resumió y sistematizó en diciembre de 2007, los primeros resultados del PAE 2007, en donde se presentan las observaciones y recomendaciones para los programas evaluados. Sobre la metodología para llevar a cabo la evaluación el CONEVAL apunta:

> *"…se utilizó un instrumento homogéneo que permitiera obtener información común para los programas federales, en seis temas: diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo y resultados*… [La] ***Evaluación de Consistencia y Resultados*** *consistió en preguntas específicas sobre las características de los programas en estos seis temas, acompañadas de sus respectivas justificaciones, además de propuestas y sugerencias de mejora por parte de los evaluadores externos. El 80 por ciento de las preguntas tenían respuestas binarias para hacer más homogéneas las respuestas y el análisis posterior",* CONEVAL (2008).

En términos generales, de esta primera sistematización de las evaluaciones de los programas presupuestarios se desprendieron las siguientes recomendaciones:

- Las Reglas de Operación de los Programas (ROP) deben reflejar claramente los objetivos y la consistencia de los procesos, esto es, los **conceptos y criterios para seleccionar a los beneficiarios**, así como **asegurar la consistencia entre los objetivos del programa, las metas y el diseño del programa;**
- **Definir claramente la población objetivo;**
- Asegurar la existencia de **personal suficiente y capacitado** para la operación y monitoreo del programa;
- Fomentar el cumplimiento de plazos;
- Incentivar la **coordinación efectiva entre instituciones y entre programas** para potenciar los beneficios otorgados;
- **Mejorar la calidad de los bienes y servicios** provistos;
- Aumentar la **difusión y promoción** de los programas, sus beneficios y las ROP;
- Implementar **mecanismos efectivos de control presupuestal**, evitar el exceso de gastos administrativos a costa de las transferencias del programa, así como implementar sistemas de control y **consolidar a las contralorías sociales**;
- Emplear sistemas de evaluación y monitoreo con indicadores e información útiles y confiables; ello significa **actualizar las bases de datos**, **los padrones** de beneficiarios, la **información generada por los programas**, mecanismos de seguimiento del cumplimiento de la normatividad, generar indicadores de resultados para medir el impacto en la población atendida, **indicadores de cumplimiento de metas y procesos operativos para el control de la gestión**, y **analizar las recomendaciones** para el mejor funcionamiento del programa.

En materia de ***Diseño*** los principales problemas se encontraron en la definición de la población objetivo y en la carencia de instrumentos de monitoreo. En lo que atañe a la ***Planeación Estratégica***, se observó que no se emplean instrumentos de planeación, y no se sabe con precisión cuáles son los resultados que se pretenden alcanzar. En cuanto a la ***Operación***, se constató el cumplimiento de la normatividad, por ende, la operación es eficaz y se cuenta con infraestructura, susceptible de mejorarse. Por el lado de la ***Cobertura y Focalización***, los resultados son muy pobres en cuanto a la cuantificación de la población objetivo y potencial y la disposición de una estrategia de cobertura. La evaluación de la **Percepción de los Beneficiarios**, señala la disponibilidad de instrumentos para medirla, aunque la información que

proporciona no se percibe como objetiva; y finalmente, en materia de **Medición y Tipo de Resultados**, es necesario generar mayor evidencia del progreso en el cumplimiento de objetivos.

En general, las evaluaciones muestran ***áreas de mejora importantes en el diseño y la consistencia*** de los programas federales. Por ello en 2008 y 2009, el CONEVAL y la SHCP enfatizaron la actualización de las matrices de indicadores de los programas, en este proceso, en los últimos cuatro años se refinaron los indicadores de resultados por programas, para el presupuesto 2010 se establecieron 199 programas con 294 indicadores. En el PEF 2010 las estructuras programáticas se modificaron con la *adecuación de la denominación de los programas, para expresar de manera más clara el propósito de los mismos*.

En 2008 se incorporó a los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, que se remiten trimestralmente al Congreso de la Unión, el avance de los indicadores seleccionados por las dependencias y entidades de la APF. Cabe señalar que muchos indicadores son anuales, por lo que en los reportes trimestrales aparecen sin avance y no hay una sistematización apropiada de esta información. En la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008 también se incorporó un extenso anexo con los resultados de la evaluación de programas.[53]

### 3.5.5. Armonización contable

El 7 de mayo de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Un objetivo de esta reforma fue dotar al Congreso de la Unión de facultades para la expedición de leyes en materia de contabilidad gubernamental, y promover así la presentación homogénea de información financiera, patrimonial y de ingresos y egresos, por parte de la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales (Artículo 73, frac. XXVIII). El artículo segundo transitorio de la reforma estableció como plazo para aprobar estas leyes y las reformas procedentes, un año a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional, esto es, mayo de 2009. En cumplimiento de este compromiso, la Cámara de Diputados aprobó unánimemente el pasado 11 de diciembre la **Ley General de Contabilidad Gubernamental** (en adelante la Ley) y el 31 de diciembre de 2008, se publicó en el DOF, el Decreto que establece su vigencia a partir del primero de enero de 2009.

---

[53] Disponible solo en versión electrónica en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2008/documentos/a01/a01d05.pdf. Consulta el 20 de enero de 2010.

En la actualidad la situación prevaleciente en materia de contabilidad gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, se caracteriza por el empleo de términos, metodologías, criterios y formatos de presentación de información heterogéneos, dificultando comparar, transparentar y hacer efectiva la rendición de cuentas y fiscalización del gasto. La reforma aludida, incluyó modificaciones al artículo 134 constitucional, que extienden la aplicación del presupuesto basado en resultados a los estados y municipios, al establecer la obligatoriedad, por parte de los gobiernos locales, de llevar a cabo la evaluación de los recursos federales a través de indicadores, resultados y metas. De esta manera, se refuerza la necesidad de homologar la información en los tres niveles de gobierno.

El **objeto** de la Ley es *"establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización."* (art. 1). Su ámbito de aplicación son todos los poderes y todos los órdenes de gobierno, incluyendo los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, (federales, estatales o municipales) y los órganos autónomos, federales y estatales.

La definición de **armonización** contenida en el artículo 4 de la Ley se refiere a: *"la **revisión, reestructuración y compatibilización de los modelos contables vigentes** a nivel nacional, a partir de la adecuación y fortalecimiento de las disposiciones jurídicas que los rigen, de los procedimientos para el registro de las operaciones, de la información que deben generar los sistemas de contabilidad gubernamental, y de las características y contenido de los principales informes de rendición de cuentas"*.

Por otra parte, la **contabilidad gubernamental** se define como *"la técnica que sustenta los sistemas de contabilidad gubernamental y que se utiliza para el **registro de las transacciones** que llevan a cabo los entes públicos, expresados **en términos monetarios**, captando los diversos eventos económicos identificables y cuantificables que afectan los **bienes e inversiones**, las **obligaciones y pasivos**, así como el propio **patrimonio**, con el fin de **generar información financiera** que facilite la toma de decisiones y un apoyo confiable en la administración de los recursos públicos."*

La Ley establece en su artículo 16, **los aspectos relacionados con el registro de las operaciones**, así señala que el sistema **de contabilidad gubernamental** *"registrará de manera **armónica, delimitada y específica**, las operaciones presupuestarias y contables derivadas de la gestión pública, así como otros flujos económicos."* La contabilidad se hará con ***base acumulativa*** y las transacciones se registrarán de acuerdo al ***gasto devengado***, esto es, "*en el momento en que se realicen, independientemente de su pago*." El sistema

generará en "***tiempo real*** *los estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información"* requerida, ya que la contabilidad contará con ***registros auxiliares*** que demuestren el avance presupuestario y contable.

Cabe señalar que la ley introduce, por primera vez, la obligación de generar un **registro patrimonial** de bienes muebles e inmuebles del Gobierno Federal, para ello, en el artículo 23 obliga a los entes públicos a registrar en su contabilidad los bienes muebles e inmuebles a su servicio.

En cuanto a la **información financiera gubernamental**, la Ley detalla en el artículo 46, que ésta se desagregará conforme a lo siguiente:

- ***información contable:*** incluye estados de situación financiera, de variación de la hacienda pública, de cambios en la situación financiera, analítico del activo, analítico de la deuda y otros pasivos (de corto y largo plazo, internos y externos, por fuentes de financiamiento, moneda y país acreedor), informes sobre pasivos contingentes y notas a los estados financieros;
- información ***presupuestaria***: se conforma por los estados analíticos de ingresos y del ejercicio del presupuesto, en sus respectivas clasificaciones; endeudamiento neto, intereses de la deuda y un flujo de fondos en donde se resuman las operaciones y los indicadores de postura fiscal;
- información ***programática***: contendrá el gasto por categoría programática, programas y proyectos de inversión e indicadores de resultados; y la información complementaria necesaria para generar las cuentas nacionales y atender los requerimientos de información de organismos internacionales.

Este detalle de información ***aplica para el Gobierno Federal, los Poderes Legislativo y Judicial, las entidades federativas, y las entidades y órganos autónomos***, en la medida que corresponda.

Así, la Cuenta Pública como mínimo "*incluirá* ***información contable, presupuestaria, programática y un análisis cualitativo de los indicadores de postura fiscal*** *vinculándolos con los objetivos y prioridades definidas en el programa económico*." (Art. 53)

La información generada será accesible, por medio electrónico, tanto a las legislaturas para su escrutinio y fiscalización, como a la sociedad.

De la ley se deriva como estructura el ***Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC)***, cuya misión será coordinar, en los tres ordenes de gobierno, el proceso de armonización contable. A éste lo auxiliará el ***Secretario Técnico***, con el apoyo de un ***Comité Consultivo*** que se encargará de la propuesta de creación o modificación de las normas contables y la emisión de la información financiera, normas sobre el registro y valuación del patrimonio, la propuesta de las acciones de capacitación y la elaboración de las reglas de

operación y el programa anual de trabajo.

Durante 2009 el CONAC emitió los siguientes documentos:

- Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Egresos.
- **Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental**: Documento base del Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG) para los entes públicos, es el referente teórico que define, delimita, interrelaciona e integra de forma lógico-deductiva sus objetivos y fundamentos. Además, establece los criterios necesarios para el desarrollo de normas, valuación, contabilización, obtención y presentación de información contable y presupuestaria, en forma clara, oportuna, confiable y comparable, para satisfacer las necesidades de los usuarios.
- **Clasificador por Objeto del Gasto**: (documento que ordena en forma sistemática y homogénea todos los conceptos de gastos descritos en el Presupuesto de Egresos, de acuerdo con la naturaleza de los bienes, servicios, activos y pasivos financieros).
- **Clasificador por Rubro de Ingresos**: (documento que ordena y agrupa los ingresos públicos en función de su naturaleza y el carácter de las transacciones que le dan origen).
- **Plan de Cuentas**: (documento que ordena, agrupa y permite registrar todas las transacciones que afectan económicamente a un ente público). Establece una clasificación, flexible, ordenada y pormenorizada de las cuentas y subcuentas.
- **Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Ingresos**.
- **Normas y Metodología para la Emisión de Información Financiera y Estructura de los Estados Financieros Básicos del Ente Público y Características de sus Notas**.

En el esquema siguiente, se puede apreciar el esquema de implementación de la Ley desde enero de 2009 hasta el año 2012, en que deberá estar operando completamente en todo el país; los tiempos se establecieron en los artículos transitorios, primero a séptimo, de la Ley. El artículo octavo transitorio señala la obligación del CONAC de publicar trimestralmente en Internet la información sobre el avance en el esquema de implementación de la Ley.

## Esquema 11

### Calendario de Implementación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental

**Conseio de Armonización Contable (CONAC)**

| 1° de enero 2009 | 30 días | 30 días | 30 días | Resto de 2009 | 2010 |
|---|---|---|---|---|---|
| Entra en vigor la Ley General de Contabilidad Gubernamental | Instalación del CONAC (27 enero) | Instalación del Comité Consultiv | Reglas de Operación del CONAC y del | Emisión del plan de cuentas, dasificadores presupuestarios armonizados, normas y metodología de los momentos contables para la emisión de datos financieros, lineamientos | Emisión de los postulados básicos, reglas de registro y valoración del patrimonio, estructura de los catálogos de cuentas, manuales de contabilidad, marco |

**Federación v Entidades Federativas**

| Hasta el 31 de diciembre de 2010 | 31 de diciembre de 2011 | 31 de diciembre de 2012 |
|---|---|---|
| Listas de cuentas alineadas al plan de cuentas; clasificadores presupuestarios armonizados; catálogos de bienes, matrices de conversión; normas y metodologías para los momentos contables; e indicadores de los avances físico-financieros.<br>Emitir información contable y presupuestaria, periódicamente. | Registrar contablemente, con base acumulativa y de acuerdo a los Postulados Básicos de contabilidad gubernamental; disponer de los catálogos de cuentas y manuales de contabilidad, y emitir información contable, presupuestaria y programática.<br>En la Federación los sistemas contables deberán operar en tiempo real.<br>El Gobierno Federal los Poderes, las entidades y los órganos autónomos de la Federación deberán tener el inventario patrimonial. | Efectuar los registros contables del patrimonio y su valuación; generar indicadores de resultados de cumplimiento de metas; publicar información contable, presupuestaria y programática en la página electrónica correspondiente para consulta pública.<br>Emitir las cuentas públicas conforme a la Ley a partir del ejercicio 2010.<br>Los sistemas contables de las entidades paraestatales, del Gobierno Federal, de los ayuntamientos, y de los poderes deberán operar en tiempo real y emitir estados financieros; así como tener integrado su inventario patrimonial. |

**Ayuntamientos de los municipios y órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del D.F.**

| 31 de diciembre de 2012 |
|---|
| Emitir información periódica e integración de la Cuenta Pública |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la Ley General de Contabilidad Gubernamental: Artículos transitorios. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2008.

El artículo noveno transitorio prevé que el Presupuesto de Egresos de la Federación disponga de un **Fondo Concursable** para otorgar subsidios a las entidades federativas y municipios[54] que cuenten con su programa de instrumentación y un calendario de las acciones específicas por programa; que cumplan con los plazos

[54] En los lineamientos que debe emitir el Secretariado Técnico se señala que se considerarán requisitos especiales para los municipios con menos de veinticinco mil habitantes.

establecidos y demuestren su avance; establezcan un mecanismo para transparentar el ejercicio de los subsidios; y se encuentren al corriente de sus obligaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización.

El artículo décimo transitorio señala que los gobiernos federal y de las entidades federativas "*formularán un programa de instrumentación de su proceso de transformación"*, que debe ajustarse a las fechas del esquema de implementación.

De esta forma, la contabilidad gubernamental, además de permitir elaborar la Cuenta Pública, proporcionará información para la toma de decisiones sobre las finanzas públicas de la Federación, las entidades federativas y los municipios, aunque debe subrayarse que se trata de un proceso de largo plazo, cuyos resultados estarían percibiéndose hasta 2012, de marchar conforme a lo estipulado.

### 3.5.6. Oportunidades de mejora de la información

Es necesario señalar que los avances en materia de transparencia de la información presupuestaria de la última década son notables. La SHCP tiene un portal electrónico en donde se puede encontrar información sobre el presupuesto desde el año 2000, los informes trimestrales se encuentran disponibles y algunos otros datos. Sin embargo persisten los problemas en la calidad y oportunidad de la información. Van los siguientes ejemplos específicos:

a) En el decreto de PEF 2007, el Poder Legislativo solicitó a los gobiernos de las entidades federativas y municipios, que reportaran el avance de los indicadores de sus programas y proyectos de inversión, trimestralmente, en apego al artículo 107 fracción I de la LFPRH y el artículo 48 de la LCF. Aunque este requerimiento se cumple en tiempo y forma, la información no es útil para el análisis del ejercicio de los recursos, esto es, porque se presenta en el denominado *Formato único,* en una tabla que contiene información muy detallada, pero que no está sistematizada, por consiguiente no se dispone de los elementos que permitan valorar los resultados obtenidos como lo marca la normatividad; asimismo, debido a que viene en formato PDF, no es posible aplicar filtros, obtener totales o llevar a cabo algunas *"pruebas"* que permitan comparar las cifras con lo programado para el período que se analiza.

En el Informe del tercer trimestre del ejercicio 2009 las cifras contenidas en la columna de Total Anual, son diferentes a las que se aprobaron y publicaron en el DOF, por Entidad Federativa, la presentación de la información es tan dispersa que no hay manera de verificar si son datos sólo del programa, del

municipio o de todo el Estado. Cada municipio incluye cifras sobre diversos programas (ampliación de la red de alcantarillado, construcción de depósito de agua potable, construcción de la línea de agua potable, rehabilitación a la red de agua potable). La columna de recursos ejercidos en la mayoría de los casos viene con 0 (cero), por lo que se deduce que los recursos que fueron ministrados, aún permanecen en las tesorerías municipales. El grado de avance en la mayoría de los casos también es 0 (cero) y en otros son porcentajes discrepantes (26.5%, 72.8%, 20.0%, 18.5%, 30.8%, 28.9%).

Otro caso es un programa transversal: el Programa Especial Concurrente en donde concurren la SAGARPA, la Secretaría de Reforma Agraría, SEMARNAT, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud, la SHCP, la Secretaría de Turismo, SEDESOL, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. En el anexo 8 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación se aprueba por vertiente y dependencias y no se reportan en los Informes Trimestrales, en los portales electrónicos de las dependencias, o en la Cuenta Pública los resultados del ejercicio de los recursos tal como fueron aprobados.

Finalmente, los recursos del Ramo 33, una vez que se entregan a las entidades federativas, es muy difícil constatar en qué se emplearon. Al respecto, en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007, la ASF encontró para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), cuyo destino se encuentra normado por la Ley de Coordinación Fiscal, las siguientes "debilidades":[55]

- *Omisión de transferencia de recursos de la Secretaría de Finanzas al ente ejecutor.*
- *Pagos indebidos a comisionados y a personal de honorarios sin relación con los objetivos del fondo.*
- *Pagos a personal no localizado o con empleos o plazas incompatibles.*
- *Pagos a personal dado de baja o con licencia sin goce de sueldo.*
- *Inadecuada integración, control y resguardo de expedientes.*
- *Erogaciones con fines distintos a los determinados por la LCF.*
- *Apoyos económicos indebidos a la sección sindical.*

[55] En la página electrónica de la ASF se encuentra disponible el informe: http://www.asf.gob.mx/Trans/Obliga/Resumenejec07.pdf. Consultado el 21 de enero de 2010.

- *Falta de documentación comprobatoria del gasto (nóminas).*
- *Pagos a terceros institucionales por concepto de multas y recargos.*
- *Aplicación incorrecta de la base gravable del cálculo del ISPT.*
- *Productos financieros del FAEB cuya aplicación no pudo comprobarse.*

En enero de 2010, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentó el "**Estudio de la OCDE sobre el Proceso Presupuestario en México**", OCDE (2009),[56] cuya realización solicitó a la institución internacional. El documento revisa las reformas que se han implementado en México a partir de 2006 en materia del proceso presupuestario. Sobresale la revisión en materia de evaluación del desempeño y rendición de cuentas.

El estudio señala que las reformas de los últimos años han mejorado sensiblemente el marco presupuestal, sin embargo el reto más grande consiste en la implementación de las mismas: *se han introducido muchas reformas con horizontes de cumplimiento muy ambiciosos*.[57] El Sistema de Evaluación del Desempeño es la pieza principal de la reforma para mejorar la eficiencia y eficacia de los programas públicos, pero *ésta requiere de la implementación simultánea de los indicadores, tanto por el gobierno federal, como por los gobiernos locales*. Entre los retos principales que enfrenta el gobierno, señala el estudio, se encuentra la definición de las responsabilidades de cada una de las instituciones participantes y mejorar la coordinación y comunicación institucional.

Otros retos que señala el estudio son: mejorar la capacidad institucional en los gobiernos locales, ello es necesario para la implementación, tanto del SED, como de la armonización contable; en tanto los funcionarios de los gobiernos locales no se convenzan de los beneficios de presupuestar con base en indicadores, de la utilidad de éstos y la necesidad de modernizar y homogeneizar los sistemas contables, la implementación de las reformas no rendirá los frutos esperados.

Otro reto importante es compatibilizar el sistema de evaluación del desempeño, con el sistema contable, aún en vigor, y el estilo de rendición de cuentas; la presupuestación basada en resultados requiere, de flexibilidad en el ejercicio del gasto público. Sin embargo, en México la amenaza de la corrupción ha enfatizado el apego a las normas, de manera que las auditorías siempre verifican que el ejercicio del gasto se haya realizado conforme a la Ley, independientemente de su efectividad o eficiencia. El salto de esta cultura

---

[56] Review of Budgeting in Mexico, en OECD Journal on Budgeting, vol. 2009, supplement 1, noviembre de 2009. Esta publicación no está disponible para su consulta, pero puede adquirirse electrónicamente en: http://www.oecd.org/document/48/0,3343,en_2649_34119_44355376_1_1_1_1,00.html.
[57] Idem, p. 14.

a una basada en la eficiencia es un asunto de largo plazo y resulta crucial. Ello requiere la creación de nuevas estructuras de incentivos, reducir y eliminar el exceso de regulaciones internas e incrementar la flexibilidad en el ejercicio del presupuesto.

El estudio de la OCDE hace cuatro recomendaciones a las autoridades hacendarias mexicanas:

- **Mejorar la formulación del presupuesto**, utilizando un marco de mediano plazo, con estimaciones para 20-30 años, y ampliando las estimaciones presupuestales para los principales programas de gasto público para el año base y al menos tres años más.
- **Enriquecer el papel del Congreso, esto es, i**nvolucrar al Congreso en el desarrollo del SED y alentarlo a emplear la información sobre desempeño para evaluar a las dependencias y agencias y discutir el proyecto de presupuesto.
- **Mejorar la ejecución de presupuesto**, esto es, dotar de discreción y flexibilidad a los ejecutores de gasto; en cuanto a la instrumentación de la Ley General de Contabilidad habría que ser realistas respecto a los logros posibles en el horizonte especificado.
- **Mejorar la rendición de cuentas,** en este aspecto es necesario mejorar la coordinación institucional entre la SHCP y el CONEVAL, modificar la estructura de incentivos, para promover la adopción del enfoque a resultados; nuevamente el horizonte de aplicación de la reforma es demasiado estrecho.

## 3.6. Perspectivas del gasto público

El objetivo de esta sección es presentar una síntesis de las líneas principales de las secciones anteriores y mostrar una serie de proyecciones, para los principales factores que presionan el techo del gasto público en México. Las proyecciones se consideraron para los años 2011 y 2012.

### 3.6.1. Política de gasto y ajuste estructural en México

La crisis económica de principios de la década de los ochenta trajo consigo una nueva visión en relación al papel del Estado en la Economía. En términos generales, el nuevo modelo implementado sostiene que el Estado debe replegarse de sus actividades como empresario y concentrarse en sus funciones básicas de

regulador. Lo anterior implica la reducción de la importancia del sector público y del gasto público dentro de la economía.

Las políticas públicas basadas en este enfoque, conocido como de cambio o ajuste estructural (modelo neomonetarista), se han venido implementando en el país de manera sostenida de 1983 a la fecha. La reducción de la estructura administrativa del gobierno federal y la desincorporación de empresas paraestatales que comenzó a llevarse a cabo a partir de ese año, aunado a la renegociación de la deuda externa, han contribuido a la disminución del gasto del sector público como proporción del PIB, de 47.2 por ciento en 1982 a cerca del 23 por ciento en 2010.

En las directrices de política económica actuales no existen elementos que sugieran un cambio en el corto y mediano plazo en el paradigma preponderante, en relación al papel de Estado en la economía, por lo que se sostiene que el Estado Mexicano podría continuar acotando su intervención a la regulación: preservación del estado de derecho, además de mantener la política social como uno de sus ejes principales, con el propósito de atender a los grupos sociales menos favorecidos: los pobres, y de forma particular a los grupos vulnerables. Dado ello, se considera que el tamaño del sector público mexicano, medido como la participación del gasto público en el Producto Interno Bruto, se mantendrá estable en niveles muy cercanos a los observados en los últimos años.

### 3.6.2. Crecimiento y gasto público.

Independientemente del paradigma dominante en relación a la importancia o profundidad del papel del Estado en la economía y las políticas públicas concretas que en la práctica se implementen, en los hechos podría existir una relación significativa entre las variables de gasto público y crecimiento económico. El determinar si esta relación existe y es significativa, así como su naturaleza, puede decir mucho en relación a los movimientos que pueda tener el gasto público.

Dado lo anterior, en el estudio se analiza si existe una relación estadístico- econométrica entre el gasto público y el crecimiento económico en uno o en ambos sentidos. Los resultados que arroja la metodología de la prueba de co integración y de Causalidad de Granger no son concluyentes, pues son muy variables en las pruebas que se utilizaron. Aunque los resultados indican que existe una relación entre las variables, hay causalidad bidireccional, lo que refuerza la idea de que el gasto público y el crecimiento económico guardan una relación compleja pero indeterminada. Se requieren análisis econométricos más profundos y de mayor alcance. Sin embargo se cita la evidencia teórica de que, bajo las características económicas prevalecientes, el efecto del ejercicio del gasto público en México es, en el mejor de los casos, débil y poco persistente.

### 3.6.3. Estabilidad versus Pobreza

A juzgar por indicadores como la participación en el valor bruto de la producción y en la formación bruta de capital fijo, el sector privado de la economía mexicana mostró poco dinamismo en el periodo que comprende los años 2003-2008, por lo que las expectativas acerca de que tal sector cumpliría con la función de promover el crecimiento económico no se han cumplido satisfactoriamente.

Como un reflejo de lo anterior, las tasas de crecimiento de la economía mexicana han sido muy pequeñas (1.6 por ciento real en el periodo 2003-2009), mientras que el desempleo ha aumentado (la tasa de desocupación nacional pasó de 3.08 en el primer trimestre de 2003 a 6.24 en el tercer trimestre de 2009).

Dada la dinámica económica expuesta, se prevé que, al menos en el mediano plazo, la pobreza continué siendo uno de los principales problemas estructurales de la economía mexicana, lo que la convierte en un aspecto relevante a considerar en las perspectivas del gasto público. Es decir, se continuarán demandando importantes recursos para su atención.

El análisis realizado muestra que se debe avanzar en dos frentes de manera simultánea. Primero, el gasto destinado para la superación de la pobreza como proporción del gasto social debe superar el promedio de 12.3 por ciento verificado en el periodo 2003-2008. Segundo, se debe incrementar la eficiencia con la que se ejerce el gasto para combatir la pobreza.

Lo anterior no necesariamente implica que el incremento en el gasto para reducir la pobreza se traduzca en un aumento del gasto público como proporción del PIB, pudiendo reestructurarse la composición del gasto a favor de las políticas para la reducción de la pobreza.

### 3.6.4. Resultados de la Política de Gasto.

A pesar de que el gasto público en la función desarrollo social para los sectores de educación y salud se ha venido asignando con un esquema *incrementalista*, ello no se ha traducido en cambios favorables en el bienestar social en las materias de educación y salud. A pesar de que el gasto para ambos sectores representa una proporción importante del gasto público, en 2009 ascendió a 35.2 por ciento del gasto total programable.

En el caso concreto de la educación, el análisis realizado muestra que el presupuesto aprobado creció en términos reales 3.6 por ciento promedio anual entre 2004 y 2009, mientras que el gasto público por alumno matriculado en escuelas públicas pasó de 16.0 miles de pesos en el año 2006 a 19.3 miles de pesos en el año 2009, un incremento en términos reales de 3.1 por ciento, también promedio anual. No obstante lo

anterior, el analfabetismo disminuyó en sólo 0.4 puntos porcentuales al pasar de 8.1 a 7.7 por ciento para los mismos años.

El incremento en el gasto educativo tampoco se ha reflejado en una mejora en la calidad de la educación, a juzgar por los resultados académicos de los educandos. Para el 2009, el 67.2 por ciento de los alumnos que cursaban la primaria obtuvo nivel insuficiente o elemental en español en la Prueba ENLACE; la cifra fue del 69 por ciento para matemáticas. En educación secundaria las cifras fueron de 81.8 y 90.6, respectivamente.

En relación al sector salud se aprecia una situación análoga, pues de 2003 a 2010 el incremento acumulado en el gasto a la función salud fue de 30.5 por ciento en términos reales, mientras que los resultados no reflejan el empuje que tuvieron las erogaciones. Por ejemplo, la esperanza de vida de los individuos se ha incrementado sólo de 74.8 años en 2006 a 75.3 años en 2009. Además, por lo que hace al objetivo de lograr el acceso universal a los servicios de salud, los resultados han sido modestos, si se considera que al año 2008, el 40.7 por ciento de la población mexicana carece de acceso a los servicios de salud.

A pesar de que los resultados del gasto público en educación y salud no se han visto reflejados de manera considerable en los indicadores de desempeño, su impacto en la redistribución del ingreso juega un papel importante.

Según el análisis de incidencia, el gasto en educación básica resulta progresivo, especialmente en las zonas rurales, ya que más del cincuenta por ciento del total del gasto se destina a apoyar a aquellos hogares que se encuentran entre los primeros tres deciles de ingreso. Por el contrario, el gasto en educación superior resulta regresivo, ya que los hogares que más se benefician son precisamente aquellos con ingresos superiores; lo anterior no sucede en el caso de la educación profesional en zonas rurales debido al reciente programa PRONABES.

Los resultados de la incidencia del gasto en salud, muestran que el gasto público destinado a las instituciones como IMSS, ISSSTE, ISSSTE ESTATAL, PEMEX, DEFENSA y MARINA, incluyendo los recursos destinados al pago de servicios privados y de seguros de gastos médicos mayores, tienen resultados regresivos, ya que su principal objetivo es atender a la población afiliada, siendo ésta, en la mayoría de los casos, la de mayores recursos; lo anterior no sucede para el Seguro Popular.

El análisis realizado plantea la posibilidad de que los rezagos que subsisten en los sectores de educación y salud no necesariamente estén relacionados con el monto de recursos presupuestarios, sino con la eficiencia y el manejo de los mismos por parte de los ejecutores de la política pública en esos sectores.

### 3.6.5. Composición y Tendencias en la Distribución del Gasto Público

En los últimos años la distribución del gasto público de forma funcional, administrativa o por objeto del gasto, ha mantenido esencialmente la misma estructura, reflejando la persistencia y continuidad de la política económica. En los últimos años, también debe comentarse que el gasto corriente ha visto incrementar su monto de forma considerable.

### 3.6.6. Composición y Tendencias del Gasto Público.

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), presenta el gasto público de manera sistemática y ordenada y proporciona información consolidada y desagregada, de acuerdo a los ejes del Plan Nacional de Desarrollo.

Actualmente, el gasto del gobierno federal[*] en México es uno de los más bajos en el conjunto de países de la OCDE e incluso es menor al de otros países de América Latina con una economía similar, equivale al 15.9 por ciento del PIB.

En la última década, el gasto público se ha incrementado en consonancia con los mayores ingresos presupuestarios, este crecimiento se ha reflejado en el gasto programable, en particular en las transferencias a las entidades federativas a través de los ramos 23, 33 y 25, además de otros conceptos en las dependencias que llevan a cabo convenios con las entidades federativas para realizar programas y proyectos de inversión con impactos locales: SCT, SAGARPA, CONAGUA, Educación y Salud.

Desde la perspectiva de la clasificación administrativa, los ramos asociados a la prestación de servicios a la población: Educación y Salud, ocupan la mayor parte de los recursos, sin embargo no hay un incremento sostenido en su presupuesto.

En el último lustro se destaca el aumento sustantivo al presupuesto para los ramos relacionados con la Seguridad Pública. También destaca el incremento sostenido del Ramo 19, Aportaciones a la Seguridad Social.

Lo mismo que se ha incrementado el gasto para infraestructura a través de la SCT y CONAGUA, en los últimos tres años, como consecuencia del diseño de una política anticíclica. Sin embargo, el ejercicio oportuno de este gasto sigue enfrentando problemas que, en muchos casos, se explican por la rigidez del marco normativo.

[*] Sin incluir a las entidades de control presupuestario directo.

Desde el punto de vista de la clasificación funcional resaltan los incrementos en las funciones de Desarrollo Social que en el periodo 2003-2010, pasó de 56.0 a 68.1 por ciento del gasto progrmable, respectivamente. Y a su interior sobresale la Función de Seguridad Social, que pasa de 11.7 por ciento en el 2003 a 22.6 por ciento en el 2010; así como la de Desarrollo Económico, que en 2003 representó 30.5 por ciento y en 2010, el 35.3 por ciento. En contraste, las funciones de gobierno disminuyeron de 13.5 por ciento a 9.3 por ciento en el mismo periodo.

Finalmente, en la clasificación económica, se aprecia un crecimiento considerable del gasto corriente, en los últimos diez años, particularmente en los rubros de subsidios y transferencias, en las aportaciones federales y gasto reasignado, así como ayudas sociales, pensiones y jubilaciones.

En los últimos veinte años el gasto público ha alcanzado niveles históricos, cambiando de manera sustantiva su orientación para atender a la población en situación de pobreza y cumplir con los compromisos constitucionales.

### 3.6.7. Distribución de los excedentes

Los ingresos excedentes se definen como la diferencia entre los recursos obtenidos en el ejercicio fiscal y los ingresos presupuestados en la Ley de Ingresos de la Federación.

Hasta el año 2006 su destino y aplicación se establecía en el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación lo que otorgaba un grado de discrecionalidad sobre dichos recursos a la SHCP. Pero a partir del año 2007, el destino y aplicación queda regulado por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria lo que da certidumbre sobre su uso.

Como resultado de los cambios en la actividad económica y la volatilidad en el precio del petróleo en los años 2003-2008, se han generado ingresos excedentes entre el 8 y 15 por ciento de los ingresos presupuestarios aprobados, lo que significó una holgura considerable para las Finanzas Públicas en México. Sin embargo, al tercer trimestre de 2009 se reportan faltantes del 5 por ciento de lo presupuestado originalmente, lo que ha dificultado la ejecución del gasto y ha evidenciado la fragilidad financiera del Estado.

Una vez que existe certidumbre en el manejo de los excedentes, surge la necesidad de una fiscalización eficiente y de un diseño de política contracíclica que atenúe las fluctuaciones en los ingresos presupuestarios y que garantice el financiamiento del gasto público.

### 3.6.8. Presiones en el Gasto Público

Durante los últimos años se identifican presiones al techo del gasto público por diferentes motivos del gasto público y, muy probablemente, continuarán influyendo de manera importante en su tendencia y composición.

Las presiones al gasto público pueden ser de dos tipos: i) presión al techo presupuestal y ii) presión a la redistribución presupuestal. En los hechos, algunos componentes del gasto público pueden mostrar ambas características.

El análisis agrupa los factores que presionan al gasto público en siete categorías: 1) asociados con cambios demográficos (como las pensiones); 2) asociados con la evolución del federalismo; 3) asociados al marco legal vigente (como el gasto en educación y en salud); 4) asociados a los servicios personales; 5) asociados con problemas estructurales (como la inseguridad pública y la pobreza);, 6) asociados con el costo financiero y contingencias y 7) asociados con el cambio en el perfil epidemiológico del país (enfermedades crónico degenerativas).

Algunos ejemplos concretos de presión al gasto público que se desarrollan en el análisis a partir de los factores anteriores, son los siguientes: por ejemplo, en relación al marco legal vigente, tanto la Ley de Desarrollo Social como la Ley General de Educación establecen implícitamente los montos presupuestales en sus respectivos ámbitos de competencia. Así, en la Ley General de Educación se establece que el monto agregado asignado para educación por los tres órdenes de gobierno no deberá ser inferior al 8 por ciento del PIB. Por su parte, en la Ley de Desarrollo Social se establece que el presupuesto federal destinado al gasto social no deberá ser menor en términos reales al del año anterior, debiendo incrementarse en al menos la misma proporción prevista para el PIB en los Criterios Generales de Política Económica. Como puede apreciarse, en este caso, el marco legal relevante para dos áreas de la política social presiona al techo presupuestal hacia arriba.

De manera muy similar a los casos ejemplificados, el resto de los factores que se han identificado suponen, en algún momento, presiones para el gasto público, incidiendo en el techo presupuestal, en la composición del presupuesto, o en ambos aspectos.

### 3.6.9. Cambios en los modelos y normatividad presupuestal

Durante la presente década ocurrieron cambios relevantes en el marco normativo del presupuesto de egresos de la federación, cambios que se vieron plasmados con la puesta en vigor de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en 2006, así como con la Reforma Fiscal del año 2007, cuyos

efectos tuvieron influencia a partir del presupuesto del año 2008. Asimismo destaca la introducción en estos años de la Reforma al Sistema Presupuestario con la adopción del modelo de presupuesto por resultados.

### 3.6.10. Cambios en los modelos y normatividad presupuestaria

En la última década se realizaron reformas constitucionales al marco normativo en materia presupuestal. Afectando el ciclo presupuestario, incluyendo la fase de planeación, tanto como la determinación de los ingresos, el gasto; o bien modificando el proceso de adquisición de bienes y servicios, la realización de la obra pública; o bien modificando los procedimientos para la transferencia de los recursos destinados a los Estados y Municipios, o en su conjunto el gasto federalizado; al igual que ha significado una nueva etapa en la fiscalización de los recursos, la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio del gasto. Por último, se inició el proceso que en los próximos años estará en marcha, la armonización contable en todos los niveles de gobierno.

La reformas tienen que ver con dos temas destacados: la calidad en el gasto público, ya que las reformas de los últimos años propugnan el establecimiento de un orden que promueva el gasto orientado a resultados, más eficiente y transparente en los tres órdenes de gobierno; por otra parte el federalismo fiscal pretende establecer una relación de corresponsabilidad entre los órdenes de gobierno.

Con la aprobación en 2006 de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* concluye un largo camino, para adaptar el proceso presupuestario en materia y transparencia y rendición de cuentas a los nuevos retos que enfrentan del Poder Legislativo, en el cumplimiento de su atribución de aprobar y fiscalizar el presupuesto y el Poder Ejecutivo de establecer el *Presupuesto basado en Resultados*, basado en un *Sistema de Evaluación del Desempeño* cuyos indicadores permitirán una mejor evaluación del ejercicio de los programas presupuestarios y el establecimiento de metas, con base en las crecientes demandas de la sociedad.

### 3.6.11. Estructura Programática

La estructura programática es el arreglo sistemático mediante el cual se ordenan y distribuyen los recursos del presupuesto de egresos de la federación entre las unidades ejecutoras del gasto de la administración pública federal, para la consecución de sus objetivos. De manera formal, la estructura programática se integra por un conjunto de elementos, categorías y claves que corresponden a los objetivos, funciones,

programas, actividades y unidades responsables, que deben ejercer los recursos públicos para el cumplimiento de las responsabilidades gubernamentales.

Por tal motivo, la estructura programática es el instrumento que permite hacer el seguimiento y análisis de la consistencia y eficiencia de la aplicación de los recursos públicos. Sin embargo, esto se dificulta debido a la falta de continuidad en y a los cambios que se introducen en dicha estructura de manera periódica.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria ha intentado dar continuidad a dicha estructura. Sin embargo, esto no se ha logrado. Regularmente, se introducen cambios en las categorías programáticas o en los elementos que comprenden cada una de ellas, lo que se traduce en dificultad para dar seguimiento y hacer efectiva la transparencia y la rendición de cuentas. Adicionalmente, durante los procesos de aprobación del presupuesto se asignan recursos a programas especiales o de manera etiquetada para actividades o grupos específicos, que no pueden identificarse planamente en la estructura programática, y que dificulta en mayor medida el seguimiento de tales recursos y conocer si fueron asignados efectivamente, tanto como el grado de eficiencia en la aplicación de estos recursos.

Por otra parte, el seguimiento del gasto también se dificulta por la existencia de recursos etiquetados y programas transversales que se integran en el presupuesto de egresos sin tener la categoría programática correspondiente. Por ejemplo el caso del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, cuyos componentes no se pueden identificar uno a uno en la estructura programática, conforme a lo establecido para este programa en el anexo correspondiente del Decreto de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Y lo mismo sucede con los gastos etiquetados que aparecen en los anexos correspondientes al presupuesto para mujeres y la igualdad de género, o para grupos vulnerables.

Sin embargo, también debe admitirse que aquéllos recursos que se aprueban anualmente en igualdad de circunstancias, deberían ser contemplados en la estructura programática de los años siguientes a fin de darles seguimiento con precisión y e identificarlos plenamente en la estructura del PEF, lo que contribuiría a una mayor transparencia y rendición de cuentas.

### 3.6.12. Rigideces en el Gasto

La rigidez en el gasto público refiere a la reducción de las posibilidades de asignación de los recursos por parte de las autoridades fiscales y el Congreso del Unión. Dicha rigidez se debe principalmente a dos

factores: la legislación que establece el cómo y en ocasiones en qué se debe destinar el gasto público, y los gastos impostergables para el pago del servicio de la deuda pública, amortizaciones de capital, reestructuración del sistema financiero, entre otros.

Para 2010 se distinguen tres tipos de rigideces en el gasto:

- El gasto en programas irreductibles, el cual representa aproximadamente el 77.1 por ciento del gasto bruto total y son modificables sólo en el largo plazo.
- El gasto en programas sujetos a revisión, que aportan rigideces en el mediano plazo y conforman el 17.9 por ciento del gasto bruto total, y
- El gasto en otros programas, que representan el margen de maniobra en el corto plazo para la dirección de la política pública, que es de aproximadamente el 5.0 por ciento.

Para que la ejecución del gasto público se realice con mayor eficiencia y eficacia, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, será necesario entre otras cosas, desarrollar un marco presupuestal más amplio, más incluyente y de mediano plazo; utilizar gradualmente, cada vez en mayor medida, los indicadores de desempeño para la toma de decisiones; e incentivar al sector público a enfocarse en resultados. Lo anterior dependerá en gran medida de la voluntad política de los distintos actores para llegar a acuerdos que resulten en cambios estructurales en las instituciones.

### 3.6.13. Federalismo.

Las transferencias intergubernamentales representan un esquema que utilizan los países con gobiernos federales, debido a que disponen de mayor capacidad para controlar las fuentes impositivas más importantes, por lo que mediante acuerdos canalizan recursos a los gobiernos estatales y municipales. Sus objetivos han sido, por un lado, eliminar el desequilibrio vertical por medio de transferencias en la forma de participación de impuestos, subvenciones condicionadas o no condicionadas y, por otro, eliminar los desequilibrios horizontales para ayudar a las localidades más pobres.

Entre 1990 y 2009, las transferencias federales a Estados y Municipios han registrado un importante crecimiento, al pasar de 10 centavos de cada peso del PEF, en 1990, a 30 centavos para el 2009, sin embargo en la última década se observa que ya no se sostiene el dinamismo mostrado en la primera etapa, registrando una tendencia más o menos estable entre los años 2000 a 2009.

El esquema actual no contempla incentivos para que los gobiernos locales incrementen el esfuerzo recaudatorio de los regímenes tributarios a su cargo, ni para promover la actividad económica que redunde

en mayores ingresos propios, si bien el propósito de la normatividad vigente es evitar la doble tributación, es menester buscar mecanismos que incrementen los ingresos de los Estados y Municipios.

La otra posibilidad para incrementar los recursos, consiste en que el Congreso de la Unión tendría que reformar el marco normativo (Ley de Coordinación Fiscal) para aumentar los porcentajes de los fondos, ya sea de las Participaciones (Ramo 28), de las Aportaciones Federales (Ramo 33), o bien de la creación de nuevos fondos dentro de los Ramos antes mencionados, o dentro del Ramo General 23, como se ha venido haciendo en los últimos años, pero de manera permanente dentro de una Ley, para que no sea simplemente una adición al decreto de PEF de cada año, sujeta a la disponibilidad de recursos.

Es pertinente señalar que en su origen la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) sólo contempló la regulación de las participaciones para posteriormente incorporar las aportaciones federales. Aunque se establece en el contenido de la LCF el objetivo central de coordinar las participaciones, no se define la finalidad social ni económica del sistema de coordinación fiscal. En este sentido, no es explicito si el sistema de coordinación busca tanto la equidad como la eficiencia en la canalización de las transferencias. A este respecto, tanto el Ramo 28 como el 33, no tienen una definición explícita de su objetivo, direccionalidad ni naturaleza. Los caracteres resarcitorio y compensatorio, tradicionalmente vinculados con estos componentes, se deducen de la construcción de criterios de repartición, pero no están explicitados en la Ley. Asimismo, la LCF no tiene un glosario de términos para definir formalmente conceptos centrales en las finanzas públicas como gasto federalizado y centralizado, regional, etc.

Con respecto a la rendición de cuentas, solamente en dos casos se puede medir el grado de avance de lo programado y lo efectivamente canalizado a las Entidades Federativas, se trata de las Participaciones y las Aportaciones Federales, debido a que después de aprobado el PEF, la SHCP publica a través del *Diario Oficial de la Federación* el calendario mensual para la ministración de los recursos; mientras que los recursos que se canalizan por las diversas dependencias federales derivado de Convenios de Descentralización, de Reasignación y los Programas y Proyectos de Inversión, no se informa del grado de avance trimestral con un formato que permita identificar o compararlo de manera puntual y desglosada como se presenta en los Anexos del Decreto del PEF.

En lo referente a la evaluación del desempeño, con la promulgación de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación se amplió el alcance de la facultad de la ASF para la práctica de auditorías, sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, aún no se observan los resultados, debido a que es una disposición que requiere algunos años de maduración.

**3.6.14. Rendición de Cuentas.**

La rendición de cuentas y la transparencia en México se han fortalecido en la última década con la emisión del conjunto de normas que regula esta fase del proceso presupuestal. Las disposiciones que se han emitido son: la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la ley General de Contabilidad Gubernamental y la ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

El control del gasto ocurre en dos instancias, la primera a cargo de la Secretaría de la Función Pública, que a través de las controlarías de cada dependencia y entidad constatan que el ejercicio del gasto público se realice con estricto apego a la normatividad; y la segunda corre a cargo de la Auditoría Superior de la Federación que verifica el ejercicio puntual del gasto. Asía, la Rendición de Cuentas se realiza en dos momentos: durante el ejercicio fiscal, a través de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, que trimestralmente se remiten al Congreso; y el segundo, ocurre al término del ejercicio fiscal a través de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

La LFPRH dispuso en 2006 la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño que representa un parteaguas en la evaluación del gasto público, para lo cual se emplearán indicadores del desempeño de los programas presupuestarios financiados con recursos federales, que darán cuenta de la eficiencia y eficacia del gasto público. La etapa de inicio de la implementación a nivel federal se llevo a cabo durante 2008; su replica a nivel estatal y municipal requerirá del apoyo e intensa capacitación a los gobiernos locales, a través de convenios con el CONEVAL y la ASF.

Paralelamente, la promulgación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental propiciará que la información contable y financiera en los tres niveles de gobierno sea homogénea. Para ello, durante 2009 se dispuso de la emisión de los documentos base de la Contabilidad Gubernamental en México: *Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Egresos*, el *Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental*, clasificadores *por Objeto del Gasto* y *por Rubro de Ingreso; Plan de Cuentas, Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Ingresos y para la Emisión de Información Financiera y Estructura de los Estados Financieros Básicos.*

De la misma manera, se desarrollará un registro patrimonial para solventar un vacío en la cuantificación de los bienes de la Nación. La emisión de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación fortalece las atribuciones de la ASF, promoviendo la evaluación del desempeño, así como la colaboración de

las entidades locales de fiscalización en la revisión de los recursos federales transferidos a las entidades federativas.

El sistema de evaluación del desempeño y la homologación de la información financiera y contable en todos los niveles de gobierno, revolucionarán la rendición de cuentas y mejorarán la transparencia. Pero estos resultados están sujetos a que su implantación se lleve a cabo apropiadamente, cambiando los incentivos y mejorando la percepción sobre la utilidad de los indicadores y la información sobre el ejercicio de los recursos. La garantía de que eventualmente se observarán estos requerimientos se encuentra en su rango constitucional.

### 3.6.15. Proyecciones Relevantes al 2012

#### 3.6.15.1. Monto del Presupuesto de Egresos de la Federación

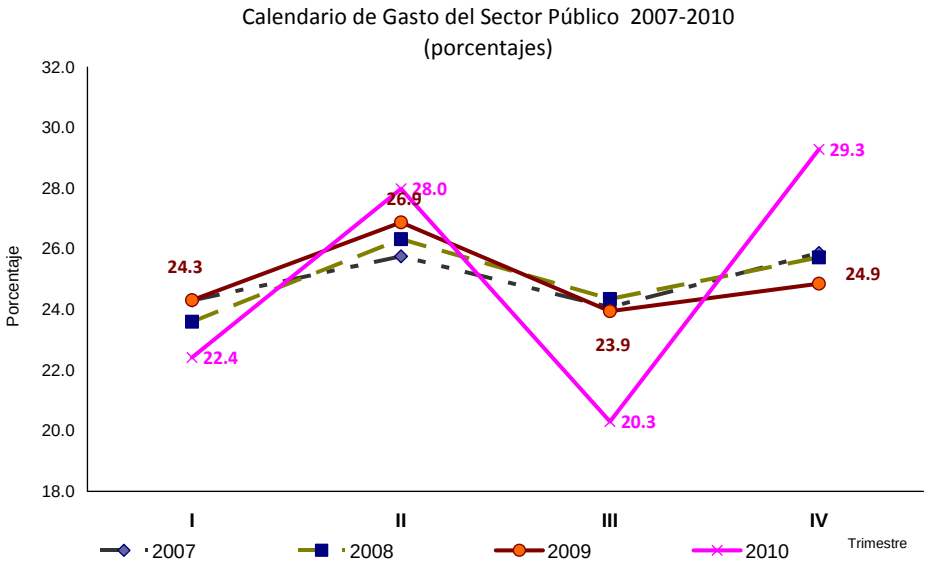
En tanto no se desarrolle una modificación al marco general de política económica y, consecuentemente, en el correspondiente a las finanzas públicas, se estima que el gasto público como proporción del PIB se mantendrá entre 22.9 y 24.3 por ciento.

Conforme a los elementos provistos por los Criterios Generales de Política Económica se considera que el PIB para 2011 podría situarse en 13.7 billones de pesos, por lo que el Gasto Público oscilaría en un nivel de entre 3.15 y 3.33 billones de pesos. En tanto que para el año 2012, el PIB se estima en 14.9 billones de pesos, mientras que el gasto público se ubicaría entre 3.43 y 3.62 billones de pesos.

#### 3.6.15.2. Temporalidad en el ejercicio del gasto público

Se prevé que para los años 2011 y 2012, el ejercicio del gasto público continúe mostrando los mismos patrones de presión estacional de 2007 a la fecha: con las mayores proporciones de recursos erogándose en el segundo y cuarto trimestres. Esto obedece a las incidencias que ocasionan la calendarización de los compromisos financieros y al marco legal e institucional vigente, el cual no se prevé que se modifique en el corto plazo.

**Gráfica 45**




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de los calendarios aprobados mensuales de gasto para los ejercicios fiscales 2007-2010, publicados en el DOF, SHCP.

### 3.6.16. Presiones en el gasto público

#### 3.6.16.1. Gasto en educación

Para el caso del gasto en educación se realizó una estimación para proyectar su comportamiento, así como de modo implícito, para el monto de subsidios transferidos a universidades. Esto se llevó a cabo en función del promedio de las tasas de crecimiento anuales del gasto en la función. Cómo se aprecia en los siguientes cuadros, la participación del gasto en las funciones de educación, dentro del PIB, se mantendrá estable. Por su parte, el monto asociado a subsidios en universidades se prevé que alcance 5 mil 676.4 millones de pesos en 2012.

**Cuadro 58**

**Presupuesto de Egresos de la Federación**
**Gasto en la Función Educación**
(Millones de Pesos de 2010)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011[p] | 2012[p] |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Gasto Total Función Educación | 453,170.0 | 469,846.5 | 501,604.2 | 511,540.7 | 532,718.6 | 554,773.3 |
| Proporción del PIB | 3.4 | 3.5 | 4.0 | 4.0 | 4.0 | 3.9 |

p: Monto Proyectado

Nota: Las proyeccciones se estimaron considerando la tasa de crecimiento de 4 por ciento, observada para el periodo 2007-2010.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con Información del Presupuesto de Egresos de la Federación y de los Criterios Generales de Polítca Económica, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### 3.6.16.2. Subsidios a universidades

**Cuadro 59**

**Presupuesto de Egresos de la Federación**
**Gasto en Subsidios a Universidades**
(Millones de Pesos de 2010)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011[p] | 2012[p] |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Gasto en Subsidios a Universidades (UPES, UPEAS) | 6,581.5 | 7,134.9 | 7,109.6 | 4,923.5 | 5,286.6 | 5,676.4 |

p: Monto Proyectado
Nota: Las proyeccciones se estimaron considerando una tasa de crecimiento de 7.37 por ciento, observada para el gasto en educación superior en el periodo 2007-2010.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con Información del Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### 3.6.16.3. Gasto en pensiones

Al igual que para el caso del gasto en educación, el monto estimado para las pensiones en 2011 y 2012 (en este caso, utilizando la tasa de crecimiento de la población del grupo de edad relevante) mantiene una proporción estable en relación al PIB.

**Cuadro 60**

**Presupuesto de Egresos de la Federación**
**Gasto en Pensiones**
(Millones de Pesos de 2010)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011[p] | 2012[p] |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Gasto Total en Pensiones | 272,330.0 | 279,749.4 | 263,931.8 | 305,871.7 | 316,720.3 | 328,056.8 |
| Proporción del PIB | 2.1 | 2.1 | 2.1 | 2.4 | 2.4 | 2.3 |

p: Monto Proyectado
Nota: Las proyeccciones se estimaron considerando la tasa de crecimiento de la población de 65 años y más (3.5 por ciento), de acuerdo a las proyecciones de población del CONAPO.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con Información del Presupuesto de Egresos de la Federación y de los Criterios Generales de Polítca Económica, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### 3.6.17. Federalismo

Se realizaron proyecciones del gasto federalizado considerando sus concepciones estricta y extensa. La concepción estricta contempla sólo los recursos de los ramos 25, 28, 33 y 39, mientras que la concepción extensa incluye además componentes del ramo 23 y los recursos asignados a los programas y proyectos de inversión, identificados para las entidades federativas.

Como puede apreciarse en los cuadros, aunque en 2010 se da una caída en la participación de los recursos federalizados en el PIB, la misma es más pronunciada si los mismos se calculan a partir de su definición estricta. Asimismo, la recuperación de la participación de los recursos federalizados en el PIB es más robusta si se considera la versión extensa.

**Cuadro 61**

**Presupuesto de Egresos de la Federación**
**Erogaciones en Recursos Federalizados (Concepción Estricta)***
(Millones de Pesos de 2010)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011[p] | 2012[p] |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Erogaciones de Recursos Federalizados* | 834,782.4 | 937,450.5 | 917,569.5 | 904,731.3 | 922,010.7 | 939,620.2 |
| Proporción del PIB | 6.3 | 7.0 | 7.5 | 7.2 | 6.9 | 6.7 |

* La concepción estricta del gasto federalizado considera solamente los Ramos 25, 28, 33 y 39.
p: Monto Proyectado
Notas: Las proyeccciones se estimaron considerando la tasa de crecimiento de 1.9 por ciento, observada para el periodo 2005-2010.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con Información del Presupuesto de Egresos de la Federación y de los Criterios Generales de Políca Económica, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**Cuadro 62**

**Presupuesto de Egresos de la Federación**
**Erogaciones de Recursos Federalizados (Concepción Extensa)***
(Millones de Pesos de 2010)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011[p] | 2012[p] |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Erogaciones de Recursos Federalizados* | 1,149,482.2 | 1,351,360.3 | 1,534,370.5 | 1,562,426.8 | 1,686,015.3 | 1,819,379.6 |
| Proporción del PIB | 8.7 | 10.1 | 12.4 | 12.2 | 12.6 | 12.9 |

* La concepción extensa del gasto federalizado considera, además de los ramos incluidos en su versión estricta (ramos 25, 28, 33 y 39), los componentes del Ramo 23 y los programas y proyectos de inversión identificados para las entidades federativas.

p: Monto Proyectado
Notas: Las proyeccciones se estimaron considerando la tasa de crecimiento de 7.9 por ciento, observada para el periodo 2005-2010.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con Información del Presupuesto de Egresos de la Federación y de los Criterios Generales de Políca Económica, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### 3.6.18. Marco legal

El monto de recursos que se debe asignar a ciertas áreas de la política pública se encuentra definido en los cuerpos normativos respectivos, en función de acuerdos internacionales, convenciones, resultados de estudios empíricos, etc.

Entre los casos más importantes se encuentran los relativos al desarrollo social y a la educación. Por ejemplo, en el artículo 25 de la Ley General de Educación se estipula que el gasto en educación agregado nacional –es decir considerando el gasto de la Federación, las entidades federativas y los municipios- nunca debe ser menor al 8 por ciento del Producto Interno Bruto del país. En función de lo anterior, se estima que el gasto nacional en educación para 2011 podría ser del orden de los 1.07 billones de pesos, mientras que para 2012 el monto se situaría muy próximo a los 1.13 billones de pesos.

En relación al desarrollo social, el artículo 20 de la Ley General de Desarrollo Social estipula que el presupuesto federal destinado al gasto social no deberá ser menor en términos reales al del año anterior, debiendo incrementarse en al menos la misma proporción prevista para el PIB en los Criterios Generales de Política Económica.

### 3.6.19. Servicios personales

En relación a los servicios personales, se valoró que su participación en el gasto total podría estabilizarse en un nivel muy próximo al promedio de los últimos ocho años de 35.5 por ciento del gasto programable. Lo anterior debido a un ambiente macroeconómico nacional e internacional restrictivo. Un contexto de finanzas públicas influenciado por decretos de austeridad, mayores restricciones en el gasto y la observación crítica de la sociedad en torno al manejo y la responsabilidad en el ejercicio de los recursos públicos.

### 3.6.20. Problemas Estructurales

Entre los principales problemas estructurales a los que debe de hacer frente las finanzas públicas mexicanas están el gasto para el combate a la pobreza y el gasto para el combate a la inseguridad pública. Al respecto se considera que la evolución de estos componentes del gasto público permanecerá estrechamente vinculada con la evolución de estos fenómenos sociales.

### 3.6.21. Costo Financiero

Se espera que el costo financiero del Sector Público Presupuestario se mantenga estable –de acuerdo a tendencias recientes- en una proporción cercana al 2.3 por ciento del PIB.

### 3.6.22. Enfermedades Crónico Degenerativas

La transición demográfica que se está observando en el país viene acompañada, entre otras cuestiones, de una transición epidemiológica. Así, conforme la estructura poblacional se vuelve más vieja, el perfil epidemiológico del país también cambia, incrementándose la importancia de las enfermedades crónico degenerativas como la diabetes, la hipertensión arterial, las enfermedades vasculares y el cáncer, entre otras. Lo anterior implica una presión por parte de esos padecimientos al sistema de salud, con implicaciones a nivel presupuestal. Transición epidemiológica, por lo demás, en el caso de México altamente correlacionada con el grave problema de la obesidad en el país.

El cuadro muestra las proyecciones del gasto para la atención a enfermedades crónico degenerativas para los años 2011 y 2012, con base a la tasa de crecimiento observada de 2005 a 2010 para la población de 45 años y más.

**Cuadro 63**

**Presupuesto de Egresos de la Federación**
**Gasto Enfermedades Crónico Degenerativas**
(Millones de Pesos de 2010)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011[p] | 2012[p] |
|---|---|---|---|---|---|
| Gasto Enfermedades Crónico Degenerativas* | 1,102.2 | 639.1 | 596.8 | 619.5 | 643.0 |

* Para el 2008 considera los recursos asignados al programa presupuestario denominado "Prevención y atención de enfermedades crónico degenerativas"; para 2009 y 2010 el programa se denomina "Promoción de la salud, prevención y control de enfermedades crónico degenerativas y transmisibles y lesiones".

p: Monto Proyectado

Notas: Las proyeccciones se estimaron considerando la tasa de crecimiento de 3.8 por ciento observada para la población de 45 años y más en el periodo 2005-2010 de acuerdo al Consejo Nacional de Población, CONAPO.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con Información del Presupuesto de Egresos de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédico Público y del Consejo Nacional de Población.

# Anexo

Los modelos que se analizaron en esta sección son:

Modelos propuestos

| Concepto | Modelo | | Donde |
|---|---|---|---|
| Modelo 1 | $LGP_t = \beta_0 + \beta_1 LPIB_t + \mu_t$ | $LGP$ | Logaritmo del gasto público. Temporalidad trimestral. Variable en niveles. Fuente Secretaría de Hacienda y Credito Público. |
| Modelo 2 | $LGP_t = \beta_0 + \beta_1 LPPIB_t + \mu_t$ | $LPIB$ | Logaritmo del Producto Interno Bruto. Temporalidad trimestral. Variable en niveles. Fuente: INEGI |
| Modelo 3 | $L(\frac{GP}{PIB})_t = \beta_0 + \beta_1 LPIB_t + \mu_t$ | $LPPIB$ | Logaritmo del Producto Interno Bruto percapita. Tempralidad Trimestral. El dato poblacional corresponde a agostos de cada año. Fuente CONAPO |
| Modelo 4 | $L(\frac{GP}{PIB})_t = \beta_0 + \beta_1 LPPIB_t + \mu_t$ | $LPGP$ | Logaritmo del gasto público percapita. Temporalidad trimestral |
| Modelo 5 | $LPGP_t = \beta_0 + \beta_1 LPPIB_t + u_t$ | $L(\frac{GP}{PIB})$ | Logaritmo de la razon del gasto público en el PIB. Temporalidad trimestral. |
| Modelo 6 | $LCG_t = \beta_0 + \beta_1 LPIB_t + \mu_t$ | $LCG$ | Logaritmo del consumo de gobierno. Temporalidad trimestral. |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados

Se utilizan técnicas econométricas para validar la causalidad entre el crecimiento económico. Uno de los principales problemas a los que se enfrentan los estudios al realizar una regresión econométrica de una caminata aleatoria contra otra es que puede conducir a resultados falsos o espurios en el sentido de que las pruebas de significancia convencionales indicarán una relación entre las variables cuando en realidad no existe[58].

[58] Este problema fue tomado de Slims, Stock y Watson (1990) quienes indican que la presencia de variables I(1) implica que la mayoría de las pruebas estadísticas tendrán distribución no estándar. Sin embargo hay excepciones a esta regla: si en alguna reparametrización un parámetro puede ser expresado como el coeficiente de una variable I(0) con media cero, las pruebas estadísticas sobre los coeficientes son asintoticamente validas. Mas aún, si en una reparametrización un subconjunto de parámetros pueden ser expresados como coeficientes de variables I(0) con media cero, entonces

Por tanto, se utiliza una metodología de cointegración para descartar esta posibilidad. El análisis de cointegración permite asegurar que un estadístico $R^2$ elevado no sea espurio y que, por el contrario, sea un fiel indicativo de una relación entre variables. Por tanto, el primer paso es determinar si la relación entre las variables es verdadera o espuria.

Posteriormente, se utiliza la metodología de Granger para valorar la causalidad en el sentido propuesto por este autor.

**Descripción de los datos**

Los datos que se ocupan en este análisis son:

i. Una serie trimestral del gasto público pagado (GP).
ii. Una serie trimestral del consumo gubernamental (CG).
iii. El Producto Interno Bruto (PIB) y
iv. La población (P) en agosto de cada año.

Los datos se presentan en valores nominales y reales. Dependiendo del contexto, se hace explicita su denominación, indicando si se trata de valores nominales, reales o logarítmicos. Para la conversión de datos nominales a reales se utilizó el deflactor del PIB base 2003.

**Metodología**

El primer paso es investigar la estacionariedad de la serie, determinando si una serie es estacionaria. Para ello se ocupa la prueba Dickey y Fuller (ADF). Se recurre a este examen debido a que el propósito es examinar la existencia de errores ruido blanco. Una serie estadística $Y_t$ se dice que es integrada de orden $d$, $Y_t \approx I(d)$, si llega a ser una serie estacionaria después de tomar las diferencias d veces. De esta forma $Y_t$ contiene d raíces unitarias. La prueba Dickey-Fuller se establece a continuación:

$$\Delta Y_t = \alpha_0 + \alpha_1 Y_{t-1} + \sum_{j=1}^{p} y_j \Delta Y_{t-j} + \varepsilon_t$$

---

las pruebas convencionales sobre este subconjunto son asintoticamente validas. En algunas ocasiones, el hecho de que las series sean caminatas aleatorias no impide que se obtengan buenas estimaciones. Esto se debe a que una combinación de dichas variables pueden ser estacionarias. En términos económicos se puede decir que dos o mas series están cointegradas si las mismas se mueven conjuntamente a lo largo del tiempo y las diferencias entre ellas son estables (es decir estacionarias), aun cuando cada serie en particular contenga una tendencia estocástica y sea por lo tanto no estacionaria. De aquí que la co integración refleja la presencia de un equilibrio en el largo plazo hacia el cual converge el sistema económico a lo largo del tiempo. Las diferencias o términos de error, en la ecuación de co integración se interpreta como el error de equilibrio para cada punto particular de tiempo. En economía el estudio de co integración es importante ya que la mayoría de las series económicas son no estacionarias y comparten tendencias comunes.

Donde, $\Delta$ es el operador de diferencia, $p$ es el rezago, $\alpha_0$ es la constante, $\alpha_1$ y $y_{ji}$ son los parámetros y $\varepsilon_t$ es el error estocástico.

Entonces si $\alpha_1 = 0$, entonces la serie tiene raíz unitaria y es no estacionaria. Por lo tanto, la hipótesis de $\alpha_1 = 0$, en la ecuación precedente es rechazada, se puede concluir que la serie de tiempo, no tiene raíz unitaria y es integrada de orden cero, es decir la serie es estacionaria.
En la siguiente tabla resume las pruebas ADF.

Prueba ADF de raíz unitaria[1]

| Variables | Prueba ADF | Rezagos | Valores Críticos | Estacionariedad |
|---|---|---|---|---|
| LGP | -3.18 | 4 | -1.94 | I(1) |
| LPIB | -2.61 | 4 | -1.94 | I(1) |
| LPPIB | -2.90 | 4 | -1.94 | I(1) |
| L(GP/PIB) | -23.90 | 4* | -1.94 | I(1) |
| LPGP | -24.97 | 4 | -2.91 | I(1) |
| LCG | -3.81 | 4 | -1.94 | I(1) |

Nota: Se utilizó paquetería Eviews 4.0 para las estimaciones y los resultados obtenidos en esta tabla.

[1] El estadístico ADF se estima con o sin intercepto (si contiene intercepto se indica un asterisco en los rezagos). Asimismo se considera el criterio de información de Akaike (AIC). Los rezagos se muestran en la tercera columna. Los valores críticos de MacKinnon al 5 % son mostrados en la cuarta columna.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados

El siguiente paso es emplear la metodología de cointegración de Eangle-Granger, para determinar si las variables de los modelos están cointegradas. De esta manera, si hay n series, $Y_{t1},...,Y_{tn,}$ la regresión de cointegración esta dada por:

$$Y_{t1} = \beta_0 + \sum_{j=2}^{n} \beta_j Y_{tj} + \varepsilon_t$$

Los residuales de la regresión anterior deben ser examinados por el examen de raíz unitaria (ADF). Si los residuales, $\varepsilon_t$ son I(0) (estacionarios), entonces las variables se dice que están cointegradas y por lo tanto guardan una relación una con otra en el largo plazo. En el cuadro siguiente se presentan los resultados para cada modelo.

Prueba de cointegración de residuales de los modelos propuestos

| Modelo con diferencias | Rezagos | Prueba ADF | Significativo a cualquier valor crítico |
|---|---|---|---|
| $\Delta LGP_t = \beta_0 + \beta_1 \Delta LPIB_t + \mu_t$ | 4 | -2.84 | *** |
| $\Delta LGP_t = \beta_0 + \beta_1 \Delta LPPIB_t + \mu_t$ | 4 | -2.92 | *** |
| $\Delta L(\frac{GP}{PIB})_t = \beta_0 + \beta_1 \Delta LPIB_t + \mu_t$ | 4 | -3.19 | *** |
| $\Delta L(\frac{GP}{PIB})_t = \beta_0 + \beta_1 \Delta LPPIB_t + \mu_t$ | 4 | -3.27 | *** |
| $\Delta LPGP_t = \beta_0 + \beta_1 \Delta LPPIB_t + u_t$ | 4 | -3.27 | *** |
| $\Delta LCG_t = \beta_0 + \beta_1 \Delta LPIB_t + \mu_t$ | 4 | -3.09 | *** |

Nota: Si la hipótesis se rechaza al 1% se indica en la columna de significativo con tres asteriscos; al 5% con dos y al 10% con uno. La prueba no incluye intercepto, en caso de hacerlo se indica con un asterisco en los rezagos. Se utilizó el paquete Eview versión 4.0 y el criterio de información de Akaike.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados

Los resultados indican que la hipótesis nula de no cointegración entre las variables en los diferentes modelos puede ser rechazada. Los resultados sugieren que existe una relación entre las variables.

**Causalidad**

El análisis de regresión de los modelos se indica que existe una relación entre la variable dependiente y la variable independiente. No obstante, esto no supone que exista una causalidad.

Para examinar esto, se considera el siguiente sistema de ecuaciones:

$$\Delta GP_t = \lambda_1 + \sum_{i=1}^{p} \beta_{i1} \Delta GP_{t-i} + \sum_{i=1}^{q} \alpha_{i1} \Delta PIB_{t-i} + \mu_t$$

$$\Delta PIB_t = \lambda_2 + \sum_{i=1}^{l} \beta_{i2} \Delta GP_{t-1} + \sum_{i=1}^{m} \alpha_{i2} \Delta PIB_{t-i} + \varepsilon_t$$

Donde: $\Delta$ es el operador de primera diferencia; $\beta_{ij}$ y $\alpha_{il}$ son parámetros y $\lambda' s$ son términos constantes. Las hipótesis se plantean como se describe a continuación:

Por ejemplo, en la primera ecuación, la hipótesis nula (la cual es $H_0 : \alpha_{11} = \alpha_{21} = \ldots = \alpha_{q1} = 0$) es examinada en contra de la hipótesis alternativa (la cual es $H_1 : \alpha_{ij}\acute{}s$ s conjuntamente significativas). Si fuera el caso, y se rechazara $H_0$ :, se podría concluir que el crecimiento económico causa al gasto público. De la misma manera, en la ecuación segunda, la hipótesis nula es examinada en contra de la alternativa. Si se rechazara la primera se podría concluir que el crecimiento en el gasto público es causado por crecimiento económico.

En el cuadro 4 se resumen los resultados de la prueba de Granger.

Prueba de causalidad de Granger

| Modelo | Hipótesis | P-value | Decisión |
|---|---|---|---|
| $\Delta LGP_t = \beta_0 + \beta_1 \Delta LPIB_t + \mu_t$ | $H_0$: lPIB no causa lGP | menor a 0.05 | Se rechaza |
| | $H_0$: lGP no causa lPIB | menor a 0.05 | Se rechaza |
| $\Delta LGP_t = \beta_0 + \beta_1 \Delta LPPIB_t + \mu_t$ | $H_0$: lPPIB no causa lGP | menor a 0.05 | Se rechaza |
| | $H_0$: lGP no causa LPPIB | menor a 0.05 | Se rechaza |
| $\Delta L(\frac{GP}{PIB})_t = \beta_0 + \beta_1 \Delta LPIB_t + \mu_t$ | $H_0$: lPIB no causa l(GP/PIB) | menor a 0.05 | Se rechaza |
| | $H_0$: l(GP/PIB)/ no causa lPIB | menor a 0.05 | Se rechaza |
| $\Delta L(\frac{GP}{PIB})_t = \beta_0 + \beta_1 \Delta LPPIB_t + \mu_t$ | $H_0$: lPPIB no causa l(GP/PIB) | 0.07 | No se rechaza |
| | $H_0$: l(GP/PIB) no causa lPPIB | menor a 0.05 | Se rechaza |
| $\Delta LPGP_t = \beta_0 + \beta_1 \Delta LPPIB_t + u_t$ | $H_0$: lPPIB no causa lPGP | menor a 0.05 | Se rechaza |
| | $H_0$: lPGP no causa lPPIB | menor a 0.05 | Se rechaza |
| $\Delta LCG_t = \beta_0 + \beta_1 \Delta LPIB_t + \mu_t$ | $H_0$: lPIB no causa LCP | 0.53 | No se rechaza |
| | $H_0$: LCP no causa lPIB | 0.41 | No se rechaza |

Nota: La prueba de Granger se validó con un numero significativo de rezagos, probandose con 4, 8 y 10.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados

# Fuentes de información

ABASCAL y MACIAS, Rafael. *La Conago y la dispersión del poder foxista*. En Revista **La crisis**, Unidad de Análisis Político, marzo 26 de 2004 (disponible en www.lacrisis.com.mx/cgi-bin/cris-cgi/DisComuni.cgi?colum02%7C20040326024906).

ASPE ARMELLA, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*. Ed FCE, México 1993.

CHÁVEZ PRESA Jorge A. y BUDEBO Mario G. *Logros y retos de las finanzas públicas en México*. Ed. CEPAL, Serie Política Fiscal, núm. 112. Proyecto CEPAL–Gobierno de Holanda "Política Fiscal, Eficiencia y Equidad en América Latina y el Caribe". División de Desarrollo Económico. Santiago de Chile, junio de 2000.

ASTUDILLO MOYA, Marcela. Federalismo fiscal: el caso del estado de Guerrero. Colección Jesús Silva Herzog. México D. F. septiembre de 2002.

ASTUDILLO MOYA, Marcela. Conceptos Básicos de Federalismo Fiscal, el Caso de México. UNAM. Instituto de Investigaciones Económicas. México D. F. junio de 2009.

BANCO MUNDIAL (BM). "Revisión del gasto público". Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento /Banco Mundial. Washington.

BANCO MUNDIAL (BM). "La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencias y Estrategias del gobierno". Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento /Banco Mundial. Washington.

BECKER, G. S. "Human capital – A theoretical and empirical analysis, with special reference to education". Columbia-Nueva York 1964.

CARLSTROM, Charles T.y TIMOTHY FUERST S. The Fiscal Theory of Price Level. Economic Review 2000 Q1.

CONEVAL, Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México, 2008, disponible electrónicamente en: http://www.coneval.gob.mx/contenido/home/2509.pdf.

CONEVAL, Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Obtenido el 11 de diciembre de 2009 en http://www.coneval.gob.mx/contenido/med_pobreza/6100.pdf

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Portal de Internet de la Cámara de Diputados. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm.

DECRETOS DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 1990-2010. Portal de Internet de la Cámara de Diputados. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LFPRH.doc

DE LA MADRID HURTADO, Miguel. *Tercer informe de Gobierno*, Poder Ejecutivo Federal, 1985.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF), del 7 de mayo de 2008.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF), del 31 de diciembre de 2008.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF), del 29 de mayo de 2009.

ESTADÍSTICAS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES. INEGI. México D. F. http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DE LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN. Gaceta Parlamentaria, año XI, número 2572, lunes 18 de agosto de 2008. http://gaceta.diputados.gob.mx/.

FOX QUEZADA, Vicente. *Quinto informe de Gobierno*, Anexo Estadístico. Poder Ejecutivo Federal, México 1985.

HOYO D'ARDDONA, Roberto. "Evaluación de la Coordinación Fiscal en 1986", *Federalismo Hacendario.*

ILZETZKI, Ethan, et ál. How big are fiscal multipliers? New Evidence from new data. 2009 http://www.cepr.org/pubs/PolicyInsights/CEPR_Policy_Insight_039.asp, consultado el 15 de diciembre 2009.

INEGI (2009) "Encuesta Ingreso Gasto de los Hogares, 2005-2008". Obtenido el 2 de septiembre 2009 en http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/soc/sis/microdatos/enigh/default.aspx?s=est&c=14606

LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

LEY DEL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE. Diario Oficial de la Federación, 7 de diciembre de 2001 (última versión publicada, 2 de febrero de 2007). Artículo 16.

LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN, (que abroga la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y su Reglamento). Portal de Internet de la Cámara de Diputados. http:/ www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm.

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL. Portal de Internet de la Cámara de Diputados. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LFPRH.doc.

LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA (LFPRH). Última reforma publicada. Diario Oficial de la Federación, diciembre 31 de 2008.

LEY FEDERAL DEL PRESUPUESTO RESPONSABILIDAD HACENDARIA. Portal de Internet de la Cámara de Diputados. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LFPRH.doc

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE). "Estudio de la OCDE

sobre el proceso presupuestario en México", OECD Journal on Budgeting, Volumen 2009 Suplemento 1.

PALMA, A. "Las políticas que no contribuyen a la cohesión social". Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, España 2008.

PARDO, María del Carmen. La modernización administrativa en México: 1940-1990, México, El Colegio de México/INAP, 1995.

PEACOK A.T.- WISEMAN J: El Crecimiento del Gasto Público en el Reino Unido en Dinámica del Gasto Público- Instituto de Estudios Fiscales – Ministerio de Hacienda, España 1974.

PÉREZ, C. y UTRILLA, A. "La incidencia redistributiva del gasto público en educación: una aproximación empírica al casi español". Documentos de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la U. Complutense. Madrid, España 1998.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012. DOF, 30 de mayo de 2007.

PORRÚA, Miguel Ángel. México D. F. octubre de 2002.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP). "Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares", 2006-2009.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (SEGOB). Diario Oficial de la Federación. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", 24 de agosto de 2009.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP), Subsecretaria de Egresos, *Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal*, México, diciembre, 1999.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP), *Criterios Generales de Política Económica 2003*

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP), *Exposición de Motivos, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2003*

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP). *Criterios Generales de Política Económica para 2006*

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP). **Sistema de Evaluación del Desempeño**, junio de 2008, México D.F.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP). **Sistema de Evaluación del Desempeño**, junio de 2008, México D.F., Proyecto **de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009,** Tomo I, Exposición de Motivos y Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestario, **Presupuesto Basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño**, diciembre de 2008.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP). **Acuerdo por el que se establecen las Disposiciones Generales del SED**, Diario Oficial de la Federación del 31 de marzo de 2008, Consultado en su versión electrónica el 18 de diciembre de 2009 en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/sistema_evaluacion/acuerdo_sed.pdf.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP). Criterios Generales de Política Económica 2009.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP), **Presupuesto Ciudadano 2010**, enero de 2010.

SERNA DE LA GARZA, José María. *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México 2004.

SIMS, Christopher, et ál. Inference in linear time series models with some unit roots.

UBIARCO MALDONADO, Juan Bruno. El Federalismo en México y los problemas sociales del país.

VON MISES, Ludwing. Liberalism. Liberty Foun Inc. 2005

WAGNER, A. Three Extractis on Public Finance (1883), publiced in R. A. Musgrave and A. T. Peacock (eds.), Classics in the Theory of Public Finance, London: Macmillan, 1958.

# Sección 4. Otros Temas

# 4.1 Seguridad Social

## 4.1.1 La Seguridad Social en México

4.1.1.1 Introducción

Una de las definiciones de mayor relevancia en seguridad social es la proporcionada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la Convención 102, que la define como:

*"La protección que la sociedad provee a sus miembros a través de una serie de medidas públicas contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción sustancial de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también incluye la protección en forma de cuidados médicos y subsidios para las familias con hijos."* [1]

Dicho de otro modo, la seguridad social se puede definir como todo programa de protección social establecido por una ley o por cualquier otro acuerdo obligatorio que ofrezca a las personas un cierto grado de seguridad de ingresos cuando afrontan las contingencias de la vejez, supervivencia, incapacidad, invalidez, desempleo o educación de los hijos. También puede ofrecer acceso a cuidados médicos curativos o preventivos. Puede incluir programas de seguridad social, programas de asistencia social, programas universales, cajas de previsión nacionales y otros sistemas, incluidos los enfoques orientados al mercado que, de conformidad con la legislación o práctica nacional, formen parte del sistema de seguridad social de un país (Asociación Internacional de la Seguridad Social, 2009).[2]

En 1952, la Conferencia Internacional de la OIT adoptó el Convenio sobre Seguridad Social (norma mínima 102) en el que se establecieron los beneficios mínimos que las naciones adherentes deben contemplar en esta materia. México se adhirió a este Convenio en 1961 entrando en vigor un año después. Las normas establecidas en el Convenio son las siguientes (González Roaro, 2003):

---

[1] Asociación Internacional de la Seguridad Social, "Principios de Seguridad Social (Tomo 1)", OIT 2002, pág. 9.

[2] La AISS es la principal institución internacional que reúne organismos e instituciones de seguridad social. Fundada en 1927, la Secretaría de la AISS con sede en la Oficina Internacional del Trabajo en Ginebra. http://www.issa.int/esl/Temas/Comprender-la-seguridad-social#, consultado el 10 de diciembre de 2009.

1. Asistencia médica (preventiva o curativa). Incluye todo estado mórbido, embarazo, parto y sus consecuencias
2. Prestaciones monetarias de enfermedad
3. Prestaciones de desempleo
4. Prestaciones de vejez
5. Prestaciones en caso de accidente de trabajo o de enfermedad profesional
6. Prestaciones familiares
7. Prestaciones de maternidad
8. Prestaciones de invalidez
9. Prestaciones de sobrevivientes (viudez u orfandad)

Los planes de pensiones pueden clasificarse: de acuerdo al proveedor del servicio o a los beneficios que se otorguen. De acuerdo al proveedor, éstos pueden ser públicos o privados. Con relación a los beneficios que se otorgan, los planes se dividen en dos tipos: los de beneficio definido (BD) o los de contribución definida (CD), los cuales puede combinarse y formar esquemas mixtos.

Como lo define Solís Soberón (2006) el esquema de beneficio definido establece al momento del retiro el derecho a una pensión y su monto, que se determina en base a ciertos criterios como el promedio del salario del trabajador durante un cierto número de años y del número de años que el trabajador haya participado en el plan. El patrocinador se compromete a garantizar el pago de la pensión al trabajador y para sus beneficiarios durante el tiempo que estipule el plan.

Los esquemas de contribución definida se caracterizan por aportaciones definidas de manera periódica a una cuenta individual. Las aportaciones más rendimientos menos los costos administrativos, constituyen el fondo de ahorro para el retiro. Algunos planes permiten aportaciones adicionales y retiros parciales de la cuenta durante la etapa de acumulación. Asimismo, algunos planes permiten al trabajador elegir diferentes portafolios de inversión.

A partir de la década de los noventa, los sistemas de pensiones comenzaron a adecuarse a los cambios demográficos, económicos y sociales para corregir distorsiones financieras, de cobertura, justicia, equidad, costos fiscales, viabilidad y sustentabilidad (Vásquez Colmenares Guzmán, 2006); razón por la que varios

países se vieron obligados a reducir los beneficios que ofrecían sus sistemas públicos de pensiones orientándolas a la privatización, a la capitalización individual o al carácter mixto complementario de reparto.

#### 4.1.1.2 Sistemas de Pensiones en México

En América Latina, la migración hacia sistemas de cuentas individualizadas tuvo como antecedente la experiencia chilena. México inició sus reformas con el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en 1992, con la reforma del Sistema de Pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) pasando de un esquema de beneficio definido a otro de contribución definida. Así, el sistema actual de pensiones del IMSS opera bajo el esquema de contribución definida a cuentas individuales de capitalización, las cuales son administradas por empresas privadas conocidas como "AFORES" desde 1997.

##### 4.1.1.2.1 Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES)

En este sistema, el monto de la pensión para el afiliado depende del saldo acumulado en su cuenta individual y se garantiza una pensión, equivalente a un salario mínimo indexado a la inflación, para los afiliados que cumplen con los requisitos de edad y cotización.

Las AFORES, son instituciones financieras privadas de México, que administran los fondos de retiro y ahorro de los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social, recientemente se incluye también a los afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. Las AFORES se encuentran reguladas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, (CONSAR) y autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El total de recursos registrados en las AFORES, equivalente al total del ahorro para el retiro[3], ascendió a 1 billón 864 mil 883.2 millones de pesos en diciembre de 2009, monto que representó una variación nominal de 16.9 por ciento respecto del mismo periodo del año anterior y fue equivalente a 16.0 por ciento del PIB al cierre del año[4].

---

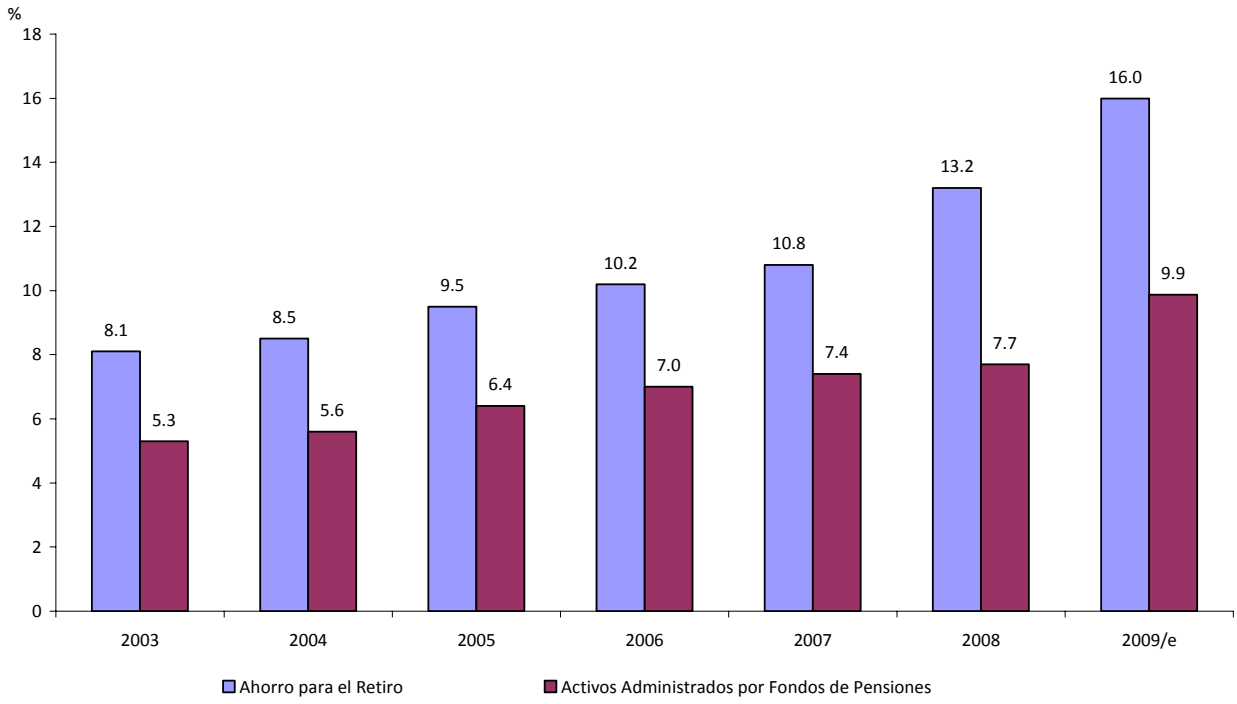
3 Incluye el total de recursos administrados por las AFORES, más la cuenta de Vivienda y el Bono de Pensión del ISSSTE.

4Calculado con el PIB nominal de 2009 de 11 billones 664 mil 899 millones de pesos, estimado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con base a una caída del PIB real de 7.0 por ciento (base 2003). Para la estimación del PIB se consideró la Encuesta Sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado del Banco de México de diciembre de 2009 y la inflación observada del INPC de 3.57 por ciento para ese año.

## Gráfica 1

**México: Ahorro para el retiro y activos administrados por fondos de pensiones, 2003-2009[e/]**

(Porcentajes de PIB)



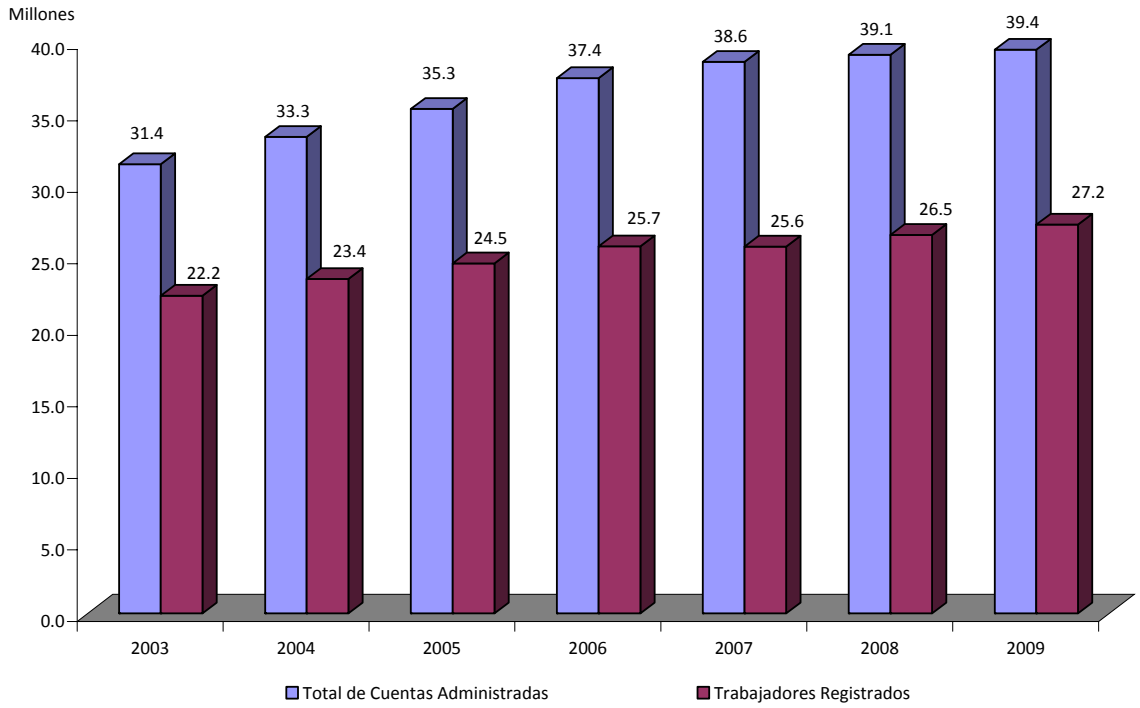

e/ Cifras estimadas al cierre de 2009 con base al PIB nominal estimado por el CEFP de 11 billones 664 mil 899 millones de pesos.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con Información de CONSAR y Tercer Informe de Gobierno, 2009.

El número de cuentas administradas por las AFORES en México pasó de 31 millones 398 mil 282 en diciembre de 2003 a 39 millones 405 mil 81 en diciembre de 2009, lo que ha significado un crecimiento de 25.5 por ciento en el periodo indicado. El número de trabajadores registrados pasó de 22 millones 204 mil 708 en diciembre de 2003 a 27 millones 184 mil 330 en diciembre de 2009.

## Gráfica 2

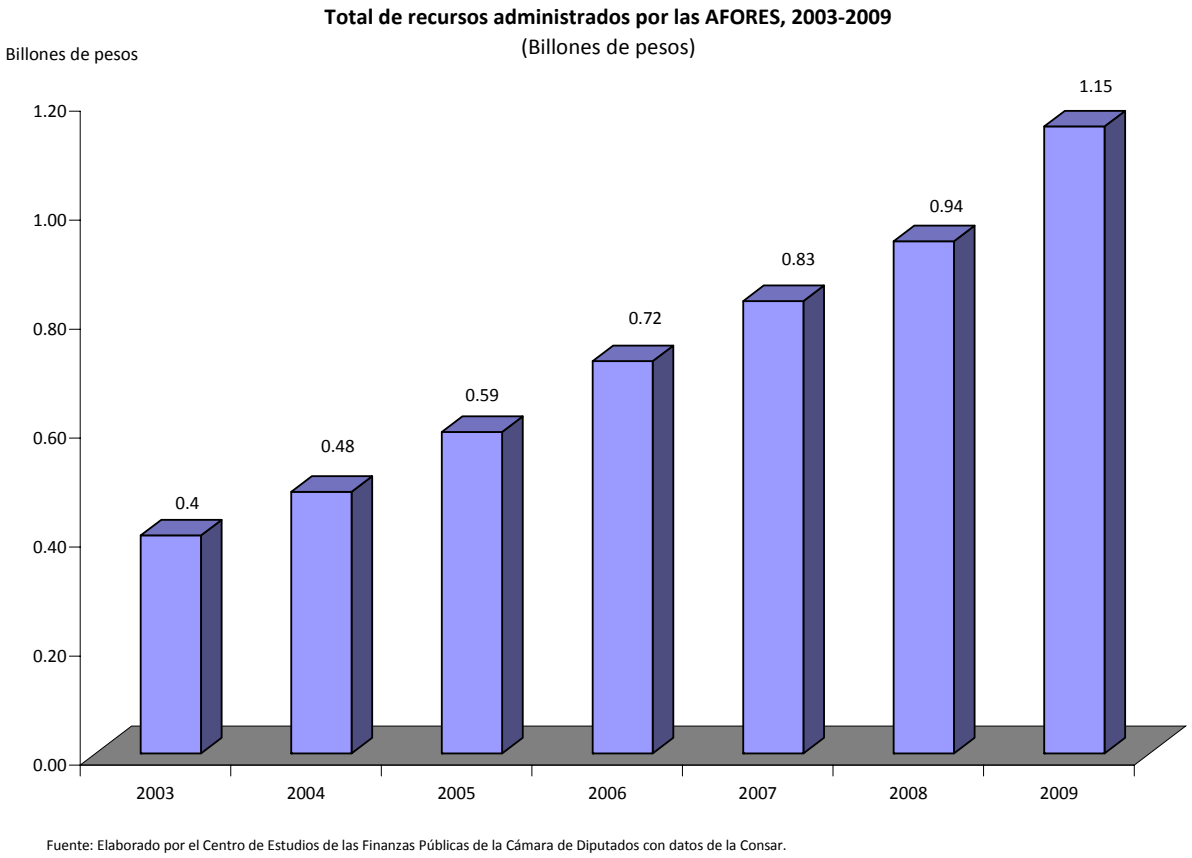
**Cuentas administradas por las AFORES y número de trabajadores registrados, 2003-2009**
(Millones de unidades)




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la Consar.

El total de activos administrados se ha incrementado de 402 mil 52.5 millones de pesos en diciembre de 2003 a 1 billón 151 mil 184.8 millones de pesos al cierre de diciembre de 2009. En términos del PIB, los activos administrados representaron 5.3 por ciento en 2003, incrementándose a 9.9 por ciento del PIB al cierre de 2009 .

**Gráfica 3**




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Consar.

**4.1.1.2.2 Sociedades de Inversión de Fondos para el Retiro (SIEFORES)**

El dinero depositado en las AFORES se invierte para generar rendimientos y, a su vez, incrementar el saldo total de la cuenta al momento del retiro del trabajador. Las inversiones de estos recursos se realizan a través de las de las Sociedades de Inversión Especializadas en la administración de Fondos para el Retiro, conocidas como SIEFORES. Existen 5 SIEFORES de acuerdo al grupo de edad del trabajador.

Hasta 2004, las AFORES administraron un sólo tipo de fondo de inversión para los cuentahabientes, que se concentró en instrumentos de renta fija gubernamental, para adoptar a partir de 2005 al modelo *multifondo*, el cual inició con dos fondos: el primero para personas mayores a 56 años y el segundo para personas menores de 56 años. Actualmente, los fondos o SIEFORES Básicas (SB) cuentan con carteras de

inversión más diversificadas, es decir, manejan distintos portafolios de inversión que se caracterizan por su composición porcentual entre valores de renta fija y variable.

En marzo de 2008, el número de SIEFORES Básicas se amplió a cinco bajo un esquema de operación de ciclo de vida, esto significa que conforme el cuentahabiente envejece sus recursos provisionales son expuestos a portafolios con una menor participación de renta variable y mayor renta fija con el fin de reducir la volatilidad de sus rendimientos (Herrera, 2009).

La clasificación de las SIEFORES en México delimita el monto de inversión a renta variable reduciendo los riesgos de la inversión por grupo de edad, de modo que el monto de inversión máxima en renta variable en la SIEFORE Básica 5 (SB5) es de 30 por ciento y agrupa a los afiliados menores de 26 años, sucesivamente, conforme envejecen van pasando a las SIEFORES SB4, SB3, SB2 y SB1; esta última no tiene exposición a renta variable.

**4.1.1.2.3 Comisiones y Rendimientos**

Las AFORES están autorizadas a cobrar comisiones a los trabajadores por los servicios que prestan de acuerdo al artículo 37 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR). A diciembre de 2003, las AFORES tenían la facultad de cobrar comisiones sobre el flujo y el saldo de las aportaciones e incluso sobre los rendimientos netos.

A partir de las modificaciones a la LSAR que entraron en vigor el 15 de marzo de 2008, se autorizó la eliminación de la comisión de flujo y la permanencia únicamente de la comisión sobre saldo, de esta manera, el rendimiento neto se convierte en un factor de comparación entre las AFORES, con lo que se puede observar cuál de ellas ofrece el mejor rendimiento, permitiendo al trabajador la portabilidad de sus recursos y efectuar un traspaso al año a la AFORE de su preferencia, con permanencia mínima de un año, siempre y cuando se cambie a una AFORE con un mayor rendimiento neto (Ver anexos).

Los rendimientos del sistema de pensiones han observado un comportamiento a la baja, particularmente con los efectos de la crisis financiera en 2008. Desde la primera mitad de dicho año, el incremento de las tasas de interés, en particular de largo plazo, provocó que los instrumentos de renta fija en las carteras de las SIEFORES registraran minusvalías. Después de que las SIEFORES registraron tasas de rendimiento de alrededor de 11.1 por ciento en marzo de 2008, éstas cayeron a niveles de 3.3 y 5.0 por ciento en noviembre

en el caso de las SB4 y SB5, respectivamente. En ese mes, la mayor contracción en los rendimientos nominales de las SIEFORES se registró en la SB2 que cayó 52.4 por ciento a tasa anual, respecto a noviembre de 2007 (ver anexo).

Con el fin de mejorar la protección de los intereses de los trabajadores, en octubre de 2008 se adicionaron reglas a los fondos para mantener la estrategia de inversión determinada por el Comité de Inversión de las AFORES ante eventos de extrema volatilidad en los mercados, el cual permitía un programa especial de recomposición de cartera para el manejo adecuado de las inversiones ante condiciones temporales adversas, para ello, en diciembre de 2008 se tomaron las siguientes medidas (Informe de Gobierno, 2009):

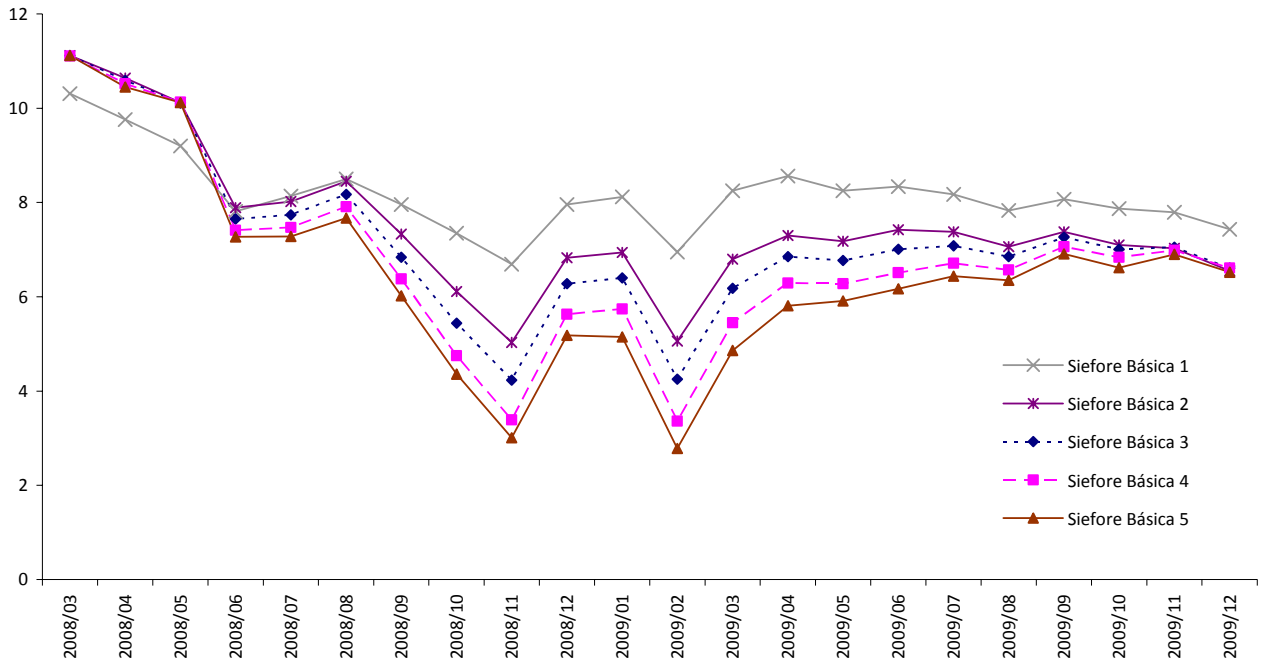
- Se suspendió temporalmente el cambio de trabajadores de una SIEFORE a otra (por cambio de edad), a efecto de evitar la venta de títulos en condiciones desfavorables para el ahorro para el retiro.
- Se modificaron las reglas operativas con la finalidad de hacer coincidir los flujos de recaudación de las AFORES con la liquidación de los traspasos.
- Se permitió a las SIEFORES rebasar temporalmente el límite del Valor en Riesgo (VaR) para evitar ventas precipitadas de instrumentos en las carteras que pudieran llevar a pérdidas.

Posteriormente, la disminución en las tasas de interés domésticas aunado a un desempeño más favorable del mercado de valores, permitió que las minusvalías observadas en las SIEFORES revirtieran su comportamiento a la baja, observándose una mejoría en la tasa de rendimiento bruto de las SIEFORES, la cual promedió alrededor de 6.7 por ciento en diciembre de 2009; así, el rendimiento neto promedio del sistema en dicho mes fue de 4.9 por ciento[5].

[5] Rendimiento neto ponderado por activos netos de los cinco fondos. CONSAR, en https://www.consar.gob.mx/rendimiento_neto/rendimiento_neto_promedio.shtml, consultado el 22 de enero de 2010.

**Gráfica 4**

**SIEFORES: Rendimiento nominal histórico, 2008/mar-2009/dic**
(Porcentaje anualizado)




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de Consar, 2009.

#### 4.1.1.2.4 Composición de Cartera de Inversiones de SIEFORES

El régimen de inversión de las SIEFORES se concentró, hasta 2004, en inversiones de renta fija, en particular en instrumentos gubernamentales, lo que contribuyó a limitar la volatilidad en la cartera del fondo único frente a inversiones alternativas de renta variable (Herrera, 2009).

La composición de cartera de las SIEFORES con base en la clasificación de los multifondos, se mantiene prácticamente similar a la de su inicio en abril de 2008. Se observa una concentración en instrumentos de renta fija, en particular en instrumentos gubernamentales, destacando, en diciembre de 2009 la SIEFORE Básica 1 (SB1) con 77.5 por ciento del total de la inversión en deuda gubernamental.

**Cuadro 1**

**Siefore y asignación de activos, 2008/abr y 2009/dic**

(Porcentaje del total de la cartera)

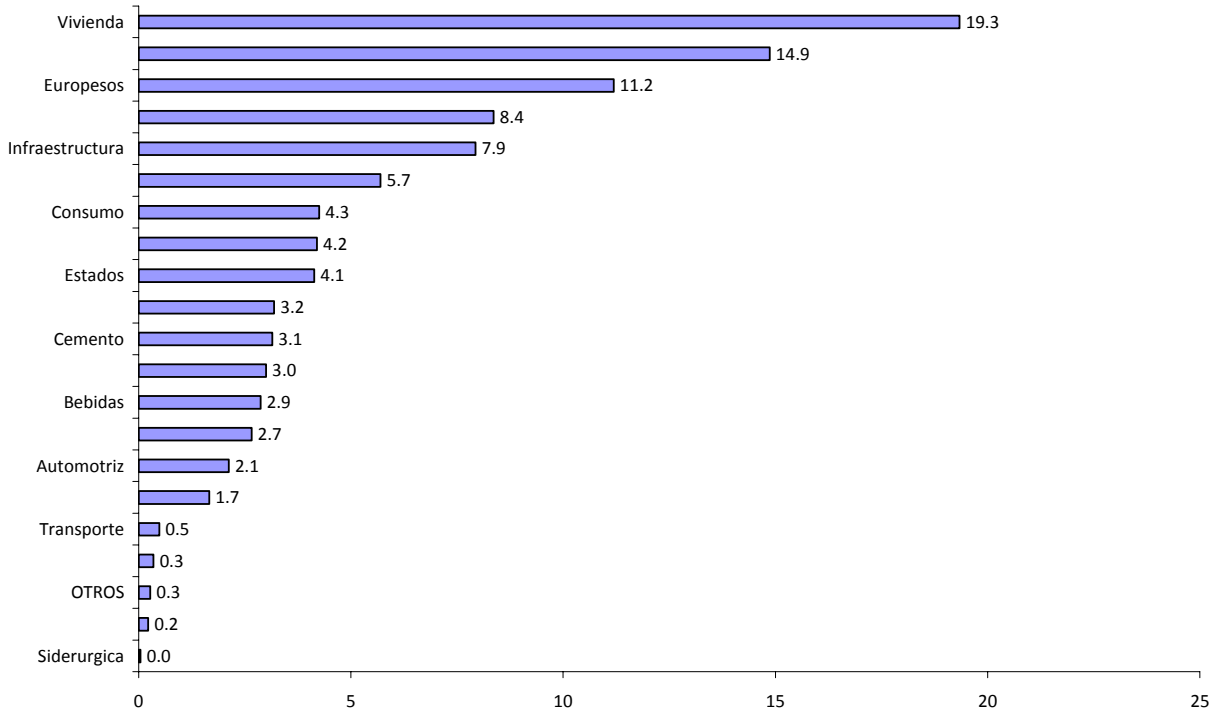
| Concepto | SB1 | SB2 | SB3 | SB4 | SB5 | Sistema |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Abril de 2008 | | | | | | |
| Renta Variable | - | 11.3 | 14.6 | 18.3 | 20.4 | 14.5 |
| Nacional | - | 5.2 | 7.1 | 9.4 | 11.9 | 7.3 |
| Internacional | - | 6.1 | 7.5 | 8.9 | 8.5 | 7.2 |
| Renta Fija | 100.0 | 88.7 | 85.4 | 81.7 | 79.6 | 85.5 |
| Nacional | 92.0 | 82.6 | 79.5 | 75.8 | 73.9 | 79.4 |
| Privada | 18.0 | 16.0 | 15.8 | 16.1 | 16.4 | 16.1 |
| Gubernamental | 74.1 | 66.7 | 63.7 | 59.7 | 57.5 | 63.3 |
| Internacional | 8.0 | 6.0 | 5.9 | 5.9 | 5.7 | 6.0 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Diciembre de 2009 | | | | | | |
| Renta Variable | 0.0 | 9.8 | 13.6 | 17.8 | 21.3 | 13.0 |
| Nacional | | 7.0 | 9.3 | 12.3 | 14.6 | 9.0 |
| Internacional | | 2.8 | 4.4 | 5.5 | 6.7 | 4.0 |
| Renta Fija | 100.0 | 90.2 | 86.4 | 82.2 | 78.7 | 87.0 |
| Nacional | 95.9 | 86.3 | 82.2 | 77.7 | 74.5 | 82.9 |
| Privada | 18.4 | 17.1 | 16.6 | 15.8 | 15.3 | 16.5 |
| Gubernamental | 77.5 | 69.1 | 65.6 | 61.9 | 59.3 | 66.3 |
| Internacional | 4.1 | 3.9 | 4.2 | 4.5 | 4.1 | 4.1 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en información de Servicios de Estudios Económicos BBVA-Bancomer e información de CONSAR.

El 16.5 por ciento de los activos de las SIEFORE está orientado a inversión privada nacional, la cual se canaliza a distintos sectores productivos. Considerando la inversión privada nacional como 100 por ciento, 19.3 por ciento de dicha inversión se destina a vivienda. Destaca la inversión de la SB1 en vivienda con 4.7 por ciento de los activos de dicha SIEFORE.

**Gráfica 5**

**Composición de las inversiones de las SIEFORES en sectores productivos, 2009/diciembre**
(Porcentaje respecto a la inversión privada nacional en sectores)




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Consar, 2009.

### 4.1.1.3 Comparativo Internacional[6]

Con base en los nueve países de América Latina que conforman actualmente la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS) [7], el régimen de capitalización individual contaba, a junio de 2009, con 68 millones de afiliados, de los cuales México concentra 57.0 por ciento del total de afiliados de dicho grupo de países.

De esos 68 millones de afiliados, 27 millones realizaron aportaciones, observándose una disminución de 14.0 por ciento en el número de aportantes en este grupo de países. Con excepción de Argentina, los

[6] La comparación de los sistemas de pensiones entre distintos países debe realizarse con cautela, debido a las distintas características de cada país, así como de cada régimen en particular. Las comparaciones realizadas en este apartado se hacen con base en información de la Asociación Internacional de organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones, Boletín Estadístico, Número 21, Junio de 2009; consultado el 17 de diciembre de 2009 en http://www.aiosfp.org/estadisticas/boletines_estadisticos/boletin21.pdf.

[7] A fines de 2008, se dejó de considerar a Argentina en dicho grupo debido a que dejó de funcionar el régimen de capitalización y estableció el Sistema Provisional Argentino (SIPA), de acuerdo con la Ley 26425 y el Decreto 2105/08.

incrementos de Bolivia (9.0 por ciento), Uruguay (8.0 por ciento) y Colombia (5.0 por ciento), no compensaron el descenso de 7.3 y 2.3 por ciento que se registraron en México y Chile, respectivamente. México concentró 49.3 por ciento del total de aportantes del grupo, sumando un total de 13 millones 371 .8 mil aportantes en junio de 2009.

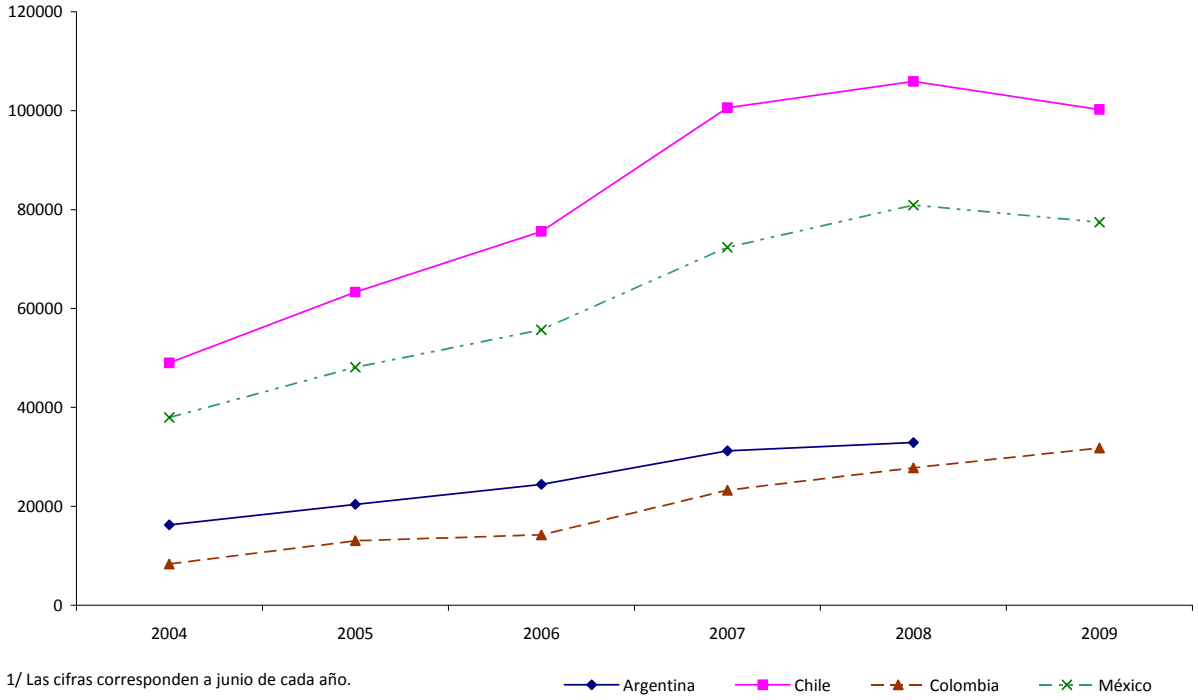
Una medida de cobertura o alcance de los regímenes de capitalización es la relación de afiliados o aportantes respecto a la población económicamente activa (PEA). Al primer trimestre de 2009, la relación afiliados/PEA para los nueve países promedió 67.3 por ciento, registrando Chile el índice más alto con 116.6 por ciento y el menor Bolivia con 30.6 por ciento. México se ubica por arriba de la media del grupo con un índice de 86.7 por ciento.

La relación aportantes/PEA fue de 26.4 por ciento para los países que conforman la AIOS, el mayor porcentaje fue para Chile con 59.9 por ciento y el menor para Perú y Bolivia con 13.3 y 13.4 por ciento, respectivamente. México promedió 29.6 por ciento, sin embargo estuvo 2.0 por ciento por debajo de lo registrado en junio de 2008.

Los fondos administrados en los regímenes de capitalización totalizaron, en los países de la AIOS, 244 mil millones de dólares, la mayor participación fue de Chile con 41.0 por ciento del total y México con el 31.7 por ciento, seguidos por Colombia con 13.0 por ciento. Para el caso de México, la tasa media de crecimiento de los fondos administrados entre 2004 y 2009 fue de 15.3 por ciento, similar a la de Chile de 15.4 por ciento en el mismo periodo. A junio de 2009, México registró fondos administrados por 77 mil 451 millones de dólares, en tanto que Chile que es el país con mayores fondos administrados registró 100 mil 244 millones de dólares. El resto de los países del grupo administran fondos por menos de 31 mil millones de dólares, aunque presentan tasas medias de crecimiento mayores a las de Chile y México, situación que se explica por la ampliación de sus sistemas de pensiones en los años recientes.

**Gráfica 6**

**Fondos Administrados, 2004-2009** [1/]
(Millones de dólares)




1/ Las cifras corresponden a junio de cada año.

Fuente: Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones

Del total de los fondos administrados (244 mil millones de dólares), en promedio 39.5 por ciento se destinaron a títulos gubernamentales, esta proporción varía desde 12.3 por ciento en Chile hasta 77.7 por ciento en el Salvador (AIOS, junio/2009). México destinó 71.2 por ciento. Las inversiones efectuadas en emisores extranjeros promediaron 17.8 por ciento, destacando Chile con 31.8 por ciento; México participó con 7.2 por ciento. Las inversiones en instituciones financieras promediaron 15.9 por ciento de los fondos, mientras que en México representaron únicamente 3.5 por ciento, en Uruguay fueron de 33.4 por ciento y en República Dominicana de 52.3 por ciento, respecto al total del grupo.

De acuerdo con información de la AIOS, la tendencia general de las inversiones hacia una gradual disminución de la deuda gubernamental a favor de acciones y emisores extranjeros se interrumpió en el último año.

Con relación a las comisiones pagadas por los afiliados en los países considerados debe tomarse en cuenta la diversidad entre ellos, por lo que únicamente se consideran a los países que tienen sistemas obligatorios. La comparación y análisis de las comisiones entre los distintos países, se presentan clasificadas dependiendo de: si corresponden a un monto fijo o a una suma variable; si se cobra sobre el salario del trabajador, sobre el fondo administrado ó sobre la rentabilidad del fondo (FIAP, 2008).

Cabe señalar que en México, con la Reforma a la Ley del SAR aprobada en 2007 se propuso que las AFORES sólo pudieran cobrar sobre el saldo de la cuenta, eliminando el cobro de comisiones sobre el salario (sobre flujo). Así, a partir de marzo de 2008, sólo se efectúa el cobro de comisiones sobre saldo (como porcentaje del fondo). Se observa que la comisión variable como porcentaje del fondo es mayor a la de 2007, al pasar de 0.67 por ciento a 1.94 por ciento del fondo en diciembre de 2008.

Las comisiones cobradas en México se ubican en un nivel intermedio entre países como Costa Rica y Bolivia. La mayoría de los países del grupo cobran comisiones variables que básicamente se componen por comisiones cobradas tanto por la administradora como por las compañías de seguros.

**Cuadro 2**

**Comisiones promedio del sistema al 31 de diciembre de 2007 y 2008**

| | | | Comsión Variable (% del salario) | | | Comisión Variable | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| País | Año | Com. Fija US$ | Administradora A | Compañía de Seguros B | Comisión Variable Total C=A+B | % del fondo | % rentabilidad del fondo |
| Bolivia | Dic. 2008 | n.a. | 0.5 | 0.8 | 1.3 | 0.2285 | n.a. |
| | Dic. 2007 | n.a. | 0.5 | 0.8 | 1.3 | 0.2285 | n.a. |
| Colombia | Dic. 2008 | n.a. | 1.58 | 1.42 | 3 | n.a. | n.a. |
| | Dic. 2007 | n.a. | 1.55 | 1.44 | 2.99 | n.a. | n.a. |
| Costa Rica | Dic. 2008 | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | 3.59 | 7.75 |
| | Dic. 2007 | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | 3.53 | 7.75 |
| Chile | Dic. 2008 | 0.0 | 1.44 | 1.24 | 2.68 | n.a. | n.a. |
| | Dic. 2007 | 0.32 | 1.44 | 0.96 | 2.4 | n.a. | n.a. |
| El Salvador | Dic. 2008 | n.a. | 1.50 | 1.20 | 2.70 | n.a. | n.a. |
| | Dic. 2007 | n.a. | 1.50 | 1.20 | 2.70 | n.a. | n.a. |
| México | Dic. 2008 | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | 1.94 | n.a. |
| | Dic. 2007 | n.a. | 0.9 | n.a. | 0.9 | 0.67 | n.a. |
| Perú | Dic. 2008 | n.a. | 1.87 | 0.88 | 2.75 | n.a. | n.a. |
| | Dic. 2007 | n.a. | 1.81 | 0.91 | 2.72 | n.a. | n.a. |
| R. Dominicana | Dic. 2008 | n.a. | 0.50 | n.a. | 0.50 | n.a. | 30 |
| | Dic. 2007 | n.a. | 0.50 | n.a. | 0.50 | n.a. | 30 |
| Uruguay | Dic. 2008 | 0.0 | 1.993 | 1.009 | 3.00 | 0.00269 | n.a. |
| | Dic. 2007 | 0.098 | 1.693 | 0.986 | 2.68 | 0.00274 | n.a. |

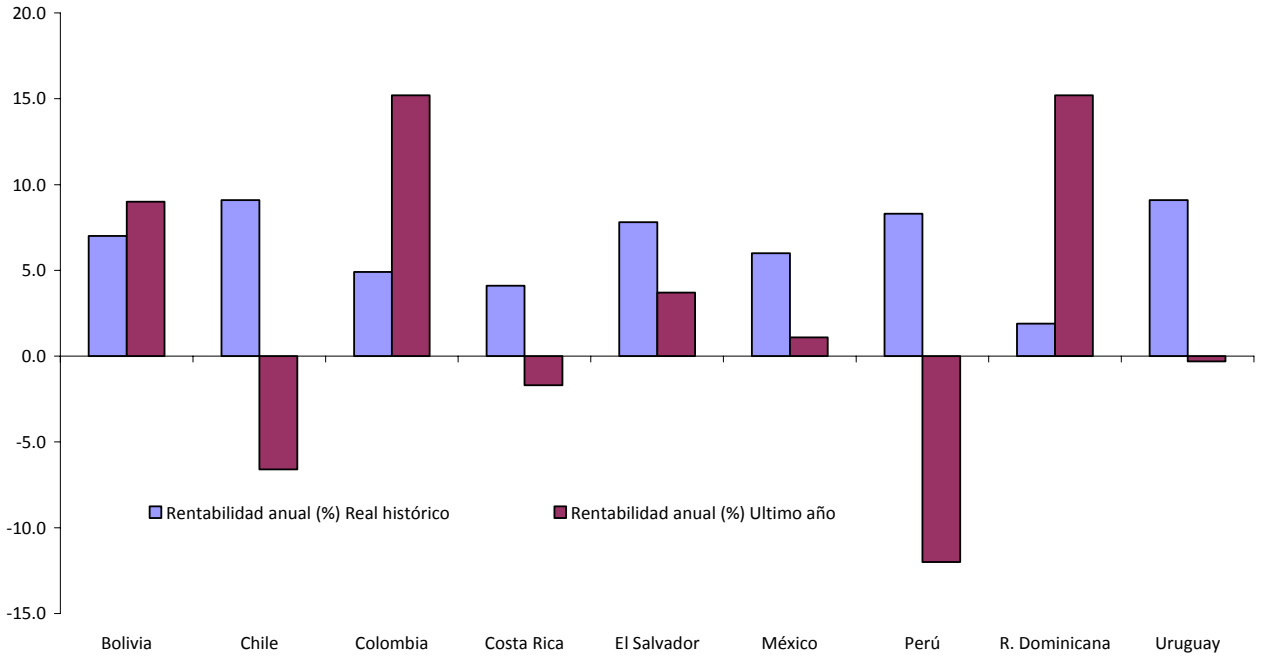
n.a. No aplica.

Fuente: Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, Informe Trimestral No. 25, 2008 en http://www.fiap.cl/prontus_fiap/site/artic/20090924/asocfile/20090924171420/informe_semestral_no__25.pdf.

Con relación a la rentabilidad, los fondos varían, en términos reales, desde 1.9 por ciento (República Dominicana), hasta 9.1 por ciento (Chile). Sin embargo, en el periodo de junio de 2008 a junio de 2009, la rentabilidad real se ha visto reducida, presentado incluso valores negativos en cuatro de los nueve países considerados, como Perú con -12.0 por ciento, Chile con -.6.6 por ciento, Costa Rica-1.7 por ciento y Uruguay con -0.3 por ciento. México registró en ese periodo un descenso a una tasa de 1.1 por ciento en términos reales.

**Gráfica 7**

**Rentabilidad real bruta de los fondos de pensiones*, 2009/jun**
(Porcentajes)




*Rentabilidad bruta: se refiere a la rentabilidad medida sobre los aportes capitalizados sin considerar el efecto de las comisiones que cobran las administradoras.

Fuente: Asociación Internacional de Organismos de Fondos de Pensiones, Boletín junio, 2009 p. 30.

### 4.1.1.4 Sistema Público de Seguridad Social en México

Si bien el sistema público de seguridad social en México incluye a instituciones federales, estatales, empresas paraestatales y otros organismos sociales, la mayor parte de la responsabilidad recae prácticamente en dos instituciones: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

El número de derechohabientes del IMSS se incrementó al pasar de 40.6 por ciento del total de la población en 2003 a 45.7 por ciento en 2008; mientras que la del ISSSTE se ha mantenido constante. Respecto a la Población Económicamente Activa (PEA), la cobertura del IMSS pasó de 37.7 por ciento en 2003 a 41.5 por ciento en 2008, mientras que la del ISSSTE permanece prácticamente igual, pasando, como porcentaje de la PEA, de 6.9 por ciento en 2003 a 6.8 por ciento en 2007.

En 2007, la cobertura de ambas instituciones representó 56.2 por ciento respecto a la población total y el número de cotizantes en ambos institutos fue de 47.6 por ciento respecto a la PEA. La participación del IMSS en la cobertura es de 40.8 de la PEA, mientras que el ISSSTE atiende al 6.8 por ciento de la PEA.

**Cuadro 3**

**Población derechohabiente del IMSS e ISSSTE y su participación en la PEA**

| Año | Población total | Derechohabientes | | | % de la Población | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Total | IMSS | ISSSTE | Total | IMSS | ISSSTE |
| 2003 | 102,390,479 | 51,872,144 | 41,519,826 | 10,352,318 | 50.7 | 40.6 | 10.1 |
| 2004 | 103,364,441 | 53,469,270 | 43,006,567 | 10,462,703 | 51.7 | 41.6 | 10.1 |
| 2005 | 104,294,222 | 55,170,189 | 44,561,980 | 10,608,209 | 52.9 | 42.7 | 10.2 |
| 2006 | 105,187,051 | 57,435,084 | 46,636,136 | 10,798,948 | 54.6 | 44.3 | 10.3 |
| 2007 | 106,129,910 | 59,631,418 | 48,650,487 | 10,980,931 | 56.2 | 45.8 | 10.3 |
| 2008 | 107,012,819 | 48,909,705 | 48,909,705 | n.d. | 45.7 | 45.7 | n.d. |
| | PEA | | Asegurados | | | % PEA | |
| 2003 | 41,280,968 | 18,400,068 | 15,556,508 | 2,843,560 | 44.6 | 37.7 | 6.9 |
| 2004 | 41,970,528 | 19,118,663 | 16,229,292 | 2,889,371 | 45.6 | 38.7 | 6.9 |
| 2005 | 43,232,383 | 19,796,166 | 16,850,540 | 2,945,626 | 45.8 | 39.0 | 6.8 |
| 2006 | 44,447,032 | 20,739,702 | 17,736,537 | 3,003,165 | 46.7 | 39.9 | 6.8 |
| 2007 | 45,621,685 | 21,706,207 | 18,605,440 | 3,100,767 | 47.6 | 40.8 | 6.8 |
| 2008 | 45,178,213 | 18,750,320 | 18,750,320 | n.d. | 41.5 | 41.5 | n.d. |

n.d. dato no disponible.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos del IMSS, ISSSTE e INEGI.

Otras instituciones que proporcionan beneficios de seguridad social son el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM), Petróleos Mexicanos (PEMEX), y Comisión de Federal (CFE). Algunas instituciones cuentan con planes complementarios al del IMSS como la banca de desarrollo y CFE. Cabe mencionar las recientes modificaciones de CFE[8] a su plan de pensiones para personas de nuevo ingreso. Las principales características de este esquema son (Informe de Gobierno, 2009):

[8] Convenio celebrado el 18 de agosto de 2008 entre la CFE y el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM).

- "La creación de cuentas individuales de jubilación, en las cuales el trabajador aportará el 5% de su salario base de cotización y la CFE aportará una vez y media lo que aporte el trabajador (7.5%).
- Los fondos serán administrados en los términos que definan la CFE y el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM), con base en la normatividad establecida por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).
- Las cuentas serán adicionales e independientes de los derechos acumulados por el trabajador en el esquema IMSS-AFORE.
- El tiempo de servicio en la empresa para los nuevos trabajadores se incrementa en cinco años: para el caso de los hombres, 35 años de servicio con 60 años de edad y 35 años de servicio sin límite de edad; en el caso de las mujeres 30 años de servicio sin límite de edad, con excepción de los trabajadores de líneas vivas, es decir, personas con mayores riesgos de trabajo, cuyas condiciones no se modifican y quedan definidas por el Contrato Colectivo de Trabajo[9]."

**Reformas Recientes**

Durante 2009, se efectuaron las siguientes reformas relacionadas a los sistemas de pensiones:

- El 26 de mayo de 2009 se publicó una reforma a la Ley del Seguro Social con el propósito de ampliar la capacidad de disposición de la cuenta individual en caso de desempleo y redistribuir la cuota social que aporta el Gobierno Federal, incrementándola en favor de los trabajadores con menores ingresos.
- El 27 de junio de 2008, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social firmaron un Convenio Adicional para las Jubilaciones y Pensiones de los Trabajadores de Base de Nuevo Ingreso al IMSS, que establece un nuevo régimen pensionario basado en cuentas individuales a cargo de Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), destacando que:
    - Las pensiones serán financiadas mediante aportaciones por conceptos de cuotas en esquema tripartito (Gobierno Federal, IMSS y trabajadores).
    - Para 2009 se creó una provisión de 700 millones de pesos para los estímulos por productividad derivados de este acuerdo.

[9] Texto tomado del III Informe de Gobierno, 2009, p.190.

### 4.1.2 El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)

#### 4.1.2.1 Antecedentes

El Artículo 123 de la Constitución mexicana establece, entre otras medidas, responsabilidades de los patrones en accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y la obligación de observar los preceptos legales sobre higiene y seguridad.

Como antecedente de la institucionalización de este derecho, en 1935, el presidente Lázaro Cárdenas propuso la creación de un Seguro Social mediante el cual se encomendaba la prestación del servicio a un Instituto de Seguros Sociales, con aportaciones y administración tripartitas, que incorporaría a todos los asalariados. El Instituto cubriría los seguros de enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales y maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria. Sin embargo, se consideró que era conveniente elaborar un proyecto más completo y fundamentado en estudios actuariales, además que los gastos derivados de la expropiación petrolera, no hacían posible su financiamiento.

En diciembre de 1942, el Presidente Manuel Ávila Camacho envió una Iniciativa de Ley del Seguro Social (LSS); la cual fue aprobada y publicada el 19 de enero de 1943 en el Diario Oficial de la Federación. Con ella se decretó la creación de un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social. Se organizó con una composición tripartita para su gobierno, integrado, de manera igualitaria, por representantes de los trabajadores, de los patrones y del Gobierno Federal. El decreto de creación del IMSS preveía la puesta en marcha de los servicios para el 1° de enero de 1944.

El IMSS como institución de Seguridad Social cumple una función dual:

- Como institución administradora de riesgos:
    - Administra los distintos ramos de seguro que prevé la LSS, requiriendo de una adecuada gestión de las contribuciones y los recursos financieros para proporcionar las prestaciones en especie y en dinero; y,
    - En su carácter de organismo fiscal autónomo conducirá una recaudación eficaz logrando la transparencia y el control en la información que genera.
- Como entidad prestadora de servicios:

- Fomenta la salud de la población trabajadora asegurada y de sus familias, de los pensionados y de los estudiantes de manera integral, a través de la provisión de servicios preventivos y curativos médicos, de guarderías y de prestaciones económicas y sociales previstos en la LSS.

De acuerdo al artículo 258 de la LSS, los órganos de gobierno del IMSS son:

- La Asamblea General, es la autoridad máxima y está facultada para aprobar y modificar los programas anuales de actividades, el presupuesto de ingresos-egresos, los informes financieros, actuariales y contables (balance general) y los informes de actividades del Director General y la Comisión de Vigilancia.
- El Consejo Técnico es el representante legal y administrador del Instituto.
- El Director General preside tanto la Asamblea General como el Consejo Técnico, ejecuta sus acuerdos y presenta los informes que ellas le soliciten.
- La Comisión de Vigilancia es el órgano de fiscalización y control.

Entre 1955 y 1973 el IMSS vivió una etapa de consolidación y ampliación de sus servicios, tanto en la atención médica, hospitalaria, de rehabilitación y farmacológica como en los servicios sociales. La situación financiera que prevalecía entonces era favorable y permitió crear infraestructura en la mayor parte del territorio nacional, así como la formación de recursos humanos de calidad. Esta situación permitió extender los beneficios de la seguridad social a otros grupos de trabajadores. En 1964 se incorporaron los trabajadores productores de caña de azúcar, los trabajadores del campo de los estados de Baja California, Sonora y Sinaloa, los pequeños propietarios y los trabajadores temporales y eventuales urbanos. Este último grupo dio lugar al diseño de un nuevo esquema de cotizaciones, así el IMSS otorga servicios básicamente en dos tipos de régimen:

El régimen obligatorio: es aquel que se financia con contribuciones provenientes de los patrones, el Estado y los propios trabajadores; en éste, son sujetos de aseguramiento los trabajadores, los miembros de sociedades cooperativas de producción y las personas que determine el Ejecutivo Federal mediante el Decreto respectivo.

}

Cuenta con cinco tipos de seguro:

- Enfermedades y maternidad;
- Riesgos de trabajo;
- Invalidez y vida;
- Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez (RCV);
- Guarderías y prestaciones sociales.

El régimen voluntario: mediante convenio con el Instituto, podrán ser sujetos de aseguramiento en este régimen, los trabajadores en industrias familiares y los independientes como profesionales, pequeños comerciantes, artesanos y demás trabajadores no asalariados, los trabajadores domésticos, los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; así mismo, los patrones (personas físicas) con trabajadores asegurados a su servicio y los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidos o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

El 12 de marzo de 1973 se publicó una nueva Ley del Seguro Social. Esta reforma redistribuyó las cuotas concediendo una mayor participación a los empleadores; además ligó las prestaciones de retiro al salario mínimo e incrementó las prestaciones sociales, entre las que destaca la creación del Instituto Nacional del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), organismo autónomo encargado del financiamiento a la vivienda. Este periodo también se caracterizó por el establecimiento de un número mayor de guarderías, centros de seguridad social, tiendas institucionales y se otorgó mayor preponderancia a la medicina preventiva.

En 1979 el Gobierno de la República le encomendó al IMSS la atención médica a los grupos más desprotegidos de la población que no se encontraban afiliados en el sistema de cotizaciones. Se creó entonces el Programa por Cooperación Comunitaria IMSS-Coplamar (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados), posteriormente denominado IMSS-Solidaridad. A partir del año 2002 este opera como IMSS-Oportunidades, es financiado con recursos del Gobierno Federal y atiende a casi once millones de personas en condición de marginación en zonas rurales del país. Así mismo, desde 2002, con recursos del Gobierno Federal y de los Estados, el IMSS opera algunos de los servicios del

programa de “Seguro Popular” que atiende a la población marginada no afiliada al Programa Oportunidades e incluye otros grupos vulnerables tales como los menores de edad y mujeres embarazadas.
Para mejorar la cuantía mínima de las pensiones, en 1992 se reformó la Ley del Seguro Social y se estableció el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), como un nuevo seguro adicional a los que ya existían, con el fin de propiciar el ahorro en los trabajadores. Sin embargo esta reforma resultó insuficiente, pues los estudios actuariales preveían una insolvencia del sistema de reparto y en 1997 se realizó a una reforma de mayor alcance que modificaba sustancialmente el sistema de pensiones.

#### 4.1.2.2 Transición demográfica y epidemiológica

Entre los retos que enfrenta el Instituto, se encuentran la transición demográfica en que está inmerso el país y que incide directamente en el tipo de enfermedades que sus habitantes padecen (transición epidemiológica). El envejecimiento de la población impone además presiones sobre las finanzas del instituto debido al gasto en pensiones que es necesario hacer para solventarlas.

La transición demográfica se manifiesta como un proceso de envejecimiento de la población que implica la combinación de tres factores: el aumento de la población adulta mayor (65 años o más), el descenso del porcentaje de la población joven (menor de 15 años) y la tendencia a la disminución de la proporción de personas en edad de trabajar (entre 16 y 64 años).

La Seguridad Social y la transición demográfica de una nación se encuentran fuertemente vinculadas. En México, el IMSS a través de la provisión de servicios médicos a los trabajadores ha contribuido de manera considerable a la disminución en las tasas de mortalidad y en consecuencia se ha observado un incremento de la esperanza de vida al nacer y de la expectativa de vida para aquellos que alcanzan los 65 años de edad.

Si bien existen diferentes hipótesis en relación a las causas que determinan esta baja en la tasa de decesos, existe cierto consenso en que las mejoras en la higiene, la nutrición, la atención médica (curativa y preventiva) y los avances en el cuidado materno-infantil juegan un papel primordial. En particular algunos autores (Schofield et al. 1991) postulan que se ha producido una transformación en el patrón de enfermedades, particularmente en las infecciosas.

En cuanto a la transición epidemiológica, la teoría postula la transición de un patrón de muertes dominadas por enfermedades infecciosas con muy alta mortalidad especialmente en las edades más jóvenes a un

patrón dominado por enfermedades degenerativas y afecciones producidas por la acción del hombre. De esta forma la tuberculosis, tifoidea, cólera, difteria, peste, malaria y enfermedades similares disminuyeron como causa de muerte para ser reemplazados por los padecimientos cardíacos, cáncer, diabetes, ulcera gástrica, accidentes y alteraciones debidas a la exposición de materiales nocivos utilizados en la industria.

Si bien esta teoría fue propuesta antes del resurgimiento de enfermedades infecciosas (como el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida, SIDA o las nuevas variedades de influenza), es necesario señalar que existe un claro patrón de evolución de la mortalidad dominado por padecimientos crónicos y degenerativos sobre los padecimientos infecciosos y materno-infantiles. Esta transformación plantea un reto de gran importancia para los sistemas de salud y seguridad social pues se transita de un esquema de enfermedades con tratamientos de corto plazo a otro que requiere atención médica de alta especialidad durante largos periodos; lo que altera las estructuras de costos de la provisión de seguridad social.

#### 4.1.2.3. Perspectivas financieras

En el presente apartado se presenta brevemente la situación financiera de cada uno de los seguros ofrecidos por el instituto. Lo referente al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) es motivo de un capítulo aparte; por lo que en ésta sección sólo se hace referencia los pasivos para enfrentar el Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP) de los trabajadores del IMSS.

**a) Flujo de efectivo**

En 2008, de acuerdo con datos del Instituto, los ingresos propios de flujo de efectivo fueron 797 millones de pesos inferiores a lo presupuestado, por lo que su Consejo Técnico autorizó utilizar 6 mil 150 millones de pesos de la Reserva de Operación para Contingencias y Financiamiento (ROCF) con el fin de apoyar las reservas operativas (RO) y cubrir los gastos de operación y las Pensiones en Curso de Pago (PCP) del mes de enero de 2009.[10]

Para el ejercicio fiscal 2009, la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) consideró una disminución de 2 mil 131 millones de pesos en los ingresos, reservas y fondos del IMSS. Al mes de octubre de 2009 el Instituto registraba una caída de 82 mil 71 trabajadores con respecto a diciembre de 2008. Sin embargo, cabe señalar

[10] La Ley del Seguro Social (LSS) contempla cuatro tipos de reservas: las reservas operativas (RO), la reserva de operación para contingencias y financiamiento (ROCF), las reservas financieras y actuariales (RFA) y la reserva general financiera y actuarial (RGFA). Las RO reciben las aportaciones y cuotas y sirven para constituir las RFA, RFGA y ROCF. Adicionalmente el fondo para el cumplimiento de obligaciones laborales de carácter legal o contractual (FCOLCLC) acumula los recursos para enfrentar los pasivos derivados del régimen de jubilaciones y pensiones (RJP).

que esta cifra es resultado de la recuperación que se ha tenido desde el mes de mayo, cuando se habían perdido 288 mil 34 cotizantes (trabajadores permanentes y eventuales urbanos totales).

Para 2009, el IMSS estimó que los ingresos crecerían 5.81 por ciento en términos nominales respecto a 2008, en tanto que los egresos estimados lo harían en un 14.48 por ciento. Las proyecciones realizadas para 2010 y 2011 por el propio instituto muestran escenarios más equilibrados entre gastos e ingresos como puede apreciarse en el siguiente cuadro.

**Cuadro 4**

**Flujo de efectivo 2008 y proyección 2009-2011**

(Millones de pesos corrientes)

| Concepto | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|
| Total de Ingresos | 287,026 | 303,695 | 325,260 | 351,159 |
| Crecimiento (%) | 5.79 | 5.81 | 7.10 | 7.96 |
| Total de Egresos | 268,592 | 307,486 | 328,687 | 355,890 |
| Crecimiento (%) | 7.04 | 14.48 | 6.90 | 8.28 |

Fuente: IMSS, 2009.

En términos reales se espera que en 2009 el saldo de las reservas operativas presente una caída del 18.1 por ciento. Se espera también que el RJP presente un incremento del 4.0 por ciento en los egresos de instituto en 2009, tasa que se elevará a 8.3 por ciento en 2010 y a 8.0 por ciento en 2011. En estos años se continuarán utilizando los recursos de la subcuenta 1 del FCOLCLC para cubrir dichas obligaciones esperadas (IMSS, 2009).

Por otra parte, se estima que la inversión física realizada en 2009 sea 217.4 por ciento superior a la realizada un año antes; aunque para 2010 el Instituto espera una reducción en este tipo de gasto del 13.3 por ciento en términos reales.

## Cuadro 5

**Flujo de efectivo 2008 y proyección 2009-2011**

(Estimación en millones de pesos de 2009)

| | 2008 | 2009 | crec % | 2010 | crec % | 2011 | crec % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Saldo Inicial de Reservas Operativas** | **9,916.8** | **8,124.0** | **-18.1** | **0.0** | **-100.0** | **0.0** | |
| Ingresos | 303,550.0 | 303,695.0 | 0.0 | 312,733.0 | 3.0 | 324,648.0 | 3.8 |
| Egresos | 284,054.8 | 307,486.0 | 8.2 | 316,028.0 | 2.8 | 329,021.8 | 4.1 |
| Servicios de personal | 103,707.4 | 110,170.0 | 6.2 | 110,210.4 | 0.0 | 110,574.4 | 0.3 |
| RJP | 28,625.2 | 29,776.0 | 4.0 | 32,245.4 | 8.3 | 34,830.7 | 8.0 |
| Subsidios y ayudas, y pensiones temporales y provisionales | 11,268.4 | 12,109.0 | 7.5 | 12,784.9 | 5.6 | 13,781.6 | 7.8 |
| Sumas aseguradas | 6,337.0 | 7,061.0 | 11.4 | 7,440.9 | 5.4 | 7,843.5 | 5.4 |
| Inversión física | 2,265.3 | 7,191.0 | 217.4 | 6,238.1 | -13.3 | 7,462.6 | 19.6 |
| Materiales y suministros | 26,817.9 | 32,193.0 | 20.0 | 33,189.5 | 3.1 | 34,243.6 | 3.2 |
| Servicios generales | 21,074.2 | 24,368.0 | 15.6 | 24,859.2 | 2.0 | 25,381.3 | 2.1 |
| Operaciones ajenas | 112.1 | 1,011.0 | 801.9 | 1,010.5 | 0.0 | 1,010.5 | 0.0 |
| Productos financieros | -737.1 | 0.0 | -100.0 | 0.0 | | 0.0 | |
| Pensiones en curso de pago y pensiones mínimas garantizadas | 84,585.5 | 83,607.0 | -1.2 | 88,049.1 | 5.3 | 93,893.6 | 6.6 |
| **Excedente (Déficit) del año** | **19,496.3** | **-3,791.0** | **-119.4** | **-3,295.0** | **-13.1** | **-4,373.8** | **32.7** |
| Incremento en RFA, RGFA y FCOLCLC | 12,614.7 | 5,032.0 | -60.1 | 9,666.8 | 92.1 | 10,225.0 | 5.8 |
| **Excedente (Déficit) del año después de la creación de las reservas** | **6,880.5** | **-8,823.0** | **-228.2** | **-12,960.8** | **46.9** | **-14,599.8** | **12.6** |
| Movimientos de la ROCF | -11,476.7 | -7,186.0 | -37.4 | -900.9 | -87.5 | -1,167.6 | 29.6 |
| Utilización de la ROCF | 6,504.1 | 1,912.0 | -70.6 | 0.0 | -100.0 | 0.0 | |
| Utilización del FCOLCLC | 0.0 | 5,973.0 | | 13,861.7 | 132.1 | 15,766.5 | 13.7 |
| **Transferencia neta entre reservas** | **-4,972.7** | **699.0** | **-114.1** | **12,960.8** | **1,754.2** | **14,599.8** | **12.6** |
| **Saldo del año en RO después de transferencias** | **1,907.9** | **-8,124.0** | **-525.8** | **0.0** | **-100.0** | **0.0** | |
| **Saldo final de RO** | **11,825.7** | **0.0** | **-100.0** | **0.0** | | **0.0** | |
| **Disponibilidad de las Reservas Operativas** | **8,591.7** | **0.0** | **-100.0** | **0.0** | | **0.0** | |

Nota: El índice de precios para calcular los precios constantes de 2009 se obtiene con base en el cuadro I.3 e I.2 del Informe Financiero y Actuarial del IMSS, 2008, p.7.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos del IMSS, 2009.

El déficit anual después de la creación de reservas en 2009, se estima en 8 mil 823 millones de pesos y para 2010 se espera un déficit mayor en términos reales, de alrededor de 12 mil 960 millones de pesos, lo que representa un incremento del déficit de 46.9 por ciento para ese año.

En el estado de ingresos y gastos que reconoce el costo pleno del período y del RJP esperado para los años 2009-2011; el renglón gastos directos refleja el gasto en efectivo del Instituto, mientras que el renglón otros gastos incluye el costo neto del periodo, el cual reconoce las obligaciones laborales al retiro de los trabajadores.

**Cuadro 6**
**Estado de ingresos, gastos y de cambios en la situación financiera resultado 2008 y proyección 2009-2011, con reconocimiento pleno del costo neto del periodo del RJP**
(Millones de pesos corrientes)

| Concepto | 2008 (1) | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|
| Total de Ingresos | 215,694 | 226,595 | 240,596 | 256,999 |
| Gastos Directos | 185,797 | 207,604 | 220,593 | 235,184 |
| Otros Gastos | 500,352 | 672,745 | 194,028 | 190,857 |
| Total de Gastos | 686,149 | 880,349 | 414,621 | 426,041 |
| **Excedente (Déficit) Neto** | **-470,454** | **-653,754** | **-174,025** | **-169,043** |
| Partidas que No Requieren Utilización de Recursos | 487,095 | 667,086 | 188,043 | 184,524 |
| **Efectivo Generado por la Operación** | **16,640** | **13,332** | **14,018** | **15,481** |
| **Recursos Utilizados para Inversión** | **15,466** | **13,208** | **17,479** | **20,395** |
| ROCF | 1,396 | 985 | 937 | 1,263 |
| RFA, RGFA y FCOLCLC (2) | 11,928 | 5,032 | 10,054 | 11,060 |
| Inversión física | 2,142 | 7,191 | 6,488 | 8,072 |
| **Recursos Utilizados en Financiamiento** | **3,306** | **-1,684** | **-14,417** | **-17,054** |
| Movimientos de la ROCF | 9,456 | 6,201 | | |
| Utilización de la ROCF a las RO | -6,150 | -1,912 | | |
| Uso de la Subcuenta 1 del FCOLCLC | | -5,973 | -14,417 | -17,054 |
| **Sobrante o Faltante Neto de Efectivo** | **-2,132** | **1,808** | **10,957** | **12,141** |
| ROCF Acumulada | 13,518 | 18,791 | 19,728 | 20,991 |
| RFA, RGFA y FCOLCLC Acumuladas | 114,774 | 116,547 | 112,183 | 106,189 |

(1) Se refiere a lo ya realizado. Difiere de los Estados Financieros Dictaminados al incluir el registro pleno del CNP de las obligaciones laborales por $513,402 millones. Para los Estados Financieros Dictaminados por el auditor externo, el IMSS se debe apegar a la NIF-08 Bis de la SHCP y la SFP, que establece que el reconocimiento de las obligaciones laborales al retiro de los trabajadores de las entidades del sector paraestatal no debe implicar que reporten pérdidas.
(2) El importe corresponde a la meta establecida en el DPEF para el incremento de las Reservas y Fondo Laboral en 2008 y 2009. Para los años subsecuentes consideran el incremento sólo por la acumulación de productos financieros y aportaciones de los trabajadores a la Subcuenta 2 del Fondo Laboral.
Fuente: IMSS, 2009.

Existe un deterioro en su situación financiera en 2009 respecto de la del año previo; para 2009 se espera que el déficit de operación se sitúe en los 653 mil 754 millones de pesos. Para 2010 y 2011 se estima que dicho monto sea mayor y se sitúe en los -174 mil 025 millones y -169 mil 043 millones respectivamente.[11]

## b) Remanente por ramo de aseguramiento

En cuanto al comportamiento de los ingresos y gastos por ramo de seguros, los seguros de riesgos de trabajo e invalidez y vida presentan excedentes de operación a lo largo del período de estudio (excepto

[11] En el cuadro anterior reconoce el costo neto del período y en los rubros de ingresos y gatos directos el monto de las pensiones en curso de pago (PCP), que son obligaciones del gobierno federal en las que el IMSS actúa como administrador. Se incluyen ingresos y gastos virtuales del IMSS como patrón y los intereses y la estimación de multas por incobrabilidades (IMSS, 2009).

riesgo de trabajo en 2008 y 2009 que presenta déficit), mientras que prácticamente todos los demás seguros han presentado déficit.

La situación financiera del seguro de enfermedades y maternidad se ha deteriorado debido al crecimiento de la población mayor de 60 años y por el incremento en la esperanza de vida, que trae consigo un aumento en las enfermedades crónico degenerativas que padecen los adultos mayores.

## Cuadro 7

**Remanente por ramo de seguro, 2002-2008**

(Millones de pesos corrientes)

| Ingresos | Riesgo de trabajo | Enfermedades y maternidad | Invalidez y vida | Guarderías y prestaciones sociales | Salud para la familia |
|---|---|---|---|---|---|
| 2002 | 14,795.0 | 96,469.0 | 18,586.1 | 7,644.2 | 1,003.7 |
| 2003 | 16,803.6 | 104,770.8 | 21,895.3 | 8,353.9 | 1,172.1 |
| 2004 | 18,387.7 | 111,036.9 | 23,710.5 | 8,854.9 | 1,380.9 |
| 2005 | 20,526.7 | 119,675.0 | 26,662.4 | 9,297.6 | 1,556.6 |
| 2006 | 20,528.9 | 118,672.7 | 27,843.0 | 9,927.7 | 1,648.2 |
| 2007 | 22,773.1 | 132,760.9 | 34,436.4 | 11,100.8 | 1,754.4 |
| 2008 | 26,045.0 | 139,751.2 | 36,484.9 | 11,984.7 | 1,428.7 |
| 2009 | 26,419.0 | 147,831.0 | 36,600.0 | 13,493.0 | 2,253.0 |
| 2010 | 27,723.0 | 157,549.0 | 38,535.0 | 14,395.0 | 2,393.0 |
| 2011 | 30,154.0 | 168,329.0 | 41,778.0 | 15,476.0 | 2,568.0 |
| 2008 1/ | 26,045.0 | 139,751.2 | 36,484.9 | 11,984.7 | 1,428.7 |
| 2009 1/ | 26,419.0 | 147,831.0 | 36,600.0 | 13,493.0 | 2,253.0 |
| 2010 1/ | 27,723.0 | 157,549.0 | 38,535.0 | 14,395.0 | 2,393.0 |
| 2011 1/ | 29,636.0 | 168,187.0 | 41,195.0 | 15,424.0 | 2,557.0 |
| **Egresos** | | | | | |
| 2002 | 9,854.3 | 104,762.3 | 12,804.8 | 9,247.6 | 1,766.3 |
| 2003 | 10,363.2 | 118,893.1 | 10,897.4 | 10,796.9 | 1,997.2 |
| 2004 | 11,494.9 | 125,307.3 | 11,002.6 | 11,840.5 | 3,484.4 |
| 2005 | 9,241.3 | 134,756.4 | 20,010.3 | 9,140.4 | 4,369.6 |
| 2006 | 10,906.8 | 143,998.3 | 8,545.8 | 10,177.7 | 4,720.6 |
| 2007 | 12,430.1 | 166,199.3 | 6,940.7 | 11,634.0 | 5,418.7 |
| 2008 | 16,549.4 | 169,766.6 | 11,341.6 | 12,301.5 | 5,509.8 |
| 2009 | 13,037.0 | 149,806.0 | 9,634.0 | 12,216.0 | 4,766.0 |
| 2010 | 13,904.0 | 157,407.0 | 10,451.0 | 12,918.0 | 4,999.0 |
| 2011 | 14,939.0 | 165,953.0 | 11,580.0 | 13,672.0 | 5,254.0 |
| 2008 1/ | 38,915.0 | 585,096.0 | 14,859.0 | 27,750.0 | 19,529.0 |
| 2009 1/ | 47,581.0 | 751,355.0 | 16,543.0 | 39,376.0 | 25,493.0 |
| 2010 1/ | 24,647.0 | 344,865.0 | 12,689.0 | 20,975.0 | 11,444.0 |
| 2011 1/ | 25,671.0 | 353,294.0 | 13,727.0 | 21,656.0 | 11,694.0 |
| **Excedente neto de ingresos sobre gastos** | | | | | |
| 2002 | 4,940.7 | -8,293.3 | 5,781.3 | -1,603.4 | -762.6 |
| 2003 | 6,440.4 | -14,122.4 | 10,997.9 | -2,443.0 | -825.1 |
| 2004 | 6,892.8 | -14,270.4 | 12,707.9 | -2,985.6 | -2,103.4 |
| 2005 | 11,285.5 | -15,081.4 | 6,652.2 | 157.2 | -2,813.0 |
| 2006 | 9,622.1 | -25,325.6 | 19,297.2 | -250.0 | -3,072.4 |
| 2007 | 10,342.9 | -33,438.4 | 27,495.7 | -533.2 | -3,664.3 |
| 2008 | 9,495.6 | -30,015.4 | 25,143.2 | -316.7 | -4,081.1 |
| 2009 | 13,382.0 | -1,975.0 | 26,966.0 | 1,277.0 | -2,513.0 |
| 2010 | 13,819.0 | 142.0 | 28,084.0 | 1,477.0 | -2,606.0 |
| 2011 | 15,215.0 | 2,376.0 | 30,198.0 | 1,804.0 | -2,686.0 |
| 2008 1/ | -12,870.0 | -445,344.8 | 21,625.9 | -15,765.3 | -18,100.3 |
| 2009 1/ | -21,162.0 | -603,524.0 | 20,057.0 | -25,883.0 | -23,240.0 |
| 2010 1/ | 3,076.0 | -187,316.0 | 25,846.0 | -6,580.0 | -9,051.0 |
| 2011 1/ | 3,965.0 | -185,107.0 | 27,468.0 | -6,232.0 | -9,137.0 |

1/ Estimación con registro pleno del costo neto del período del RJP, incluye gasto en prestaciones económicas, gastos operativos e incremento en las RFA, RGFA y al fondo laboral.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos dei IMSS, 2009.

Si se considera el registro pleno del costo neto del RJP, en 2008 se registra un déficit de 470 mil 454 millones de pesos, siendo el seguro más afectado el de enfermedades y maternidad con 445 mil 345 millones de pesos. El único de los seguros que presenta excedente de operación es el de invalidez y vida. Es posible apreciar que el reconocimiento pleno del costo neto del período del RJP, deteriora la situación financiera del instituto reduciendo de forma importante el excedente neto de ingresos sobre gastos.

Desde 2004, las cuotas obrero patronales presentan una tasa de crecimiento promedio anual del 0.78 por ciento; sin embargo destaca que para el año 2010, de acuerdo con los datos del presupuesto de egresos de la federación, en términos reales presentarán una caída del 6.2 por ciento.

Dicha caída en los ingresos se verá en parte compensada por una mayor participación de subsidios y apoyos fiscales, que para 2010 tendrán un incremento real de 11.42 por ciento con respecto a 2009. En promedio, la tasa de crecimiento anual de este rubro se situó en 5.1 por ciento de 2004 a 2010.

**Cuadro 8**

**Principales rubros del flujo de efectivo del IMSS**

(Tasas reales de crecimiento)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Ingresos** | | | | | | | |
| Total de recursos | 0.16 | 11.60 | 6.87 | 4.46 | 5.35 | 3.73 | 1.96 |
| Disponibilidad inicial | -4.85 | 43.57 | 5.48 | 15.85 | 10.56 | 7.22 | 2.21 |
| Corrientes y de capital | 2.76 | 1.85 | 5.87 | 1.67 | 2.22 | 0.30 | -5.52 |
| Cuotas obrero patronales | 0.92 | 2.94 | 4.19 | 0.56 | 0.73 | 2.34 | -6.19 |
| Subsidios y apoyos fiscales | -0.31 | 6.26 | 9.41 | -0.85 | 4.84 | 4.96 | 11.42 |
| Suma de ingresos del año | 1.49 | 3.64 | 7.35 | 0.60 | 3.31 | 2.28 | 1.86 |
| **Egresos** | | | | | | | |
| Total de recursos | 0.16 | 11.60 | 6.87 | 4.46 | 5.35 | 3.73 | 1.96 |
| Gasto corriente | 0.44 | 4.85 | -5.19 | 11.70 | 5.11 | 4.41 | 3.55 |
| Servicios personales | 3.70 | 1.76 | -9.23 | 13.26 | 0.64 | 5.04 | -4.59 |
| De operación | 38.75 | 5.50 | 4.24 | 12.94 | -4.13 | 9.87 | -9.08 |
| Pensiones y jubilaciones | -7.72 | 7.69 | -5.17 | 9.74 | 13.55 | 1.77 | 11.73 |
| Suma de egresos del año | 0.15 | 5.22 | -3.39 | 8.80 | 7.30 | 4.66 | 2.24 |
| Disponibilidad final | 0.18 | 30.49 | 31.33 | -3.14 | 1.51 | 1.81 | 1.39 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2003 a 2010. SHCP, 2010.

En promedio, el gasto corriente del Instituto crece a una tasa de 3.5 por ciento anual de 2004 a 2010. Destaca que en el Presupuesto de Egresos 2010 se plantea la reducción en términos reales de los servicios personales en 4.6 por ciento y de los gastos de operación en 9.1 por ciento con respecto a 2009. Los egresos

que presentarán una mayor tasa de crecimiento real en 2010 son los que se refieren a pensiones y jubilaciones, con un 11.7 por ciento.

### c) Valuaciones actuariales

Las valuaciones actuariales del IMSS incluyen al seguro de riesgos de trabajo (SRT), al seguro de invalidez y vida (SIV), del ramo de gastos médicos de pensionados (GMP) y el seguro de enfermedades y maternidad (SEM). Como los eventos que dan origen a la prestación de dichos seguros son contingentes, las valuaciones actuariales permiten conocer, de acuerdo con escenarios de mortalidad, morbilidad, permanencia y financieros, la situación financiera de dichas prestaciones.

El objetivo de las valuaciones es conocer si los ingresos proyectados por cuotas para cada seguro serán suficientes para cubrir los pasivos que se generarán por el otorgamiento de prestaciones a los derechohabientes (IMSS, 2009). [12]

Además de la valuación con proyecciones demográficas y financieras el IMSS utiliza dos escenarios de sensibilización, que se refieren esencialmente a la modificación del tiempo de cotización, que para el período 1997-2004 pasa de 0.92 a 0.80 (si el indicador fuera igual a 1.0 significaría que los trabajadores cotizarían continuamente). En cuanto al segundo escenario, se considera que el porcentaje de asegurados que no aporta a la subcuenta de vivienda pasa de 25 a 100 por ciento; debido al supuesto de que en el futuro, prácticamente todos los asegurados contarán con un crédito para vivienda.

En lo que se refiere al SRT, las valuaciones actuariales del Instituto indican que tanto en el plazo de 100 como en el de 50 años, la prima de gasto en pensiones y prestaciones es suficiente en comparación con la tasa de contribuciones (de 1.82 por ciento promedio de los últimos tres años, de acuerdo con datos del IMSS, 2009).[13] Aún considerando los escenarios alternativos y las prestaciones económicas de corto plazo, la prima de riesgo por pensiones resulta inferior a la prima de ingreso promedio; por lo que las valuaciones actuariales no presentan problemas en el financiamiento de este seguro en el largo plazo.

---

[12] Para su elaboración, las valuaciones requieren de bases biométricas y de supuestos financieros y demográficos, calculados con base en el comportamiento histórico y en las expectativas sobre el comportamiento de variables que inciden directamente en el los seguros a evaluar (IMSS, 2009).

[13] El cálculo no considera los gastos por la atención médica de los asegurados a causa de riesgo ni enfermedad de trabajo, ni los gastos administrativos.

## Cuadro 9

**Escenario base y de sensibilización de la valuación actuarial del Seguro de Riesgos de Trabajo (SRT)**

(Millones de pesos de 2008)

| Escenarios | Valor presente del gasto por prestaciones económicas | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Trabajadores no IMSS | | | Trabajadores IMSS | | | Total de trabajadores | | |
| | sumas aseguradas 1/ (a) | subsidios y ayudas 2/ (b) | Total (c ) = (a) + (b) | sumas aseguradas 1/ (d) | subsidios y ayudas 2/ (e ) | Total (f ) = (d) + (e) | sumas aseguradas 1/ (g) | subsidios y ayudas 2/ (h) | Total (i ) = (j) + (h) |
| **Resultados a 50 años** | | | | | | | | | |
| Esc_Base | | | | | | | | | |
| VP del gasto | 335,620 | 91,866 | 427,486 | 10,455 | 3,394 | 13,849 | 346,075 | 95,261 | 441,336 |
| Prima nivelada 3/ | 0 .74 | 0.20 | 0.95 | 0.02 | 0.01 | 0 .03 | 0.77 | 0.21 | 0.98 |
| Esc_Alt 1 | | | | | | | | | |
| VP del gasto | 363,279 | 91850.0 | 455128.0 | 10,455 | 3,394 | 13,849 | 373,734 | 95,244 | 468,978 |
| Prima nivelada 3/ | 0 .80 | 0.20 | 1.01 | 0.02 | 0.01 | 0 .03 | 0.83 | 0.21 | 1.04 |
| Esc_Alt 2 | | | | | | | | | |
| VP del gasto | 358,661 | 91866.0 | 450527.0 | 11,114 | 3,394 | 14,509 | 369,775 | 95,261 | 465,036 |
| Prima nivelada 3/ | 0 .79 | 0.20 | 1.00 | 0.02 | 0.01 | 0 .03 | 0.82 | 0.21 | 1.03 |
| **Resultados a 100 años 4/** | | | | | | | | | |
| Esc_Base | | | | | | | | | |
| VP del gasto | 597,608 | 148,335 | 745,943 | 24,112 | 6,184 | 30,296 | 621,720 | 154,519 | 776,239 |
| Prima nivelada 3/ | 0 .82 | 0.20 | 1.02 | 0.03 | 0.01 | 0 .04 | 0 .85 | 0.21 | 1 .06 |
| Esc_Alt 1 | | | | | | | | | |
| VP del gasto | 651,984 | 148,279 | 800,263 | 24,112 | 6,184 | 30,296 | 676,096 | 154,463 | 830,559 |
| Prima nivelada 3/ | 0 .89 | 0.20 | 1.10 | 0.03 | 0.01 | 0 .04 | 0 .93 | 0.21 | 1 .14 |
| Esc_Alt 2 | | | | | | | | | |
| VP del gasto | 643,791 | 148,335 | 792,126 | 25,747 | 6,184 | 31,931 | 669,538 | 154,519 | 824,058 |
| Prima nivelada 3/ | 0 .88 | 0.20 | 1.09 | 0.04 | 0.01 | 0 .04 | 0 .92 | 0.21 | 1 .13 |

1/ El gasto por sumas aseguradas incluye el correspondiente a las pensiones provisionales.

2/ El gasto corresponde al otorgamiento de los subsidios y ayudas de gasto de funeral por riesgos de trabajo y las indemnizaciones legales

3/ Es la prima constante en el periodo de proyección sin considerar la reserva del SRT a diciembre de 2008, que permite captar los recursos suficientes para hacer frente a los gastos por prestaciones en dinero.

4/ Estos resultados contemplan la perpetuidad en el año 100 de proyección.

Fuente: IMSS, 2009.

En cuanto al SIV, la prima de riesgo del 2.5 por ciento de los salarios, resulta ser suficiente para el pago del pasivo por pensiones y prestaciones, el remanente, como en el caso anterior, debe cubrir los gastos administrativos.

Los resultados de los escenarios muestran que bajo cualquiera de éstos, y aún considerando la prima de gasto por pensiones neta de costo fiscal y el gasto correspondiente a las prestaciones económicas de corto plazo, es menor a la prima de ingreso (2.5 por ciento). Un supuesto importante utilizado en la valuación de los escenarios planteados es la recuperación del costo fiscal por el otorgamiento de pensiones garantizadas; pero que de no presentarse afectaría la suficiencia financiera de este seguro.

## Cuadro 10

**Escenario base y de los escenarios de sensibilización de la valuación actuarial del Seguro de Invalidez y Vida (SIV)**

(Millones de pesos de 2008)

| Escenarios | Valor presente del gasto por prestaciones económicas | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Trabajadores no IMSS | | | Trabajadores IMSS | | | Total de trabajadores | | |
| | sumas aseguradas [1/] | subsidios y ayudas [2/] | Total | sumas aseguradas [1/] | subsidios y ayudas [2/] | Total | sumas aseguradas [1/] | subsidios y ayudas [2/] | Total |
| | (a) | (b) | ( c ) = (a) + (b) | (d ) | ( e ) | (f) = (d) + ( e ) | (g) | (h) | (i) = (j) + (h) |
| **Resultados a 50 años** | | | | | | | | | |
| Esc_Base | | | | | | | | | |
| VP del gasto | 495,062 | 136,186 | 631,249 | 28,733 | 5,826 | 34,558 | 523,795 | 142,012 | 665,807 |
| Prima nivelada [3/] | 1.08 | 0.30 | 1.38 | 0 .06 | 0.01 | 0.08 | 1.14 | 0.31 | 1.45 |
| Esc_Alt 1 | | | | | | | | | |
| VP del gasto | 595,640 | 136,128 | 731,768 | 28,733 | 5,826 | 34,558 | 624,373 | 141,954 | 766,327 |
| Prima nivelada [3/] | 1.30 | 0.30 | 1.60 | 0 .06 | 0.01 | 0.08 | 1.36 | 0.31 | 1.67 |
| Esc_Alt 2 | | | | | | | | | |
| VP del gasto | 587,668 | 136,186 | 723,854 | 33,050 | 5,826 | 38,876 | 620,718 | 142,012 | 762,730 |
| Prima nivelada [3/] | 1.28 | 0.30 | 1.58 | 0 .07 | 0.01 | 0.08 | 1.35 | 0.31 | 1.66 |
| **Resultados a 100 años [4/]** | | | | | | | | | |
| Esc_Base | | | | | | | | | |
| VP del gasto | 893,076 | 218,733 | 1,111,810 | 69,369 | 10,612 | 79,981 | 962,445 | 229,345 | 1,191,791 |
| Prima nivelada [3/] | 1.21 | 0.30 | 1.50 | 0 .09 | 0.01 | 0.11 | 1 .30 | 0.31 | 1.61 |
| Esc_Alt 1 | | | | | | | | | |
| VP del gasto | 1,093,942 | 218,577 | 1,312,520 | 69,369 | 10,612 | 79,981 | 1,163,311 | 229,190 | 1,392,501 |
| Prima nivelada [3/] | 1.48 | 0.30 | 1.78 | 0 .09 | 0.01 | 0.11 | 1 .57 | 0.31 | 1.88 |
| Esc_Alt 2 | | | | | | | | | |
| VP del gasto | 1,078,979 | 218,733 | 1,297,712 | 80,268 | 10,612 | 90,881 | 1,159,247 | 229,345 | 1,388,593 |
| Prima nivelada [3/] | 1.46 | 0.30 | 1.75 | 0 .11 | 0.01 | 0.12 | 1 .57 | 0.31 | 1.88 |

1/ El gasto por sumas aseguradas es neto de costo fiscal e incluye el correspondiente a las pensiones temporales.

2/ El gasto corresponde al otorgamiento de los subsidios y ayudas de gasto de funeral por enfermedad general.

3/ Es la prima constante en el periodo de proyección sin considerar la reserva del SIV a diciembre de 2008, que permite captar los recursos suficientes para hacer frente a los gastos por prestaciones en dinero.

4/ Estos resultados contemplan la perpetuidad en el año 100 de proyección.

Fuente: IMSS, 2009.

En lo que se refiere a los gastos médicos de pensionados (GMP), la presión que ejerce la transición demográfica en el país sobre el Instituto va en aumento, tanto por el incremento en la esperanza de vida como por las enfermedades crónico degenerativas que elevan los costos de tratamiento que representa su atención.

De acuerdo a datos del propio Instituto, el crecimiento en el número de pensionados anualmente es de 1.6 por ciento mientras que el número de asegurados totales apenas lo hace en 0.30 por ciento. Lo anterior provoca que la relación entre trabajadores activos- pensionados vaya disminuyendo y se pronostica que será uno a 1.1 para el año 2040 y 1.4 para el 2090.

Para este caso la prima de seguro aumenta cada año debido tanto al incremento del costo unitario en términos reales como a la relación de pensionados y jubilados con respecto al total de trabajadores activos. Anualmente será necesario considerar una proporción adicional de la masa salarial de los trabajadores en activo para el pago de las obligaciones de los GMP.

Con base en los supuestos establecidos por el Instituto, es decir, un crecimiento real de costos por pensionados de 2.5 por ciento anual y del número de pensionados de acuerdo con sus propias proyecciones demográficas, el valor presente del déficit del Instituto en este rubro alcanzará los 4.7 billones de pesos de 2008 (dentro de 50 años), es decir, cerca del 39.3 por ciento del PIB (IMSS, 2009).[14]

**Cuadro 11**

**Resumen de las proyecciones financieras de la valuación actuarial del ramo de Gastos Médicos de Pensionados (GMP) del Seguro de Enfermedades y Maternidad (SEM)**

(Millones de pesos de 2008)

| Año de proyección | Volumen de salarios | Gastos médicos | | | Prima de gasto |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Pensionados no IMSS [1]/ | Pensionados IMSS [2/] | Total | |
| | (a) | (b) | ( c ) | (d) | ( e ) = (d)/(a)*100 |
| 2009 | 1,180,480 | 37,519 | 1,976 | 39,495 | 3.35 |
| 2010 | 1,226,420 | 41,497 | 2,201 | 43,699 | 3.56 |
| 2020 | 1,708,664 | 96,721 | 5,632 | 102,353 | 5.99 |
| 2030 | 2,125,307 | 207,728 | 11,254 | 218,982 | 10.3 |
| 2040 | 2,486,059 | 407,719 | 20,329 | 428,048 | 17.22 |
| 2050 | 2,864,366 | 613,030 | 40,671 | 653,702 | 22.82 |
| 2060 | 3,335,545 | 756,129 | 57,782 | 813,911 | 24.4 |
| 2070 | 3,822,727 | 906,268 | 69,672 | 975,940 | 25.53 |
| 2080 | 4,362,031 | 1,086,788 | 78,017 | 1,164,806 | 26.7 |
| 2090 | 5,024,511 | 1,369,493 | 105,814 | 1,475,307 | 29.36 |
| 2100 | 5,822,003 | 1,720,066 | 148,792 | 1,868,858 | 32.1 |
| 2108 | 6,502,093 | 2,183,689 | 193,400 | 2,377,089 | 36.56 |
| 50 años valor presente | 45,810,358 | 5,141,849 | 301,676 | 5,443,524 | |
| prima nivelada [3/] | | 11.22 | 0.66 | 11.88 | |
| 100 años valor presente | 63,727,233 | 9,721,949 | 659,560 | 10,381,509 | |
| prima nivelada [3/] | | 15.26 | 1.03 | 16.29 | |

1/ Gasto médico que se genera de los pensionados afiliados a los Seguros de Riesgos de Trabajo e Invalidez y Vida que no laboran para el IMSS.

2/ Gasto médico que proviene de los pensionados extrabajadores IMSS afiliados a los Seguros de Riesgos de Trabajo e Invalidez y Vida.

3/ Es la prima constante en el periodo de proyección sin considerar la reserva del ramo de GMP a diciembre de 2008, que permite captar los recursos suficientes para hacer frente a los gastos por prestaciones en dinero.

Fuente: IMSS, 2009

De la lectura del cuadro anterior resulta evidente que la prima de Ley actual del 1.5 por ciento del salario de los trabajadores activos para cubrir el ramo de GMP del SEM representa una proporción que no es

[14] Con el propósito de reducir la tasa de crecimiento de los gastos médicos en el mediano plazo el Instituto ha llevado a cabo esfuerzos por prevenir enfermedades crónico degenerativas, como es el caso de PREVENIMSS; espera además que con el avance de la medicina genómica sea posible reducir dichos costos; sin embargo, los resultados de los anterior son aun inciertos.

sostenible desde el punto de vista financiero. De acuerdo con las estimaciones hechas por el propio Instituto, en promedio, se necesitaría realizar aportaciones por alrededor del 11.9 por ciento y del 16.3 por ciento de salario de los trabajadores para nivelar los ingresos y gastos dentro de los próximos 50 y 100 años respectivamente.

### d) Guarderías y prestaciones sociales

De acuerdo con los artículos 201 a 207 de la LSS, las mujeres trabajadoras aseguradas así como los trabajadores asegurados viudos o divorciados que mantienen la custodia de sus hijos de entre 45 días y 4 años de edad, tienen derecho a la prestación del servicio de guarderías por parte del Instituto. Al cierre de 2008 el número de guarderías fue de 1 mil 554, con una capacidad de 231 mil 821 lugares y una matrícula de 214 mil 784 niños. Al cierre de 2008 este rubro presentó un déficit de 316 millones 748 mil pesos. [15]

**Cuadro 12**

**Ingresos y gastos del Seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales 2004-2008**
(Millones de pesos de 2008)

| Concepto | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | Guarderías | Prestaciones sociales |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ingresos totales | 10,429.3 | 10,530.6 | 10,850.5 | 11,669.7 | 11,984.7 | 11,717.7 | 267.0 |
| Gastos totales | 13,946.2 | 10,352.5 | 11,123.7 | 12,230.2 | 12,301.5 | 9,487.5 | 2,814.0 |
| Excedente | -3,516.9 | 178.1 | -273.2 | -560.6 | -316.7 | 2,230.3 | -2,547.0 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos del IMSS, 2009.

De acuerdo con datos del IMSS (2009), el componente principal de los gastos del seguro de guarderías y prestaciones sociales es el que se refiere a gasto corriente que incluye los servicios de personal, consumos, mantenimiento y servicios generales. En 2008, dichos gastos representaron el 94.8 por ciento de los ingresos totales. Es necesario mencionar que el rubro de guarderías presenta excedentes de operación; de 2004-2008 el Instituto reportó por este renglón 2 mil 230 millones de pesos, mientras que en el mismo periodo las prestaciones sociales mantuvieron un déficit de 2 mil 547 millones de pesos.

[15] En 2008, el IMSS contaba con 142 guarderías donde prestó servicio de forma directa y 1 mil 412 de forma indirecta. El costo promedio mensual en la modalidad indirecta representó el 30.1 por ciento del gasto, mientras que en la modalidad directa la misma proporción fue del 75.0 por ciento (IMSS, 2009).

## e) Seguro de salud para la familia

Desde su creación en 1997, el seguro de salud para la familia (SSFAM) da la posibilidad a la población que no cuenta con seguridad social una forma de aseguramiento público, basado en una cuota anual por afiliado en función de su edad. Se complementa con aportaciones del gobierno federal que aporta el 13.9 por ciento del salario mínimo general vigente en el DF por familia.

**Cuadro 13**

**Ingresos y gastos del SSFAM 2001-2008**

(Millones de pesos de 2008)

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ingresos totales | 1,307.9 | 1,329.0 | 1,702.8 | 1,626.5 | 1,763.1 | 1,801.4 | 1,844.4 | 1,428.7 |
| Gastos totales | 2,190.6 | 2,312.6 | 2,078.9 | 4,103.4 | 5,467.9 | 5,159.4 | 5,696.5 | 5,509.8 |
| Excedente | -882.8 | -983.6 | -376.1 | -2,476.9 | -3,704.8 | -3,358.0 | -3,852.1 | -4,081.1 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos del IMSS, 2009.

Al cierre de 2008, el déficit del SSFAM era poco más de 4 mil millones de pesos; las causas de lo anterior son principalmente la selección adversa y la insuficiencia de cuotas. La primera de las causas se refiere a que los trabajadores que recurren a este seguro son principalmente personas de edad avanzada y que en muchas ocasiones su afiliación está ligada a una necesidad de atención médica; por lo que el propio Instituto considera la necesidad de revisar su esquema de financiamiento.

**Cuadro 14**

**Cuotas anuales vigentes y estimación de cuotas de equilibrio para el SSFAM**

(Pesos de 2008)

| Grupo de edad | Cuotas vigentes | Cuotas de equilibrio |
|---|---|---|
| 0 a 19 | 1,147.0 | 11,156.0 |
| 20 a 39 | 1,340.0 | 12,356.0 |
| 40 a 59 | 2,003.0 | 12,251.0 |
| 60 y mas | 3,014.0 | 13,521.0 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos del IMSS, 2009.

De acuerdo con las valuaciones hechas por el Instituto las cuotas vigentes necesitarían revisarse pues representan tan sólo entre el 10 y el 22 por ciento de las que equilibrarían financieramente al seguro. El incremento promedio de dichas cuotas sería del orden del 638.7 por ciento.

## f) Sistema Nacional de Tiendas - IMSS

El sistema nacional de tiendas IMSS cuenta con 136 tiendas en 35 delegaciones en el país. De 2004 a 2008 el déficit de operación de SNT-IMSS fue del 16.5 por ciento como proporción del total de los ingresos. Destaca que el costo de ventas y artículos promocionales represente el 85.9 por ciento de los ingresos totales del sistema.

El déficit promedio anual del sistema de tiendas es de poco más de 300 millones de pesos. Para el 2009 el Instituto planea que en conjunto las tiendas IMSS presenten un déficit de 319.0 millones de pesos y para 2010 de 326.7 millones de pesos.

**Cuadro 15**

**Resumen operativo 2008 y proyección 2009-2012 del SNT- IMSS**

(Millones de pesos de 2008)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|
| Ingresos totales | 1,896.9 | 1,950.0 | 2,004.6 | 2,060.7 | 2,118.4 |
| Gastos totales | -2,190.2 | -2,269.0 | -2,331.3 | -2,383.2 | -2,450.2 |
| Déficit de operación | -293.3 | -319.0 | -326.7 | -322.5 | -331.8 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos del IMSS, 2009.

## g) Sistema Nacional de Velatorios IMSS-Fideicomiso de Beneficios Sociales (FIBESO)

El sistema nacional de velatorios está compuesto por 15 velatorios establecidos en 13 estados del país, el promedio anual de servicios prestados de 2005 a 2007 fue de 31 mil 300. En 2008 el resultado neto del sistema se ubicó en un déficit de 17.7 millones de pesos, se estima que para 2009 dicho déficit sea de 19.5 millones de pesos y para 2010 de 22.0 millones de pesos.

**Cuadro 16**

**Resultado de operación 2008 y proyección 2009-2012 del Sistema Nacional de Velatorios IMSS- FIBESO**

(Millones de pesos de 2008)

| Concepto | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. Ingresos | 92.1 | 93.0 | 93.0 | 92.7 | 92.9 |
| 2. Costo de ventas | 27.6 | 25.4 | 25.5 | 25.4 | 25.4 |
| 3. Utilidad bruta ( 1 - 2 ) | 64.5 | 67.5 | 67.6 | 67.3 | 67.5 |
| 4. Gasto corriente | 84.6 | 87.1 | 89.7 | 92.4 | 95.2 |
| 5. Provisión obligaciones contractuales | 7.8 | 10.1 | 10.0 | 10.4 | 9.6 |
| 6. Gasto de operación ( 4 + 5 ) | 92.4 | 97.2 | 99.7 | 102.8 | 104.8 |
| 7. Resutlado de operación ( 3 - 6 ) | -27.9 | -29.7 | -32.2 | -35.5 | -37.3 |
| 8. Otros gastos | -10.2 | -10.2 | -10.2 | -10.2 | -10.2 |
| 9. Resultado neto ( 7 - 8 ) | -17.7 | -19.5 | -22.0 | -25.2 | -27.1 |

Fuente: IMSS, 2009.

### h) Centros vacacionales

El Instituto cuenta con cuatro centros vacacionales ubicados en Oaxtepec, Morelos; Metepec, Puebla y la Trinidad y Malintzin en Tlaxcala. En 2008 asistieron a los distintos centros 780 mil personas. Al igual que en los casos anteriores, los altos costos de mantenimiento y las provisiones para las obligaciones contractuales explican los déficit que año con año presentan este tipo de servicios.

Para 2008, el déficit de operación de los cuatro centros en conjunto se situó en los 72.0 millones de pesos; se espera que para 2009 y 2010 dichos déficit sean de alrededor de 60.0 y 58.0 millones de pesos, respectivamente.

**Cuadro 17**

**Resumen financiero de los centros vacacionales 2008 y proyección 2009-2012**

(Millones de pesos de 2008)

| Concepto | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|
| Ingresos totales | 177.5 | 181.8 | 186.2 | 190.7 | 195.3 |
| Servicios de Personal | 147.9 | 152.2 | 156.7 | 161.3 | 166.0 |
| Consumos | 5.6 | 6.2 | 6.4 | 6.1 | 6.1 |
| Mantenimiento | 39.6 | 29.3 | 29.9 | 30.6 | 32.4 |
| Servicios Generales | 36.1 | 37.1 | 37.6 | 37.1 | 37.0 |
| Régimen de Jubilaciones y Pensiones | -2.5 | -2.6 | -2.6 | -2.6 | -2.6 |
| Gasto corriente | 226.7 | 222.2 | 228.0 | 232.6 | 238.8 |
| Otros gastos | 4.9 | 4.9 | 4.9 | 4.9 | 4.9 |
| Provisión Obligaciones Contractuales | 18.0 | 14.7 | 11.3 | 13.4 | 14.3 |
| Gastos totales | 249.5 | 241.8 | 244.2 | 250.8 | 258.0 |
| Resultado Neto | -72.0 | -60.0 | -58.0 | -60.1 | -62.8 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos del IMSS, 2009.

Las estimaciones del Instituto prevén que los centros vacacionales continuarán presentando déficit de operación los próximos años. En promedio se estima que los gastos totales sean 33.7 por ciento mayores que los ingresos totales de los centros vacacionales en su conjunto.

### i) Régimen de jubilaciones y pensiones

El IMSS en su carácter de patrón mantiene obligaciones en el RJP de su contrato colectivo de trabajo (CCT), principalmente con aquellos trabajadores que ingresaron al Instituto antes del 12 de agosto de 2004. A diciembre de 2008 se tenían registrados 379 mil 106 trabajadores en nómina, con una edad promedio de 40.9 años por trabajador y una antigüedad promedio de 13.8 años (IMSS, 2009). De los trabajadores mencionados únicamente el 86.4 por ciento corresponde a los beneficiarios del RJP y de ellos 61.2 por

ciento son mujeres; lo que implica que el costo del RJP será mayor pues generalmente tienen una esperanza de vida mayor a la de los hombres.

De acuerdo con las hipótesis demográficas y financieras realizadas por el Instituto, se prevé que en el corto y mediano plazo se presentará una acelerada incorporación de pensionados, hasta llegar al año 2032 a 400 mil (125 por ciento más que en 2009); se prevé también que el Instituto tendrá pensionados por lo menos durante los próximos ochenta años.[16] En promedio se espera que cada año se sumen 17 mil nuevos pensionados.

**Cuadro 18**

**Proyección financiera del Régimen de Jubilaciones y Pensiones, (RJP)**

(Millones de pesos de 2008)

| Año | Volumen salarial | Aportaciones de los trabajadores al RJP 1/ | Flujo anual de gasto por pensiones complementarias | | | | Prima anual de gasto (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Pensiones en curso de pago | Generación en transición | Generación bajo la LSS 1997 | Total | |
| | (a) | (b) | ( c ) | (d) | ( e ) | (f)= (c ) + (d) + (e ) | (g) = (f) / (a) |
| 2009 | 60,268 | 1,621 | 30,353 | 1,279 | 1 | 31,633 | 52 |
| 2010 | 60,739 | 1,579 | 30,104 | 4,174 | 4 | 34,282 | 56 |
| 2020 | 65,391 | 926 | 28,361 | 36,039 | 140 | 64,540 | 99 |
| 2030 | 74,735 | 286 | 26,243 | 55,015 | 4,438 | 85,695 | 115 |
| 2040 | 88,403 | 4 | 17,781 | 58,265 | 11,279 | 87,326 | 99 |
| 2050 | 91,244 | 0 | 5,893 | 48,194 | 11,667 | 65,753 | 72 |
| 2060 | 91,534 | 0 | 447 | 23,831 | 10,208 | 34,486 | 38 |
| 2070 | 99,308 | 0 | 13 | 4,923 | 5,377 | 10,312 | 10 |
| 2080 | 106,238 | 0 | 1 | 169 | 786 | 956 | 1 |
| 2090 | 108,643 | 0 | 0 | 0 | 6 | 6 | 0 |
| 2100 | 114,312 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2106 | 119,197 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2107 | 119,978 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Valor presente 50 años 2/ | 1,712,147 | 16,546 | 558,227 | 863,148 | 94,494 | 1,515,869 | 89 |
| Valor presente de todo el período 2/ | 2,137,984 | 16,546 | 558,564 | 890,960 | 111,811 | 1,561,334 | 73 |

1/ Incluye a los trabajadores de confianza A de ingreso posterior al 20 de diciembre de 2001.

2/ Para el cálculo del valor presente se utilizó una tasa de descuento de 3.5 por ciento anual.

Fuente: IMSS, 2009.

Las pensiones complementarias a valor presente tienen un valor de cerca de 1.56 billones de pesos de 2008 de los cuales el 35.7 por ciento corresponderá a pensionados al 31 de diciembre de 2008 y el resto a los trabajadores en activo que requerirán de pensiones de acuerdo al RJP. Si se adicionan los montos por

[16] Dentro de las hipótesis financieras empleadas para la valuación actuarial y las proyecciones del Instituto se encuentran tasas reales anuales de 1.0 por ciento en el crecimiento de los salarios, jubilaciones y pensiones; 1.4 por ciento de incremento anual por carrera salarial; 0.5 por ciento para el salario mínimo general del DF; 3.5 por ciento de rendimiento de la subcuenta de RCV; 3.0 por ciento de rendimiento de la subcuenta de vivienda; 3.5 por ciento por tasa de descuento y 1.75 por comisión sobre saldo (IMSS, 2009).

indemnizaciones y primas de antigüedad, el déficit actuarial del RJP con cargo al régimen presupuestario del Instituto es de 1.6 billones de pesos de 2008.

### 4.1.3 El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

Los primeros antecedentes de la seguridad social para los trabajadores al servicio del estado se remontan a la Ley General de Pensiones Civiles de 1925 que cubría a los empleados de la Federación (Distrito Federal y territorios). Las prestaciones se otorgaban a través de la Dirección de Pensiones Civiles y Retiro y consistían en cuatro tipos de pensiones: por retiro, inhabilitación (invalidez), muerte y retiro forzoso; además se concedían préstamos personales y crédito hipotecario. Todos estos beneficios se financiaban en un sistema de reparto con aportaciones bipartitas (trabajadores y entidades).

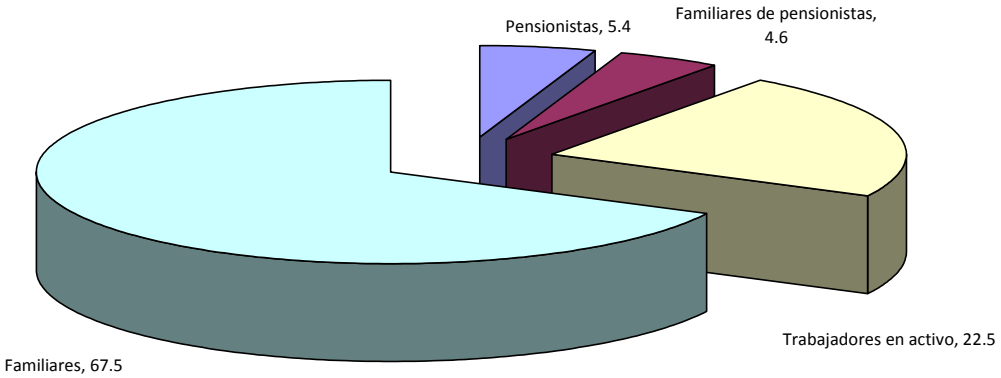
La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1959, resultó ser un ordenamiento de avanzada para la época no únicamente porque garantizaba las diversas prestaciones amparadas por las leyes anteriores en materia de salud y protección al salario, sino porque también incorporaba un esquema de prestaciones similares al establecido en la Ley del Seguro Social; sin embargo, no fue hasta el año de 1983, con la publicación de la Ley que rigió al Instituto hasta el 31 de marzo de 2007 y a las diferentes reformas de que fue objeto, cuando se consolidó la diversificación de seguros, prestaciones y servicios.

En los últimos 25 años, el ISSSTE y la Ley que lo rigió, hasta el 31 de marzo de 2007, se adecuaron a los nuevos retos, como fueron las reformas de 1972 y 1993, con la creación del Fondo de Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE), su Comisión Ejecutiva y el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

La importancia y evolución del ISSSTE a partir de la población beneficiada, desde su creación, se manifiesta en los siguientes aspectos: en 1960 atendía a una población de 487 mil personas con servicios, prestaciones y seguros, misma que pasó a 10.8 millones para el año 2006. De éstos, el 22.5 por ciento corresponde a los trabajadores en activo, el 67.6 a sus familiares, el 5.4 a pensionistas y el 4.6 a familiares de éstos últimos, (ver la siguiente gráfica).

**Gráfica 8**

**Distribución de la población beneficiada en 2006**
(Porcentajes)




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con base en datos del ISSSTE, Anuario Estadístico, 2007.

### 4.1.3.1. Principales modificaciones a la Ley del ISSSTE vigente hasta marzo de 2007

Con la promulgación de la Ley del ISSSTE el 30 de diciembre de 1959, desaparecen la Ley y la Dirección General de Pensiones Civiles, lo cual la Ley contemplaba una visión integral de la seguridad social, ofreciendo 14 seguros, servicios y prestaciones guiados a proteger la salud de los trabajadores, pensionistas y a los familiares de ambos, así como a proporcionarles apoyos sociales, culturales y económicos.

El esquema de la primera Ley del ISSSTE fue bipartito, participando el trabajador con una cuota del 8 por ciento sobre su salario básico, en tanto que la dependencia aportaba el 12.75 por ciento.

A la par de esta Ley, surge el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con carácter de organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Este último se integra principalmente con las propiedades, posesiones, derechos y obligaciones que formaron parte de la Dirección General de Pensiones Civiles, así como de sus fuentes de financiamiento.

Asimismo, se establecieron las pensiones de jubilación, vejez, invalidez y muerte, fijando su monto con base en el promedio de los sueldos percibidos en los últimos cinco años (quinquenio). De igual forma, se dispuso

que el beneficio otorgado fuera reversible cada seis años, de acuerdo con los índices de incremento del costo de vida, supeditando dicho incremento a las valuaciones actuariales del Fondo.

Con la incorporación del Apartado B en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960, se elevaron a rango constitucional los derechos de los trabajadores al servicio del estado, que originalmente se concentraban conferidos en el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, vigente desde 1938.

El 24 de diciembre de 1974, se reformaron los artículos 2 y 28 de la Ley del ISSSTE, con el objeto de incorporar el régimen de seguridad social del Instituto a los trabajadores en lista de raya.

A finales de 1975, dentro del paquete de modificaciones incorporado en la Ley del ISSSTE, destaca la realizada en su artículo 79, a través de la cual se produce un ajuste en la cantidad de años que se consideran para obtener el promedio de los sueldos básicos y consecuentemente, definir el monto de las pensiones, disminuyéndola de cinco a tres años (trienio).

Por otro lado, por Decreto Presidencial publicado el 2 de enero de 1981, se estableció que las cuantías de las pensiones aumentarían en el mismo tiempo y proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo. En esta misma reforma, se estableció que los jubilados y pensionados tendrían derecho a una gratificación anual equivalente a 40 veces la cuota diaria de su pensión.

Dos años más tarde, el 27 de diciembre de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley del ISSSTE la cual incorporó en forma explícita la dimensión de la “Solidaridad Social”, ampliando el esquema general de seguros, servicios y de prestaciones al servidor público.

El 24 de diciembre de 1986, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la Ley del ISSSTE en dos rubros: los relativos a la redistribución de las cuotas y aportaciones que recibe el Instituto, y las que pretenden garantizar el bienestar integral de los trabajadores al servicio del estado, con mejores prestaciones económicas y en especie.

El 23 de julio de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 25 de la Ley del ISSSTE para eliminar la cuota del 4 por ciento del monto de la pensión que los pensionistas debían de cubrir

para que ellos y sus familiares derechohabientes pudieran gozar del seguro de enfermedades y maternidad, así como del servicio de medicina preventiva.

Para el 4 de enero de 1993, se volvió a reformar la Ley del Instituto a fin de obligar al Gobierno Federal a cubrir un 2.0 por ciento adicional sobre sus aportaciones a la seguridad social a efecto de construir un beneficio significativo para el trabajador al momento de su retiro. Lo cual se instrumentó mediante el denominado Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

Asimismo, se modificó la redacción del artículo 57, buscando que los aumentos de las cuotas pensionarias se realizaran conforme al incremento porcentual que refleje el salario mínimo general en el Distrito Federal. Cabe mencionar que con esta medida se garantizó el principio de seguridad jurídica y se homologó su tratamiento con respecto a otras legislaturas de seguridad social. Además, se adicionó el Capítulo V Bis al Título Segundo de la Ley, denominándolo "Del Sistema de Ahorro para el Retiro", dando surgimiento al SAR.

En enero de 2006 se reformó el artículo 174 de la Ley del ISSSTE, elemento fundamental que establece que las aportaciones que hagan las dependencias y entidades conforme a esta Ley, salvo las que se hagan al Fondo de la Vivienda, que junto con los intereses y rendimientos que generen, constituirán depósitos a favor de los trabajadores y son patrimonio de los mismos.

**Cuadro 19**

**Evolución de la población amparada por el ISSSTE en años seleccionados, 1960-2007**

| Año | Seguros, servicios y prestaciones | Población nacional | Número de derechohabientes | Derechohabientes como porcentaje de la población nacional |
|---|---|---|---|---|
| 1960 | 14 | 34,923,129 | 488 | 1.4 |
| 1983 | 20 | 73,251,860 | 5,611,000 | 7.6 |
| 1992 | 21 | 88,759,112 | 8,643,000 | 9.7 |
| 2000 | 21 | 97,483,412 | 10,065,000 | 10.3 |
| 2007 | 21 | 105,790,700 | 10,972,000 | 10.3 |

Fuente: Tomado de Yunes Linares, Miguel Ángel (Coord); "La reforma del ISSSTE: un cambio necesario", ISSSTE-OISS, México 2009,pág. 114.

#### 4.1.3.2. Problemáticas del ISSSTE

A partir del 2001, al interior del Instituto, se elaboró un diagnóstico compuesto de estudios actuariales, demográficos, financieros y legales para evaluar la situación del ISSSTE como administrador y proveedor de los diferentes seguros, servicios y prestaciones y los posibles escenarios futuros. Si bien la perspectiva era distinta en cada uno de los seguros, el análisis manifestó que existía un síntoma en común a todos ellos.

A pesar de que, desde el punto de vista teórico, en los regímenes de reparto las cuotas y aportaciones se mantienen constantes sólo mientras su monto en el ejercicio (incluyendo reservas e intereses) permita cubrir el importe de los gastos cada año y no obstante que la Ley de 1983 del ISSSTE contemplaba el ajuste de las cuotas y aportaciones con el fin de solventar sus propios requerimientos financieros; ningún incremento de aportaciones tuvo lugar a lo largo de la historia del ISSSTE. Ello originó la insuficiencia de los ingresos destinados a cubrir las crecientes obligaciones contraídas con los derechohabientes dando lugar a un desequilibrio estructural de sus finanzas. Por esta razón cuatro de sus seis fondos presentaron déficits que aumentaron progresivamente en los últimos años, particularmente en los fondos de pensiones y médico.[17]

#### 4.1.3.3. El fondo de pensiones y la transición demográfica

La solvencia del fondo pensiones fue afectada por diversas cuestiones de orden estructural, entre las que destacan dos:

- Los cambios en el perfil demográfico y epidemiológico de los derechohabientes. El incremento en la expectativa de vida de los trabajadores ocasionó que la relación entre trabajadores y pensionistas fuera cada vez más baja. Debido a ello el fondo no bastó para cubrir la nómina de pensiones, pues para mantener la suficiencia se requería las aportaciones de 14.3 trabajadores en activo por cada pensionado, situación que sólo se cumplió entre 1974 y 1985.[18]

[17] Yunes Linares, Miguel Ángel (Coord.); "*La reforma del ISSSTE: un cambio necesario*", ISSSTE – OISS (Organización Iberoamericana de Seguridad Social), México 2009; págs. 160 -162.
[18] Idem pág. 166.

**Cuadro 20**

**Indicadores de población derechohabiente del ISSSTE, 1975 y 2007**

(Años y número de trabajadores por pensionado)

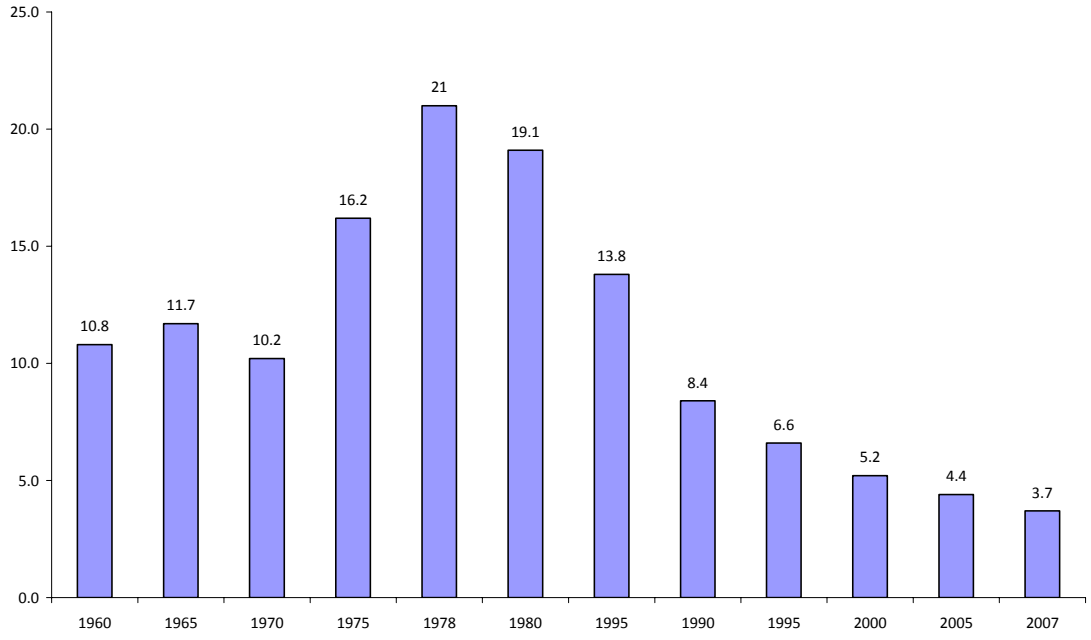
| Concepto | 1975 | 2007 |
|---|---|---|
| Esperanza de Vida | 65 | 77 |
| Edad Promedio de Retiro | 62 | 56 |
| Tiempo de Pago de la Pensión | 2.5 | 21 |
| Número de Trabajadores por Pensionado | 16.2 : 1 | 3.7 : 1 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con base en datos del Sistema de Estadísticas Institucionales del ISSSTE.

**Gráfica 9**

**Número de Cotizantes por pensionistas, ISSSTE, 1960-2007**

(Porcentaje)




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con base en datos del Sistema de Estadísticas Institucionales del ISSSTE, varios años.

- Los cambios en la política pública impulsados por el Estado mexicano a partir de los años 80, que pusieron en práctica un régimen de racionalización del aparato público, sumado al aumento de las prestaciones de seguridad social sin prever mecanismos complementarios de financiamiento. Esto trajo consigo la contracción del número de trabajadores – a través de programas de retiro voluntario – que aunada al crecimiento de los beneficios derivó no sólo en mayores compromisos de

gasto pensionario, sino en una disminución de ingresos por cuotas y aportaciones de los trabajadores en activo.[19]

Estas situaciones llevaron en 1992 a un agotamiento de la reserva financiera del fondo de pensiones y a partir de 1993 el Gobierno Federal tuvo que asumir el faltante a través de recursos adicionales conforme a lo previsto en la Ley del ISSSTE de 1983. Además el Instituto recurrió a fuentes alternas de financiamiento, en primera instancia se hicieron transferencias internas desde los fondos de préstamos personales y de prestaciones sociales y culturales; también se obtuvieron líneas de crédito bancarias revolventes (con un alto costo financiero) e incluso se llegó a la suspensión del pago de impuestos federales.

El déficit en los ingresos del fondo de pensiones pasó del 59 por ciento en 2002 al 73 por ciento en 2006. Así las transferencias del Gobierno Federal aumentaron no sólo en cuantía sino como proporción del importe total de ingresos.

**4.1.3.4. Reforma a la Ley del ISSSTE**

Ante la problemática que presentaba el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las Comisiones de Salud y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados y representantes de los entidades federativas y el Gobierno Federal presentaron la Propuesta Conceptual de la Reforma del ISSSTE[20], que contenía las siguientes líneas específicas de acción:

1. Salud

- Adoptar un esquema de financiamiento seguro con reservas financieras y programas de inversión a largo plazo.
- Separar las funciones de financiamiento y provisión de servicios.
- Fortalecer los ingresos vía reasignación de las contribuciones e incorporación de la cuota social del Estado para sentar las bases de la portabilidad con el IMSS y el Seguro Popular.

2. Pensiones

- Los jubilados y pensionados mantienen sus derechos y se garantiza el pago futuro de sus beneficios.

[19] Idem pág. 165.
[20] Yunes Linares, Miguel Ángel (Coord.); "La Reforma del ISSSTE: Un cambio necesario", ISSSTE -OISS, México 2009 pág. 242

- La nueva generación se incorpora a un régimen de contribución definida con portabilidad de derechos con el IMSS.
- La generación de trabajadores en activo obtiene un bono de pensión equivalente a sus derechos adquiridos al momento de la reforma y migra a un sistema de contribución definida con portabilidad de derechos.

3. Otras Prestaciones

- Autonomía presupuestal del Fondo para la Vivienda del ISSSTE (Fovissste).
- Autonomía de los fondos de préstamos personales y de servicios sociales y culturales para garantizar su sustentabilidad en el largo plazo.

Luego de su discusión esta propuesta fue enriquecida, principalmente por las organizaciones sindicales, con 10 puntos:[21]

1. Garantía de una pensión mínima equivalente a 2 salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal.
2. Aportación del Gobierno Federal de una cuota social para los seguros de retiro y de salud, similar a las otorgadas al IMSS y el Seguro Popular.
3. La incorporación de un esquema de ahorro solidario voluntario para el trabajador y con contribuciones del Gobierno Federal.
4. La creación de un organismo público que administrara recursos pensionarios de los trabajadores y cuya comisión fuera menor que el promedio de las AFORES privadas.
5. Derecho de elección para los trabajadores en activo para retirarse con el sistema anterior o el reformado.
6. Periodo de gracia de 2 años para la entrada en vigor de los nuevos criterios (edad y años de servicio) para pensionarse en el sistema anterior.
7. Portabilidad de derechos pensionarios, de salud y vivienda hacia otras instituciones (IMSS, INFONAVIT).
8. Incorporación de los trabajadores de honorarios, lista de raya y contrato al mismo régimen de seguridad social que los trabajadores de base.
9. Paquete extraordinario de apoyo al Instituto por un monto superior a 10 mil millones de pesos.
10. Creación de instancias de seguimiento y evaluación institucional del ISSSTE con la participación de representantes de los trabajadores.

[21] Ibid. Pág. 250.

Estas propuestas dieron lugar a la nueva Ley del ISSSTE que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007 y entró en vigor al día siguiente. El nuevo ordenamiento jurídico mantiene, en términos generales, las 21 prestaciones, seguros y servicios, pero los agrupa en 8 categorías con el fin de homologarlas con las del IMSS:[22]

I. Seguros

1. De salud, que comprende:
    1.1. Atención médica preventiva;
    1.2. Atención médica curativa y de maternidad, y
    1.3. Rehabilitación física y mental;
2. De riesgos del trabajo;
3. De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y
4. De invalidez y vida.

II. Prestaciones

5. Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos;
6. Préstamos personales:
    6.1. Ordinarios;
    6.2. Especiales;
    6.3. Para adquisición de bienes de consumo duradero, y
    6.4. Extraordinarios para damnificados por desastres naturales;
7. Servicios sociales, consistentes en:
    7.1. Programas y servicios de apoyo para la adquisición de productos básicos y de consumo para el hogar;
    7.2. Servicios turísticos;
    7.3. Servicios funerarios, y
    7.4. Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil;

[22] Ley del Seguro Social, Artículos 3 y 4, Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, última reforma publicada DOF 26 de mayo de 2009.

8. Servicios culturales, consistentes en:

8.1. Programas culturales;

8.2. Programas educativos y de capacitación;

8.3. Atención a jubilados, Pensionados y discapacitados, y

8.4. Programas de fomento deportivo.

Con el fin de garantizar la viabilidad financiera del seguro de salud se establecieron: la separación de las funciones de financiamiento y provisión de servicios médicos, la constitución de un régimen de reservas, el aumento de las contribuciones y la cuota social para el financiamiento de esta prestación y el apoyo extraordinario del Gobierno Federal para la actualización de la infraestructura. En la nueva Ley los trabajadores aportan 3.325 por ciento de su sueldo básico (antes 2.75 por ciento) y las entidades aportan 8.095 por ciento del sueldo básico (antes 6.75 por ciento), se añaden la cuota social que es de, en promedio, 3.5 por ciento del sueldo básico. Estos incrementos aparentes de hecho fueron reasignaciones de aportaciones de otros seguros (1 por ciento de préstamos personal y 2 por ciento de administración).

**Cuadro 21**

**Cuotas y aportaciones a los distintos seguros del ISSSTE: reforma 2007**

(Porcentajes del sueldo básico (SB) o salario mínimo general vogente para el Distrito Federal (SMV))

| Ramo de seguro | Dependencias | Trabajadores | Cuota Social Gobierno Federal * | Total |
|---|---|---|---|---|
| Salud Trabajadores en Activo | 7.375 SB | 2.750 SB | 13.9 SMV | 10.125 SB + CS |
| Salud Pensionados | 0.720 SB | 0.625 SB | 13.9 SMV | 1.345 SB + CS |
| Riesgos de Trabajo | 0.750 SB | No aplica | | 0.750 SB |
| Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez | 5.175 SB | 6.125 SB | | 11.300 SB + CS |
| Invalidez y Vida | 0.625 SB | 0.625 SB | 5.5 SMV | 1.250 SB |
| Vivienda | 5.0 SB | No aplica | | 5.0 SB |
| Servicios Sociales y Culturales | 0.5 SB | 0.5 SB | | 1.0 SB |
| **Total** | **20.145 SB** | **10.625 SB** | **19.4 SMV** | **30.770 SB + CS** |

* Cuota Social (CS) aportada por cada trabajador o pensionado, de acuerdo al ramo.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con base en datos de la Ley del ISSSTE, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007.

El punto central de la reforma puede ubicarse en el diseño de un nuevo sistema de pensiones con contribuciones definidas, a diferencia del anterior sistema de reparto. Con la reforma se creó el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) que funciona mediante capitalización individual con contribuciones definidas, aportaciones del Gobierno Federal y la posibilidad de aportaciones voluntarias. Se garantiza además una pensión mínima.

La pensión se puede recibir en dos modalidades: una renta vitalicia contratada con una compañía de seguros cuya prima única es el saldo de la cuenta de ahorro individual o mediante retiros programados con el PENSIONISSSTE o la AFORE (que administre los recursos del trabajador). El seguro de riesgos de trabajo interactuará con esta cuenta en caso de indemnizaciones por accidentes. Por otro lado se crea el seguro de invalidez y vida que de manera similar al IMSS, es operado por el ISSSTE en un sistema de reparto, con cuota bipartita del 1.25 por ciento del sueldo básico.

La reforma también modificó el monto de las aportaciones de trabajadores y dependencias para el financiamiento del seguro de RCV, pasando del 9.0 al 11.3 por ciento del sueldo base de cotización.

También se añadió una cuota social, similar a la otorgada por el Gobierno Federal a los trabajadores afiliados al IMSS. Además se incorporó una opción de ahorro solidario en la que se aportaría adicionalmente 8.5 por ciento del sueldo básico (el trabajador puede aportar hasta el 2.0 por ciento de su salario básico de cotización y la entidad hasta el 6.5 por ciento). Finalmente se incorpora la opción de ahorro voluntario en la AFORE.

*Implementación de la reforma*

En el esquema de transición de la reforma se planteó que respetarían los derechos y beneficios de los pensionados en curso, por otra parte, todos los trabajadores que se afiliaron al ISSSTE luego de la reforma cotizarían exclusivamente en el nuevo esquema, finalmente para los trabajadores en activo se establecieron dos opciones de transición.

En la primera opción se les permitía permanecer en el sistema de pensiones anterior con modificaciones a los parámetros de jubilación (Artículo Décimo Transitorio de la nueva Ley del ISSSTE), en el se incrementan gradualmente los periodos de cotización y edad alcanzada para jubilación en cada uno de los seguros de RCV, esta nuevas reglas se aplicarían con un aplazamiento de 2 años 8 meses para no afectar a los trabajadores que se encontraban más próximos al retiro.

La segunda opción de transición que se ofrece a los trabajadores en activo, es el otorgamiento de un bono de pensión para que migren de inmediato al sistema de cuentas individuales, continúen cotizando bajo este esquema y se pensionen como si fueran trabajadores de la nueva generación. El bono que reconoce sus

derechos pensionarios es el valor presente de los flujos mensuales de sus beneficios si se hubiera pensionado al momento de la reforma.

Además con el propósito de facilitar el pago de la contribución de los trabajadores al seguro de RCV, que aumentó de 3.5 por ciento a 6.125 por ciento, se estableció un esquema gradual de pago con incrementos anuales del 0.525 por ciento a partir de 2008, como se muestra en el siguiente cuadro.

**Cuadro 22**

**Cuotas y Aportaciones al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez**

(Porcentajes sobre el salario básico)

| Años | A la entrada en vigor de la reforma (2007) | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 en adelante |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Cuota del seguro de RCV | 3.500 | 4.025 | 4.550 | 5.075 | 5.600 | 6.125 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en el Artículo Trigésimo Primero de la Ley del ISSSTE

#### 4.1.3.5. Resultados de la elección de los trabajadores

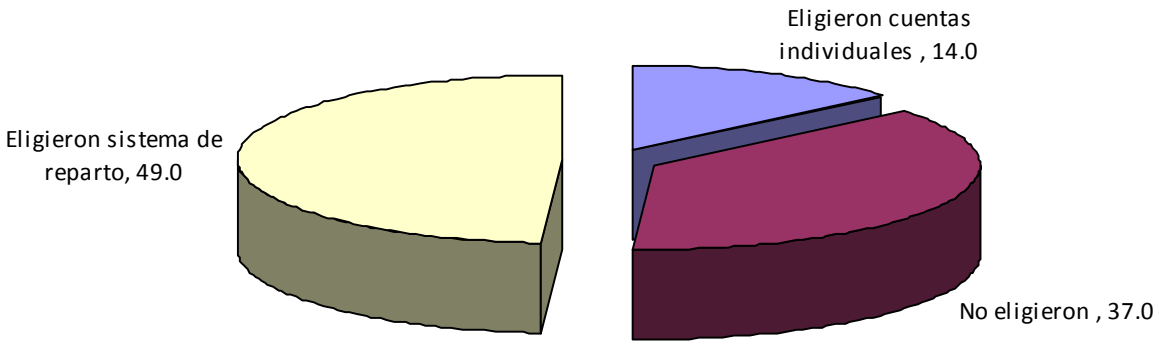
El 14 de noviembre de 2008 concluyó en todo el país el proceso para que los 2 millones 72 mil 518 trabajadores derechohabientes del Instituto que se encontraban activos al 31 de marzo de 2007 (fecha de expedición de la Ley) eligieran libremente el sistema de pensión de su preferencia, optando entre el anterior sistema de reparto con modificaciones, y el nuevo sistema de cuentas individuales.

En este proceso, un millón 308 mil 140 trabajadores manifestaron formalmente su opción de régimen pensionario a través de los documentos de elección, esto es 63.0 por ciento del total. Del total de los trabajadores que formalizaron su elección de régimen pensionario, 294 mil 736 trabajadores optaron por el sistema de cuentas individuales, es decir el 14.0 por ciento de los trabajadores con capacidad de elegir optó por el bono de pensión.

Los demás trabajadores afiliados al ISSSTE que se encontraban activos al 31 de marzo de 2007 quedarán incorporados al régimen de reparto con las modificaciones establecidas en el Artículo Décimo Transitorio de La Nueva Ley del ISSSTE. Estos trabajadores tendrán plenamente garantizados los derechos que corresponden a la opción que eligieron, al haberlo así manifestado durante el proceso concluido, o por haber elegido en forma implícita, conforme a la figura de negativa ficta contenida en la normatividad aplicable.

**Gráfica 10**

**Resultado final de la elección de los trabajadores, noviembre de 2007**
(Porcentajes)




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con base en datos del ISSSTE.

#### 4.1.3.6. El impacto de la reforma en las Finanzas Públicas

Como parte de la reforma a la Ley del ISSSTE el Gobierno Federal adquirió nuevas obligaciones presupuestarias con el Instituto. El artículo vigésimo octavo transitorio de la Ley estipula que el gobierno realizará una aportación extraordinaria de dos mil millones de pesos para el fortalecimiento del fondo de préstamos personales. Posteriormente el Instituto devolverá esta cantidad al Gobierno Federal, en los plazos y términos que convenga con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El artículo vigésimo noveno transitorio plasma otra aportación extraordinaria que el Gobierno Federal deberá aportar para infraestructura y compra de mobiliario y equipo médico, la cantidad de ocho mil millones de pesos. Por otro lado, el artículo trigésimo transitorio, permite que la cuota social del seguro de salud que será cubierta por el Gobierno Federal se integre al Instituto de manera paulatina, iniciando en 2008 con una cobertura del 57.0 por ciento de los trabajadores y se incremente anualmente hasta alcanzar la cobertura total en 2011.

**Cuadro 23**

**Cobertura de la cuota social del Gobierno Federal para el seguro de salud del ISSSTE**

(Porcentajes)

| Año | 2008 | 2009 | 2010 | a partir de 2011 |
|---|---|---|---|---|
| Cobertura de la Cuota Social del Gobierno Federal para el Seguro de Salud del ISSSTE | 57.0 | 72.0 | 86.0 | 100.0 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con base en el Artículo Trigésimo transitorio de la Ley del ISSSTE, 2007.

Para afrontar el crecimiento del gasto en los siguientes cuatro años con respecto al gasto en el régimen anterior y otros costos derivados de la transición, las cuales resultan de: incremento en contribuciones del Gobierno Federal, contribuciones perdidas al depositarse en cuentas individuales, intereses por pasivos que se asumen con la reforma, transferencias extraordinarias al ISSSTE y contribuciones al ahorro voluntario de los trabajadores, el Gobierno Federal asumió pasivos por 70 mil 900.0 millones de pesos, equivalentes a 0.6 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) (al cuarto trimestre 2008). Tal situación se encuentra prevista en el artículo transitorio vigésimo primero de la Ley, en el que se establece que se pueda incurrir en endeudamiento adicional por dicho concepto. Con base en ello, se reconoció el gasto de manera anticipada y se financió con deuda pública.[23]

Por otro lado, si bien, antes de la reforma, el Gobierno Federal realizaba aportaciones a fin de amortizar los faltantes de las obligaciones contingentes de pensiones, este pasivo no se reconocía explícitamente como deuda de largo plazo; sin embargo, el establecimiento de un sistema de pensiones de capitalización individual, hizo necesario el reconocimiento del pasivo pensionario de los trabajadores activos hasta antes de la entrada en vigor de la misma.

Para ello se emitieron y colocaron bonos de pensión para cada trabajador cuyo monto se determinó con base en los años de cotización y edad del trabajador, así como por el sueldo básico anual. Dichos bonos están denominados en UDIS y resultan equivalentes al valor presente neto de la pensión de los trabajadores a la fecha de su retiro.

De acuerdo a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2008, se reconocieron pasivos pensionarios por 220 mil 479.0 millones de pesos, equivalentes a 1.8 por ciento del PIB. Del total, 43 mil 30.9 millones de pesos, es decir, 10 mil 314.9 millones de UDIS correspondieron a depósitos a la vista para los trabajadores

[23] Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008, Política de Deuda" pág. 116.

que a la fecha de entrada en vigor de la reforma, cumplieron con los requisitos para jubilarse, y 177 mil 448.1 millones de pesos, esto es, 42 mil 535.9 millones de UDIS, a bonos de pensión para el resto de los trabajadores. De esta manera, la emisión de los bonos de reconocimiento pensionario se vio reflejada en los saldos de la deuda del Gobierno Federal.

Según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *el efecto total de la reforma al sistema de pensiones del ISSSTE fue de 291 mil 379.0 millones de pesos*, que como proporción del PIB representa 2.4 por ciento.

**Cuadro 24**

**Variación en las transferencias del Gobierno Federal al ISSSTE**

(Porcentaje de cambio real anual)

| | 2006-2007 | 2007-2008 | 2008-2009 |
|---|---|---|---|
| Total subsidios y transferencias del Gobierno Federal | 62.0 | 10.9 | -36.4 |
| Pago de pensiones y jubilaciones | 40.6 | 18.9 | -39.7 |
| Otros | 205.1 | -17.2 | -19.5 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2006-2008 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2009.

El incremento de asignaciones presupuestarias del Gobierno Federal le ha permitido al ISSSTE, realizar mayores inversiones a fin de actualizar su infraestructura.

**Cuadro 25**

**Variación del gasto de inversión física del ISSSTE**

(Porcentaje de cambio real anual)

| | 2006-2007 | 2007-2008 | 2008-2009 |
|---|---|---|---|
| Total inversión física | 2,097.5 | 67.0 | -60.6 |
| Bienes muebles e inmuebles | 2,044.4 | 34.3 | -73.4 |
| Obra pública | 2,349.2 | 203.0 | -37.1 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2006-2008 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2009.

Los recursos adicionales que obtendrá el Instituto por los incrementos en sus cuotas y aportaciones además de las transferencias extraordinarias aportadas por el Gobierno Federal le permitirá disminuir su déficit financiero; sin embargo, la valuación actuarial y financiera al cierre de diciembre de 2007, muestra que aún persistirán desequilibrios entre ingresos y gastos en el seguro de salud, particularmente en la prestación de servicios para los trabajadores que se encontraban con pensión en curso al cierre de 2007, por ese motivo

aunado al gasto para pensiones en curso (ramo 19 del Presupuesto de Egresos de la Federación), seguirán siendo necesarias transferencias para garantizar la solvencia del seguro de salud para pensionados.

**Cuadro 26**
**Proyección del grado esperado de suficiencia de recursos para atención médica por grupos de derechohabientes, 2008-2013**
(Porcentaje de los ingresos respecto de los gastos)

| Año | Trabajadores Activos | Nuevos Pensionados | Pensionados vigentes a 2007 |
|---|---|---|---|
| 2008 | 100 | 100 | 16 |
| 2009 | 100 | 100 | 20 |
| 2010 | 100 | 100 | 23 |
| 2011 | 100 | 100 | 26 |
| 2012 | 100 | 100 | 25 |
| 2013 | 100 | 100 | 24 |

Fuente: Tomado de Hewitt Associates, Valuación Actuarial y Financiera al 31 de diciembre de 2007, ISSSTE, diciembre de 2008 pp. 18-19.

**Cuadro 27**
**Comparativo del presupuesto anual de ingresos y egresos del ISSSTE: Flujo de efectivo, 2006-2010**
(millones de pesos)

| Concepto | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---|---|---|---|---|
| | DEFINITIVO | DEFINITIVO | DEFINITIVO | ORIGINAL | ORIGINAL |
| DISPONIBILIDAD INICIAL | 96,686.0 | 7,320.5 | 26,587.1 | 26,587.1 | 38,725.7 |
| INGRESOS PROPIOS (CORRIENTES Y DE CAPITAL) | 53,552.8 | 45,201.2 | 48,109.9 | 48,118.1 | 55,540.8 |
| VENTA DE BIENES Y SERVICIOS | 1,987.8 | 2,370.3 | 2,826.9 | 3,346.0 | 2,619.4 |
| INGRESOS DIVERSOS (Incluye rendimientos Financieros) | 11,534.2 | 1,005.7 | 2,386.9 | 868.4 | 2,284.9 |
| CUOTAS DE TRABAJADORES AL ISSSTE | 14,522.8 | 15,909.8 | 16,571.2 | 17,693.8 | 19,953.6 |
| APORTACIONES PARA EL ISSSTE Y FOVISSSTE | 25,508.0 | 25,915.4 | 26,325.0 | 26,209.9 | 29,722.7 |
| CUOTA SOCIAL | - | - | 4,981.1 | 6,581.6 | 9,124.2 |
| SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL | 39,151.6 | 65,977.3 | 75,940.2 | 51,453.3 | 76,047.9 |
| PAGO DE PENSIONES Y JUBILACIONES | 35,168.6 | 51,467.5 | 63,476.0 | 40,765.0 | 55,558.5 |
| OTROS | 3,982.9 | 14,509.8 | 12,464.2 | 10,688.3 | 11,365.2 |
| SUMA DE INGRESOS DEL AÑO | 92,704.4 | 111,178.5 | 124,050.1 | 106,153.0 | 131,588.7 |
| **TOTAL DE INGRESOS** | **189,390.4** | **118,499.0** | **150,637.2** | **132,740.2** | **170,314.3** |
| GASTO CORRIENTE | 79,371.8 | 91,387.8 | 105,065.1 | 86,578.0 | 105,436.6 |
| SERVICIOS PERSONALES | 19,441.4 | 19,238.6 | 23,075.2 | 24,582.5 | 27,069.9 |
| GASTOS DE OPERACIÓN (Incluye Medicamentos y suministros médicos) | 12,556.4 | 18,816.3 | 18,162.9 | 20,133.0 | 21,403.0 |
| PENSIONES Y JUBILACIONES | 46,910.5 | 53,011.8 | 63,476.0 | 40,172.4 | 56,245.5 |
| OTRAS EROGACIONES | 463.5 | 321.1 | 351.0 | 1,690.1 | 718.1 |
| INVERSIÓN FÍSICA | 107.0 | 2,447.2 | 4,241.6 | 1,780.0 | 1,629.0 |
| BIENES MUEBLES E INMUEBLES | 88.4 | 1,972.2 | 2,748.4 | 780.0 | 729.0 |
| OBRA PÚBLICA | 18.6 | 475.0 | 1,493.2 | 1,000.0 | 900.0 |
| INVERSIÓN FINANCIERA | 55.5 | - | 2,407.1 | - | - |
| OTORGAMIENTO DE CRÉDITO | 55.5 | - | 2,000.0 | - | - |
| ADQUISICIÓN DE VALORES | - | - | 407.1 | - | - |
| SUMA DE EGRESOS DEL AÑO | 81,001.0 | 93,835.0 | 111,713.9 | 88,358.0 | 107,065.6 |
| DISPONIBILIDAD FINAL (Incluye ajustes de Fovissste en 2006) | 108,822.8 | 24,535.8 | 38,954.3 | 44,382.2 | 63,248.7 |
| **TOTAL DE EGRESOS** | **189,823.8** | **118,370.8** | **150,668.1** | **132,740.2** | **170,314.3** |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2006-2008 y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y 2010.

#### 4.1.3.7. El PENSIONISSSTE

La Ley contempla que la administración de los recursos del nuevo sistema de cuentas individuales estará a cargo del PENSIONISSSTE que es un órgano desconcentrado que opera como cualquier administradora de fondos de retiro (AFORE) del Sistema de Ahorro para el Retiro, pero sin fines de lucro. Los gastos de administración y operación de la nueva institución se cubren a través de las comisiones, las cuales no deben exceder del promedio de las que cobren el resto de las administradoras del sistema.

El PENSIONISSSTE administrará las cuentas individuales de los trabajadores en forma exclusiva durante los primeros tres años (2008-2011), para posteriormente enfrentarse a la competencia del mercado, de conformidad con la normatividad establecida en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y todas las que emita la Comisión Nacional del Ahorro para el Retiro (CONSAR) aplicables a las AFORES. A partir de ese momento los trabajadores podrán optar por dejar sus recursos individuales en el PENSIONISSSTE o los podrían cambiar a cualquier administradora del mercado.

El PENSIONISSSTE se constituyó en abril de 2008 sobre la infraestructura operativa de la AFORE "de la Gente" que manejaba el Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi). En mayo de 2008 recibió de la banca comercial el traspaso de los recursos del SAR 92 de los trabajadores afiliados al ISSSTE.

Los recursos de las cuentas individuales que administra el PENSIONISSSTE, se integran, durante la etapa de transición, por 4 conceptos básicos:

- Saldo Inicial, se refiere a los recursos de la subcuenta de retiro SAR – ISSSTE 92;
- Bono de reconocimiento de derechos pensionarios, los recursos que recibirán los trabajadores que elijan el sistema de cuentas individuales;
- Contribuciones de transición 2008, conformado por las contribuciones del seguro de RCV, cuota social, ahorro solidario y aportaciones voluntarias que se realicen entre el 1 de enero de 2008 y hasta que se depositen los bonos de reconocimiento de derechos pensionarios; y
- Contribuciones subsecuentes.

Posteriormente la estructura de la cuenta individual que se abra para cada trabajador en el PENSIONISSSTE dependerá de su elección. Si opta por el sistema de cuentas individuales la cuenta estará constituida por las siguientes cinco subcuentas:

- Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;
- Ahorro Solidario;
- Aportaciones voluntarias;
- Aportaciones complementarias al retiro; y
- Vivienda.

En caso de que elija el régimen de reparto que se establece en el Artículo Décimo Transitorio de la Ley la cuenta estará integrada por dos subcuentas: Retiro y Vivienda.

Con la finalidad de promover y posibilitar la flexibilización del mercado laboral y permitir que el trabajador preserve sus derechos, en el capítulo VIII "De la transferencia de derechos" de la Ley del ISSSTE se previó que el nuevo esquema permita transportar sus derechos pensionarios de servicios médicos y de vivienda, entre el sector público (régimen ISSSTE) y el sector privado (régimen IMSS) o viceversa. Esto podrá llevarse a cabo a través del traspaso de saldos de la subcuenta de RCV, mediante la acumulación de 24 años de cotización, en ambas instituciones o de 15 en cualquiera de ellas, de manera similar se podrán hacer traspasos de saldos de la subcuenta de vivienda.

Al cierre de marzo de 2009, el PENSIONISSSTE administraba, 228,484 cuentas de los trabajadores que eligieron el bono de reconocimiento de derechos pensionarios, cuyo monto es superior a 51 mil millones de pesos. Al mismo cierre administraba más de 5 millones de cuentas del SAR-92 de los trabajadores que permanecen en el sistema de reparto. (Ver siguientes cuadros)

**Cuadro 28**

**Número de cuentas y su saldo en el PENSIONISSSTE de los trabajadores que eligieron el sistema de reparto o no hicieron selección**

| Cuentas | | Saldo (millones de pesos) | |
|---|---|---|---|
| **Tipo** | **Número** | **Retiro** | **Vivienda** |
| Inactivas | 3,222,053 | 12,592 | 17,357 |
| Activas | 2,088,867 | 35,315 | 62,629 |
| **Total SAR** | 5,310,920 | 47,908 | 79,986 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con base en el Informe Trimestral del PENSIONISSSTE a marzo de 2009.

**Cuadro 29**

**Número de cuentas y saldo en el PENSIONISSSTE de los trabajadores que eligieron el sistema de cuentas individuales**

| Número de Trabajadores | Saldos (millones de pesos) | | | | | Valor del bono de Pensión |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **SAR** | **Retiro** | **CV** | **Cuota Social** | **Total** | |
| 228,484 | 4,216 | 1,773 | 150 | 51,388 | 51,388 | 136,089 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con base en datos del Informe Trimestral del PENSIONISSSTE a marzo de 2009

Los recursos de los trabajadores se encuentran invertidos mayoritariamente en instrumentos de deuda gubernamental (89.0 por ciento) y en mayor proporción comparados con las AFORES privadas (70.0 por ciento). El saldo de la cuentas de los asalariados mayores de 45 años representan el 92.0 por ciento del total administrado por el PENSIONISSSTE.

### 4.1.4 Comentarios Finales

**IMSS**

Las perspectivas del IMSS son menos favorables en el corto plazo debido principalmente a los efectos de los pasivos laborales, al incremento en los servicios de personal y al RJP, a lo que se suma el aumento en las RFA y RGFA que harán insuficiente el flujo de efectivo en las RO a partir de 2009; lo anterior implicará presiones financieras también en el mediano plazo.

Los seguros de riesgos de trabajo y el de invalidez y vida registran excedentes de operación desde el año de 2002; sin embargo, los de enfermedades y maternidad, guarderías y prestaciones sociales y el de salud para la familia presentan importantes pérdidas; por lo que se ha hecho necesario su financiamiento por parte de la ROCF. Para continuar con la operación de esos seguros el IMSS plantea la necesidad de revisar la Ley del Seguro Social, en especial los artículos 281, 283 y tercer párrafo del 277 E, que tienen que ver con la

creación de reservas ordinarias para cada seguro, la forma y los límites con que la ROCF puede financiarlas y la posibilidad de que los recursos de cada ramo se utilicen en el pago de beneficios y constitución de reservas de cada uno de los seguros.

Dado que el IMSS tiene la misión de garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios para el bienestar colectivo, las RO han sido utilizadas en el financiamiento de los seguros deficitarios.

El efecto que tiene el pasivo laboral en el RJP y en las RFA y FGFA pueden llevar al Instituto a una situación de insuficiencia de efectivo en el corto plazo dada la disposición que se ha realizado de sus RO. El envejecimiento de los trabajadores actuales aunado a un menor ritmo en el crecimiento de los cotizantes debido al menor crecimiento económico provoca que las finanzas del Instituto se vean amenazadas.

Los gastos médicos de los pensionados representan una erogación importante para las finanzas del Instituto. Dicho gasto se encuentra relacionado con la transición demográfica y epidemiológica por la que atraviesa el país y que eleva la proporción de la población que padece enfermedades crónico degenerativas.

Otro de los aspectos fundamentales en la búsqueda por un mejoramiento de la situación financiera del instituto es el número de cotizantes y el incremento de sus percepciones reales, que permitiría canalizar mayores recursos a la atención actual y mayor inversión.

**ISSSTE**

En 2006 el desequilibrio del fondo de pensiones equivalía a 73.0 por ciento de los ingresos y en el de salud alcanzó un 6.0 por ciento, ambos con una senda de crecimiento ascendente. Si bien las consecuencias sociales de la reforma fueron sumamente controvertidas, la magnitud de los compromisos financieros que implicaban estos desequilibrios requería una solución financieramente sostenible en el mediano y largo plazo.

A pesar de que sólo el 14.0 por ciento de cotizantes (con capacidad) eligieron el bono de reconocimiento de derechos pensionarios para migrar al sistema de cuentas individuales, en realidad solamente las reformas realizadas al sistema de reparto (Artículo Décimo Transitorio) que son aplicables al 86.0 por ciento restante de los trabajadores, representan un ahorro sustancial para las finanzas públicas del país.

De acuerdo a cálculos del propio ISSSTE estas economías, en el largo plazo, equivalen en valor presente (actuarial) a al menos el 20.0 por ciento del producto interno bruto del país lo que supera al costo de corto plazo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha asumido, es decir 2.4 por ciento del PIB. Además los recursos extraordinarios contemplados por la reforma permitirán cerrar la brecha de rezago en cuanto a la calidad de los servicios de salud.

Por otro lado la creación del PENSIONISSSTE podría introducir nuevos elementos de competencia en el mercado de AFORES, siempre y cuando cumpla la labor social de cobrar las comisiones más bajas del sistema y afilie a trabajadores no derechohabientes del ISSSTE. También es de suma importancia la portabilidad de derechos (pensionarios, de vivienda y salud) entre el ISSSTE y el IMSS, que se han formalizado mediante un convenio y sentarán las bases para un sistema nacional de seguridad social más integrado.

Finalmente la reforma requiere evaluaciones de largo plazo en relación al bienestar futuro de los jubilados, pues su pensión no estará definida, a priori, en relación directa con el sueldo básico de cotización (del último año de cotización) como operaba en el anterior sistema de reparto, por el contrario esta dependerá de toda su historia de aportaciones; además de que sus ahorros individuales se beneficiarán o afectarán del comportamiento de los mercados financieros, como lo han mostrado recientemente las Administradoras de Fondos de Retiro.

**ANEXOS**

## Comisiones sobre saldo, 2003-2008/feb

(Porcentaje anual)

| AFORE | Dic 2003 | Dic 2004 | Dic 2005 | Dic 2006 | Dic 2007 | Ene 2008 | Feb 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Actinver | 0.24 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | N/A |
| Afirme Bajío | N/A | N/A | 0.25 | 0.24 | 0.23 | 0.22 | 0.22 |
| Ahorra Ahora | N/A | N/A | N/A | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 |
| Argos | N/A | N/A | N/A | 0.33 | 0.12 | 0.16 | 0.16 |
| Atlántico Promex | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| Azteca | 0.15 | 0.15 | 0.15 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.4 |
| Banamex | 0 | 0 | 0 | 1.48 | 1.48 | 1.37 | 1.37 |
| Bancomer | 0 | 0 | 0 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.5 |
| Banorte Generali | 0.7 | 0.6 | 0.5 | 0.4 | 1.137 | 1.08 | 1.08 |
| Capitaliza | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| Coppel | N/A | N/A | N/A | 0.3 | 0.3 | 0.3 | 0.3 |
| De la Gente | N/A | N/A | N/A | 0.31 | 0.31 | 0.31 | N/A |
| Garante | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| Génesis Metropolitan | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| HSBC | 0.5 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 1.2 | 1.1 | 1.1 |
| Inbursa | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.5 |
| ING | 0 | 0 | 0 | 0.3 | 1.45 | 1.36 | 1.36 |
| Invercap | N/A | N/A | 0.2 | 0.2 | 0.36 | 0.36 | 0.36 |
| Ixe | N/A | 0.35 | 0.34 | 0.33 | 0.25 | 0.25 | 0.25 |
| Metlife | N/A | N/A | 0.25 | 0.25 | 0.71 | 0.71 | 0.71 |
| Previnter | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| Principal | 0.45 | 0.45 | 0.35 | 0.35 | 0.35 | 0.35 | 0.35 |
| Profuturo GNP | 0.7 | 0.66 | 0.5 | 0.5 | 1.2 | 1.2 | 1.2 |
| Santander | 1 | 0.8 | 0.7 | 0.5 | 1.45 | N/A | N/A |
| Scotia | N/A | N/A | N/A | 0.26 | 0.26 | 0.26 | 0.26 |
| Tepeyac | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| XXI | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 1.5 | 1.45 | 1.45 |
| Zurich | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |

Fuente: CONSAR.

## Comisiones sobre flujo, 2003-2008/feb

(% del SBC)

| AFORE | Dic 2003 | Dic 2004 | Dic 2005 | Dic 2006 | Dic 2007 | Ene 2008 | Feb 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Actinver | 1.05 | 1.03 | 1.03 | 1.02 | 1.01 | 1.01 | N/A |
| Afirme Bajío | N/A | N/A | 0.62 | 0.62 | 0.62 | 0.62 | 0.62 |
| Ahorra Ahora | N/A | N/A | N/A | 0.9 | 0.7 | 0.7 | 0.7 |
| Argos | N/A | N/A | N/A | 1.07 | 0.97 | 0.97 | 0.97 |
| Atlántico Promex | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| Azteca | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 0.9 | 0.9 | 0.9 | 0.9 |
| Banamex | 1.7 | 1.7 | 1.7 | 0.75 | 0.75 | 0.75 | 0.75 |
| Bancomer | 1.68 | 1.68 | 1.68 | 1.16 | 1.16 | 1.16 | 1.16 |
| Banorte Generali | 1.4 | 1.4 | 1.4 | 1.25 | 0.7 | 0.7 | 0.7 |
| Capitaliza | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| Coppel | N/A | N/A | N/A | 0.92 | 0.92 | 0.92 | 0.92 |
| De la Gente | N/A | N/A | N/A | 0.9 | 0.8 | 0.8 | N/A |
| Garante | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| Génesis Metropolitan | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| HSBC | 1.6 | 1.6 | 1.42 | 1.4 | 0.75 | 0.75 | 0.75 |
| Inbursa | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.5 |
| ING | 1.68 | 1.68 | 1.68 | 1.23 | 0.7 | 0.7 | 0.7 |
| Invercap | N/A | N/A | 1.03 | 1.03 | 0.8 | 0.8 | 0.8 |
| Ixe | N/A | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 0.76 | 0.76 | 0.76 |
| Metlife | N/A | N/A | 1.23 | 1.23 | 1.2 | 1.2 | 1.2 |
| Previnter | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| Principal | 1.6 | 1.6 | 1.6 | 1.6 | 1.6 | 1.6 | 1.6 |
| Profuturo GNP | 1.67 | 1.67 | 1.67 | 1.64 | 1.6 | 1.6 | 1.6 |
| Santander | 1.6 | 1.6 | 1.6 | 1.28 | 0.7 | N/A | N/A |
| Scotia | N/A | N/A | N/A | 1.22 | 1.22 | 1.22 | 1.22 |
| Tepeyac | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| XXI | 1.3 | 1.3 | 1.3 | 1.3 | 0.6 | 0.6 | 0.6 |
| Zurich | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |

1/ SBC: Salario Base de Cotización.

Fuente: CONSAR.

## Comisiones sobre flujo, 2003-2008/feb

(Porcentaje de la aportación)

| AFORE | Dic 2003 | Dic 2004 | Dic 2005 | Dic 2006 | Dic 2007 | Ene 2008 | Feb 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Actinver | 16.2 | 15.8 | 15.8 | 15.7 | 15.5 | 15.5 | N/A |
| Afirme Bajío | N/A | N/A | 9.5 | 9.5 | 9.5 | 9.5 | 9.5 |
| Ahorra Ahora | N/A | N/A | N/A | 13.8 | 10.8 | 10.8 | 10.8 |
| Argos | N/A | N/A | N/A | 16.5 | 14.9 | 14.9 | 14.9 |
| Atlántico Promex | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| Azteca | 16.9 | 16.9 | 16.9 | 13.8 | 13.8 | 13.8 | 13.8 |
| Banamex | 26.2 | 26.2 | 26.2 | 11.5 | 11.5 | 11.5 | 11.5 |
| Bancomer | 25.8 | 25.8 | 25.8 | 17.8 | 17.8 | 17.8 | 17.8 |
| Banorte Generali | 21.5 | 21.5 | 21.5 | 19.2 | 10.8 | 10.8 | 10.8 |
| Capitaliza | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| Coppel | N/A | N/A | N/A | 14.2 | 14.2 | 14.2 | 14.2 |
| De la Gente | N/A | N/A | N/A | 13.8 | 12.3 | 12.3 | N/A |
| Garante | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| Génesis Metropolitan | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| HSBC | 24.6 | 24.6 | 21.8 | 21.5 | 11.5 | 11.5 | 11.5 |
| Inbursa | 7.7 | 7.7 | 7.7 | 7.7 | 7.7 | 7.7 | 7.7 |
| ING | 25.8 | 25.8 | 25.8 | 18.9 | 10.8 | 10.8 | 10.8 |
| Invercap | N/A | N/A | 15.8 | 15.8 | 12.3 | 12.3 | 12.3 |
| Ixe | N/A | 16.9 | 16.9 | 16.9 | 11.7 | 11.7 | 11.7 |
| Metlife | N/A | N/A | 18.9 | 18.9 | 18.5 | 18.5 | 18.5 |
| Previnter | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| Principal | 24.6 | 24.6 | 24.6 | 24.6 | 24.6 | 24.6 | 24.6 |
| Profuturo GNP | 25.7 | 25.7 | 25.7 | 25.2 | 24.6 | 24.6 | 24.6 |
| Santander | 24.6 | 24.6 | 24.6 | 19.7 | 10.8 | N/A | N/A |
| Scotia | N/A | N/A | N/A | 18.8 | 18.8 | 18.8 | 18.8 |
| Tepeyac | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| XXI | 20.0 | 20.0 | 20.0 | 20.0 | 9.2 | 9.2 | 9.2 |
| Zurich | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |

Fuente: CONSAR.

**Rendimientos Brutos de las Siefores Básicas**
(Rendimiento Nominal, 36 meses, porcentajes anualizados)

| Periodo | Siefore Básica 1 | | Siefore Básica 2 | | Siefore Básica 3 | | Siefore Básica 4 | | Siefore Básica 5 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | (Tasa nominal) | (Variación % anual) | (Tasa nominal) | (Variación % anual) | (Tasa nominal) | (Variación % anual) | (Tasa nominal) | (Variación % anual) | (Tasa nominal) | (Variación % anual) |
| 2003/09 | | | 14.21 | | | | | | | |
| 2003/10 | | | 14.13 | | | | | | | |
| 2003/11 | | | 13.58 | | | | | | | |
| 2003/12 | | | 13.19 | | | | | | | |
| 2004/01 | | | 13.25 | | | | | | | |
| 2004/02 | | | 12.74 | | | | | | | |
| 2004/03 | | | 12.51 | | | | | | | |
| 2004/04 | | | 11.34 | | | | | | | |
| 2004/05 | | | 10.49 | | | | | | | |
| 2004/06 | | | 9.86 | | | | | | | |
| 2004/07 | | | 10.05 | | | | | | | |
| 2004/08 | | | 10.1 | | | | | | | |
| 2004/09 | | | 10.52 | -26.0 | | | | | | |
| 2004/10 | | | 9.89 | -30.0 | | | | | | |
| 2004/11 | | | 9.77 | -28.1 | | | | | | |
| 2004/12 | | | 9.57 | -27.4 | | | | | | |
| 2005/01 | 9.13 | | 9.12 | -31.2 | | | | | | |
| 2005/02 | 8.88 | | 8.87 | -30.4 | | | | | | |
| 2005/03 | 8.78 | | 8.71 | -30.4 | | | | | | |
| 2005/04 | 8.46 | | 8.35 | -26.4 | | | | | | |
| 2005/05 | 8.88 | | 8.87 | -15.4 | | | | | | |
| 2005/06 | 9.42 | | 9.45 | -4.2 | | | | | | |
| 2005/07 | 9.41 | | 9.46 | -5.9 | | | | | | |
| 2005/08 | 9.49 | | 9.58 | -5.1 | | | | | | |
| 2005/09 | 10.07 | | 10.26 | -2.5 | | | | | | |
| 2005/10 | 9.92 | | 10.05 | 1.6 | | | | | | |
| 2005/11 | 9.65 | | 9.8 | 0.3 | | | | | | |
| 2005/12 | 9.52 | | 9.76 | 2.0 | | | | | | |
| 2006/01 | 9.92 | 8.7 | 10.2 | 11.8 | | | | | | |
| 2006/02 | 10.03 | 13.0 | 10.36 | 16.8 | | | | | | |
| 2006/03 | 9.29 | 5.8 | 9.63 | 10.6 | | | | | | |
| 2006/04 | 8.92 | 5.4 | 9.37 | 12.2 | | | | | | |
| 2006/05 | 8.12 | -8.6 | 8.3 | -6.4 | | | | | | |
| 2006/06 | 8.01 | -15.0 | 8.12 | -14.1 | | | | | | |
| 2006/07 | 8.67 | -7.9 | 8.84 | -6.6 | | | | | | |
| 2006/08 | 8.87 | -6.5 | 9.2 | -4.0 | | | | | | |
| 2006/09 | 8.64 | -14.2 | 9.02 | -12.1 | | | | | | |
| 2006/10 | 8.82 | -11.1 | 9.29 | -7.6 | | | | | | |
| 2006/11 | 9.13 | -5.4 | 9.79 | -0.1 | | | | | | |
| 2006/12 | 9.69 | 1.8 | 10.57 | 8.3 | | | | | | |
| 2007/01 | 8.94 | -9.9 | 9.73 | -4.6 | | | | | | |
| 2007/02 | 9.09 | -9.4 | 9.79 | -5.5 | | | | | | |
| 2007/03 | 9.7 | 4.4 | 10.69 | 11.0 | | | | | | |
| 2007/04 | 10.24 | 14.8 | 11.34 | 21.0 | | | | | | |
| 2007/05 | 10.42 | 28.3 | 11.71 | 41.1 | | | | | | |
| 2007/06 | 10.4 | 29.8 | 11.57 | 42.5 | | | | | | |
| 2007/07 | 10.41 | 20.1 | 11.5 | 30.1 | | | | | | |
| 2007/08 | 10.12 | 14.1 | 11.01 | 19.7 | | | | | | |
| 2007/09 | 9.89 | 14.5 | 10.93 | 21.2 | | | | | | |
| 2007/10 | 9.84 | 11.6 | 11.03 | 18.7 | | | | | | |
| 2007/11 | 9.75 | 6.8 | 10.57 | 8.0 | | | | | | |
| 2007/12 | 9.53 | -1.7 | 10.32 | -2.4 | | | | | | |
| 2008/01 | 9.98 | 11.6 | 10.61 | 9.0 | | | | | | |
| 2008/02 | 10.17 | 11.9 | 11.05 | 12.9 | | | | | | |
| 2008/03 | 10.31 | 6.3 | 11.12 | 4.0 | 11.12 | n.a. | 11.11 | | 11.12 | |
| 2008/04 | 9.76 | -4.7 | 10.64 | -6.2 | 10.59 | n.a. | 10.52 | | 10.45 | |
| 2008/05 | 9.2 | -11.7 | 10.12 | -13.6 | 10.11 | n.a. | 10.13 | | 10.12 | |
| 2008/06 | 7.81 | -24.9 | 7.89 | -31.8 | 7.65 | n.a. | 7.41 | | 7.27 | |
| 2008/07 | 8.14 | -21.8 | 8.02 | -30.3 | 7.74 | n.a. | 7.47 | | 7.28 | |
| 2008/08 | 8.5 | -16.0 | 8.45 | -23.3 | 8.17 | n.a. | 7.91 | | 7.67 | |
| 2008/09 | 7.96 | -19.5 | 7.33 | -32.9 | 6.84 | n.a. | 6.38 | | 6.02 | |
| 2008/10 | 7.35 | -25.3 | 6.11 | -44.6 | 5.44 | n.a. | 4.75 | | 4.36 | |
| 2008/11 | 6.69 | -31.4 | 5.03 | -52.4 | 4.23 | n.a. | 3.39 | | 3.01 | |
| 2008/12 | 7.96 | -16.5 | 6.83 | -33.8 | 6.28 | n.a. | 5.63 | | 5.18 | |
| 2009/01 | 8.12 | -18.6 | 6.94 | -34.6 | 6.4 | n.a. | 5.74 | | 5.15 | |
| 2009/02 | 6.95 | -31.7 | 5.06 | -54.2 | 4.25 | n.a. | 3.36 | | 2.78 | |
| 2009/03 | 8.25 | -20.0 | 6.8 | -38.8 | 6.18 | -44.4 | 5.45 | -50.9 | 4.86 | -56.3 |
| 2009/04 | 8.56 | -12.3 | 7.3 | -31.4 | 6.85 | -35.3 | 6.29 | -40.2 | 5.81 | -44.4 |
| 2009/05 | 8.25 | -10.3 | 7.18 | -29.1 | 6.77 | -33.0 | 6.28 | -38.0 | 5.91 | -41.6 |
| 2009/06 | 8.34 | 6.8 | 7.42 | -6.0 | 7.01 | -8.4 | 6.51 | -12.1 | 6.17 | -15.1 |
| 2009/07 | 8.17 | 0.4 | 7.38 | -8.0 | 7.08 | -8.5 | 6.71 | -10.2 | 6.44 | -11.5 |
| 2009/08 | 7.83 | -7.9 | 7.06 | -16.4 | 6.85 | -16.2 | 6.57 | -16.9 | 6.35 | -17.2 |
| 2009/09 | 8.07 | 1.4 | 7.38 | 0.7 | 7.26 | 6.1 | 7.06 | 10.7 | 6.91 | 14.8 |
| 2009/10 | 7.87 | 7.1 | 7.1 | 16.2 | 7.01 | 28.9 | 6.84 | 44.0 | 6.62 | 51.8 |
| 2009/11 | 7.79 | 16.4 | 7.03 | 39.8 | 7.05 | 66.7 | 6.99 | 106.2 | 6.9 | 129.2 |
| 2009/12 | 7.43 | -6.7 | 6.55 | -4.1 | 6.61 | 5.3 | 6.61 | 17.4 | 6.52 | 25.9 |

n.a. No aplica.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la CONSAR.

## Primas del Seguro de Riesgos de Trabajo del IMSS

(Porcentaje del salario básico de cotización)

| Clase de riesgo | Prima de acuerdo a Ley Abrogada 1973 [1/] | | | Prima de acuero a Ley Vigente 1997 [2/] | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Mínima | Media | Máxima | Mínima | Media | Máxima |
| I | 0.34785 | 0.54355 | 0.73925 | | 0.54355 | |
| II | 0.64140 | 1.13065 | 1.61990 | | 1.13065 | |
| III | 1.32635 | 2.59840 | 3.87045 | 0.25000 | 2.59840 | 15.00000 |
| IV | 3.18550 | 4.65325 | 6.12100 | | 4.65325 | |
| V | 5.14250 | 7.58875 | 10.03500 | | 7.58875 | |

1/ Incluye cuota mínima de 0.25 por ciento.

2/ La Ley Vigente deroga las categorías de riesgo, los promedios se refieren a la categoría previa de las empresas.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con datos de la Ley del Seguro Social 1973 abrogada y de 1997 vigente.

## Supuestos 2009-2011 para la proyección del estado de ingresos y gastos

(Porcentaje)

| **Concepto** | **2009** | **2010** | **2011** |
|---|---|---|---|
| Incremento de asegurados % | 1.58 | 1.68 | 1.75 |
| Inflación (dic-dic) % | 4.00 | 4.00 | 4.00 |
| Inflación promedio % | 5.76 | 4.01 | 4.00 |
| Crecimiento salarios reales % | 1.40 | 1.40 | 1.40 |
| Incremento gasto de personal IMSS % | 12.35 | 4.04 | 4.34 |
| Incremento gasto en suministros % | 26.96 | 7.22 | 7.30 |
| Incremento en inversión física % | 235.73 | -9.78 | 24.42 |
| Incremento gasto en guarderías % | 24.02 | 7.22 | 7.30 |
| Incremento gasto en sumas aseguradas % | 17.84 | 9.60 | 9.63 |
| Incremento gastos en subsidios y ayudas % | 13.55 | 8.77 | 11.25 |
| Crecimiento de pensionados del RJP % | 8.05 | 7.48 | 6.99 |

Fuente: Tomado del Informe Financiero y Actuarial del IMSS, 2008.

## Flujo de efectivo 2008 y proyección 2009-2011

(Millones de pesos corrientes)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|
| Saldo Inicial de Reservas Operativas | 9,377 | 8,124 | 0 | 0 |
| Ingresos [1] | 287,026 | 303,695 | 325,260 | 351,159 |
| Egresos [2] | 268,592 | 307,486 | 328,687 | 355,890 |
| Servicios de personal | 98,062 | 110,170 | 114,625 | 119,604 |
| RJP [2a] | 27,067 | 29,776 | 33,537 | 37,675 |
| Subsidios y ayudas, y pensiones temporales y provisionales | 10,655 | 12,109 | 13,297 | 14,907 |
| Sumas aseguradas | 5,992 | 7,061 | 7,739 | 8,484 |
| Inversión física [2b] | 2,142 | 7,191 | 6,488 | 8,072 |
| Materiales y suministros [2c] | 25,358 | 32,193 | 34,519 | 37,040 |
| Servicios generales [2c] | 19,927 | 24,368 | 25,855 | 27,454 |
| Operaciones ajenas | 106 | 1,011 | 1,051 | 1,093 |
| Productos financieros | -697 | | | |
| Pensiones en curso de pago y pensiones mínimas garantizadas | 79,981 | 83,607 | 91,576 | 101,561 |
| Excedente (Déficit) del año | 18,435 | -3,791 | -3,427 | -4,731 |
| Incremento en RFA, RGFA y FCOLCLC [3] | 11,928 | 5,032 | 10,054 | 11,060 |
| Excedente (Déficit) del año después de la creación de las reservas | 6,506 | -8,823 | -13,480 | -15,792 |
| Movimientos de la ROCF [4] | -10,852 | -7,186 | -937 | -1,263 |
| Utilización de la ROCF [5] | 6,150 | 1,912 | | |
| Utilización del FCOLCLC [6] | | 5,973 | 14,417 | 17,054 |
| Transferencia neta entre reservas | -4,702 | 699 | 13,480 | 15,792 |
| Saldo del año en RO después de transferencias | 1,804 | -8,124 | 0 | 0 |
| Saldo final de RO | 11,182 | 0 | 0 | 0 |
| Disponibilidad de las Reservas Operativas [7] | 8,124 | | | |

[1] Los Ingresos Autorizados en el Presupuesto del IMSS 2009 registran un importe por $305,017 millones que versus los $303,695 millones de la

[2] Los Egresos Autorizados en el Presupuesto del IMSS 2009 registran un importe por 299 mil 000 millones que versus los 307 mil 486 millones de la proyección para el mismo ejercicio, muestran una variación de 8 mil 486 millones, la cual se integra por 337 millones de más en Operaciones Ajenas (Productos Financieros de la Subcuenta 2 del FCOLCLC), así como variaciones en el RJP, Inversión Física, Materiales y Suministros, y Servicios Generales (ver notas 2a, 2b y 2c).

[2a] El Presupuesto Autorizado 2009, es de 25 mil 462 millones, menos la Aportación de los Trabajadores al Fondo de Jubilación por 1 mil 659 millones, más el uso de 5 mil 973 millones de la Subcuenta 1 del FCOLCLC.

[2b] Para 2009 se considera un monto de 7 mil191 millones, que se integra por 6 mil 121 millones de presupuesto autorizado, más 1 mil 070 millones que fueron devengados, contabilizados y validados contra presupuesto 2008 y pagados en 2009; las cifras de 2008 a 2011 reflejan un total de 23 mil 893 millones autorizados con el Acuerdo ACDO-AS3.HCT.250209/30.R.DF.

[2c] El presupuesto autorizado en 2009 es de 30 mil 645 millones para Materiales y Suministros y 23 mil 151 millones para Servicios Generales, a los cuales se adicionan 1 mil 548 y 1 mil 217 millones respectivamente, que fueron devengados, contabilizados y validados contra presupuesto 2008 y pagados en 2009. La presión de estos 2 mil 765 millones, en caso de ser necesario, se someterá a la autorización del H. Consejo Técnico para su incremento.

[3] Los ejercicios 2008 y 2009 consideran los montos establecidos en el DPEF y por acuerdo del H. Consejo Técnico. Los ejercicios 2010 y 2011 consideran incremento sólo por la acumulación de productos financieros y aportaciones de los trabajadores a la Subcuenta 2 del Fondo Laboral.

[4] Préstamo solicitado a la ROCF por 6 mil150 millones para apoyar temporalmente la liquidez del Instituto para pago de compromisos institucionales y para el fondeo de las PCP correspondientes al mes de enero de 2009, que el Instituto realiza por cuenta y orden del Gobierno Federal. (El total del préstamo se liquidó durante los meses de enero a marzo de 2009, reintegrándose de la siguiente forma: 2 mil, 2 mil 150 y 2 mil, respectivamente). Costos financieros totales por 51 millones y 985 millones estimados por productos financieros de 2009.

[5] Uso de la ROCF de conformidad con el Artículo 277 A de la LSS, por 1 mil 912 millones.

[6] Durante 2009 se tiene programado hacer uso de 5 mil 973 millones de la Subcuenta 1 del FCOLCLC, a fin de cubrir el gasto del RJP. Asimismo, para los ejercicios 2010 y 2011 se consideran los importes de 14 mil 417 y 17 mil 054 millones de pesos, respectivamente.

[7] Fondos disponibles de las RO al cierre del ejercicio; a esta cifra se le disminuyeron 3 mil 058 millones que corresponden a partidas comprometidas del IMSS.

Fuente: IMSS, 2009.

## Indicadores de la población sujeta a valuaciones actuariales

| Población asegurada vigente al 31 de dic de 2008 | Seguro de Riesgos de Trabajo | | | Seguro de Invalidez y Vida | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Número | Edad promedio | Antigüedad promedio | Número | Edad promedio | Antigüedad promedio |
| Generación en transición | | | | | | |
| Trabajadores no IMSS | 7,276,767 | 41.8 | 19.2 | 7,276,767 | 41.8 | 19.2 |
| Trabajadores IMSS 1/ | 308,164 | 43.8 | 23.6 | 308,164 | 43.8 | 23.6 |
| Total | 7,584,931 | 41.9 | 19.4 | 7,584,931 | 41.9 | 19.4 |
| Generación bajo la Ley de 1997 | | | | | | |
| Trabajadores no IMSS | 6,111,911 | 27.3 | 4.4 | 6,163,243 | 27.3 | 4.4 |
| Trabajadores IMSS 1/ | 77,343 | 29.4 | 6.5 | 77,343 | 29.4 | 6.5 |
| Total | 6,189,254 | 27.3 | 4.4 | 6,240,586 | 27.3 | 4.4 |
| Generación conjunta | | | | | | |
| Trabajadores no IMSS | 13,388,678 | 35.2 | 12.5 | 13,440,010 | 35.2 | 12.4 |
| Trabajadores IMSS | 385,507 | 40.9 | 20.2 | 385,507 | 40.9 | 20.2 |
| Total | 13,774,185 | 35.4 | 12.7 | 13,825,517 | 35.3 | 12.7 |

1/ La antigüedad promedio de los trabajadores IMSS contempla su antigüedad como trabajador del Instituto más la que pudo haber generado antes de su ingreso al IMSS. La antigüedad adicional se incorpora bajo el supuesto de que cotizó en promedio 92 por ciento de ese periodo.

Fuente: IMSS, 2009.

## Hipótesis demográficas y financieras de las valuaciones actuariales

(Porcentajes)

| Concepto | Trabajadores no IMSS | Trabajadores IMSS |
|---|---|---|
| Demográficas | | |
| Incremento promedio de asegurados para un periodo de 50 años | 0.61 | 0.50 |
| Incremento promedio de asegurados para un periodo de 100 años | 0.31 | 0.50 |
| Financieras para un periodo de 50 y 100 años | | |
| Tasa de crecimiento real anual para los salarios generales _1/ | 1.40 | 1.00 |
| Tasa de crecimiento real anual para el SMGDF | 0.50 | |
| Tasa de descuento real anual | 3.50 | |
| Tasa de rendimiento real anual del saldo acumulado en la subcuenta de RCV | 3.50 | |
| Tasa de rendimiento real anual del saldo acumulado en la subcuenta de Vivienda | 3.00 | |
| Comisión sobre saldo cobradas por las Afore | 1.70 | |

1/ Para los trabajadores IMSS, en adición al incremento anual de salarios por revisión contractual (1%) se aplican los factores de actualización del salario por antigüedad. Por otra parte, cabe señalar que en el modelo de la valuación actuarial, dadas sus características, la proyección del salario para ambas poblaciones de asegurados tiene implícita una carrera salarial.

Fuente: IMSS, 2009.

**Proyecciones financieras de la valuación actuarial, Seguro de Riesgos de Trabajo (SRT)**

(Millones de pesos de 2008)

| Año de proyección | Volumen de salarios | Sumas aseguradas Trabajadores no IMSS [1/] | Sumas aseguradas Trabajadores IMSS [2/] | Prestaciones en dinero de corto plazo [3/] | Total | Prima anual (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | (a) | (b) | ( c ) | (d) | ( e ) = (b) + ( c ) + (d) | ( f ) = (e/a)*100 |
| 2009 | 1,164,641 | 2,058 | 32 | 2,428 | 4,518 | 0 .39 |
| 2010 | 1,209,939 | 2,417 | 41 | 2,521 | 4,979 | 0 .41 |
| 2020 | 1,685,425 | 10,583 | 195 | 3,532 | 14,310 | 0 .85 |
| 2030 | 2,096,348 | 16,416 | 512 | 4,437 | 21,365 | 1 .02 |
| 2040 | 2,452,363 | 22,863 | 928 | 5,210 | 29,001 | 1 .18 |
| 2050 | 2,825,513 | 25,905 | 1,122 | 5,992 | 33,019 | 1 .17 |
| 2060 | 3,290,147 | 30,841 | 1,093 | 6,988 | 38,922 | 1 .18 |
| 2070 | 3,770,840 | 36,463 | 1,317 | 8,041 | 45,822 | 1 .22 |
| 2080 | 4,302,972 | 41,177 | 1,738 | 9,189 | 52,103 | 1 .21 |
| 2090 | 4,956,385 | 46,394 | 1,887 | 10,580 | 58,861 | 1 .19 |
| 2100 | 5,743,020 | 54,447 | 2,036 | 12,277 | 68,760 | 1 .20 |
| 2108 | 6,414,059 | 61,816 | 2,444 | 13,746 | 78,006 | 1 .22 |
| 50 años valor presente | 45,188,725 | 335,620 | 10,455 | 95,261 | 441,336 | |
| prima nivelada [4/] | | 0.74 | 0.02 | 0.21 | 0.98 | |
| 100 años valor presente | 72,985,632 | 597,608 | 24,112 | 154,519 | 776,239 | |
| prima nivelada [4/] | | 0.82 | 0.03 | 0.21 | 1.06 | |

1/ Afiliados al Seguro de Riesgos de Trabajo que no laboran para el IMSS. Para estos asegurados, en el gasto por sumas aseguradas se incluye el flujo de gasto anual de las pensiones provisionales.

2/ Afiliados al Seguro de Riesgos de Trabajo que laboran para el IMSS. Para estos asegurados, el gasto por sumas aseguradas sólo corresponde a las pensiones definitivas bajo la Ley de 1997.

3/ Incluye el gasto por subsidios y ayuda de gastos de funeral por riesgos de trabajo, así como el costo de las indemnizaciones globales y laudos.

4/ Es la prima constante en el periodo de proyección sin considerar la reserva del SRT a diciembre de 2008, que permite captar los recursos suficientes para hacer frente a los gastos por prestaciones en dinero.

Fuente: IMSS, 2009.

## Costos médicos unitarios por grupo de edad

(pesos de 2008)

| Grupo de edad | Pensionados vigentes | | | Costo Unitario Promedio |
|---|---|---|---|---|
| | No IMSS | IMSS | Total | |
| 0 - 4 | 6,774 | 78 | 6,852 | 2,016 |
| 5 - 9 | 26,930 | 466 | 27,396 | 1,705 |
| 10- 14 | 54,163 | 1,305 | 55,468 | 1,705 |
| 15 - 19 | 26,805 | 1,560 | 28,365 | 1,760 |
| 20 - 24 | 12,554 | 1,100 | 13,654 | 1,870 |
| 25 - 29 | 14,299 | 131 | 14,430 | 2,108 |
| 30 - 34 | 25,673 | 267 | 25,940 | 2,456 |
| 35 - 39 | 44,462 | 683 | 45,145 | 2,970 |
| 40 - 44 | 64,307 | 1,583 | 65,890 | 3,666 |
| 45 - 49 | 93,345 | 10,437 | 103,782 | 4,565 |
| 50 - 54 | 125,053 | 32,746 | 157,799 | 5,719 |
| 55 - 59 | 150,061 | 38,739 | 188,800 | 7,131 |
| 60 - 64 | 399,529 | 32,821 | 432,350 | 9,551 |
| 65 - 69 | 504,586 | 21,940 | 526,526 | 12,264 |
| 70 - 74 | 434,763 | 13,553 | 448,316 | 15,765 |
| 75 - 79 | 312,140 | 8,221 | 320,361 | 20,256 |
| 80 - 84 | 189,109 | 4,879 | 193,988 | 26,049 |
| 85 - 89 | 98,746 | 2,431 | 101,177 | 33,473 |
| 90 - 94 | 30,527 | 769 | 31,296 | 43,024 |
| 95 - 99 | 12,032 | 225 | 12,257 | 55,306 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos del IMSS, 2009.

## Presupuesto de Egresos de la Federación 2003-2010
## Flujo de Efectivo, IMSS
(Millones de pesos)

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Ingresos** | | | | | | | | |
| Total de recursos | 225,829 | 246,714 | 287,996 | 328,424 | 358,459 | 402,688 | 438,615 | 468,734 |
| Disponibilidad inicial | 47,409 | 49,200 | 73,882 | 83,157 | 100,657 | 118,671 | 133,597 | 143,111 |
| Corrientes y de capital | 104,649 | 117,299 | 124,961 | 141,176 | 149,972 | 163,467 | 172,156 | 170,474 |
| Cuotas obrero patronales | 98,905 | 108,871 | 117,221 | 130,331 | 136,933 | 147,078 | 158,043 | 155,390 |
| Ingresos por operaciones ajenas | | | | | | | | |
| Subsidios y apoyos fiscales | 73,772 | 80,215 | 89,153 | 104,091 | 107,830 | 120,550 | 132,861 | 155,149 |
| Suma de ingresos del año | 178,421 | 197,514 | 214,114 | 245,267 | 257,802 | 284,017 | 305,017 | 325,623 |
| Endeudamiento (o desendeudamiento) neto | | | | | | | | |
| **Egresos** | | | | | | | | |
| Total de recursos | 225,829 | 246,714 | 287,996 | 328,424 | 358,459 | 402,688 | 438,615 | 468,734 |
| Gasto corriente | 167,611 | 183,631 | 201,383 | 203,754 | 237,802 | 266,526 | 292,205 | 317,135 |
| Servicios personales | 67,455 | 76,301 | 81,210 | 78,657 | 93,076 | 99,886 | 110,170 | 110,170 |
| De operación | 20,810 | 31,495 | 34,753 | 38,658 | 45,617 | 46,634 | 53,796 | 51,264 |
| Pensiones y jubilaciones | 75,346 | 75,835 | 85,419 | 86,439 | 99,109 | 120,006 | 128,239 | 150,170 |
| Otras erogaciones | | | | | | | | 5,531 |
| Inversión física | 1,175 | 750 | 1,162 | 4,956 | | 5,563 | 6,121 | 6,488 |
| Inversión financiera | | | | | | | | |
| Costo financiero | | | | | | | | |
| Egresos por operaciones ajenas | | | 376 | 485 | | | 674 | -3,243 |
| Suma de egresos del año | 168,786 | 184,381 | 202,921 | 209,195 | 237,802 | 272,089 | 299,000 | 320,380 |
| Enteros a la tesorería de la federación | | | | | | | | |
| Disponibilidad final | 57,043 | 62,333 | 85,075 | 119,229 | 120,657 | 130,600 | 139,615 | 148,354 |
| **Balance** | | | | | | | | |
| Balance financiero | | 13,133 | 11,193 | 36,072 | 20,000 | 11,928 | 6,017 | 5,243 |
| Costo financiero | | | | | | | | |
| Balance primario | | 13,133 | 11,193 | 36,072 | 20,000 | 11,928 | 6,017 | 5,243 |
| Subsidios y apoyos fiscales | | | 89,153 | 104,091 | 107,830 | 120,550 | 132,861 | 155,149 |
| Balance de operación | | | -77,960 | -68,019 | -87,830 | -108,622 | -126,844 | -149,906 |
| Suma de ingresos propios del año | | 197,514 | 124,961 | 141,176 | 149,972 | 163,467 | 172,156 | 170,474 |
| Suma de egresos del año (sin costo financiero) | | 184,381 | 202,921 | 209,195 | 237,802 | 272,089 | 299,000 | 320,380 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2003 a 2010, SHCP, 2010.

# Fuentes de Información


Anuarios Estadísticos del ISSSTE 1999 a 2007 disponibles en http://www.issste.gob.mx/issste/anuarios

Asociación, Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones, (AIOS) http://www.aiosfp.org/estadisticas/boletines_estadisticos/boletin21.pdf

Asociación Internacional de la Seguridad Social, "Principios de Seguridad Social, Tomo 1", OIT 2002.

Asociación Internacional de la Seguridad Social http://www.issa.int/esl/Temas/Comprender-la-seguridad-social#

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), Panorama Reciente y Costo Fiscal, 2000-2005, noviembre, 2004.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2006, 2007 y 2008, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, México.

HERRERA, Carlos A, Pensión Trends, Econoic Research Department, Unidad de Tendencias Globales y SEE México, BBVA-BAncomer, Octubre 5, 2009.

Hewitt Associates, "Valuación Actuarial y Financiera al 31 de diciembre de 2007", ISSSTE, julio de 2008. Información digitalizada [en línea]

Instituto Mexicano del Seguro Social, *Informe Financiero y Actuarial, al 31 de diciembre de 2008*. México, 2009. Información digitalizada [en línea]

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, *Informe de Actividades 2008*, Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado, PENSIONISSSTE. Información digitalizada [en línea]

_____ *Informe de Actividades Abril 2009*, Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado, PENSIONISSSTE. Información digitalizada [en línea]

_____ *Informe Financiero y Actuarial 2008 del ISSSTE*, junio de 2008. Información digitalizada [en línea]

_____ *Informe Financiero y Actuarial 2009 del ISSSTE*, junio de 2009. Información digitalizada [en línea]

_____ *Programa Institucional ISSSTE 2001-2006*. Información digitalizada [en línea]

_____ *Programa Institucional ISSSTE 2007-2012*. Información digitalizada [en línea]

_____ Programa de Trabajo ISSSTE 2009. Información digitalizada [en línea]

_____ Sistema de Estadísticas Institucionales ISSSTE disponible en http://estadistica.issste.gob.mx

México, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007 (vigente).

México, Ley Abrogada del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983, última reforma publicada el 2 de enero de 2006.

MILLOR, Manuel; "Características del Proceso de Desarrollo del Continente Americano y su Impacto en la Seguridad Social", CISS México1985.

Organización Internacional del Trabajo (OIT); C102 Social Security (Minimun Standards) Convention 1952; disponible en http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C102.

Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto de Egresos de la Federación 2003-2010, México. http://www.shcp.gob.mx/Paginas/default.aspx

_____Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, México. México. http://www.shcp.gob.mx/Paginas/default.aspx

SOLÍS, Fernando, Planes de Pensiones Personales e Institucionales, Sistema de Pensiones en México, Perspectivas Financieras y Posibles Soluciones, IMEF, Fundación de Investigación, México 2006, pp.45-80.

RUEZGA, Antonio, "Desafíos de la Reforma del Seguro Social en México", Biblioteca CIESS no. 2, 2005.

Schofield, R; D. RECHER, A. BIDEAU; "The decline of mortality in Europe", Oxford Press 1991

VÁSQUEZ COLMENARES, Pedro, Seguridad Social en Materia de Pensiones, Sistema de Pensiones en México , IMEF, Fundación de Investigación, México 2006, pp.111-166.

YUNES, Miguel Ángel (Coordinador); "La Reforma del ISSSTE: Un cambio necesario", ISSSTE – OISS (Organización Iberoamericana de Seguridad Social), México 2009.

http://www.AFORE.com.mx

## 4.2 Elementos para una política fiscal ambiental en México

### 4.2.1 Introducción

La cuestión ambiental cobró interés a principios del siglo XX. La aparición de una serie de informes científicos que encendieron la alarma ambiental,[24] junto con la aparición de una foto a color de la tierra tomada desde la luna en 1968, mostraron la fragilidad del planeta. Por primera vez se hizo evidente el deterioro ocasionado por la acción del hombre y se expresó en palabras como daño, contaminación o degradación.

A escala mundial, el amplio conjunto de acciones que los gobiernos han llevado a cabo desde entonces con la finalidad de atender el deterioro ambiental se puede dividir en tres etapas. En la década de 1970 se construyó la idea de crisis de la relación de la economía con la naturaleza; una década después privó la conciencia de una crisis ambiental global; y en el nuevo milenio la política pública gira en torno al uso de instrumentos económicos para la solución de la crisis ambiental (Micheli, 2002).

La primera vez que la dimensión ambiental se consideró como condicionante y limitante del crecimiento económico fue en 1972 durante la Declaración de Estocolmo, resultado de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente. Más adelante, con la aparición del Informe "Nuestro Futuro Común", o informe Brundtland, asumido en la Asamblea General de la ONU en 1987, la relación entre medio ambiente y crecimiento económico evolucionó hacia la concepción del desarrollo sustentable, definido como: "aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades", mismo que propone una relación dialéctica entre crecimiento y sustentabilidad.

Sin embargo, no fue sino hasta la Declaración de Río, efectuada en 1992, cuando el objetivo del desarrollo sustentable se estableció como prioridad de política pública y quedó plasmado en un plan de acción que deberían seguir todas las naciones: la Agenda 21; documento que incorpora un capítulo sobre los instrumentos económicos como parte de las políticas ambientales recomendadas.[25]

---

[24] Los documentos más destacados son: *Le planete au pillage* de Farfield Osborn (1949), *Silent Spring* de Rachel Carson (1962), *Science and Survival* de Barry Commoner (1966), *The Economics for the coming spaceship earth* de Kenneth Boulding (1966), *Una sola Tierra* de René Dubos y Bárbara Ward (1970), y el primer informe del Club de Roma, *The Limits to Growth* (1972) (Pierri, 2004: 33).

[25] El documento completo de la Agenda 21 está disponible en la División de Desarrollo Sustentable de la Organización de las Naciones Unidas: http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_00.shtml

Lo anterior reviste particular interés para este capítulo pues en la Agenda 21 se reconoce que leyes, normas y regulaciones son condiciones necesarias pero no suficientes para combatir los problemas ambientales, y se establece la necesidad de incorporar una visión orientada al mercado; así como políticas económicas y fiscales en las instituciones y políticas creadas para modificar las actitudes y conductas de los agentes hacia el medio ambiente.

En México, la agenda gubernamental y las política públicas en materia ambiental han estado en gran medida determinadas por los acuerdos, programas e instrumentos elaborados en el ámbito internacional. Por ello, fue hasta después de la Declaración de Río, cuando en México la cuestión ambiental se elevó a rango de ministerio en 1994 con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y comenzó una nueva etapa institucional que comprendió acciones más efectivas en el marco de normas y castigos, mejores diagnósticos, descentralización de funciones hacia las entidades federativas e innovaciones en la legislación ambiental acerca del empleo de incentivos económicos.

A partir de entonces, tanto en el ámbito internacional como en el nacional, el uso de instrumentos de mercado ha estado presente y la discusión e innovación alrededor de los mismos ha ido creciendo. Sin embargo, en México, a diferencia de otros países de Europa y América Latina, sigue privando el uso de instrumentos de control en vez de aquellos orientados a generar incentivos, como los impuestos y la reducción de subsidios

Hoy día, el gran reto en la cuestión ambiental a escala internacional es lograr la coordinación entre la política fiscal y ambiental para hacer frente a desafíos de ambas agendas tales como el financiamiento del gasto público y la inversión en infraestructura y gestión ambientales bajo condiciones de presupuesto restringido; la identificación de distorsiones y la adecuación de la estructura tributaria para internalizar las externalidades ambientales; el uso de tasas ambientales y pagos por servicios ambientales en los distintos niveles de gobierno; la posibilidad de introducir componentes ambientales en futuras reformas fiscales (Acquatella y Bárcena, 2005: 20)

Debido a ello, el objetivo de este capítulo consiste en analizar la propuesta de los incentivos fiscales para resolver la problemática ambiental en México a través del análisis de sus beneficios y limitaciones, de la experiencia de su implementación en otros países, y del diagnóstico de la situación de los instrumentos económicos en la política ambiental mexicana.

Con el fin de exponer los conceptos que se utilizarán en esta sección del Diagnóstico del Sistema Fiscal Mexicano, en un primer apartado se analiza la propuesta de la economía ambiental y la contribución de la economía ecológica. Enseguida, se exponen los instrumentos de política ambiental para resolver la problemática ambiental, tanto los de control como los que se basan en los incentivos económicos. En un tercer apartado se hace un recuento de las acciones en materia fiscal ambiental de varios países de la OCDE y América Latina, para dar pie al estudio de las medidas aplicadas en México. Finalmente, se presenta una sección a manera de consideraciones finales.

### 4.2.2 Economía ambiental y economía ecológica

Ante la necesidad de efectuar medidas para controlar los efectos nocivos de la actividad humana en el medio ambiente, la economía buscó la manera de dar respuesta a tan apremiante tarea a través de sus teorías e instrumentos. Así, como una subdisciplina de la economía, apareció en la década de los sesenta la economía ambiental, misma que retoma los principios de la economía neoclásica y busca darle valor a la naturaleza para crear un mercado de bienes ambientales.

Para dicha corriente de pensamiento, el medio ambiente cumple una doble función en relación con el proceso económico: ser origen de los insumos requeridos en él y ser lugar de disposición de los residuos del proceso de producción y consumo (Gutman, 1985: 48). El estudio de la naturaleza en su papel de proveedora de materias primas recibe el nombre de economía de los recursos naturales; mientras que el estudio del flujo de residuos y de sus efectos sobre la naturaleza se conoce como economía ambiental (Field y Field, 2003: 27).

El problema fundamental que estudia la economía de los recursos naturales tiene que ver con la sostenibilidad de los mismos, es decir, con los efectos que a largo plazo tiene la tasa de explotación presente de las materias primas que la naturaleza provee. Por su parte, el problema fundamental del cual se ocupa la economía ambiental es el de resolver las externalidades,[26] ya que esto implica que el sistema de mercado

[26] Una externalidad se define como el beneficio o perjuicio que recibe un agente económico (ya sea consumidor o empresa) como consecuencia del acto de producción o consumo de un segundo agente económico. Así el receptor de la externalidad puede ser un consumidor o productor, y el emisor de la misma también, por lo que existen cuatro tipos de externalidad: i) De productor a consumidor, como cuando el humo que suelta la chimenea de una gran fábrica situada cercana al núcleo urbano de una ciudad, afecta la salud de los ciudadanos; ii) De productor a productor como cuando una empresa papelera contamina un río que también es usado por una piscifactoría; iii) De consumidor a productor, como sería el caso de un cambio en los patrones de consumo de un nuevo tipo de coche que incorpora una mejor tecnología, lo que obliga a las empresas automovilísticas a modificar sus esquemas productivos; y iv) De consumidor a consumidor, tal como cuando una persona fuma en un lugar público. Ese acto causará un perjuicio físico a otras personas (Miró, 2002)

deja de ser eficiente en el sentido de Pareto debido a que los precios no recogen las valoraciones marginales de los agentes que se ven afectados por la presencia de los efectos externos. Las externalidades se caracterizan por una situación en la que no están bien definidos los derechos de propiedad.[27]

El problema ambiental justamente se complica por el hecho de que muchos de los elementos del medio natural son bienes públicos, razón por la cual asignarles derechos de propiedad es complicado, y por tanto, la propiedad privada se convierte en la excepción en vez de la regla (Bovenberg y Goulder, 2002). De este modo, la ausencia de propiedad privada implica la ausencia de mercado para los bienes ambientales, y por tanto ni éstos, ni el daño que se ejerce sobre ellos, tienen precio ni costo. Es decir, si nadie es dueño del aire, nadie puede efectuar cargos por su uso, ni por su degradación ocasionada por la contaminación.

Por ello, la economía ambiental se ha preocupado por crear instrumentos que generen incentivos económicos, ya que las personas toman decisiones sobre la producción, el consumo y la eliminación de residuos en el marco de un conjunto de instituciones; y estas instituciones son las que estructuran los incentivos que llevan a la gente a tomar ciertas decisiones.

Un incentivo es algo que persuade o disuade a las personas para modificar su comportamiento en algún sentido; de ahí que un incentivo económico se defina como algo que lleva a las personas a canalizar sus decisiones económicas de producción y consumo en una determinada dirección. Por ejemplo, la aplicación de tasas por la emisión de dióxido de carbono (CO2) es un incentivo económico, ya que proporcionan a las empresas incentivos para buscar modos de producción que requieran menores cantidades de combustible o para utilizar combustibles que produzcan menores emisiones de dicho gas (Field y Field, 2003: 5-10).

De este modo, ante el fallo de mercado que ocasionan las externalidades ambientales, los gobiernos utilizan diversos mecanismos como las políticas de mando y control y los instrumentos económicos. En el siguiente apartado se presenta una breve descripción de los mismos, pero antes es de relevancia mencionar que además de la economía ambiental existe otra corriente de pensamiento que no está subordinada ni a la economía ni a la ecología pues se trata de una síntesis integradora de ambas: La economía ecológica.

[27] Los recursos de libre acceso, como los recursos naturales, no tienen asignados derechos de propiedad, pues son recursos a los que puede tener acceso cualquiera, sin restricción de ningún tipo. Por ejemplo, cuando existen derechos de propiedad sobre un bosque, el dueño impedirá la entrada a intrusos, les cobrará por el recurso o controlará de algún modo el acceso al mismo. No obstante, cuando no existen derechos de propiedad sobre un recurso, o éstos no son claros, el bosque es un bien libre donde cualquiera puede ir a cortar un árbol y no existe modo de asegurar, que la tasa de utilización del mismo sea la que maximice su valor (Field y Field, 2003: 82).

Si bien para la economía ambiental el fin último es normalizar las relaciones entre el sistema producción–consumo y el ecosistema, para que el primero pueda seguir usando los bienes y servicios que proporciona el segundo, generación tras generación; para la economía ecológica su razón de ser es establecer cuáles son las claves que impiden el logro de la sustentabilidad planetaria considerando que la Tierra es un sistema abierto a la entrada de energía y materiales (Martínez y Roca, 2001: 13).

Por ello, para la economía ecológica los problemas ambientales no resultan de la mala asignación y los fallos de mercado que provocan la ausencia de derechos de propiedad y las externalidades como señala la economía ambiental, más bien surgen de la incompatibilidad entre la escala económica y la escala del ecosistema global, pues la primera ha rebasado a la segunda.

De este modo, para la economía ecológica lo más importante es frenar la escala del sistema económico, puesto que los patrones actuales de producción y consumo han ocasionado un aumento de la capacidad de carga del planeta.[28] El funcionamiento de la economía exige un suministro adecuado de energía y materiales, así como una disposición adecuada de los recursos; ya que de no llevarse a cabo esto, el simple mejoramiento en la eficiencia de la asignación que promulga la economía ambiental solo permitiría repartir de mejor manera cantidades cada vez más pequeñas de recursos (Bejarano 1998).

### 4.2.3 Política ambiental basada en instrumentos de control

La política ambiental basada en instrumentos de control se refiere al uso de leyes y reglamentos que dictan en detalle las medidas que deben adoptar los agentes económicos que efectúan algún daño al medio ambiente, o que utilizan algún recurso natural, so pena de hacerse acreedores a castigos, multas o sanciones en caso de que no cumplan con lo dictado por la norma establecida.

La regulación abarca todos aquellos instrumentos que actúan fijando lo que se puede hacer o no, y penalizando los comportamientos que no cumplan con lo estipulado. Es la forma más común de intervención pública e incluye diversos tipos de normativas como las prohibiciones de determinados comportamientos; las normas de fabricación y dispositivos anticontaminación exigidos; el uso de técnicas; las normas sobre las características de los productos vendidos; etcétera (Martínez y Roca, 2001: 140-141).

[28] La capacidad de carga del planeta se refiere a la posibilidad que tiene el planeta para dar sustento mínimo a la población existente de acuerdo con los recursos que tiene y con la tecnología disponible.

Esta forma de intervención gubernamental para proteger el ambiente se basa en investigaciones científicas y estudios legales. Con ella se espera que, al cumplirse los límites de emisiones, se proteja el ambiente y que tenga lugar el desarrollo sustentable. No obstante, no se trata de un proceso lineal y sencillo, se requiere una adaptación continua en el diseño de las normas, flexibilidad en la ejecución de las leyes y la exigencia de su cumplimiento a partir del monitoreo sistemático (Mercado y Blanco, 2003: 94)

Este enfoque, también conocido como de "normas y castigos", tiene dos desventajas principales. La primera se refiere a la necesidad del cumplimiento de la norma por parte de todas las fuentes de contaminación, independientemente de los costos marginales del cumplimiento. La segunda tiene que ver con el hecho de que los instrumentos de control generan pocos incentivos para la innovación una vez que se ha cumplido con la norma (O'Connor, 1999: 43-44).

Asimismo, uno de los principales argumentos a favor de los instrumentos económicos versus los normativos radica en que los primeros ofrecen un potencial recaudatorio, el cual puede tener un destino extra presupuestal. Si se considera que los impuestos ambientales gravan determinadas actividades que impactan negativamente el ambiente. Entonces, se podría pensar que los recursos recaudados con motivo de esas actividades deberían tener ese "destino" o fin, con objetivos a corto, mediano y largo plazo. En el corto plazo se persigue disminuir el consumo o utilización de los bienes o servicios que causan mayor daño al ambiente; en el mediano y largo plazo se fomenta el cambio a tecnologías limpias, que posibiliten el crecimiento económico y al mismo tiempo reduzcan el deterioro ambiental (Santos y Ortiz, 2004: 589).

En el apartado que se presenta a continuación se analizan las ventajas de los instrumentos de mercado frente a los de mando y control.

### 4.2.4 Instrumentos de mercado en la política ambiental

Alcanzar el desarrollo sustentable requiere la integración de la política económica y la política ambiental. Los instrumentos económicos utilizados para ello son aquellos que modifican los precios relativos de los bienes y servicios, como los impuestos, derechos, cargos o depósitos. Una característica principal de los instrumentos económicos es que permiten que los agentes tengan la libertad de escoger entre varias opciones la alternativa más ventajosa para ellos. Es decir, que no se establecen obligaciones directas sobre tecnologías a adoptar, la elección de insumos o las cantidades a producir (Barde, 2002: 14).

El creciente uso de los instrumentos económicos ha sido en parte consecuencia de un reconocimiento de las limitaciones que tienen los instrumentos de control, puesto que logar un impacto verdaderamente significativo en los temas más importantes de la agenda ambiental implica costos sustanciales que surgen al modificar los patrones de producción y consumo, y es a partir del uso de instrumentos económicos que pueden minimizarse dichos costos debido a los incentivos que generan (Fullerton, et.al., 2008: 6).

No obstante, es importante señalar que el uso de los instrumentos económicos no elimina la necesidad de normas, controles, sanciones, ni el correcto establecimiento de derechos de propiedad y de acuerdos sociales explícitos o implícitos; en todo caso complementan la regulación directa. Por ello, la formulación de una adecuada política ambiental requiere de investigaciones rigurosas que permitan conocer el impacto distributivo, las consecuencias inflacionarias, el análisis costo-beneficio, y el costo para las futuras generaciones (INE, 2007: 224).
Enseguida se presenta una breve descripción de tres de los instrumentos de mercado de más utilizados en política ambiental: los impuestos ambientales, los premisos comerciables y los subsidios.

#### 4.2.4.1 Impuestos ambientales

Los impuestos ambientales o impuestos pigouvianos[29] gravan la actividad contaminadora y son iguales al coste externo marginal en el nivel óptimo de contaminación; mismo que se caracteriza por igualar la ganancia marginal de la empresa con el coste externo marginal (también llamado costo de restauración o de descontaminación).

El aplicar un impuesto se basa en el principio de que quien contamina debe pagar el costo provocado por los contaminantes generados, así como el costo del gravamen. Así entonces, el contaminador paga un impuesto por cada unidad de contaminación que produce, y puede elegir entre dos opciones: pagar el impuesto y no tomar ninguna medida anticontaminante, o bien ahorrarse el impuesto o parte de él introduciendo medidas anticontaminantes.

Por ello, cuando se aplican a las empresas, los impuestos ambientales las inducen a cambiar sus patrones de producción, y por otro lado, aumentan el precio de los bienes cuya producción incide en el medio ambiente

[29] Los impuestos pigouvianos reciben este nombre debido al economista inglés Arthur Pigou quien en 1920 sugirió el uso de impuestos para corregir las externalidades.

(Heady, 2002: 68). Es por ello que la Organización para la Cooperación y del Desarrollo Económico (OCDE) y la Oficina de Estadística de la Comunidad Europea (Eurostat) definieron como impuesto ambiental a "aquel impuesto cuya base es una unidad física, como un litro de petróleo, la transportación aérea, etc., que probadamente ocasiona un efecto negativo en el medio ambiente con la finalidad de reducir la degradación ambiental" (Gazley, 2006: 15)

El uso de impuestos ambientales tiene el doble objetivo de generar recaudación a partir de lo que la sociedad considera males ambientales, en contraposición a recaudar a partir de tasar bienes, al mismo tiempo que busca modificar las señales económicas que reciben individuos y empresas sobre los costos ambientales de sus acciones (Muñoz, 2002: 9).

Los impuestos ambientales pueden clasificarse en tres:

1. *Impuestos de punto óptimo*. Este impuesto considera la capacidad de carga del ecosistema e internaliza[30] el costo del daño generado por la contaminación en su totalidad. Se calculan igualando el costo marginal social con el beneficio marginal social.[31] Es la mejor manera de aplicar un impuesto, pero también la más complicada debido a que requiere de que se conozcan las funciones de costo y beneficio de todos los casos a gravar y el monto de la contaminación que emite cada agente. Estos impuestos pueden tener efectos regresivos considerables para la sociedad y ocasionar problemas de competitividad.
2. *Impuestos por emisiones*. Este impuesto no considera la capacidad de carga del ecosistema e internaliza parcialmente el costo del daño generado por la contaminación. Se calculan igualando el costo medio social al beneficio medio social. Este impuesto es complicado de aplicar debido a que se necesita identificar el monto de contaminación que se emita, así como diferenciar regionalmente la tasa impositiva de acuerdo a preferencias sociales y a la capacidad de asimilación del ambiente en cada zona (CESPEDES, 2001).
3. *Impuesto por producto*. Es el menos adecuado para internalizar el costo del daño que ocasiona la contaminación y no considera la capacidad de carga del ecosistema. Sin embargo, es el más fácil de

[30] Internalizar se refiere al efecto de incorporar en el sistema de precios las valoraciones marginales de los agentes que se ven afectados por la presencia de los efectos externos, es decir, que el sistema de precios recoja el costo de las externalidades.

[31] El costo marginal social es el costo social (costo de quien toma la decisión de producir o comprar un bien más los costos que experimentan terceros) que genera producir o consumir una unidad adicional de un producto. El beneficio marginal social es el beneficio social (beneficio privado más el beneficio a terceros que se ven recompensados por las decisiones del productor o consumidor) que genera la producción o consumo de un bien.

implementar. Estos impuestos inducen cambios favorables en los patrones de consumo y en las tecnologías de producción al modificar el sistema de precios relativos. Funcionan particularmente para productos con demandas elásticas puesto que cuando el consumidor enfrente un precio mayor tienda a sustituir el consumo por una alternativa menos dañina para el medio ambiente.

El argumento más fuerte a favor de los impuestos ambientales es que éstos proveen de un *doble dividendo* en la medida que, al mismo tiempo que ayudan a resolver los problemas ambientales, no generan las distorsiones que ocasionan los impuestos al capital y al trabajo, razón por la cual conllevan a un incremento del empleo (Fullerton, et.al., 2008: 7).[32] Es un argumento basado en los beneficios que otorga al sistema económico el gravar *males* al tiempo que se desgravan *bienes* (Pearce, 1991 cit. en Martínez y Roca, 2001: 138).

Sin embargo, el uso de herramientas fiscales muchas veces tiene detractores por significar cargas nuevas, incrementar la tributación existente e incidir negativamente en la competitividad de las empresas y en la distribución del ingreso.[33]

Es decir, el diseño de los instrumentos económicos se vuelve una tarea complicada, principalmente debido a dos factores: la dificultad técnica de determinar con certeza los costos del desarrollo de las actividades; y los costes sociales o políticos de imponer una nueva carga o tributación fiscal. Por estas razones, es importante que la carga, derecho o impuesto, se fijen en un nivel adecuado.

Tanto para alcanzar objetivos ambientales, como para modificar las conductas, un impuesto demasiado bajo de su costo real no ayudará a corregir la distorsión de las fallas del mercado (externalidades negativas), mientras que uno demasiado alto sustituirá una distorsión por otra. Los criterios que pueden guiar la

[32] De acuerdo con Heady, la evidencia en torno al doble dividendo es bastante débil, puesto que si bien una política fiscal ambiental puede conllevar al uso de lo recaudado en la reducción de impuestos al trabajo, esto no necesariamente genera un incremento en el empleo. En cambio, lo que sí puede afirmarse es que si dichos recursos no se hubiesen utilizado para disminuir los impuestos sobre la fuerza laboral entonces el desempleo hubiera aumentado como resultado de los impuestos ambientales (2002: 74).
En cuanto a las críticas a la teoría del doble dividendo es importante señalar la postura de la economía ecológica que argumenta acerca de la exageración que la economía ambiental efectúa sobre los efectos negativos de los impuestos a la renta y el capital dado que parte de la existencia de mercados perfectamente competitivos que sólo se ven afectados por la intervención del Estado que impide la existencia de precios eficientes; cuando en realidad, los precios dependen de multitud de factores como el poder de negociación de los trabajadores y el grado de competencia en el mercado (Martínez y Roca, 2001: 138).

[33] Según estudios efectuados en Estados Unidos (Poterba, 1991) y en países de la OCDE (Pearson y Smith, 1991; Scout, 1991), algunos impuestos ambientales, como el impuesto a las emisiones de carbono, son regresivos en la medida que las familias más pobres emplean más el carbón para cocinar y para la calefacción (O´Connor, 1999. 51).

creación de figuras tributarias son la eficacia ambiental, la eficiencia económica, la incidencia distributiva y la viabilidad práctica para su implementación, operación y seguimiento (Santos y Ortiz, 2004: 588).

Es por ello que, en varios países los impuestos verdes se han logrado introducir en forma de "reformas fiscales ambientales" que consisten en paquetes impositivos que conllevan la reducción de impuestos al trabajo o a la renta[34] (Muñoz, 2002: 10) y que incluyen mecanismos de compensación explícita dirigidos a los grupos afectados adversamente (O'Connor, 1999: 50).

Siempre es posible compensar a los hogares con escasos recursos que pagan el impuesto mediante el uso de transferencias *lump sum* (cuota fija), o bien, reducir el efecto negativo sobre la competitividad a partir de la reducción de las contribuciones a la seguridad social; así como reducir o eliminar cargas fiscales que no resultan populares.

De acuerdo con Barde (2005: 119-120), las implicaciones distributivas de los impuestos pueden atenuarse a partir de tres medidas correctivas: atenuación, compensación y traslación de impuestos. La atenuación es una medida *ex ante* que consiste en reducir las tasas de impuestos ambientales para aliviar la carga fiscal de grupos específicos de población, pero tiene la desventaja de llegar a debilitar el incentivo y de ser más complicado de administrar.

Las medidas de compensación son casi siempre *ex post* y no inciden ni en las tasas ni en la estructura de los impuestos. Son compensaciones correctivas como la compensación global que se calcula a partir del promedio de pagos tributarios de cada hogar; de modo que la compensación tendría una incidencia progresiva dado que los hogares de menores ingresos pagan menos impuestos que los más ricos.

Finalmente, la translación de impuestos, mayormente utilizada en las reformas fiscales –como se verá más adelante en las experiencias de países de la OCDE y América Latina– consiste en reducir otros impuestos, como los que se aplican al trabajo y al ingreso. No obstante, habría que tener en cuenta que las implicaciones distributivas de este método no necesariamente serán progresivas, ya que los hogares más

[34] Siguiendo a Heady, en países con bajas tasas impositivas no se recomienda la instauración de impuestos ambientales pues no tendrán impactos positivos dado que los impuestos al trabajo y al capital no pueden bajar más por los bajos niveles de recaudación. En dichos casos se recomienda el uso de permisos comerciables (2002: 74-75)

pobres pagan el impuesto a la renta más bajo, y por tanto, las reducciones a dicho impuesto beneficiarán más a los hogares ricos.

En cuanto a los problemas de competitividad que pueden llegar a generar los impuestos ambientales que se relacionan con la energía y el transporte, las posibles soluciones serían el reciclaje de ingresos; las exenciones tributarias para actividades, sectores o productos específicos; tasas impositivas reducidas para determinados sectores, productos o insumos; ajustes fiscales en frontera; y coordinación internacional.

El reciclaje de ingresos consiste en reintegrar la recaudación tributaria, ya sea total o parcial, a las empresas que los pagaron para que los reinviertan en medidas ambientales. A su vez, los ajustes fiscales en frontera se refiere a la posibilidad de gravar los productos importados con impuestos similares a los que pagan las manufacturas nacionales y la coordinación internacional implicaría que se establezca un conjunto de medidas mínimas que deberían seguir las distintas naciones, buscando que las exenciones y medidas especiales no perjudiquen la efectividad ambiental de los impuestos (Barde, 2005: 122-123).

Más adelante, en la sección 5.3.5 se analizan las estrategias de política fiscal ambiental en diferentes países miembros de la OCDE y América Latina, sus ventajas y la manera en que a partir de una reforma fiscal lograron reducir las desventajas que pueden llegar a presentar los impuestos ambientales.

#### 4.2.4.2 Permisos de emisión comerciables

Los permisos (licencias o derechos) de contaminación comerciables son instrumentos de política ambiental alternativos a las normas cuantitativas obligatorias que dan lugar a multas u otras penas si no se respetan. Dichos permisos permiten la reducción de emisiones de una manera menos costosa que otros instrumentos (Martínez, 1998: 42).

El mecanismo consiste en fijar primero, desde fuera de la economía (por ejemplo a través de un proceso político- científico de evaluación), el nivel apropiado de emisiones. Enseguida se distribuyen los permisos de contaminación equivalentes a dicho nivel, ya sea subastándolos entre las empresas o países, de manera equitativa, o bien entregando los permisos de acuerdo a algún criterio de asignación.

A partir de entonces comienza a funcionar el mercado y los principios económicos, ya que los agentes preferirán descontaminar o comprar permisos de contaminación dependiendo de si el costo marginal de descontaminar[35] es mayor o menor que el precio de los permisos de emisión.

Si los permisos se reparten equitativamente, los agentes con menores cotos marginales de descontaminación preferirán venderlos a aquellos con mayores costos, por lo que alcanzar el nivel óptimo de emisiones resulta menos costoso para la economía en su conjunto. De hecho, el efecto es muy parecido al que ocurre al pagar impuestos ambientales y se puede hacer una analogía, salvo que en el caso de los permisos, la "negociación" sobre el nivel de impuestos se efectúa fuera del mercado y la autoridad no recauda un ingreso si los permisos se distribuyen gratuitamente al empezar, (Martínez, 1998: 46).

En Estados Unidos el programa de permisos comerciables de emisiones (*cap and trade*)[36] de dioxido de azufre (SO2) comenzó en 1995 después de la promulgación de la Ley de Aire Limpio (*Clean Air Act Amendments*) en 1990, que tenía como finalidad reducir las partículas precursoras de la lluvia ácida. De acuerdo con estimaciones efectuadas por Carlson, et.al. (2000), la política de permisos comerciables es más eficiente en comparación con los sistemas de mando y control dado que los costos de reducir las emisiones son menores (Cuadro 1).

**Cuadro 1**

**Costo total del cumplimiento de la reducción de emisiones de SO2 en Estados Unidos**
(miles de milones de dólares de 1995)

| Concepto | Sistema de mando y control | Comercio eficiente |
|---|---|---|
| Tecnología y precios del carbón de 1989 | 2.67 | 1.90 |
| Tecnología y precios del carbón de 1995 | 2.23 | 1.51 |
| Tecnología y precios del carbón de 2010 | 1.82 | 1.04 |

Fuente: Carlson, et.al. (2000)

[35] El costo de marginal de descontaminar es el costo en que incurren las empresas al aplicar medidas anticontaminantes para reducir en una unidad adicional las emisiones o residuos contaminantes.

[36] *Cap and trade* se traduce como "limitación y comercio", puesto que la política de permisos comerciables establece un límite máximo de emisiones y permite que las empresas o países comercien con ellos.

Asimismo, no existen dudas en torno a la cuestión de si se han reducido las emisiones de SO2 puesto que, a diez años de iniciado el programa, la reducción anual de emisiones pasó de 3.9 millones de toneladas en 1995 a 6.3 en 2005 (Ellerman, 2006: 26).

Otro de los aspectos de la efectividad del Programa contra la lluvia ácida es el alcance del cumplimiento. En general, las centrales generadoras han acatado los requisitos de la Ley de Aire Limpio. Este récord de cumplimiento cercano a 100 por ciento no se registra bajo la normativa de mandato y control, en donde no es raro que las fuentes reciban diversas formas de exención que consiguen demorar y a veces relajar de manera permanente la aplicación de la norma (Ellerman, 2006: 29).

El motivo es que una norma única supone mayores gastos para algunas fuentes que para otras debido a las distintas consideraciones específicas en cada lugar y a que estas empresas solicitan al gobierno ayuda, que a menudo se concede, ante situaciones económicas especialmente graves.

En un sistema de permisos comerciables este problema se evita por dos motivos. En primer lugar, el mercado elimina las razones para que se den situaciones económicas especialmente graves, dado que la mayor carga que tendría que soportar cualquiera sería el precio del permiso y, en un mercado con numerosos compradores, ninguno de ellos puede alegar que es el único perjudicado. En segundo lugar, el mercado proporciona a la vez un medio de cumplimiento más barato y sin compensación para solucionar la problemática ambiental (*ídem*).

Finalmente, es necesario señalar que una de las críticas más severas que reciben los esquemas de permisos comerciables tiene que ver con la efectividad ambiental, ya que se señala la posibilidad de que las reducciones de emisión se trasladen de zonas en las que las emisiones causan mayores daños a lugares donde las emisiones resulten menos perjudiciales.

#### 4.2.4.3 Subsidios

En materia ambiental, un subsidio actúa de manera contraria a un impuesto. La víctima le paga al contaminador para que éste deje de contaminar; mientras que el Estado usa el impuesto recaudado y subsidia actividades positivas, es decir puede ayudar al contaminador a adoptar ciertas medidas anticontaminantes a través de un subsidio o financiamiento de los costos de abatimiento.

Se puede considerar como un subsidio a un préstamo a baja tasa de interés para comprar equipo menos contaminante, a la aplicación de impuestos para reducir la contaminación, o a pagos por reducir la contaminación ó para comprar equipo nuevo (EPA, 2001).

Existen cuatro tipos de subsidios en materia ambiental:

1. *Subsidio a la compra de equipo anticontaminante*. Está diseñado para reducir los costos marginales privados de reducir la contaminación.
2. *Subsidio a la reducción de la contaminación*. Se otorga un subsidio para mantener las emisiones debajo de los estándares regulatorios. El monto del subsidio será igual al beneficio que se obtendría por contaminar.
3. *Subsidio a la producción rural sustentable*. Se otorgan pagos directos e incentivos fiscales a comunidades rurales con el fin de fomentar una explotación sustentable de los recursos naturales en las áreas donde se asientan dichas comunidades.
4. *Subsidio al financiamiento*. Se refiere a los créditos que se otorgan a tasas preferenciales y con un período más largo a quienes tienen un comportamiento ambiental favorable.

De acuerdo con Kneese y Bower (1968, cit en De Gispert, 2000: 64) los subsidios que suponen desgravaciones de impuestos y créditos no pueden por sí mismos hacer rentables las inversiones que se efectúan para recudir la contaminación. Por tanto, únicamente suponen una ayuda para las empresas que son suficientemente solventes para emprender una inversión de carácter ambiental.

Además, los subsidios suponen una carga al sistema impositivo, remuneran sólo la instalación de ciertos tipos de equipo, y por tanto no estimulan la adopción de los más eficientes puesto que la empresa no incorpora el costo de disminuir la contaminación en su proceso productivo. El subsidio reduce el costo marginal social, pero también el costo marginal privado del agente, por lo que incluso puede aumentar sus emisiones y con ello se perdería el efecto anticontaminante del subsidio. De hecho, debido a los menores costos, un mayor número de empresas podrían verse atraídas a participar en la actividad subsidiada.

Finalmente, habría que señalar el caso de los subsidios acoplados a través de precios de los productos o insumos que crean una pérdida de bienestar al distorsionar las señales de mercado, que de otra forma harían que la producción de un bien o servicios ocurriera donde sus costos reales son más bajos. Para la agenda ambiental estas señales de mercado distorsionadas generan otro problema: generan incentivos a

una mayor expansión de la actividad productiva sobre áreas naturales o una mayor descarga de contaminantes (INE, 2007:212).

Es decir, los subsidios al agua, a los agroquímicos, o a algún insumo en particular, originan un uso mayor que el socialmente óptimo de los recursos naturales y provocan una presión innecesaria sobre el medio ambiente. Por ello, se recomienda como una medida más eficaz el desacoplamiento de los subsidios, lo cual quiere decir que en vez subsidiar los precios se otorguen incentivos en efectivo. Como ejemplo de lo anterior está el subsidio a la tarifa eléctrica para el bombeo agrícola que existe en México y que provoca una sobreexplotación de los acuíferos (INE, 2007: 212-213).

De acuerdo con Barde (2005: 110) en los países de la OCDE los subsidios a la agricultura (estimados en el 2002 en 318 mil millones de dólares, equivalentes al 1.2% del PIB) son una de las causas de la sobreexplotación agrícola de la tierra, el uso excesivo de pesticidas y fertilizantes, la degradación del suelo y otros problemas. Del mismo modo, el costo del agua de riego suele ser inferior al costo social marginal, lo cual fomenta el despilfarro del recurso.

En estos mismos países, los subsidios para la generación de energía tienen dos objetivos básicos: proteger a los productores nacionales y mantener los empleos en industrias seleccionadas. De igual modo, los subsidios que fomentan el uso de una materia prima determinada y el consumo intensivo de energía pueden tener repercusiones negativas en términos de reciclaje y residuos; así como el aislamiento de tecnologías poco eficientes.

Hay otros subsidios menos directos, vinculados a disposiciones tributarias específicas (variaciones de la tasa impositiva o exenciones), que también resultan nocivos para el medio ambiente. Tal es el caso de aplicar al diesel un gravamen inferior al de otros combustibles. Esto contribuye al constante incremento del número de vehículos con motores diesel, que son más contaminantes y ruidosos que los motores que utilizan gasolina.

En las dos secciones siguientes se abordará de manera general la experiencia de política fiscal ambiental en algunos países Europeos y de América Latina para dar paso al caso mexicano.

### 4.2.5 Impuestos Ambientales: La experiencia de la OCDE y América Latina

Desde la década de los noventa, en los países de la OCDE hubo un aumento considerable del uso de instrumentos económicos para la protección del medio ambiente, dichos instrumentos tuvieron una evolución que significó pasar de gravámenes a usuarios en los setenta a gravámenes/impuestos con afectación específica en los ochentas, hasta incentivos fiscales en los noventas, para finalmente dar pie a la reforma fiscal ambiental en la década actual.

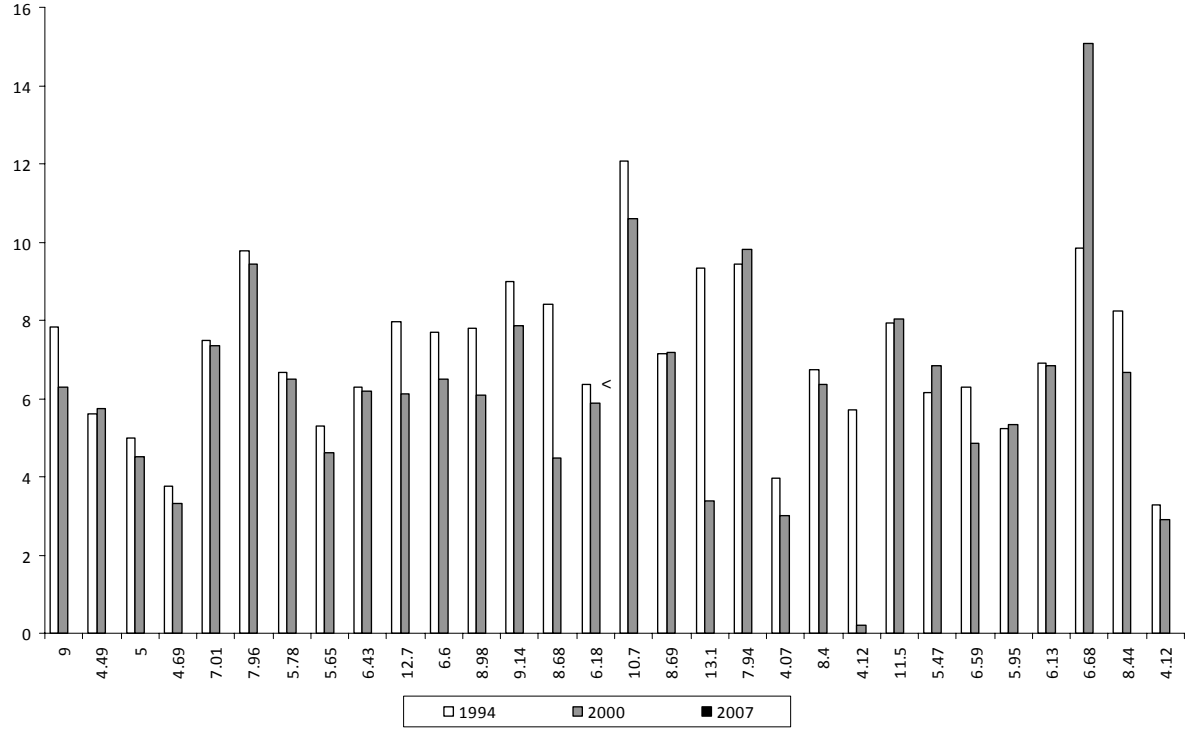
Las denominadas reformas fiscales ambientales, en su mayoría se basaron en las tres líneas siguientes: i) reducción o eliminación de subsidios ambientalmente nocivos, incluidos el gasto público directo, el sostenimiento de los precios del mercado y las exenciones, así como de otras medidas relacionadas con los impuestos ambientales que pudieran afectar negativamente al medio ambiente; ii) reestructuración de los impuestos existentes conforme a criterios ambientales; y iii) introducción de nuevos impuestos ambientales (Barde, 2005: 110).

A pesar de que los impuestos ambientales han ido adquiriendo importancia, aún representan un porcentaje pequeño de la recaudación nacional e incluso han caído. Desde 1994 y hasta 2007 la recaudación de impuestos verdes ha significado alrededor de 7.0 por ciento de los ingresos tributarios totales en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Gráfica 1).

Sin embargo, en países como Dinamarca, Corea, Holanda y Turquía los impuestos ambientales como proporción de la recaudación total se encuentran por encima del promedio de los países de la OCDE; mientras que en Canadá, México, Nueva Zelanda, Polonia y Estados Unidos están por debajo y han experimentado una caída significativa.

**Gráfica 1**

**Países de la OECD: Impuestos ambientales como porcentaje de la recaudación total**




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de European Environment Agency, [en línea], [consulta: enero 18, 2009]. Disponible en: http://www2.oecd.org/ecoinst/queries/index.htm

Considerando a la Unión Europea en su conjunto, el porcentaje que los impuestos ambientales representan en los ingresos públicos se reduce. De acuerdo con datos de la Eurostat, en 27 países de la Unión Europea los impuestos ambientales contribuyen con poco más de 6.0 por ciento de la recaudación total, siendo Bulgaria, Dinamarca, República de Malta y Holanda los países con los mayores porcentajes. Además, es importante señalar que la contribución de los impuestos ambientales se ha reducido, particularmente entre 2005 y 2007, excepto en Dinamarca, Bulgaria y República de Malta (Gráfica 2).

Según la Agencia Ambiental Europea (European Environmet Agency, EEA),[37] la baja que ha experimentado la recaudación de los impuestos ambientales puede explicarse a partir de la caída en el uso del petróleo por

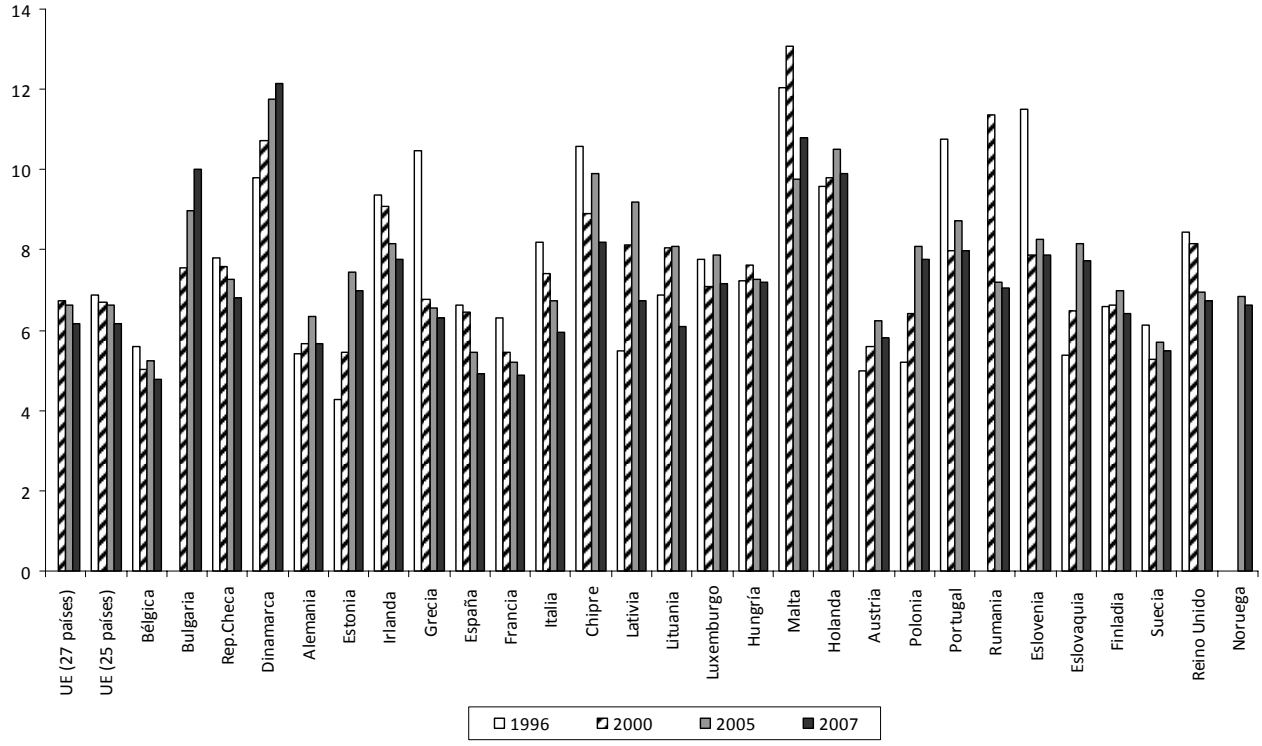
[37] European Environment Agency, "More information on environmentally related taxes, fees and charges, [en línea], [consulta: enero 19, 2010]. Disponible en: http://www2.oecd.org/ecoinst/queries/index.htm.

unidad de producción debido al incremento de los precios del petróleo ocurrido de 1998 a 2000 y de 2003 a 2008.

Habría que señalar que, dado que la proporción de los impuestos ambientales en la recaudación total depende del monto del resto de los impuestos, la caída en la proporción obedece a un incremento en el resto de los impuestos. No obstante, en la mejor de las situaciones posibles la caída recaudatoria podría deberse a una contracción de la base gravable resultante de un cambio en la conducta de los agentes, lo cual significaría que los impuestos han sido eficaces como incentivos (OECD, 2006: 2).

Gráfica 2

**Unión Europea: Impuestos ambientales respecto a la recaudación total**
(porcentajes)




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de Eurostat, Environmental Tax Revenue, [en línea], [consulta: enero 15, 2009]. Disponible en: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=ENV_AC_TAX.

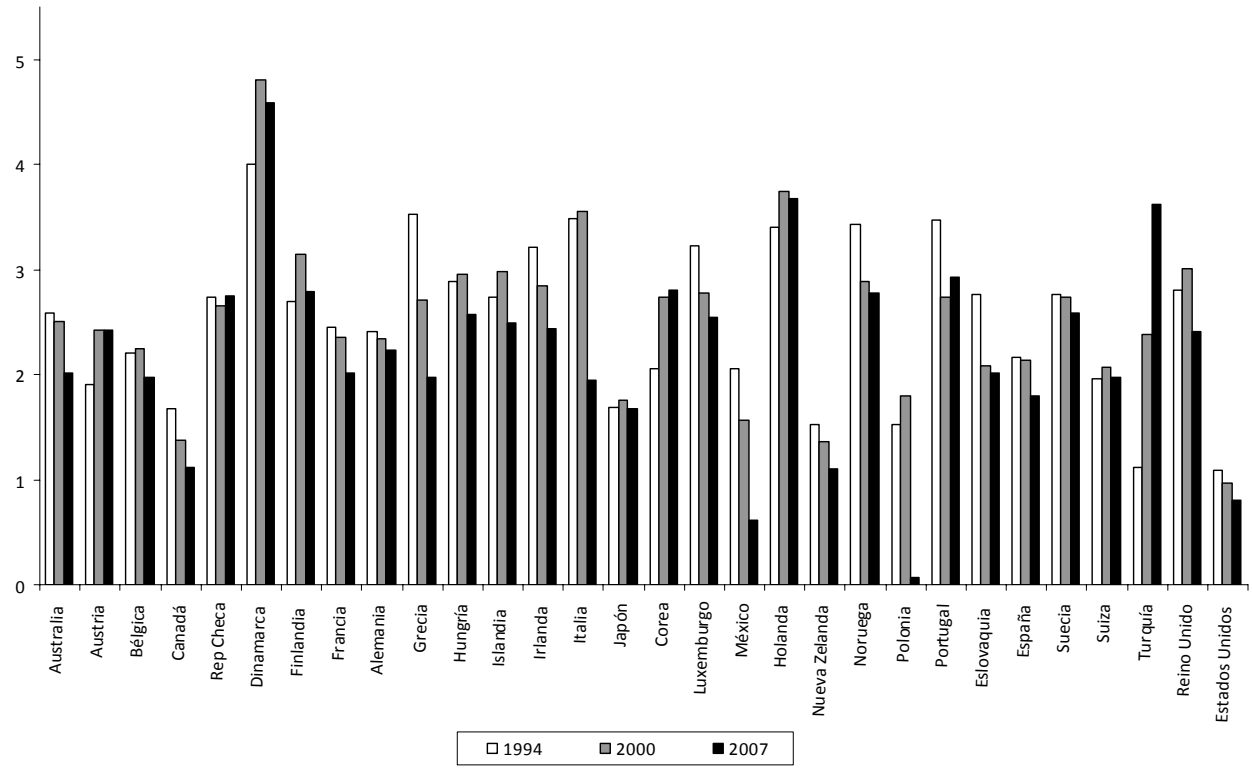
En cuanto al número de impuestos se refiere, en 2006 existían 415 impuestos ambientales en los países de la OCDE. La mayoría de estos (150) son cargas tributarias sobre el sector de la energía y sobre los vehículos motorizados (125). No obstante, existe también un importante número de impuestos a los residuos (alrededor de 50), a productos que pueden causar problemas en el manejo de los desechos (35), o a

productos que generan problemas en la disposición final, como la incineración o la colocación en rellenos sanitarios (15); así como 40 cargas aplicadas al ruido, al uso de los recursos naturales como el agua y la tierra (OECD; 2006: 26)

Dichos impuestos representan entre 2.0 y 2.5 por ciento del PIB de los países de la OCDE. Sin embargo, hay marcadas diferencias entre ellos; mientras que en países como República Checa, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Noruega y Turquía los impuestos fueron superiores al 3.0 por ciento; en Estados Unidos, Canadá, México, Nueva Zelanda, Polonia y España están por debajo de 1.0 por ciento (*Íbid*: 28) (Gráfica 3).

Gráfica 3

**Países de la OCDE: Impuestos ambientales como proporción del PIB**




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de European Environment Agency, [en línea], [consulta: enero 18, 2009]. Disponible en: http://www2.oecd.org/ecoinst/queries/index.htm

Como algunos ejemplos de la aplicación de impuestos ambientales en países de la OCDE que han comenzado a efectuar reformas fiscales se pueden mencionar el caso de Finlandia, Suecia, Dinamarca y los Países Bajos, entre otros.

Finlandia fue el primer país en el que se introdujo un impuesto al carbón en 1990, pero con el tiempo se han agregado otras medidas como el establecimiento de un nuevo impuesto a los tiraderos de basura, impuestos a los vehículos automotores y a los envases de bebidas, así como un cargo a la generación eléctrica en plantas nucleares, con el cual se financia el manejo de residuos radioactivos. El incremento de los impuestos ambientales fue más que compensado por la reducción de la discrepancia impositiva del trabajo (rebaja del impuesto sobre la renta y de las contribuciones a la seguridad social), con el objetivo explícito de hacer bajar el desempleo (Barde, 2005: 113).

En Suecia desde 1991 se implementó un impuesto a las emisiones de dióxido de azufre (SO2). El impuesto grava indirectamente las emisiones a través del contenido de azufre de los combustibles utilizados. Dado que existe la posibilidad de deducir el impuesto en función de las medidas adoptadas para reducir emisiones, éste ha resultado efectivo porque provoca cambios en las fuentes de energía y ha incentivado la innovación. Este impuesto no es *finalista*[38] puesto que lo recaudado pasa a formar parte de los ingresos generales del Estado, ya que fue resultado de una reforma fiscal que disminuyó el impuesto sobre la renta (Martínez y Roca, 2001: 133).

En el mismo país se estableció un impuesto *neutral* para reducir las emisiones de óxidos de nitrógeno (NOX), mismo que se aplica a las plantas de producción donde se genera energía a partir de la combustión. Se dice que existe neutralidad fiscal global en la medida que todo el dinero recaudado vuelve a las propias empresas, de modo que en conjunto no pagan nada, aunque se produce una redistribución entre ellas (*Íbid*: 134)

En Dinamarca existe un impuesto al CO2 de los combustibles, que entró en vigor en 1992. En 1994 se puso en marcha una reforma general del sistema tributario con la cual se pretende lograr una reducción de las tasas de los impuestos marginales en todos los tramos del impuesto sobre la renta, eliminar algunos vacíos legales de la ley tributaria y transferir gradualmente el ingreso tributario por concepto de rentas y trabajo al relacionado con la contaminación y la escasez de recursos naturales. El aumento de los ingresos obtenido mediante los gravámenes al CO2 y al SO2 se reintegran en su totalidad al sector industrial mediante rebajas

[38] Un impuesto finalista es aquel que se aplica para financiar un **gasto público** concreto. En este caso se trataría de un impuesto que se hubiese aplicado son el objetivo de financiar el gasto en mejorar ambientales.

de los pagos de las empresas a la seguridad social y ayudas a la inversión para el ahorro de energía. (Barde, 2005: 115).

Otro caso que vale la pena señalar es el de los Países Bajos en donde existe un impuesto regulador de la energía que data de 1996 y que se aplica al consumo minorista de energía, con excepción del transporte (es decir, a hogares, pequeñas empresas y edificios de oficinas, entre otros). Los ingresos que genera se reintegran a los hogares y a las empresas pequeñas vía reducciones de las contribuciones a la seguridad social, lo cual permite financiar programas de eficiencia energética.

El caso de América Latina es diferente al de los países europeos y de la OCDE en la medida que el desarrollo institucional que comenzó en la década de los noventa no fue acompañado de una transferencia de los recursos financieros y técnicos necesarios para implementar sistemas nacionales de gestión ambiental, y en la mayoría de los casos todavía está pendiente la construcción de una plataforma jurídico-institucional apropiada que posibilite una colaboración operativa entre la autoridad fiscal y las autoridades ambientales (Acquatella y Bárcena, 2005: 21).

Dentro de los casos más destacados de política fiscal ambiental en América Latina está la aplicada en Brasil, en donde su principal tributo de carácter subnacional, que aporta 90.0 por ciento de la recaudación de estados y municipio: el Impuesto sobre Circulación de Mercaderías y Prestación de Servicios de Transporte Interestatal e Intermunicipal y de Comunicación (ICMS), se transformó en un instrumento económico de gestión ambiental.

El ICMS es un impuesto al consumo aplicado a bienes y algunos servicios que conceptualmente se aproxima a un impuesto al valor agregado (IVA). Originalmente fue creado en 1988 como un instrumento de descentralización tributaria, sin embargo desde comienzos de la década de los noventa premia con más recursos provenientes de la recaudación del ICMS a los estados y municipios que protegen, conservan e invierten en el medio ambiente. Cada estado define en su legislación que porcentaje del impuesto se destinará a cada municipio y elige qué arista ambiental será la que se requiera cumplir para hacerse beneficiario de dicho porcentaje (Jatobá, 2005: 137).

La adopción del ICMS Ecológico repercutió en el volumen y la cantidad del gasto público en materia de medio ambiente y estimuló la creación y mantenimiento de unidades de conservación, fuentes de agua y

unidades de tratamiento de desechos y aguas residuales; además de que generó beneficios institucionales que fortalecieron y modernizaron la política ambiental (Íbid, 2005: 146).

La experiencia de Costa Rica muestra cierta similitud a la de Brasil en el sentido de que no fue necesario crear un nuevo impuesto, sino cambiar el destino de los recursos recaudados por uno ya existente. En este caso, decidió destinarse un porcentaje de 30.0 por ciento del Impuesto Único Sobre Combustibles al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y otro de 3.5 por ciento a favor del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO). De modo que este 33.5 por ciento de los recursos tiene carácter específico y su giro es de carácter obligatorio para el Ministerio de Hacienda (Echeverría, 2005:173).

El esquema de política ambiental desarrollado por Costa Rica, que también incluyó la creación de mercados ambientales para la conservación de bosques, ha dado como resultado un incremento del monto destinado al pago de incentivos forestales, lo cual ha redundado en un aumento de la cobertura forestal, incorporándose al programa más de 200 mil hectáreas de protección de bosques (*Íbid*: 178)

Por último, en Colombia la política fiscal ambiental consistió en la aplicación de beneficios tributarios ambientales,[39] tales como la posibilidad de excluir del pago del IVA a todas aquellas actividades destinadas a la adquisición de bienes para el control de la contaminación y el monitoreo ambiental; así como la posibilidad de reducir hasta 20.0 por ciento el impuesto sobre la renta por concepto de inversiones ambientales (Benavides, et.al., 2005: 201-202).

Los costos fiscales de la exención del IVA no fueron significativos, puesto que los beneficios de exclusión representaron apenas 1.0 por ciento de la recaudación total del IVA entre 1997 y 2003, y las empresas reconocieron que los beneficios les representan un buen potencial de ahorro fiscal porque ofrece la posibilidad de capitalizar gastos asociados a aspectos ambientales (Íbid, 242-244). No obstante, también señalaron la dificultad para gestionar las exenciones, mostrando la incapacidad administrativa, misma que como se ha mencionado anteriormente es una de las barreras más importantes para la implementación de reformas fiscales ambientales en América Latina.

[39] Por beneficio ambiental se entiende como cualquier modificación que altere la valoración de un tributo en virtud de la realización de una determinada conducta que, en este caso, tendría una finalidad ambiental (Benavides, et.. al., 2005:.203).

### 4.2.6 Diagnóstico de la política fiscal ambiental en México

En México, la disposición legal de los instrumentos económicos está prevista en el párrafo primero del artículo 22 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), donde se definen como: "los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas".

En el artículo 21 del mismo ordenamiento legal se dispone que las autoridades de la federación, los estados y el gobierno del Distrito Federal, diseñarán, desarrollarán y aplicarán los instrumentos económicos, en sus respectivas competencias, para incentivar el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental.

Los instrumentos económicos comprenden una amplia gama de figuras como: tarifas ambientales, impuestos ecológicos, subvenciones, derechos, licencias negociables, flexibilización normativa, depósitos reembolsables y pago de derechos para el uso y aprovechamiento de recursos naturales (casi siempre de acceso abierto). En éste último caso las modalidades de aplicación parten de diversas estrategias, según se trate de incentivar o inhibir determinadas conductas (Santos y Ortiz, 2004: 589).

La legislación mexicana ofrece tres opciones de instrumentos fiscales que pueden ser utilizados para alcanzar objetivos ambientales son los derechos, productos y aprovechamientos (Cortina, 2002: 33). Con los primeros se pueden cubrir los asuntos ambientales en los que haya acceso a un recurso natural de la nación cuyo aprovechamiento requiere regularse para su sostenibilidad.

Con los segundos, se tiene la opción de dar incentivos al resto de las actividades privadas. Sin embargo, dado que ambos requieren del cumplimiento de los criterios de equidad y proporcionalidad, y no tan sólo de eficiencia como sí sucede en el caso de los derechos, su diseño e instrumentación requieren de mayor cuidado (Ávila, 2002: 82).

Comparando la situación de México con el resto de los países de la OCDE, que tienen en promedio ocho impuestos ambientales y hasta veinte uno en el caso de Noruega,[40] sin contar con los impuestos de carácter subnacional,[41] es posible afirmar que el uso de instrumentos económicos como impuestos, derechos y aprovechamientos es muy limitado.

De acuerdo con datos de la EEA, se consideran impuestos con carácter ambiental: el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN); el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS) aplicado al diesel, gas natural usado en el transporte y gasolina con y sin plomo; y el Impuesto a la Propiedad de Vehículos (tenencia). Mientras que existen derechos y aprovechamientos por el uso de agua, el acceso a áreas naturales protegidas y la descarga de aguas residuales con exceso de químicos y partículas sólidas suspendidas (Cuadro 2).

En la Ley Federal de Derechos[42] se especifican los cobros por derechos relacionados con:

i) Las concesiones, permisos y autorizaciones para pescar (Art. 191-A a F y Art. 199 a 199B),
ii) Los servicios relacionados con el agua y sus bienes públicos inherentes (Art. 192 a 192-E, Art. 222 a 231-A y Art. 276 a 286-E).
iii) Las Áreas Naturales Protegidas (Art. 194-C a 194-C-1 y Art. 196 a 198-A),
iv) Las playas, zonas federales marítimo terrestre (Art. 194-D a E),
v) Los servicios de vida silvestre (Art. 194-F a G y Art. 238 a 238-C)
vi) El impacto ambiental (Art. 194-H),
vii) Los servicios forestales (194-K a N-5),
viii) La prevención y control de la contaminación (194-O a T-4),
ix) La inspección y vigilancia (Art. 194-U a W).

Estos instrumentos han permitido que México haya recaudado 9 mil millones de dólares en promedio entre 2000 y 2006 (Cuadro 2), es decir alrededor de 3.8 de sus ingresos fiscales totales (Gráfica 1)

---

[40] Otros de los países con mayor de número de impuestos ambientales son: Estados Unidos (18), Holanda (16), Finlandia (14), Corea (13), Italia y Japón (12), y Bélgica y Suecia (10). EEA, Revenues raised by enviromentally related taxes for selected countries. [en línea], [consulta: enero 20, 2010]. Disponible en: http://www2.oecd.org/ecoinst/queries/index.htm.

[41] En países como Australia, Austria, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos y Suiza existen impuestos ambientales de escala subnacional.

[42] Ley Federal de Derechos, (2006), [en línea], [consulta: enero 15, 2010]. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/MarcoJuridico/Energia/Organizacion/lfd.pdf.

## Cuadro 2

**México: Recaudación por impuestos con carácter ambiental**
(Millones de dólares)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ISAN [/1] | n.d. | 493.5 | 473.5 | 410.8 | 450.9 | 519.7 | 471.0 | 500.7 |
| IEPS gasolina y diesel[/2] | 6,999.0 | 11,851.1 | 14,111.1 | 10,913.6 | 7,556.5 | 4,557.1 | 3,391.0 | -4,417.0 |
| Tenencia[/1] | n.d. | 1,111.1 | 1,216.5 | 1,147.8 | 1,153.1 | 1,333.0 | 1,622.0 | 1,759.9 |
| Derechos de entrada a Áreas Naturales Protegidas | n.d. | n.d. | 1.4 | 2.4 | 3.1 | 3.1 | 3.3 | 4.9 |
| Derechos de uso de agua | 511.1 | 528.6 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| Derechos por descargas de aguas residuales | 3.1 | 6.6 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| Total | 514.2 | 13,990.9 | 15,802.5 | 12,474.6 | 9,163.6 | 6,412.9 | 5,487.3 | -2,151.5 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de: CEFP, Bancos de información, [en línea], [consulta: enero 21, 2010]. Disponible en: http://www.cefp.gob.mx/intr/bancosdeinformacion/historicas/ingresos_publicos/ig046.xls; SHCP; Pacific Exchange Rate Service y EEA, Revenues raised by environmentally related taxes for selected countries, [en línea], [consulta: enero 20, 2010]. Disponible en: http://www2.oecd.org/ecoinst/queries/index.htm.

Notas:

1 Los datos de ISAN y Tenencia para 2007 se obtuvieron del banco de información económica del CEFP de la Cámara de Diputados y se convirtieron a dólares del mismo año

2 Los datos de 2001 y 2007 del IEPS se tomaron de la SHCP y se conviertieron a dólares de los años correspondientes.

ISAN= Impuesto Sobre Automóviles Nuevos

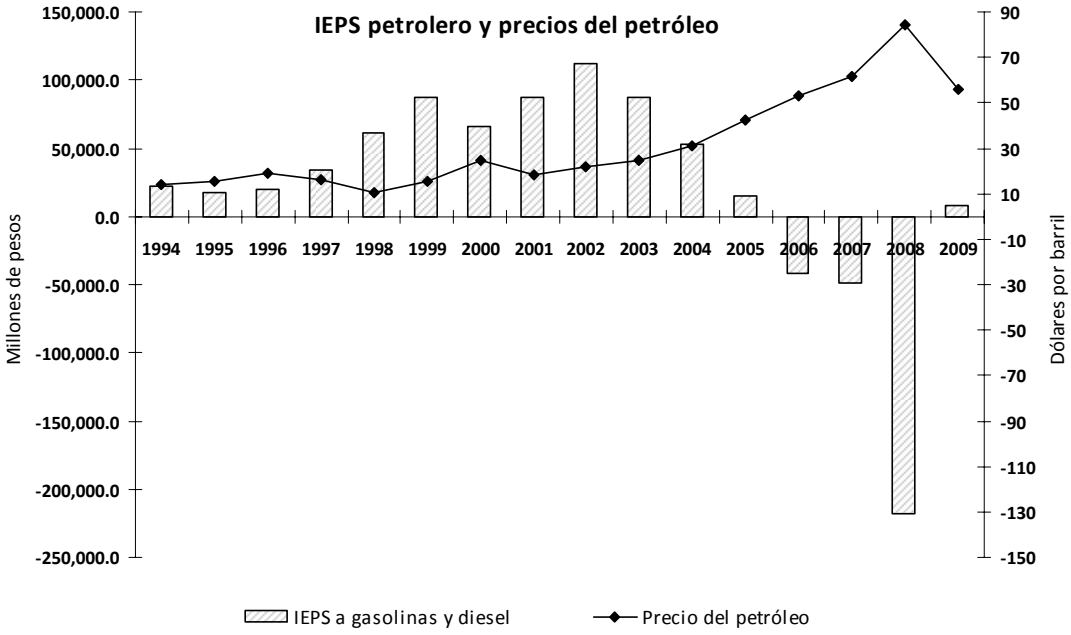
IEPS= Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios

Teniendo en consideración los impuestos que la OCDE presenta como ambientales para el caso mexicano sería pertinente efectuar algunas precisiones sobre los mismos. En primer lugar habría que señalar que el IEPS a gasolinas y vehículos podría considerarse como un impuesto ambiental cuando ocurre una recaudación positiva, tal como ocurrió entre 1994 y 2005, puesto que, al ser el IEPS un impuesto referenciado al precio del combustible, en el momento en el que ocurre una recaudación quiere decir que el precio fijado está por encima del costo de producción de la gasolina y el diesel, y por tanto, los consumidores tienen un estímulo para limitar su uso o modificar sus patrones de gasto (Gráfica 4).

En cambio, cuando el costo de producción es superior al precio que el Estado quiere mantener, como ocurrió entre 2006 y 2008, ocurre una recaudación negativa; lo cual ocasiona que, en vez de que se desincentive el consumo de dichos combustibles, se fomente su uso. De tal suerte que el impuesto pierde su propiedad para desincentivar el consumo de gasolina y diesel.[43]

[43] La recaudación observada por este impuesto está inversamente relacionada al precio del petróleo crudo en los mercados internacionales y a la evolución de los precios de las gasolinas en los mercados de referencia. Cuando las tasas de este impuesto resulten negativas, PEMEX podrá acreditar

**Gráfica 4**




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en datos de la SHCP y PEMEX.
Nota: Incluye el IEPS correspondiente a las fracciones I y II de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicio. Para los datos de 2009 se incluyen datos preeliminares al mes de noviembre.

En cuanto al ISAN, es necesario señalar dos argumentos que se contraponen en relación con su carácter ambiental. En primer lugar, al aplicarse el impuesto a los autos nuevos, fomenta la compra de autos usados; mismos que, conforme aumenta su antigüedad emiten un mayor número de emisiones contaminantes a la atmósfera. De modo que, en ese sentido, el impuesto puede no resultar efectivo en la reducción de emisiones.

Asimismo, si se considera que, desde el primero de enero de 2009, es posible la importación de vehículos usados desde Canadá y Estados Unidos por efecto del Tratado de Libre Comercio, el efecto es aún mayor y es posible que los consumidores sean más proclives a adquirir autos usados; particularmente vehículos

el monto a su favor del IEPS, contra el IVA o el Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos, conforme se establece en el artículo 7, fracción II de la Ley de Ingresos de la Federación. Por su funcionamiento, este puede considerarse como un impuesto de ajuste ya que el precio de las gasolinas y del diesel, son administrados. El importe del IEPS a estos productos podría entenderse como el diferencial entre el precio de referencia y el precio máximo al público establecido para el mercado interno (García, 2009). Para una explicación más detallada del funcionamiento del IEPS véase la sección 2.4 "Ingresos petroleros" de este diagnóstico y García (2010).

utilitarios (pick ups, camiones ligeros, vehículos de doble tracción) de alto cilindraje, y por tanto, muy demandantes de combustible.[44]

No obstante, dada la existencia de un gasto fiscal[45] que permite la exención de 100.0 por ciento del ISAN a vehículos con valor de hasta 172,364.01 pesos y de 50.0 por ciento a vehículos de entre 172,364.02 hasta 218,327.74 pesos,[46] se podrían generar incentivos para adquirir autos compactos y subcompactos, generalmente de menor cilindraje, y por tanto, contribuiría al carácter ambiental del impuesto.[47]

En cuanto a la tenencia se refiere, es importante señalar que, de acuerdo con la Ley de Impuesto a la Tenencia o Uso de Vehículos, la carga tributaria es mayor para los autos más costosos, pero también para los más nuevos (Cuadro 3); motivo por el cual el impuesto se convierte en un instrumento desincentiva la compra de autos nuevos e incentiva la compra de autos usados que generan una mayor cantidad de emisiones contaminantes.

Con la finalidad de contrarrestar dicho efecto, durante la LXl legislatura de la Cámara de Diputados, el entonces diputado federal Alan Notholt Guerrero del Partido Verde Ecologista de México presentó una iniciativa que expide la Ley del Impuesto sobre emisiones de vehículos particulares en la que se propone que el impuesto a la tenencia y uso vehicular se ajuste con una tasa de descuento que vaya acorde con las emisiones de carbono que emita cada tipo de automóvil; de tal modo que entre menos emisiones genere un vehículo mayores serán los descuentos.

Finalmente, es importante mencionar que dentro del presupuesto de gastos fiscales existen algunos otros que tienen un carácter netamente ambiental, tales como el “estímulo equivalente al total del ISAN causado por la enajenación o importación de vehículos propulsados por baterías recargables” y el “estímulo a los

---

[44] Asociación Mexicana de Distribuidores de Automotores (AMDA), “Importación de vehículos usados perjudicará políticas ambientales y sociales”, [en línea], [consulta: enero 21, 2010]. Disponible en: http://www.amda.org.mx/Ultimas-noticias/Importacion-de-vehiculos-usados-perjudicara-politicas-ambientales-y-sociales-AMDA.html.

[45] El concepto de gastos fiscales, en sentido amplio, consiste en la transferencia de recursos del gobierno hacia diversos sectores de la economía o de contribuyentes, a través de tratamientos fiscales diferenciados o preferenciales. Conforme a ello, los gastos fiscales se deriva de la aplicación de esquemas que se desvían de la estructura “normal” de cada uno de los impuestos. Para un análisis más detallado de los gastos fiscales y su diagnóstico en México véase la sección 2.6 “Gastos fiscales” de este diagnóstico.

[46] SHCP (2009), *Presupuesto de Gastos Fiscales*, [en línea], [consulta: enero 20, 2010]. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos_presupuesto_gastos/presupuesto_gastos_fiscales_2009.pdf.

[47] Para observar la relación entre el tamaño del coche y su precio véanse los precios de lista de automóviles nuevos en: AMDA (2009), Reporte Estadístico del Sector Automotor. Cifras mensuales y acumuladas, [en línea], [consulta: enero 21, 2010]. Disponible en: http://www.amda.org.mx/images/stories/estadisticas/coyuntura/0911_Reporte_Estadistico_Noviembre-09.pdf.

contribuyentes fabricantes, ensambladores o distribuidores autorizados de autobuses y camiones para modernizar la flota del sector autotrasporte de carga y pasaje" (SHCP, 2009: 17-19).

**Cuadro 3**

**México: Tasas para aplicar el impuesto a la tenencia**

| Autos nuevos | | | |
|---|---|---|---|
| Límite inferior | Límite superior | Cuota fija | Tasa para aplicarse sobre el excedente del límite inferior % |
| 0.01 | 428,768.31 | 0 | 3.0 |
| 428,768.32 | 825,140.79 | 12,863.05 | 8.7 |
| 825,140.80 | 1,109,080.70 | 47,347.45 | 13.3 |
| 1,109,080.71 | 1,393,020.60 | 85,111.46 | 16.8 |
| 1,393,020.61 | En adelante | 132,813.36 | 19.1 |

| Autos usados | |
|---|---|
| Años de antigüedad | Factor |
| 1 | 0.900 |
| 2 | 0.889 |
| 3 | 0.875 |
| 4 | 0.857 |
| 5 | 0.833 |
| 6 | 0.800 |
| 7 | 0.750 |
| 8 | 0.667 |
| 9 | 0.500 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en datos de la: Ley del impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, [en línea], [consulta enero 19, 2010]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/listuv/LISTUV_abro.pdf

### 4.2.7 Comentarios finales

Los instrumentos económicos, particularmente los relacionados con la política fiscal, se han convertido en importantes y útiles herramientas para dar respuesta a la multidimensional problemática ambiental sin los costos e ineficiencias que puede tener una política ambiental basada únicamente en instrumentos de control.

Es por ello que, desde hace más de una década, los gobiernos de distintas naciones han comenzado a establecer la necesidad de coordinar la política fiscal con la política ambiental, puesto que el uso de instrumentos económicos genera incentivos para modificar la conducta de los agentes y favorece la innovación y el desarrollo tecnológico para lograr el crecimiento sustentable.

Además, la coordinación de políticas podría ayudar en alguna medida a resolver la cuestión fiscal que, sobre todo en los países en desarrollo, presenta restricciones recaudatorias tales que resulta siendo una limitante presupuestal para obtener la cada vez mayor cantidad de recursos que requieren las cuestiones ambientales.

No está de más aclarar y recalcar que, de acuerdo con los principios de la economía ecológica, mientras no se efectúen cambios a profundidad en los patrones de producción y consumo, la economía ambiental y sus instrumentos, aunque eficientes y eficaces, poco podrán hacer si sólo siguen repartiendo de mejor manera cantidades cada vez más pequeñas de recursos.

A pesar de que los esquemas de política fiscal ambiental, particularmente los basados en cargas impositivas, suelen ser objeto de numerosas críticas y, por tanto, constantemente se ubican en la controversia, han probado ser útiles para disminuir la problemática para la cual se establecieron; así como para mejorar la recaudación tributaria sin generar efectos distributivos regresivos cuando se llevaron a cabo dentro de una reforma fiscal bien estructurada.

Aún más, si bien la hipótesis del doble dividendo no ha sido probada con suficiente robustez, la reducción de impuestos al capital y al trabajo a cambio de introducir impuestos ambientales, al menos ha evitado que el desempleo se haya incrementado en los países donde han sido aplicadas reformas fiscales ambientales.

Éstas, en su mayoría se han basado en la reducción o eliminación de subsidios ambientalmente nocivos, en la reestructuración de los impuestos existentes conforme a criterios ambientales y en la introducción de nuevos impuestos verdes. En países como Finlandia, Suecia y Dinamarca la reestructuración e imposición de nuevas cargas tributarias estuvo acompañada de la reducción de impuestos al trabajo y a las contribuciones a la seguridad social; así como de neutralidad fiscal que permitió una redistribución de los ingresos entre las empresas que favoreció a las mayormente comprometidas con el desarrollo sustentable.

En América Latina, la situación es diferente a la que experimentan los países europeos en la medida que: i) el desarrollo institucional y los procesos de descentralización no han llevado a una transferencia de recursos financieros y técnicos hacia el sistema nacional de gestión ambiental; ii) no existe una plataforma jurídico-institucional apropiada que permita la colaboración operativa entre las autoridades fiscales y ambientales; y

iii) no se ha efectuado los sufrientes estudios en la materia para conocer a cabalidad los efectos que tendría una reforma fiscal ambiental.

No obstante, a pesar de las barreras que enfrentan los países latinoamericanos existen casos exitosos de política fiscal ambiental, como el de Brasil y su ICMS ecológico, que representa un ejemplo para México en cuanto a los recursos que pueden aportar al sistema federalizado a la vez que resuelven diversos problemas ambientales, y el de Colombia, en donde con la aplicación de beneficios tributarios ambientales fomentó la creación de incentivos económicos que motivaron a los agentes a mejorar su comportamiento ambiental.

En México, la situación de la política fiscal ambiental está apenas en gestación. La posibilidad de implementar una reforma de este tipo no ha sido analizada a cabalidad y los tributos existentes hasta ahora parecen ambiguos en cuanto a su carácter ambiental se refiere, ya que el IEPS, el ISAN y el Impuesto a la Tenencia, pueden llegar a generar incentivos contrarios a los objetivos de la política ambiental. El IEPS fomenta el consumo de gasolina cuando el precio de referencia es mayor que el precio al público. A su vez, el ISAN y el Impuesto a la Tenencia castigan la compra de autos nuevos y favorecen la adquisición de vehículos usados que generan un mayor número de emisiones contaminantes.

Sería necesario considerar dentro de los instrumentos económicos a los gastos fiscales, ya que estos, terminan actuando como los beneficios tributarios en Colombia al exentar del pago de los impuestos a la adquisición de ciertos bienes. Por ejemplo, fomentan la compra de autos nuevos ubicados en la categoría de subcompactos y compactos, al excluir o reducir del pago del ISAN a quienes adquieran vehículos con estas características. O bien, otorgan estímulos fiscales a la compra de autos propulsados por baterías recargables y a la modernización de la flota del sector autotransporte de carga y pasaje que efectúen los fabricantes, ensambladores y distribuidores.

Dentro del esquema tributario actual resultaría por demás provechoso para el país revisar cuales impuestos podrían tener un carácter ambiental, de modo que se redujeran los costos de implementación al aprovechar la estructura administrativa y recaudatoria actual. Como ejemplo de lo anterior está la revisión del Impuesto a la Tenencia o Uso de Vehículos que se propuso en la Cámara de Diputados durante la LX Legislatura, puesto que implicaría establecer un carácter verdaderamente ambiental al impuesto al beneficiar a quienes compren o posean vehículos menos contaminantes.

Del análisis efectuado en este documento se deriva que la cuestión fundamental para el éxito de una reforma fiscal ambiental estriba en el análisis que se efectué de la incidencia de los impuestos considerados, el análisis costo-beneficio de su implementación, el estudio de su eficiencia y eficacia, y el costo generacional que tendría en el país en que se aplique, este será el reto a vencer en los próximos años.

# Fuentes de Información

ÁVILA, Sara. "Consideraciones finales". En: Moreno, G. et. al. (comp.), Impuestos ambientales. Lecciones en países de la OCDE y experiencias en México, México: INE/Semarnat, 2002. p. 81-83.

BARDE, Jean P. "Reformas tributarias ambientales en países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)". En: ACQUATELLA, J. y BÁRCENA, A. (eds.), *Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda común,* Santiago de Chile: CEPAL, 2005. p. 105-126.

_____. "Reformas fiscales ambientales: una revisión de la experiencia en países de la OCDE". En: MORENO, G., et. al. (eds.), *Impuestos ambientales. Lecciones en países de la OCDE y experiencias en México*, México: INE/Semarnat, 2002. p. 13-32.

BENAVIDES, et.al. "Evaluación de la aplicación de los beneficios tributarios para la gestión e inversión ambiéntales en Colombia". En: ACQUATELLA, J. y BÁRCENA, A. (eds.), *Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda común,* Santiago de Chile: *CEPAL*, 2005. p. 197-266.

BOVENBERG, A y GOULDER, L. "Environmental taxation and regulation". En: A. Aurebach y M. Feldstein, *Handbook of Public Economics*, Amsterdam: Elsevier Science, 2002.

CARLSON, C. P., DALLAS, M. C. y PALMER, K. "SO2 Control by Electric Utilities: What are the Gains from Trade?". *Journal of Political Economy*. 2000, vol. 108, núm. 6, p. 1292-1326.

CEFP. "Los precios de las gasolinas y el IEPS petrolero", *Documento*, México: H. Cámara de Diputados/CEFP. *Próximamente disponible*.

_____. "Impuesto especial sobre Producción y Servicios a gasolinas y diese. IEPS petrolero, *Nota técnica*, [en línea], 2009 [consulta: enero 23, 2010], CEFP. Disponible en: http://www.cefp.gob.mx/notas/2009/notacefp0782009.pdf.

CESPEDES (Comisión de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable). *Reforma fiscal ecológica en México*, México: Consejo Coordinador Empresarial, 2001.

CORTINA, Sofía. "Algunas contribuciones a la legislación mexicana: el diseño de instrumentos fiscales en México". En: MORENO, G. et.al. (comp.), *Impuestos ambientales. Lecciones en países de la OCDE y experiencias en México*, México: INE/Semarnat, 2002. p. 33-40.

DE GISPERT, Cristina. "Tributos ambientales sobre el agua y comportamiento del sector industrial", *Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Económicas Empresariales*, Universidad de Barcelona, Barcelona. 2000

ECHEVERRÍA, J. "Herramientas económicas y fiscales para la gestión ambiental en Costa Rica". En: ACQUATELLA, J. y BÁRCENA, A. (eds.), *Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda común,* Santiago de Chile: *CEPAL*, 2005. p. 169-196.

ELLERMAN, Denny. "Evaluación ex post de permisos transferibles de emisión: el programa estadounidense de limitación y comercio de emisiones de SO2". *Cuadernos Económicos de ICE*. 2006, núm. 71, p. 9-46.

EPA (United States Environmental Protection Agency). *The United Status experience with economic incentives for protecting the environment*, Washington: EPA, 2001.

FIELD, B. y FIELD, M. *Economía ambiental*. España: McGraw-Hill/ Interamericana de España, 2003.

FULLERTON, D., et. al. *Environmental taxes* [en línea] The Institute for Fiscal Studies/ESRC/The Nuffield Foundation, Reino Unido, 2008 [consulta: enero 6, 2010]. Disponible en: http://www.ifs.org.uk/mirrleesreview/reports/environment.pdf. 2008

GAZLEY, Ian. "UK Environmental taxes: classification and recent trends" [en línea], 2006 [consulta: enero 15, 2010], *Economic Trends*, núm. 365, pp: 15-24. Disponible en: http://www.statistics.gov.uk/articles/economic_trends/ET635Gazely.pdf.

GUTMAN, Pablo. “Teoría económica y problemática ambiental: un diálogo difícil”, *Desarrollo Económico*, 1985, vol. 25, núm. 97, p. 47-70.

HEADY, Christopher. “Opciones para el uso de recursos fiscales derivados de impuestos ambientales”. En: Moreno, G. et. al. (comp.), *Impuestos ambientales. Lecciones en países de la OCDE y experiencias en México*, México: INE/Semarnat, 2002. p. 63-75.

INE (2007), *La investigación ambiental para la toma de decisiones*, México: INE/Semarnat.

JATOBÁ, Jorge. “El impuesto sobre circulación de mercaderías y servicios de transporte (ICMS) como instrumento económico para la gestión ambiental: el caso de Brasil”. En: ACQUATELLA, J. y BÁRCENA, A. (eds.), *Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda común,* Santiago de Chile: *CEPAL*, 2005. p. 127-168.

MARTÍNEZ A., Juan (1998), “Curso de economía ecológica”, *Serie de textos básicos para la formación ambiental*, México: PNUMA, 1998.

_____ y ROCA, Jordi. *Economía ecológica y política ambiental*, México: Fondo de Cultura Económica, 2001

MERCADO, A. y BLANCO, M. “Las normas oficiales mexicanas ecológicas para la industria mexicana: alcances, exigencia y requerimientos de reforma”. *Gestión y Política Pública*. 2003, vol. 2, núm, 1, p. 93-128.

MERCADO, Alfonso. *Instrumentos económicos para un comportamiento empresarial favorable al ambiente en México*, México: El Colegio de México/FCE, 1999.

MICHELI, Jordi. “Política ambiental en México y su dimensión regional”. *Región y Sociedad*. 2002, núm. 23 (enero-abril), p. 129-170.

MIRÓ R., Pablo. "*El Teorema de Coase y sus implicaciones según e*l problema del Coste Social”. Contribuciones a la economía. La Economía de Mercado, virtudes e inconvenientes [en línea], 2002

[consulta enero 4, 2010]. Disponible en: http://www.eumed.net/cursecon/colaboraciones/Miro-Coase.htm

MUÑOZ, Carlos. "Introducción". En: MORENO, G., et. al. (eds.), *Impuestos ambientales. Lecciones en países de la OCDE y experiencias en México*, México: INE/Semarnat, 2002. p. 9-12.

O'CONNOR, David. "La aplicación de instrumentos económicos en países en vías de desarrollo: de la teoría a la implementación". En: MERCADO, A. *Instrumentos económicos para un comportamiento empresarial favorable al ambiente en México*, México: El Colegio de México/FCE, 1999.

OECD. *The Political Economy of Environmentally Related Taxes*, París, Francia: OECD, 2006.

PIERRI, Naina. "Historia del concepto de desarrollo sustentable". En: FOLADORI, Guillermo y PIERRE, Naina (coords.). *¿Sustentabilidad.?: desacuerdos sobre el desarrollo sustentable.* México, 2005.

SANTOS, C. y ORTIZ, C. F, *Memorias del Segundo Encuentro Internacional de Derecho Ambiental*, México: Semarnat/INE/PNUMA, 2004.

SHCP, Presupuesto de Gastos Fiscales, [en línea], 2009 [consulta: enero 20, 2010]. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos_presupuesto_gastos/presupuesto_gastos_fiscales_2009.pdf.

United Kingdom Office for Nacional Statistics, Environmental taxes, [en línea], [consulta enero 15, 2010],. Disponible en: http://www.statistics.gov.uk/CCI/nugget.asp?ID=152.

## 4.3 Evolución de la deuda del sector público presupuestario en México

Para analizar la evolución de la deuda pública es importante remontarse a mediados de los años setenta que fue el periodo cuando se hace evidente el aumento de la deuda, posteriormente se analizará la década de los años ochenta cuando México incurre en una gran deuda externa y con amenazas de repudio. A continuación se estudia a grandes rasgos la crisis de 1994 -1995, caracterizada por un proceso de renegociación de la deuda externa y la bursatilización de la deuda interna. Finalmente, la última etapa será a partir de 1995 hasta la fecha.

Durante el periodo 1982-1999, la participación de la deuda externa se sitúo por arriba de la deuda interna, al representar una tasa de crecimiento promedio anual de 33.6, mientras que para la interna fue de 32.0 por ciento. La deuda pública total como porcentaje del PIB adquiere su mayor participación durante los años de 1986-1987 cuando alcanza un valor de 94.8 por ciento[48] (Grafica 1). Este alto porcentaje constituyó un impedimento para el crecimiento económico debido al elevado costo financiero, por lo que para amortiguar este peso, el gobierno federal mantuvo un intenso proceso de renegociación de esta deuda durante estos años.

A principios de los años noventa, y hasta antes del estallido de la crisis de diciembre de 1994, el porcentaje de deuda externa se reduce a 20.3 por ciento como porcentaje del PIB, situación que en apariencia constituía menor riesgo. Sin embargo, se pone de manifiesto que el nivel de deuda no es el único elemento que explica una crisis, sino que su estructura también es importante.

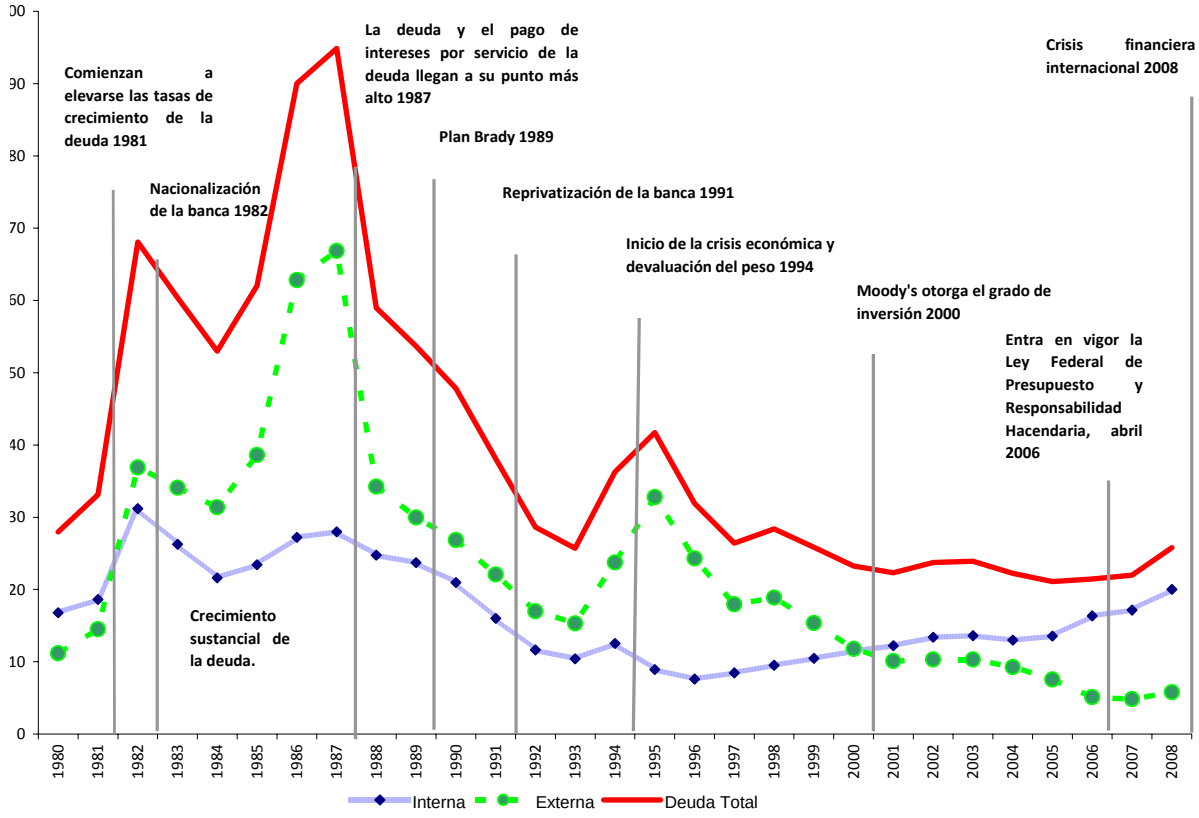
Durante la última década, la política de crédito público se ha encaminado a revertir la tendencia de contratar deuda externa y de ser más prudente con la interna, lo anterior como consecuencia de los choques externos y en especial sobre los montos y perfiles de vencimientos para el caso de la interna. Así, a partir del año 2000 y hasta 2008 la deuda interna cobra mayor importancia al representar en promedio 14.6 por ciento, mientras la externa es de 8.4 por ciento, ambas respecto al PIB.

---

[48] Estos datos se deben tomar con reserva debido a que los porcentajes del PIB de 2003 a 2008 corresponden a los obtenidos a precios corrientes de acuerdo al Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN) utilizada en el cambio de año base 2003. Para fines de comparación, los porcentajes del PIB de 1980 a 2002 se calcularon con una serie reconstruida del PIB empleando las tasas de crecimiento del PIB nominal correspondiente a la clasificación derivada de la base 1993. En este sentido, los porcentajes de 1980 a 2002 son preliminares en tanto el INEGI no dé a conocer las series oficiales del PIB a precios corrientes para esos años con la clasificación SCIAN.

**Gráfica 1**

**Evolución del Saldo de la Deuda Bruta del Sector Público Presupuestario, 1980-2008.**
(Porcentaje del PIB)




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la Cuenta de la Hacienda Pública 1980-2008. Tomado del documento "Evolución de la deuda pública en México y sus principales componentes". CEFP/071/2009

## 4.3.1 La crisis de la deuda externa durante los años ochenta

### Antecedentes

Durante los años setenta el gobierno federal trató de mantener el crecimiento económico del país a través de financiamiento externo. Esto provocó que el déficit del sector público aumentara como proporción del PIB, del 2.5 por ciento en 1971, al 9.6 por ciento en 1976, y al 16 por ciento en 1982.

Las acciones tomadas por el gobierno se explican porque durante el periodo 1970-1982, la economía mexicana se caracterizó por una gran capacidad para absorber recursos del exterior, y por la obtención de importantes ingresos provenientes del incremento en el precio del petróleo. [49]

Sin embargo, para hacer frente al mayor costo del precio del petróleo los países industriales tomaron medidas de ajuste, aplicando medidas restrictivas y proteccionistas. El resultado fue una severa contracción de la actividad económica mundial, que comenzó en 1980, continúo durante el año siguiente y se agudizó considerablemente en 1982. (Cuadro 1).

La deuda externa de 1971 a 1982, se incrementó a una tasa promedio anual de 26.3 por ciento, que la llevó a un saldo de 58 mil 874 millones de dólares al 31 de diciembre de 1982. (Banco de México, 1982:14).

Entre 1973 y 1976, la deuda se expandió con gran rapidez; su tasa promedio de crecimiento fue del 40 por ciento. Como resultado, en tan sólo cuatro años el total de deuda pública externa aumentó más de dos veces.

**Cuadro 1**

**Flujo de Fondos Financieros**
(Como porcentaje del PIB)

| C O N C E P T O | 1980 | 1981 | 1982 |
|---|---|---|---|
| Sector Público | | | |
| Crédito a Instituciones Financieras | 4.2 | 8.85 | 13.31 |
| + Crédito del Sector Privado | 0.56 | 0.25 | 2.00 |
| + Deuda externa (neta) | 2.25 | 7.6 | 2.62 |
| + Discrepancia estadística | -0.9 | -2.12 | -0.83 |
| = Déficit del Sector Público Consolidac | 6.11 | 14.59 | 17.1 1/ |

1/ Esta cifra puede diferir de la presentada en otras secciones, debido a los distintos tipos de cambio utilizados para evaluar las operaciones en moneda extranjera, básicamente las realizadas con el exterior.

Fuente: Banco de México, *Informe Anual 1982.*

[49] En 1973 tuvo lugar el primer choque petrolero, el precio del petróleo pasó de 2.6 dólares por barril en 1972 a 5.0 en 1973 y 13.6 en 1974. Para más detalles véase Maya (2009)

Para 1980, más del 60 por ciento correspondió a endeudamiento del sector privado, mientras la deuda pública a exportaciones fue del 26 por ciento, la tasa de la deuda externa fue en ese mismo año del 36 por ciento. (SHCP, 1988:113)

A lo largo de los años ochenta, se habla de una "petrolización", tanto de finanzas públicas como en la cuenta corriente de la balanza, esto se explica por el incremento de las reservas probadas de finales de los años setenta que propició un acelerado crecimiento de las exportaciones petroleras. Como lo menciona Silva-Herzog (2009) "Fueron años de euforia colectiva, de auge. Fueron años –se decía- en que era necesario aprender a *"administrar la abundancia"* incluso analizar la posibilidad de convertirnos en un país exportador de capitales".

Este optimismo que privó en 1981 por aumentos en las exportaciones y en el gasto público, poco a poco se fue mermando a consecuencia de aumentos en las tasas de interés en el mercado externo; [50] lo que implicaba que el pago de intereses (costo financiero) iba a aumentar considerablemente. Por tanto, uno de los problemas que se enfrentó respecto a la deuda, fue que la mayor parte de ésta se contrató a tasa variable.

En segundo lugar, el dólar comenzó a apreciarse, lo que provocó un aumento del costo real de las importaciones precisamente en el momento en que éstas habían llegado a un nivel muy alto.

No obstante, el mercado petrolero comenzó a debilitarse. Por un lado, la economía interna ya presentaba desequilibrios importantes, y por el otro, en el mercado internacional se estaba generando un "choque externo". Desde mediados de ese año, comenzó el deterioro del mercado petrolero, pues en los últimos días de mayo el precio del petróleo comenzó a bajar, lo que ocasionó la reducción de los precios de venta al exterior. Ante este escenario, como lo comenta Reyes *et al.* (2009) el país "no bajó el precio del petróleo y perdió clientes internacionales. Tampoco ajustó su nivel de gasto público, que iba generando un sensible déficit fiscal". La reacción del sector privado fue de pánico y en consecuencia se inició casi de inmediato una fuga de capitales.

[50] La tasa de interés se eleva a niveles sin precedente (en Estados Unidos llegó a 20% en términos nominales).

Como consecuencia de todo lo anterior, la deuda pública externa creció para 1981 en 19 mil 148 millones de dólares, a una tasa del 56 por ciento. (SHCP, 1988:267).

La racionalidad del gobierno era que se preveía un rápido repunte de los precios del petróleo, y que la salida de capitales se debía a la transición política por la que atravesaba el país. Pero la realidad fue que al aumentar la deuda externa, el país se volvió más sensible ante los choques externos que se presentaron, la razón de esta aseveración radica en que 9 mil 263 millones de dólares del total de los créditos prestados por la banca internacional a México eran de corto plazo y el resto, 9 mil 855, eran de largo plazo.[51]

En los meses siguientes, la mayoría de los bancos extranjeros se rehusaron a otorgar nuevos créditos y, también se inició un proceso de cancelación de líneas de crédito ya concedidas. Ante tal escenario, el Gobierno Federal tuvo que recurrir a la ayuda del FMI.

Para el 1o de septiembre de 1982, el Presidente de la República José López Portillo promulgó dos decretos: el primero instituía un sistema de control de cambios, por el cual se prohibía "el comercio internacional de divisas extranjeras", con excepción de las operaciones que estuvieran autorizadas, lo que se buscaba era disminuir la influencia del mercado en la determinación de éste precio y de las transacciones asociadas. El segundo decreto declaraba la nacionalización de la banca privada y de sus propiedades.

Algunas de las consecuencias casi inmediatas fueron las siguientes:

a) Al nacionalizarse la banca privada su deuda externa se convirtió en pública. Por tal motivo, el monto de la deuda pública externa se incrementó en 8 mil millones de dólares, es decir, aumentó en un 13.6 por ciento.

b) Al sujetar a control todas las transacciones internacionales de divisas se obligó al gobierno, a intervenir en el pago del servicio de la deuda externa de las empresas privadas no financieras, la deuda de estas empresas ascendía a 18 mil millones de dólares.

[51] Para una explicación más amplia véase (SHCP, 1988:202)

Para 1983 se vencían cerca de 10 mil millones de dólares, equivalentes a poco más del 20 por ciento del PIB de dicho **año (Cuadro 2).**

Por ello se buscó renegociar parte de la deuda externa, que desembocó en el denominado Plan Baker, el cual en un principio dio resultados positivos. Sin embargo, el país enfrentó dos problemas importantes: en 1985 un terremoto que devastó a la ciudad de México y en 1986 los precios del petróleo cayeron en un cincuenta por ciento, [52] lo que dificultó aún más el pago del servicio de la deuda, y como se mencionó anteriormente el país no tenía acceso al crédito externo.

Ello incrementó el deterioro de las expectativas económicas del público, por lo que el gobierno mexicano puso en marcha un programa heterodoxo en 1987 para reestablecerla.[53]

Este programa, entre otros objetivos, buscó corregir las finanzas públicas y al mismo tiempo, atacar la excesiva transferencia neta de recursos del exterior; así como también vincular el monto y el perfil de vencimientos de la deuda que se tuvieran que efectuar. (Cuadro 2).

De este modo, el 26 de mayo 1989 se suscribió un convenio con el Fondo Monetario Internacional en donde se llevó a cabo una importante renegociación de la deuda, en el marco del Plan Brady.[54] Siendo su objetivo la reducción, se presentó a los acreedores bancarios una propuesta para intercambiar, con descuento y

---

[52] Durante este año se llevo a cabo otra renegociación que consistía en introducir al país "dinero fresco" por 14 mil millones de dólares, asimismo se reestructuró el saldo de la deuda pendiente de pago con los bancos comerciales y el Club de París.

[53] En marzo de ese año, mediante un convenio con los bancos acreedores (llamado Convenio de Reestructuración Multianual), se recalendarizaron pagos de amortización por 43,700 millones de dólares del principal a un plazo de 20 años, con un periodo de gracia de siete años. Esta cifra incluía la deuda total a mediano plazo con los bancos comerciales a fines de 1982 y los 8,600 millones de dólares adicionales recibidos en préstamos en 1983 y 1984.

[54] El **Plan Brady** fue una estrategia adoptada a finales de la década de los ochenta (1989) para reestructurar la deuda contraída por varios países en desarrollo con bancos comerciales, la cual se basó en operaciones de reducción de pagos por amortización de la deuda y por el servicio de la deuda, efectuadas voluntariamente en condiciones de mercado. La idea principal se basó en que derivado del gran endeudamiento de los países en desarrollo, no había inversión, por lo que la propuesta planteada consistía en extender los plazos otorgando periodos de gracia, para que así estos países generaran cierto nivel de inversión productiva y posteriormente se incrementara la capacidad de pago.

Las operaciones consistieron en combinar recompras descontadas con la emisión por parte del país de los denominados "bonos Brady" a cambio de los títulos de crédito en manos de los bancos.

Dichas operaciones complementaban las medidas adoptadas por los países para restablecer la viabilidad de la balanza de pagos en el marco de los programas de ajuste estructural a mediano plazo respaldados por el Fondo Monetario Internacional y otros acreedores multilaterales y por acreedores bilaterales oficiales. El esquema consistiría en recompra de deuda bajo las siguientes modalidades: 1) Emisión de bonos a la par, 2) Emisión de bonos bajo la par (o discount), 3) Cash Payment (aplicando un factor de descuento).

mediante subasta, su cartera de deuda por bonos nuevos. Dicha acción se logra en 1990 cuando se firma un acuerdo de la reducción de la deuda externa con la banca comercial. El monto renegociado ascendió a los 48 mil 231 millones de dólares, de los cuales se descontaron 7 mil 190 millones del principal, y las transferencias del exterior se redujeron en promedio 4 mil 071 millones al año entre 1990 y 1994. Aspe (1993:126) y Clavijo (2000)

**Cuadro 2**
**Deuda externa del Sector Público**

(Millones de dólares)

| Año | Total | Corto plazo | Largo plazo |
|---|---|---|---|
| 1982 | 58,874.2 | 9,325.5 | 49,548.7 |
| 1983 | 62,556.2 | 9,777.5 | 52,778.7 |
| 1984 | 69,377.9 | 383.5 | 68,994.4 |
| 1985 | 72,080.1 | 454.1 | 71,626.0 |
| 1986 | 75,350.9 | 1,394.1 | 73,956.8 |
| 1987 | 81,406.8 | 560.9 | 80,845.9 |
| 1988 | 81,003.2 | 779.9 | 80,223.3 |
| 1989 | 76,059.0 | 624.5 | 75,434.5 |
| 1990 | 77,770.3 | 1,156.0 | 76,614.3 |
| 1991 | 79,987.8 | 1,727.3 | 78,260.5 |
| 1992 | 75,755.2 | 3,466.4 | 72,288.8 |
| 1993 | 78,747.4 | 4,246.0 | 74,501.4 |
| 1994 | 85,435.8 | 6,353.5 | 79,082.3 |
| 1995 | 100,933.7 | 7,196.3 | 93,737.4 |
| 1996 | 98,284.5 | 4,991.0 | 93,293.5 |
| 1997 | 88,321.2 | 4,060.5 | 84,260.7 |
| 1998 | 92,294.5 | 4,397.5 | 87,897.0 |
| 1999 | 92,289.5 | 4,292.7 | 87,996.8 |
| 2000 | 84,600.2 | 4,296.1 | 80,304.1 |
| 2001 | 80,339.2 | 3,683.7 | 76,655.5 |
| 2002 | 78,818.1 | 2,789.5 | 76,028.6 |
| 2003 | 79,023.5 | 1,687.8 | 77,335.7 |
| 2004 | 79,225.8 | 2,076.7 | 77,149.1 |
| 2005 | 71,674.5 | 785.8 | 70,888.7 |
| 2006 | 71,674.5 | 785.8 | 70,888.7 |
| 2007 | 55,354.9 | 919.9 | 54,435.0 |
| 2008 | 56,939.2 | 1,275.3 | 55,663.9 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de las Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública de la SHCP.

A manera de conclusión se puede decir que la evolución de la deuda en este periodo obedece primero a factores de respuesta al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, segundo a una excesiva petrolización de la economía, y tercero al poco reconocimiento a tiempo de las autoridades mexicanas sobre los desequilibrios fundamentales que se presentaban a finales de los años setenta como fueron: un déficit presupuestal creciente, una sobrevaluación del tipo de cambio y a un excesivo endeudamiento externo. (Maya, 2009)

### 4.3.2 La deuda pública en 1994-1995

Durante la "década perdida" como se le denomina a la de los años ochenta, la economía mexicana sufrió los estragos de grandes déficit públicos y de balanza comercial, alta inflación, devaluaciones, deuda explosiva y en general, un estancamiento económico. Sin embargo, pocos años después la problemática resurge nuevamente, por lo que a finales de 1994 y principios de 1995, México se enfrenta reiteradamente a una crisis de pago de deuda. Esta vez, la deuda provenía de endeudamiento interno por medio de bonos indizados al dólar estadounidense.

A mediados de los años ochenta, lo primero que se llevó a cabo con el fin de lograr una liberalización financiera fue la creación y ampliación de un mercado de valores gubernamentales que permitiera la canalización del ahorro interno mediante instrumentos sujetos a la evaluación de las condiciones de mercado. (Hernández, *et al.,* 2000:10)

Como señala Ortíz (1994), la liberalización financiera y el desarrollo de un mercado de deuda pública permitieron a los bancos comerciales deshacerse de los créditos obligatorios al gobierno federal y cambiar la deuda pública en su poder por valores gubernamentales.[55] En consecuencia, en palabras de Aspe (1993:74), para el gobierno se volvió importante financiar su "déficit gubernamental mediante una mayor colocación de instrumentos de deuda no inflacionarios en los mercados de crédito y no a través de créditos otorgados por el banco central".

[55] Baste señalar que para 1994, la participación del sector privado creció a tal ritmo, que para finales de 1993 y principios de 1994 llegó a poseer cerca del 90 por ciento de los valores gubernamentales en circulación.

Los instrumentos gubernamentales también actuaron como mecanismo de captación de ahorro externo. Así, de 1991 a 1993 las entradas de capital a México alcanzaron un promedio anual de casi 8 por ciento del PIB.

Se consideró que las entradas de capital coincidieron con un fortalecimiento de las finanzas públicas y una fuerte demanda de crédito. De esta manera, se produjo un rápido crecimiento del crédito bancario al sector privado. De 1988 a 1994, el crédito bancario al sector privado medido como proporción del PIB se cuadruplicó. (Banco de México, 1995:51).

Al mismo tiempo, se consideró que la expansión de la demanda impulsada por una amplia disponibilidad de financiamiento, condujo a un fuerte aumento del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. En consecuencia, para 1994 ese déficit representaba ya el 7 por ciento con respecto al PIB (entre 1982 y 1990, la proporción había fluctuado en torno a 2 y 3 por ciento respectivamente).

A inicios de los años noventa, gran parte de los extranjeros que invertían recursos en el país lo hacían a través de la adquisición de acciones de sociedades de inversión abiertas, éstas sociedades a su vez invertían en valores gubernamentales como la adquisición de Bonos Brady a la par, cuyo precio dependía de manera fundamental de la tasa de los bonos de muy largo plazo del Tesoro de los Estados Unidos.

Sin embargo, al aumentar abruptamente dicha tasa a partir de febrero de 1994, el precio de los bonos a la par se desplomó en cerca de 15 por ciento tan sólo en el curso de ese mes. Esto causó que también cayeran súbitamente los precios de las acciones de las sociedades de inversión abiertas especializadas en títulos mexicanos, lo cual generó intranquilidad entre los accionistas, algunos de los cuales exigieron la liquidación de sus inversiones, por lo que, las sociedades empezaron a vender sus activos más líquidos, los cuales resultaron ser Cetes a diferentes plazos.

A partir de 1994 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México hicieron posible la sustitución de valores gubernamentales denominados en pesos (Cetes, Bondes y Ajustabonos) por Tesobonos –instrumento cuyo valor en dólares no se veía afectado por las variaciones del tipo de cambio-.

Así, la emisión de Tesobonos se llevó a cabo con el objeto de disminuir las presiones sobre el mercado cambiario. Dada la creciente percepción que se fue difundiendo entre los inversionistas sobre la existencia

de mayores riesgos cambiarios, aumentó la demanda de Tesobonos en sustitución de los instrumentos denominados en moneda nacional.

Sin embargo, los inversionistas extranjeros que habían comprado Tesobonos, comenzaron a ver las salidas de capitales mexicanos (producido en parte por acontecimientos de carácter social y políticos)[56], la devaluación de la moneda (diciembre 1994) y la crisis bancaria que se avecinaba, perdieron confianza en la solidez de la economía mexicana y buscaron su salida del mercado. Ellos querían dólares, pues dólares habían introducido. El Banco de México no contaba con suficientes divisas. Para 1995, se logró formar un paquete de rescate financiero mediante el apoyo de organismos financieros internacionales, el gobierno de los Estados Unidos, el Banco de Canadá y el Banco de Pagos Internacionales por poco más de 50 mil millones de dólares (sólo se desembolsaron 42 mil). Esto elevó la deuda externa mexicana.

Al respecto debe considerarse que a diferencia de la década de 1980, el nivel de deuda del país con respecto al PIB era menor a 30 por ciento contra 80 por ciento prevaleciente en el periodo 1983-1987. Con todo lo anterior, se observa que el gobierno mexicano no podía cumplir cabalmente con el pago de la deuda, ya que cerca de 30 por ciento de los bonos en circulación se vencían en un plazo menor a los 90 días. La situación anterior evidenció que los problemas de deuda no solamente se debían a niveles altos de endeudamiento como proporción del ingreso, sino a su estructura y manejo.

Es menester decir que el manejo de la deuda a lo largo de los años, se ha enfocado en minimizar el costo del servicio de la deuda, y como lo menciona Hernández (2003:137) “el gobierno tiene necesidad de refinanciar la deuda frecuentemente (es decir si coloca una proporción considerable del total de la deuda en instrumentos de corto plazo), las finanzas públicas se encontrarán más vulnerables a los choques exógenos, por lo que los agentes demandarán una mayor prima de riegos, que repercute directamente en el nivel de la tasa de interés”.

[56] Es importante recordar que el 1º de enero de 1994 con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), también se da el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), con lo que se crea cierta inestabilidad en el país. Otro acontecimiento que impactó de forma negativa a la economía mexicana fue el asesinato de Luis Donaldo Colosio candidato a la presidencia, el 23 de marzo, lo que ocasionó que la reserva internacional del Banco de México, que el día del asesinato era de 28,321 millones de dólares, cayó casi 11,000 millones en los treinta días posteriores al crimen.

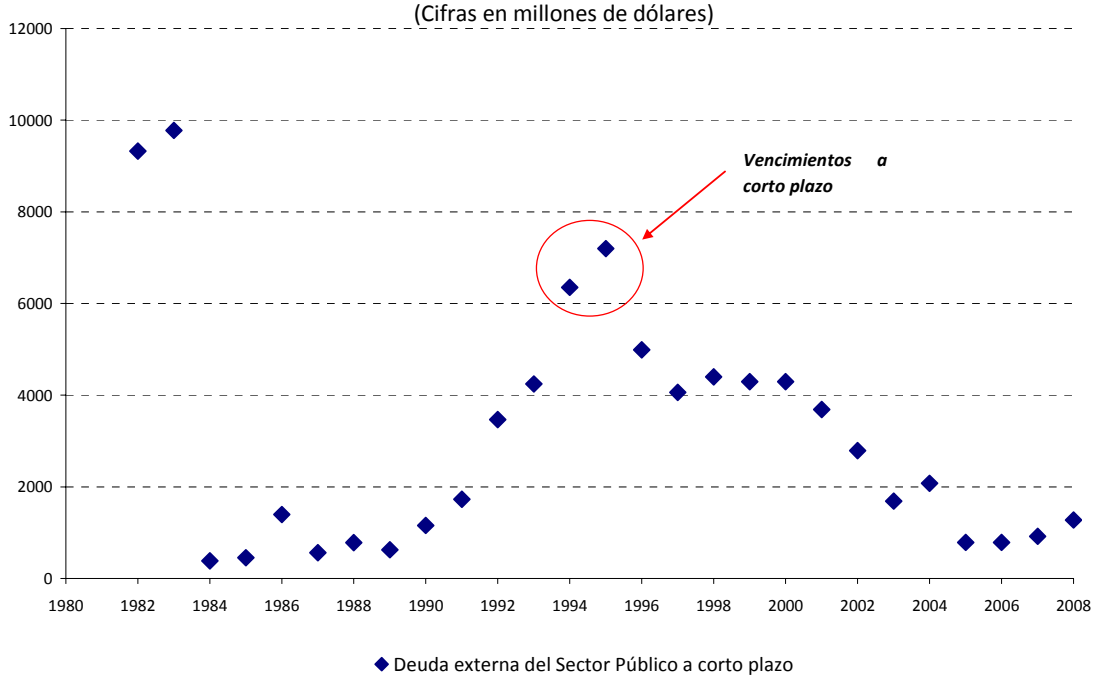
Durante 1995 se liquidó la deuda de corto plazo denominada en moneda extranjera (Tesobonos) por un total cercano a 29 mil millones de dólares (99.1 por ciento del saldo que existía en diciembre de 1994), de los cuales aproximadamente dos terceras partes se amortizaron en dólares, con recursos provenientes del Paquete Financiero mencionado anteriormente. De dicho paquete se utilizaron únicamente 27 mil 159 millones de dólares en 1995, mediante créditos a mediano y largo plazo. (Banco de México, 1995:14)

En este sentido, se visualiza que el gobierno mexicano no logró alcanzar un perfil balanceado de madurez de la deuda que le hubiera permitido evitar la concentración en los vencimientos de la misma (Gráfica 2); y, aunque trató de desarrollar instrumentos indizados al tipo de cambio (Tesobonos), con "la idea de dar señales al mercado de que el gobierno federal tenía un compromiso de política económica estable, al grado de estar dispuesto a absorber el riesgo de que la variable subyacente variara abruptamente", no se logró tal propósito. (Shiller, 1993).

**Gráfica 2**

**Deuda externa del Sector Público Presupuestario a corto plazo**

(Cifras en millones de dólares)




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la Cuenta de la Hacienda Pública 1980-2008.

Al respecto, Calvo (1999), se refiere al siguiente caso como la trampa del repudio de los bonos, es decir: “Si se asume que existe un acervo positivo de bonos de corto plazo indizado al tipo de cambio. En un escenario bueno, los inversionistas están dispuestos a refinanciar dichos bonos y no hay efecto negativo sobre el producto. En un escenario malo, los bonos no podrán refinanciarse y el gobierno se verá forzado a efectuar un ajuste fiscal fuerte, que resulta en una pérdida importante del producto”.

Para el caso de México, sucedió el escenario malo, así cuando el gobierno incrementó la proporción de deuda indizada al tipo de cambio –dólar- Tesobonos, disminuyendo la de los bonos con tasa nominal en pesos mexicanos (Cetes), implícitamente asumió mayor riesgo cambiario, por lo que implicó mayores riesgos para la sociedad (por ejemplo, mayores probabilidades de elevar impuestos para balancear el presupuesto, como de hecho sucedió en México a inicios de 1995 cuando el IVA se elevó de 10 a 15 por ciento.

### 4.3.3 Diagnóstico sobre la situación actual de la deuda pública

Durante los últimos años las principales acciones realizadas por el Ejecutivo Federal han estado dirigidas a extender el plazo promedio del vencimiento de los pasivos, aumentar el porcentaje de deuda pública a largo plazo y con tasa fija, así como mejorar la mezcla de la deuda pública al disminuir la participación de la deuda pública externa dentro de la deuda pública total. (Gráfica 3).

La estrategia de la SHCP en materia de deuda interna, se basa en tres líneas de acción: (a) fortalecer la liquidez y los bonos a tasa fija en sus distintos plazos; (b) desarrollar el mercado de títulos indexados a la inflación (Udibonos) y consolidar la curva de tasas de interés reales, y (c) mejorar la eficiencia del mercado local de deuda a través del fortalecimiento de su microestructura.

En cuanto al manejo de la deuda pública externa, la SHCP se ha enfocado en fortalecer los bonos o instrumentos de referencia del Gobierno Federal, además de ampliar y diversificar la base de inversionistas. Las acciones realizadas en materia de deuda pública externa han incluido operaciones de intercambio y recompra de bonos, emisión de títulos opcionales y emisión de bonos globales.

En materia de deuda una de las acciones implementadas por el Ejecutivo Federal a finales de 2008[57] fue el reconocimiento del pasivo Pidiregas como deuda pública, mismo que se encontraba dentro de los Requerimientos Financieros del Sector Publico (RFSP).[58] Por tanto, la inversión de PEMEX para 2009 se excluyó de la meta de balance presupuestario mediante una iniciativa de reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.[59]

### 4.3.4 Estructura de la deuda

A lo largo de esta década se observa que a partir del 2001 la deuda interna adquiere mayor relevancia que la externa al representar para ese año un 12.2 por ciento; mientras que la externa fue de 10.1 por ciento, ambas respecto al PIB (Gráfica 3). Lo anterior derivado de las estrategias que ha instrumentado el Ejecutivo Federal con base en los Planes Anuales de Financiamiento que a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se han instrumentado, algunas de ellas son:

A. Financiar el déficit público en su totalidad mediante endeudamiento interno y mediante metas establecidas para lograr un desendeudamiento externo,
B. El financiamiento interno se ha realizado principalmente a través de emisiones de instrumentos a tasa nominal fija de largo plazo ,y
C. La composición de la deuda externa se ha fortalecido en términos de su estructura de costo y plazo a través de una política de manejo de pasivos oportuna y activa.

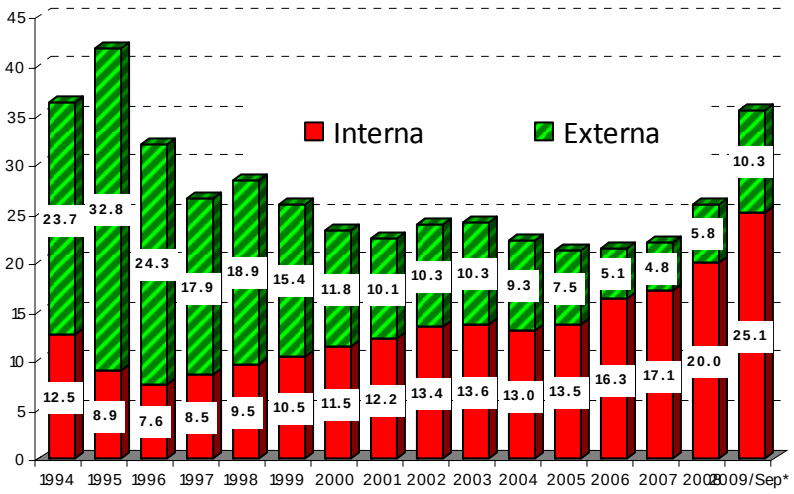
[57] Derivado de la crisis financiera internacional, el el Gobierno de México implementó varios programas entre los que destaca el Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo (PICE) presentado el 8 de octubre de 2008, que llevó a cabo la apertura de un espacio presupuestario por 90.2 miles de millones de pesos (mmdp), el cual se integró por 78.3 mmdp correspondiente en su mayor parte a la amortización de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo (PIDIREGAS), y de 12 mmdp para iniciar la construcción de una nueva refinería, los recursos para la refinería se obtendrán del Fondo de Estabilización para la Inversión de Infraestructura de Petróleos Mexicanos (FEIPEMEX).

[58] Los RFSP corresponden a las necesidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de las políticas públicas del Gobierno Federal y las entidades del sector público federal, como de las entidades del sector privado y social que actúan por cuenta del Gobierno Federal. Este es un indicador más amplio que el balance público para evaluar el cambio en las obligaciones financieras del sector público derivado de las transacciones que realiza. Para mayor detalle véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2009, abril).

[59] Para más detalles ver (CEFP, 2008).

**Gráfica 3**

**Estructura de la Deuda Bruta del Sector Público por origen**
(Cifras como porcentaje del PIB)




Nota: Las cifras a partir de 2009 contemplan el reconocimiento por Pidiregas como deuda pública.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la Cuenta de la Hacienda Pública 1994-2009.

La deuda pública bruta total para 2008 representaba el 25.8 por ciento como porcentaje del PIB, según la Cuenta de la Hacienda Pública 2008, (Gráfica 3). Sin embargo, con ajustes al tercer trimestre de 2009 por parte de la SHCP, la deuda bruta total para ese año se ubicó en 27 por ciento respecto al PIB, mientras que para el tercer trimestre de 2009 representó el 35.3 por ciento, (Cuadro 3) aumento de un 8.3 por ciento respecto al año anterior. Esto se debió principalmente al reconocimiento como deuda pública de los pasivos de Pidiregas modificado a partir de enero de 2009.

La deuda interna bruta pasó de 20.6 por ciento respecto al PIB en 2008 a 25.1 por ciento para el tercer trimestre de 2009, mientras la deuda externa bruta fue de 6.4 para 2008 y de 10.3 para el tercer trimestre en comento. (Cuadro 3).

**Cuadro 3**

**Deuda del Sector Público, saldo a septiembre de 2009*_/1_/**

| CONCEPTO | S A L D O | | | Porcentaje del PIB | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 30-Sep-07 | 30-Sep-08 | 30-Sep-09 | 31-Dic-07 | 31-Dic-08 | 30-Sep-09 |
| **DEUDA INTERNA :** | | | | | | |
| NETA (Mill. pesos) 2_/ | 1,518,677.5 | 188,561.3 | 2,559,763.8 | 14.3 | 18.7 | 21.3 |
| BRUTA (Mill. pesos) | 1,929,776.4 | 2,178,255.6 | 3,006,366.4 | 16.6 | 20.6 | 25.1 |
| **DEUDA EXTERNA:** | | | | | | |
| NETA (Mill. dólares) 2_/ | 39,424.3 | 21,442.3 | 87,053.2 | 3.2 | 2.7 | 9.1 |
| BRUTA (Mill. dólares) | 57,127.9 | 55,922.7 | 91,095.4 | 5.1 | 6.4 | 10.3 |
| **TOTAL DE DEUDA:** | | | | | | |
| NETA (Millones de pesos) 2_/ | 1,949,360.1 | 2,597,742.3 | 3,650,447.1 | 17.5 | 21.4 | 30.4 |
| BRUTA (Millones de pesos) | 2,553,858.7 | 2,781,767.8 | 4,236,536.9 | 21.7 | 27.0 | 35.3 |

Nota: Las sumas parciales pueden no coincidir debido al redondeo.

*_/ Cifras sujetas a revisiones por cambios y adecuaciones metodológicas.

P_/ Cifras Preliminares

1_/ Comprende los pasivos del Gobierno Federal, los Organismos y Empresas y la Banca de Desarrollo.

2_/ El concepto de Deuda Neta se obtiene de descontar al Saldo de la Deuda Bruta los activos financieros del Gobierno Federal, las disponibilidades de los Organismo y Empresas y de la Banca de Desarrollo.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tomado de los Informes trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.

### 4.3.5 Deuda externa del Sector Público Presupuestario por fuentes de financiamiento

La deuda externa bruta se considera a los créditos contratados por el sector público en forma directa o a través de sus agentes financieros con entidades financieras del exterior y pagaderos en el extranjero en moneda diferente a la moneda nacional. (SHCP, 2009/abril).

La deuda externa se integra por los siguientes rubros e instrumentos: *a) Mercado de Capitales* (colocaciones públicas en los mercados internacionales de capitales como son: bonos públicos, pagarés a mediano plazo y papel comercial, b*) Organismos Financieros Internacionales (OFI's),* financiamiento contratado con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), *c) Comercio exterior*, préstamos otorgados entre los Gobiernos a través de sus bancos oficiales, o bien, contratados a través de la banca comercial con la garantía de un organismo oficial, *d) Mercado bancario.* Se obtienen recursos en forma directa a través de la Banca Comercial. *e) Reestructurados.* Financiamientos que se han renegociado en diversos programas con la

finalidad de reducir el saldo de la deuda, así como su servicio,[60] *f) Pidiregas.* Son los movimientos de deuda directa, ligados a los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS).[61]

La mayor parte de la composición de la deuda externa se encuentra en el Mercado de Capitales (bonos y pagarés), para 2004 representó el 64.5 por ciento del total de la deuda externa, mientras que para el tercer trimestre de 2009 fue de 61.5 por ciento**.** (Gráfica 4).

En segundo lugar, se encuentra el financiamiento por Organismos Internacionales (OFI's) que muestra una tendencia hacia la baja, así para 2004 el financiamiento fue de 21.5 por ciento, mientras que para el tercer trimestre de 2009 representó un 13.8 por ciento ambas respecto del total de la deuda externa.

En la gráfica 3 se destaca para el tercer trimestre de 2009, un incremento en el financiamiento del Mercado bancario y del Comercio exterior, el primero pasó de 2 mil 754 millones de dólares para 2008 a 10 mil 360 millones de dólares para septiembre de 2009. La cifra anterior representó un 4.8 por ciento en 2008 y al tercer trimestre alcanzó un 11.3 por ciento del total del financiamiento externo.

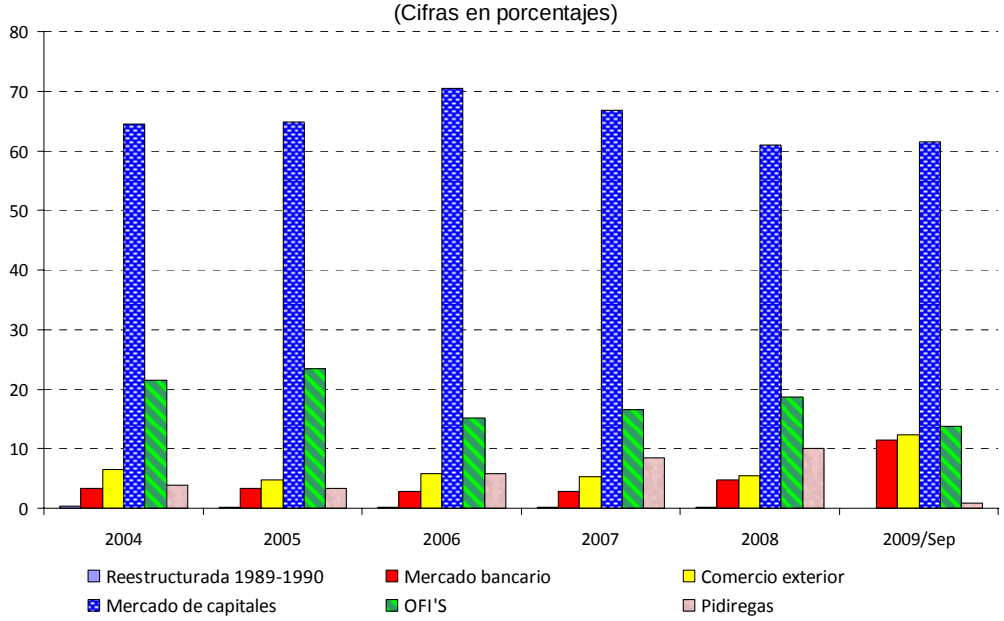
Para el rubro referente a Comercio exterior en 2008 su financiamiento fue de 3 mil 064 millones de dólares, mientras que para el tercer trimestre de 2009 el saldo fue de 11 mil 296 millones de dólares. La participación en el total del endeudamiento externo pasó de 5.4 a 12.4 por ciento para 2008 y tercer trimestre de 2009, respectivamente.

[60] Solamente queda en este rubro un Bono con la Banca Española.

[61] De acuerdo con el artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública el pasivo directo corresponde a la amortización de los dos primeros años del proyecto PIDIREGAS.

**Gráfica 4**

**Estructura porcentual de la deuda externa del Sector Público por fuentes de financiamiento**
(Cifras en porcentajes)




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de las estadísticas oportunas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Tomado del documento "Evolución de la deuda pública en México y sus principales componentes", CEFP/071/2009

### 4.3.6 Deuda interna del Sector Público Presupuestario por fuentes de financiamiento

De acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "*se entiende por deuda interna bruta a los financiamientos que obtiene el sector público, directamente ó a través de sus agentes financieros, en el mercado doméstico, mediante la colocación de valores gubernamentales y de créditos directos con otras instituciones, cuyas características principales son el ser pagaderos dentro del país y en pesos mexicanos".*

Durante el periodo de 2005-2007, el grueso de la estructura porcentual de la deuda interna se encontraba en las emisiones de papel en el mercado nacional, mismas que representaron el 93.7 por ciento del total. A partir de ese último año se observa una tendencia a la baja, para ubicarse en 86.3 por ciento para 2008 y 87.0 por ciento a octubre de 2009. (Gráfica 5).

A raíz de la Reforma del ISSSTE, el Gobierno Federal asumió pasivos derivados del reconocimiento de derechos pensionarios de los trabajadores que eligieron el sistema de cuentas individuales, estos adeudos fueron canalizados a través de bonos (de deuda no negociable) cuyo vencimiento se establece en la fecha de jubilación del trabajador (o de acuerdo a los artículos vigésimo y vigésimo segundo transitorios de la ley del

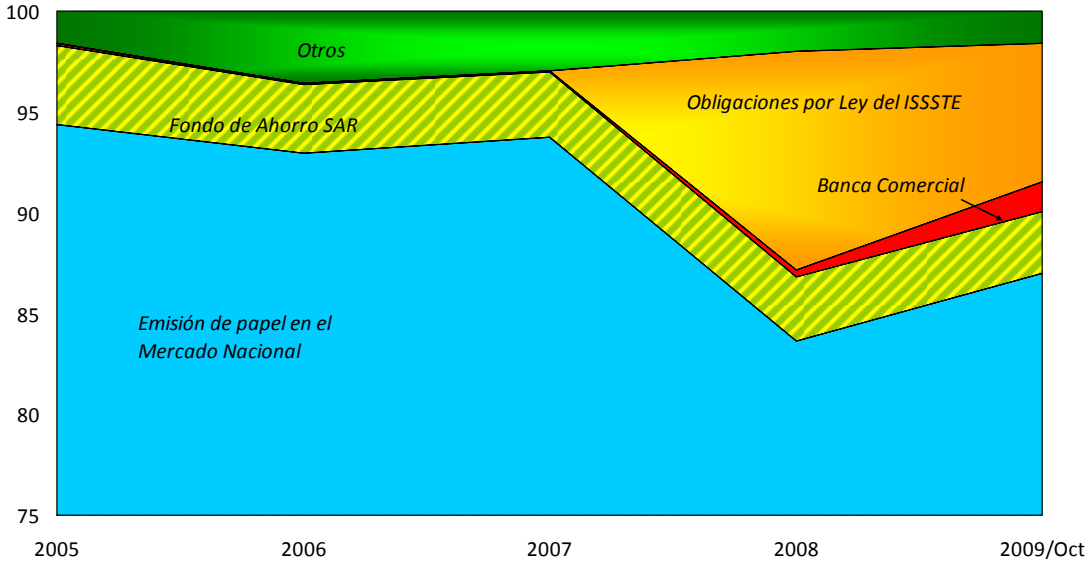
ISSSTE). Dichas obligaciones del ISSSTE representan el 10.8 por ciento del total de la deuda interna para 2008, mientras que para el mes de octubre de 2009 éstas se ubicaron en 6.8 por ciento.

El Fondo de Ahorro SAR representó el 3.1 por ciento del total de la deuda para 2008, mientras que para octubre fue de 3.0 por ciento.

Por último, el financiamiento de la Banca Comercial para 2008 constituyó el 0.3 por ciento del total de la deuda interna, mientras que para junio de 2009 fue del 1.5 por ciento.

**Gráfica 5**

**Estructura porcentual de la deuda interna del Sector Público Presupuestario por fuentes de financiamiento**
(Cifras en porcentaje)




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Tomado del documento "Evolución de la deuda pública en México y sus principales componentes". CEFP/071/2009.

### 4.3.7 Costo Financiero de la Deuda Pública

El costo financiero se refiere a los intereses, comisiones y gastos de la deuda pública, así como las erogaciones para saneamiento financiero y de apoyo a ahorradores y deudores de la banca. Para una definición más amplia ver SHCP (2009, abril).

Durante los años ochenta el costo financiero significó una presión importante sobre las finanzas públicas del país, principalmente por el aumento excesivo de la deuda externa. Así, para 1980 el costo representaba 2.8 por ciento del PIB, pero para 1982 fue de 12.1 por ciento, situación que se agravó más durante el bienio 1987-1988, que en promedio representó el 16.9 por ciento respecto al PIB. (Gráfica 6).
A partir de 1989, derivado del proceso de renegociación de la deuda externa y del refinamiento de la misma, se observa una tendencia a la baja del costo financiero hasta 1994, año en que se ubicó en 2.4 por ciento respecto al PIB. De 1995 a 1996 el costo financiero se sitúo en promedio en 4.7 por ciento, este aumento corresponde a la crisis económica de 1994-1995.

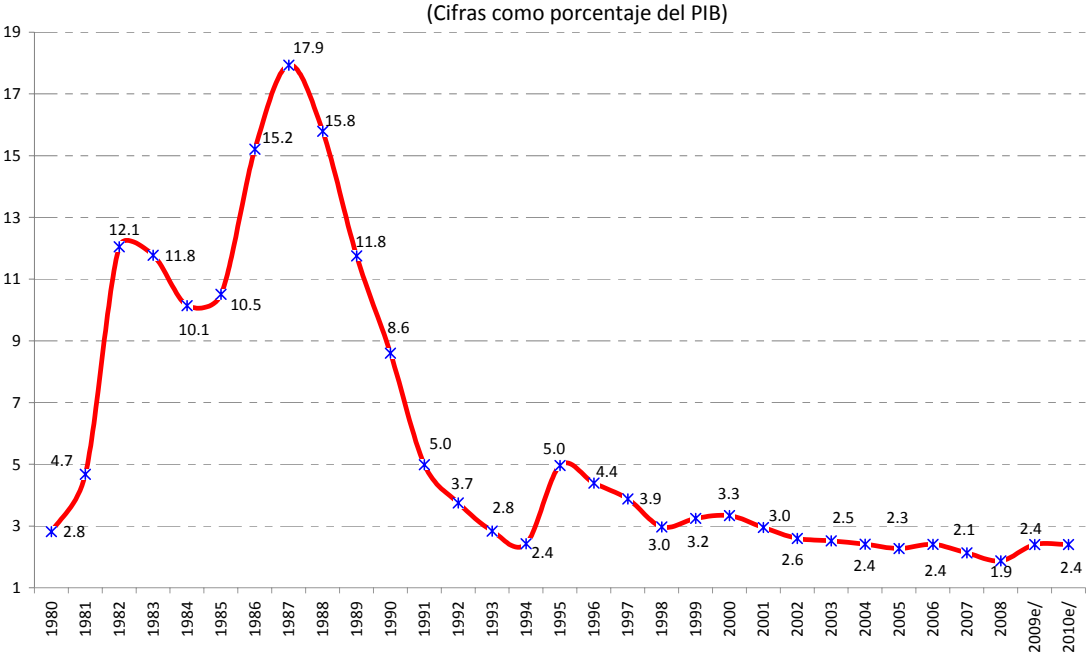
Para esta década y como resultado de que el financiamiento del déficit público se ha llevado a cabo a través de emisiones en el mercado interno mediante instrumentos a tasa fija de largo plazo, así como la disminución relativa de las obligaciones denominadas en moneda extranjera dentro de los pasivos totales y el refinanciamiento de los vencimientos de deuda extranjera en condiciones de costo y plazo, y bajas tasas de interés en los mercados financieros, se ha favorecido la disminución del costo financiero del sector público durante los últimos años.

El costo financiero del Sector Público al tercer trimestre de 2009, ascendió a 180 mil 538 millones de pesos, monto superior en 14.1 por ciento en términos reales al de enero-septiembre de 2008. Del monto total, 83 por ciento corresponde al pago de intereses, comisiones y gastos de la deuda pública presupuestaria y el restante 17 por ciento se asignó a las erogaciones para apoyo a ahorradores y deudores. Con relación al programa anual, el pago de intereses de la deuda registró un avance de 63.7 por ciento; en tanto que las erogaciones para el apoyo financiero a ahorradores y deudores de la banca tuvieron un avance de un 102.6 por ciento. Por último, para el costo financiero en este trimestre se ejerció 68.1 por ciento del total. (Cuadro 4).

## Gráfica 6

**Costo Financiero de la Deuda del Sector Público Presupuestario, 1980-2010**

(Cifras como porcentaje del PIB)




e/ Cifras estimadas por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público en Criterios Generales de Política Económica 2010.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de Criterios Generales de Política Económica 2010.

## Cuadro 4

**Costo Financiero del Sector Público Presupuestario al tercer trimestre de 2009**

(Cifras en millones de pesos)

| Concepto | Programa anual | Enero - septiembre | | Var % real | Avance % respec al progr. | Estructura % | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2008 | 2009 | | | 2007 | 2008 |
| **Total** | **265,086.6** | **149,640.2** | **180,538.1** | **14.1** | **68.1** | **100.0** | **100.0** |
| **Intereses, comisiones y gastos** | **235,096.9** | **119,699.8** | **149,769.6** | **18.3** | **63.7** | **80.0** | **83.0** |
| Gobierno Federal | 199,970.7 | 106,959.1 | 125,667.7 | 11.1 | 62.8 | 71.5 | 69.6 |
| Organismos y Empresas | 35,126.2 | 12,740.7 | 24,101.9 | 78.9 | 68.6 | 8.5 | 13.4 |
| **Apoyo a ahorradores y deudores** | **29,989.7** | **29,940.4** | **30,768.5** | **-2.8** | **102.6** | **20.0** | **17.0** |
| IPAB | 29,989.7 | 26,523.4 | 27,855.5 | -0.7 | 92.9 | 17.7 | 15.4 |
| Otros | 0.0 | 3,417.0 | 2,913.0 | -19.4 | n.s | 2.3 | 1.6 |

n.s: no significativo

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con base en datos de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, al tercer trimestre de 2008 y Decreto del PEF 2008.

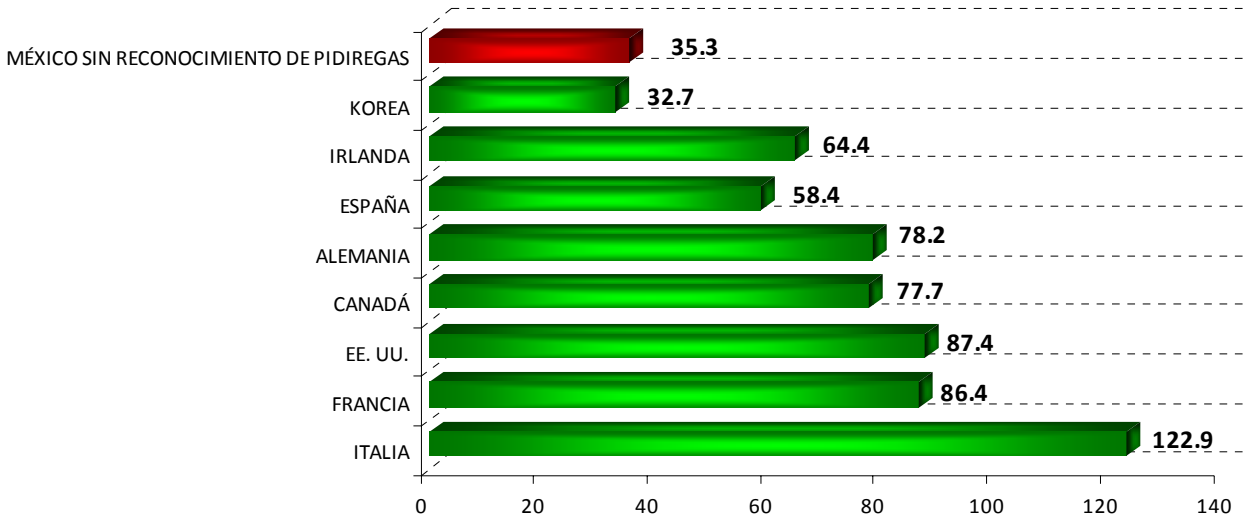
### 4.3.8 La deuda pública a nivel internacional

La deuda bruta como porcentaje del PIB al mes de septiembre representó 35.3 por ciento del PIB. A nivel internacional se observa en la **gráfica 7** un comparativo de algunos países que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Cabe mencionar que para el caso de México la medición de la deuda pública tradicional no refleja la verdadera posición de la deuda del sector público, por lo que se tiene que considerar la deuda ampliada o Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) y así tener una idea más amplia de la magnitud de las obligaciones financieras del país.

Es importante llevar a cabo un seguimiento detallado de los países que no presentan una sostenibilidad de su deuda pública y revisar mediante qué mecanismos van a financiar sus elevados déficit y deuda para los siguientes años.

**Gráfica 7**

**Comparación internacional de la deuda bruta total, a septiembre de 2009**
(Cifras como porcentaje del PIB)




Nota: Las cifras de México son al cierre de septiembre de 2009 y las del resto de los países son estimaciones para el año 2009.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la OECD Economic Outlook 85, junio 2009 y Secretaría de Hacienda y Crédito

### 4.3.9 La calificación de la deuda

El pasado 23 de noviembre de 2009, la calificadora Fitch Ratings redujo la calificación en moneda extranjera de México, lo que implicó pasar de "BBB+" a "BBB". Esta reducción se debió a factores como el bajo perfil fiscal del país, la baja recaudación y la reducción en su plataforma petrolera.

La calificación anterior significa una adecuada calidad crediticia; sin embargo, cambios en las circunstancias o condiciones económicas tienen una mayor probabilidad de afectar la capacidad de pago oportuno, que las obligaciones financieras calificadas con categorías superiores. El descenso de la calificación de la deuda no implica de ninguna manera que México pierda el grado de inversión.

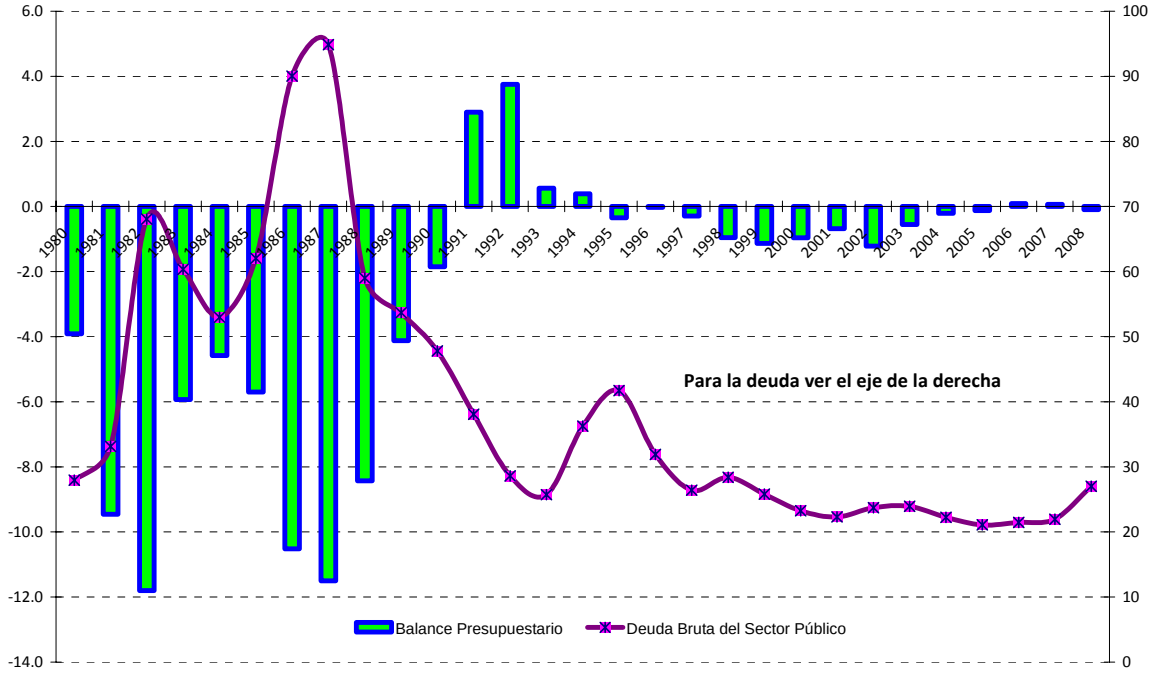
Por su parte, la calificadora Standard & Poor's Ratings Services (S&P) también disminuyó su calificación destacando que prevé que los retos fiscales de México persistan en los años venideros.

Como resultado se ha disminuido la calificación para México de crédito soberano en moneda extranjera de largo y corto plazo de "BBB+/A-2" a "BBB/A-3" y la calificación en moneda nacional de "A+/A-1" a "A/A-1". En los cuadros 4 y 5 se presenta el significado de las calificaciones de deuda.

**Gráfica 8**

**Evolución de la deuda bruta total y Déficit presupuestario 1980-2008**

(Cifras como porcentaje del PIB)




Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la Cuenta de la Hacienda Pública 1994-2008.

**Cuadro 5**

**Significado de Calificaciones (Fitch Rating)**

| | | |
|---|---|---|
| AAA | Alta calidad crediticia | Representa la máxima calificación asignada por Fitch México en su escala de calificaciones domésticas. Esta calificación se asigna a la mejor calidad crediticia respecto a otras entidades, emisores o emisiones del país, y normalmente corresponde a las obl |
| AA | Muy alta calidad crediticia | Implica una muy sólida calidad crediticia respecto a otras entidades, emisores o emisiones del país. El riesgo crediticio inherente a estas obligaciones financieras difiere levemente de las entidades, emisores o emisiones domésticas mejor calificadas. |
| A | Alta calidad crediticia | Corresponde a una sólida calidad crediticia respecto a otras entidades, emisores o emisiones del país. Sin embargo, cambios en las circunstancias o condiciones económicas, pudieran afectar la capacidad de pago oportuno de sus compromisos financieros, en u |
| BBB | Adecuada calidad crediticia | Agrupa a entidades, emisores o emisiones con una adecuada calidad crediticia respecto a otras del país. Sin embargo, cambios en las circunstancias o condiciones económicas, tienen una mayor probabilidad de afectar la capacidad de pago oportuno que para ob |
| BB | Especulativa | Representa una calidad crediticia relativamente vulnerable respecto a otras entidades, emisores o emisiones del país. Dentro del contexto del país, el pago de estas obligaciones financieras implica cierto grado de incertidumbre, y la capacidad de pago opo |
| B | Altamente especulativa | Implica una calidad crediticia significativamente más vulnerable respecto de otras entidades o emisores del país. Los compromisos financieros actualmente se están cumpliendo, pero existe un margen limitado de seguridad, y la capacidad de continuar con el |
| CCC<br>CC<br>C | Alto riesgo de incumplimiento | Estas categorías agrupan riesgos crediticios muy vulnerables respecto de otras entidades, emisores o emisiones dentro del país. Su capacidad de cumplir con las obligaciones financieras depende exclusivamente del desarrollo favorable y sostenible en el ent |
| D | Incumplimiento | Se asigna a entidades, emisores o emisiones que actualmente hayan incurrido en incumplimiento. |
| E | Calificación suspendida | La calificación se suspende cuando Fitch considera que la calidad y cantidad de la información disponible no son adecuadas para mantener la calificación vigente. Se suspende la calificación también por vencimientos, prepagos y refinanciamientos de obligac |

Nota: Las calificaciones comprendidas de los niveles AA(mex) a B(mex) inclusive, podrán ser diferenciadas agregándoles un signo de más (+) o menos (-), para destacar su fortaleza o posición relativa dentro de cada nivel.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de Fich Ratings. Información en [línea], disponible en: http://www.fitchmexico.com/espanol/Sectores/finanzas.aspx

**Cuadro 6**

## Significado de Calificaciones Standar & Poors)

| | |
|---|---|
| AAA | Capacidad extraordinariamente sólida para cumplir con sus compromisos financieros. Calificación más alta |
| AA | Capacidad muy sólida para cumplir con sus compromisos financieros |
| A | Capacidad sólida para cumplir con sus compromisos financieros, pero algunas veces susceptible a condiciones económicas adversas y cambios en circunstancias |
| BBB | Capacidad adecuada para cumplir sus compromisos financieros, pero más sujeto a condiciones económicas adversas. |
| BBB - | Mínimo grado de inversión para los participantes del mercado |
| BB + | Máximo grado de especulación para los participantes del mercado |
| BB | Menos vulnerable en el corto plazo pero que enfrenta incertidumbres en curso a condiciones financieras, económicas y de negocio adversas |
| B | Más vulnerable a condiciones financieras, económicas y de negocio adversas pero que actualmente tiene la capacidad de cumplir con sus compromisos financieros |
| CCC | Actualmente vulnerable y dependiente de condiciones financieras, económicas y de negocio favorables para cumplir con sus compromisos financieros |
| CC | Actualmente muy vulnerable |
| C | Obligaciones actualmente muy vulnerables y otras circunstancias definidas |
| D | En moratoria de pagos de sus compromisos financieros |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de Standar & Poors. Información en [línea], disponible en: http://www2.standardandpoors.com/portal/site/sp/es/la/page.topic/aboutsp_ch/4,2,2,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0,0.html

### 4.3.10 Endeudamiento para 2010

El pasado 20 de octubre de 2009 se aprobó en la Cámara de Diputados la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2010 y el 4 de noviembre lo hizo por su parte la Cámara de Senadores.

A continuación se hace un seguimiento del *endeudamiento* aprobado en la Ley de Ingresos 2009, la propuesta del Ejecutivo 2010 y el aprobado en la Cámara de Diputados y Senadores para el ejercicio fiscal 2010. (CEFP, 2009a).

**Endeudamiento interno**

- Ley de Ingresos 2009. Se aprobó por parte del Congreso de la Unión un endeudamiento interno para el Gobierno Federal de 380 mil millones de pesos. La cifra anterior representa el 3.2 por ciento respecto al PIB.[62]

- Propuesta del Ejecutivo 2010. Endeudamiento interno por 340 mil millones de pesos (mmdp), lo que significa un endeudamiento menor por 40 mil millones de pesos respecto a 2009. Como proporción al PIB representa el 2.6 por ciento.

- Ley de Ingresos 2010 (Cámara de Diputados). Se aprobó un endeudamiento de 380 mil millones de pesos para 2010. La cifra anterior representa el 2.9 por ciento respecto al PIB.

- Ley de Ingresos 2010 (Cámara de Senadores). El endeudamiento interno permaneció igual al aprobado por la Cámara de Diputados.

**Endeudamiento externo**

- Ley de Ingresos 2009. Se aprobó por parte del Congreso de la Unión un endeudamiento externo de 5 mil millones de dólares (68 mil millones de pesos).[63] La cifra anterior representa el 0.57 por ciento respecto al PIB.

- Propuesta del Ejecutivo 2010. El endeudamiento externo propuesto fue por 8 mil millones de dólares (110 mil 400 mdp), cifra superior en 42 mil 400 mdp respecto al año anterior.

---

[62] El Producto Interno Bruto que se consideró fue el estimado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en Criterios Generales de Política Económica 2010.

[63] La cifra anterior fue transformada a pesos mexicanos de acuerdo al tipo de cambio establecido en Criterios Generales de Política Económica 2010.

- Ley de Ingresos 2010 (Cámara de Diputados). Se aprobó un endeudamiento de 8 mil millones de dólares (110 mil 400 millones de pesos).

- Ley de Ingresos 2010 (Cámara de Senadores). El endeudamiento permaneció igual que el monto aprobado por la Cámara de Diputados.

**Déficit del Sector Público**

- Ley de Ingresos 2009. Se estableció un déficit del Gobierno Federal por 334 mil 812.2 millones de pesos y un superávit de los Organismos y Empresas del Sector Público por 107 mil 314.3 millones de pesos.

- Propuesta del Ejecutivo 2010. Se propuso un déficit del Gobierno Federal por 296 mil 714.6 millones de pesos, cifra menor en 38 mil 97.6 millones de pesos respecto a lo establecido para 2009; por el concepto de diferimientos de pagos la erogación era de 26 mmdp; asimismo se plantea un déficit de los Organismos y Empresas del Sector Público por 26 mil 655.3 millones de pesos. En total el endeudamiento era de 349 mil 369 millones de pesos, representando 2.7 por ciento del PIB.[64]

- Ley de Ingresos 2010 (Cámara de Diputados). El déficit del Gobierno Federal se planteó de 360 mil 903.7 millones de pesos; por el concepto de diferimiento de pagos la erogación era de 26 mmdp; se propuso además un superávit de los Organismos y Empresas del Sector Público por 7 mil 533.8 millones de pesos. En total el endeudamiento será de 379 mil 369.9 millones de pesos, la cifra anterior representa el 2.9 por ciento del PIB.

- Ley de Ingresos 2010 (Cámara de Senadores). El déficit del Gobierno Federal permaneció idéntico que el monto aprobado por la Cámara de Diputados, al igual que el concepto de diferimiento de pagos y el superávit de los Organismos y Empresas del Sector Público. En total el endeudamiento será de 379 mil 369.9 millones de pesos.

**4.3.10.4 Deuda del Distrito Federal**

- Ley de Ingresos 2009. Se aprobó un techo de endeudamiento neto de 1 mil 950 millones de pesos. Como porcentaje del PIB representa 0.02 por ciento.

- Propuesta del Ejecutivo 2010. El Ejecutivo Federal propuso un techo de endeudamiento neto por 5 mil 500 millones de pesos para el financiamiento de obras contempladas en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. La cifra anterior representa 0.04 por ciento del PIB.

- Ley de Ingresos 2010 (Cámara de Diputados). Se aprobó un endeudamiento de 5 mil millones de pesos, monto superior en 3 mil 050 millones de pesos respecto a lo aprobado en 2009. La cifra anterior representa 0.04 por ciento del PIB.

[64] El Producto Interno Bruto que se consideró fue el estimado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en Criterios Generales de Política Económica 2010.

- Ley de Ingresos 2010 (Cámara de Senadores). El endeudamiento permaneció igual a lo aprobado en la Cámara de Diputados.

### 4.3.11 Comentarios finales

A lo largo de este documento se analizó la evolución de la deuda pública destacando los periodos más importantes en los que ésta ha tenido un fuerte impacto sobre las finanzas públicas del país y en general sobre el crecimiento y desarrollo. Asimismo, en el segundo apartado se llevó a cabo un diagnóstico sobre la situación actual que prevalece en la deuda pública, observando que a pesar de que la deuda pública se encuentra por debajo de otros países de la OCDE, el descenso en la calificación de la misma por parte de las dos calificadoras más importantes Standar & Poors y Fich podrían ocasionar que se encareciera el financiamiento y por ende el acceso a los mercados internacionales; así como para las grandes paraestatales y demás empresas mexicanas con deudas en moneda extranjera.

Una situación que se debe considerar a la hora de sacar conclusiones sobre la deuda es que la medición tradicional de ésta no refleja la verdadera posición de la deuda del sector público, como resultado de los distintos ordenamientos jurídicos, derivados del registro de algunas operaciones que se ha realizado con un enfoque contable en lugar de económico y porque la cobertura actual no considera todas las actividades del sector público.

Por tal motivo, es necesario incorporar en la medición de la deuda todas las entidades y funciones públicas que la conforman y las actividades desarrolladas por el sector privado por cuenta y orden del sector público. Al incorporar a la deuda tradicional la deuda y los activos financieros del resto de las entidades paraestatales financieras y no financieras, así como los pasivos netos del IPAB, del FARAC, los asociados a PIDIREGAS y los Programas de Apoyo a Deudores, se obtiene el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), el cual representa el acervo neto de las obligaciones contraídas para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, tanto de las entidades adscritas al sector público como de las entidades privadas que actúan por cuenta del Gobierno Federal.[65]

[65] Un análisis más amplio se puede ver en (CEFP, 2009: 39).

Por último, es importante continuar y dar seguimiento tanto al comportamiento de las tasas de interés a nivel internacional como de los países que presentan una no sostenibilidad de su deuda principalmente por las fuentes de financiamiento que utilizarán para salir avantes ante la situación actual de crisis que prevalece a nivel internacional.

# ANEXO

## Marco Jurídico de la Deuda Pública

El marco jurídico de la deuda pública descansa sobre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y establece:

> Artículo 73: "El Congreso tiene facultad: …VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente.
>
> El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.

Para el caso de la deuda de los estados y municipios, la Constitución contempla lo siguiente:

Artículo 117: "Los estados no pueden en ningún caso: …

> VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.
>
> Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública…".

Cabe mencionar que existen otros ordenamientos legales que rigen las facultades y obligaciones de las autoridades locales en materia de deuda pública como son: a) Constituciones estatales, b) Leyes de Deuda Pública y c) Normas y disposiciones que regulan los préstamos contratados por los estados.

Aunque las constituciones de las entidades federativas recogen en gran parte los preceptos sobre deuda pública establecidos en el artículo 117, fracción VIII de la CPEUM, algunas presentan ordenamientos más estrictos que otros.

En los artículos 1o y 2o, la Ley General de Deuda Pública define dos conceptos básicos: la deuda pública y el financiamiento:

> "Artículo 1o. Para los fines de esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:
>
> **I.-** El Ejecutivo Federal y sus dependencias.
> **II.-** El Departamento del Distrito Federal.
> **III.-** Los organismos descentralizados.
> **IV.-** Las empresas de participación estatal mayoritaria.

**V.** Las Instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y

**VI.-** Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al V."

**"Artículo 2o.-** Para los efectos de esta ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

**I.-** La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.

**II.-** La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.

**III.-** Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados y,

**IV.-** La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores."

Por último, en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), en su artículo 2º se establecen los límites de endeudamiento público, tanto interno como externo para el año fiscal correspondiente.

# Fuentes de Información


ASPE, Pedro. *El camino mexicano hacia la transformación económica.* Cátedra en el ciclo de conferencias The Lionel Robbins Lectures 1992 de la London School of Economics. 2ª ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

ASPE, Pedro. "Los orígenes de la crisis". Febrero 2002. *Este país,* 215, 5.

BANCO DE MÉXICO. *Informe Anual 1980.* México, 1981

_____ *Informe Anual 1981*.México, 1982

_____ *Informe Anual 1982*. México. 1983

_____ *Informe Anual 1986*. México. 1987

_____*Informe Anual 1987*. México. 1988

_____ *Informe Anual 1995*. México. 1996

CEFP (2008). "Algunos aspectos sobre deuda y costo financiero para 2009". Boletín Informativo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, bolcefp/163/2008. Información digitalizada [en línea], [citado diciembre 16, 2009], disponible en: http://www.cefp.gob.mx/intr/boletin/boletin2008/bolcefp1632008.pdf

CEFP (2009). "Evolución de la deuda pública en México y sus principales componentes". Documento del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, CEFP/071/2009. Información digitalizada [en línea], [citado diciembre 15, 2009], disponible en: http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0712009.pdf

CEPP (2009a). "Endeudamiento Público y déficit presupuestario propuesto para 2010". Nota informativa del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, notacefp/64/2009. Información digitalizada [en línea], [citado diciembre 13, 2009], disponible en: http://www.cefp.gob.mx/notas/2009/notacefp0642009.pdf

CHÁVEZ, Jorge. *Logros y retos de las finanzas públicas en México*. 2000. CEPAL 112, 18.

CLAVIJO, Fernando. *Reformas económicas en México 1982-1999*. 2000. El trimestre económico.

HERNÁNDEZ, Fausto. *La economía de la deuda*. Fondo de Cultura Económica. México. 2003, p.137.

HERNÁNDEZ, Fausto; VILLAGÓMEZ, Alejandro. *La estructura de la Deuda Pública en México: lecciones y perspectivas.* Centro de Investigación y Docencia Económicas, Julio 2000, p. 10.

INDETEC. *Glosario de Términos de Finanzas y Deuda.* Información digitalizada [en línea], [citado julio 10, 2009], 2009. Disponible en: http://www.indetec.gob.mx/e-Financiero/Glosario/d.htm

MAYA, Sandra. *Análisis de la Sostenibilidad de la Política Fiscal en México 1990-2008.* Tesis de Maestría, Universidad Nacional Autónoma de México. 2009. Distrito Federal, México.

México. Ley General de Deuda Pública. Marco *Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,* Cámara de Diputados LX Legislatura, agosto de 2009. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/136.pdf

México. Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2009. *Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,* Cámara de Diputados LX Legislatura, agosto de 2009.

REYES, Jesús; SÚAREZ, Francisco. "La crisis: testimonios y perspectivas", 2009. *Este país*, 214, 5.

SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.* México, 1988.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Metodología Fiscal en México. Definición y Metodología.* Abril 2009. Información digitalizada [en línea], [citado junio 12, 2009], disponible en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas_oportunas/esp/documentos/mensual/metodologias/1bfm.pdf

_____Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal. Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública. México, mayo 2008. p.187

_____ Deuda pública; Metodología tradicional, SHCP, México, 2009.

_____ Programa Nacional de Financiamiento 2008-2012. Información digitalizada [en línea], [citado junio 30, 2008], México, junio 25 de 2008. Disponible en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/pronafide/documentos/pronafide_%202008_270508.pdf

_____ Balance fiscal en México; Definición y Metodología, SHCP, México, abril 2009.

_____ *Deuda externa pública mexicana*. Fondo de Cultura Económica, México 1988.

_____ Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Primer trimestre de 2009.

_____ Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Segundo trimestre de 2009.

_____ Blindaje Financiero a favor del empleo, el crecimiento y la estabilidad. Comunicado de Prensa. México, abril 1º 2009.

_____ Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Tercer trimestre de 2009

SILVA-HERZOG Jesús. "La crisis de ayer… la crisis de hoy". Enero 2009. *Este país,* 214, 18.

# Anexos

# ANEXO 1

## Régimen Fiscal 2010

El sistema tributario actualmente se compone de nueve tipos de impuestos federales que se explican a continuación.

## Impuesto Sobre la Renta

**Sujeto**

Todas las personas físicas y morales están obligadas al pago de ISR por la obtención de ingresos en los siguientes casos:

1. Residentes en México
2. Residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país
3. Residentes en el extranjero con ingresos procedentes del país

**Año en que entro en vigor**: 2008

**ISR para personas morales**

**Objeto**

Gravar las utilidades de las empresas

**Base gravable**

Ingresos acumulables totales en el ejercicio[1], menos las deducciones autorizadas, las participaciones de los trabajadores en las utilidades (PTU) y la pérdida fiscal[2]

**Tasa**

30% sobre el resultado fiscal del periodo[3].

**Deducciones**

Serán deducibles:

1. Las devoluciones, descuentos o bonificaciones
2. El costo de lo vendido

[1] Ingresos acumulables: Ingresos en efectivo, en bienes, en servicio, en crédito o de cualquier otro tipo, que obtenga en el ejercicio, incluso los provenientes de sus establecimientos en el extranjero.
[2] Pérdida fiscal: Es la diferencia de los ingresos acumulables y las deducciones autorizadas, cuando el monto de estas últimas es mayor que los ingresos.
[3] De acuerdo al artículo 2º transitorio (07/12/09). Regirá para los años fiscales 2010, 2011 y 2012.

3. Los gastos netos de descuentos
4. Las inversiones
5. Los créditos incobrables y las pérdidas por caso fortuito
6. La creación de reservas para fondos de pensiones, jubilaciones, etc.
7. Cuotas patronales al IMSS
8. Intereses devengados
9. El ajuste anual por inflación

Las secciones I, II y III del Título II de la Ley señalan de manera específica que partidas no son deducibles en cada caso.

**Exenciones**

Las personas morales con fines no lucrativos tales como: sindicatos, asociaciones patronales, cámaras de comercio, instituciones de asistencia y beneficencia, entre otras.

**Fórmula de cálculo**

**Cuadro 1**
**Cálculo del ISR- Personas morales-**

| Impuesto mensual | Impuesto anual |
|---|---|
| Ingresos acumulables en el mes | Ingresos acumulables en el año |
| - Deducciones autorizadas | - Deducciones autorizadas |
| - Pérdida fiscal | - PTU |
| = Resultado fiscal o base gravable | - Pérdida fiscal |
| x 30% | = Resultado fiscal o base gravable |
| = Impuesto mensual o provisional | - Pagos mensuales o provisionales |
| | = Impuesto anual |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la Ley del ISR (DOF 30/12/2009).

**Periodo de pago**

Provisional mensual y anual dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que termine el ejercicio fiscal

**Regímenes Especiales**

1. El capítulo IV del Título II de la Ley establece reglas específicas sobre las deducciones e ingresos acumulables de las instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, de los almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, uniones de crédito y de las sociedades de inversión y de capitales.

2. El capítulo VI del Título II explica el régimen de consolidación fiscal por el cual un grupo de empresas con intereses económicos comunes son tratadas como una sola entidad, para fines del gravamen.
3. El capítulo VII del Título II explica el Régimen Simplificado. Los sujetos de dicho régimen son los siguientes:

    1. Que se dediquen exclusivamente a actividades agrícolas, silvícolas, ganaderas y pesqueras.
    2. De derecho agrario que se dediquen exclusivamente a actividades agrícolas, silvícolas, ganaderas y pesqueras.
    3. Que se dediquen exclusivamente al autotransporte de carga o de pasajeros.
    4. Sociedades cooperativas de autotransportistas de carga o de pasajeros.
    5. Empresas integradoras.

    Los contribuyentes cuyos ingresos en el ejercicio inmediato anterior no hubieran excedido de $10,000,000 tributarán conforme personas físicas con actividad empresarial o conforme al Régimen intermedio de personas físicas con actividad empresarial o como personas morales según se trate.

    Los dedicados exclusivamente a actividades agrícolas, silvícolas, ganaderas y pesqueras podrán reducir la tasa de ISR en 32.14 por ciento.

    Las personas morales que se dedique exclusivamente a actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras no pagarán el ISR hasta por un monto de 20 veces el SMG correspondiente de su área geográfica de cada uno de sus socios, siempre que no exceda 200 salarios mínimos.

**Principales reformas**

- La tasa de impuesto corporativo es disminuida de 42 a 35 por ciento.
- La tasa del impuesto para personas morales disminuye de 35 a 34 por ciento en 1994, en 1999 regresa al 35 por ciento, de 2002 a 2004 baja a 32 por ciento, de 2005 a 2009 baja a 28 por ciento y en 2010 vuelve a subir a 30 por ciento.
- En 1991 el régimen especial de ingresos derivados de los sectores agrícola, pesquero, ganadero y forestal, es reducido al 50 por ciento sobre la tasa normal (en lugar del 40%, anteriormente). Las perdidas fiscales pueden ser repartidas en un periodo de 10 años.

- En 1995 el régimen simplificado es expandido al elevar el ingreso máximo de las compañías elegibles al programa. Se incluyen las deducciones por inversión e investigación y desarrollo son aumentadas.
- 2004: Cambios a la Ley del Impuesto al Activo.

## ISR para personas físicas

**Objeto**

Gravar los ingresos de los individuos provenientes de:

1. Sueldos y salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado
2. Actividades empresariales y profesionales
3. Por otorgar el uso y goce temporal de un inmueble (arrendamiento)
4. Por enajenación de bienes
5. Por adquisición de bienes
6. Por intereses
7. Por obtención de premios
8. Por dividendos y en general por las ganancias distribuidas por personas morales

**Base gravable**

Ingresos gravables menos las deducciones autorizadas.

**Tasa**

Para los pagos mensuales se aplicará la tasa mensual conforme a la tabla de cobro establecida en el artículo 2º transitorio (07/12/09) de la LISR.

**Cuadro 2**
**Tabla de cobro mensual de ISR -Personas físicas-**

| Nivel | Límite inferior | Límite superior | Cuota fija | % |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 0.01 | 496.07 | 0 | 1.92 |
| 2 | 496.08 | 4,210.41 | 9.52 | 6.4 |
| 3 | 4,210.42 | 7,399.42 | 247.23 | 10.88 |
| 4 | 7,399.43 | 8,601.50 | 594.24 | 16 |
| 5 | 8,601.51 | 10,298.35 | 786.55 | 17.92 |
| 6 | 10,298.36 | 20,770.29 | 1,090.60 | 21.36 |
| 7 | 20,770.30 | 32,736.83 | 3,327.40 | 23.52 |
| 8 | 32,736.84 | En adelante | 6,141.95 | 30 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la Ley del ISR (DOF 30/12/2009).

Para el cálculo del pago anual se aplicará la tasa anual conforme a la tabla de cobro establecida en el artículo 2º transitorio (07/12/09)de la LISR:

**Cuadro 3**
**Tabla de cobro anual de ISR -Personas físicas-**

| Nivel | Límite inferior | Límite superior | Cuota fija | % |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 0.01 | 5,952.84 | 0 | 1.92 |
| 2 | 5,952.85 | 50,524.92 | 114.24 | 6.4 |
| 3 | 50,524.93 | 88,793.04 | 2,966.76 | 10.88 |
| 4 | 88,793.05 | 103,218.00 | 7,130.88 | 16 |
| 5 | 103,218.01 | 123,580.20 | 9,438.60 | 17.92 |
| 6 | 123,580.21 | 249,243.48 | 13,087.44 | 21.36 |
| 7 | 249,243.49 | 392,841.96 | 39,929.04 | 23.52 |
| 8 | 392,841.97 | En adelante | 73,703.40 | 30 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la Ley del ISR (DOF 30/12/2009).

Para los pagos mensuales se considerará el subsidio al empleo establecida en el artículo 8º transitorio de la LISR:

**Cuadro 4**
**Subsidio al empleo de ISR -Personas físicas-**

| Nivel | Límite inferior | Límite superior | Cuota fija |
|---|---|---|---|
| 1 | 0 | 21,227.52 | 4,884.24 |
| 2 | 21,227.53 | 31,840.56 | 4,881.96 |
| 3 | 31,840.57 | 41,674.08 | 4,879.44 |
| 4 | 41,674.09 | 42,454.44 | 4,713.24 |
| 5 | 42,454.45 | 53,353.80 | 4,589.52 |
| 6 | 53,353.81 | 56,606.16 | 4,250.76 |
| 7 | 56,606.17 | 64,025.04 | 3,898.44 |
| 8 | 64,025.05 | 74,696.04 | 3,535.56 |
| 9 | 74,696.05 | 85,366.80 | 3,042.48 |
| 10 | 85,366.81 | 88,587.96 | 2,611.32 |
| 11 | 88,587.97 | En adelante | 0 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la Ley del ISR (DOF 30/12/2009).

**Exenciones**

No se pagará ISR por la obtención de los siguientes ingresos:

1. Prestaciones distintas al salario como remuneraciones por horas extras y días festivos
2. Indemnizaciones por riesgos de trabajo y enfermedades
3. Jubilaciones, pensiones y haberes de retiro
4. Reembolso de gastos médicos
5. Prestaciones de seguridad social
6. Depósitos al infonavit o institutos de seguridad social
7. Cuotas de seguridad social
8. Primas de antigüedad e indemnizaciones
9. Remuneraciones percibidas por extranjeros
10. Los provenientes de actividades agrícolas, ganaderas , silvícolas o pesqueras que no excedan 40 salarios mínimos

11. Enajenación de acciones emitidas por sociedades mexicanas cuando se realice a través de la Bolsa de Valores
12. Por la enajenación de casa habitación
13. Por herencia o legado o donativos.

**Deducciones**

En la declaración anual las personas físicas residentes en el país se podrán considerar las siguientes deducciones personales:

1. Pagos por honorarios médicos y dentales
2. Gastos de funerales
3. Donativos
4. Intereses reales por créditos hipotecarios
5. Aportaciones voluntarias a la subcuenta de retiro
6. Primas por seguros de gastos médicos

**Fórmula de cálculo**

**Cuadro 5**
**Cálculo del ISR -Personas físicas-**

| Impuesto Mensual | Impuesto Anual |
|---|---|
| Base gravable | Base gravable |
| x Tárifa correspondiente | - Deducciones personales |
| = Resultado | = Base gravable anual |
| - Subsidio al empleo | x Tárifa correspondiente |
| = Impuesto por pagar provisional | - Subsidios mensuales entregados en el año |
| | = Resultado |
| | - Retenciones efectuadas en el año |
| | = Impuesto por pagar o saldo a favor |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de la Ley del ISR (DOF 30/12/2009).

**Regímenes especiales**

1. Personas físicas con actividad empresarial pagarán conforme a la base gravable o resultado fiscal descrito para personas morales, pero conforme a la tabla de cobro establecida en el Artículo 177.
2. Personas físicas que realicen exclusivamente actividades empresariales, cuyos ingresos obtenidos en el ejercicio inmediato anterior no exceda $4,000,000.00 pagarán conforme a la base gravable o resultado fiscal de las personas morales, pero conforme a la tabla de cobro establecida en el Artículo 177.
3. Las personas físicas con actividad empresarial que únicamente enajenen bienes o presten servicios al público en general y cuyos ingresos mas intereses obtenidos en el año calendario anterior no hubieren excedido la cantidad de 2,000,000 podrán optar

por tributar conforme a lo establecido en el Régimen de Pequeños Contribuyentes. Bajo este régimen la tasa es del 2% sobre los ingresos que obtengan en el mes menos cuatro veces el salario mínimo vigente del área geográfica correspondiente.

**Periodo de pago**

Mensual y anual dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que termine el ejercicio fiscal

**Reformas más importantes**

1989: El impuesto es ajustado totalmente por la inflación.

1990: Se introduce un régimen simplificado para pequeños contribuyentes y sectores específicos, sustituyendo un régimen especial.

1999: La tasa de impuesto máxima para personas físicas aumenta de 35 a 40 por ciento y se amplia de 8 a 10 niveles de ingreso la tabla de cobro.

2002: La tasa de impuesto máxima para personas físicas disminuye de 40 a 35 por ciento y se disminuye de 10 a 8 niveles de ingreso la tabla de cobro.

2003. Disminuye la tasa máxima de cobro de ISR a personas físicas a 32 por ciento.

2004. La tasa máxima para personas físicas disminuye a 30 por ciento

2006: La tasa máxima para personas físicas disminuye a 29 por ciento

2007: La tasa máxima para personas físicas disminuye a 28 por ciento

## Impuesto al Valor Agregado

**Sujeto**

Son sujetos del IVA las personas físicas y morales que en territorio nacional realicen las siguientes actividades (adicionalmente se definen las actividades gravadas):

1. La enajenación de bienes.- Faltante de los bienes en los inventarios.
2. La prestación de servicios independientes.
3. Otorgar el uso o goce temporal de bienes.
4. La importación de bienes o servicios.

**Base Gravable**

La base del impuesto es el valor de los actos o actividades que realiza el contribuyente más los conceptos incrementables que establece la ley.

**Tasa**

La tasa del impuesto puede ser de 16, 11 o de 0 por ciento:

1. De 16 por ciento.- Es la tasa general y corresponde al sector más amplio de las actividades económicas.
2. De 11 por ciento.- Se aplica a los actos o actividades por los que se deba pagar el impuesto, cuando se realicen por residentes en la región fronteriza y siempre que la entrega material de los bienes o la prestación de servicios se lleve a cabo en la región (se excluye la enajenación de bienes inmuebles). Tratándose de importación, se aplica esta tasa siempre que los bienes y servicios enajenados o prestados se den en la misma región.
3. De 0 por ciento.- El artículo 2º,-A precisa los bienes y servicios a los cuales se aplicará esta tasa. Considera principalmente las medicinas de patente y productos destinados a la alimentación.

**Exenciones**

Los artículos 9o., 15, 20 y 25 precisan los bienes y servicios para los cuales la enajenación, prestación, goce o uso temporal o su importación se encuentre exento de pagar el impuesto.

**Cuadro 6**
**Bienes exentos de IVA**

| | | |
|---|---|---|
| Libros | Dinero | Casas-habitaciones |
| Transporte Público excepto el ferrocarril | Comisiones del sistema de ahorro | Establecimientos de enseñanza |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la Ley del IVA (DOF 07-12-2009).

**Época de Pago**

El impuesto se paga de manera definitiva cada mes, a más tardar el día 17 del mes siguiente a que corresponde el pago.

**Consideraciones**

**Diferencia entre la tasa 0 por ciento y la exención**

El IVA tiene una secuencia encadenada de causación, traslado y acreditamiento. El acreditamiento es la forma por la cual se puede recuperar el IVA que paga el cliente a su

proveedor. Para poder acreditar el IVA pagado al proveedor es requisito indispensable realizar operaciones gravadas con los bienes o servicios adquiridos o por el uso o goce temporal de bienes.

En el caso de los bienes gravados con tasa cero permiten al contribuyente recuperar el IVA vía acreditación, en virtud de que las operaciones que realiza reúnen el requisito de Ley de estar gravadas con el IVA, aunque esto sea a la tasa del 0 por ciento.

En el caso de operaciones exentas, al no ser gravadas con el IVA, no permiten al contribuyente acreditar el que le hubieran trasladado y, por lo tanto, forma parte de su costo de adquisición, siendo deducible para efectos del Impuesto Sobre la Renta.

**Reformas más importantes**

En 1983 a 1987 y en 1995 la tasa general pasó de 10 a 15 por ciento. En 2010 la tasa general pasa de 15 a 16 por ciento.

## Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

**Sujeto**

Son sujetos del IEPS las personas físicas y morales que realicen las siguientes actividades:

1. La enajenación en territorio nacional o en su caso la importación definitiva de los bienes señalados en el artículo 2o. fracción I.
2. La prestación de los servicios a que se refiere el artículo 2o. fracción II.

En el caso de la enajenación, se considerará como base del impuesto el valor de la contraprestación. El precio de venta será al detallista, productores o importadores de cigarros, enajenación en el territorio nacional. En el caso de la prestación de servicios será el valor total de las contraprestaciones pactadas.

**Objeto**

El IEPS se causa sobre flujo de efectivo, es decir, cuando el contribuyente haya cobrado efectivamente el ingreso.

**Tasas**

En la enajenación o, en su caso, en la importación de los siguientes bienes:

1) Bebidas con contenido alcohólico y cerveza:
   a) Con una graduación alcohólica de hasta 14°G.L. ..... 25%
   b) Con una graduación alcohólica de más de 14° y hasta 20°G.L. ..... 30%
   c) Con una graduación alcohólica de más de 20°G.L. ..... 53%
2) Alcohol, alcohol desnaturalizado y mieles incristalizables. ..... 50%
3) Tabacos labrados:
   a) Cigarros ..... 160%
   b) Puros y otros tabacos labrados. ..... 160%
   c) Puros y otros tabacos labrados hechos enteramente a mano. ..... 30.4%
4) Adicionalmente a las tasas establecidas al tabaco, se pagará una cuota de $0.04 por cigarro enajenado o importado
5) Gasolinas: la tasa que resulte para el mes de que se trate en los términos de los artículos 2o.-A y 2o.-B de esta Ley.

En la prestación de los siguientes servicios:

1) Comisión, mediación, agencia, representación, correduría, consignación y distribución, con motivo de la enajenación de los bienes señalados en los incisos A), B) y C) de la fracción I de este artículo. En estos casos, la tasa aplicable será la que le corresponda a la enajenación en territorio nacional del bien de que se trate.
2) Realización de juegos con apuestas y sorteos,.....30%
3) Los que se proporcionen en territorio nacional a través de una o más redes públicas de telecomunicaciones. ..... 3%

**Exenciones**

El artículo 8o. precisa aquellos bienes y servicios que se encuentran exentos del pago del impuesto.

**Época de Pago**

El impuesto debe pagarse a más tardar el día 17 del mes siguiente al que corresponda el pago, excepto en las importaciones que se hace conjuntamente con el pago del impuesto general de importación.

**Reformas más importantes**

1983: Se modifica el Decreto de Carácter Mercantil.

1989: Se adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles.

1992: Se establece la ley que armoniza diversas disposiciones con el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, los Tratados para evitar la doble tributación y para simplificación fiscal.

1993: Ley que establece las reducciones impositivas acordadas en el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo.

## Impuesto a los Depósitos en Efectivo

**Sujeto**

Las personas físicas y morales, respecto de todos los depósitos en efectivo en moneda nacional o extranjera, que excedan de 15 mil pesos y que se realicen en cualquier tipo de cuenta que tengan a su nombre en las instituciones del sistema financiero.

**Objeto**

Gravar la informalidad mediante un impuesto a todos los depósitos en efectivo por arriba de 15 mil pesos y las adquisiciones en efectivo de cheques de caja.

**Base gravable**

Total de depósitos por arriba de 15,000 pesos en efectivo o en cheques de caja, menos los depósitos exentos realizadas en el mes.

No son depósitos en efectivo: los efectuados mediante transferencias electrónicas, traspasos de cuenta, títulos de crédito o cualquier otro documento o sistema pactado con instituciones del sistema financiero aun cuando sean a cargo de la misma institución que los reciba.

**Tasa**

3 por ciento sobre la base gravable

**Exenciones**

La Federación, entidades federativas y municipios. Las entidades de la administración pública paraestatal que estén consideradas como no contribuyentes del impuesto sobre la renta. Las personas morales con fines no lucrativos conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta. Las instituciones del sistema financiero por los depósitos en efectivo que se realicen en cuentas propias con motivo de su intermediación financiera o de la compraventa de moneda extranjera, salvo los que se realicen en las cuentas concentradoras.

**Fórmula de cálculo:**

**Cuadro 7**
**Cálculo del IDE**

| | |
|---|---|
| | Depósitos totales en efectivo del mes |
| + | Adquisiciones en efectivo de cheques de caja |
| + | Depósitos en efectivo exentos |
| = | Base gravable |
| x | Tasa del 3% |
| = | Impuesto a pagar |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la Ley del IDE (DOF 07-12-2009)

**Acreditamientos**

Es acreditable contra el ISR a cargo del contribuyente en el mismo ejercicio y si hay diferencia debe compensarse o finalmente solicitar su devolución.

**Época de pago**

Lo recaudan las instituciones del sistema financiero, el último día del mes y lo enteran en un plazo que no excederá de los tres días hábiles siguientes a aquel en el que se haya recaudado el impuesto.

**Año en que entró en vigor**: 2008

**Reformas más importantes.**

En 2010, la tasa pasa de 2 por ciento a 3 por ciento y el monto mínimo gravable disminuye de 25 mil pesos a 15 mil pesos.

## Impuesto Empresarial a Tasa Única

**Sujeto**

Las personas físicas y las morales residentes en territorio nacional, así como los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país, que obtengan ingresos por los conceptos objeto (art. 1 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única).

**Objeto**

Los ingresos que obtengan por la realización de las siguientes actividades

1. Enajenar bienes.

2. Prestar servicios independientes.

3. Otorgar el uso o goce temporal de bienes.

**Base gravable**

La totalidad de los ingresos obtenidos percibidos por las actividades arriba mencionadas menos las deducciones autorizadas en el ejercicio.

**Tasas**

17.5% sobre la base gravable a partir de 2010.

**Exenciones**

Los ingresos percibidos por personas que realizan con fines distintos a los lucrativos, como son, entre otros: La Federación, las entidades federativas, los municipios, los sindicatos obreros, cámaras de comercio e industria, agrupaciones agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas, las instituciones o sociedades civiles, las personas morales con fines no lucrativos, entre otras.

**Deducciones**

Son deducibles los siguientes conceptos:

1. Las erogaciones por adquisición de bienes y servicios para realizar las actividades gravadas por el IETU, así como el importe a las devoluciones de bienes.
2. El IVA o el IEPS, si el contribuyente no tiene derecho a acreditarlos.
3. Donativos no onerosos ni remunerativos y los premios obtenidos en rifas y sorteos.
4. Las operaciones de seguros en los ramos de Seguridad Social (pensiones), Terremoto y Riesgos Catastróficos, así como las ganancias de capital de las reservas de Seguros de Vida.
5. Las sumas aseguradas pagadas que paguen las instituciones de seguros a sus beneficiarios.
6. Las pérdidas por créditos incobrables.

**Fórmula de cálculo:**

**Cuadro 8**
**Cálculo del IETU**

| | |
|---|---|
| | Ingresos del ejercicio |
| **-** | Deducciones autorizadas |
| **=** | Base gravable |
| **x** | Tasa del 17.5% (para 2010) |
| **=** | Impuesto del ejercicio |
| **-** | Crédito fiscal |
| **-** | Importe del ISR del ejercicio efectivamente pagado |
| **=** | IETU a cargo |
| **-** | Pagos provisionales IETU |
| **=** | IETU a pagar en el ejercicio |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la Ley del IETU (DOF 01/10/2007).

**Créditos fiscales**

Cuando las deducciones son mayores a los ingresos gravados en el ejercicio de que se trate, el contribuyente tendrá derecho a un crédito fiscal cuyo monto será lo que resulte de aplicar la tasa de 17.5% al excedente (entre deducciones e ingresos). Esta cantidad puede ser descontada o acreditada contra el impuesto empresarial a tasa única del ejercicio o contra los pagos provisionales de dicho impuesto, en los diez ejercicios siguientes hasta agotarlo.

**Acreditamientos**

En caso que el contribuyente tenga derecho a un crédito fiscal, podrá acreditarlo contra el ISR causado en el ejercicio en que se genera el crédito.

**Época de pago:** Mensual y anual

**Año en que entró en vigor:** 2008. El IETU derogó al Impuesto al Activo en vigor desde 1989.

## Impuestos al Comercio Exterior

**Sujeto**

Están obligados al pago de los impuestos al comercio exterior:

El estado, las instituciones de beneficencia privada, las sociedades cooperativas o las personas físicas y morales que introduzcan mercancías al territorio nacional o las extraigan del mismo, incluyendo las que estén bajo algún programa de devolución o diferimiento de aranceles, en los casos previstos por los artículos 63-A, 108, fracción III y 110 de la Ley Aduanera (Art.52, LA).

**Objeto**

Gravar las mercancías que se introduzcan o salgan del territorio nacional.

**Base gravable**

La base gravable del impuesto general de importación es el valor en aduana de las mercancías, salvo los casos en que la ley de la materia establezca otra base gravable. La Ley Aduanera contiene las hipótesis complejas y diversas para establecer el valor o precio normal de las mercancías importadas a fin de aplicar el respectivo impuesto.

Por otra parte, la base gravable del impuesto general de exportación es el valor comercial de las mercancías en el lugar de venta, y deberá consignarse en la factura o en cualquier otro documento comercial, sin inclusión de fletes y seguros.

De acuerdo con la Ley aduanera se entiende por mercancías, todo lo que es tangible o medible (Art 2 F-III, LA).

**Tasa**

Los aranceles son las tarifas de los impuestos generales de importación y exportación. Existen 11, 839 fracciones arancelarias, con una medida arancelaria de 13.1%, un arancel ponderado del 9.5% y cinco tasas impositivas que son del 0, 5, 10, 15 y 20 por ciento (TIGIE).

Existen tres tipos de aranceles: el ad valorem, mixto y específicos. Los aranceles ad valorem se expresan en términos porcentuales del valor en la aduana de la mercancía; los aranceles específicos son cuando se expresen en términos monetarios por unidad de medida y los mixtos son la combinación de los dos anteriores.

Por otra parte, existen las cuotas compensatorias, las cuales son aquellas que deben pagar las personas físicas o morales que importen mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional. En el caso de discriminación de precios, las cuotas serán equivalentes a la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación, y en el caso de subvenciones, al monto del beneficio (Art. 62, LCE).

**Exenciones**

En el Artículo 8 y 61 de la Ley Aduanera, se definen las mercancías sujetas a exenciones de los impuestos al comercio exterior por la entrada al territorio nacional o la salida del mismo, o bien en la ley que se esté aplicando. Las mercancías previstas a exenciones son:

1) Las exentas conforme a las leyes de los impuestos generales de importación y de exportación y a los tratados internacionales, así como las mercancías que se importen con objeto de defensa nacional o seguridad pública
2) Los metales, aleaciones, monedas y materias primas que se requieran para la emisión de monedas y billetes
3) Los vehículos de transporte de carga o personas destinados a servicios internacionales
4) Las destinadas al mantenimiento de las aeronaves de las empresas nacionales de aviación que presten servicios internacionales.

5) Los equipajes de pasajeros en viajes internacionales
6) Los menajes de casa pertenecientes a inmigrantes y a nacionales repatriados o deportados, los instrumentos científicos y las herramientas cuando sean de profesionales y las herramientas de obreros y artesanos.
7) Las que importen los habitantes de la franja fronteriza para su consumo.
8) Donaciones destinadas a fines culturales, de enseñanza, de investigación, de salud pública o de servicio social.
9) El material didáctico que reciban estudiantes inscritos en planteles del extranjero.
10) Los artículos de uso personal de extranjeros fallecidos en el país y de mexicanos cuyo deceso haya ocurrido en el extranjero.
11) Las obras de arte destinadas a formar parte de las colecciones permanentes de los museos abiertos al público.
12) Las destinadas a instituciones de salud pública.
13) Los vehículos especiales o adaptados y las demás mercancías que importen las personas con discapacidad que sean para su uso personal, así como aquellas que importen las personas morales no contribuyentes autorizadas para recibir donativos deducibles en el impuesto sobre la renta que tengan como actividad la atención de dichas personas.
14) La maquinaria y equipo obsoleto que tenga una antigüedad mínima de tres años contados a partir de la fecha en que se realizó la importación temporal, así como los desperdicios, siempre que sean donados por las empresas maquiladoras o con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía a organismos públicos o a personas morales no contribuyentes autorizadas para recibir donativos deducibles para efectos del impuesto sobre la renta.
15) Las donadas al Fisco Federal con el propósito de que sean destinadas al Distrito Federal, estados, municipios, o personas morales con fines no lucrativos.
16) Las naves militares o las de los gobiernos extranjeros.

**Fórmula de cálculo**

Se determinarán aplicando a la base gravable determinada en los términos de la Ley Aduanera, la cuota que corresponda conforme a la clasificación arancelaria de las mercancías.

**Época de pago**

Los impuestos al comercio exterior, se pagarán al presentar el pedimento para su trámite, antes de que se active el mecanismo de selección automatizado.

En el caso de mercancías depositadas ante la aduana, en recintos fiscales o fiscalizados, el pago se efectuará al presentar el pedimento a más tardar dentro del mes siguiente a su depósito o dentro de los dos meses siguientes cuando se trate de aduanas de tráfico marítimo (Art. 83, LA).

**Reformas más importantes**

En 1983 comienza la reducción gradual del nivel y dispersión de los aranceles, pero se mantienen los permisos a la importación.

1984- Comienzan a eliminarse los permisos a la importación, por lo que las importaciones controladas se redujeron a 83.5%.

1986- Se incrementaron los aranceles promedio y promedio ponderados y México se incorporó al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

1987- Las tasas arancelarias se reducen a un rango de 0 a 20% con solo 5 tasas establecidas y se elimina el permiso previo de importación de gran parte de las manufacturas de consumo.

1990- Se crea el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) y el Programa de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX) con el objetivo de crear incentivos arancelarios para exportadores.

1989 a 1993- Se reducen significativamente los aranceles promedio y los permisos de importación.

1993- Se crea la Ley de Comercio Exterior con el fin de adecuar el marco legal de las transacciones foráneas. El 20 de diciembre se firma el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

## Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN)

**Sujeto**

Las personas físicas y morales que enajenen automóviles nuevos o que importen en definitiva al país automóviles, en los términos que establece la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.

**Objeto**

1. Enajenación (por primera vez al consumidor) de automóviles nuevos.

2. Importación en definitiva al país de automóviles, siempre que se trate de personas distintas al fabricante ensamblador, distribuidor autorizado o comerciante en el ramo de vehículos

**Base gravable**

1. Automóviles nuevos al precio de enajenación al consumidor.
2. Automóviles blindados al precio de enajenación sin incluir el valor del material utilizado para el blindaje.
3. Automóviles de importación definitiva al precio de enajenación, adicionado con el impuesto general de importación y con el monto de las contribuciones que se tengan que pagar con motivo de la importación.
4. El IVA no forma parte de la base gravable del impuesto en ningún caso.

**Tasa**

1. Automóviles con capacidad de hasta 15 pasajeros:

**Cuadro 9**
**Automóviles con capacidad de hasta 15 pasajeros**

| Límite Inferior | Límite Superior | Cuota fija | Por ciento para aplicarse sobre el excedente del Límite Inferior |
|---|---|---|---|
| 0.01 | 179,017.25 | Exentos | |
| 179,017.26 | 207,373.49 | 4,130.43 | 8.5 |
| 207,373.50 | 226,755.19 | -101.62 | 5 |
| 226,755.20 | En adelante | -203.24 | 10 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la Ley del ISAN (DOF 28-12-2009).

2. Camiones con capacidad de carga hasta de 4.25 toneladas (incluyendo pick-ups y remolques), pagan un tasa del 5 por ciento sobre el precio de enajenación.

**Exenciones**

1. Exportación de vehículos con carácter de definitivo.
2. Importación de vehículos en franquicia.

**Año en que entró en vigor**

El ISAN se crea en 1997 como un impuesto en el ámbito federal pero se les otorga la administración y la totalidad de la recaudación a las entidades federativas.

**Reformas más importantes**

En 2006 se amplían las exenciones del impuesto (para los automóviles de menor precio) por lo que se crea un Fondo de Compensación para las entidades Federativas.

## Impuesto sobre la Tenencia o Uso de Vehículos

**Sujeto:**

Las personas físicas y morales tenedoras o propietarias de vehículos a que se refiere la Ley del Impuesto sobre la Tenencia o Uso de Vehículos (LISTYUV) en sus capítulos II, III y IV.

**Objeto**

Gravar a la tenencia o uso de vehículos nuevos o usados, entre los que se encuentran: automóviles, camiones, tractores no agrícolas, aeronaves, embarcaciones, veleros, motocicletas, entre otros.

**Base gravable y cálculo del impuesto**

1. Automóviles nuevos designados para el transporte de hasta 15 pasajeros, camiones y tractores no agrícolas: el impuesto será la cantidad que resulte de aplicar al valor total del vehículo, la tarifa.

**Cuadro 10**
**Cálculo de la Tenencia para automóviles de hasta 15 personas**

| Límite inferior | Límite superior | Cuota fija | Tasa para aplicarse sobre el excedente del límite inferior |
|---|---|---|---|
| 0.01 | 428,768.31 | 0 | 3 |
| 428,768.32 | 825,140.79 | 12,863.05 | 8.7 |
| 825,140.80 | 1,109,080.70 | 47,347.45 | 13.3 |
| 1,109,080.71 | 1,393,020.60 | 85,111.46 | 16.8 |
| 1,393,020.61 | En adelante | 132,813.36 | 19.1 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la Ley del Impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos (DOF 31-12-2008).

2. Automóviles nuevos destinados al transporte de más de 15 pasajeros o efectos. Se toma en cuenta el peso bruto vehicular y se aplica un porcentaje en relación al valor total del automóvil.

**Cuadro 11**
**Automóviles de más de 15 personas**

| Peso en toneladas | Tasa para aplicarse al valor del vehículo |
|---|---|
| Menos de 15 | 0.245 |
| Entre 15 y 35 | 0.50 (tonelaje bruto/30) |
| Más de 35 | 0.583 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la Ley del Impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos (DOF 31-12-2008).

3. Automóviles blindados, excepto camiones se les aplica la tarifa sin incluir el valor del material utilizado para el blindaje.
4. Los automóviles o motocicletas con más de 10 años de antigüedad (modelo-anteriores) pagan el impuesto a tasa cero por ciento.
5. Otros vehículos
    a. Aeronaves, el impuesto será la cantidad que resulte de multiplicar el peso máximo incluyendo la carga de la aeronave expresada en toneladas por la cuota fija (por ejemplo 7 mil 877 pesos para aeronaves de reacción).
    b. Las aeronaves y helicópteros con más de 10 años de antigüedad pagan el impuesto a cuota fija (3,583 y 551 pesos respectivamente).
    c. Embarcaciones, veleros, esquís acuáticos motorizados, motocicletas acuáticas, tablas de oleaje con motor, nuevo; el impuesto será la cantidad que resulte de aplicar al valor total del vehículo el 1.5 por ciento.
    d. Motocicletas nuevas, se calculará aplicando al valor total de la motocicleta la tarifa.

**Cuadro 12**
**Tenencia para Motocicletas**

| Límite inferior | Límite superior | Cuota fija | Tasa para aplicarse sobre el excedente del límite inferior |
|---|---|---|---|
| 0.01 | 200,000.00 | 0 | 3 |
| 200,000.01 | 275,046.93 | 6,000.00 | 8.7 |
| 275,046.94 | 369,693.57 | 12,529.08 | 13.3 |
| 369,693.58 | en adelante | 25,117.08 | 16.8 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la Ley del Impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos (DOF 31-12-2008).

e. Automóviles eléctricos, híbridos y de combustión de hidrógeno, pagan el impuesto a tasa cero por ciento.

6. Vehículos usados, se aplicarán se aplicará el factor de depreciación correspondiente a la antigüedad del vehículo de que se trate y posteriormente se aplicará la tarifa correspondiente

**Exenciones**

1. Autos eléctricos utilizados para el transporte público de personas
2. Vehículos de la Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal, así como los de uso oficial de las delegaciones diplomáticas y consulares y los de las instituciones de beneficencia y bomberos.
3. Vehículos importados temporalmente y aquellos que carezcan de placas de circulación.
4. Embarcaciones dedicadas al transporte mercante o a la pesca comercial.
5. Aeronaves monomotoras de una plaza, fabricadas o adaptadas para fumigación.
6. Aeronaves con capacidad de más de 20 pasajeros, destinadas al aerotransporte al público en general.

**Época de pago**

El impuesto se pagará de forma anual, durante los tres primeros meses del ejercicio fiscal de que se trate.

**Año en que entró en vigor**

El impuesto sobre la Tenencia entró en vigor a partir de 1963 como fuente temporal de ingresos para solventar los gastos derivados de la organización de los Juegos olímpicos de 1968.

**Reformas más importantes**

La Ley que originó el impuesto en 1962 fue reformada en 1974 para dar participación de 30 por ciento a los Estados y en 1981 es derogada y sustituida por la ley vigente. Bajo las actuales reglas, los estados cobran los derechos, pero también reciben participaciones federales.

El 21 de diciembre de 2007 se publicó el decreto a través del cual se abroga la LISTYUV a partir del 1ero de enero de 2012, permitiendo a las entidades la implantación de impuestos de tenencia local.

# Anexo 2.

# COMPENDIO DE LAS PRINCIPALES REFORMAS FISCALES 1980-2009

## I. Reformas Fiscales Aprobadas para 1980

| Reformas | Objetivo |
|---|---|
| **1.1. Medidas Fiscales para e impulsar la actividad económica y fortalecer la recaudación**<br>⇒ Se introdujo el impuesto al valor agregado (IVA).<br>⇒ Se abrogó la Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR) de 1964 y se crea la nueva Ley del ISR que entró en vigor el primero de enero de 1981.<br>⇒ Se abrogó el reglamento de la Ley del ISR del 30 de septiembre de 1977.<br>⇒ Se abrogó la Ley Federal del Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Juegos permitidos del 30 de diciembre de 1947.<br>⇒ Creación de la Ley Federal de Derechos<br>⇒ Se crea la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS)<br>⇒ Se elimina el impuesto sobre ventas (ISIM).<br>⇒ Se eliminan 400 impuestos municipales y estatales<br>⇒ Se eliminan 30 impuestos de carácter federal.<br>⇒ En materia de estímulos fiscales se crearon los certificados de promoción fiscal (CEPROFIS).<br>⇒ Aplicación de disposiciones fiscales en materia de comercio exterior para garantizar la competitividad internacional.<br>⇒ Se reforman y adicionan diversas modificaciones a la Ley de Coordinación fiscal con la finalidad de reestructurar el sistema Fiscal Federal y simplificarlo en beneficio del contribuyente. | Mejorar la tendencia de los impuestos indirectos y disminuir la dependencia de los impuestos directos, corregir el efecto negativo de la inflación en los contribuyentes y hacer más progresivo el ISR de las personas.<br><br>Con las modificaciones tributarias realizadas se buscó simplificar y unificar el sistema tributario mexicano. |

## II. Reformas Fiscales Aprobadas para 1981

| Reformas | Objetivo |
|---|---|
| **2.1. Medidas Fiscales para fortalecer la recaudación e impulsar la actividad económica**<br>⇒ Se revisó el esquema impositivo para corregir los efectos de la inflación en el ISR de personas y los sesgos regresivos del sistema impositivo.<br>⇒ Revisión de los impuestos sobre ganancias de capital, reconociendo su carácter recurrente y gravando sólo su efecto en el ingreso permanente.<br>⇒ Los impuestos específicos sobre el consumo por unidad física son transformados en impuestos ad valorem.<br>⇒ En materia de comercio exterior se introdujo el régimen de aranceles para agilizar el movimiento de mercancías, evitar el contrabando y la evasión fiscal.<br>⇒ Se ajustó el valor de los activos fijos y las reinversiones en activos para considerar la inflación.<br><br>**2.2. Medidas Administrativas para dar certidumbre Jurídica al Contribuyente.**<br><br>⇒ Se establece el Sistema de Coordinación Fiscal (SCF).<br>⇒ Se otorgó a la mayoría del país una protección a su poder adquisitivo, mediante una exención de un 100.0 por ciento del IVA a los productos de la canasta básica.<br>⇒ La modernización del régimen fiscal con la implantación del IVA ocasionó la desaparición de la mayor parte de los gravámenes federales específicos sobre el consumo y de los impuestos locales que propiciaban una doble tributación.<br>⇒ Con la entrada en vigor de la Ley de coordinación fiscal se sentaron las bases para asegurar la participación más equitativa de las tres instancias gubernamentales; apoyar el fortalecimiento de las finanzas estatales y municipales; eliminar la doble importación y establecer la infraestructura necesaria para la implantación del modelo integral de recaudación.<br>⇒ Otorgamiento de un tratamiento fiscal favorable a la construcción de vivienda para arrendamiento, con el fin de reducir el déficit habitacional existente. | Fortalecer la recaudación de impuestos para alcanzar un equilibrio entre la obtención de recursos y su carácter de promotor de actividad económica y de generación de empleo<br><br>Otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes, generando una mayor distribución del ingreso para que la recaudación se realice conforme a nivel de ingresos. |

## III. Reformas Fiscales Aprobadas para 1982

| Reformas | Objetivo |
|---|---|
| **3.1. Medidas Fiscales para fortalecer la recaudación e impulsar la actividad económica**<br>⇒ En materia de comercio exterior se disminuyó la tasa promedio de aranceles (27 por ciento), congruente con el modelo de sustitución de importaciones. | Fortalecimiento del comercio exterior aprovechando las ventajas comparativas y garantizar la competividad en el entorno internacional. |

## IV. Reformas Fiscales Aprobadas durante 1983

| Reformas | Objetivo |
|---|---|
| **4.1. Medidas Fiscales para fortalecer la recaudación e impulsar la actividad económica**<br>⇒ Sustitución de las acciones al portador por acciones nominativas, con el fin de permitir el régimen de integración de dividendos.<br>⇒ Introducción del régimen de integración de dividendos para el cálculo de la base grabable e introduciendo un impuesto adicional de 10 por ciento sobre las tasas marginales para los contribuyentes con ingresos gravables superiores a cinco veces el salario mínimo.<br>⇒ Se modifica la tasa del IVA introducida en 1980, incrementando de 10 a 15 por ciento la tasa general.<br>⇒ Se introduce una tasa de 20 por ciento en el IVA para los bienes y servicios suntuarios.<br>⇒ Se restringe la aplicación de la tasa cero a los alimentos no procesados, en tanto que los procesados son grabados con una tasa del 6.0 por ciento.<br>⇒ Se incorporan los servicios personales independientes al pago de la tasa general, quedando excluidos únicamente los servicios médicos.<br>⇒ Modificaciones al régimen fiscal de PEMEX mediante la creación de un derecho por la extracción de hidrocarburos, el cual se fijó en 26.8 por ciento, esta tasa se calcula sobre el valor de volumen extraído. | Las modificaciones realizadas durante este ejercicio fiscal tuvieron la finalidad de permitir la introducción del régimen de integración de dividendos, reducir la evasión fiscal y aumentar la eficacia y equidad del sistema tributario mexicano. |

## V. Reformas Fiscales Aprobadas para 1984

| Reformas | Objetivo |
|---|---|
| **5.1. Medidas Fiscales para fortalecer la recaudación e impulsar la actividad económica.**<br>⇒ Se introdujo la deducción anticipada en activos fijos nuevos, en mobiliario y equipo de oficina de fabricación nacional y adquisición en transporte nuevo.<br>⇒ Se modificó el régimen fiscal de PEMEX, por la extracción de hidrocarburos, el cual pasó de 26.8 por ciento en 1983 a 31.0 por ciento en 1984, esta tasa se calcula sobre el valor de volumen extraído.<br>⇒ Se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones fiscales de la Ley del IEPS.<br><br>**5.2. Medidas Administrativas para dar certidumbre Jurídica al Contribuyente**<br>⇒ Se fortalece la descentralización administrativa del IVA mediante convenios de coordinación con las entidades federativas. Se convierte el IVA en un impuesto por ejercicio anual sujeto a declaración y con pagos bimestrales a cuenta del impuesto ejercido. | Impulsar la eficiencia recaudatoria mediante la descentralización administrativa del IVA y otros gravámenes.<br><br>Fortalecer la reactivación económica del país, mediante el impulso al mercado interno. |

## VI. Reformas Fiscales Aprobadas para 1985

| Reformas | Objetivo |
|---|---|
| **6.1. Medidas Fiscales para alentar e impulsar la actividad económica y hacer un sistema tributario más equitativo.**<br>⇒ Modificación al régimen fiscal de PEMEX, por la extracción de hidrocarburos, ya que se adicionó un nuevo derecho extraordinario de 6.0 por ciento, esta tasa se calcula sobre el valor de volumen extraído.<br>⇒ En materia del ISR se aplicaron diversos ajustes a las tasas impositivas de las personas físicas para efectos de desgravación.<br>⇒ Para fomentar la inversión se permitió realizar deducciones anticipadas del 75.0, 50.0 y 25.0 por ciento por las erogaciones en activos fijos nuevos efectuados durante 1984,1985 y 1986, respectivamente.<br>⇒ Se autorizaron deducciones del 25.0 por ciento a inversiones en mobiliario y equipo de oficina de procedencia nacional.<br>⇒ Se reformó la Ley del IEPS, con el propósito de que los contribuyentes que sean productores, envasadores o importadores de bienes, retengan obligatoriamente el | Reordenamiento y cambio estructural del sistema recaudatorio para superar la crisis económica y contribuir al saneamiento de las finanzas públicas.<br><br>Favorecer el crecimiento de los ingresos mediante el combate a la evasión y elusión fiscal. |

impuesto que corresponda.

⇒ Se programó reducir el diferencial entre el precio de garantía y el precio de venta de los productos de CONASUPO, a fin de fortalecer el papel de regulación que esta entidad tenía en el mercado de productos básicos.

⇒ Durante 1985 se realizaron importantes incrementos en los precios de diverso bienes y servicios, entre los que destacan los siguientes:

- El precio de la gasolina nova aumentó en promedio 53.3 por ciento, el diesel 54.9, el combustóleo 67.2 y el gas natural registró un incremento del 79.2 por ciento.
- En el sector eléctrico las tarifas registraron un incremento anual del 54.8 por ciento.
- Las tarifas ferroviarias se incrementaron en 67.7 por ciento en promedio.
- Los precios de los fertilizantes aumentaron 109.9 por ciento.
- Las tarifas aéreas aumentaron 50.6 por ciento.
- Finalmente los precios de los productos siderúrgicos aumentaron 35.5 por ciento.

**6.2. Medidas Administrativas para dar certidumbre Jurídica al Contribuyente.**

⇒ Se consolidó la administración local del IVA mediante convenios de coordinación con las entidades federativas y se exige que se lo incluyan en el bien del precio o servicio.

⇒ En materia de depreciación acelerada se impulsaron diversos estímulos.

⇒ Se estableció un estimulo fiscal a fin de deducir anticipadamente el 50.0 por ciento del valor de la construcción para casa habitación destinada al arrendamiento.

⇒ Se elevó el monto máximo depositable en el sistema de cuentas especiales no ajustadas a gravamen a 300 mil pesos, correspondientes a dos veces el salario mínimo elevado al año.

⇒ Se obligó a PEMEX la rendición de declaraciones del IEPS con base a las ventas internas de petróleo y sus derivados.

## VII. Reformas Fiscales Aprobadas para 1986

| Reformas | Objetivo |
|---|---|
| **7.1. Medidas Fiscales para alentar e impulsar la actividad económica y hacer un sistema tributario más equitativo.**<br>⇒ Con el objeto de obtener recursos adicionales para la reconstrucción de los sismos se establece una sobretasa adicional a las personas físicas con base gravable superior a siete veces el salario mínimo.<br>⇒ Se incrementaron en tres ocasiones los precios de las gasolinas, acumulando en todo el año un precio promedio de 105.15 pesos por litro.<br>⇒ En materia de comercio se eliminó de manera importante el subsidio al maíz de nixtamal.<br>⇒ Se instrumentó un cambio para sustituir la política de permiso previó por aranceles, mismo que creció de 8.6 en 1985 a 13.3 en 1986; con ello se buscó ubicar a estos aranceles en un nivel alto para no desproteger a la planta industrial nacional.<br>⇒ Se incrementó una carga adicional temporal para los contribuyentes con mayor capacidad económica como apoyo en la obtención de fondos para la reconstrucción de los bienes dañados por los sismos de 1985.<br>⇒ Se estableció que los pagos por concepto de prima de contrato de seguros que tengan como objetivo planes similares a los destinados a jubilación y retiro de personas físicas, tengan el mismo tratamiento fiscal otorgado a las cuentas especiales de ahorro.<br>⇒ Se eliminó la obligación para los contribuyentes del impuesto sobre la renta de acompañar a su declaración el ejemplar de la del impuesto al valor agregado.<br>⇒ Se incrementó de 21.5 a 25.0 por ciento la tasa del IEPS por la enajenación de cerveza.<br>⇒ La tasa del IEPS por enajenación de bebidas alcohólicas pasó de 40.0 a 50.0 por ciento.<br>⇒ Por la enajenación de vinos la tasa del IEPS pasó de 15.0 a 19.0 por ciento.<br>⇒ Por la enajenación de cigarros y tabacos labrados el IEPS pasó de 139.3 a 180.0 por ciento.<br>⇒ Se incrementaron las tarifas y tasas del servicio telefónico, por ejemplo el servicio doméstico pasó de una tasa de 49.1 a 60.0 por ciento.<br>⇒ En materia del impuesto sobre automóviles nuevos, se dispuso que la nueva base gravable fuera el precio de venta al distribuidor, con lo que se logró gravar las características reales de lujo y potencia de los automóviles, procurando así la equidad del impuesto.<br>⇒ Se incrementó la tasa de la tenencia para automóviles nuevos en 1.25 por ciento, mientras | Coadyuvar al reestablecimiento estructural de la economía y la sociedad dañada por los sismos del mes de septiembre de 1985 a través del mejor uso de cada uno de los impuestos, contribuciones de mejoras y derechos con que cuenta el sistema.<br><br>Simplificar las disposiciones fiscales para hacer más efectiva la lucha contra la evasión y la elusión fiscal. |

| | |
|---|---|
| que para autos viejos la tasa fue de 1.0 por ciento.<br><br>**7.2. Medidas Administrativas para dar certidumbre Jurídica al Contribuyente.**<br>⇒ Se realizó y modificó el derecho de canje de placas para hacerlo más sencillo y tener un mejor control del parque vehicular.<br>⇒ Se estableció la obligación para quien realiza actividades empresariales y para las personas morales con fines no lucrativos de presentar en febrero de cada año una declaración informativa.<br>⇒ Se impulsó el programa de fiscalización iniciado desde 1983, situación que coadyuvó a encontrar un diferencial de impuestos de 109 mil 594 millones de pesos y un incremento de 317 por ciento en el número de revisiones. | |

## VIII. Reformas Fiscales Aprobadas para 1987

| Reformas | Objetivo |
|---|---|
| **8.1. Medidas Fiscales para mejorar la actividad económica y hacer un sistema tributario más equitativo.**<br>⇒ Referente al IMPAC, se reduce la tasa marginal de reserva obligatoria de 92.2 a 51.0 por ciento.<br>Se modifica la base gravable a través de:<br>• Deducción de un porcentaje fijo de las inversiones efectuadas.<br>• Se permitió la revaluación para la depreciación de activos fijos.<br>• Se exige la acumulación y/o deducción de intereses y perdidas cambiarias reales.<br>• Se permite la revaluación de las aportaciones netas de capital.<br>• Se permite el ajuste por inflación de las pérdidas.<br>• Se reduce la tasa impositiva de 42 a 35 por ciento.<br>⇒ En cuanto a las personas físicas, el pago de tarifas para efectuar los pagos provisionales y definitivos reajustan para evitar que se grave el crecimiento nominal de los ingresos, por lo que se elimina el gravamen adicional introducido en 1986.<br><br>**8.2. Medidas Administrativas para dar certidumbre Jurídica al Contribuyente** | Corregir las erosiones inflacionarias sobre la base gravable, aumentando los ingresos públicos sin elevar las tasas.<br><br>Alentar la inversión productiva y la capitalización de las empresas y promover la equidad tributaria y controlar la evasión fiscal. |

| | |
|---|---|
| ⇒ Se estimula la descentralización en recaudación del IVA mediante una formula que recompensa a los estados que presenten una recaudación superior al promedio. | |

## IX. Reformas Fiscales Aprobadas para 1988

| Reformas | Objetivo |
|---|---|
| **9.1. Medidas Fiscales para mejorar la actividad económica y hacer un sistema tributario más equitativo.**<br>⇒ Se autoriza la acumulación de los Ceprofis en la determinación de la base gravable y el ajuste mensual del costo de las acciones por la inflación.<br>⇒ Se establece un mecanismo para que los contribuyentes con pérdidas efectúen pagos provisionales en el ejercicio siguiente.<br>⇒ Se reduce la tasa máxima para personas físicas de 55.0 a 50.0 por ciento.<br>⇒ Se hace una desgravación adicional a la tarifa hasta 30.0 por ciento para los primeros cuatro salarios mínimos.<br>⇒ Se sustituyó la tasa aplicada a la venta de gasolina y diesel de 122.0 por ciento en 1989 por una de 25.0 por ciento en todos los petrolíferos.<br>⇒ En septiembre de 1988 se estableció la tasa del 0.0 por ciento a los alimentos industrializados y medicinas de patente en apoyo a la estrategia económica.<br><br>**9.2. Medidas Administrativas para dar certidumbre Jurídica al Contribuyente**<br>⇒ Se planteó la simplificación de la legislación y administración tributaria, mediante la descentralización de la recaudación.<br>⇒ Se permitió la compensación de impuestos que se hubieran causado en la importación de bienes tangibles.<br>⇒ En la prestación de servicios, se eximieron los intereses que pague o reciba el Patronato del Ahorro Nacional.<br>⇒ Por el lado del IVA se estableció una regla especial sobre el momento de causación del impuesto cuando se efectuará a través de fideicomisos, en el ámbito de la enajenación de bienes | Las modificaciones fiscales estuvieron orientadas a consolidar las medidas fiscales realizadas en 1986 y 1987, a fin de fortalecer la recaudación, eliminar los efectos de la inflación en las bases gravables, aumentar la equidad y eficiencia recaudatoria y avanzar en la descentralización de la recaudación.<br><br>Asimismo, las reformas buscaron estimular la inversión de los sectores social y privado simplificar la legislación y administración fiscal y continuar con la recuperación de los ingresos del gobierno federal. |

## X. Reformas Fiscales Aprobadas para 1989

| Reformas | Objetivo |
|---|---|
| **10.1. Modificaciones Fiscales para recuperar la Actividad Económica y hacer más Equitativo el Sistema Tributario.**<br>⇒ Se redujo la tasa del gravamen a empresas de 39.2 por ciento vigente en 1988 a 37.0 por ciento para 1989.<br>⇒ Se autorizó la deducción inmediata de las inversiones fuera de las zonas conurbadas del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey.<br>⇒ Se redujeron las tasas marginales del impuesto a las personas físicas, a fin de alentar un mejor cumplimiento de sus obligaciones y un mayor esfuerzo productivo.<br>⇒ Se redujeron las tasas del impuesto sobre automóviles nuevos.<br>⇒ Se implementó la sustitución de la deducción de un salario mínimo anual por el acreditamiento contra el impuesto sobre la renta a pagar, por las personas físicas del 10.0 por ciento del mismo.<br>⇒ Se concluyó el proceso de incorporación a la tasa general del 15.0 por ciento de los servicios, objeto del IVA, proporcionado en las zonas fronterizas.<br>⇒ Se incorporó a la Ley del IVA la tasa cero aplicable a las medicinas y alimentos procesados.<br>⇒ Se instauró un estimulo al esfuerzo recaudatorio de entidades federativas al participarles el 80.0 por ciento de la recaudación de los contribuyentes menores que fueran trasladados al régimen general del la Ley.<br><br>**10.2. Modificaciones Fiscales para simplificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.**<br>⇒ Se fortalecieron las medidas de simplificación de plazos y tramites fiscales, otorgando una mejor asistencia a los contribuyentes.<br>⇒ Se aprobó un gravamen al activo de las empresas, mismo que no presento una carga adicional para los causantes cumplidos, al ser acreditable contra el ISR.<br>⇒ En el ISR, se eliminó el periodo de traslación de las sociedades mercantiles y se corrió el plazo para efectuar sus pagos provisionales al día 17 de cada mes.<br>⇒ En la Ley federal de derechos, se realizaron algunas modificaciones para hacer más flexible la fijación de los precios y tarifas. | Fortalecer la hacienda pública federal, garantizar la competitividad internacional del sistema tributario y mejorar la equidad del sistema.<br><br>Reforzar las medidas encaminadas a combatir de forma frontal la elusión y evasión fiscal, para lo cual se mejoraron los procesos de auditoria y vigilancia. |

| | |
|---|---|
| ⇒ Se eliminó la deducción de los dividendos de la base gravable de las empresas y el establecimiento de una tasa adicional al nivel de la persona física, con le objeto de evitar la manipulación en la base gravable. | |

## XI. Reformas Fiscales Aprobadas para 1990

| Reformas | Objetivo |
|---|---|
| **11.1. Modificaciones Fiscales para recuperar la Actividad Económica y hacer más Equitativo el Sistema Tributario.**<br>⇒ Disminuyó de 37.0 a 36.0 por ciento la tasa del ISR aplicable a las empresas y la máxima de las personas físicas disminuyó de 40.0 a 35.0 por ciento; con ello, se buscó mejorar la competitividad internacional de la economía, homologando así las tasas impositivas con la de nuestros principales socios comerciales.<br>⇒ Aumentaron las tarifas del servicio telefónico y del mayor número de líneas telefónicas.<br>⇒ Disminución en las tarifas del IEPS por las ventas de seguros, tabacos labrados y cerveza.<br>⇒ Se ajustó el concepto de Recaudación Federal Participable, integrándose a esta todos los impuestos y los derechos sobre hidrocarburos y minería, excluyendo los impuestos adicionales del 3.0 por ciento sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y el 2.0 por ciento de las demás exportaciones y los derechos adicionales o extraordinarios sobre hidrocarburos.<br>⇒ Se eliminó la restricción en la deducción de automóviles y motocicletas.<br>⇒ Se eliminó la deduciblilidad de los consumos en restaurantes y la deducción de compras en el extranjero.<br>⇒ Se eliminó la exención de los derechos de autor.<br><br>**11.2. Modificaciones Fiscales para simplificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales**<br>⇒ A fin de lograr una mayor eficiencia administrativa, se autorizó el pago del IVA a través de las principales sociedades de crédito, junto con otros gravámenes, en un solo formato y el mismo día.<br>⇒ En materia aduanera se instauraron medidas de modernización y simplificación para agilizar el comercio.<br>⇒ Se modificó la formula para la distribución de las participaciones para estimular el esfuerzo | Fortalecer el ahorro público y hacer más equitativo el sistema tributario mexicano, al tiempo que se promovió la productividad y se apoyó la competitividad en el exterior.<br><br>Se mejoró el control y fiscalización de las obligaciones tributarias, fortaleciendo el combate contra la elusión y evasión fiscal.<br><br>Implementar medidas que coadyuvaran a la simplificación de los trámites administrativos, propiciando el cumplimiento obligatorio de los contribuyentes. |

| | |
|---|---|
| recaudatorio y hacer más equitativo y justo el sistema.<br>⇒ Se ampliaron y mejoraron los procesos de auditoría a fin de combatir la elusión y evasión fiscal.<br>⇒ En materia del ISR se simplificó el cálculo de los pagos provisionales, buscando la neutralidad de estos y de los definitivos en forma consolidada. | |

## XII. Reformas Fiscales Aprobadas para 1991

| Reformas | Objetivo |
|---|---|
| **12.1. Modificaciones Fiscales para consolidar el crecimiento sano y sostenido con equidad.**<br>⇒ Se modificó la tasa del ISR a las empresas, bajándola de 36.0 por ciento a 35.0 por ciento.<br>⇒ Se amplió la deducción inmediata de las inversiones realizadas fuera de las tres grandes zonas metropolitanas, disminuyendo la tasa de descuento utilizada en su cálculo de 7.5 a 5.0 por ciento.<br>⇒ El impuesto a los intereses pagados por el sistema financiero se redujo de 2.5 a 1.4 por ciento.<br>⇒ Disminuyó de 15.0 al 10.0 por ciento la tasa del IVA y se unificó la tasa para todo el país, eliminándose así, la del 20.0 por ciento.<br>⇒ Disminuyó el IEPS para tabacos, de 160.0 a 139.0 por ciento.<br>⇒ Se derogó el IEPS para aguas envasadas y refrescos.<br>⇒ Se estableció disminuir paulatinamente el Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles hasta alcanzar el 2.0 por ciento en un plazo de cuatro años.<br>⇒ Se exentó el ISR de ganancias por la venta de casa habitación.<br>⇒ Disminuyó a 10.0 por ciento la tasa máxima del (ISAN), misma que anteriormente estaba entre 15.0 y 50.0 por ciento.<br><br>**12.2. Modificaciones Fiscales para simplificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales**<br>⇒ En apoyo a los proyectos de larga maduración, se aumentó el período de amortización de pérdidas de cinco a diez años.<br>⇒ Se amplió la deducción de renta a los intereses de títulos colocados a un plazo mayor de un | Promover la recuperación económica sobre bases de estabilidad y justicia social a través de la generación de mayores ingresos y mejores niveles de ahorro.<br><br>Reformar el sistema tributario para hacerlo más compatible con los objetivos de saneamiento de las finanzas publicas, competitividad de la economía y mayor eficiencia tributaria.<br><br>Combatir la evasión y elusión fiscal mediante la ampliación y mejoramiento de los procesos de auditoria y vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones.<br>Simplificación de la administración tributaria.<br><br>En el marco del sistema de coordinación fiscal se buscó fortalecer las haciendas estatales y municipales, en un contexto de mayor autonomía y descentralización. |

| | |
|---|---|
| año.<br>⇒ Se estableció una desgravación en el ISR a trabajadores con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos.<br>⇒ Se incorporaron medidas de estímulos para contribuyentes cumplidos, como la extensión del plazo para garantizar el interés fiscal de 45 días a cinco meses.<br>⇒ Disminuyó el nivel de las tarifas por multas y recargos.<br>⇒ Se reforzaron los instrumentos de apoyo jurídico para la administración tributaria, por lo que se estableció la obligatoriedad del dictamen fiscal por contador público para las empresas con ingresos anuales superiores a 5 mil millones de pesos, activos por arriba de 10 mil millones de pesos o más de 300 trabajadores siempre y cuando hayan laborado todo el año. | |

## XIII Reformas Fiscales Aprobadas para 1992

| Reformas | Objetivo |
|---|---|
| **13.1. Modificaciones Fiscales para Alentar la Actividad Económica y hacer más Equitativo el Sistema Tributario.**<br>⇒ El IEPS aplicable a los vinos se redujo de 25.0 a 21.5 por ciento y para las bebidas alcohólicas de 50.0 a 44.5 ó 30.0 por ciento, dependiendo de su graduación alcohólica.<br>⇒ La tasa del impuesto sobre adquisiciones de inmuebles se redujo de 8.0 a 6.0 por ciento.<br>⇒ En el ISR se otorgó un subsidio fiscal de hasta 50.0 por ciento a los contribuyentes con ingresos inferiores a cinco salarios mínimos.<br>⇒ En apoyo al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) se exentaron las aportaciones a las subcuentas y cuentas individuales, abiertas en los términos de las leyes del IMSS y del ISSSTE, así como a los intereses que se generen.<br><br>**13.2. Modificaciones Fiscales para simplificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.**<br>⇒ En cuanto al IVA se eliminó el tratamiento preferencial a las zonas libres y franjas fronterizas del país para la aplicación del gravamen a los intereses de créditos al consumo otorgados por el sistema financiero.<br>⇒ En materia aduanera se creo el Sistema Automatizado Aduanero Integral, mediante el cual se moderniza el procesamiento de la información; con ello, se autorizó a particulares la prestación de servicios como el segundo reconocimiento aduanero de las mercancías, | Fortalecer los ingresos mediante una política de reducción de tasas impositivas y el aumento de la base gravable y el número de contribuyentes.<br><br>Modernizar y simplificar la administración tributaria para abatir la evasión y elusión fiscal. |

| | |
|---|---|
| almacenaje, manejo y custodia de las mismas dentro de los recintos fiscales y el procesamiento electrónico de los datos y servicios relacionados.<br>⇒ Se incorporó a la legislación interna el sistema de valoración del GATT, para uniformarla con la aplicada por los países adheridos al acuerdo.<br>⇒ En cuanto al ISR, se limitaron las deducciones a las empresas por concepto de hospedaje en el extranjero, arrendamiento de automóviles y gastos de comedor y se suprimieron en el caso de vehículos que no formen parte de las flotillas de las empresas.<br>⇒ Se extendió la fecha para el pago de las contribuciones del 11 al 17 de cada mes y se establecieron pagos trimestrales para quien perciben ingresos por honorarios.<br>⇒ Se puso en marcha el Programa Nacional de Simplificación Tributaria, por lo que se redujo el número de declaraciones, trámites y documentos.<br>⇒ Se incrementó la capacidad y asistencia al contribuyente y se otorgaron facilidades para el cálculo de los gravámenes.<br>⇒ Se estableció la obligatoriedad de guardar la contabilidad por 10 años.<br>⇒ Reducción de 18.0 a 12.0 por ciento anual la tasa de recargos, así como, la deducibilidad de las erogaciones por este concepto.<br>⇒ Otorgamiento de libertad bajo caución especial a los acusados de evasión fiscal, en tanto concluya el proceso respectivo.<br>⇒ Eliminación de la actualización y recargos de los montos de los créditos fiscales adecuados para determinar la penalidad. | |

## XIV. Reformas Fiscales Aprobadas para 1993

| Reformas | Objetivo |
|---|---|
| **14.1. Modificaciones Fiscales para Alentar la Actividad Económica y hacer más Equitativo el Sistema Tributario.**<br>⇒ Se realizaron diversas modificaciones a la ley del ISR. relacionadas con el comercio y las transacciones internacionales.<br>⇒ Se reforma la Ley de Coordinación Fiscal, para adicionar y derogar diversas disposiciones fiscales, relacionadas con el comercio y las transacciones internacionales y disminuciones impositivas acordadas en el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo.<br>⇒ Reforma a la Ley del IEPS, dichas modificaciones establecieron las reducciones impositivas | Fortalecer la actividad económica e impulsar la equidad recaudatoria de los contribuyentes. |

| | |
|---|---|
| acordadas en el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo. | |

## XV. Reformas Fiscales Aprobadas para 1994

| Reformas | Objetivo |
|---|---|
| **15.1. Modificaciones Fiscales para Alentar la Actividad Económica y hacer más Equitativo el Sistema Tributario.**<br>⇒ Para apoyar la competitividad de la planta productiva se estableció disminuir de 35.0 a 34.0 por ciento la tasa del ISR.<br>⇒ Para armonizar el esquema de deducciones de las inversiones en vehículos con el utilizado en otros países, se incrementó de 20.0 a 25.0 por ciento la tasa de depreciación.<br>⇒ Para aumentar el ingreso disponible de los trabajadores que perciben menos de cuatro salarios mínimos, se sustituyó mecanismo de acreditamiento del ISR de personas físicas.<br>⇒ Para alentar la inversión en equipo destinado a prevenir y controlar la contaminación ambiental, así como para la conversión a consumo de gas natural, la tasa de deducción se elevó de 35.0 a 50.0 por ciento.<br>⇒ Para un periodo de 2 años, se disminuyó de 15.0 a 4.9 por ciento el gravamen que deben retener las empresas, por los intereses pagados en operaciones de endeudamiento con bancos extranjeros y establecimientos en el exterior de instituciones de crédito del país.<br>⇒ A fin de disminuir el costo de los insumos utilizados en actividades industriales, agropecuarias y de pesca, se autorizó el acreditamiento contra otros gravámenes federales del IEPS aplicado al Diesel de uso industrial y para embarcaciones marinas.<br><br>**15.2. Modificaciones Fiscales para simplificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.**<br>⇒ Se avanzó en la eliminación de los estímulos fiscales que implicaban privilegios injustificados y provocaban distorsiones en el principio de equidad impositiva.<br>⇒ Se mantuvieron los apoyos al sector exportador y a las actividades que garantizan el abasto de bienes de consumo y promueven el desarrollo industrial y el comercio de las franjas fronterizas del país.<br>⇒ Se aprobaron diversas modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal para fortalecer el | Apoyar e impulsar la actividad de la planta productiva mediante la generación de empleos bien remunerados.<br><br>Reducir y mejorar la equidad de las cargas impositivas, ampliar la base gravable y simplificar y modernizar la administración tributaria. |

| | |
|---|---|
| federalismo fiscal y promover el desarrollo del municipio.<br>⇒ En materia aduanera, se fortalecieron las penas por delitos asociados con las transacciones internacionales, por lo que se determinó sancionar la defraudación fiscal con prisión de tres meses a seis años.<br>⇒ Para no fijar un doble gravamen a las utilidades provenientes de fuentes de riqueza ubicadas en el extranjero, se definieron las reglas de acreditamiento de los impuestos pagados fuera del país, estableciéndose como límite del mismo, el gravamen que se cause en México a la tasa de 34.0 por ciento en el caso de las actividades relacionadas con actividades empresariales; y para las personas físicas, la que resulte de aplicar la tarifa correspondiente. | |

## XVI. Reformas Fiscales Aprobadas para 1995

| Reformas | Objetivo |
|---|---|
| **16.1 Modificaciones Fiscales para Alentar la Actividad Económica y hacer más Equitativo el Sistema Tributario.**<br>⇒ Se modificó la tabla de crédito al salario y se amplio la bonificación fiscal para elevar hasta en 3.0 por ciento el ingreso disponible de los trabajadores que perciben hasta dos salarios mínimos.<br>⇒ Se estableció la condonación parcial del ISR de personas físicas por concepto de ingresos derivados de créditos a tasas preferenciales.<br>⇒ Se incrementó de 10.0 a 15.0 por ciento la tasa de deducción anual para las nuevas inversiones en patentes o por mejoras en tecnologías.<br>⇒ Se elevó de 50.0 a 100.0 por ciento la tasa de deducción de las nuevas inversiones en equipo para la conversión a consumo de gas natural.<br>⇒ Se amplió de 1.0 a 1.5 por ciento el monto máximo deducible de los fondos de investigación y desarrollo tecnológico.<br>⇒ Se aumentó la tasa de deducción de 25.0 a 30.0 por ciento para equipo de cómputo y se amplió la del equipo periférico de 12.0 a 30.0 por ciento.<br>⇒ Disminuyó la tasa del impuesto al activo de 2.0 a 1.8 por ciento por el periodo preoperativo, el del inicio de operaciones y el de los dos siguientes periodos. | Se buscó impulsar la producción, el empleo, la inversión, el ahorro y elevar el ingreso de los trabajadores.<br><br>Otorgar una mayor seguridad jurídica a los contribuyentes y avanzar en la simplificación administrativa. |

| | |
|---|---|
| ⇒ Se ampliaron en el ISR los porcentajes de deducción inmediata de las inversiones realizadas durante 1995, al reducir la tasa de descuento con que se calculan de 5.0 a 3.0 por ciento.<br>⇒ Se elevó el límite de ingresos de 900 mil a un millón de pesos para que las personas físicas con actividades empresariales puedan optar por tributar en el régimen simplificado.<br>⇒ Se incrementó, a partir del primero de abril de 1995, la tasa general del IVA de 10.0 a 15.0 por ciento. Sin embargo, para no afectar la competividad del comercio mexicano, se mantuvo la tasa general del 10.0 por ciento en la zona fronteriza.<br><br>**16.2. Modificaciones Fiscales para simplificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.**<br>⇒ Disminuyó de cuatro a dos veces al año la actualización por inflación de las tarifas y tablas del ISR de personas físicas, así como de las cantidades que estipula la legislación fiscal.<br>⇒ Se autorizó el pago en parcialidades de las contribuciones que no corresponden a los últimos tres meses anteriores a aquél en el que se ejerce dicha opción.<br>⇒ Se eliminó la obligación de conservar los cheques devueltos por las instituciones de crédito y de llevar los registros de acciones adquiridas y de utilidades de cada ejercicio.<br><br>**16.3. Modificaciones Fiscales para otorgar seguridad jurídica a los contribuyentes.**<br>⇒ Se estableció la obligación para que la autoridad concluya una visita fiscal en un plazo máximo de nueve meses para los contribuyentes de reducida y mediana capacidad administrativa.<br>⇒ Se sustituyeron las multas que se establecían tomando como base los ingresos del contribuyente fijándose en montos mínimos y máximos, y se disminuyeron algunas que se consideraban elevadas.<br>⇒ Se incorporó a la Ley del ISR el esquema de transición, en apoyo de aquellos contribuyentes que abandonan el régimen simplificado para pasar al general de la Ley.<br><br>**16.4. Modificaciones Fiscales para la aplicación de contratos denominados en UDI's.**<br>⇒ Se incorporaron como parte del sistema financiero, para efectos del ISR, a las Sociedades Financieras de Objeto Limitado.<br>⇒ Se estableció en el Código Fiscal de la Federación, considera como interés el ajuste que se hace a través de las UDI's. mediante la aplicación de índices o factores a los créditos, deudas, operaciones y pagos por contratos de arrendamiento financiero.<br>⇒ Se modificó la ley del ISR para personas morales y físicas con actividades empresariales para que, en el caso de créditos, deudas, operaciones, o el importe de los pagos de los contratos | |

| | |
|---|---|
| de arrendamiento financiero que se encuentran denominados en UDI's, no se considere el interés en el ajuste que se realice al principal y no se calcule el componente inflacionario.<br>⇒ Se determinó que las personas físicas que perciben ingresos por intereses derivados de títulos de deuda denominados en UDI's, estarán sujetas a la tasa de retención de 15.0 por ciento sobre los intereses reales. | |

## XVII. Reformas Fiscales Aprobadas para 1996

| Reformas | Objetivo |
|---|---|
| **17.1. Modificaciones Fiscales para Alentar la Actividad Económica y hacer más Equitativo el Sistema Tributario.**<br>⇒ Se eximió del pago del Impuesto al Activo, por el ejercicio de 1996, a los contribuyentes cuyos ingresos en 1995 no excedieran de siete millones de pesos.<br>⇒ Se estableció la opción para las empresas y otros contribuyentes de la Ley del ISR, de deducir en 100 por ciento el monto de las inversiones de bienes nuevos de activo fijo.<br>⇒ Se autorizó el acreditamiento contra el ISR o el Impuesto al Activo de un monto equivalente a 20 por ciento del salario mínimo general elevado al año, por cada empleo adicional generado entre el 1 de noviembre de 1995 y el 31 de diciembre de 1996.<br>⇒ Se permitió a los contribuyentes del ISR que inviertan en la adquisición de automóviles nuevos, que destinen exclusivamente al transporte de bienes o prestación de servicios relacionados con su actividad, cuyo precio de compra no exceda de 224 mil pesos, deducir hasta 71.0 por ciento de dicho monto por unidad adquirida.<br>⇒ Se dio permanencia a la deducción inmediata de las inversiones aplicando una tasa de descuento de 3.0 por ciento. Asimismo, se mantuvo la opción de la deducción inmediata de las inversiones para las empresas de mediana capacidad administrativa, sin la restricción de que los bienes deban utilizarse fuera de las áreas metropolitanas y de influencia en el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey.<br>⇒ Se estableció un nuevo régimen tributario opcional para que las personas físicas que realizan actividades empresariales que enajenen bienes o presten servicios al público en general, y cuyos ingresos y activos no hayan excedido en el ejercicio inmediato anterior de 77 y 15 salarios mínimos anuales, respectivamente, éstas paguen 2.5 por ciento sobre sus | Garantizar la recaudación necesaria para el sano financiamiento del gasto público, mediante la concesión de incentivos fiscales a la inversión y a la creación de empleos, la simplificación fiscal y administrativa, y el otorgamiento de mayor seguridad jurídica a los contribuyentes.<br><br>Asimismo, se buscó impulsar el fortalecimiento del ahorro interno y se avanzó en la conformación de una estructura tributaria y de coordinación fiscal que propicie una mejor distribución del ingreso.<br><br>En esencia las modificaciones efectuadas se dirigieron a alentar la actividad económica y promover las exportaciones; así como, avanzar en la simplificación fiscal y administrativa y otorgar seguridad jurídica a los contribuyentes; |

ingresos brutos por concepto del ISR.

- ⇒ Se estableció en forma definitiva la disminución de las tasas de retención del ISR a 4.9 y 10.0 por ciento, sobre los intereses pagados a entidades financieras y a proveedores extranjeros, respectivamente, que residan en países con los que México tenga tratados para evitar la doble tributación.
- ⇒ Se amplió de cinco a 10 años el período para la amortización de pérdidas fiscales sin restricción alguna.
- ⇒ Se restableció en forma permanente en la Ley del IVA, la aplicación de la tasa cero por ciento para la enajenación de alimentos procesados y medicinas de patente.
- ⇒ Se redujo la tasa del IVA aplicable al servicio de suministro de agua potable de uso doméstico, de 15.0 a cero por ciento.
- ⇒ Se determinó que el IVA de intereses derivados de créditos al consumo y de tarjetas de crédito, sólo grave los intereses reales de dichos créditos.
- ⇒ Se modificó, a partir de abril de 1996, la tabla de crédito al salario, con objeto de desgravar totalmente a los trabajadores con percepciones de hasta tres salarios mínimos. Con ello incrementó en 3 por ciento adicional el ingreso disponible de aquéllos que obtienen un salario mínimo.

**17.2. Medidas Fiscales para Promover las Exportaciones**

- ⇒ Se autorizó que las cámaras de industria y comercio, así como las asociaciones empresariales, cuenten con la figura de apoderado aduanal para tramitar las operaciones de comercio exterior de sus agremiados.
- ⇒ Se estableció la creación del Consejo de Clasificación Arancelaria, como órgano colegiado para la resolución expedita de las consultas formuladas sobre la correcta clasificación de las mercancías.
- ⇒ Se incluyó la posibilidad de que las empresas puedan realizar diversas operaciones de exportación amparadas en un solo documento, denominado "Pedimento Consolidado".
- ⇒ Se creó la figura de "Constancia de Exportación" como única formalidad para que las empresas micro, pequeñas y medianas que enajenen sus productos a maquiladoras y a empresas con programas de exportación autorizados por la SECOFI, puedan solicitar la devolución o compensación de saldos a favor por el IVA que les fue trasladado.

**17.3. Medidas Fiscales para Avanzar en la Simplificación Fiscal y Administrativa**

- ⇒ Se establecieron, para los casos de escisión y fusión de sociedades, reformas relativas a los

pagos provisionales y del ejercicio, tanto para el ISR como en el IVA.

- ⇒ Se simplificó el mecanismo para determinar el costo fiscal de las acciones que se enajenen, mediante la utilización de la Cuenta de Utilidad Fiscal Neta -CUFIN- que adicionará, al costo de adquisición, el monto que resulte de la diferencia entre los saldos de la CUFIN a la fecha de adquisición y la de compra.
- ⇒ Se redujo el plazo para la devolución de saldos a favor en el pago de contribuciones de 90 a 50 días.
- ⇒ Se extendió el plazo para efectuar el pago de adeudos fiscales de 36 a 48 meses y se definió el mecanismo para determinar el monto de cada parcialidad, así como el establecimiento de una nueva fórmula para el cálculo de recargos, tratándose de este tipo de pagos.

**17.4. Medidas Fiscales para Otorgar Seguridad Jurídica a los Contribuyentes**

- ⇒ Se estableció la obligación, por parte de la SHCP, de dar a conocer a los contribuyentes los criterios de carácter interno para la aplicación y cumplimiento de las disposiciones fiscales, salvo aquéllos que, a juicio de la propia autoridad, tengan el carácter de confidenciales.
- ⇒ Se habilitó un nuevo procedimiento denominado "Justicia de Ventanilla", a través del cual las autoridades resuelven en un plazo máximo de seis días hábiles los problemas relacionados con multas, requerimientos, declaraciones fiscales y de registro federal de contribuyentes.
- ⇒ Se amplió el plazo de 15 a 45 días para que, derivado de las visitas de fiscalización, los contribuyentes presenten pruebas que desvirtúen los hechos u omisiones determinados por las autoridades fiscales.
- ⇒ Se obligó a las autoridades fiscales dar a conocer, mediante oficio, la conclusión de las revisiones de gabinete y los resultados de las compulsas realizadas.

**17.5. Medidas Fiscales para Modelizar la Administración Tributaria**

Se creó un órgano administrativo desconcentrado de la SHCP denominado Servicio de Administración Tributaria -SAT-, cuyas principales funciones son:

- La aplicación correcta, eficaz y oportuna de la legislación fiscal y aduanera;
- Mejorar la eficiencia en la administración tributaria; y
- Promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales.
- Se estableció en la ley, el Servicio Fiscal de Carrera, cuya finalidad será dotar al SAT de un cuerpo de funcionarios fiscales calificado, profesional y especializado.

| | |
|---|---|
| **17.6. Medidas Fiscales para Apoyar a los Deudores del Fisco Federal**<br>⇒ Para adeudos menores a cinco mil pesos, en cuyo caso se aplicó una condonación de 50 % contra la liquidación total del adeudo, siempre que ésta se haya realizado a más tardar el 30 de diciembre de 1996.<br>**Para adeudos mayores de cinco mil pesos y hasta 500 mil pesos:**<br>⇒ Se permitió la reestructuración de los pasivos hasta en 48 parcialidades mensuales, pudiendo optar por un esquema de pagos constantes en términos reales. La fecha límite para esta opción fue el 31/10/1996.<br>⇒ Los contribuyentes tuvieron derecho a una condonación de 25 por ciento contra los pagos de adeudos que realizaron en agosto, porcentaje que disminuyó mensualmente hasta ubicarse en 15 por ciento sí el pago se realizó en diciembre de 1996.<br>⇒ Se determinó que, en el caso de los contribuyentes con adeudos mayores a 500 mil pesos, éstos podrían gozar de los mismos beneficios a que se refiere el segundo esquema, pero sólo sobre los primeros 500 mil pesos.<br>⇒ Se dispuso la suspensión de los procedimientos administrativos de ejecución tendientes a la recuperación de los créditos fiscales referidos. Para los adeudos que excedieron los cinco mil pesos, hasta el 31 de octubre; en los demás, hasta el 31 de diciembre de 1996. | |

## XVIII. Reformas Fiscales Aprobadas para 1997

| Reformas | Objetivo |
|---|---|
| **18.1. Medidas Fiscales para Estimular la Actividad Económica**<br>⇒ Se eximió del pago del IMPAC causado en el ejercicio de 1997, a los contribuyentes cuyos ingresos acumulables en 1996 no hayan excedido de 8.9 millones de pesos.<br>⇒ Se permitió, en el ISR, efectuar opcionalmente la deducción total de hasta 62.5 por ciento del importe de las inversiones de bienes nuevos de activo fijo en 1997, excepto automóviles, que hayan excedido a las realizadas durante 1995, en lugar de las deducciones previstas en los artículos correspondientes de la Ley del ISR.<br>⇒ Se otorgó un crédito fiscal equivalente a 20.0 por ciento del salario mínimo anual, acreditable contra el ISR o el Impuesto al Activo, por cada empleo adicional generado por arriba del promedio de trabajadores contratados en 1996. | Facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y estimular la actividad económica de los particulares, inclusive en el ámbito de las operaciones de comercio exterior.<br><br>Otro de los objetivos consistió en fomentar el pago oportuno de las contribuciones y fortalecer la capacidad fiscalizadora de la autoridad y de esta manera dar seguridad jurídica a las autoridades. |

| | |
|---|---|
| ⇒ Se autorizó a los contribuyentes del ISR que hayan invertido en la adquisición de automóviles nuevos, destinados exclusivamente al transporte de bienes o prestación de servicios relacionados con su actividad, cuyo precio de venta no excediera de 224.0 mil pesos, deducir hasta 71.0 por ciento de dicho monto, sin que en ningún caso la deducción pudiera ser mayor a 124.8 mil pesos por unidad adquirida.<br>⇒ Se permitió a las personas físicas compensar pérdidas cambiarias e inflacionarias generadas en un ejercicio contra los intereses o ganancias cambiarias del mismo ejercicio. Adicionalmente, se autorizó a las empresas y personas físicas con actividades empresariales amortizar pérdidas fiscales de ejercicios anteriores.<br>⇒ Se otorgó mayor flexibilidad para que las empresas puedan invertir los recursos aportados a fondos destinados a la investigación y desarrollo de tecnología o a programas de capacitación, igual que en el caso de los fondos de pensiones. Asimismo, quedaron desgravadas tanto las aportaciones como los rendimientos que aquéllas generen, siempre y cuando se apliquen a los fines señalados dentro de un plazo no mayor de dos años.<br>⇒ Se modificó el sistema de acreditamiento de impuestos pagados en el extranjero, para que pueda realizarse en un segundo nivel corporativo, condicionado a que el residente en México tenga una participación indirecta de cuando menos 5.0 por ciento del capital social de la sociedad residente en el extranjero.<br>⇒ Se reformó el esquema de acreditamiento de los impuestos pagados en el extranjero, permitiendo separar las deducciones en tres componentes para determinar de manera más adecuada el límite del impuesto extranjero acreditable.<br>⇒ Se autorizó el acreditamiento del 100 por ciento del IVA pagado en la adquisición de bienes de inversión, por los que opten por la deducción inmediata, en lugar del porcentaje correspondiente, el cual siempre es menor a 100 por ciento.<br>**18.2. Medidas Fiscales para Facilitar el Cumplimiento de las Obligaciones Fiscales**<br>⇒ Se permitió que el contribuyente pueda autocorregir su situación fiscal no sólo al enfrentar una visita domiciliaria, sino también en las revisiones de gabinete.<br>⇒ Se modificó el mecanismo para determinar la tasa de recargos, al reducir el factor que se aplica a la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio -TIIE- de 1.7 a 1.5 por ciento.<br>⇒ Se otorgó una reducción de 10 por ciento en la tasa de recargos aplicable a los saldos de los créditos fiscales, para aquellos contribuyentes que cumplieron con las 12 primeras parcialidades de su adeudo. Adicionalmente, tendrán derecho a una bonificación de 5.0 por ciento sobre el saldo de su adeudo inicial actualizado, siempre que hayan cubierto puntualmente la totalidad de las parcialidades convenidas. | |

**18.3 Medidas Fiscales para Elevar la Eficiencia de las Operaciones de Comercio Exterior**

- ⇒ Se precisó el plazo de notificación sobre resoluciones arancelarias, mismo que no debe rebasar el período de cuatro meses.
- ⇒ Se eliminó la necesidad de solicitar autorización para el retorno de las importaciones definitivas de mercancías sin el pago de las contribuciones correspondientes.
- ⇒ Se autorizó a la industria automotriz terminal, la operación de depósitos fiscales.
- ⇒ Se activó el mecanismo de selección aleatoria, con objeto de conocer si la mercancía de comercio exterior se sujetará a reconocimiento de dictaminadores aduaneros.
- ⇒ Se disminuyeron en 50.0 por ciento las multas que derivan de alguna operación relativa a la exportación de mercancías.

**18.4. Medidas Fiscales para garantizar la Seguridad Jurídica de los Contribuyentes**

- ⇒ Se facultó a la autoridad fiscal para resolver consultas relativas a la determinación de precios de transferencia en operaciones con partes relacionadas.
- ⇒ Se modificó el criterio de residencia aplicable a las personas morales, sustituyendo el de administración principal del negocio por el de lugar de constitución de la sociedad, el cual es aplicado internacionalmente.
- ⇒ Se estableció la tasa de retención de 10 por ciento aplicable a los intereses pagados por aseguradoras nacionales a instituciones de seguros del extranjero, residentes de países con los que se tiene en vigor un tratado para evitar la doble tributación, y se redujo de 35 a 21 por ciento cuando se paguen a residentes de otros países.
- ⇒ Se modificó el régimen relativo a la adquisición o pérdida de la residencia fiscal, con objeto de que quienes la adquieran en un ejercicio determinado, únicamente acumulen los ingresos generados a partir de la fecha oficial en que se adquirió, eliminando con ello la doble imposición.

**18.5. Medidas para Fomentar el Pago Oportuno de las Contribuciones y Fortalecer la Capacidad Fiscalizadora de la Autoridad.**

- ⇒ Se crearon tres categorías de infracciones, en lugar de las dos que existían, disminuyendo las penas para casos de defraudación por montos pequeños y medianos.
- ⇒ Se creó el delito de defraudación fiscal calificada, para dirigirlo sólo a los verdaderos defraudadores que incurren en maquinaciones.
- ⇒ Se incorporó como un supuesto separado en el delito de defraudación fiscal, la omisión del

pago provisional de alguna contribución mediante el uso de engaños o aprovechamiento de errores.

- ⇒ Se estableció como nuevo delito fiscal, el hecho de que un servidor público amenace a un contribuyente con formular una denuncia, querella o declaratoria al ministerio público a efecto de que se le ejercite acción penal, sin que exista fundamento para dicha denuncia o querella.
- ⇒ Disminuyó de tres meses a 15 días el plazo para el pago sin multa de las contribuciones omitidas observadas en dictamen. Además, se eliminó el beneficio de disminuir las multas en 25.0 por ciento del monto de tales omisiones cuando hayan sido objeto de dictamen y descubiertas por la autoridad.
- ⇒ Se prohibió la deducción de intereses entre partes relacionadas, cuando los mismos excedan a los de mercado.
- ⇒ Se gravaron todas las actividades vinculadas a las presentaciones de artistas y deportistas extranjeros.
- ⇒ Se eliminó la tarifa que se aplica a los honorarios de los residentes en el extranjero y se estableció una tasa general de retención de 21 por ciento.
- ⇒ Se limitó la aplicación del régimen preferencial en el pago del IVA de transportación aérea, sólo a 25.0 por ciento del boleto de avión adquirido por la población mexicana ubicada en la franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país.
- ⇒ Se estableció que tratándose de ventas de proveedores nacionales a empresas con Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación -PITEX-, maquiladoras y Empresas de Comercio Exterior -ECEX-, únicamente se podrá trasladar el IVA a tasa cero en la proporción que hayan representado las exportaciones de la empresa exportadora en el total de sus ventas del trimestre inmediato anterior.

**18.6. Medidas para Modernizar la Administración Tributaria y Fortalecer la Recaudación**

- ⇒ Se iniciaron las actividades para la instauración del Servicio Fiscal de Carrera, con el propósito de dotar al organismo de un cuerpo de funcionarios fiscales calificado, profesional y especializado.
- ⇒ Se avanzó en los proyectos relacionados con el desarrollo de un sistema de información integral; la depuración del padrón de contribuyentes; el rediseño de formatos; la unificación de diligencias; la simplificación y unificación de normas; la creación de módulos integrales de atención a los contribuyentes; la educación fiscal escolar; y la modernización en la

| | |
|---|---|
| planeación, programación y desarrollo de las actividades de fiscalización.<br>⇒ Se llevó a cabo la configuración de un esquema de operación a nivel regional, basado en la creación de las Coordinaciones Regionales y Locales de Recursos como apoyo a las áreas sustantivas.<br><br>**18.7. Medidas para Apoyar a Deudores del Fisco Federal**<br>⇒ Se condonaron parcialmente los adeudos por impuestos federales y multas derivadas del incumplimiento de disposiciones fiscales federales, así como por sus actualizaciones y accesorios generados al 31 de mayo de 1996 en los casos siguientes:<br>o Para adeudos menores o iguales a cinco mil pesos, se condonó 50.0 por ciento del crédito al momento de su liquidación.<br>o Para adeudos mayores a cinco mil pesos y cuyos deudores no se hubieran adherido al decreto del 3 de julio de 1996, se les otorgó la reestructuración de la totalidad de sus adeudos para ser pagados hasta en 72 mensualidades, bajo un esquema de financiamiento que permitió a los contribuyentes realizar pagos constantes en términos reales.<br>o Para adeudos por concepto del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, se autorizó la condonación parcial de 35.0 por ciento del mismo, siempre y cuando se haya generado al 31 de marzo de 1997. | |

## XIX. Reformas Fiscales Aprobadas para 1998

| Reformas | Objetivo |
|---|---|
| **19.1. Medidas Fiscales para Simplificar el Cumplimiento de las Obligaciones Fiscales**<br>⇒ Se suprimió la obligación de contar con máquinas registradoras de comprobación fiscal, por resultar poco flexibles a los cambios tecnológicos y por su baja efectividad en materia de control.<br>⇒ Se estableció la disminución del plazo máximo para la devolución de saldos a favor del contribuyente de 50 a 40 días, siempre que se realicen mediante depósito en la cuenta bancaria de éste. También disminuyó de diez a cinco años el plazo en que el contribuyente debe conservar la contabilidad para ser revisada por la autoridad fiscal.<br>⇒ Se estableció la obligación para los contribuyentes que efectúen pagos provisionales | Fortalecer las fuentes estables y permanentes de ingresos, mediante la promoción del ahorro, la inversión y la generación de empleos.<br><br>Asimismo, se buscó intensificar las medidas fiscales para combatir la informalidad, la defraudación y evasión. |

| | |
|---|---|
| mensuales, de presentarlos a través de medios electrónicos del servicio de Internet, a partir de marzo de 1998, utilizando programas proporcionados por el Servicio de Administración Tributaria -SAT-.<br>⇒ Se autorizó el pago de contribuciones mediante transferencias electrónicas de fondos, para pagos iguales o superiores a un millón de pesos por cada formulario o declaración de impuestos.<br>⇒ Se permitió a las personas físicas y morales residentes en el extranjero, su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC).<br><br>**19.2. Medidas Fiscales para Coadyuvar a un Ambiente de Mayor Seguridad Jurídica**<br>⇒ Se estableció la obligación para la autoridad fiscal de publicar las resoluciones emitidas a favor de los contribuyentes, permitiendo con ello conocer la interpretación de las autoridades sobre las disposiciones, pero manteniendo en todo momento el secreto fiscal y la confidencialidad de la información.<br>⇒ Se adecuó el esquema de reestructuración de los adeudos fiscales de contribuyentes que se encuentren en situación de quiebra y sin capacidad para cubrirlos, estableciendo la posibilidad de otorgar la condonación parcial de recargos, tomando en cuenta la situación financiera del contribuyente y el tratamiento recibido por sus acreedores.<br>⇒ Se precisó la calificación de delito en actos como el de rendir información falsa para efectos del RFC, o utilizar más de una clave del mismo.<br>⇒ Se amplió el plazo de seis a 12 meses para la presentación de la declaración del ejercicio, sin que la correspondiente omisión de contribuciones sea considerada como delito.<br>⇒ Se incrementó la pena mínima de prisión de tres meses a un año, para los servidores públicos que inicien una auditoría sin la debida orden.<br>⇒ Se amplió de dos a tres el número de declaraciones complementarias que pueden efectuar los contribuyentes, lo cual aumenta las oportunidades para que éstos corrijan su situación fiscal.<br>⇒ Se incluyeron modificaciones respecto del régimen fiscal de las operaciones financieras derivadas y de los intereses pagados al extranjero, con objeto de establecer, de manera precisa, los supuestos de causación del impuesto, otorgando mayor seguridad a los contribuyentes y fortaleciendo la capacidad recaudatoria del Estado. | |

**19.3. Medidas Fiscales para Promover el Ahorro y Apoyar a los Contribuyentes Pequeños y Medianos.**

- ⇒ Se eximió del pago del Impuesto al Activo durante el ejercicio fiscal de 1998, a los contribuyentes de este gravamen cuyos ingresos para efectos de la Ley del ISR en 1997, no hayan excedido de 10.0 millones de pesos.
- ⇒ Se eximió totalmente del pago del IVA que se cause por la prestación del servicio o suministro de agua para uso doméstico durante el ejercicio fiscal de 1998.
- ⇒ Se autorizó un crédito fiscal de 20.0 por ciento de los gastos en inversiones adicionales que hagan las empresas en investigación y tecnología, por arriba del promedio registrado en los tres ejercicios anteriores.
- ⇒ Se modificó el régimen fiscal aplicable a las aportaciones voluntarias de las cuentas individuales constituidas en los términos de las leyes de seguridad social y los rendimientos que generen, a efecto de que sean deducibles, tanto para los patrones como para los trabajadores, y que al ser retiradas se consideren ingresos no acumulables, quedando total o parcialmente exentos del ISR al darse el supuesto de la pensión conforme al marco legal vigente.

**19.4. Medidas Fiscales para Combatir la Informalidad y la Evasión Fiscal**

- ⇒ Se aprobó un nuevo régimen de pequeños contribuyentes, en sustitución de diversos esquemas de tributación contemplados en la Ley del ISR para personas físicas que realicen actividades empresariales con ingresos anuales de hasta 2.2 millones de pesos, consistente en la aplicación de un impuesto equivalente a 2.5 por ciento del total de ingresos que se cobren en efectivo. Además, se otorgó a los municipios el 70.0 por ciento de la recaudación que se obtenga de este régimen fiscal, tratándose de los contribuyentes que hubiesen sido incorporados al RFC por dichos niveles de gobierno.
- ⇒ Se realizaron reformas orientadas a fortalecer las acciones de auditoría, entre las que se distingue, la facultad conferida a las autoridades fiscales para solicitar información a los contribuyentes, responsables solidarios y terceros, a fin de conformar una base de datos que permita programar adecuadamente la fiscalización y dirigirla realmente a los evasores.
- ⇒ Se establecieron distintos controles en el IEPS aplicables a las bebidas alcohólicas, con objeto de proteger dicha industria y combatir el clandestinaje.

## XX. Reformas Fiscales Aprobadas para 1999

| Reformas | Objetivo |
|---|---|
| **20.1. Medidas para Intensificar el Combate a la Informalidad y las Prácticas de Evasión y Elusión Fiscales.**<br>⇒ Se ampliaron las facultades de la autoridad fiscal para verificar la inscripción en el RFC ó, en su caso, registrar a los agentes económicos donde estén operando.<br>⇒ Se facultó a la autoridad fiscal a realizar el embargo precautorio de mercancías que se ofrecen en puestos fijos y semifijos en la vía pública. Ello procederá cuando el vendedor no pueda acreditar, con la documentación correspondiente, la legal propiedad o posesión de las mismas y no esté inscrito en el RFC.<br>⇒ Se eliminaron lagunas legales y se precisaron operaciones diversas, las cuales eran aprovechadas por las empresas que consolidan para reducir injustificadamente el impuesto a pagar.<br>⇒ Se cambió el sujeto del IVA en aquellos sectores difíciles de fiscalizar, ampliando los supuestos en los cuales, quienes adquieren bienes o servicios, deben efectuar la retención del impuesto y el pago del mismo. Dichos sujetos son los siguientes:<br>• Instituciones de crédito que adquieran bienes mediante dación en pago, o adjudicación judicial o fiduciaria.<br>• Personas morales que reciban servicios personales independientes, o usen o gocen temporalmente bienes prestados u otorgados por personas físicas.<br>• Personas físicas o morales que adquieran bienes tangibles, o los usen o gocen temporalmente, cuando éstos sean enajenados u otorgados por residentes en el extranjero, sin establecimiento permanente o base fija en el país.<br>• La Federación y sus organismos descentralizados, por los bienes y servicios que adquieran de personas físicas y de residentes en el extranjero.<br>⇒ Se modificó la causación del IEPS de bebidas alcohólicas a la primera enajenación, lo que permitió un mejor control de esta contribución. Derivado de ello, se aplicó un gravamen mixto consistente en una cuota fija mínima pagada mediante la adquisición de marbetes o precintos que se adhieren a los envases que contengan bebidas alcohólicas; y una tasa ad-valorem pagada al momento de la enajenación. | Fortalecer la capacidad recaudatoria del sistema tributario e impulsar la conformación de un sistema impositivo que concilie sus propósitos recaudatorios con su función promotora de las actividades productivas.<br><br>Asimismo, se buscó recuperar la capacidad para generar ingresos permanentes y estables, mejorando su equidad y eficiencia e impulsar la inversión de los particulares. |

**20.11. Reformas Dirigidas a Fortalecer las Facultades de la Autoridad Fiscal**

- ⇒ Se tipificó nuevamente a la defraudación fiscal como delito grave, en aquellos casos en que la omisión en el pago de impuestos sea superior a 750 mil pesos, o cuando se realice mediante el uso de maquinaciones, lo que convierte al delito en calificado. Asimismo, se estableció una disposición para que, una vez declarado culpable el contribuyente, la pena corporal no pueda ser sustituida por otra de carácter administrativo o económico.
- ⇒ Se incorporó como delito fiscal, sujeto a una pena de prisión de tres meses a seis años, la reproducción de comprobantes fiscales por personas no autorizadas por la SHCP, o cuando estándolo no se cuente con la orden de reproducción correspondiente.
- ⇒ Se estableció el requisito de garantizar el interés fiscal para efectos de devoluciones solicitadas.

**20.1.2. Reformas Dirigidas a Estimular el Cumplimiento Voluntario**

- ⇒ Se posibilitó la condonación de multas y la reducción de recargos a contribuyentes con buen historial tributario.
- ⇒ Se redujeron las sanciones a infracciones menores.
- ⇒ Se disminuyó en 25.0 por ciento la tasa de recargos para aquellos contribuyentes que hayan recurrido al pago en parcialidades de sus adeudos, siempre que las primeras 24 mensualidades se hubieran cubierto oportunamente y por el monto convenido.

**20.2. Reformas Fiscales para Promover la Inversión**

- ⇒ Se redujo la tasa empresarial de 34.0 a 30.0 por ciento, considerando un periodo de transición de 32.0 por ciento en 1999. Dicha tasa únicamente se aplica para las utilidades que no se extraigan de la empresa, mientras que para las no reinvertidas se estableció una de 35.0 por ciento.
- ⇒ Se eliminó la deducción inmediata de las inversiones, beneficio que permitía reducir significativamente la utilidad fiscal y diferir por largos periodos el impuesto a pagar.
- ⇒ Se acotó el régimen de consolidación fiscal, a través de las siguientes modificaciones:
    - Se limitó la consolidación de resultados a 60.0 por ciento de la tenencia accionaria que la controladora tenga en sus sociedades controladas.
    - Se eliminó el concepto de "control efectivo", que permitía consolidar a empresas en las cuales se mantenía una tenencia accionaria menor a 50.0 por ciento, sobre las que se ejercía influencia por la relación de negocio.

| | |
|---|---|
| • Se reconoce la consolidación hasta la presentación de la declaración anual del ejercicio, ya que ahora los pagos provisionales se realizan en forma individual, tanto por la controladora como por sus controladas.<br>⇒ Se sustituyó el crédito fiscal a los gastos e inversiones adicionales en investigación y tecnología por un estímulo con características similares, pero con un límite al monto destinado a este propósito.<br>⇒ Se eximió, mediante decreto presidencial, el pago del Impuesto al Activo causado durante el ejercicio fiscal de 1999, a los contribuyentes de este gravamen cuyos ingresos, para efectos de la Ley del ISR vigente en 1998, no hubieran excedido de 12 millones de pesos.<br><br>**20.3. Reformas Fiscales para Mejorar la equidad**<br>⇒ Se incrementó a 40.0 por ciento la tasa marginal máxima del ISR de las personas físicas con ingresos anuales mayores a dos millones de pesos, aplicando una tasa intermedia de 37.5 por ciento para ingresos superiores a 1.5 y hasta 2.0 millones. Además, se amplió el umbral para que la tasa de 35.0 por ciento se aplique a partir de 500 mil pesos, en lugar de los 240 mil pesos anteriores.<br>⇒ Se estableció una retención de 5.0 por ciento sobre las utilidades o dividendos distribuidos por las empresas a las personas físicas, manteniéndose el esquema de integración entre el ISR empresarial y el de personas físicas.<br>⇒ Se aumentó la tasa de retención aplicable a intereses pagados, al pasar de 20.0 a 24.0 por ciento sobre los primeros diez puntos, y se incorporaron a dicho régimen los rendimientos generados por títulos valor con vencimiento mayor a un año. En este último caso, el impuesto se fijó en 50.0 por ciento durante 1999 y será de 75.0 por ciento en el año 2000. | |

## XXI. Reformas Fiscales Aprobadas para 2000

| Reformas | Objetivo |
|---|---|
| **21.1. Medidas para Simplificar el Sistema Fiscal y Mejorar la Seguridad Jurídica del Contribuyente**<br>⇒ Se determinó la suspensión de los plazos establecidos para concluir visitas domiciliarias o revisiones de gabinete, en aquellos casos en los que el ejercicio de las facultades de comprobación se vea afectado por diversas circunstancias no atribuibles a la autoridad | Simplificar el Sistema Fiscal y Mejorar la Seguridad Jurídica del Contribuyente. |

| | |
|---|---|
| fiscal.<br>⇒ Se eliminó la obligación de presentar declaración informativa de las asociaciones en participación en las que realice operaciones el contribuyente; y se amplió el plazo de semestral a anual para las declaraciones informativas referidas a préstamos otorgados o garantizados por residentes en el extranjero.<br>⇒ Se estableció la exención sobre los intereses que paguen por títulos de crédito, expresados en pesos o en unidades de inversión, siempre que su vencimiento sea a un plazo mayor de tres años y que, en el caso de los primeros, el período de revisión sea cuando menos de seis meses y cuando estén denominados en unidades de inversión, la tasa sea fija.<br>⇒ Se adecuó la mecánica de acreditamiento del IVA para establecer la identificación y acreditamiento del gravamen que le sea trasladado a los contribuyentes.<br>⇒ Se adicionó un título II a la Ley del IEPS relativo a bebidas alcohólicas, estableciéndose un nuevo esquema de cuota fija por litro y tipo de producto en la etapa de producción, envasamiento o importación.<br><br>**21.2. Medidas para combatir la Evasión Fiscal.**<br>⇒ Se reformó y adicionó el mandato legal que obliga a los contribuyentes con locales y puestos fijos en la vía pública, a tener en el puesto la documentación que acredite la propiedad de las mercancías, estableciéndose que la misma sea exhibible también en otros locales para almacenar dichas mercancías. Cuando el contribuyente presente copia de su cédula de inscripción en el RFC, así como el aviso de apertura del establecimiento, se le releva de esta obligación.<br>⇒ Se estableció la facultad para que las autoridades fiscales verifiquen que los envases o recipientes que contengan bebidas alcohólicas cuenten con el marbete o precinto correspondiente.<br>⇒ Se realizaron adecuaciones para precisar disposiciones relacionadas con el régimen de consolidación fiscal.<br>⇒ Se estableció que los pequeños contribuyentes que ya están tributando en el régimen general, no puedan incorporarse al de pequeños contribuyentes, excepto cuando hayan tributado en el mismo hasta por los dos ejercicios inmediatos.<br>⇒ Se determinó la obligación para las personas morales de presentar declaración informativa anual de las operaciones realizadas con partes relacionadas residentes en el extranjero.<br>⇒ Se amplió el esquema de retención del IVA al servicio de autotransporte terrestre de carga, así como a los comisionistas personas físicas por las comisiones que perciban de personas | Combatir la evasión y elusión fiscal.<br><br>Establecer las medidas para Adecuar las Disposiciones Fiscales al Entorno Económico.<br><br>Fortalecer el Federalismo Hacendario, mediante el otorgamiento de mayores incentivos económicos a los gobiernos municipales que incorporen al sector informal en el Registro Federal de Contribuyentes -RFC-.<br><br>Se continuó celebrando tratados para evitar la doble tributación con otros países y se establecieron las bases jurídicas para suscribir convenios de asistencia en el cobro y recaudación de los impuestos y sus accesorios, a fin de combatir los ilícitos fiscales. |

| | |
|---|---|
| morales.<br><br>**21.3. Medidas para Adecuar las Disposiciones Fiscales al Entorno Económico**<br>⇒ Se facultó a la SHCP o las oficinas que ésta autorice, a recaudar los impuestos y sus accesorios exigibles por los estados extranjeros de conformidad con los tratados internacionales.<br>⇒ Se redujo la tasa del ISR empresarial de 32.0 a 30.0 por ciento.<br>⇒ Se actualizaron los porcentajes de depreciación de bienes en diversas actividades, a efecto de que estos cambios guarden relación con la vida útil u obsolescencia tecnológica de los activos de que se trate. | |

## XXII Reformas Fiscales Aprobadas para 2001

| Reformas | Objetivo |
|---|---|
| **22.1. Medidas Fiscales para Promover el Cumplimiento Voluntario y Garantizar la Seguridad Jurídica del Contribuyente.**<br>⇒ Se instrumentó de manera transitoria, y con vigencia hasta marzo de 2005, el Programa Cuenta Nueva y Borrón, mediante el cual fue posible que aquellos contribuyentes que en el año 2001 declararon correctamente sus impuestos de 2000, no requieran rectificar los cuatro anteriores, siempre que en los ejercicios posteriores el contribuyente siga declarando debidamente.<br>⇒ Se permitió regularizar la situación fiscal de los contribuyentes que tuvieran créditos fiscales pendientes de pago, otorgándoles una condonación parcial del crédito equivalente a una reducción en los recargos de mora, para igualarlos con los de pagos en parcialidades.<br>⇒ La condonación fue de 12.5 por ciento para créditos fiscales de 1996 a 1998, y de 10.0 por ciento para los de 1999, siempre que se hubieran pagado antes del 30 de abril de 2002.<br>⇒ Se precisó que las cantidades que señalen límites de ingresos obtenidos en ejercicios anteriores o en el año de calendario precedente, sólo se actualizarán anualmente en el mes de enero. En los casos de deducciones, créditos fiscales y las contenidas en tarifas y tablas, se continúan realizado en forma semestral -enero y julio.<br>⇒ Se exentó del gravamen de ISR al ingreso proveniente de la enajenación de acciones cuyo | Contribuir al fortalecimiento y solidez de la política fiscal mediante los siguientes puntos:<br><br>Adecuar la legislación fiscal al entorno económico actual y atacar la evasión y elusión fiscal, promoviendo un crecimiento sostenido con estabilidad de precios;<br><br>Fortalecer las fuentes permanentes de ingresos públicos mediante la instrumentación del Programa Cuenta Nueva y Borrón.<br><br>Fortalecimiento de convenios comerciales con distintos países, a fin de evitar la doble tributación, buscando así dar certeza jurídica a los inversionistas extranjeros y facilitar el intercambio de bienes y |

| | |
|---|---|
| valor sea mayor al 50.0 por ciento de bienes muebles.<br>⇒ Se estableció, mediante disposición transitoria, la tasa de 0.0 de IVA por ciento al consumo de agua para uso doméstico.<br>⇒ Se homologó la fecha de presentación de la declaración del ejercicio correspondiente al IVA con la del ISR.<br>⇒ Se determinaron pagos trimestrales del IEPS para aquellos contribuyentes que producen, envasan o importan bebidas alcohólicas.<br>⇒ Se eximieron del IEPS las enajenaciones a granel que realicen productores o envasadores de bebidas alcohólicas fermentadas y de bebidas refrescantes, a productores o envasadores de bebidas alcohólicas.<br><br>**22.2 Medidas Fiscales para Adecuar las Disposiciones Fiscales al Entorno Económico.**<br>⇒ Se fijó un nuevo límite de ingresos -un millón 456 mil 922 pesos anuales- y la aplicación de una tasa de 0.0 a 2.0 por ciento del ISR para que las personas físicas de baja capacidad administrativa y contributiva, y que únicamente realicen operaciones con el público en general, tributen en el régimen de pequeños contribuyentes.<br>⇒ Se autorizó una tasa de 4.9 por ciento de ISR en la retención sobre intereses pagados a residentes en el extranjero derivados de colocaciones de títulos de deuda de mexicanos en el exterior, siempre que las mismas se hagan en países con tratado para evitar la doble tributación. En los casos de naciones con las que no exista convenio, será de 10.0 por ciento; y de 40.0, cuando el beneficiario efectivo perciba más de 5.0 por ciento de los intereses generados por dichos títulos.<br><br>**22.3. Medidas Fiscales para Combatir la Evasión y Elusión Fiscal**<br>Código Fiscal de la Federación<br>⇒ Se modificó el supuesto en que se basa la responsabilidad solidaria, ampliándose el ámbito de aplicación a personas morales distintas de sociedades mercantiles, tales como gerentes, directores y administradores, entre otros, CFF.<br>⇒ En materia de ISR se eliminó el ajuste por inflación que se aplicaba a los créditos otorgados por los bancos a sus socios o accionistas.<br>⇒ Se amplió el concepto de derechos de autor para incluir los pagos de televisoras nacionales a extranjeras, por la retransmisión de imágenes visuales, sonidos, por permitir el acceso al público cuando se transmitan por vía satélite, cable, fibra óptica u otros medios similares.<br>⇒ En materia de IVA se eliminaron las constancias de importación como documento | servicios. |

| | |
|---|---|
| comprobatorio para la aplicación de la tasa de 0.0 por ciento en las enajenaciones de bienes importados temporalmente por empresas maquiladoras o aquellas con Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación -PITEX-, estableciéndose la obligación de que las mismas se realicen a través de pedimentos de importación.<br>⇒ En materia del IEPS se estableció la facultad para determinar presuntivamente el número de litros producidos, destilados o envasados de alcohol y alcohol desnaturalizado, cuando los contribuyentes no presenten aviso relativo a la adquisición, modificación o enajenación de los equipos de destilación o envasamiento. | |

## XXIII. Reformas Fiscales Aprobadas para 2002

| Reformas | Objetivo |
|---|---|
| **23.1. Medidas fiscales para promover la Inversión en México.**<br>⇒ Se homologaron las tasas máximas aplicables en el ISR de las personas físicas y morales en 35.0 por ciento, tasas que se reducirán un punto porcentual por año, para que a partir de 2005 se fijen en 32.0 por ciento.<br>⇒ Se autorizó la deducción inmediata de las inversiones que se realicen fuera de las tres grandes zonas metropolitanas del país.<br>⇒ Se concedieron diversos estímulos fiscales a las actividades de ciertos sectores, entre los que destacan:<br>• Los contribuyentes dedicados exclusivamente al transporte terrestre de carga o pasaje, podrán realizar el acreditamiento contra el ISR o el Impuesto al Activo de hasta 50.0 por ciento de las cuotas cubiertas por peaje; así como 25.0 por ciento del IEPS, que PEMEX haya causado, por el diesel adquirido para su consumo final y que sea para uso automotriz en vehículos destinados a dichas actividades.<br>• Se otorgó un crédito fiscal de 30.0 por ciento de los gastos e inversiones en investigación o tecnología que se realicen, acreditable contra el ISR a cargo del contribuyente.<br>• Incentivo fiscal de tres pesos por kilogramo de agave a productores, siempre que al enajenar el producto se destine a la elaboración de tequila y mezcal, este estímulo se acreditará con el IEPS y no debe exceder del 50.0 por ciento del impuesto. | El propósito fue coadyuvar a mantener la estabilidad macroeconómica y financiera, mediante una política tributaria orientada a la promoción de la inversión productiva, la creación de empleos; el fortalecimiento de la recaudación; la simplificación del esquema impositivo; el combate a las prácticas de evasión y elusión fiscal y el aumento de la seguridad jurídica de los contribuyentes.<br><br>En el ámbito del federalismo fiscal se otorgaron, de manera opcional, nuevas potestades tributarias a los estados, consistentes en establecer un impuesto a cargo de las personas físicas con actividades empresariales y profesionales, incluyendo a los pequeños contribuyentes.<br><br>En el ámbito externo, se prosiguió con las negociaciones de tratados internacionales con otros países, a fin de evitar la doble tributación y garantizar |

| | |
|---|---|
| **23.2. Medidas Fiscales para Fortalecer los Ingresos e impulsar la simplificación Tributaria**<br>⇒ Se eliminaron regímenes preferenciales en el ISR que daban lugar a prácticas de elusión fiscal. Asimismo, se estableció que en el régimen simplificado tributarán sólo las personas morales dedicadas al autotransporte terrestre de carga o pasajeros.<br>⇒ Se limitó la exención a dos salarios mínimos para los ingresos que perciban las personas físicas por derechos de autor, que deriven de permitir la publicación de obras escritas de su creación en libros, periódicos o revistas, o bien, la reproducción en serie de grabaciones de obras musicales de su creación.<br>⇒ Se reduce gradualmente la tasa que aplicaban los contribuyentes dedicados exclusivamente a la edición de libros, la cual será de 40.0, 30.0, 20.0 y 10.0 por ciento de 2002 a 2005, respectivamente, y desaparecerá a partir de 2006.<br>⇒ Se crearon los impuestos a la Venta de Bienes y Servicios Suntuarios, y Sustitutivo del Crédito al Salario.<br>⇒ En el IEPS se incorporaron gravámenes a las telecomunicaciones, aguas gasificadas o minerales, bebidas hidratantes o rehidratantes, refrescos y sus concentrados y se aumentaron las tasas para los cigarros y bebidas alcohólicas.<br>⇒ Se estableció un régimen de flujo de efectivo para las personas que realicen actividades empresariales y presten servicios personales independientes.<br>⇒ Se permitió que las personas físicas con ingresos de hasta 1.5 millones de pesos que vendan al público en general, puedan tributar en el régimen de pequeños contribuyentes, aplicando una tasa de 1.0 por ciento sobre sus ingresos brutos.<br>⇒ Se eliminó el ajuste semestral a los pagos provisionales del ISR, el cual obligaba a las empresas a realizar un cierre del ejercicio a mitad del año.<br>⇒ Se sustituyó el cálculo del ajuste anual por inflación que se determinaba mensualmente a partir de saldos promedios diarios, por un ajuste anual.<br>⇒ Se autorizó presentar las declaraciones a través de medios electrónicos y podrán considerarse como comprobantes fiscales, los originales de los estados de cuenta de cheques emitidos por las instituciones de crédito.<br>⇒ Se modificó la forma de pago del IVA en base efectivo, esquema mediante el cual se traslada cuando se cobra y se acredita cuando se paga. | la seguridad jurídica tanto de inversionistas extranjeros como nacionales. |

**23.3. Medidas Fiscales para Combatir la Evasión y Elusión Fiscal**

⇒ Se incluyeron diversas modificaciones al ISR empresarial a fin de reducir los espacios en la evasión fiscal, entre las que destacan:

- La reforma en materia de reestructura de sociedades;
- La revisión y adecuación del régimen de consolidación fiscal;
- Las modificaciones en el régimen fiscal aplicable a la enajenación de acciones y a la reducción de capital y;

⇒ Se estableció que las personas físicas acumulen, para efectos del ISR, los dividendos y utilidades que les hayan distribuido, así como los intereses reales de sus inversiones y las ganancias por la enajenación de acciones que realicen, entre otros conceptos.

⇒ Se implementaron distintas medidas con objeto de optimizar y simplificar los procesos de fiscalización, entre los que destacan:

- La obligación de las instituciones de crédito y los intermediarios financieros de informar al SAT sobre los ingresos pagados a los individuos, tales como intereses, dividendos y venta de acciones, entre otros.
- Las personas físicas estarán obligadas a presentar declaración anual cuando sus ingresos por concepto de salarios excedan los 300 mil pesos, o tratándose de intereses reales si éstos son mayores a 100 mil pesos, o bien, cuando la totalidad de sus ingresos derivados de préstamos, donativos y premios obtenidos sean superiores a un millón de pesos.

⇒ Se instrumentó una mayor bancarización para propósitos de comprobación fiscal, por lo que los pagos que excedan de dos mil pesos deberán efectuarse con cheque nominativo del contribuyente, tarjeta de crédito, débito o de servicios, o bien, mediante monederos electrónicos y traspasos de cuentas en instituciones de crédito o casas de bolsa.

**23.4. Medidas Fiscales para Otorgar Mayor Seguridad Jurídica al Sistema tributarios Mexicano.**

⇒ Se precisaron y aclararon diversas disposiciones fiscales y se incorporaron a la Ley del ISR reglas de la Resolución Miscelánea y del Reglamento de dicha ley, aplicables a:

- La determinación de la ganancia acumulable o la pérdida deducible de las operaciones derivadas referidas al tipo de cambio de una divisa.
- La enajenación de acciones a costo fiscal, tratándose de reestructuración de sociedades.
- La determinación de las pérdidas por créditos incobrables.

| | |
|---|---|
| • La autorización para la disminución de los pagos provisionales.<br>⇒ Se ampliaron ciertas deducciones y se eliminaron algunas restricciones en el ISR empresarial, entre las que sobresalen:<br>• Permitir deducir en un 50.0 por ciento las erogaciones que se realicen por consumos en restaurantes, siempre que el pago se realice mediante tarjeta de crédito, débito o de servicios, o bien, a través de monederos electrónicos bancarios.<br>• Eliminar el concepto de "automóviles utilitarios, los requisitos a los mismos y se determinó deducir hasta 200 mil pesos, incluyendo como parte del valor del automóvil las inversiones en equipo de blindaje.<br>• Se estableció deducir las cuotas pagadas por los patrones al IMSS, incluso cuando éstas sean a cargo de los trabajadores.<br>⇒ Se ampliaron las deducciones personales en el ISR de las personas físicas, para permitir la deducción de las primas de los seguros de gastos médicos de los ascendientes, descendientes o cónyuge del contribuyente, o concubina.<br><br>**23.5. Medidas Fiscales aplicables al Sector Primario**<br>⇒ Se otorgó una reducción de 50.0 por ciento en el ISR de los contribuyentes dedicados exclusivamente a actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras y se estableció una exención de 20 salarios mínimos anuales por cada uno de los socios o asociados en el caso de personas morales; y no más de 40, tratándose de ingresos de las personas físicas.<br>⇒ Se permitió la deducción de los terrenos en el ejercicio en que se adquieran y en los tres ejercicios fiscales siguientes hasta agotarla, siempre que se hubieran utilizado exclusivamente para actividades agrícolas o ganaderas y se continúen empleando para dichos fines.<br>⇒ Se autorizó que la utilidad pendiente de gravamen en el régimen vigente hasta 2001, no se sujete al pago del ISR, siempre que se invierta en la adquisición de activos fijos o terrenos que empleen en su actividad, en un plazo de hasta 30 meses, prorrogable una sola vez, por un plazo igual.<br>⇒ Se estableció que las pérdidas generadas durante la vigencia del régimen que anteriormente les aplicaba, se puedan amortizar o disminuir de la utilidad fiscal de los ejercicios siguientes. | |

## XXIV. Reformas Fiscales Aprobadas para 2003

| Reformas | Objetivo |
|---|---|
| **24.1. Principales medidas fiscales aplicables al Impuesto Sobre la Renta**<br>⇒ Se redujo a 34.0 por ciento tanto la tasa empresarial como la marginal máxima aplicable a las personas físicas.<br>⇒ Se aprobó gravar los intereses reales percibidos por personas físicas.<br>⇒ Se permitió a las personas físicas deducir los intereses reales efectivamente pagados por créditos hipotecarios destinados a la adquisición de casa-habitación, siempre que el crédito no exceda de 1.5 millones de UDI's.<br>⇒ Se estableció gravar los rendimientos de títulos gubernamentales.<br>⇒ Se autorizó deducir las aportaciones voluntarias al SAR en la declaración anual de las personas físicas.<br><br>**24.2. Medidas para Adecuar Disposiciones Fiscales al Entorno Económico**<br>⇒ Se permitió disminuir de la utilidad determinada y hasta agotarse en el pago provisional del ISR que corresponda, la totalidad de las pérdidas pendientes de amortizar.<br>⇒ Se incrementó en el ISR el monto máximo para la deducción de automóviles de 200 a 300 mil pesos, y se precisó que los gastos relacionados con estos bienes fueran deducibles en la proporción en que la inversión lo sea.<br>⇒ Se aprobó el diferimiento del pago del ISR por las utilidades o dividendos distribuidos, que se reinviertan en la suscripción o pago del aumento de capital de la misma persona que los distribuye, dentro de los 30 días naturales siguientes a la distribución.<br>⇒ Se aumentó en el ISR la exención de dos a 20 salarios mínimos elevados al año a los ingresos que perciban las personas físicas por derechos de autor.<br>⇒ Se estableció que un residente en el extranjero no constituye establecimiento permanente en México, por las relaciones que tenga con empresas mexicanas maquiladoras, siempre y cuando dicho residente provenga de un país con el que México haya celebrado un tratado para evitar la doble tributación.<br><br>⇒ Se autorizó a los contribuyentes que enajenen o presten servicios al público en general y cuyos ingresos no excedan de 1.75 millones de pesos al año, tributar en el Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS), debiendo aplicar una tarifa progresiva que va de 0.5 a | Coadyuvar a preservar un entorno de estabilidad y certidumbre económica mediante el saneamiento y robustecimiento de la postura fiscal y Federalismo Fiscal.<br><br>Apoyar el proceso de recuperación de la producción y el empleo, fomentar el ahorro privado y promover la inversión.<br><br>Simplificar el sistema impositivo y mejorar la seguridad jurídica del contribuyente a fin de combatir la evasión y elusión fiscales. |

| | |
|---|---|
| 2.0 por ciento.<br>⇒ Se eximió del pago del IVA a la enajenación de bienes que se encuentren sujetos al régimen aduanero de recinto fiscalizado estratégico.<br>⇒ Se eliminó el Impuesto a la Venta de Bienes y Servicios Suntuarios.<br>⇒ Se estableció que el crédito fiscal de 30.0 por ciento por inversión en investigación y desarrollo de tecnología, sólo será aplicable contra el ISR causado y no sobre el que resulte a cargo.<br>⇒ Se redujo de 2.0 a 1.5 por ciento la tasa máxima de recargos y se incorporó un nuevo mecanismo que permite disminuir dicha tasa hasta un piso de 0.75 por ciento.<br>⇒ Se aprobó la incorporación al régimen de tasa 0.0 por ciento en el IVA, a la enajenación de libros y periódicos que editen los propios contribuyentes.<br><br>**24.3. Medidas para Fortalecer los Ingresos Tributarios, Simplificar el Sistema Fiscal y Mejorar la Seguridad Jurídica del Contribuyente.**<br>⇒ Se aumentó de 3.0 a 4.0 por ciento la tasa del Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario y se estableció la obligación de que los patrones determinen mensualmente el crédito al salario y lo enteren al fisco.<br>⇒ Se eliminó la posibilidad de acreditar el ISR pagado en el extranjero por una empresa extranjera que a su vez sea subsidiaria de otra sociedad residente en el extranjero, en la participación indirecta de la sociedad residente en México.<br>⇒ Se redujo de 50.0 a 25.0 por ciento el monto deducible de los consumos en restaurantes para efectos del ISR.<br>⇒ Se estableció que para determinar el 90.0 por ciento de los ingresos por actividades empresariales de las personas físicas, no se consideren los percibidos por salarios, a fin de facilitar su acceso al régimen intermedio.<br>⇒ Se permitió a las personas físicas que presten servicios profesionales y sus ingresos en el ejercicio inmediato anterior no hayan excedido de 840 mil pesos, deducir en el ISR las erogaciones efectivamente realizadas en el año para la adquisición de activos fijos, gastos o cargos diferidos, en lugar de aplicar las reglas para la deducción de inversiones establecidas para las personas morales.<br>⇒ Se simplificó en el ISR la mecánica para calcular el costo fiscal de las acciones cuya tenencia sea superior a 12 meses, al agrupar en un solo cálculo los dividendos, utilidades y pérdidas amortizadas durante el período de tenencia.<br>⇒ Se incorporó a la Ley del IVA el régimen de flujo de efectivo, considerando los momentos de | |

causación y acreditamiento del gravamen.

- ⇒ Se estableció que el IVA se debe calcular por cada mes de calendario, en lugar de por cada ejercicio fiscal. El impuesto así determinado será definitivo. Asimismo, se eliminó el ajuste semestral a los pagos provisionales y la presentación de la declaración anual.
- ⇒ Se incorporó de manera permanente en la Ley del IVA, la aplicación de la tasa de 0.0 por ciento al suministro de agua para uso doméstico.
- ⇒ Se estableció la tasa de 0.0 por ciento en el IVA a la enajenación de madera en trozo o descortezada, al considerar que no está industrializada.
- ⇒ Se incorporaron en la Ley del IEPS las definiciones de servicios de telecomunicaciones, radiotelefonía móvil y televisión restringida, entre otros, para corregir imprecisiones. Además, se modificaron las de aguas mineralizadas, refrescos y bebidas hidratantes y rehidratantes, y se determinó que la enajenación de estos bienes causará una tasa de 20.0 %, siempre que utilicen edulcorantes diferentes al azúcar de caña.

**24.4. Medidas Fiscales para Combatir la Evasión y Elusión Fiscales y Fortalecer el Federalismos Fiscal.**

- ⇒ Se acotó la exención del ISR para las personas morales dedicadas exclusivamente a la agricultura, ganadería, silvicultura o pesca, a 20 salarios mínimos por cada socio o asociado, siempre que en su totalidad no exceda de 200 salarios mínimos elevados al año.
- ⇒ Se estableció la obligación de retención del IVA a las empresas que cuenten con Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación -PITEX-, las maquiladoras, que tengan un régimen similar en los términos de la legislación aduanera y las que forman parte de la industria automotriz terminal o manufacturera de vehículos de autotransporte o de autopartes para su introducción a depósito fiscal.
- ⇒ Se estableció que los contribuyentes del régimen intermedio del ISR, efectuarán pagos mensuales ante las entidades federativas donde obtengan sus ingresos, a la tasa de 5.0 por ciento sobre la utilidad determinada conforme a dicho régimen.
- ⇒ Se determinó que los contribuyentes con ganancias por la enajenación de terrenos o construcciones, deberán efectuar un pago a las entidades federativas en donde se ubique el bien inmueble, equivalente a 5.0 por ciento de dicha ganancia.
- ⇒ Se concedió a las entidades federativas el derecho de establecer un impuesto sobre los ingresos que obtengan las personas físicas que tributen en el régimen intermedio del ISR, mediante la aplicación de una tasa que no exceda de 5.0 por ciento sobre la utilidad fiscal.
- ⇒ Establecer un impuesto a las personas físicas que tributen en el REPECO, aplicando una tasa

| | |
|---|---|
| de hasta 2.0 por ciento sobre los ingresos brutos efectivamente obtenidos. En este caso, las entidades podrán estimar el ingreso y determinar la aplicación de cuotas fijas.<br>⇒ Se permitió a las empresas que contraten personas que padezcan discapacidad motriz, mental, auditiva, de lenguaje o que sea invidente, deducir en el ISR el 20.0 por ciento del salario pagado a cada trabajador.<br>⇒ Se concedió un estímulo fiscal al sector forestal acreditable contra el Impuesto al Activo, por sus inversiones en activos relacionados con la protección contra incendios forestales, conservación y restauración de caminos forestales y viveros de alta productividad. | |

## XXV. Reformas Fiscales Aprobadas para 2004

| Reformas | Objetivo |
|---|---|
| **25.1. Medidas para Simplificar el Sistema Fiscal y Mejorar la Seguridad Jurídica**<br>⇒ Se estableció la opción de emitir comprobantes digitales para las personas físicas y morales que cuenten con certificado de firma electrónica avanzada vigente y lleven su contabilidad en medios electrónicos.<br>⇒ Se determinó que las solicitudes en materia de RFC, promociones, declaraciones, avisos o informes, deben presentarse en documentos digitales con firma electrónica avanzada, a través de medios y formatos electrónicos.<br><br>**25.2. Medidas Fiscales para Elevar los Ingresos Tributarios y Combatir la Evasión Fiscal.**<br>⇒ Se eliminó la exención en el IVA a quienes tributan en el REPECO del ISR, debiendo aplicar al valor estimado de sus actividades un coeficiente de valor agregado y enterar pagos mensuales.<br>⇒ Se estableció en el CFF que las personas morales únicamente podrán cubrir sus contribuciones mediante cheques certificados o de caja y transferencias electrónicas de fondos a favor de la Tesorería de la Federación. En el caso de las personas físicas con actividades empresariales e ingresos inferiores a un millón 750 mil pesos, podrán efectuar los pagos con cheque personal o en efectivo.<br>⇒ Se incorporó en el CFF la regla para determinar la residencia de las personas físicas en el país, considerando que el centro de intereses vitales está en territorio nacional, cuando más del 50.0 por ciento de los ingresos en el año provengan de una fuente de riqueza del | Contribuir a crear condiciones favorables para la recuperación del crecimiento económico, la inversión y el empleo formal, a fin de coadyuvar a la consolidación de la estabilidad macroeconómica y financiera del país.<br><br>Fortalecer la solvencia del Estado a través de fuentes permanentes de ingresos del sector público y a la conformación de un sistema tributario más sencillo y eficiente<br><br>Continuar impulsando el nuevo federalismo fiscal, para fortalecer las finanzas públicas estatales y la capacidad de gestión de los gobiernos locales.<br><br>Continuar con las negociaciones tendentes a suscribir convenios para eliminar la doble tributación y fomentar el flujo de inversión entre México y otros países. “Para este efecto se iniciaron los acuerdos para celebrar tratados con Ucrania y Nueva Zelanda, se continuaron |

| | |
|---|---|
| país, o cuando en éste tenga el centro principal de sus actividades profesionales.<br><br>**25.3. Medidas fiscales para Promover la Inversión**<br>⇒ Se estableció que los fideicomisos cuya actividad sea la adquisición o construcción de inmuebles destinados a su enajenación o arrendamiento, estarán relevados de efectuar pagos provisionales del ISR.<br>⇒ Se derogó el Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario.<br>⇒ Se redujeron de 60.0 a 50.0 por ciento las tasas del IEPS aplicables tanto a las bebidas alcohólicas con una graduación de más de 20° G. L., como al alcohol, alcohol desnaturalizado y mieles incristalizables.<br>⇒ Se eliminó el IEPS a las telecomunicaciones y servicios conexos, así como a la enajenación de aguas mineralizadas.<br>⇒ Se aprobó que a partir del 1 de julio de 2004, los contribuyentes compensen sus saldos a favor de las contribuciones federales, con los montos obligados a pagar por adeudo o por retención a terceros.<br><br>**25.4. Medidas Fiscales para Fortalecer el Federalismo Fiscal**<br>⇒ Se facultó a las entidades que celebren convenio para la administración del ISR correspondiente al REPECO, a que puedan estimar el ingreso gravable y determinar cuotas fijas para cobrar el impuesto respectivo.<br>⇒ Se definió que la recaudación que obtengan las entidades por el IVA a cargo de los REPECOS, se destine a programas de gasto social. | las concertaciones con Malasia y China, se firmaron los tratados con Austria, Grecia y Rusia y entraron en vigor los firmados con Australia e Indonesia". |

## XXVI. Reformas Fiscales Aprobadas para 2005

| Reformas | Objetivo |
|---|---|
| **26.1. Medidas Fiscales para mejorar la Competitividad de las Empresas**<br>⇒ Se aprobó una reducción gradual de la tasa del ISR empresarial, que a partir de 2007 la situará en 28.0 por ciento. En el ejercicio de 2005 la tasa fue de 30.0 por ciento.<br>⇒ Se permitió la deducción total del pago de la Participación de los Trabajadores en las Utilidades (PTU) generadas a partir de 2005. | Contribuir a consolidar la estabilidad macroeconómica y propiciar el aumento de la inversión y la creación de más y mejores empleos. |

| | |
|---|---|
| ⇒ Se excluyeron de la restricción a la deducción inmediata las inversiones en las áreas de influencia de las zonas metropolitanas de Monterrey, Guadalajara y Distrito Federal.<br>⇒ Se eliminó el requisito de que las empresas deban ser intensivas en mano de obra, para que aquéllas que sean tecnológicamente limpias y ahorradoras de agua, puedan optar por la deducción inmediata en las citadas zonas metropolitanas.<br>⇒ Se amplió la consolidación fiscal al 100.0 por ciento de la participación accionaria. Con ello, las empresas podrán competir en igualdad de condiciones con grupos multinacionales que tienen operaciones en nuestro país y actúan de manera integrada.<br>⇒ Se estableció la deducción al 100.0 por ciento de la inversión realizada por empresas en maquinaria y equipo para la generación de energía a partir de fuentes renovables.<br>⇒ Se incrementó de 1 a 3 mil millones de pesos el monto del estímulo destinado a la realización de proyectos en investigación y tecnología por parte de las empresas.<br>⇒ Se permitió la deducción de terrenos al 100.0 por ciento, tratándose de desarrolladores inmobiliarios.<br><br>**26.2. Modificaciones Fiscales para Simplificar el Sistema Fiscal y Mejorar la Seguridad Jurídica.**<br>⇒ Se aprobó simplificar a partir de 2006 la determinación y aplicación del ISR de personas físicas, al establecerse una nueva tarifa estructurada en dos tramos, cuya tasa máxima será de 28.0 por ciento a partir de 2007. En el ejercicio de 2005, la tasa máxima fue de 30.0 por ciento.<br>⇒ Se amplió a 2 millones de pesos el límite de ingresos para tributar en el Régimen REPECO, otorgando una exención del ISR para ingresos mensuales menores a 42 mil 222.0 pesos en el caso de enajenación de bienes y a 12 mil 666.0 pesos para la prestación de servicios. Para el excedente se aplica una tasa de 2.0 por ciento.<br><br>**26.3. Medidas para Fortalecer los Ingresos Tributarios y Combatir la Evasión Fiscal**<br>⇒ Se limitó la reducción de la tasa del ISR de que gozan en el régimen simplificado los contribuyentes del sector primario, para que tributen a una tasa fija de 16.0 por ciento, independientemente de la tasa general aplicable en este gravamen.<br>⇒ Se considerará inversión en régimen fiscal preferente, cuando los impuestos efectivamente pagados sean inferiores al 75.0 por ciento del ISR que se causaría y pagaría en México.<br><br>**26.4. Medidas Fiscales para Reforzar el Federalismo** | Reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas y coadyuvar a alcanzar la meta establecida de déficit fiscal.<br><br>Elevar la eficiencia y competitividad del sistema tributario; simplificar el cálculo de los impuestos; fortalecer la equidad y la seguridad jurídica de los gravámenes, así como combatir la evasión y elusión fiscales, y reforzar el federalismo fiscal. |

| | |
|---|---|
| ⇒ Se facultó a las entidades federativas establecer un ISR cedular para las personas físicas que perciban ingresos por la prestación de servicios profesionales, por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles, por la enajenación de bienes inmuebles o por actividades empresariales. La tasa mínima será de 2.0 por ciento y la máxima de 5.0 por ciento, pudiendo establecer tasas distintas por cada impuesto cedular. La base gravable será similar al ISR federal. | |

## XXVII. Reformas Fiscales Aprobadas para 2006

| Reformas | Objetivo |
|---|---|
| **27.1. Medidas Fiscales para Impulsar la Inversión el Empleo y Mejorar la Competitividad Tributaria**<br>⇒ Se redujeron a 29 por ciento las tasas del ISR empresarial y la máxima aplicable a las personas físicas. A partir de 2007 se fijarán en 28 por ciento.<br>⇒ Se exentó del pago del ISR a los intereses que deriven de créditos concedidos al Gobierno Federal o al Banco de México y los que provengan de títulos de crédito emitidos por éstos, que sean colocados entre el gran público inversionista y los beneficiarios sean residentes en el extranjero.<br>⇒ Se amplió de 3 a 4 mil millones de pesos el estímulo fiscal por invertir en proyectos de investigación y desarrollo tecnológico.<br>⇒ Se otorgó un estímulo fiscal equivalente al total del Impuesto al Activo que se hubiere causado en 2006, a las personas físicas y morales cuyos ingresos totales en el ejercicio inmediato anterior no hayan excedido de 4 millones de pesos.<br><br>**27.2. Incentivos para Apoyar el Aparato Productivo**<br>⇒ Se permitió a los accionistas de las sociedades de inversión en bienes raíces, diferir la acumulación de la ganancia por la aportación de inmuebles, se les eximió de realizar pagos provisionales del ISR e IMPAC y se les otorgó un crédito fiscal por el ISR, siempre que los accionistas sean fondos de pensiones o jubilaciones.<br>⇒ Se exentó del IVA a los certificados de participación inmobiliarios no amortizables.<br>⇒ Se determinó un nuevo régimen fiscal aplicable a las sociedades cooperativas de producción integradas únicamente por personas físicas, consistente en calcular su ISR | Coadyuvar a fortalecer la postura fiscal y a consolidar la estabilidad macroeconómica.<br><br>Contribuir a reducir la vulnerabilidad de la economía nacional ante cambios en las condiciones del ámbito internacional.<br><br>Coadyuvar a fortalecer la recaudación de recursos fiscales, dando particular énfasis al impulso de la inversión y el empleo, al apoyo del aparato productivo y a elevar la competitividad del sistema impositivo. |

| | |
|---|---|
| conforme al régimen de las personas físicas con actividades empresariales y profesionales.<br>⇒ Se estableció en el IVA que, los contribuyentes que reúnen los requisitos para tributar en el Régimen de REPECOS deben pagar este impuesto en los términos generales de la Ley<br>⇒ Se aprobó que a partir del 1 de julio de 2006, los turistas extranjeros que salgan del país por vía aérea o marítima, podrán obtener la devolución del IVA pagado por la adquisición de mercancías, siempre y cuando el valor de la compra sea mayor a 1,200 pesos por establecimiento.<br><br>**27.3. Medidas Fiscales para Fortalecer los Ingresos Tributarios, Combatir la Evasión y Elusión Fiscal, y Adecuar las Disposiciones a las Prácticas internacionales**<br>⇒ Se estableció en materia de precios de transferencia en el ISR, utilizar en primera instancia el método de precio comparable no controlado.<br>⇒ Se determinó la obligación para las personas físicas y morales que realicen actividades empresariales y profesionales, informar a las autoridades fiscales sobre las contraprestaciones recibidas en efectivo, en moneda nacional o extranjera, así como en piezas de oro o de plata, cuyo monto sea superior a 100 mil pesos.<br>⇒ Se elimino el estímulo fiscal del IMPAC que se otorgaba a contribuyentes dedicados al transporte aéreo o marítimo de personas o bienes.<br>⇒ Se exentó del IVA que se cause por la enajenación de locales comerciales en las plazas destinadas a programas gubernamentales.<br><br>**27.4. Medidas Fiscales para Impulsar un Nuevo Federalismo**<br>⇒ Se dio continuidad a la facultad conferida a las entidades federativas para que, de considerarlo conveniente, establezcan impuestos cedulares sobre los ingresos que obtienen las personas físicas por la prestación de servicios profesionales, estableciendo tasas de entre 2.0 y 5.0 por ciento por cada impuesto cedular y sobre la misma base gravable del ISR federal.<br>⇒ Se creó un Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN).<br><br>**27.5. Medidas Fiscales para Impulsar el IEPS**<br>⇒ Se estableció en la Ley del IEPS, que los fabricantes, productores o envasadores de cerveza, o quienes la importen, paguen una cuota de 3 pesos por cada litro enajenado o importado, misma que podrá disminuir en 1.26 pesos, siempre que la enajenación o | |

importación se realice en envases reutilizados.

**27.6. Reformas al Régimen Fiscal de PEMEX que entraron en vigor a partir del 1° de Enero de 2006.**

⇒ Se aprobaron modificaciones al Régimen Fiscal de PEMEX, publicadas en el DOF el 21 de diciembre de 2005, mediante las cuales se otorgan mayores recursos que le permitan llevar a cabo las inversiones que requiere, principalmente en exploración y desarrollo de nuevos yacimientos de petróleo crudo y gas natural. En dicho régimen se establecieron los siguientes Derechos:

- Derecho ordinario sobre hidrocarburos. Se aplica la tasa de 79.0 por ciento a la diferencia e entre el valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año y las deducciones permitidas.
- Derecho para el fondo de investigación científica y tecnológica en materia de energía. Se aplica la tasa de 0.05 por ciento al valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año. La recaudación que se genere se destinará al Instituto Mexicano del Petróleo.
- Derecho para la fiscalización petrolera. Se aplica la tasa de 0.003 por ciento al valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año. La recaudación que se genere se destinará a la Auditoría Superior de la Federación.
- Derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización. Se aplica sobre el valor total de la extracción de petróleo crudo cuando en el año el precio promedio ponderado del barril de petróleo crudo exportado exceda de 22.00 dólares de los Estados Unidos de América, en cuyo caso procederá la aplicación de la tabla contenida en el Artículo 256 de la Ley Federal de Derechos. La recaudación que se genere se destinará al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros.
- Derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo. Cuando el precio observado supere al considerado en la estimación de la Ley de Ingresos de la Federación, se aplicará la tasa de 13.1 por ciento sobre esta diferencia, la cual se multiplicará por el volumen total de exportación de petróleo crudo mexicano. La recaudación que se genere se destinará en su totalidad a las entidades federativas a través del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas.
- Derecho adicional. De manera transitoria, PEMEX Exploración y Producción

| | |
|---|---|
| pagará este Derecho cuando la extracción de petróleo crudo en los años 2006, 2007 y 2008, sea menor en 1,247.9; 1,260.0 y 1,285.9 millones de barriles de petróleo crudo al año, respectivamente.<br>• Se considerará como Recaudación Federal Participable, para efectos de participaciones a las entidades federativas, el monto que resulte de aplicar la tasa de 76.6 por ciento a la recaudación obtenida por el Derecho ordinario sobre hidrocarburos. | |

## XXVIII. Reformas Fiscales Aprobadas para 2007

| Reformas | Objetivo |
|---|---|
| **28.1. Medidas Fiscales para Mejorar la Competitividad Tributaria**<br>⇒ Concluyó el proceso de reducción gradual de las tasas del ISR empresarial y la máxima de personas físicas, situándolas en 28.0 por ciento.<br>⇒ Se derogó la tasa del IEPS aplicable a los refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes y productos similares.<br>⇒ Se incrementó de 4.0 a 4.5 miles de millones de pesos, el monto a distribuirse del estímulo fiscal a las inversiones y gastos en investigación o desarrollo tecnológico.<br><br>**28.2. Medidas Fiscales para Ampliar la base Grabable y Fortalecer los Ingresos Tributarios.**<br>⇒ Se redujo en el ISR la deducibilidad de la inversión en automóviles de 300 a 175 mil pesos, y de los gastos en restaurantes de 25.0 a 12.5 por ciento.<br>⇒ Se autorizó en el ISR, que las personas físicas y morales dedicadas exclusivamente a las actividades del sector primario apliquen una menor reducción en dicho gravamen, determinándose de esta manera una tasa de 19.0 por ciento, en lugar de 16.0 por ciento.<br>⇒ Se limitó la exención en el ISR a los ingresos por la enajenación de casa habitación, a una operación por ejercicio fiscal y sin que ésta exceda de 1.5 millones de UDIS; por el excedente se pagará el impuesto correspondiente.<br>⇒ Se eliminó la deducibilidad de las deudas de la base gravable del Impuesto al Activo (IMPAC), y se redujo su tasa impositiva de 1.8 a 1.25 por ciento.<br>⇒ Se programó un aumento gradual de la tasa aplicable a los cigarros, puros y tabacos labrados para ubicarse en 140.0 por ciento en 2007 y alcanzar 160.0 por ciento a partir de | Coadyuvar al fortalecimiento de la postura fiscal y al mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, generando un entorno de mayor certidumbre para la promoción de las inversiones, aumentar la competitividad y fomentar la creación de más y mejores empleos.<br><br>Por tal motivo, la política tributaria, además de encauzarse al fortalecimiento de los ingresos públicos, se enfatizó en la promoción de la competitividad y el empleo; la simplificación y el fomento del cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes, y el combate a las prácticas de evasión y elusión fiscal. |

| | |
|---|---|
| 2009. En el caso de los puros y otros tabacos labrados enteramente a mano, la tasa en ese año será de 30.4 por ciento.<br><br>**28.3. Mediadas Fiscales para Combatir la Evasión y Elusión Fiscal y Facilitar el Cumplimiento Fiscal voluntario**<br>⇒ Se facultó a la autoridad tributaria para revisar la documentación que acredite en forma fehaciente el origen y procedencia de las pérdidas fiscales disminuidas en el ejercicio revisado.<br>⇒ Se estableció la obligación para que los fideicomisos que realizan actividades empresariales determinen el resultado fiscal del ejercicio.<br>⇒ Se ajustaron las reglas de capitalización delgada, por lo que los intereses no deducibles serán los que deriven de créditos provenientes de partes relacionadas residentes en el extranjero y que excedan del triple del capital contable.<br>⇒ Se condicionó a que el beneficiario de estímulos o subsidios fiscales sea un contribuyente cumplido.<br>⇒ Los contribuyentes dictaminados gozarán de un estímulo fiscal cuyo beneficio es de 0.5 o 0.25 por ciento de la utilidad o resultado fiscal del ejercicio de 2007.<br>⇒ Se podrán condonar total o parcialmente los créditos fiscales federales y las cuotas compensatorias, así como las multas por incumplimiento de las obligaciones fiscales distintas a las obligaciones de pago.<br>⇒ Se podrán cancelar los créditos fiscales en casos de imposibilidad práctica de cobro o por incosteabilidad.<br>⇒ Se estableció en el CFF que la multa por la omisión en el pago de contribuciones retenidas o recaudadas, será de 55.0 a 75.0 por ciento de las contribuciones omitidas, en lugar de 75.0 a 100.0 por ciento.<br>⇒ Incrementó de 300 a 400 mil pesos el límite de ingresos por salarios e intereses que obtienen personas físicas, para no estar obligadas a presentar declaración anual de ISR.<br><br>**28.4. Medidas Fiscales para Impulsar el Federalismo**<br>⇒ Se creó el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).<br>⇒ Se reformó de la Ley de Coordinación Fiscal relativo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), con objeto de agilizar el ejercicio de los recursos públicos. | |

| | |
|---|---|
| ⇒ Se consideró en el Artículo 48 de la Ley de Coordinación Fiscal la entrega de información detallada sobre el ejercicio de los Fondos de Aportaciones Federales, lo cual contribuye, en gran medida, a la transparencia presupuestaria sobre la aplicación de los recursos públicos.<br>⇒ Se estableció un mecanismo de garantías o de fuente de pago, para que las entidades federativas obtengan financiamiento y cubran sus obligaciones contraídas con el respaldo de las asignaciones que reciben por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.<br>⇒ Se concedió un estímulo fiscal a los contribuyentes que empleen a personas de 65 años o más de edad, el cual consistió en deducir de sus ingresos acumulables para efectos del ISR, un monto adicional equivalente a 25.0 por ciento del salario efectivamente pagado.<br>⇒ Se otorgó un estímulo fiscal consistente en conceder a los contribuyentes que empleen a personas con discapacidad, el cual consistió en deducir de sus ingresos acumulables para efectos del ISR, un monto adicional equivalente a 25.0 por ciento del salario efectivamente pagado. | |

## XXIX. Reformas Fiscales Aprobadas para 2008

| Reformas | Objetivo |
|---|---|
| **29.1. Medidas Fiscales en materia tributaria**<br>⇒ Se introdujo el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) como un impuesto directo que grava a nivel de la empresa, con una tasa uniforme, sus principales características son:<br>• Su tasa se fijó en 16.5 por ciento en 2008. Para 2009 será de 17.0 y a partir de 2010 se ubicará en 17.5 por ciento.<br>• Eliminar los privilegios fiscales y disminuir las posibilidades de evasión fiscal.<br>• Es un gravamen que convive con el ISR, estableciendo un monto mínimo a pagar para el contribuyente.<br>• Contiene mecanismos orientados a promover la inversión y proteger las fuentes de empleo, al permitir acreditamientos como: crédito por exceso de deducciones, crédito por los salarios gravados; crédito por las contribuciones de seguridad social patronales, y crédito fiscal de 5.0 por ciento anual durante diez | Contribuir a un crecimiento más acelerado de la economía, mediante la promoción de la inversión, aumento de la competitividad y la generación de empleos y de esta manera apoyar el fortalecimiento de las finanzas públicas y la preservación de la estabilidad.<br><br>Se buscó avanzar en el fortalecimiento de los ingresos tributarios, reducir la dependencia de los ingresos petroleros e imprimir mayor equidad y eficiencia al sistema impositivo. |

| | |
|---|---|
| ejercicios fiscales, por el saldo pendiente de deducir de las inversiones adquiridas entre el 1 de enero de 1998 y el 31 de diciembre de 2007.<br>⇒ Se estableció el Impuesto sobre los Depósitos en Efectivo (IDE) con vigencia a partir de julio de 2008, a efecto de identificar a aquellas personas que por encontrarse en la economía informal no contribuyen al gasto público. Sus principales características son:<br>• Es un impuesto que grava con una tasa de 2.0 por ciento los depósitos en efectivo que excedan de 25 mil pesos mensuales acumulados y depositados en todas las cuentas de una misma persona y en una misma institución del sistema financiero.<br>• Es acreditable contra el ISR propio y retenido, se puede compensar contra cualquier contribución federal.<br><br>⇒ Se estableció un impuesto a la venta final de combustibles como mecanismo para fortalecer la recaudación de las entidades federativas, mismo que consiste en aplicar mensualmente durante 18 meses, los siguientes incrementos: 2 centavos por litro a la gasolina Magna, 2.44 a la Premium UBA y 1.66 centavos al Diesel, hasta alcanzar las cuotas de 36.00, 43.92 y 29.88 centavos por litro en dichos combustibles, respectivamente. Tales cuotas se disminuirán a partir de enero de 2012, en una proporción de 9/11 para quedar en 2/11.<br>⇒ Se aprobó gravar con el IEPS la realización de juegos con apuestas y sorteos que requieran permiso, los que efectúen los organismos descentralizados, y los juegos y concursos en los que el premio se obtenga por la destreza del participante en el uso de máquinas. La tasa aplicable es de 20.0 por ciento, quedando exentos los juegos y sorteos organizados por donatarias autorizadas.<br>⇒ Se estableció que las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal puedan aplicar impuestos locales a la venta o consumo final cuyos bienes estén gravados por el IEPS. Para este hecho, la tasa única a aplicar sería de 4.5 por ciento sobre el precio de enajenación; la base no incluya el IVA ni el IEPS; el impuesto no se acredite contra otro gravamen local o federal.<br>⇒ Se limitó el monto de los donativos deducibles del ISR por la cantidad que no exceda de 7.0 por ciento de la utilidad fiscal en el caso de las personas morales, o del ingreso acumulable en el de las personas físicas.<br>⇒ Se amplió de 20 mil pesos a 30 mil Unidades de Inversión -UDIS-, el límite para considerar deducibles los créditos incobrables. | |

| | |
|---|---|
| ⇒ Se estableció la obligación para las personas morales de informar al -SAT-, sobre la obtención de préstamos, aumentos de capital o aportación, superiores a 600 mil pesos.<br>⇒ Se exentó del ISR a las personas físicas y a los residentes en el extranjero por los ingresos que obtengan a través de operaciones financieras derivadas de capital, sin importar como se liquiden.<br>⇒ Se simplificó el procedimiento para determinar el ISR de las personas físicas, integrando en una sola tarifa el impuesto y el subsidio fiscal con una proporción de ingresos gravados de 86.0 por ciento -14.0 por ciento de ingresos exentos, y se sustituyó el Crédito al Salario por el Subsidio para el Empleo, estableciéndolo de manera independiente.<br><br>**29.2. Medidas Fiscales del Programa de Apoyo a la Economía**<br>⇒ Se otorgó un descuento de 3.0 por ciento a los pagos provisionales del ISR empresarial y del IETU de febrero a junio de 2008.<br>⇒ Se estableció un estímulo fiscal de un mil pesos por declaración definitiva de impuestos de 2007, realizada por personas físicas con actividad empresarial vía Internet empleando la Firma Electrónica Avanzada.<br>⇒ Se permitió aplicar la deducción inmediata al 100 por ciento por las inversiones en activos fijos efectuadas en los centros productivos ubicados en zonas marginadas, del 5 de marzo de 2008 al 31 de diciembre de 2012.<br>⇒ Se llevó a cabo un proceso de simplificación en materia de comercio exterior para que las micro, pequeñas y medianas empresas cuenten con un acceso equitativo a los insumos productivos.<br><br>**29.3. Reformas al Régimen Fiscal de PEMEX, Mediante Decreto Publicado en el DOF el 13 de Noviembre de 2008.**<br>⇒ El Decreto estableció un régimen cedular y diferenciado que permite el desarrollo de proyectos en zonas con características geológicas complejas en condiciones de rentabilidad para PEMEX, como es el caso de los campos ubicados en el Paleocanal de Chicontepec y los localizados en aguas profundas. Además, el Decreto reconoce los costos mayores asociados a las diversas tecnologías que deben emplearse para su exploración y explotación.<br>⇒ Dicho régimen no consolida con el que comprende los otros derechos vigentes; por lo tanto, ningún elemento de este último sufre modificaciones, ni afecta la recaudación ni las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno, por el hecho de reconocer los | |

| | |
|---|---|
| mayores costos asociados a la explotación en esos campos.<br>⇒ En el caso de los derechos especiales para el Paleocanal de Chicontepec y los campos en aguas profundas, se elevan los límites permitidos de las deducciones autorizadas con relación a otro tipo de yacimientos en operación, a efecto de dar viabilidad financiera a los proyectos en estos campos, viabilidad que no tendrían con el régimen vigente. Los nuevos derechos son los siguientes:<br>• Derecho sobre Extracción de Hidrocarburos.- Este Derecho se calcula sobre el valor del petróleo crudo y del gas natural extraídos de los campos ubicados en el Paleocanal de Chicontepec o en aguas profundas, aplicando una tasa que varía de acuerdo con el rango de precio promedio del barril de petróleo crudo exportado. Los recursos recaudados se destinarán al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros.<br>• Derecho Especial sobre Hidrocarburos para los campos del Paleocanal de Chicontepec.- Crea incentivos a la inversión para la exploración y explotación de nuevos yacimientos en los campos del Paleocanal de Chicontepec. Se tributa aplicando una tasa de 71.5 por ciento sobre el valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos de estos campos, menos las deducciones permitidas. Las deducciones en costos, gastos e inversiones no pueden ser mayores a 11 dólares por barril para los campos con producción de petróleo crudo y gas asociado, y de 2.70 dólares por millar de pies cúbicos de gas natural, en el caso de campos con producción de gas no asociado.<br>• Derecho Especial sobre Hidrocarburos para campos en aguas profundas.- Se causa por cada campo en aguas profundas, aplicando una tasa que varía entre 60.0 y 71.5 por ciento -dependiendo del rango de precio promedio del barril de petróleo-, sobre el valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en cada campo, menos las deducciones permitidas. La deducción en exploración no debe ser mayor a 3 dólares por barril; los costos y gastos no deben superar 16.5 dólares por barril para los campos con producción de petróleo crudo y gas asociado, y de 4 dólares por millar de pies cúbicos de gas natural, en los campos con producción de gas no asociado. Los montos máximos en costos, gastos e inversiones en conjunto no deberán ser superiores al 35.0 por ciento del valor de la producción. | |

## XXX. Reformas Fiscales Aprobadas para 2009

| Reformas | Objetivo |
|---|---|
| ⇒ Se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, mismas que entraron en vigor el 6 de mayo de 2009.<br>⇒ Se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro con vigencia a partir del 21 de enero de 2009, DOF de la misma fecha.<br>⇒ Se reformaron y adicionaron los artículos 20, 26, 60, 61 y 68 de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.<br>⇒ Adición del artículo 40 de la Ley de Coordinación Fiscal, para incluir a la infraestructura de la educación media superior como parte del Fondo de Aportaciones Múltiples.<br>⇒ Nuevas reformas y adiciones de diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, en materia de gas asociado a los yacimientos de carbón mineral.<br>⇒ Se modificaron las pautas salariales de los servidores públicos de los Poderes de la Unión, previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009.<br>⇒ Reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, relativa al Régimen Fiscal de Petróleos Mexicanos.<br>⇒ Se derogó el artículo 14-B de la Ley Federal de Derechos, con el propósito de alentar el arribo de cruceros turísticos a México. | Fortalecer la actividad económica e impulsar un sistema de recaudación más eficiente. |

| | |
|---|---|
| ⇒ Reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, relativa al Régimen Fiscal de Petróleos Mexicanos. | |

## Referencias


1. Cámara de Diputados; "Gaceta Parlamentaria de la LX y LXI Legislatura"; consultado página electrónica de diversas fechas en http://gaceta.diputados.gob.mx/.

2. Clavijo, Fernando. "Reformas Económicas en México, 1982-1999"; Fondo de Cultura Económica, 2000; México, D.F.

3. Secretaria de Hacienda y Crédito Público; Cuentas de la Hacienda Pública Federal, "Resultados Generales"; 1980 – 2008

4. Suprema Corte de Justicia de la Nación; "Reformas de Leyes Federales y del Distrito Federal"; consultado página electrónica de diversas fechas en http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm.

# Anexo 3

# METODOLOGIA DE CÁLCULO DE LAS TASAS EFECTIVAS AL CAPITAL Y EL TRABAJO

**Datos**

La información disponible en México para el total de impuestos en ingresos, utilidades y ganancias de capital (clave 1000) no es posible dividirla entre individuos y corporaciones (claves 1100 y 1200, respectivamente).

**Tabla 1**
**Variables de Recaudación de Impuestos**

| Clave | Nombre de la variable |
|---|---|
| 1100 | Impuestos en ingresos, utilidades y ganancias de capital individuales y de los hogares |
| 1200 | Impuestos en ingresos, utilidades y ganancias de capital de corporaciones |
| 2000 | Contribuciones totales de seguridad social (2100 corresponden a las pagadas por empleados; 2200 por empleadores; 2300 por autoempleo y personas fuera del mercado laboral; 2400 otros) |
| 3000 | Impuestos a nómina y fuerza laboral |
| 4000 | Impuestos a la propiedad |
| 4100 | Impuestos recurrentes en propiedad inamovible |
| 4400 | Impuestos en transacciones financieras y de capital |
| | **Variables de Contabilidad Nacional** |
| EE | Empleo dependiente |
| ES | Auto empleo |
| OS | Excedente operativo neto de la economía global |
| OSPUE | Ingreso neto de las empresas no constituidas en sociedad |
| PEI | Intereses, dividendos e ingresos de inversión |
| W | Sueldos y salarios de empleo dependiente |
| WSSS | Compensación de empleados (incluyendo contribuciones de los empleadores privados a la seguridad social y fondos de pensiones) |

De acuerdo a la metodología del Sistema de Cuentas Nacionales de México, se le llama “ingreso mixto” en lugar de “excedente de operación” (como en otros países), porque representa una combinación de dos clases diferentes de ingreso, definido como el excedente derivado de las actividades productivas de una empresa no constituida en sociedad perteneciente a un hogar. En este rubro, no se considera el excedente derivado de la producción por cuenta propia de los servicios de vivienda.

El excedente neto de operación (OS) y el ingreso mixto (OSPUE), se definen como el valor

agregado menos la remuneración de asalariados y los impuestos netos de subsidios sobre la producción. Sueldos y salarios (W), representa el valor pagado a un asalariado por los sueldos y salarios en dinero y en especie, como contraprestación del trabajo realizado por aquel durante un año calendario, en este mismo sentido, la compensación de empleados (WSSS) además de los sueldos y salarios, también incluye las contribuciones sociales, que son pagos que los empleadores efectúan a los fondos de la seguridad social, a las empresas de seguros o a otras unidades institucionales encargadas de la administración y gestión de sistemas de seguridad social, como los pagos al IMSS, ISSSTE, ISSFAM, INFONAVIT, SAR, etc. Las rentas de la propiedad (PEI) las pagan o reciben las unidades institucionales en su condición de propietarios de activos financieros o de activos tangibles no producidos, las principales en este rubro son los intereses, dividendos, los retiros de la renta de las cuasisociedades, la renta de la propiedad atribuida a titulares de las pólizas de seguro y las rentas (o alquiler) de la tierra, SCNM (2005).

Cabe destacar que los alquileres imputados de las viviendas ocupadas por sus propietarios se incluyen en OSPUE; y en PEI se incluyen los fondos de pensiones y beneficios de seguros de vida imputados a los hogares en Cuentas Nacionales.

**Método de Mendoza Razin y Tesar**

Antes de calcular las tasas efectivas promedio de impuestos al trabajo y capital, es necesario estimar la tasa efectiva promedio del ingreso de los hogares ($\tau_h$). Esta tasa se utiliza para asignar el impuesto al ingreso de los individuos al capital y trabajo, bajo el supuesto de que el impuesto promedio pagado en cada uno es el mismo.

La ecuación para calcular $\tau_h$ es la siguiente:

$$\tau_h = \left[ \frac{1100}{OSPUE + PEI + W} \right] \times 100$$

Donde $\tau_h$ es el total del impuesto al ingreso de los individuos (En México es el ISR) dividido entre el total del ingreso de los hogares. Éste último se compone de la renta de la propiedad (PEI), el ingreso mixto (OSPUE) y los sueldos y salarios (W).

$$\tau_l = \left[ \frac{\tau_h * W + 2000 + 3000}{W + 2000} \right] \times 100$$

$$\tau_k = \left[ \frac{\tau_h * (OSPUE + PEI) + 1200 + 4100 + 4400}{OS} \right] \times 100$$

Donde $\tau_l$ y $\tau_k$ representan impuestos en ingresos por trabajo y capital, respectivamente.

La tasa efectiva a los impuestos al trabajo relaciona la participación de impuestos en ingresos a los hogares ($\tau_h * W$) y los impuestos recaudados directamente del trabajo sobre los ingresos del trabajo. El término de asignación de impuestos en ingresos por trabajo de los hogares ($\tau_h * W$).

La mayor ventaja de emplear el método de Mendoza es que este tipo de estimaciones agregan información en impuestos, créditos, deducciones y exenciones que se encuentran implícitas en cuentas nacionales y estadísticas de recaudación.

**Método de Carey y Rabesona**

En la metodología propuesta por Carey y Rabesona (2002) se incluyen impuestos adicionales a la metodología de Mendoza, Razin y Tesar (1994), y dividen el ingreso generado por auto-empleo en sus componentes de capital y trabajo, para quedar como sigue:

$$\tau_h = \left[ \frac{1100}{OSPUE + PEI + W} \right] \times 100$$

$$WSE = \left[ \frac{ES * (W - 2100)}{EE} \right]$$

Donde

$$\tau_l = \left[ \frac{\tau_h * (W + WSE) + 2100 + 2200 + 3000}{WSSS + WSE + 3000} \right] \times 100$$

$$\tau_k = \left[ \frac{\tau_h * (OSPUE + PEI + WSE) + 1200 + 4000}{OS - WSE - 3000} \right] \times 100$$

Los resultados se emplean para medir implicaciones macroeconómicas de la teoría. En particular, se calculó la relación entre la oferta laboral y los impuestos al trabajo, y el efecto de incrementar impuestos al capital en la razón de inversión privada.

# Anexo 4.

## METODOLOGIA DE CALCULO DE LAS TASAS EFECTIVAS AL CONSUMO

Las claves de las variables listadas en la tabla 1 corresponden a los códigos empleados en la OCDE para distinguir las distintas recaudaciones de impuestos. Los datos para el periodo 1980-2007, fueron tomados de la base *"Revenue Statistics"de la OCDE;* esta base de datos es muy útil porque recaba información sobre recaudación de impuestos en fuentes de cada país y organiza la información a nivel agregado, bajo un formato uniforme. Las variables macroeconómicas que se consideraron para la estimación, con su respectiva codificación se presentan en la tabla 2[4].

Tabla 2

**Variables de Impuestos, OCDE**

| Clave | Nombre de la variable |
|---|---|
| 5110 | Impuestos generales a bienes y servicios (Incluye 5111 IVA). |
| 5121 | Impuestos especiales |
| 5122 | Ganancias de monopolios fiscales |
| 5123 | Derechos aduaneros y de importación |
| 5126 | Impuestos en servicios específicos |
| 5128 | Otros impuestos en bienes específicos y servicios |
| 5200 | Impuestos en uso de bienes y actividades |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la base "Revenue Statistics",OECD.

Tabla 3

**Variables Macroeconómicas, OCDE**

| Clave | Nombre de la variable |
|---|---|
| CP | Gasto en consumo privado final |
| CG | Gasto en consumo final de gobierno |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la base "National Accounts",OECD.

La metodología desarrollada por Carey y Tchilinguirian (2000) se calcula con la suma de los impuestos generales en bienes y servicios (5110), impuestos especiales (5121), beneficios de monopolios fiscales (5122), derechos aduaneros y de importación (5123), impuestos en servicios específicos (5126), otros impuestos (5128), impuestos sobre el uso de bienes y prestaciones (5200) dividido entre la base gravable del impuesto al consumo (consumo privado + consumo de gobierno). En este trabajo, se le llamará metodología 1 a la siguiente:

[4] Nota: Para la obtención de variables referentes a Cuentas Nacionales se empleó la base EO84, OCDE. Disponible en: http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=21622, consultada el 6 de noviembre del 2009.

$$\tau_c = \left[ \frac{5110 + 5121 + 5122 + 5123 + 5126 + 5200}{CP + CG} \right] \times 100$$

Donde $\tau_c$ representa la tasa efectiva promedio de impuestos al consumo.

La metodología 2, es una modificación propuesta por Carey y Tchilinguirian (2000) al trabajo de Mendoza, Razin y Tesar (1994), donde se incluye el consumo de gobierno en salarios (CGW) en el denominador y se considera la base fiscal del consumo en términos brutos, como sigue:

$$\tau_c = \left[ \frac{5110 + 5121}{CP + CG} \right] \times 100$$

Donde $\tau_c$ representa la tasa efectiva promedio de impuestos al consumo.

Mendoza, Razin y Tesar (1994) excluyen el gasto en consumo de gobierno en salarios (CGW) de la base fiscal de consumo con el argumento que no es sujeto a un impuesto indirecto. Sin embargo, muchos servicios proporcionados por el gobierno, como en los sectores de educación y salud, tampoco están sujetos a impuestos indirectos cuando son proporcionados por el sector privado. Bajo las metodologías aplicadas en el presente trabajo, se incluye el CGW ya que no incluirlos resultaría en un sesgo de sobreestimación en países donde estos servicios (intensivos en trabajo) sean proporcionados por el sector público relativo a los países donde son proporcionados por el sector privado.

El principal motivo de emplear las metodologías propuestas por Carey y Tchilinguirian (2000) es que la información requerida para las estimaciones se puede recabar fácilmente y es comparable entre países miembros de la OCDE.

Es importante mencionar que el supuesto principal bajo estas metodologías, es que el impacto inicial de los impuestos es igual a su incidencia final, por lo tanto la carga fiscal calculada bajo esta metodología no corresponderá a la carga que impacta los incentivos económicos si por ejemplo hubiera un cambio en impuestos.

# Anexo 5

# PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES 2009

Las cifras del Presupuesto de Gastos Fiscales 2009 se ajustan utilizando el valor del Producto Interno Bruto (PIB) publicado en los Criterios Generales de Política Económica 2010. Se asume que la proporción de cada uno de los gastos fiscales con respecto al PIB no se modifica

En el siguiente cuadro se presentan los montos ajustados de los conceptos de gasto fiscal en el PGF 2009 ordenados de mayor a menor de acuerdo al monto que representan con respecto al total.

| Concepto | MDP | Impuesto | % del PIB | Ranking |
|---|---|---|---|---|
| Tasa cero | 106,942.9 | IVA | 0.9027 | 1 |
| Exentos | 34,012.7 | IVA | 0.2871 | 2 |
| Subsidio para el empleo | 32,046.1 | ISR Empresarial | 0.2705 | 3 |
| Deducción inmediata de inversiones de activos fijos | 24,689.1 | ISR Empresarial | 0.2084 | 4 |
| Consolidación fiscal | 22,876.6 | IETU | 0.1931 | 5 |
| Aportaciones a los fondos de pensiones y jubilaciones | 19,239.5 | ISR Empresarial | 0.1624 | 6 |
| Automóviles hasta por $175,000.00 | 16,917.5 | ISR Empresarial | 0.1428 | 7 |
| Crédito fiscal por las aportaciones de seguridad social | 16,917.5 | IETU | 0.1428 | 8 |
| Tasa de 10% en la región fronteriza | 15,436.6 | IVA | 0.1303 | 9 |
| Exención parcial del ISR para maquiladoras al estimar la utilidad fiscal como el 3% del valor total de los activos o del monto total de los costos y gastos de operación y reducción de la base al excluir los inventarios. | 13,233.1 | ISR Empresarial | 0.1117 | 10 |
| Régimen de consolidación fiscal | 12,309.0 | ISR Empresarial | 0.1039 | 11 |
| Deducción adicional durante un periodo de tres años por las erogaciones en inversiones nuevas de activo fijo realizadas en el periodo comprendido del 1 de septiembre al 31 de diciembre de 2007 | 11,491.6 | IETU | 0.0970 | 12 |
| Prestaciones de previsión social | 11,231.0 | ISR Personas Físicas | 0.0948 | 13 |
| Jubilaciones, pensiones o haberes de retiro | 9,738.2 | ISR Personas Físicas | 0.0822 | 14 |
| Sector primario. Deducción de 18% del total de ingresos propios, sin requisitos fiscales por concepto de mano de obra de trabajadores eventuales del campo, alimentación de ganado y gastos menores | 8,885.3 | ISR Empresarial | 0.0750 | 15 |
| Deducción de automóviles hasta por $175,000.00 | 8,150.7 | IETU | 0.0688 | 16 |
| Contribuyentes dedicados a la agricultura, ganadería, pesca o silvicultura | 7,522.8 | ISR Empresarial | 0.0635 | 17 |
| De cajas de ahorro y fondos de ahorro | 7,321.4 | ISR Personas Físicas | 0.0618 | 18 |
| Tasa reducida del impuesto (17% en 2009) | 6,942.3 | IETU | 0.0586 | 19 |
| Otros ingresos por salarios | 5,757.6 | ISR Personas Físicas | 0.0486 | 20 |
| Impuesto negativo por enajenación de gasolinas y diesel | 5,556.2 | IEPS | 0.04690 | 21 |
| Crédito fiscal por el saldo pendiente a deducir de las inversiones adquiridas desde el 1 de enero de 1998 y hasta el 31 de diciembre de 2007, aplicable sobre el 5% de este saldo cada año, durante 10 años | 5,070.5 | IETU | 0.0428 | 22 |
| Acreditamiento de los peajes pagados en la red carretera | 4,809.9 | Estímulos Fiscales | 0.0406 | 23 |
| Gratificación anual (aguinaldo) | 3,506.7 | ISR Personas Físicas | 0.0296 | 24 |
| Honorarios médicos, dentales y otros gastos hospitalarios | 3,447.5 | ISR Personas Físicas | 0.0291 | 25 |
| Otros pagos por separación | 3,056.5 | ISR Personas Físicas | 0.0258 | 26 |
| Acreditamiento del IEPS de diesel para los autotransportistas | 3,009.1 | Estímulos Fiscales | 0.0254 | 27 |
| Deducción de reservas preventivas globales para instituciones del sector financiero | 2,867.0 | IETU | 0.0242 | 28 |
| Crédito fiscal por el inventario de materias primas, productos semiterminados, productos terminados o mercancías que tengan los contribuyentes al 31 de diciembre de 2007, aplicables sobre el 6% del inventario de cada año, durante 10 años | 2,701.1 | IETU | 0.0228 | 29 |
| Cuotas obreras pagadas por los patrones al IMSS | 2,333.9 | ISR Empresarial | 0.0197 | 30 |
| De terrenos para desarrolladores inmobiliarios en el ejercicio en el que los adquieran | 2,310.2 | ISR Empresarial | 0.0195 | 31 |

| Concepto | MDP | Impuesto | % del PIB | Ranking |
|---|---|---|---|---|
| Crédito fiscal para empresas que lleven a cabo operaciones de maquila en los términos del decreto del 1de noviembre de 2006 | 2,298.3 | IETU | 0.0194 | 32 |
| Régimen de pequeños contribuyentes sujetos a una cuota fija | 2,144.3 | ISR Personas Físicas | 0.0181 | 33 |
| Horas extras | 2,120.6 | ISR Personas Físicas | 0.0179 | 34 |
| Contribuyentes dedicados al autotransporte terrestre | 2,014.0 | ISR Empresarial | 0.0170 | 35 |
| Exención de los ingresos provenientes de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras que se encuentren exentos del pago del ISR | 1,990.3 | IETU | 0.0168 | 36 |
| Exención a vehículos | 1,646.7 | IEPS | 0.01390 | 37 |
| Sector de autotransporte terrestre de carga federal y terrestre foráneo de pasaje y turismo. Deducción de 10% de los ingresos propios, sin requisitos fiscales, con una retención de 16% por ISR | 1,421.6 | ISR Empresarial | 0.0120 | 38 |
| Donativos no onerosos ni remunerativos otorgados a donatarias autorizadas | 1,184.7 | ISR Empresarial | 0.0100 | 39 |
| Prima vacacional | 1,184.7 | ISR Personas Físicas | 0.0100 | 40 |
| Intereses | 947.8 | ISR Personas Físicas | 0.0080 | 41 |
| Crédito fiscal por enajenaciones a plazo, que para efectos del ISR se hayan acumulado, otorgado por la parte del precio cobrado en el ejercicio, efectuadas con anterioridad al 1 de enero de 2008 | 947.8 | IETU | 0.0080 | 42 |
| Primas de seguros de gastos médicos | 888.5 | ISR Personas Físicas | 0.0075 | 43 |
| 12.5% del consumo en restaurantes | 876.7 | ISR Empresarial | 0.0074 | 44 |
| Deducción de las reservas catastróficas por parte de instituciones de seguros | 675.3 | IETU | 0.0057 | 45 |
| Deducción de los donativos no onerosos ni remunerativos en los términos de la LISR | 627.9 | IETU | 0.0053 | 46 |
| Cuotas de seguridad social de los trabajadores pagadas por los patrones | 616.0 | ISR Personas Físicas | 0.0052 | 47 |
| Sector de autotransporte terrestre foráneo de pasaje y turismo. Deducción de 7% del total de ingresos propios, sin requisitos fiscales por concepto de gastos de viaje, gastos de imagen y limpieza, compras de refacciones de medio uso y reparaciones menores | 604.2 | ISR Empresarial | 0.0051 | 48 |
| Participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas | 604.2 | ISR Personas Físicas | 0.0051 | 49 |
| Sector de autotransporte terrestre de carga de materiales y terrestre de pasajeros urbano y suburbano. Deducción de 15% del total de ingresos propios, sin requisitos fiscales por concepto de trabajadores eventuales, sueldos o salarios del operador del veh | 592.4 | ISR Empresarial | 0.0050 | 50 |
| Contribuyentes dedicados a la agricultura, ganadería, pesca o silvicultura. Exención hasta por 40 S.M.A. | 509.4 | ISR Personas Físicas | 0.0043 | 51 |
| Estímulo a los proyectos de inversión productiva en la cinematografía nacional | 497.6 | Estímulos Fiscales | 0.0042 | 52 |
| Deducción de 12.5% del consumo en restaurantes | 462.0 | IETU | 0.0039 | 53 |
| Acreditamiento del IEPS de diesel adquirido para su consumo final utilizado en maquinaria general, excepto vehículos | 462.0 | Estímulos Fiscales | 0.0039 | 54 |
| Prima dominical | 414.6 | ISR Personas Físicas | 0.0035 | 55 |
| Deducción del 25% del salario 20. Deducción del 25% de 65 años o más y a trabajadores con capacidades diferentes | 343.6 | ISR Empresarial | 0.0029 | 56 |
| Donativos no onerosos ni remunerativos | 331.7 | ISR Personas Físicas | 0.0028 | 57 |
| Estímulo a los contribuyentes fabricantes, ensambladores o distribuidores autorizados de autobuses y camiones para modernizar la flota del sector de autotransporte de carga y pasaje | 272.5 | Estímulos Fiscales | 0.0023 | 58 |
| Crédito fiscal por las pérdidas pendientes de disminuir a partir del ejercicio fiscal de 2008 para efectos del ISR, generadas en los ejercicios fiscales de 2005, 2006 y 2007, por las erogaciones en inversiones de activo fijo por las que se haya aplicado | 236.9 | IETU | 0.0020 | 59 |
| Estímulo consistente en un crédito fiscal del 80% del ISR que deba ser retenido y enterado, a los residentes en México que utilicen aviones arrendados por residentes en el extranjero para ser explotados comercialmente, siempre que mediante contrato se | 201.4 | Estímulos Fiscales | 0.0017 | 60 |
| Pagos por el uso o goce de automóviles hasta por $250.00 diarios por vehículo | 165.9 | ISR Empresarial | 0.0014 | 61 |
| Depósitos en las cuentas especiales para el ahorro, así como primas de contratos de seguros de planes de pensiones y acciones de sociedades de inversión, sin que excedan de $152,000 | 154.0 | ISR Personas Físicas | 0.0013 | 62 |
| Reembolso de gastos médicos | 142.2 | ISR Personas Físicas | 0.0012 | 63 |
| Exención del pago del IEPS causado por la enajenación de mieles incristalizables | 142.2 | IEPS | 0.00120 | 64 |
| Acreditamiento del IEPS de diesel al sector agropecuario y silvícola | 106.6 | Estímulos Fiscales | 0.0009 | 65 |

| Concepto | MDP | Impuesto | % del PIB | Ranking |
|---|---|---|---|---|
| Crédito fiscal para los contribuyentes del régimen simplificado que para efectos del ISR tengan pérdidas fiscales pendientes de disminuir al 1 de enero de 2008, derivadas del cambio de régimen a que se refiere el Artículo Segundo | 94.8 | IETU | 0.0008 | 66 |
| Deducción de los pagos por el uso o goce de automóviles hasta por $250.00 diarios por vehículo | 82.9 | IETU | 0.0007 | 67 |
| Acreditamiento del IEPS de diesel marino especial para consumo final, utilizado como combustible en embarcaciones destinadas para actividades de marina mercante | 82.9 | Estímulos Fiscales | 0.0007 | 68 |
| Gastos de funerales | 47.4 | ISR Personas Físicas | 0.0004 | 69 |
| Aportaciones complementarias de retiro a la subcuenta de aportaciones complementarias de retiro, o a las cuentas de planes personales de retiro, así como las aportaciones voluntarias realizadas a la subcuenta de aportaciones voluntarias, | 35.5 | ISR Personas Físicas | 0.0003 | 70 |
| Estímulo para el rescate de las zonas de monumentos históricos de la Ciudad de Oaxaca de Juárez, Oaxaca | 35.5 | Estímulos Fiscales | 0.0003 | 71 |
| Derechos de autor hasta por 20 S.M.A. | 23.7 | ISR Personas Físicas | 0.0002 | 72 |
| Gastos de transportación escolar | 23.7 | ISR Personas Físicas | 0.0002 | 73 |
| Estímulo para el rescate del Centro Histórico de la Ciudad de México | 23.7 | Estímulos Fiscales | 0.0002 | 74 |
| Estímulo para el rescate de las zonas de monumentos históricos de la Ciudad de Morelia, Michoacán | 23.7 | Estímulos Fiscales | 0.0002 | 75 |
| Deducción adicional de 5% del costo de lo vendido a los contribuyentes que donen bienes básicos para la subsistencia humana en materia de alimentación o salud | 23.7 | Estímulos Fiscales | 0.0002 | 76 |
| Exención del pago del IEPS causado por la enajenación de alcohol desnaturalizado en envases de hasta 20 litros, cuando ésta se realice a hospitales privados y a dependencias del sector salud y en envases de hasta 1 litro al público en general, y | 11.8 | IEPS | 0.00010 | 77 |
| Estímulo para el rescate de las zonas de monumentos históricos de la Ciudad y Puerto de Veracruz, Veracruz | 11.8 | Estímulos Fiscales | 0.0001 | 78 |
| Tasa cero para automóviles eléctricos y eléctricos nuevos, que además cuenten con motor de combustión interna o con motor accionado por hidrógeno | 3.6 | IEPS | 0.00003 | 79 |
| Estímulo para el rescate de las zonas de monumentos históricos de la Ciudad de Mérida, Yucatán | 2.4 | Estímulos Fiscales | 0.0000 | 80 |
| Estímulo equivalente al total del ISAN causado por la enajenación o importación de vehículos propulsados por baterías eléctricas recargables | 1.2 | Estímulos Fiscales | 0.0000 | 81 |
| Acreditamiento del IEPS de gasolinas de vehículos del autotransporte público federal de pasajeros o de carga, y el transporte privado de carga, a través de carreteras o caminos | 0.0 | Estímulos Fiscales | 0.0000 | 82 |
| **Total Gastos Fiscales** | **458,687.4** | | **3.8718** | |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con estimaciones propias y datos de SHCP(2009ª) y SHCP(2009b).

# ANEXO: INGRESOS PETROLEROS

Actualmente los ingresos petroleros en México están comprendidos por impuestos, derechos y los ingresos propios de PEMEX.

Entre los impuestos que paga PEMEX al Gobierno Federal se encuentran los siguientes:

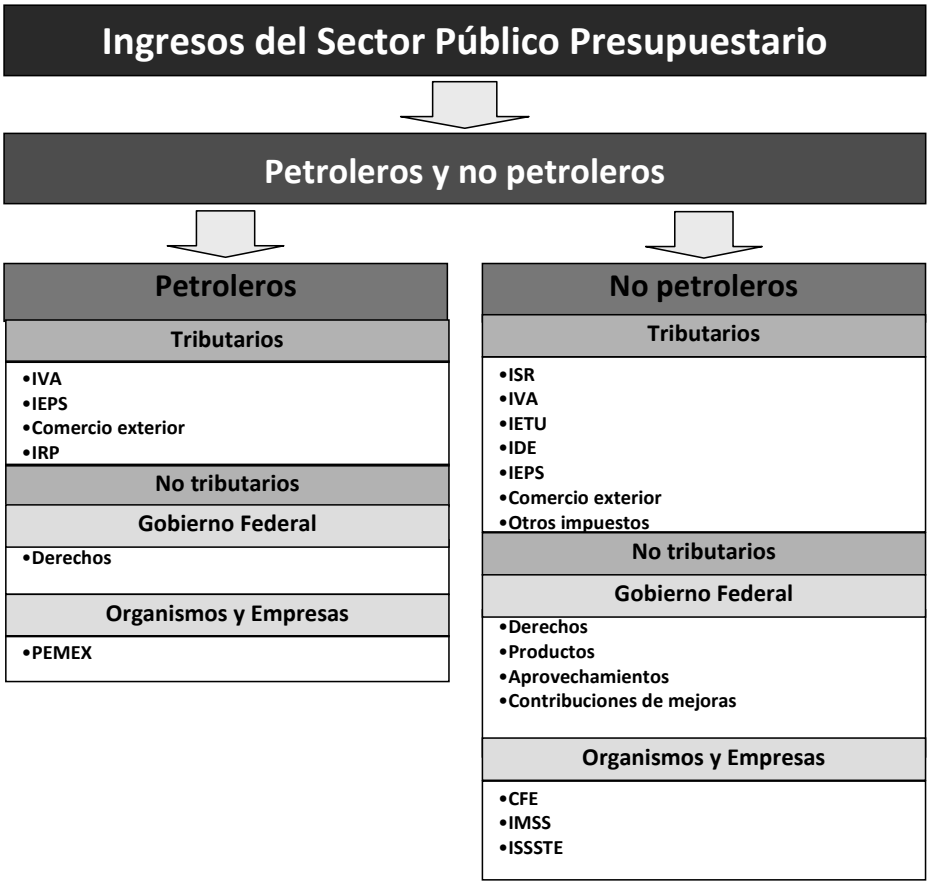
- El Impuesto a los Rendimientos Petroleros
- El Impuesto Especial sobre Producción y Servicios que se paga por la venta de gasolina y diesel
- El Impuesto al Valor Agregado
- Los impuestos al Comercio Exterior

En materia de derechos petroleros, se encuentran aquellos que recibe el Gobierno Federal de PEMEX por la extracción y exportación de hidrocarburos, a través del régimen fiscal, mismos que se enlistan a continuación:

- Derecho ordinario sobre hidrocarburos
- Derecho sobre hidrocarburos para el Fondo de Estabilización
- Derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo
- Derecho para el fondo de investigación científica y tecnológica en materia de energía
- Derecho para fiscalización petrolera
- Derecho único
- Derecho sobre extracción de hidrocarburos (vigente a partir de enero de 2010)
- Derecho especial sobre hidrocarburos (vigente a partir de enero de 2010)
- Derecho adicional sobre hidrocarburos (vigente a partir de enero de 2010)

Por último, se tiene los ingresos propios de PEMEX, los cuales son el resultado de restar el pago de derechos e impuestos a las ventas de crudo, gas y sus derivados.

**Esquema 1**




**Impuesto a los Rendimientos Petroleros (IRP)**

Este impuesto está regulado por la Ley de Ingresos de la Federación, es relativamente pequeño y debe ser pagado por Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, a excepción de PEMEX Exploración y Producción (PEP).

De acuerdo con la Ley en comento, cada organismo debe calcular este impuesto aplicando al rendimiento neto[5] del ejercicio la tasa del 30 por ciento.

[5] El rendimiento neto se determina restando de la totalidad de los ingresos del ejercicio, el total de las deducciones autorizadas que se efectúen y en ningún caso podrá disminuirse el rendimiento con las pérdidas de ejercicios fiscales anteriores.

**Impuesto Especial sobre Producción y Servicios que se paga por la venta de gasolina y diesel (IEPS)**

La Ley de Ingresos de la Federación[6] establece que Petróleos Mexicanos deberá pagar por conducto de PEMEX Refinación, los montos que correspondan a dicho impuesto por la enajenación de gasolinas y diesel.

El IEPS al consumo de gasolinas y diesel está comprendido por dos impuestos, mismos que a continuación se detallan.

i) El primero se cobra aplicando la tasa mensual que publica la SHCP para la venta final de gasolina y diesel[7], tasa que varía cada mes dependiendo del precio spot de referencia (precio de la costa del Golfo de los Estados Unidos de América).

   La recaudación observada por este impuesto está inversamente relacionada al precio del petróleo crudo en los mercados internacionales y a la evolución de los precios de las gasolinas en los mercados de referencia[8]. Cuando las tasas de este impuesto resulten negativas, PEMEX podrá acreditar el monto a su favor del IEPS contra el IVA o el Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos, conforme se establece en el artículo 7, fracción II de la Ley de Ingresos de la Federación 2010[9].

   Por su funcionamiento, éste puede considerarse como un impuesto de ajuste, ya que el precio de las gasolinas y del diesel son administrados. El importe del IEPS a estos

[6] Véase el artículo 7º de la Ley de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2000 a 2010.

[7] Artículo 2-A fracción I de la Ley del IEPS.

[8] De acuerdo con el artículo 2-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, el precio de referencia que se utilizará es el de la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América en el caso de las gasolinas y el diesel automotriz e industrial, el vigente en Houston, Texas, en el caso del diesel para uso en vehículos marinos en la Costa del Golfo y la de los Ángeles, California en el caso del diesel para uso en vehículos marinos de la Costa del Pacífico.

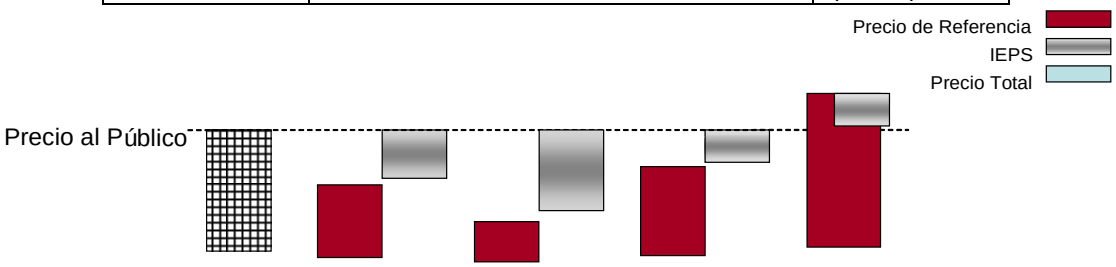
[9] La LIF 2010 menciona en la fracción II del artículo 7º, que "*Cuando la determinación de la tasa aplicable, de acuerdo con el procedimiento que establece la fracción I del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios resulte negativa, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán disminuir el monto que resulte de dicha tasa negativa del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios a su cargo o del Impuesto al Valor Agregado, si el primero no fuera suficiente. En caso de que el primero y el segundo no fueran suficientes el monto correspondiente se podrá acreditar contra el derecho ordinario sobre hidrocarburos que establece el artículo 254 de la Ley Federal de Derechos.*"

productos podría entenderse como el diferencial entre el precio internacional de referencia y el precio máximo al público establecido para el mercado interno.

A continuación, se muestra de manera esquemática cómo es que estaría funcionando este impuesto, suponiendo un precio máximo de venta al público y diferentes niveles de precio de referencia, que implican diferentes niveles de impuesto o subsidio al comprador final de estos productos.

Esquema 2

| Situación 1 | Situación 2 | Situación 3 | Situación 4 | Situación 5 |
|---|---|---|---|---|
| No hay IEPS | IEPS Positivo | | | IEPS Negativo |
| Precio de referencia y al público iguales | Precio de referencia menor que el precio al público. En estos casos el IEPS es positivo pues el precio al público está dado | | | Precio de referencia mayor que el precio público |




ii) El segundo impuesto es el aprobado en diciembre del 2007 por el Congreso de la Unión; este gravamen, al igual que el anterior, se aplica a las gasolinas y el diesel. Sin embargo, consiste en una tarifa a la venta final al público de gasolinas y diesel, que será de 36 centavos por litro para la gasolina Magna, de 43.92 centavos por litro para la gasolina Premium UBA, y de 29.88 centavos por litro para el diesel, aplicado de manera mensual en 1/18 del total para cada caso.

**El Impuesto al Valor Agregado**

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios deberán efectuar individualmente los pagos del impuesto al valor agregado correspondiente a las ventas de cada subsidiaria, de acuerdo a lo establecido en la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

**Los impuestos al comercio exterior**

En esta materia, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios están obligados a enterar los impuestos por la importación de mercancías y demás contribuciones que se causen con motivo de las importaciones que realizan las subsidiarias.

**Derecho ordinario sobre hidrocarburos**

Este derecho está regulado por la Ley Federal de Derechos (LFD) y grava la producción de petróleo y gas natural. Un porcentaje de este derecho se considera como recaudación federal participable y los ingresos adicionales a los estimados en la LIF correspondiente, se consideran para el reparto de ingresos excedentes a que hace referencia la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

**Derecho sobre hidrocarburos para el Fondo de Estabilización**

Este derecho se calcula sobre los ingresos por extracción de petróleo crudo, aplicando una tasa que varía entre 1 y 10 por ciento, dependiendo del precio del petróleo observado y la recaudación se destina al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP).[10]

**Derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo**

Es el único derecho que paga PEMEX por la exportación de petróleo. La recaudación se debe destinar al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, a excepción de la establecida en las disposiciones transitorias de las leyes de ingresos para los ejercicios fiscales de 2007 a 2009.[11]

**Derecho para el fondo de investigación científica y tecnológica en materia de energía**

Este derecho se crea para fomentar la investigación científica y el desarrollo de recursos humanos en el sector. La recaudación que se obtiene de este derecho se distribuye entre el CONACYT, el IMP y la Secretaría de Energía conforme a las proporciones establecidas en la Ley Federal de Derechos.

[10] De acuerdo con la Ley Federal de Derechos y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, este derecho debe destinarse al FEIP; sin embargo, para los ejercicios fiscales de 2007, 2008 y 2009 se ha dispuesto en la Ley de Ingresos que parte de esos recursos se destinen a apoyar el gasto establecido en el PEF.

[11] En dichas disposiciones transitorias se establece que parte de la recaudación se destinará a las entidades Federativas

**Derecho para fiscalización petrolera**

Este derecho se destina para la fiscalización; por tal motivo, se otorga la totalidad de los recursos a la Auditoria Superior de la Federación.

**Derecho único**

Se paga sólo por la producción de los campos abandonados o en proceso de abandono. Estos deben cumplir con las siguientes características.

- Que el campo tenga un porcentaje significativo de pozos cerrados en relación con los pozos en operación o que no hayan sido explotados durante 2005 y 2006, en comparación con el resto de los campos productivos.
- Que registren una extracción promedio por pozo no mayor a 300 barriles de crudo por día, durante los años 2005 y 2006.
- Que sus costos de explotación sean mayores a 13.5 dólares por barril.

**Derecho sobre extracción de hidrocarburos (vigente a partir de enero de 2010)**

Se paga al 15 por ciento sobre el valor del petróleo crudo y el gas natural extraídos en los campos del Paleocanal de Chicontepec y de aguas profundas.

**Derecho especial sobre hidrocarburos (vigente a partir de enero de 2010)**

Sustituye a los derechos especiales sobre hidrocarburos para el Paleocanal de Chicontepec y para aguas profundas, disminuyendo la tasa e incrementando las deducciones.

**Derecho adicional sobre hidrocarburos (vigente a partir de enero de 2010)**

Este derecho grava el valor del petróleo crudo que se obtiene del diferencial del precio de petróleo que en su caso exceda de 60 dólares por barril de petróleo a una tasa del 52 por ciento.

### 2.4.1 Régimen Fiscal de PEMEX

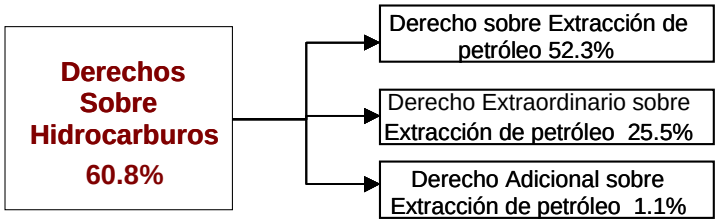
El régimen fiscal de PEMEX ha sido modificado en varias ocasiones por el Congreso de la Unión, en la mayoría de ellas, sólo se han realizado cambios en los derechos aplicables a la paraestatal. La primera modificación se registró en 2005, es ésta se eliminaron los derechos que pagaba PEMEX y que estaban incluidos en la LIF y se crearon otros contenidos en la Ley

Federal de Derechos (LFD). A partir de entonces, se han realizado cambios en los derechos aplicables, con los cuales se ha buscado mejorar la situación financiera de PEMEX.

#### 2.4.1.1 Régimen fiscal vigente hasta 2005

Hasta 2005, PEMEX pagaba tres derechos referenciados en el artículo 7º de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), los cuales gravaban los ingresos por venta de bienes y servicios de PEMEX Exploración y Producción menos los costos y gastos en bienes y servicios. Los derechos en comento gravaban la misma base a tasa del 52.3 por ciento, en el caso del Derecho sobre Extracción de Petróleo, al 25.5 por ciento el Derecho Extraordinario sobre Extracción de Petróleo y al 1.1 por ciento el Derecho Adicional sobre Extracción de Petróleo; es importante aclarar que la suma de los tres derechos no podía ser mayor al resultado de aplicar la tasa del 60.8 por ciento sobre la venta de hidrocarburos y petroquímicos. (Véase esquema -)

Esquema 3




Durante estos años, la paraestatal tenía un carga fiscal que le demandaba una importante cantidad de recursos como parte del régimen fiscal, al grado de llegar a tener pérdidas importantes luego del pago de impuestos.

#### 2.4.1.2 Régimen fiscal aplicable durante 2006 y 2007

Con la finalidad de reducir la carga fiscal a que estaba sujeto PEMEX y permitirle contar con una mayor cantidad de recursos, se aprobó a finales del 2005 una serie de modificaciones al régimen fiscal de derechos aplicable a la paraestatal, las cuales se aplicaron durante 2006 y 2007.

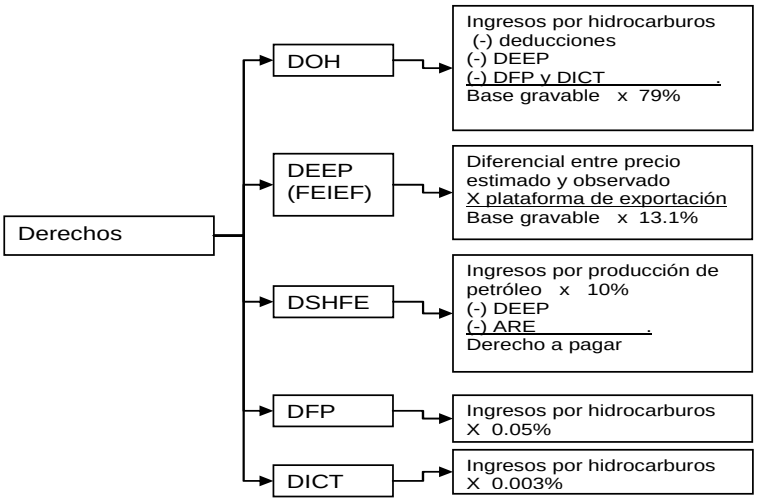
Entre los cambios realizados se contemplaba la eliminación de los cuatro derechos mencionados en el apartado anterior que fueron sustituidos por 6 nuevos derechos, a partir de entonces, contenidos en el Capítulo XII del Titulo Segundo, de la LFD.

Estos nuevos derechos se aplicaban tanto a la extracción de petróleo crudo y gas natural, como a la exportación de petróleo crudo. Los derechos aprobados eran los siguientes:

- Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos (DOH)
- Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Petróleo (DEEP)
- Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización (DSHFE)
- Derecho para Fiscalización Petrolera (DFP)
- Derecho para la Investigación Científica y Tecnológica en materia de energía(DICT)
- Derecho Único (DU) que sólo se pagaría en caso de que no se lograra el mínimo de producción fijado para la empresa.

En el siguiente esquema se puede observar la manera en que se calculaban estos derechos.

**Esquema 4**




Con esta reforma, se estableció un destino específico para la mayoría de los derechos que debía pagar PEMEX, conforme a lo establecido en la propia LFD.

1. En orden de importancia, del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos, el 76.6 por ciento se destina a la Recaudación Federal Participable y el 20 por ciento de este monto a los estados y municipios. El resto de los recursos se destinaba a apoyar el PEF.

2. El Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización (DSHFE) se debía destinar al FEIP; sin embargo, durante 2006 el DSHFE se destinó a apoyar el gasto por un monto de 35 mil 353.5 millones de pesos, mientras que para 2007 se estableció que los primeros 20 mil millones de pesos se destinaran a financiar programas y proyectos de inversión aprobados en el PEF[12]; el resto se destinó al FEIP.

3. El DEEP se destinaría al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF). Sin embargo durante 2006, los 13 mil 026.1 millones de pesos que se recaudaron por este derecho se destinaron en su totalidad a las entidades federativas y durante 2007 el monto recaudado por este derecho, hasta por un precio de 50 dólares por barril de petróleo, se transfirió a las Entidades Federativas para gasto en programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento; el resto se destinó al FEIEF[13].

4. El Derecho para Fiscalización Petrolera se destina a la Auditoria Superior de la Federación (ASF). Para 2006, el monto recaudado por este concepto ascendió a 18.9 millones de pesos.

5. El Derecho para el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica se destina al Instituto Mexicano del Petróleo (IMP). Por este concepto se obtuvieron 315.1 millones de pesos en 2006.

#### 2.4.1.3 Régimen fiscal de PEMEX vigente durante 2008.

En septiembre de 2007 se aprobó modificar el régimen fiscal aplicable a la paraestatal con la finalidad de proveerla de un mayor financiamiento. Para ello, se contemplaron los siguientes cambios:

- Reducción de la tasa del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos (DOH) de 79 al 71.5 por ciento.

[12] De acuerdo con lo establecido en el artículo décimo segundo transitorio de la LIF correspondiente al ejercicio fiscal de 2007.
[13] De acuerdo con el artículo décimo primero transitorio de la LIF 2007

- Incremento en el porcentaje del DOH que forma parte de la Recaudación Federal Participable (RFP) de 76.6 al 85.31 por ciento.

- Modificación del factor aplicable al DOH que se destina a los municipios al pasar de 0.0133 a 0.0148.

- Derogación del Derecho Adicional que se pagaba como consecuencia de reducciones en la plataforma de producción de petróleo.

- Adición en el cuerpo de la Ley los límites máximos de deducción permitidos para el DOH (6.5 dólares para petróleo y 2.7 dólares para gas).

- Incremento en la tasa aplicable al Derecho para el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica de 0.05 al 0.65 por ciento.

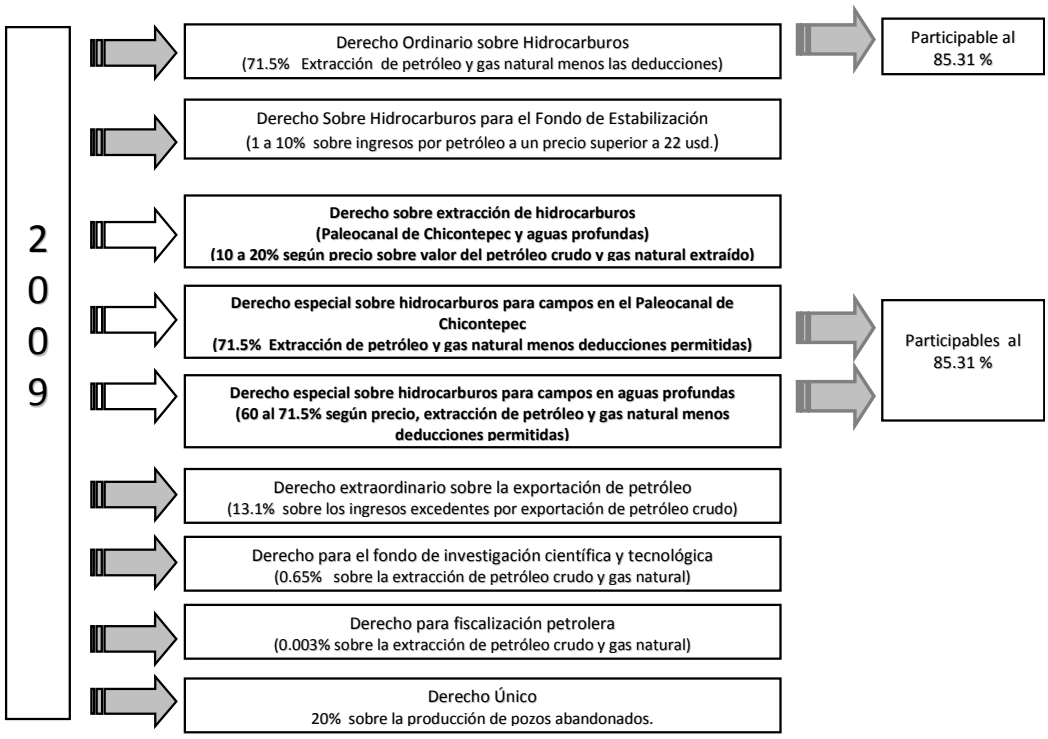
- Creación del Derecho Único que grava al 20 por ciento la producción de los pozos abandonados o en proceso de abandono.

#### 2.4.1.4 Régimen fiscal de PEMEX vigente en 2009

Dentro de los cambios legales destacan los realizados a finales del 2008, en los cuales se buscó distinguir aquellas zonas con altos costos de explotación y difícil acceso[14] de los demás campos. Para tal fin, se incorporaron tres derechos mediante los cuales PEMEX pagaría por la producción que se obtuviera del Paleocanal de Chicontepec y de aguas profundas. Estos derechos distinguían entre ambas zonas por considerar los diferenciales entre los costos de extracción para cada una de ellas.

[14] Entre las zonas que tienen una mayor complejidad se encuentran la del Paleocanal de Chicontepec y la zona comprendida en aguas profundas, estos son campos que por sus características, requieren de una mayor inversión.

Esquema 5




#### 2.4.1.5 Régimen fiscal de PEMEX vigente en 2009

Las modificaciones realizadas al régimen fiscal de PEMEX han estado orientadas a otorgar mayores recursos financieros a la empresa e impulsar una serie de inversiones necesarias para la paraestatal.

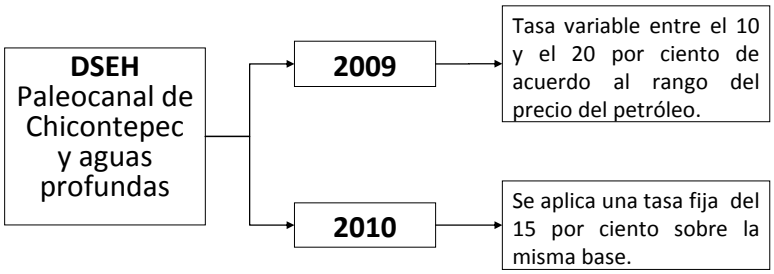
Aunque la reforma de 2009 ya impulsaba las zonas de difícil acceso, con las modificaciones aplicables para 2010 se añadieron tres nuevos derechos con los cuales se busca gravar específicamente la producción que se obtiene de la zona del Paleocanal de Chicontepec[15] o de aguas profundas. Estos derechos son los siguientes:

[15] El Paleocanal de Chicontepec abarca 12 municipios y se ubica al norte del Estado de Veracruz y al oriente de Puebla.

1. **Derecho sobre Extracción de Hidrocarburos.**

La reforma establece la modificación de la tasa aplicable a este derecho, sin alterar la base gravable. Dicha tasa es igual a la media entre la tasa mínima y la máxima aplicable en la Ley vigente hasta 2009; es decir, el 15 por ciento sobre el valor actual del petróleo crudo y el gas natural extraídos en los campos en comento.

Esquema 6




2. **Derecho Especial sobre Hidrocarburos**.

Este derecho sustituye a los derechos especiales sobre hidrocarburos para el Paleocanal de Chicontepec y para aguas profundas. En la Ley vigente hasta 2009, el primero de estos, contempla que se pagará un derecho del 71.5 por ciento sobre el valor de la producción de petróleo y gas, mientras que el segundo pagará una tasa que va del 60 al 71.5 por ciento, de acuerdo con el precio del petróleo observado en el mercado internacional.

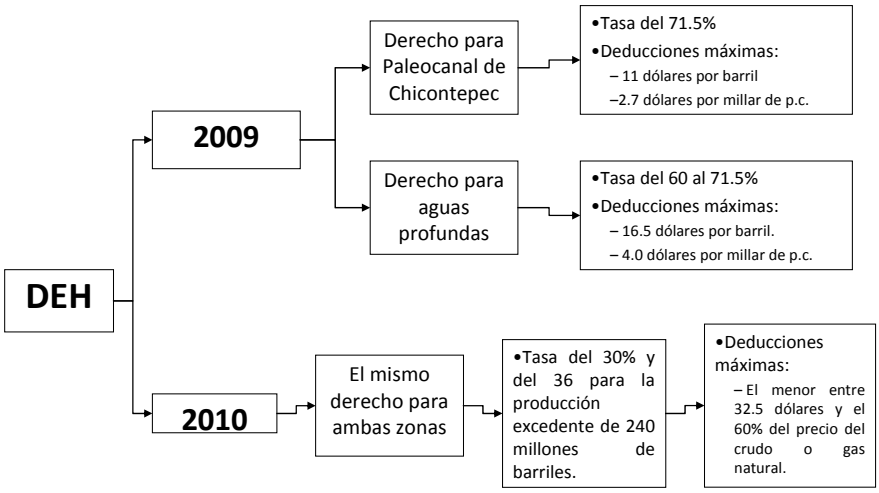
Esta reforma aplica una tasa homogénea del 30 por ciento, misma que podría incrementarse a 36 por ciento para la producción que exceda los 240 millones de barriles.[16]

Otro cambio es la disminución de la base gravable mediante el aumento de las deducciones máximas permitidas. En el régimen de 2009, estas deducciones ascendían a 11 dólares por barril de petróleo y 2.7 dólares por millar de pies cúbicos de gas para campos del Paleocanal; así como, 16.5 dólares por barril de petróleo y 4 dólares por millar de pies cúbicos de gas en

[16] Se refiere a la producción acumulada de petróleo crudo equivalente por cada campo en explotación. Para llegar a dicha producción se requeriría una producción diaria por campo de 657 mil 534 barriles diarios.

campos de aguas profundas. El régimen para 2010 contempla la deducción menor entre 32.5 dólares y el 60 por ciento del precio del crudo o gas extraídos. (Véase esquema 2)

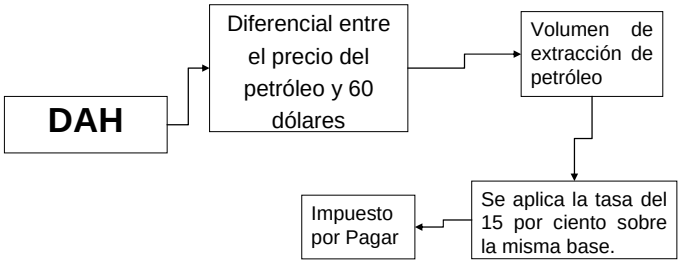
Esquema 7




**3. Derecho adicional sobre Hidrocarburos.**

Éste se aplica a una tasa del 52 por ciento sobre el valor del petróleo crudo que se obtenga del diferencial del precio de petróleo que en su caso exceda de 60 dólares por barril de petróleo. (Véase esquema 2)

Esquema 8



# Anexo 4

# MARCO JURIDICO DE LA DEUDA PÚBLICA

El marco jurídico de la deuda pública descansa sobre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y establece:

> Artículo 73: "El Congreso tiene facultad: …VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente.
>
> El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.

Para el caso de la deuda de los estados y municipios, la Constitución contempla lo siguiente:

Artículo 117: "Los estados no pueden en ningún caso:

> VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o

cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública…".

En los artículos 1o y 2o, la Ley General de Deuda Pública define dos conceptos básicos: la deuda pública y el financiamiento:

"Artículo 1o. Para los fines de esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

**I.-** El Ejecutivo Federal y sus dependencias.
**II.-** El Departamento del Distrito Federal.
**III.-** Los organismos descentralizados.
**IV.-** Las empresas de participación estatal mayoritaria.
**V.** Las Instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y
**VI.-** Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al V."

**"Artículo 2o.-** Para los efectos de esta ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

**I.-** La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.

**II.-** La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.

**III.-** Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados y,

**IV.-** La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores."

Por último, en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), en su artículo 2º se establecen los límites de endeudamiento público, tanto interno como externo para el año fiscal correspondiente.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
H. Cámara de Diputados
**www.cefp.gob.mx**

Director General: Dr. Héctor Juan Villarreal Páez