



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
— LXVI LEGISLATURA —
SOBERANÍA Y JUSTICIA SOCIAL

CEFP

Estudio

Septiembre de 2024

Efectos de los cambios normativos y de las estrategias fiscales en los ingresos y la deuda públicos, 2006-2023

Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México.

CEFP / 000 / 2024

Contenido

Introducción	2
1. Directrices en el modelo fiscal y la conducción de la política fiscal.....	5
2. Objetivos, acciones y estrategias de la política fiscal y sus resultados	16
2.1 La segunda generación de reformas estructurales neomonetaristas, 2007-2012.....	17
2.1.1 Antecedentes.....	18
2.1.2 Principales reformas fiscales implementadas	27
2.1.3 Resultados de finanzas públicas	33
2.1.4 Evolución de la deuda y el SHRFSP como porcentaje del PIB.....	46
2.1.5 Directrices en el modelo fiscal y la conducción de la política fiscal	50
2.2 Profundización de las reformas estructurales neomonetaristas 2013-2018...	54
2.2.1 Contexto económico.....	54
2.2.2 Principales reformas implementadas.....	57
2.2.3 Resultados de finanzas públicas	68
2.3 Modificaciones a la administración fiscal, 2019-2023	78
2.3.1 Periodo de adecuación de la política fiscal, 2019.....	82
2.3.2 Periodo de restablecimiento y consolidación de la política fiscal 2020-2023.....	100
3. Retos en el marco fiscal.....	130
3.1 Sostenibilidad de largo plazo	131
3.2 Retos tributarios y las tendencias mundiales	137
Consideraciones finales	141
Fuentes de Información	145

Introducción

La recaudación de impuestos desempeña un papel fundamental en el funcionamiento de cualquier economía, pues proporciona los recursos necesarios para financiar la prestación de bienes y servicios públicos, lo que implica la operación corriente del gobierno, en sus tres niveles y la promoción del desarrollo nacional. Sin embargo, garantizar una recaudación equitativa y efectiva de los impuestos presenta desafíos significativos. Uno de los más relevantes es la confianza de los contribuyentes en las autoridades fiscales, que emerge como un factor crítico que influye en el cumplimiento tributario y en la aceptación y eficacia de las reformas impositivas que las autoridades hacendarias decidan emprender. Este hecho, a su vez, se basa en la legitimidad que posea el Estado, lo que facilita la obtención de los recursos públicos.

No existe un esquema único del modelo fiscal que deberían instrumentar los países, pues éste debe adaptarse al contexto económico y social de las diversas regiones y países. Sin embargo, el propósito esencial de cualquier sistema fiscal es lograr un eje de eficiencia, equidad y sostenibilidad, por lo cual los gobiernos encauzan diversas acciones para su logro, que se traducen en reformas a sus modelos, siempre en la búsqueda de su mejoramiento.

En este sentido, estas reformas pueden implicar cambios significativos en las leyes y regulaciones que rigen a su sistema tributario, así como, en otras disposiciones legales relacionadas con las finanzas públicas.

En particular, las reformas fiscales pueden abordar una amplia gama de cuestiones, incluyendo la estructura de los impuestos, las tasas impositivas, la administración tributaria, la lucha contra la evasión fiscal y el fraude, la promoción de la inversión y el crecimiento económico.

Diversos organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI)¹ y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)² promueven políticas para mejorar el bienestar económico y social en sus países miembros. Razón por la cual emiten informes y recomendaciones sobre cómo mejorar la eficiencia del sistema tributario, combatir la evasión fiscal y promover la cooperación internacional en materia fiscal que, igualmente, dan lugar al impulso de reformas fiscales.

Si bien, no todas las que se acometen consiguen sus objetivos, dado que esto depende de diversos factores, como los ya citados, la legitimidad y el contexto económico, en el cual inician. La etapa del ciclo económico en el momento de su instrumentación puede ser decisiva, además de otros elementos como la infraestructura institucional de que disponen las autoridades hacendarias, la cultura tributaria de los contribuyentes y la idoneidad de las reformas legales que se aplican, entre otros.

En el caso de México, en las décadas recientes se llevaron a efecto diversas reformas fiscales y hoy mismo es un tema de debate en el país, donde diversos sectores asumen la necesidad de que el gobierno emprenda una nueva reforma fiscal para elevar su capacidad de recaudación y atender con mayor solvencia las funciones del Estado.

La importancia de examinar detenidamente los ingresos públicos y la gestión de la deuda en el periodo 2007-2023, radica en la necesidad de comprender la compleja interacción entre las políticas fiscales, la estabilidad económica y la influencia que la toma de decisiones tuvo en los diversos contextos económicos, cuando se llevaron a cabo.

¹ Fondo Monetario Internacional, "El FMI y la buena gestión de gobierno". <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2023/The-IMF-and-Good-Governance>

² OCDE 2006, Políticas Públicas Para Un Mejor Desempeño Económico. Experiencias del mundo para el desarrollo, México 10 años en la OCDE. <https://www.oecd.org/mexico/36704678.pdf>

Analizar los ingresos públicos brindará una visión detallada de las fuentes de financiamiento del gobierno, permitiendo evaluar la diversificación y sostenibilidad de los recursos, dando un panorama del contexto actual de las finanzas públicas, que permita tener un punto de referencia para definir los objetivos de la política fiscal futura.

Este análisis persigue comprender el grado de afectación que los cambios legislativos y la toma de decisiones económicas y financieras han tenido sobre la salud financiera del país, y pretende ser un instrumento de referencia que contribuya al debate sobre el mejor diseño de las políticas a implementar en el sexenio que está por comenzar.

El objetivo de la presente investigación es analizar el efecto que las diversas estrategias de política fiscal tuvieron en la recaudación fiscal y en la estabilidad financiera durante los últimos tres sexenios (2007-2023); así como su efecto en las finanzas públicas, frente a diversos eventos económicos, como la crisis financiera global de 2008, la guerra comercial entre 2018 y 2019 y la crisis del Covid.

Para lograr sus objetivos el estudio se dispone en tres capítulos, en el primero se comparan las directrices de las estrategias de política fiscal, así como las características clave del modelo aplicado en los últimos tres sexenios, posteriormente, se describen los objetivos y estrategias aplicadas en los tres sexenios entre 2007 y 2023, así como sus resultados tras la implementación de sus acciones; todas las estadísticas fiscales allí citadas provienen de la SHCP. Finalmente, en el tercer capítulo se describen los posibles escenarios y retos que la política fiscal deberá contemplar dentro de sus estrategias de largo plazo.

1. Directrices en el modelo fiscal y la conducción de la política fiscal

Para entender el marco fiscal vigente es necesario rememorar el establecimiento de lo que algunos autores denominan el “programa Neoliberal”³. Desde el punto de vista de la teoría económica, este programa y la política económica que involucra se basan en la llamada teoría monetaria cuantitativa moderna o “neomonetarismo”, impulsada por Milton Friedman y su escuela de Chicago⁴, en la década de los sesenta en el siglo pasado, que revigorizaron los principios del liberalismo económico. De ahí, que los adjetivos “neoliberal” y “neomonetarista” sean equivalentes. Sin embargo, fue principalmente a partir de los años ochenta que el término se asoció con políticas económicas y sociales promovidas por las figuras que erigieron esta escuela teórica, y que fue ampliamente difundido en América Latina, África y Asia, y en bastante menor medida en Europa y Estados Unidos. Sin embargo, esta difusión tiene poco que ver con su origen histórico⁵. Actualmente autores como Carlos Tello⁶, María Eugenia Romero Sotelo⁷, David Harvey⁸, entre otros, describen las similitudes del programa neoliberal aplicado a partir de 1980 en políticas públicas basadas en sus principios y elementos teóricos.

³ El término “neoliberalismo” fue acuñado por el alemán Alexander Rüstow en un coloquio de 1938 para describir una versión renovada del liberalismo clásico (aunque, algunos lo atribuyen a Von Mises por una frase de su libro *liberalismus* en versión inglesa de 1927, sin embargo, el texto original, en alemán no recurre a este término por lo que no se puede atribuir de manera clara).

⁴ Sobre la Nueva teoría cuantitativa o teoría cuantitativa moderna véase HARRIS, Laurence, *Teoría Monetaria*. Ed. FCE, 1985. México.

⁵ Ghersi, Enrique, *El Mito del Neoliberalismo*, Cato Institute, ponencia presentada en la conferencia regional de la Mont Pelerin Society, 21 de septiembre del 2003.

⁶ Tello, Carlos. *La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014*, Facultad de Economía, 2014.

⁷ Romero Sotelo, María Eugenia. *Los orígenes del neoliberalismo en México*. La Escuela Austriaca, FCE, UNAM, FE, 2016.

⁸ Harvey, David. *A Brief History of neoliberalism*, Oxford University Press, 2005

Aquí se preferirá el adjetivo de neomonetarista o neocuantitativista, en lugar del término “noliberal”⁹, para hacer una referencia más precisa a los elementos de la teoría económica que le dieron origen y que brindan el marco a la política fiscal hegemónica en las últimas décadas.

Barro, Grilli y Febrero¹⁰ sintetizan las consideraciones teóricas de este enfoque en varios supuestos clave:

- Existe flexibilidad, por lo que precios y salarios se ajustan libremente para obedecer a los cambios en el mercado.
- Se asume la neutralidad del dinero
- Se cumple el vaciado de mercado en bienes y servicios; esto quiere decir que no hay bienes de capital o trabajo ociosos.
- Las decisiones de los agentes son inter-temporales y con expectativas racionales (lo que implica que tienen información suficiente para la toma óptima de su decisión), por lo que los agentes maximizan su utilidad

Las acciones de política económica y fiscal más considerables son las siguientes:

- Creación o incremento de impuestos indirectos sobre los directos como reacción a los desequilibrios del balance fiscal;
- La política fiscal debe favorecer la eficiencia en la asignación de recursos, lo que implica que los impuestos indirectos, como el

⁹ Existe un debate sobre el uso de este término pues algunos como Ghersi, en su texto: El Mito del Neoliberalismo, expone: “es utilizado para asimilar con el liberalismo, a veces despectivamente, a veces con cierta pretensión científica, políticas, ideas o gobiernos que, en realidad, no tienen nada que ver con él...”; y si es analizado a detalle, inclusive existen acciones de política pública que contradicen el origen del término, pero es también ampliamente estudiado la similitud que sexenio con sexenio los programas aplicados a partir de 1980 tuvieron como marco de referencia, así como el efecto que estos tuvieron en la economía.

¹⁰ Barro R., Grilli V. y Febrero R. Macroeconomía, teoría y política, MC-Graw Hill, México, 1999.

Impuesto al Valor Agregado (IVA) o los impuestos sobre bienes y servicios, se aplican al consumo en lugar de los ingresos o la riqueza. Se argumenta que gravar el consumo en lugar de los ingresos o la inversión puede ser más eficiente, ya que no desincentiva el trabajo, el ahorro o la inversión. Esto puede promover una asignación más eficiente de recursos en la economía.

- Menor distorsión económica: los impuestos directos, como el impuesto sobre la renta personal o el impuesto sobre sociedades, pueden distorsionar las decisiones económicas al afectar directamente los incentivos para trabajar, invertir o emprender. Los neomonetaristas argumentan que los impuestos indirectos tienden a tener menos efectos distorsionantes sobre el comportamiento económico, lo que puede conducir a una asignación más eficiente de recursos y un mayor crecimiento económico.
- Simplicidad y administración: los impuestos indirectos suelen ser más fáciles de administrar y recaudar en comparación con los impuestos directos, que pueden requerir una compleja infraestructura de cumplimiento y supervisión. Los neomonetaristas a menudo valoran la simplicidad y la eficiencia administrativa en el diseño del sistema tributario.
- Incidencia distributiva. Aunque los impuestos indirectos pueden ser regresivos, es decir, afectar desproporcionadamente a los hogares de bajos ingresos, los neomonetaristas a menudo argumentan que los beneficios de una economía más eficiente y dinámica pueden superar los efectos distributivos negativos. Además, algunos argumentan que los programas de transferencias de ingresos pueden

utilizarse para compensar cualquier impacto desigual en la distribución del ingreso.

- Eficiencia del mercado. Los neomonetaristas creen en la eficiencia del mercado y en el papel limitado del gobierno en la economía. Argumentan que la intervención excesiva del Estado a través del gasto social puede distorsionar las señales de precios y desincentivar la inversión y la innovación en el sector privado. Reducir el gasto social, en su opinión, permite que el mercado funcione de manera más eficiente al permitir que los recursos se asignen según las preferencias y necesidades de los individuos.
- Incentivos y responsabilidad individual. Los neomonetaristas enfatizan la importancia de los incentivos y la responsabilidad individual en la toma de decisiones económicas. Argumentan que los programas de gasto social pueden crear dependencia y desincentivar el trabajo y la autosuficiencia. Al reducir el gasto social, buscan fomentar la responsabilidad individual y motivar a las personas a tomar decisiones que mejoren su bienestar económico a largo plazo.
- Sostenibilidad fiscal. Los neomonetaristas están preocupados por la sostenibilidad fiscal a largo plazo y los riesgos asociados con altos niveles de deuda pública. Argumentan que el gasto social excesivo puede conducir a déficits presupuestarios crónicos y aumentar la carga fiscal sobre las generaciones futuras. Al reducir el gasto social, buscan garantizar una posición fiscal más sólida y evitar crisis financieras en el futuro.
- Promoción del crecimiento económico. Los neomonetaristas creen que una economía con un sector público más limitado y de menor intervencionismo gubernamental tiende a ser más dinámica y

propensa al crecimiento económico. Argumentan que la reducción del gasto social puede liberar recursos que pueden ser utilizados de manera más productiva en el sector privado, promoviendo así la inversión, la creación de empleo y la innovación.

Por lo que para reducir el impacto que las medidas fiscales tienen en el sistema económico, la curva de reacción de la autoridad fiscal fue la siguiente:

- Primera etapa
 - Impuestos indirectos
 - Disminución de impuestos a la riqueza
 - Incremento de la base imponible
 - Uso de incentivos fiscales como medida de corrección de externalidades

En México se identifica el inicio del periodo neomonetarista a partir de diciembre de 1982, tras el abandono del modelo de desarrollo estructuralista de corte keynesiano donde, como menciona Tello:

“En medio de la crisis de la deuda externa, después de la nacionalización de la banca, el establecimiento del control de cambios y de la firma de un convenio con el FMI, el presidente Miguel de la Madrid inició su gobierno y desde el principio, definió un **Cambio de Rumbo** en el manejo y orientación de la economía mexicana cuyos contenidos y aspectos esenciales siguen aún vigentes en 2014.”¹¹

¹¹ Tello C., La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014. Facultad de economía UNAM, pág. 337.

El proyecto neomonetarista o aplicación del “programa neoliberal” en México se puede englobar en tres etapas, denominadas de *reformas estructurales*, la primera va de 1982 al año 1994²¹, donde se priorizó: un programa de recuperación de la crisis de la deuda; la implantación del liberalismo comercial¹², con el fin de basar el crecimiento económico en el sector exportador; la aplicación de la primera ola de reformas, que se caracterizó por la venta de empresas paraestatales y la liberación del mercado financiero (privatización de la banca). Este proceso culminó con la firma y aplicación del TLCAN en 1994 y la aplicación de las reformas estructurales emprendidas, que buscaron profundizarse y aplicarse plenamente hasta 2007, cuando se inició una segunda etapa de ellas.

En materia fiscal, durante la primera fase, se buscó reducir el déficit del sector público del 16.95 por ciento del PIB registrado en 1982 (2.51 el primario y 5.5 el operacional), a uno que osciló cerca del 0.3 por ciento en 1994 (con un superávit primario de 2.1% y un déficit operacional de 0.5%), producto de la reducción del gasto público.

Luego, entre 2007 y 2018, la política fiscal partía de la idea de que el estado es el principal generador de externalidades negativas, irrumpiendo el ciclo económico a través de los impuestos, reduciendo la competitividad; además mantuvo el objetivo fundamental de mantener “finanzas sanas”, es decir el principio de la estabilidad fiscal, mediante el logro del equilibrio de largo plazo, principio esencial de la política económica neomonetarista¹³, donde el equilibrio general o vaciado de los mercados se consigue a través de la función reguladora del estado (función que implica la desregulación

¹² En 1986 México se incorporó al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), que actualmente se conoce como la Organización Mundial de Comercio (WTO).

¹³ Principio que puede considerarse una herencia de la tradición neoclásica a la teoría neocuantitativa.

de los mercados), para reducir al mínimo estas externalidades, por lo que una intervención de la política fiscal a través de impuestos o incrementos de cuotas produce efectos nocivos a la economía, mayores que la captación obtenida originalmente. Si el Estado se veía en la necesidad de obtener mayores ingresos vía impuestos, este debería disminuir su efecto económico distribuyendo la captación entre todos los individuos, lo que equivale a priorizar los impuestos indirectos,¹⁴ dado que al ser generalizada su aplicación, su efecto es de corto plazo.

Con el cambio de gobierno se establecieron nuevas directrices en la actuación de la autoridad fiscal y el manejo de la política tributaria, las cuales obedecen a una concepción diferente en la forma en que el estado puede y debe intervenir.

A partir de 2018, el gobierno de México implementó un enfoque renovado en su política fiscal, buscando diferenciarse de los principios neomonetaristas, con el objetivo de recomponer la visión económica, sin embargo, ha mantenido el principio de priorizar la eficiencia recaudatoria, sin recurrir a la creación de nuevos impuestos o al incremento de las tasas existentes. Esta nueva estrategia ha buscado hacer más efectivo el sistema fiscal mexicano, permitiendo una mayor recaudación de ingresos, sin aumentar la carga tributaria sobre los contribuyentes. La política fiscal adoptada se basó en lo que se conoce como recaudación pasiva, un enfoque que pone énfasis en la optimización del sistema tributario, reduciendo espacios para la evasión y elusión fiscales, y mejorando los mecanismos de cobro a los grandes contribuyentes.

¹⁴ En el caso de los impuestos directos, su aplicación genera un efecto en el costo de producción de empresas y contribuyentes, lo que reduce su monto disponible de inversión haciendo más costosa la contratación de trabajadores que según esta corriente se traduce en menores empleos y por lo tanto en menor crecimiento económico.

Este nuevo enfoque se basa en la idea de que la recaudación puede ser incrementada sin necesidad de gravar más a la población en general, sino a través de la optimización de los mecanismos de fiscalización y la integración de nuevos contribuyentes al sistema. La diferencia con el enfoque neomonetarista, que dependía de impuestos indirectos y la ampliación de la base imponible mediante incentivos fiscales, es que la nueva estrategia se fundamenta en mejorar la capacidad de recaudación del Estado mediante la eficiencia y la justicia tributaria.

La fiscalización intensiva sobre los grandes contribuyentes y la creación de un régimen simplificado, para atraer a pequeños y medianos empresarios al sistema formal, refleja un enfoque más equitativo en la distribución de la carga fiscal. Además, la reducción de los espacios de elusión y evasión fiscales apunta a construir un sistema tributario más transparente y robusto, en el que todos los sectores de la economía contribuyan de manera proporcional a sus ingresos.

El enfoque de recaudación pasiva adoptado a partir de 2018 responde a varios factores clave. En primer lugar, se reconoce que la creación de nuevos impuestos o el incremento de tasas impositivas podrían tener un efecto adverso sobre el crecimiento económico, en un contexto en el que la economía mexicana enfrenta retos internos y externos. Un aumento en la carga fiscal podría desincentivar la inversión y el consumo, afectando a los sectores más vulnerables de la sociedad y a la economía en general. En lugar de ello, la estrategia de eficiencia recaudatoria busca optimizar el sistema fiscal existente para maximizar los ingresos, sin generar impactos negativos sobre la actividad económica.

Además, la política se centra en mejorar el cumplimiento fiscal mediante la fiscalización y la ampliación de la base de contribuyentes, en lugar de

simplemente gravar más a quienes ya cumplen con sus obligaciones. Esto permite combatir la evasión y elusión fiscales de manera más efectiva, aumentando los ingresos públicos sin necesidad de imponer cargas adicionales a los contribuyentes formales.

La política fiscal basada en la recaudación pasiva se considera una mejor opción en el contexto actual, porque promueve una mayor justicia fiscal y un sistema más equilibrado. A diferencia del enfoque neomonetarista, que tendía a favorecer la reducción de impuestos a la riqueza y el uso de impuestos indirectos, la estrategia adoptada desde 2018 busca que los grandes contribuyentes asuman un rol más proporcional en la recaudación. Esto se alinea con la necesidad de reducir la desigualdad, ya que los impuestos indirectos suelen ser regresivos, afectando en mayor medida a los sectores de menores ingresos. Al centrarse en la eficiencia recaudatoria y en la fiscalización de grandes contribuyentes, se asegura que quienes tienen mayores ingresos y capacidad económica contribuyan de manera más justa al financiamiento del Estado.

Otra ventaja de esta estrategia es que se enfoca en combatir la evasión y elusión fiscales, dos problemas que históricamente han reducido la efectividad del sistema fiscal mexicano. En lugar de depender de incentivos fiscales como medida para corregir externalidades, como en la anterior etapa neomonetarista, la nueva estrategia apuesta por un sistema más transparente y eficiente, donde el cumplimiento fiscal es una responsabilidad compartida por todos los sectores de la economía. Esto permite una mayor equidad en la recaudación y asegura que los ingresos fiscales reflejen de manera más precisa la realidad económica del país.

La principal diferencia entre la estrategia fiscal adoptada en 2018 y la de la etapa neomonetarista radica en el enfoque hacia los impuestos y la

distribución de la carga fiscal. Durante el periodo neomonetarista, la política fiscal se caracterizó por un aumento en el uso de impuestos indirectos, como el IVA, que suelen ser regresivos y afectan en mayor proporción a las personas de menores ingresos. Además, hubo una tendencia a disminuir los impuestos a la riqueza, con la justificación de que esto incentivaría la inversión y el crecimiento económico. La base imponible también se amplió, lo que permitió que más personas y empresas contribuyeran al sistema fiscal, pero el enfoque general era más favorable a los sectores de altos ingresos.

En contraste, la política fiscal a partir de 2018 pone mayor énfasis en la eficiencia recaudatoria y en asegurar que los grandes contribuyentes cumplan con sus obligaciones fiscales. En lugar de reducir los impuestos a la riqueza, la fiscalización se ha intensificado para asegurar que este grupo contribuya de manera proporcional. Asimismo, el Régimen Simplificado de Confianza busca formalizar a pequeños y medianos contribuyentes, integrando sectores que tradicionalmente han quedado fuera del sistema fiscal. Esto contrasta con la etapa neomonetarista, donde la formalización de estos sectores no fue una prioridad.

Por otro lado, el uso de incentivos fiscales como medida de corrección de externalidades fue una característica importante de la política fiscal neomonetarista. Estos incentivos buscaban promover comportamientos económicos específicos, como la inversión en sectores estratégicos o la adopción de tecnologías limpias, pero también generaron distorsiones en el sistema fiscal y, en algunos casos, fueron aprovechados por sectores de altos ingresos para reducir su carga tributaria. En la nueva estrategia, la atención se centra en asegurar que todos los contribuyentes, especialmente los grandes, cumplan con sus obligaciones de manera transparente y efectiva, lo que contribuye a un sistema fiscal más equitativo y eficiente.

Por último, debe señalarse que la actual política fiscal mantiene en lo esencial la procuración de la estabilidad y la sostenibilidad fiscales de largo plazo. Sin embargo, esto también se intenta con un matiz que busca la diferenciación con el modelo anterior de política fiscal, pues se utilizaron herramientas y medidas fiscales diferentes, manteniendo metas similares a las establecidas en décadas previas, pero con un criterio de cierta flexibilidad en las metas del déficit fiscal, respetando lo señalado en la LFPRH, además de una mayor participación del gobierno en la promoción del crecimiento económico.

En este marco se sustenta la presente investigación, para efectuar el análisis de las reformas fiscales y sus efectos, en los contextos económicos donde se llevaron a cabo, en el periodo de estudio.

2. Objetivos, acciones y estrategias de la política fiscal y sus resultados

El análisis de la política fiscal en México, entre 2007 y 2023, resulta de interés para comprender los mecanismos mediante los cuales el Estado ha gestionado sus finanzas públicas y las implicaciones de esto para la economía nacional. Este periodo abarca una serie de eventos económicos y políticos clave, como la crisis financiera global de 2008 y la económica de 2020, además de la implementación de reformas fiscales estructurales, y la volatilidad de los precios internacionales del petróleo, que afectaron significativamente los ingresos del país. Asimismo, eventos internos como los cambios en la administración pública y la implementación de nuevas prioridades económicas, que han moldeado las decisiones fiscales en este periodo. Por lo tanto, examinar este contexto a lo largo de los años, permite entender cómo la política fiscal ha respondido a los desafíos emergentes y a los objetivos de sostenibilidad fiscal y desarrollo económico.

Esto incluye las reformas que se introdujeron con el fin de incrementar la base tributaria, mejorar la eficiencia en la recaudación y combatir la evasión fiscal, así como las estrategias de gasto orientadas a áreas clave como la infraestructura, el bienestar social y la educación. Además, el análisis de las acciones fiscales puede arrojar luz sobre las políticas contracíclicas implementadas para mitigar los efectos de las crisis económicas y cómo éstas afectaron a diversos sectores de la población.

Finalmente, un análisis exhaustivo de los resultados de la política fiscal en este periodo permitirá identificar tanto los éxitos como los fracasos en la consecución de los objetivos económicos del país. La exploración también es relevante para evaluar el impacto de dichas políticas en la estabilidad macroeconómica, la equidad distributiva y la competitividad internacional

de México. Al examinar los efectos a largo plazo de las estrategias fiscales implementadas, se podrán extraer lecciones valiosas para la formulación de políticas futuras, de cara a los retos económicos que persisten, como la creciente demanda de gasto social y la necesidad de diversificar las fuentes de ingresos públicos más allá del petróleo.

2.1 La segunda generación de reformas estructurales neomonetaristas, 2007-2012

El periodo entre 1995 y el año 2000 en México se distingue, además de por su turbulencia, porque el gobierno mexicano no emprendió ninguna nueva reforma económica, de las llamadas estructurales que intentaban fortalecer el nuevo modelo económico neomonetarista o neoliberal; el gobierno mexicano se dedicó más a confrontar la crisis económica y a tratar de resarcir y administrar sus efectos¹⁵, lo mismo que los de la crisis financiera internacional de 1998. El gobierno de esos años solo procuró profundizar algunas de las reformas de la etapa previa (1982-1994) acelerando la venta de empresas paraestatales e iniciando la liberación del mercado pensionario. Si bien, en materia política emprendió la reforma electoral que concluyó con la pluralidad del Congreso en 1997 y el fin del partido hegemónico en el poder en el año 2000.

En el periodo de 2000 a 2007, en materia de reformas económicas ocurrió algo similar a lo de la etapa previa, es decir no se emprendieron nuevas reformas estructurales¹⁶ y se intentó profundizar en las de la primera

¹⁵ Zamitiz Gamboa, H., *Reformas Estructurales, reforma del Estado y democratización en México (1982-2009)*. En Rev. Estudios políticos, México, num..20 Ciudad de México, may/ago 2010. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162010000200003

¹⁶ Gutiérrez Rodríguez, R., *Reformas estructurales de México en el sexenio de Felipe Calderón, la energética*. En Rev. Economía UNAM, vol.11; no.32, Ciudad de México; may./ago 2014. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2014000200003#nota

generación, en particular se buscó avanzar en la liberación de los servicios de salud y orientar su atención hacia el mercado.

Fue en el sexenio siguiente sexenio 2007-2012 cuando se lanzó la segunda generación de reformas económicas, definidas como estructurales, de carácter neomonetario. Estas fueron cinco: “la fiscal (2007); la de la continuidad del sistema público de pensiones (2007); la energética (2008); la de competencia (2010), y la laboral (2012)”¹⁷.

De esta etapa interesa conocer el escenario macroeconómico que se enfrentaba al momento de impulsar las reformas, así como los efectos que, en términos económicos, tuvieron esas reformas, para comprender de forma particular el contexto que dio origen al emprendimiento de la reforma que interesa desatacar y analizar aquí, la reforma fiscal, tanto como los efectos que ella tuvo sobre las finanzas públicas del país.

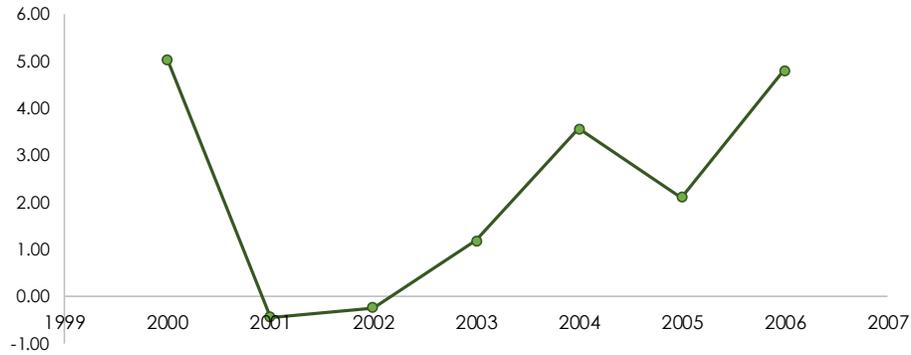
2.1.1 Antecedentes

México entró al periodo 2007-2012 con una economía que experimentaba un crecimiento moderado, pero sostenido. En 2006, la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) fue del 4.8 por ciento. Este crecimiento se derivaba principalmente de la recuperación del sector exportador, particularmente del sector manufacturero, y el alza de los precios del petróleo, que beneficiaron los ingresos fiscales. Sin embargo, este crecimiento fue insuficiente para generar el empleo necesario para la creciente población laboral.

¹⁷ Ibid.

Gráfico 1

Crecimiento del PIB*, 2000-2006
(Porcentaje)



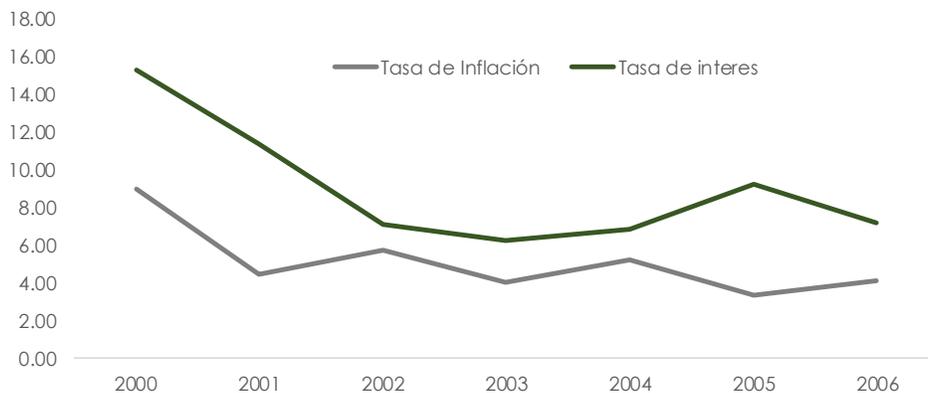
* Índice base 2018=100

FUENTE: elaborado por CEFP, con Información de INEGI. Tablero de indicadores económicos.

Durante este periodo, la inflación se mantuvo relativamente estable, con una tasa del 4 por ciento en 2006. El Banco de México, utilizando herramientas como el aumento de las tasas de interés, buscaba mantener bajo control las presiones inflacionarias, generadas principalmente por el alza en los precios de los combustibles y alimentos. La política monetaria fue restrictiva, lo que permitió mantener la estabilidad macroeconómica, aunque a costa de un crecimiento económico lento.

Gráfico 2

Tasa de Inflación Vs. Tasa de Interés, 2000 - 2006

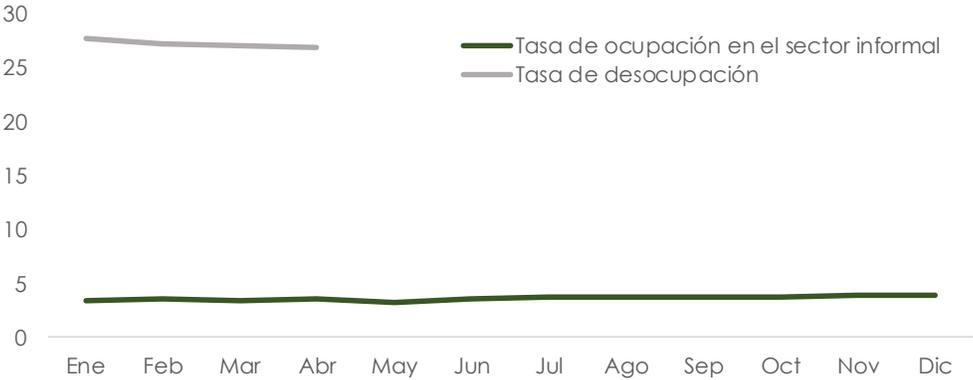


FUENTE: elaborado por CEFP, con Información de Banco de México. Indicadores.

En cuanto al empleo, la tasa de desempleo se mantuvo relativamente baja durante 2006, con un promedio de 3.6 por ciento. Sin embargo, esta cifra no reflejaba la situación del empleo informal, que abarcaba una proporción considerable de la población económicamente activa. La informalidad seguía siendo uno de los principales retos estructurales del país, limitando la base contributiva del sistema fiscal.

Gráfico 3

Tasa de informalidad Vs. Desocupación, 2006

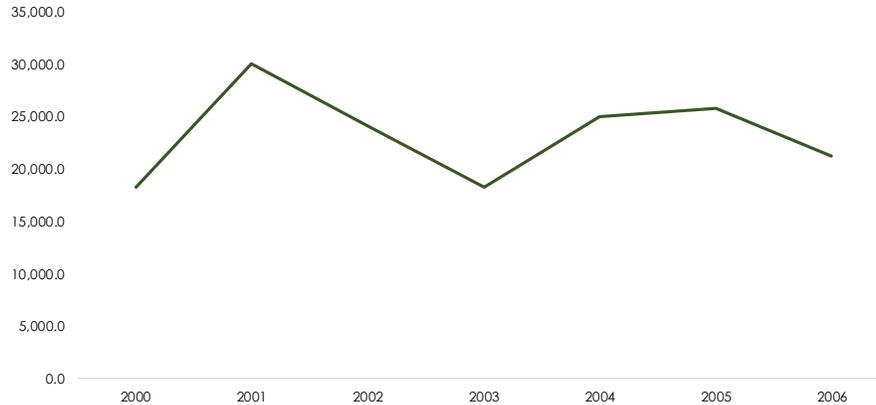


FUENTE: elaborado por CEFP, con Información de INEGI. Series desestacionalizadas.

Durante los años 2000 y 2001, México fue uno de los principales destinos de la inversión extranjera en América Latina, luego de que la década de los noventa había marcado el retorno de los capitales foráneos. En 2006, la IED alcanzó los 19 mil millones de dólares. Sin embargo, una gran parte de esta inversión estaba dirigida al sector manufacturero, particularmente en la industria automotriz, lo que reflejaba una concentración sectorial que aumentaba la vulnerabilidad ante crisis externas.

Gráfico 4

Evolución de la IED, 2000 - 2006
(Millones de dólares)

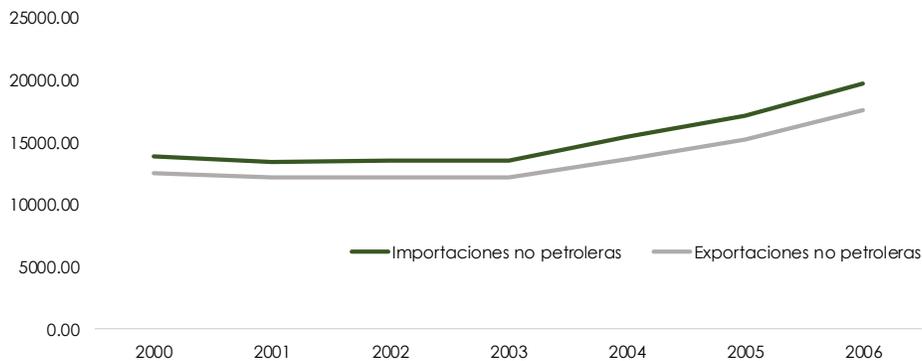


FUENTE: elaborado por CEFP, con Información de Secretaría de Economía. Información estadística de la Inversión Extranjera Directa

Adicionalmente, México experimentó un crecimiento robusto en su comercio exterior, sobre todo de sus exportaciones manufactureras, como resultado de su participación en tratados comerciales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Sin embargo, también se registraba un déficit en la balanza comercial, impulsado por una creciente dependencia de importaciones de bienes de consumo y productos manufacturados intermedios.

Gráfico 5

Importaciones y Exportaciones no petroleras, 2000 - 2006
(Millones de dólares)

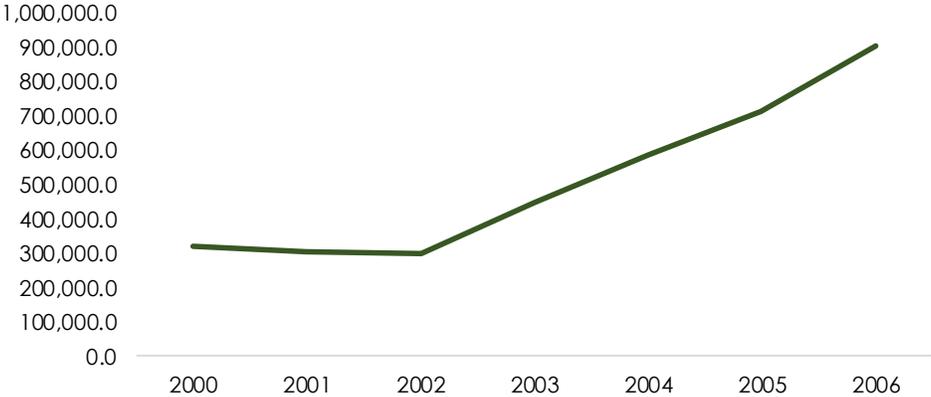


Nota: Cifra original corregida por efectos de calendario

FUENTE: elaborado por CEFP, con Información de INEGI. Tablero de indicadores económicos.

Por su parte, el sector energético y, en particular, los ingresos petroleros derivados de él, seguían siendo una fuente vital de ingresos para el gobierno. En 2006, los ingresos petroleros representaban cerca del 40 por ciento de los ingresos públicos. Sin embargo, la producción de petróleo crudo de Pemex ya mostraba signos de declive, lo que generaba preocupaciones sobre la sostenibilidad de estos ingresos a largo plazo.

Gráfico 6
Ingresos petroleros, 2000 - 2006
(Millones de pesos)



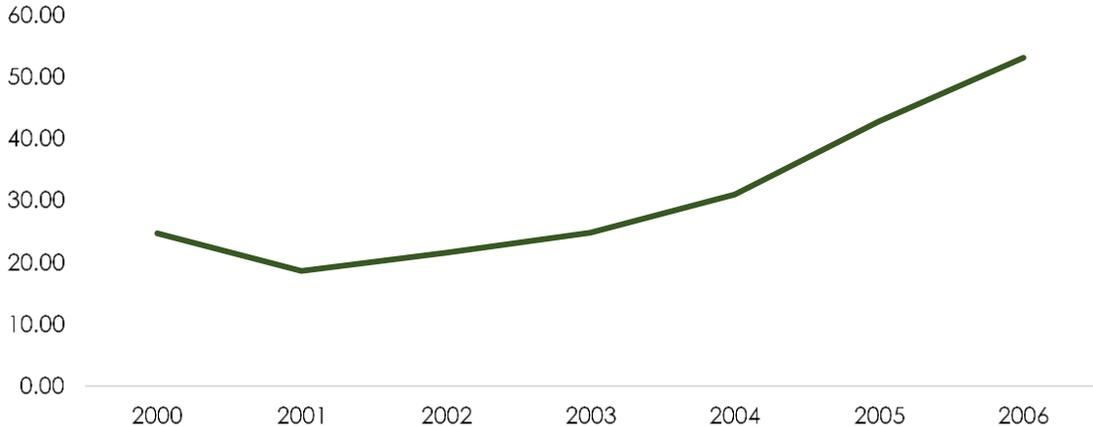
FUENTE: elaborado por CEFP, con Información de SHCP. Estadísticas oportunas.

Durante el periodo 2000-2006, el precio del petróleo crudo mostró aumentos significativos, pasando de 24.64 dólares por barril (dpb) en el año 2000 a 53.05 dpb en 2006, lo que representa una variación acumulada de 28.41 dpb en seis años. La TMCA durante este periodo fue del 14.38 por ciento, reflejando un crecimiento sostenido en los precios del crudo, impulsado por factores geopolíticos, un aumento en la demanda mundial, decisiones estratégicas de la OPEP y desastres naturales que afectaron la producción. Este incremento tuvo un impacto directo en los ingresos públicos de países exportadores como México, incrementando considerablemente los recursos derivados de la exportación del petróleo. El alza de los ingresos petroleros de México se hizo evidente, facilitando una expansión del gasto corriente.

Ante este escenario, en 2006 se promulgó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), cuyo objetivo fue regular el uso de los ingresos petroleros y evitar su manejo discrecional, promoviendo una mayor disciplina fiscal y estabilidad en las finanzas públicas.

Grafico 7

Precio promedio petróleo crudo*, 2000-2006
(Dolares por barril)



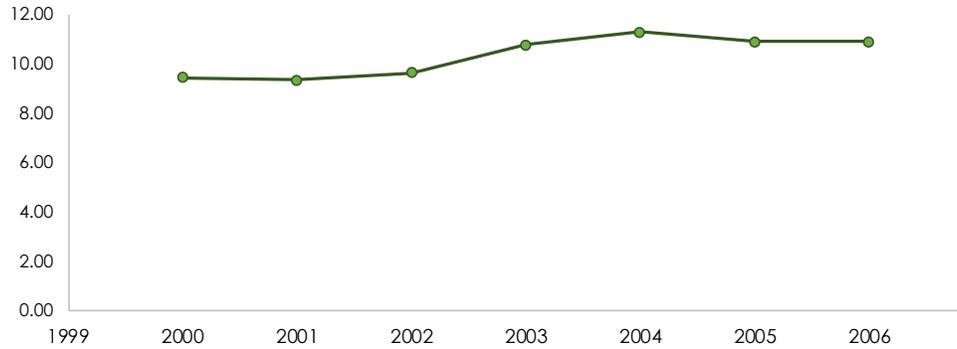
* Índice base 2018=100

Nota: Cifra original corregida por efectos de calendario

FUENTE: elaborado por CEFP, con Información de INEGI. Tablero de indicadores económicos.

En tanto, el tipo de cambio se mantuvo estable durante este periodo, con un dólar que cotizaba alrededor de los 10.90 pesos por dólar en 2006. Esta estabilidad cambiaria fue un reflejo de la credibilidad de la política monetaria y la confianza en la economía mexicana. Sin embargo, la estabilidad del tipo de cambio también dependía de los altos precios del petróleo y la entrada de capitales externos.

Gráfico 8
Tipo de cambio nominal*, 2000-2006
(Pesos por dolar)



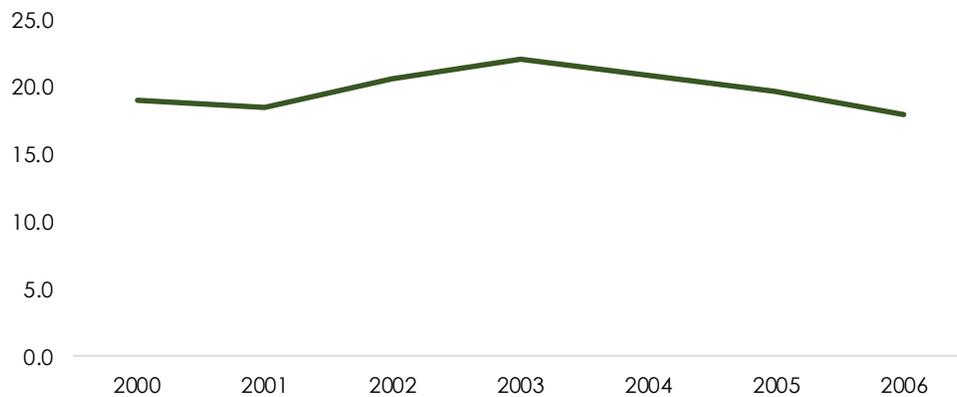
* Índice base 2018=100

Nota: Cifra original corregida por efectos de calendario

FUENTE: elaborado por CEFP, con Información de INEGI. Tablero de indicadores económicos.

En 2006, el balance fiscal del gobierno federal fue cercano al equilibrio, gracias a los altos ingresos petroleros y a una política fiscal conservadora. Lo que permitió que los niveles de deuda pública como porcentaje del PIB fueran relativamente bajos, en torno al 22 por ciento. No obstante, a pesar de la estabilidad fiscal, existían preocupaciones sobre la sostenibilidad a largo plazo, dadas las demandas crecientes de gasto social y de inversión en infraestructura.

Gráfico 9
Deuda pública, 2000 - 2006
(Porcentaje del PIB)



FUENTE: elaborado por CEFP, con Información de SHCP. Estadísticas oportunas.

Con base en este panorama, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012¹⁸, impulsado por el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, delineó una estrategia ambiciosa de largo plazo con la visión de proyectar a México hacia el 2030 como un país desarrollado, competitivo y con igualdad de oportunidades.

Planteó que el crecimiento económico, debía estar sostenido y acelerado, con un enfoque en la creación de empleos formales y bien remunerados. El objetivo era mejorar la calidad de vida de los mexicanos, especialmente aquellos en condiciones de pobreza, asegurando que todos tuvieran acceso a un ingreso digno. Para lograrlo, identificaba varios pilares fundamentales: 1) Competitividad Económica; 2) Desarrollo de Capacidades Fiscales del Estado; 3) Productividad y Empleo; 4) Inversión Nacional y Extranjera.

El primer pilar, Competitividad Económica, planteaba que para que México creciera de manera sostenida, era esencial aumentar la competitividad del país. Por esa razón el PND abogaba por la inversión en infraestructura; la promoción de la competencia económica; y, el fortalecimiento del mercado interno, con un apoyo especial para las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs), que constituyen la columna vertebral del empleo en México.

El segundo pilar, “Desarrollo de Capacidades Fiscales del Estado” consideraba que el crecimiento planteado era el fortalecimiento de las capacidades fiscales del Estado, lo que permitía una mayor provisión de programas sociales. Para garantizar la sostenibilidad de este enfoque, se impulsaba un sistema de finanzas públicas responsable y eficiente, que

¹⁸ DOF, Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4989401&fecha=31/05/2007#gsc.tab=0

maximizara los ingresos sin comprometer la estabilidad económica a largo plazo.

En el tercero, “Productividad y Empleo”, el PND reconocía la importancia de la productividad como motor del crecimiento económico; proponía una serie de reformas orientadas a elevar la productividad laboral y la competitividad, generando empleos más productivos y bien remunerados. Se declaraba que el crecimiento económico no solo beneficiara a unos pocos, sino que generara empleo formal para la mayoría de los mexicanos, especialmente para aquellos más vulnerables.

Uno más era la “Inversión Nacional y Extranjera”. En el contexto de la globalización, el gobierno de ese sexenio asumía que el desarrollo económico requería tanto la inversión nacional como la extranjera. El PND mencionaba la necesidad de crear un entorno favorable para la atracción de capitales, lo que incluía una mayor transparencia en la administración pública y un marco legal confiable para los inversionistas.

Estos pilares fundamentales del PND eran la Visión México 2030, la cual proponía un crecimiento económico que no solo se limitara a cifras macroeconómicas, sino que estuviera enmarcado en un concepto más amplio de Desarrollo Humano Sustentable. Este desarrollo debía equilibrar el crecimiento económico con la protección del medio ambiente y la mejora de las condiciones sociales. El gobierno en turno reconocía que la transformación económica del país debía ir de la mano de una transformación social y política, así menos en el discurso del PND 2007-2012.

El Desarrollo Humano Sustentable implicaba no solo incrementar el PIB o reducir la pobreza, sino también garantizar el acceso equitativo a oportunidades de educación, salud y empleo. La visión era que una

economía robusta debería traducirse en mejoras tangibles en la calidad de vida de los ciudadanos.

Adicionalmente, ese PND argumentaba que para que la economía creciera de manera sostenible, se necesitaba una estrategia integral de política pública. No bastaba con avanzar en ciertos sectores (por ejemplo, infraestructura o inversión), sino que era necesario que todas las políticas trabajaran de manera conjunta.

2.1.2 Principales reformas fiscales implementadas

Las reformas en materia fiscal presentadas en este periodo, fueron planteadas con miras a enfrentar los desafíos estructurales del sistema tributario mexicano, tales como la baja recaudación, la dependencia de los ingresos petroleros, la excesiva carga fiscal de Pemex y la necesidad de aumentar la competitividad económica, en un entorno global marcado por la crisis económica de 2008-2009. En respuesta a tales retos, se implementaron varias reformas fiscales, cuyo propósito era modernizar y fortalecer el sistema fiscal mexicano, manteniendo el marco neomonetario de política económica de estabilidad fiscal, desregulación y mayor participación del mercado.

El Gobierno, a través de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), estableció un marco para garantizar una mayor disciplina fiscal, principalmente enfocada en reducir la discrecionalidad en el uso de los ingresos excedentes. El objetivo central de esta ley fue evitar que los excedentes petroleros, en periodos de precios altos, fueran utilizados para financiar gastos recurrentes o improductivos. La creación del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP) fue una de las medidas clave en este proceso. Este fondo tenía el propósito de capturar los ingresos

excedentes cuando el precio del petróleo superaba el estimado en el presupuesto federal, acumulando recursos que podrían ser utilizados en años de caída de precios o de emergencia fiscal, como se vio en la crisis financiera de 2009, cuando los ingresos derivados del crudo se desplomaron drásticamente.

Por otro lado, en la LFPRH también se establecieron límites estrictos al crecimiento del gasto corriente, que en años anteriores había aumentado de manera descontrolada, en parte por la creación de plazas en el sector público y el aumento de salarios. La Ley obligaba al Gobierno a priorizar el gasto en inversión, asegurando que los recursos se destinaran a proyectos que impulsaran el crecimiento económico y la infraestructura productiva del país, reduciendo así el peso del gasto corriente en el presupuesto. Asimismo, se introdujeron mecanismos para evaluar el desempeño de los programas de gobierno, mejorando la eficiencia en la asignación de recursos y fomentando una mayor rendición de cuentas.

Este marco de reglas fiscales también tenía el propósito de fortalecer la credibilidad del gobierno, todo con el fin de lograr la aprobación de los mercados internacionales y las agencias calificadoras, mostrando un compromiso con la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Durante este periodo, se llevaron a cabo reformas fiscales que abarcaron diversos impuestos, incluidos el ISR, el IVA, se crearon dos nuevos impuestos, el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) y el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU). Los ajustes también involucraron modificaciones en las tasas impositivas, deducciones fiscales y exenciones, orientadas a promover la

equidad y eficiencia del sistema tributario, bajo la premisa de elevar la competitividad empresarial.

Uno de los cambios más importantes fue la Reforma Fiscal de 2007, cuyo objetivo principal era aumentar la recaudación tributaria, mejorar la administración de los impuestos y reducir la evasión fiscal. Esta reforma introdujo tres elementos clave:

- El Impuesto Empresarial a Tasa Única: Este nuevo impuesto buscaba ampliar la base tributaria mediante la imposición de una tasa del 17.5% sobre los ingresos empresariales, eliminando varias deducciones que permitían a las empresas reducir su carga fiscal bajo el esquema del ISR. El IETU fue diseñado como un impuesto mínimo alternativo al ISR, de modo que las empresas que lograban reducir su carga fiscal bajo el ISR tendrían que pagar IETU.
- El Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), diseñado para combatir la informalidad y la evasión fiscal. El IDE gravaba los depósitos en efectivo que superaban los 25,000 pesos mensuales con una tasa del 2%¹⁹. Su propósito era rastrear las transacciones en efectivo y, al mismo tiempo, generar incentivos para que las personas físicas y morales formalizaran sus ingresos. A partir de 2010, la tasa aumentó a 3 por ciento sobre los depósitos superiores a 15,000 pesos²⁰.
- El Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a las Gasolinas se implementó para compensar la caída en los ingresos petroleros y aumentar la recaudación derivada del consumo de energéticos. Este

¹⁹ SHCP, LIF 2008, disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/lif/lif_2008.pdf

²⁰ SHCP, LIF 2010, disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/lif/lif_2010.pdf

gravamen fue controversial debido a su impacto sobre los precios de los combustibles y, por ende, sobre la inflación.

Además, la disminución de la tasa del ISR en México de 29 por ciento a 28 por ciento, fue parte de un esfuerzo por fomentar la competitividad económica, aplicando uno de los principios de política neomonetarista.

Otro cambio legal relevante fue la continuación de la Reforma al Sistema de Pensiones, iniciada en 1997, que en ahora modificaba el esquema de pensiones del ISSSTE, de los trabajadores del Estado, pasando de un sistema de beneficios definidos a uno de contribuciones definidas. Bajo esta reforma, los nuevos trabajadores del sector público estarían afiliados a cuentas individuales de ahorro para el retiro, similar al sistema ya existente para los trabajadores del sector privado bajo el esquema del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con el fin de reducir la carga fiscal que imponía el esquema anterior.

Con la llegada de la crisis financiera mundial de 2008 - 2009, el gobierno en turno implementó una serie de medidas contracíclicas para mitigar sus efectos en la economía mexicana, que fueron respaldadas con cambios en la LFPRH que flexibilizó el principio del equilibrio fiscal a ultranza y, por ende, las metas fiscales estatuidas. Esto permitió un aumento del gasto público para hacer frente a la crisis, lo que llevó a un incremento en la deuda pública.

En paralelo, en 2009 se introdujeron nuevas medidas fiscales orientadas a incrementar la recaudación:

- En 2010, la tasa general del IVA aumentó del 15% al 16%, con el fin de compensar la caída en los ingresos fiscales producto de la recesión económica. Este incremento, aunque modesto, generó un aumento

en la recaudación que pretendía impactar solo marginalmente el consumo.

- La tasa del ISR para personas físicas y morales también aumentó. Para las personas físicas, se elevó la tasa máxima del 28% al 30%, aplicable a los niveles más altos de ingreso. Para las empresas, la tasa del ISR también se incrementó al 30%, con la promesa de que esta medida sería temporal, pero permitió incrementar los ingresos tributarios en el corto plazo²¹. Este aumento se implementó para mantener la estabilidad fiscal y asegurar los ingresos del gobierno ante la disminución de otros ingresos, como los petroleros.

Adicionalmente, durante el periodo 2006-2012, se llevaron a cabo esfuerzos significativos para mejorar la administración tributaria, combatir la evasión y reducir la informalidad. Algunas de las medidas más relevantes fueron:

- En 2011, se implementó de manera obligatoria el uso de la facturación electrónica para las empresas, con el objetivo de mejorar el control fiscal y reducir la evasión de impuestos. Esta medida permitió que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) tuviera mayor visibilidad sobre las transacciones comerciales y redujera significativamente la informalidad, en ciertos sectores de la economía.
- Se adoptaron medidas para incluir a más contribuyentes en el sistema fiscal, particularmente a través de mecanismos para facilitar la formalización de los trabajadores informales y pequeños empresarios. Esto incluyó incentivos para que los microempresarios y emprendedores se registraran ante el SAT y comenzaran a pagar impuestos.

²¹ SHCP, LIF 2006, 2007 Y 2010

Una medida fiscal complementaria fue la reforma a los precios de los combustibles y energéticos, implementada en 2008, que comenzó a dismantelar los subsidios a los precios de las gasolinas y el diésel. Estos subsidios habían representado una carga considerable para las finanzas públicas, particularmente en años de altos precios internacionales del petróleo.

La eliminación gradual de estos subsidios, a través de aumentos mensuales en los precios, generó mayores ingresos para el gobierno, aunque también fue una medida impopular debido a su impacto sobre el poder adquisitivo de los consumidores.

Aunque las reformas estructurales al sector energético, con miras a ampliar su liberación, no se concretaron del todo durante este periodo, se llevaron a cabo cambios importantes en el marco regulatorio de Pemex, con el fin de mejorar su gobernanza, reducir su carga fiscal y permitirle mayor autonomía para invertir en proyectos de exploración y producción. La Ley de Petróleos Mexicanos de 2008 permitió a Pemex tener un mayor control sobre sus ingresos y facilitar la participación privada en ciertas actividades, aunque la reforma energética estructural se pospondría para el siguiente sexenio.

No obstante, a pesar de los esfuerzos por aumentar la recaudación fiscal, los resultados fueron mixtos. Si bien las reformas contribuyeron a un incremento en los ingresos no petroleros, estos aumentos fueron insuficientes para compensar la caída en los ingresos petroleros durante los años de crisis. La dependencia del petróleo seguía siendo una preocupación estructural para las finanzas públicas mexicanas.

El IETU, aunque inicialmente prometedor, fue criticado por su complejidad y por generar distorsiones en el sistema fiscal, lo que llevó a su eliminación en

2014, en el marco de una nueva reforma fiscal. El IDE también fue considerado ineficaz a largo plazo y fue eliminado en años posteriores.

2.1.3 Resultados de finanzas públicas

De acuerdo con el 6° Informe de Gobierno²², durante el periodo 2007-2012, uno de los principales logros económicos fue la consolidación de las finanzas públicas, a pesar de un contexto mundial marcado por la crisis financiera de 2008. Este logro se enmarcó dentro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), cuyo segundo eje priorizaba una economía competitiva y generadora de empleos, y resaltaba la importancia de mantener la estabilidad macroeconómica para el bienestar social.

Para lograrlo, se realizaron reformas fiscales y se diversificaron los ingresos públicos, lo que permitió fortalecer la recaudación tributaria. Se creó el IETU y el IDE, ambos destinados a combatir la evasión fiscal y a ampliar la base de contribuyentes. Gracias a estas medidas, el número de contribuyentes activos creció de 23.9 a 37.5 millones.

Adicionalmente, se promovió una política de austeridad desde 2007, lo que incluyó la reducción de sueldos de altos funcionarios y la racionalización del gasto operativo de la Administración Pública Federal. El ahorro generado se destinó a áreas prioritarias, como infraestructura y desarrollo social. Este enfoque se fortaleció con el Presupuesto Basado en Resultados (PBR), una herramienta que mejoró la eficiencia del gasto y la transparencia en el uso de los recursos públicos.

A pesar de la crisis financiera global de 2008-2009, México logró mantener la estabilidad económica gracias a la adopción de políticas contracíclicas, si

²² <https://felipe.mx/consolidacion-de-las-finanzas-publicas-y-estabilidad/>

bien estas impactaron en el crecimiento de la deuda pública. La administración renegoció la deuda externa y mantuvo una estructura de deuda favorable, evitando mayores presiones sobre las finanzas públicas. Las reformas permitieron al país enfrentar la crisis con una posición de estabilidad, a diferencia de otras economías afectadas.

Además, continuó la tendencia de reducir la deuda externa, sustituyéndola por deuda en moneda nacional, con tasas de interés más estables y a largo plazo. Asimismo, el sistema financiero se reforzó mediante un marco regulatorio más robusto, que contribuyó a la estabilidad de los bancos y a la protección frente a riesgos internacionales.

La reforma fiscal también introdujo medidas de armonización contable que obligaron a los tres niveles de gobierno a seguir criterios más estrictos en la gestión de recursos, lo que permitió mejorar la supervisión del gasto público y a reducir la duplicidad de funciones entre programas gubernamentales.

Durante este sexenio, uno de los desafíos más importantes fue la captación de ingresos derivados del mercado petrolero. Desde el primer año de este periodo, se inició un ciclo de alzas en los precios de los energéticos, lo que inicialmente aumentó los ingresos petroleros. No obstante, a pesar de la reforma fiscal de 2008, que incluyó iniciativas en proyectos energéticos y zonas con tasas impositivas preferenciales, no se logró compensar la posterior caída del 36 por ciento en los precios del petróleo. Esta disminución afectó considerablemente los ingresos petroleros, lo que a su vez impactó negativamente los ingresos públicos en general, subrayando la necesidad de reformar el régimen fiscal de Pemex y reducir la dependencia de los ingresos derivados del petróleo.

En cuanto a los ingresos tributarios, el sexenio se caracterizó por dos fases de reforma fiscal. En 2008, se implementó la reforma tributaria "por los que

menos tienen", que introdujo varios cambios significativos, entre ellos, la creación del IETU con una tasa inicial del 16.5 por ciento, que aumentó a 17.5 por ciento hacia 2010, aplicado a la base gravable del ISR; la implementación del IDE; y la introducción del IEPS a entidades federativas, con una cuota de 2 centavos por litro de gasolina magna, 2.44 centavos para la Premium UBA y 1.66 centavos al diésel, durante 18 meses consecutivos. Además, se aprobó un IEPS del 20 por ciento a juegos con apuestas y sorteos.

En relación con el ISR, se limitó el monto de los donativos deducibles al 7 por ciento de la utilidad, se exentó del ISR a las personas físicas y residentes en el extranjero por los ingresos obtenidos a través de operaciones financieras derivadas de capital, y se otorgó un descuento del 3 por ciento a los pagos provisionales del ISR y del IETU entre febrero y junio de 2008, entre otras modificaciones.

Entre 2007 y 2010, los ingresos tributarios crecieron a una tasa media de crecimiento anual (TMCA) real de 2.9 por ciento, lo que ayudó a compensar parcialmente la caída del 1.1 por ciento en los ingresos petroleros, manteniendo un crecimiento de los ingresos públicos. Sin embargo, para disminuir la dependencia de los ingresos petroleros, que se había incrementado debido al alza en los precios del petróleo, en 2010 se implementaron reformas adicionales para fortalecer los ingresos públicos no petroleros. Estas reformas incluyeron un ajuste temporal en las tarifas del ISR para personas físicas en los últimos tres tramos, incrementándola en un 7.14 por ciento para posteriormente establecerla en el 30 por ciento. También se aumentó el ISR empresarial al 30 por ciento, se modificó el IETU para eliminar la posibilidad de aplicar un crédito fiscal contra el ISR, se incrementó la tasa

del IDE y se redujo el límite exento de 25 mil a 15 mil pesos mensuales, como ya fue comentado.

Además, del incremento al IVA en un punto porcentual, tanto a la cuota general y como a la de la región fronteriza que pasó del 10 por ciento al 11 por ciento. Se incorporó una cuota adicional en pesos de 0.04 por cigarro enajenado o importado, con un aumento de 0.02 puntos porcentuales cada año.

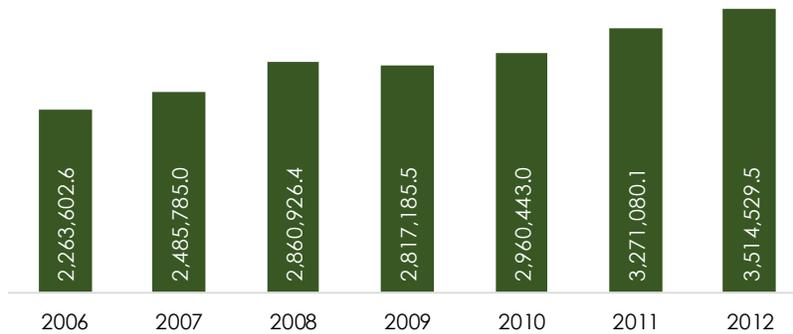
A pesar de la implementación de nuevos esquemas de pagos electrónicos, la modificación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y dos reformas en materia tributaria, el crecimiento de los ingresos tributarios fue poco significativo, con una TMCA real de apenas 1.3 por ciento durante el sexenio. En contraste, los ingresos petroleros, a pesar de la caída de los precios en 2009, crecieron a una TMCA de 1.9 por ciento.

Al analizar el impacto de la evolución de los precios del petróleo en los ingresos petroleros y, por ende, en la dependencia de los ingresos públicos, se observa que los ingresos petroleros como proporción del total de los ingresos públicos crecieron aceleradamente, alcanzando un máximo del 44.3 por ciento en 2008, debido al incremento en los precios de los energéticos. Sin embargo, con la caída de los precios observada durante 2009, hubo una reducción temporal hasta el 30.9 por ciento, seguida de una recuperación en la dependencia de los ingresos petroleros hasta 39.4 por ciento para 2012.

En el periodo de análisis, los ingresos presupuestarios aumentaron de 2 billones 263 mil 602.6 mdp en 2006 a 3 billones 514 mil 529.5 mdp en 2012, lo que representa un crecimiento acumulado del 55.2 por ciento. Esto equivale a una TMCA real del 2.1 por ciento durante este período. Como porcentaje del PIB, estos ingresos mantuvieron una relación estable, de alrededor del 21

por ciento en promedio, lo que indica que el gobierno pudo mantener una base de recaudación relativamente consistente en comparación con el tamaño de la economía y que, por lo tanto, el efecto de las reformas fue marginal.

Gráfico 10
Ingresos Presupuestarios, 2006-2012
(Millones de pesos)



FUENTE: elaborado por CEFP, con información de la SHCP. Estadísticas oportuna

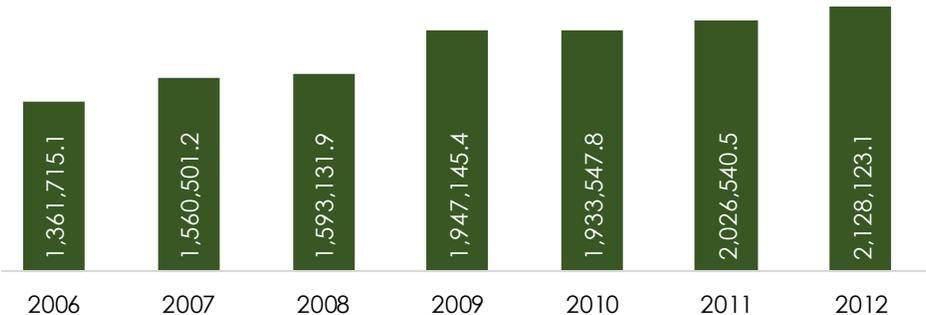
Si bien, este aumento en los ingresos presupuestarios tuvo una ligera influencia de la implementación de políticas fiscales más estrictas y mejoras en la administración tributaria, que permitieron un crecimiento moderado de la recaudación, a pesar de los efectos de la crisis que, en 2009, implicaron una caída real en los ingresos del 6.4 por ciento. Esta crisis repercutió principalmente en los ingresos petroleros que en ese mismo año registraron una reducción real del 48.8 por ciento, a valor real. Sin duda esta caída real de los ingresos petroleros fue un parteaguas que aceleró la necesidad de buscar mejores condiciones financieras para Pemex y la necesidad de disminuir la dependencia de los ingresos derivados del petróleo, situaciones que, a pesar de las reformas implementadas, no fueron muy eficaces.

A su interior se observa que los ingresos petroleros pasaron de 901 mil 887.4 mdp en 2006 a un billón 386 mil 406.4 mdp en 2012, lo que representa un

crecimiento de 1.9 por ciento a tasa media anual de crecimiento, en términos reales. En términos absolutos, los ingresos propios de Pemex mostraron una evolución similar, al pasar de 317 mil 655 mdp en 2006 a 463 mil 121.3 mdp en 2012, con un aumento promedio real anual de 1.1 por ciento.

Gráfico 11

Ingresos Petroleros, 2006-2012
(Millones de pesos)



FUENTE: elaborado por CEFP, con información de la SHCP. Estadísticas oportuna

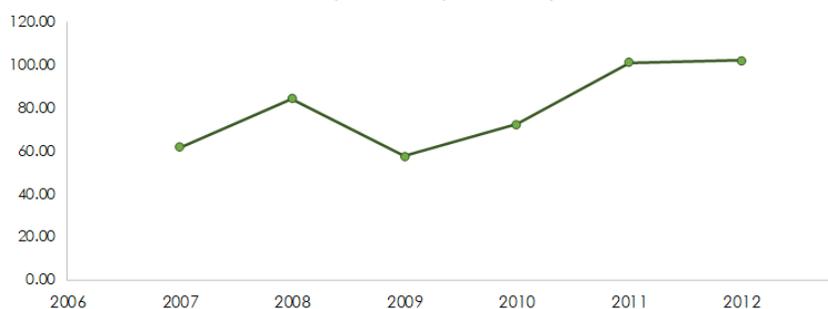
El comportamiento de los ingresos petroleros estuvo asociado a la volatilidad de los precios del petróleo en el mercado internacional y a la caída en la producción petrolera, que impactaron de forma negativa su recaudación.

El precio promedio del petróleo crudo mostró una considerable fluctuación durante el periodo 2007 a 2012, influenciado por diversos factores económicos, políticos y de oferta y demanda global. En 2007, el precio promedio se situó en 61.71 dólares por barril, una cifra relativamente baja, en un contexto donde la demanda mundial de petróleo seguía siendo estable y los mercados no habían experimentado grandes sacudidas. Sin embargo, la tendencia comenzó a cambiar rápidamente debido a eventos globales que afectaron tanto la oferta como la demanda.

Pemex siguió siendo una fuente crucial de recursos, pero su contribución enfrentó desafíos por los costos de producción y la disminución de los rendimientos. A pesar de estos retos, los ingresos provenientes de Pemex y las exportaciones petroleras mantuvieron su relevancia gracias a precios internacionales favorables, especialmente en los primeros años del periodo, aunque con retrocesos durante la crisis financiera.

Gráfico 12

Precio promedio petróleo crudo*, 2007-2012
(Dolares por Barril)



* Índice base 2018=100

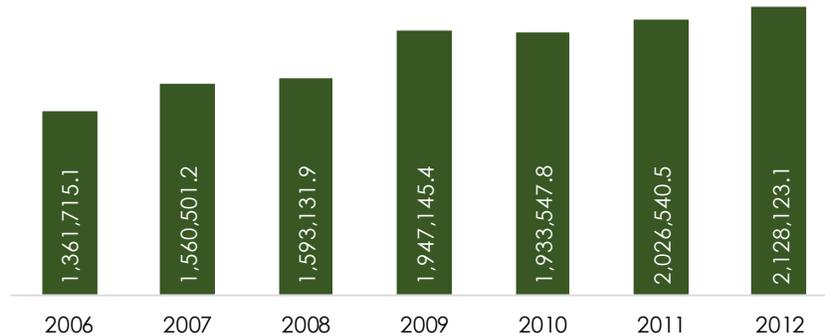
Nota: Cifra original corregida por efectos de calendario

FUENTE: elaborado por CEFP, con Información de INEGI. Tablero de indicadores económicos.

Por su parte los ingresos no petroleros crecieron de un billón 361 mil 715.1 mdp en 2006 a dos billones 128 mil 123.1 mdp en 2012, con una TMCA real de 2.2 por ciento. En términos absolutos, los ingresos tributarios, absorben una parte importante de este concepto, impulsados por la recaudación del ISR, que mostró un crecimiento acumulado de casi el 80 por ciento (18.2 por ciento a valor real).

Gráfico 13

Ingresos No Petroleros, 2006-2012
(Millones de pesos)



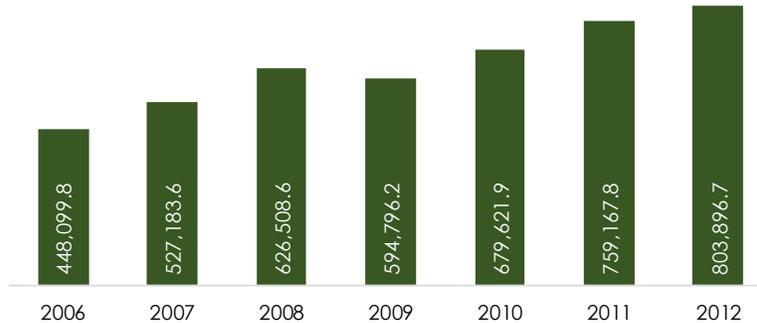
FUENTE: elaborado por CEFP, con información de la SHCP. Estadísticas oportuna

Este crecimiento puede atribuirse a las varias reformas fiscales implementadas durante este periodo, que ampliaron la base gravable, mejoraron la fiscalización y fomentaron una mayor recaudación del ISR y del IVA. Los ingresos por el IEPS y los impuestos a la importación también mostraron aumentos importantes, especialmente hacia el final del periodo.

De manera particular, el ISR es uno de los mayores determinantes del incremento en los ingresos presupuestarios. Su recaudación pasó de 448 mil 99.8 mdp en 2006 a 803 mil 896.7 mdp en 2012, lo que representa un crecimiento acumulado de aproximadamente el 31.1 por ciento en términos reales, es decir a una tasa de crecimiento promedio anual (TMCA) de 4.6 por ciento. Este aumento se debe principalmente a las reformas fiscales que ampliaron la base gravable y mejoraron la fiscalización, al reducir la evasión fiscal, situación que impactó positivamente en la recaudación.

Gráfico 14

Impuesto sobre la Renta, 2006-2012 (Millones de pesos)



FUENTE: elaborado por CEFP, con información de la SHCP. Estadísticas oportuna

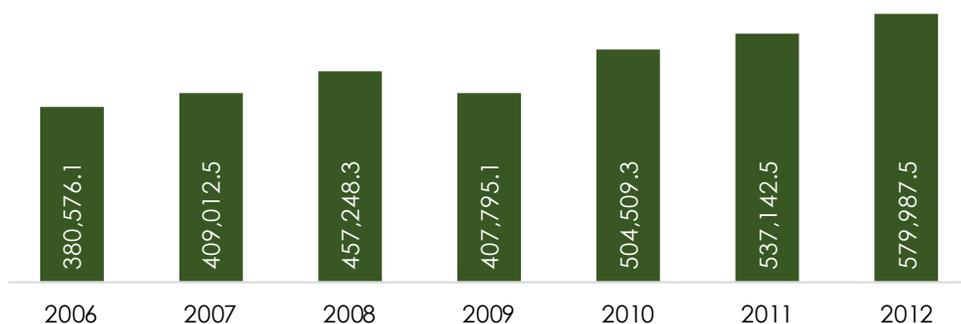
El IETU fue implementado en 2008 con el objetivo de aumentar la recaudación fiscal y reducir la evasión mediante la aplicación de una tasa fija sobre las empresas. Sin embargo, la recaudación mostró una tendencia decreciente desde su primer año, pues a pesar de mantener la recaudación constante en millones de pesos (45 mil 490.2 mdp en promedio), registró una reducción real a una TMCA de 7.0 por ciento. El IETU fue finalmente eliminado en 2014, como parte de la reforma hacendaria que buscaba simplificar el sistema tributario. Entre los principales motivos de su eliminación destacan la duplicidad que representaba con el ISR, lo que generaba cargas administrativas adicionales para los contribuyentes, y distorsiones en la planeación fiscal de las empresas. Además, el impacto sobre la inversión y el crecimiento empresarial se consideraba negativo, ya que el IETU limitaba la deducibilidad de ciertos gastos. Con la eliminación del IETU se fortaleció la recaudación a través del ISR, simplificando las obligaciones fiscales y mejorando la eficiencia en el sistema tributario mexicano.

El IDE, por su parte, también fue implementado en 2008, como una medida para combatir la informalidad y aumentar la recaudación fiscal al gravar

depósitos en efectivo. Desde su implementación, el IDE experimentó una recaudación considerable en sus primeros años, alcanzando 17 mil 700.3 mdp en su primer año de aplicación, pero comenzó a mostrar fluctuaciones negativas en los años siguientes. Los motivos de su eliminación en 2014 responden a la percepción de que este impuesto generaba distorsiones en la economía formal y desincentivaba el uso del sistema bancario. El impuesto afectaba principalmente a pequeños y medianos empresarios y personas que operaban en la informalidad, incentivando el uso de efectivo para evitar la tributación. Además, las fluctuaciones y la baja recaudación a partir de 2011 hacían inviable mantener un impuesto que no generaba los ingresos esperados. La eliminación del IDE se alineó con la estrategia del gobierno de simplificar el sistema fiscal y promover la inclusión financiera.

Gráfico 15

Impuesto al Valor Agregado, 2006-2012
(Millones de pesos)



FUENTE: elaborado por CEFP, con información de la SHCP. Estadísticas oportunas.

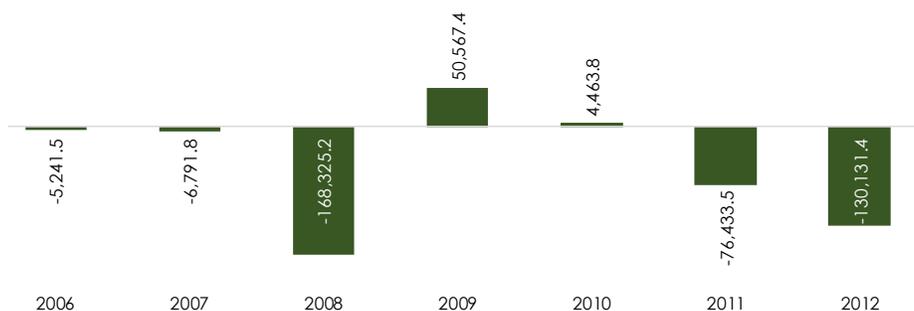
Por su parte, la recaudación del IVA pasó de 380 mil 576.1 mdp en 2006 a 579 mil 987.5 mdp en 2012, es decir, registró un incremento moderado de tan sólo 1.8 por ciento anual, a valor real promedio. Este comportamiento estuvo asociado por el propio de la actividad económica y a la implementación

de políticas para combatir la informalidad que contribuyeron a ampliar la base de contribuyentes.

Por su parte, el IEPS presentó algunos altibajos, especialmente en los rubros de gasolinas y diésel, debido a que en ese periodo este impuesto servía como ajuste para que los precios al público se mantuvieran estables y alejados de la volatilidad del mercado energético. El aumento en la captación del IEPS distinto de gasolinas y diésel pasó de 36 mil 975.9 mdp, en 2006, a 72 mil 952.9 mdp, en 2012; como resultado de ajustes en las tasas impositivas para productos como el tabaco, el alcohol y las bebidas azucaradas.

Gráfico 16

Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, 2006-2012
(Millones de pesos)

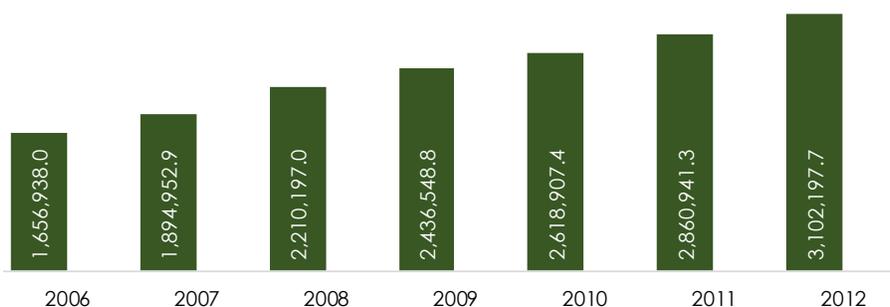


FUENTE: elaborado por CEFP, con información de la SHCP. Estadísticas oportunas.

Por el lado del gasto, las erogaciones netas del Sector Público Presupuestario en México pasaron de 2 billones 255 mil 221.3 mdp en 2006 a 3 billones 920 mil 305.0 mdp en 2012. Este incremento fue más notable en 2007 y 2008, coincidiendo con un esfuerzo por parte del gobierno para aumentar la inversión pública y mejorar los servicios sociales. Sin embargo, en 2009, el gasto alcanzó 3 billones 88 mil 876.8 mdp, reflejando un crecimiento más moderado debido a la crisis financiera global que afectó a la economía mexicana.

Gráfica 17

Gasto neto del Sector Público Presupuestario
(Millones de pesos)



FUENTE: elaborado por CEFP, con información de la SHCP. Estadísticas oportunas.

La crisis de 2008 tuvo un impacto significativo en las decisiones fiscales del gobierno, que optó por implementar políticas expansivas para estimular la economía y mitigar los efectos de la recesión, que registró sus mayores efectos en 2009, cuando la economía cayó 6.3 por ciento real (baja del PIB), que dieron lugar a tales medidas contracíclicas para afrontar las consecuencias de la crisis. El aumento en el gasto se destinó a financiar programas de infraestructura y asistencia social, buscando contribuir a la generación de empleo y al apoyo de los sectores más vulnerables, con efectos apenas marginales; la tasa de desempleo en 2009 llegó a 5.4 por ciento promedio, alcanzando su punto más alto en septiembre con 5.9 por ciento, para 2010 el promedio fue de 5.3²³. En tanto que la población total en pobreza pasó de 44.4 a 46.1 por ciento, entre 2008 y 2010, y la población en pobreza extrema de 11.0 a 11.3 por ciento²⁴.

La consecuencia de la política contracíclica fue que a partir de 2009 se incrementó la brecha entre los ingresos y el gasto dando lugar a un incremento de la deuda pública.

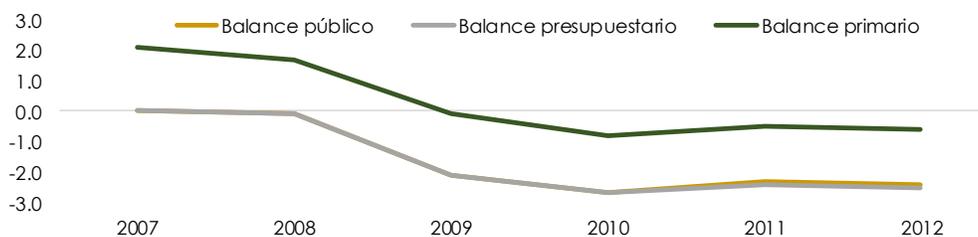
²³ Fuente: INEGI, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/>

²⁴ Coneval, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>

Durante el periodo 2006-2012, los balances público y presupuestario en México mostraron una tendencia marcada hacia déficits crecientes, especialmente a partir de 2008. El déficit en el balance público pasó de un superávit en 2007 a un déficit significativo en 2009 y 2010, llegando a su punto más alto en 2012 con -403 mil 209 mdp. Este deterioro fiscal fue impulsado principalmente por la caída en los ingresos petroleros, debido a la crisis financiera global y a los problemas estructurales de Pemex. La caída en los ingresos no pudo ser compensada por la recaudación tributaria, lo que forzó al gobierno a incrementar su nivel de deuda para cubrir sus requerimientos de recursos para el gasto, particularmente en los años posteriores a la crisis.

Gráfica 18

**Balances Público, Presupuestario y
primario, 2007-2014**
(Porcentaje del PIB)



FUENTE: elaborado por CEFP, con información de la SHCP. Estadísticas oportunas.

El balance primario también reflejó un deterioro importante, pasando de superávits a déficits a partir de 2009. Aunque en 2011 hubo una ligera mejoría, la tendencia general mostró un aumento del déficit hasta alcanzar -97 mil 486 mdp en 2012. Esto indica que el gobierno no logró generar suficientes ingresos para cubrir sus obligaciones de gasto, excluyendo los pagos por intereses de la deuda. Las empresas productivas del Estado, como Pemex y CFE, también contribuyeron al deterioro fiscal, con Pemex

registrando importantes pérdidas a partir de 2009, exacerbando el desequilibrio en las finanzas públicas.

2.1.4 Evolución de la deuda y el SHRFSP como porcentaje del PIB

Durante el periodo 2006-2012, la política fiscal en México estuvo marcada por un enfoque de manejo prudente de la deuda pública, aunque la crisis económica mundial de 2008-2009 y los esfuerzos contracíclicos para mitigar sus efectos como se ha concluido llevaron a un incremento en los niveles de endeudamiento.

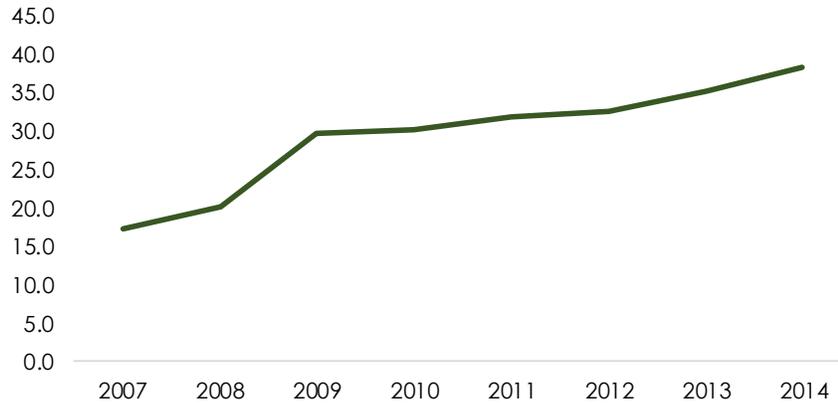
En 2006, la deuda pública neta de México representaba aproximadamente el 22.4% del PIB, lo que reflejaba un nivel de endeudamiento manejable y dentro de los límites prudenciales. En los primeros años del gobierno de ese sexenio, tal nivel se mantuvo relativamente estable, ya que la política fiscal se centraba en un manejo disciplinado de las finanzas públicas y en mantener el equilibrio fiscal, en arreglo a los principios de la política económica neomonetarista.

Sin embargo, con la llegada de la crisis financiera internacional en 2008, la política fiscal cambió hacia un enfoque contracíclico, lo que implicó un aumento en el gasto público para sostener el crecimiento económico y mitigar los efectos negativos en el empleo y la inversión. Como resultado, el déficit fiscal aumentó y, en consecuencia, también lo hizo la deuda pública.

Para 2012, la deuda pública neta alcanzó aproximadamente el 33.9 por ciento del PIB, un incremento significativo en comparación con los niveles previos a la crisis. Este crecimiento fue el reflejo de las mayores necesidades de financiamiento para cubrir los déficits fiscales generados durante y después de la crisis, aunque se mantuvo bajo control y en niveles sostenibles en comparación con otros países emergentes.

Gráfico 19

Deuda Pública, 2007-2014 (Porcentaje del PIB)



FUENTE: elaborado por CEFP, con información de la SHCP. Estadísticas oportunas.

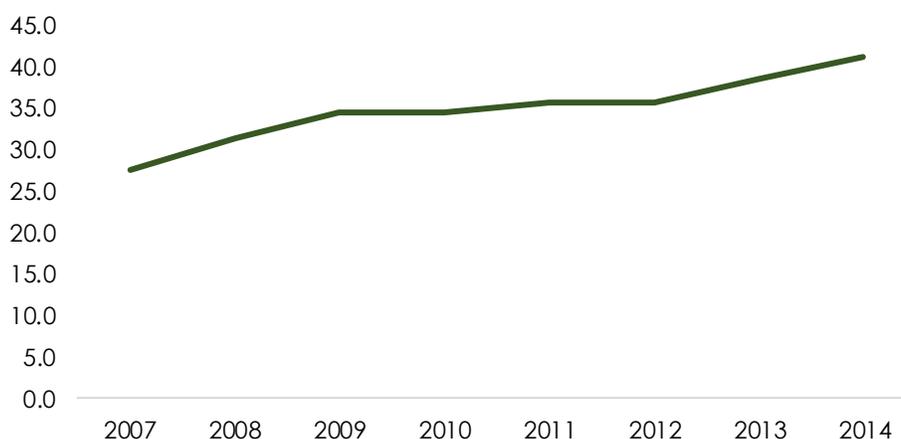
Tal nivel de saldo impactó el propio del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), que es la medida más integral del endeudamiento público, ya que no solo incluye la deuda neta del gobierno federal, sino las obligaciones financieras de las empresas paraestatales, como Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la deuda de la banca de desarrollo, así como los pasivos contingentes, tales como el reconocimiento de algunos sistemas de pensiones y otros compromisos financieros a largo plazo.

En 2006, el SHRFSP representaba el 34.2 por ciento del PIB, una cifra relativamente baja, en los estándares internacionales, que reflejaba un manejo cuidadoso de las finanzas públicas durante el periodo anterior. No obstante, al igual que la deuda neta, el SHRFSP experimentó un incremento significativo durante el sexenio de 2006 a 2012, debido a la combinación de políticas contracíclicas y la caída de los ingresos petroleros y tributarios, derivados de la crisis.

Para 2012, el SHRFSP alcanzó el 37.7 por ciento del PIB, es decir, un aumento, aunque controlado, en las obligaciones financieras del sector público. El incremento se consideró moderado, en comparación con otros países de la región, lo que reflejó una gestión relativamente adecuada de la deuda y una estrategia eficaz de financiamiento en los mercados internacionales.

Gráfica 20

SHRFSP, 2007-2014 (Porcentaje del PIB)



FUENTE: elaborado por CEFP, con información de la SHCP. Estadísticas oportunas.

La crisis económica de 2008-2009 provocó una contracción en la actividad económica mundial, que afectó a México tanto por la disminución en los precios del petróleo como por la caída en las exportaciones y la inversión extranjera directa, que se reflejó en una baja tasa de crecimiento económica de 1.4 por ciento real del PIB²⁵, en el período de 2007 a 2012, y en un déficit fiscal creciente, así como en la necesidad de financiarlo mediante endeudamiento.

²⁵ Fuente, INEGI. Esta tasa se obtiene empleando la Base de cálculo a precios de 2018. El cálculo con la base de 2013 da un promedio de 1.9 por ciento.

A pesar del aumento en la deuda, México logró mantener el acceso a financiamiento externo en condiciones favorables, lo que permitió al gobierno cubrir sus necesidades sin poner en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas. El manejo adecuado de la deuda permitió que México no experimentara problemas significativos de financiamiento, incluso en un entorno global adverso.

Un aspecto importante de la estrategia de endeudamiento fue la diversificación entre deuda externa y deuda interna. El gobierno mexicano priorizó el financiamiento a través de instrumentos en moneda local, lo que permitió reducir la vulnerabilidad frente a fluctuaciones en los mercados internacionales y protegerse de los riesgos cambiarios.

Entre 2006 y 2012, la deuda externa como porcentaje del PIB se mantuvo relativamente constante, mientras que la deuda interna aumentó, reflejando una estrategia de financiamiento más enfocada en los mercados locales. Esto fue clave para reducir la exposición a choques externos, especialmente durante la crisis financiera global.

Se puede considerar que el incremento en la deuda pública y el SHRFSP durante este periodo de análisis fue moderado y gestionado de manera responsable, lo que permitió a México mantener una posición fiscal relativamente sólida en comparación con otras economías emergentes. Sin embargo, la creciente dependencia de los ingresos petroleros y los desafíos relacionados con la eficiencia del gasto público presentaban riesgos a largo plazo para la sostenibilidad fiscal.

El mayor desafío que enfrentaba el modelo fiscal mexicano era reducir la dependencia de los ingresos petroleros y aumentar la base tributaria, ya que una parte significativa de los ingresos del gobierno seguía dependiendo de la volatilidad de los precios internacionales del crudo. Esto planteaba una

vulnerabilidad estructural que, en años posteriores, requeriría una reforma fiscal más integral.

A nivel internacional, México mantuvo niveles de deuda pública relativamente bajos en comparación con otros países emergentes y desarrollados. Mientras que muchas economías avanzadas experimentaron aumentos dramáticos en su deuda como porcentaje del PIB durante la crisis financiera, México logró contener el incremento dentro de niveles manejables.

El SHRFSP, aunque aumentó, siguió siendo uno de los más bajos de la región, lo que permitió al gobierno mexicano conservar su calificación crediticia y mantener un acceso favorable a los mercados internacionales de deuda. Este manejo prudente le otorgó a México una reputación de estabilidad fiscal, lo que fue un factor clave para atraer inversión extranjera en los años posteriores a la crisis.

2.1.5 Directrices en el modelo fiscal y la conducción de la política fiscal

El modelo y las políticas fiscales aplicadas en México durante el periodo 2006-2012, estuvieron influenciados por una combinación de factores internos y externos que moldearon las decisiones gubernamentales. El gobierno tuvo que enfrentar una crisis económica global, fluctuaciones en los ingresos petroleros y la necesidad de fortalecer la recaudación tributaria para mantener la estabilidad macroeconómica y asegurar un crecimiento económico mínimo que mantuviera su capacidad de financiera, ante sus acreedores.

El objetivo principal del modelo fiscal fue garantizar un marco fiscal responsable, con un control riguroso del gasto público y la implementación

de reformas que permitieran incrementar la recaudación, tanto de ingresos petroleros como no petroleros, para financiar el gasto social y de inversión sin comprometer la sostenibilidad de la deuda pública.

En un contexto de incertidumbre global, la conducción de la política fiscal estuvo marcada por un enfoque contracíclico, buscando amortiguar el impacto de la crisis económica de 2008-2009 a través del estímulo fiscal, pero también asegurando la consolidación fiscal a mediano plazo.

Uno de los hitos clave del periodo fue la Reforma Fiscal de 2007, cuyo principal objetivo fue ampliar la base tributaria y aumentar la eficiencia en la recaudación fiscal. El elemento más destacado de esta reforma fue la creación del IETU, que buscaba reducir la evasión y elusión fiscales al complementar el ISR.

La reforma también incluyó la introducción del IDE, diseñado para combatir la informalidad y aumentar la transparencia fiscal. Sin embargo, la efectividad de estas medidas fue moderada, y aunque se incrementó la recaudación, no se logró una transformación estructural profunda del sistema tributario.

La política fiscal durante la crisis económica global de 2008-2009 fue decididamente contracíclica. El gobierno implementó un paquete de estímulos fiscales que incluyó aumentos en el gasto público, especialmente en infraestructura, para contrarrestar la desaceleración económica y preservar el empleo. Estas medidas resultaron en un incremento en el déficit fiscal, que alcanzó el 2.3 por ciento del PIB en 2009, como parte de la estrategia para evitar una recesión más profunda.

Si bien, este enfoque contracíclico fue eficaz para suavizar el impacto de la crisis en el crecimiento económico, también generó presiones sobre las

finanzas públicas que llevaron al gobierno a adoptar un enfoque más restrictivo en los años posteriores.

A partir de 2010, el gobierno implementó medidas de consolidación fiscal con el fin de estabilizar las finanzas públicas después del déficit generado por las políticas contracíclicas. Este ajuste incluyó una reforma fiscal adicional en 2010, que aumentó la tasa del IVA del 15 al 16 por ciento y elevó el ISR para las personas físicas de altos ingresos.

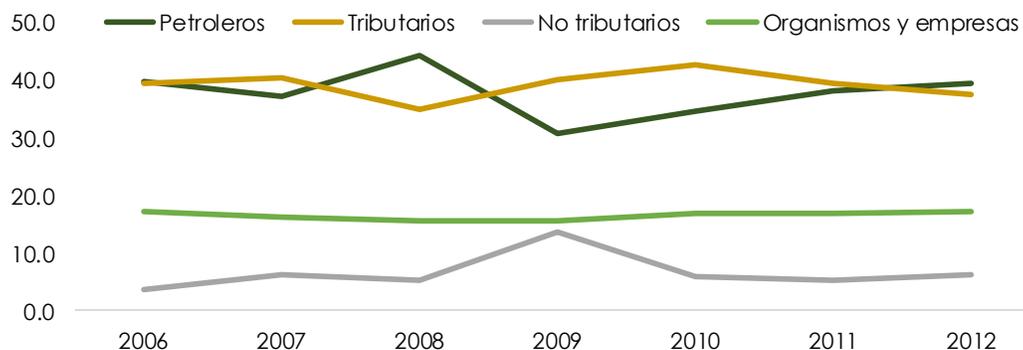
Estas medidas permitieron un aumento marginal en los ingresos fiscales, en un escenario de crecimiento económico moderado que limitaba el margen de maniobra para una consolidación fiscal más agresiva.

Uno de los mayores desafíos del modelo fiscal mexicano durante este periodo fue, al igual que en los sexenios anteriores, su alta dependencia de los ingresos petroleros, los cuales representaban más del 30 por ciento del presupuesto total. A pesar de los esfuerzos por aumentar la recaudación tributaria no petrolera, las finanzas públicas seguían siendo vulnerables a las fluctuaciones en los precios internacionales del petróleo.

Pues a pesar de las reformas fiscales implementadas, la recaudación tributaria en México seguía siendo baja en comparación con otros países de la región, lo que limitaba la capacidad del gobierno para financiar programas de desarrollo y reducir la desigualdad.

Gráfica 21

Ingresos presupuestarios, 2006-2012
(Estructura porcentual)



FUENTE: elaborado por CEFP, con información de la SHCP. Estadísticas oportunas.

Pero además, la situación se complicaba aún más porque la producción de petróleo por parte de Pemex cayó de 3.3 millones de barriles diarios en 2006 a 2.6 millones en 2012, lo que exacerbó la presión sobre los ingresos fiscales. Esta dependencia estructural planteaba riesgos significativos para la sostenibilidad fiscal a largo plazo.

Sin embargo, se puede considerar que a pesar del déficit generado durante la crisis de 2009 y los retos en la recaudación, el manejo de la deuda pública fue prudente. El gobierno mantuvo una política de endeudamiento responsable, con un aumento moderado en los niveles de deuda pública. En 2012, la deuda pública representaba alrededor del 35.1 por ciento del PIB, un nivel relativamente bajo en comparación con otras economías emergentes.

El endeudamiento se utilizó principalmente para financiar proyectos de infraestructura, que lamentablemente no se concluyeron, y para apoyar los programas sociales, lo que mantuvo un nivel de inversión pública robusto a pesar de la crisis económica.

En este sentido, el modelo fiscal del periodo 2006-2012 mostró fortalezas en términos de manejo de la deuda y respuesta contracíclica a la crisis global. Sin embargo, también evidenció limitaciones importantes, como la falta de una reforma estructural profunda que pudiera reducir de manera significativa la dependencia de los ingresos petroleros y aumentar la base tributaria, e impulsara un mayor crecimiento de la economía; lo que se reveló en los resultados marginales de las reformas fiscales del periodo y en un déficit presupuestario creciente que pasó de un *cuasi* equilibrio, con un superávit de 0.1 por ciento del PIB en 2006, a un déficit de 2.5 por ciento en 2012.

2.2 Profundización de las reformas estructurales neomonetaristas 2013-2018

La siguiente generación de reformas neomonetaristas, llamadas estructurales, se identifica en el sexenio de 2013-2018, si bien algunas de ellas se caracterizaron por ser una profundización o un nuevo intento de avanzar en la liberación y desregulación de los mercados y de la provisión de bienes públicos, o que se consideraban monopolio del sector público, según lo establecido en la constitución política mexicana, y fueron, por tanto, la continuidad de la política económica de corte neomonetario. Estas se iniciaron en un contexto económico marcado por el proceso de recuperación de la crisis de 2009 y por los esfuerzos por recuperar el equilibrio fiscal perdido, con la política contracíclica impulsada por el gobierno anterior.

2.2.1 Contexto económico

La política contracíclica del gobierno habilitó una recuperación del crecimiento del PIB de 5.0 por ciento en 2010. En los últimos dos años de ese

sexenio, la economía mantuvo su proceso de recuperación, aunque con un crecimiento menor. Durante 2012, el PIB de México creció 3.6 por ciento, manteniendo un crecimiento estable similar al del año anterior. Este crecimiento fue impulsado por la fortaleza de los fundamentos macroeconómicos y una tendencia positiva en la actividad económica.

La inflación se mantuvo controlada, cerrando el año en 3.6 por ciento, dentro del rango objetivo del Banco de México, lo que le permitió continuar con una política monetaria flexible para mantener la estabilidad de los precios.

Las exportaciones mexicanas crecieron significativamente, impulsadas por la demanda externa, especialmente de Estados Unidos. El comercio exterior jugó un papel crucial en el crecimiento económico del país.

A pesar de su aumento, el déficit fiscal se mantuvo en niveles sostenibles, y la deuda pública se mantuvo estable en relación con el PIB. Las finanzas públicas mostraron una gestión prudente, con un enfoque en mantener la sostenibilidad fiscal.

La tasa de desempleo se situó en 4.9 por ciento, mostrando una ligera mejora en comparación con años anteriores. Sin embargo, la informalidad laboral siguió siendo un desafío importante para la economía mexicana.

En términos de desarrollo social, el CONEVAL reportó una disminución en la pobreza extrema, que pasó de 11.3 por ciento de la población en 2010 a 9.8 en 2012, aunque la pobreza moderada creció de 34.8 a 35.7 en el mismo lapso. Los programas sociales continuaron siendo una prioridad para el gobierno.

México siguió enfrentando desafíos significativos, empezando por la falta de un proceso de crecimiento económico sostenido, en 2013, primer año de la

nueva gestión gubernamental de este periodo, la economía redujo su crecimiento a 0.9 por ciento real, lo que mantenía la necesidad de mejorar el nivel y la calidad del empleo, lo que implicaba reducir la informalidad laboral. Además, la dependencia del comercio con Estados Unidos representaba un riesgo potencial debido a la volatilidad económica global, lo mismo que la dependencia de los ingresos públicos del petróleo.

La desaceleración en la economía mexicana que se experimentó durante el primer semestre del 2013, originó que se actualizarán algunos supuestos que se utilizaron para la elaboración del Paquete Económico 2013. Como resultado de este escenario, se implementó el Programa de Aceleración del Crecimiento, para estimular la economía y sentar las bases para un mayor nivel de crecimiento sostenido e incluyente. El Programa fue integrado por cuatro vertientes, a saber:

- Impulso Contracíclico, que planteó solicitar, de manera excepcional al Congreso de la Unión un déficit de 0.4 por ciento del PIB para 2013, con el propósito de no afectar el nivel del gasto público, la inversión pública y los programas de gobierno, ante la previsión de menores ingresos tributarios y petroleros.
- Aceleración del Gasto Público, el programa contempló medidas inmediatas para reasignar y agilizar el gasto, al igual que diversas acciones conjuntas con los gobiernos de las entidades federativas.
- Financiamiento al Crecimiento, se utilizó a la Banca de Desarrollo para potenciar recursos fiscales a través de garantías y subsidios ligados al crédito y así estimular la actividad económica de hogares, empresas y gobiernos locales, y

- Vivienda y otras medidas. Se propusieron medidas complementarias para incentivar el consumo y el crédito de las personas y con ello ayudar a reactivar el crecimiento económico.

La desaceleración económica mexicana continuó hasta principios de 2014, debido a la caída de la economía estadounidense, bajo dinamismo de la actividad en Europa y América Latina, menor consumo al esperado y caída en la actividad petrolera, asociada a la disminución de la plataforma de producción de Pemex y del precio de la mezcla mexicana de exportación.

Tal contexto económico condujo al gobierno mexicano a implantar una estrategia denominada de consolidación fiscal, que consistió en la contención del gasto público, la búsqueda de la elevación de los ingresos y la sujeción del incremento de la deuda, todo con el propósito de restablecer el equilibrio fiscal, conforme a lo señalado en la LFPRH.

Los resultados de tal estrategia fueron más perceptibles a partir de 2015. De hecho, también como resultado de la implementación de la reforma fiscal.

2.2.2 Principales reformas implementadas

Con motivo del cambio de gobierno, la prioridad de la nueva administración se centró en incrementar los ingresos presupuestarios y estimular el crecimiento económico. En el marco del PND 2013-2018 se definió la meta nacional "4. Un México Próspero, como resultado Diagnóstico de dicho Plan, que asumía en ese momento que existía la oportunidad para ser más productivos, mientras que en el apartado de Estabilidad macroeconómica, el Objetivo 4.1 proponía Mantener la estabilidad macroeconómica del país,

mediante las Estrategias de “proteger las finanzas públicas”, ante riesgos del entorno macroeconómico, y “fortalecer los ingresos del sector público”.²⁶

Para el gasto público se estableció como Estrategia “(4.1.3) Promover un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles, que permita generar ahorros para fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades”.²⁷

En materia de deuda pública, se proponía (Objetivo 4.2) democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento, mediante la Estrategia (4.2.1) de Promover el financiamiento a través de instituciones financieras y del mercado de valores. Además, (Estrategia 4.2.4) de ampliar el acceso al crédito y a otros servicios financieros, a través de la Banca de Desarrollo, a actores económicos en sectores estratégicos, con dificultades para disponer de los mismos, con especial énfasis en áreas prioritarias para el desarrollo nacional, como la infraestructura, las pequeñas y medianas empresas, además de la innovación y la creación de patentes, completando mercados y fomentando la participación del sector privado sin desplazarlo.

Por lo anterior, durante el periodo que se estudia, se plantearon diferentes reformas en busca de mejorar la eficiencia recaudatoria de la autoridad hacendaria, entre las cuales destaca la reforma fiscal propuesta en 2014, que planteó, como objetivos generales, fortalecer los ingresos públicos, y simplificar el sistema tributario, por lo que, para alcanzarlos se plantearon objetivos particulares, entre los que destaca el “aumentar la capacidad financiera del Estado, incrementando la disponibilidad de recursos para

²⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 20 de mayo de 2013, (México), pp. 10, 39-41, 85 y 86, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013#gsc.tab=0

²⁷ Ibid. p. 86.

atender las necesidades prioritarias de la población; reducir la dependencia petrolera, eliminar privilegios fiscales y garantizar que contribuyan más los que más tienen, reducir la informalidad y la evasión fiscal, facilitando el cumplimiento fiscal y creando nuevos impuestos con responsabilidad social, que permitan proteger la salud de la población y mejorar el medio ambiente.

De igual manera, se promovió una reforma energética, cuyo principal objetivo era permitir una mayor participación de la iniciativa privada en el mercado energético, sin ceder la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos, además se declaraba como propósito fortalecer a Pemex y a CFE, con una nueva figura jurídica que las convertía en *empresas productivas del Estado*²⁸; lo que implicaba que la Nación ejerciera de manera exclusiva la planeación y el control del sistema eléctrico nacional y de los hidrocarburos, buscando reducir los precios de los energéticos en el país, pero permitiendo legalmente la participación de empresas privadas en campos anteriormente vedados para ellas.

Para lograrlo, se consideró necesario atraer inversión que permitiera incrementar el abasto de energéticos a mejores precios, garantizar la eficiencia, la calidad y la confiabilidad en el suministro de energéticos. Esta reforma se complementaba con medidas de transparencia y rendición de cuentas, con la pretensión de combatir de manera efectiva la corrupción en el sector energético nacional.

En este sexenio también se aprobaron otras reformas, como la de telecomunicaciones, la de competencia económica y la financiera.

²⁸ Esta figura jurídica nunca se definió de manera formal en la legislación atinente.

Aunque aquí interesa destacar la reforma hacendaria que tuvo lugar durante esa gestión gubernamental. Esta se estructuró en varios ejes que abordaban diferentes aspectos del sistema fiscal del país:

1. Fomento al crecimiento y la estabilidad: Para fortalecer la capacidad financiera del Estado, se amplió la base de impuestos y se introdujeron nuevos gravámenes, como los impuestos ecológicos y al consumo de bienes nocivos para la salud. Esto no solo incrementó la recaudación, sino que también buscó desincentivar actividades perjudiciales para el medio ambiente y la salud pública. Por ejemplo, se gravaron los combustibles con contenido de carbono, los plaguicidas y las bebidas azucaradas. Además, se modernizó el cobro de derechos, especialmente aquellos relacionados con el sector minero y el uso de recursos naturales.
2. Mejoramiento en la equidad del sistema tributario: Se pretendió garantizar un trato equitativo a personas con capacidades contributivas similares y gravar de manera más justa los ingresos personales concentrados en los sectores más favorecidos. Para lograrlo, se simplificó el registro y pago del Impuesto Sobre la Renta (ISR) empresarial, reduciendo tratamientos especiales y regímenes preferenciales, que beneficiaban a ciertos sectores. Asimismo, se aumentó la tasa máxima del ISR para personas físicas con altos ingresos y se introdujeron nuevos impuestos a dividendos y enajenación de acciones en bolsa.
3. Facilitación del cumplimiento de obligaciones tributarias. Reconociendo la complejidad del sistema tributario y sus costos asociados, se eliminaron el IETU y el IDE. Además, se emitió una nueva Ley del ISR que simplificó el pago de impuestos y eliminó regímenes

preferenciales y tratamientos especiales que generaban confusión y dificultades en el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

4. Promoción de la formalidad. Se buscó reducir la informalidad económica, que representaba un obstáculo para el crecimiento y el desarrollo del país. Para ello se creó un Régimen de Incorporación Fiscal dirigido a negocios de pequeña escala, facilitando su transición al ámbito de la formalidad y ofreciendo incentivos fiscales durante los primeros años de participación. También se propuso un Régimen de Incorporación a la Seguridad Social, que ofreció descuentos sobre las obligaciones de pago de cuotas para aquellos que se registraron, así como la ampliación de servicios de seguridad social.

En este sentido, la Reforma Hacendaria presentada por el poder ejecutivo en turno, para el ejercicio fiscal 2014, estuvo alineada con los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2012-2018, ya que buscaba promover un crecimiento económico más inclusivo, fortalecer el estado de derecho y garantizar el bienestar y la igualdad de oportunidades para todos los mexicanos.

El PND estableció como objetivo general llevar a México a su máximo potencial en un sentido amplio, reconociendo que el crecimiento económico no es la única medida de desarrollo, y que otros principios de política, como el desarrollo humano, la igualdad de género, la protección del medio ambiente y la participación política, son igualmente importantes. En este contexto, las reformas propuestas en la Reforma Hacendaria se alinearon con los principios y objetivos del PND de la siguiente manera:

- Crecimiento sostenido e incluyente: El PND reconoció que el potencial de crecimiento del PIB de México es insuficiente para enfrentar los retos del país y cumplir con las metas de desarrollo. Por lo tanto, se

buscaba una estrategia que incrementara de manera sostenida e incluyente el potencial de desarrollo nacional en beneficio de toda la población. Las reformas propuestas en la Reforma Hacendaria, como la modernización del sistema fiscal, la promoción de la formalidad y el fortalecimiento de PEMEX, fueron diseñadas con la intención de fomentar un crecimiento económico más robusto y equitativo.

- Transformación hacia una sociedad de derechos. El PND propuso convertir a México en una sociedad donde los derechos establecidos en la Constitución se tradujeran en práctica, promoviendo la libertad, la igualdad y la seguridad jurídica para todos los ciudadanos. Las reformas fiscales y petroleras propuestas en la Reforma Hacendaria buscaban crear un entorno favorable para el desarrollo económico y social, garantizando la protección de los recursos naturales, la igualdad de género y la seguridad jurídica en el ámbito empresarial.
- Metas nacionales y estrategias transversales. El PND estableció cinco metas nacionales y tres estrategias transversales para superar las barreras identificadas en el desarrollo del país. Las reformas propuestas en la Reforma Hacendaria contribuirían directa e indirectamente a alcanzar estas metas y estrategias, ya sea mediante la generación de recursos para financiar programas sociales, la promoción de la formalidad laboral o la modernización de sectores clave como el energético.

La reforma hacendaria aprobada por la H. Cámara de Diputados tuvo el propósito de fortalecer la recaudación fiscal en México. Esta reforma implicó ajustes significativos en el ISR, el IVA y el IEPS. Asimismo, se eliminaron exenciones fiscales y se establecieron nuevos conceptos para el impuesto especial sobre producción y servicios. Además, se implementaron medidas

concretas para combatir la evasión fiscal y mejorar la administración tributaria.

El objetivo central de esta reforma fue redistribuir la carga impositiva hacia aquellos con mayores ingresos, promoviendo así la equidad fiscal. En este sentido, se aumentó la tasa del ISR para personas físicas al 35 por ciento, mientras que se eliminaron el IETU y el IDE. La tasa del ISR para personas morales permaneció sin cambios, manteniéndose en un 30 por ciento.

Asimismo, se homologó en un 16 por ciento la tasa del IVA general y de las ciudades fronterizas. Esta medida buscaba simplificar el sistema fiscal y garantizar una mayor uniformidad en la aplicación del impuesto.

También contempló la ampliación de la base gravable mediante la aplicación del IEPS a otros productos y servicios, o el aumento de algunos de los existentes, es decir a bebidas azucaradas, alimentos de alta densidad calórica, tabacos y combustibles. Esta iniciativa tuvo como objetivos principales la protección de la salud pública y del medio ambiente, al desincentivar el consumo de productos perjudiciales para la salud y el entorno natural.

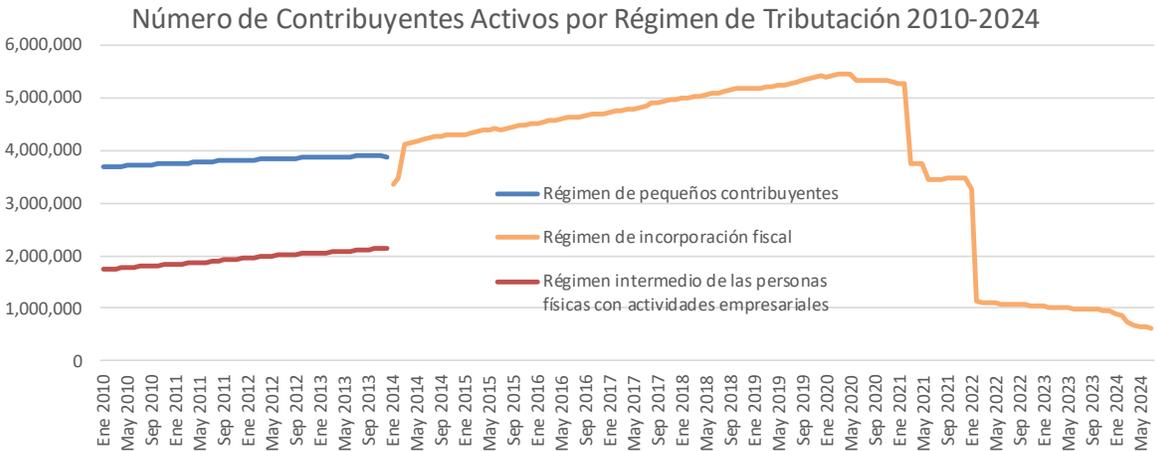
Finalmente, se dio la derogación del régimen REPECOS y la implementación del Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) en 2014²⁹ que respondió a la necesidad de simplificar el cumplimiento fiscal y promover la formalización de pequeños contribuyentes, especialmente aquellos que operaban en la economía informal, otorgándoles la ventaja de tener condonaciones de impuestos a cargo durante los primeros 10 años de tributar en este régimen.³⁰

²⁹ En este régimen se registraron los contribuyentes que tributaban en el Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) y en su caso INTERMEDIOS, hasta el ejercicio fiscal 2013.

³⁰ Este régimen permitía que los contribuyentes tuvieran menores obligaciones durante los primeros 10 años, situación que lo hacía atractivo para los nuevos contribuyentes. En este régimen, durante el primer año de adhesión se condonaba al contribuyente el 100% de sus impuestos, en el segundo año

El objetivo principal del RIF fue proporcionar un régimen fiscal simplificado y atractivo para este sector, con miras a fomentar su incorporación a la economía formal y aumentar la recaudación fiscal.

Gráfica 22



FUENTE elaborado por CEFP con datos del Servicio de Administración Tributaria, SAT, Datos abiertos, Padrón por Régimen, disponibles en http://onrawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page=gjipPorRegimen.html

Sin duda estos cambios fueron una salida a la reducción de los ingresos petroleros que desde 2012 se venía dando, como consecuencia de la declinación acelerada de la plataforma de producción, la poca restitución de reservas y el desempeño de los precios del petróleo que, a diferencia de los años anteriores, habían permitido minimizar el efecto de la reducción de la producción petrolera.

Con la reforma energética de 2014, que supuso la constitución del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (Fomped), en 2014, se logró reducir la dependencia de los ingresos petroleros, una medida importante frente a la confirmación de la tendencia a la reducción

se condonaba el 90%, en el tercer ejercicio fiscal el 80% y así sucesivamente hasta llegar al año 11 a partir del cual se debía pagar los impuestos sin ningún beneficio fiscal.

en la producción de petróleo; hecho que se tradujo en la disminución de 13.0 por ciento real en su recaudación, en 2014 y 32.8 por ciento en 2015, lo que significó una disminución en la aportación a los ingresos del Gobierno Federal, que pasó de 30.7 por ciento en 2014 a 16.4 por ciento en 2017. Esto significó que las necesidades de gasto cubiertas con estos ingresos pasaran del 26.7 al 15.7 por ciento, en ese periodo.

De acuerdo a la Presidencia de la República (2013), la reforma energética tuvo los siguientes objetivos y premisas fundamentales: mantener la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo; modernizar y fortalecer, sin privatizar, a Pemex y a la CFE como Empresas Productivas del Estado, 100 por ciento públicas y 100 por ciento mexicanas; reducir la exposición del país a los riesgos financieros, geológicos y ambientales en las actividades de exploración y extracción de petróleo y gas natural; permitir que la Nación ejerza, de manera exclusiva, la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional, en beneficio de un sistema competitivo que permita reducir los precios de la energía eléctrica; atraer mayor inversión al sector energético mexicano para impulsar el desarrollo del país; contar con un mayor abasto de energéticos a mejores precios; garantizar estándares internacionales de eficiencia, calidad y confiabilidad de suministro energético, así como transparencia y rendición de cuentas en las distintas actividades de la industria energética; combatir de manera efectiva la corrupción en el sistema energético; fortalecer la administración de los ingresos petroleros e impulsar el ahorro de largo plazo en beneficio de las futuras generaciones; e, impulsar el desarrollo, con responsabilidad social y ambiental.

Con ello, según la Presidencia de la República (2013), se esperaba que la ciudadanía se beneficiaría de la manera siguiente: bajar las tarifas eléctricas

y bajar el precio del gas natural; lograr tasas de restitución de reservas probadas de petróleo y gas natural superiores a 100 por ciento; aumentar la producción de petróleo, de 2.5 millones de barriles diarios que se producían en ese entonces, a 3 millones de barriles en 2018, y a 3.5 millones en 2025, asimismo aumentar la producción de gas natural, de los 5 mil 700 millones de pies cúbicos diarios que se producían a 8 mil millones en 2018, y a 10 mil 400 millones en 2025; generar cerca de un punto porcentual más de crecimiento económico en 2018 y aproximadamente 2 puntos porcentuales más para 2025; crear cerca de medio millón de empleos adicionales en ese sexenio, llegando a 2 millones y medio de empleos en 2025; y, sustituir las centrales eléctricas más contaminantes con tecnologías limpias y fomentar la utilización de gas natural en la generación eléctrica.

Entre los cambios que hubo, se destacan la creación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, para la utilización de los ingresos de manera eficiente, productiva y transparente para asegurar la estabilidad de las finanzas públicas y el ahorro de largo plazo. La Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) se transformaron en Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética con la SENER, a través del Consejo de Coordinación del Sector Energético. A Pemex y CFE, como Empresas Productivas del Estado, se les otorgó autonomía presupuestaria y las sujeta sólo al cumplimiento de su balance financiero y a un techo de gasto en servicios personales, determinado anualmente en el presupuesto federal, asimismo se les facultó para que pudieran manejar su deuda conforme a la Ley General de Deuda Pública. El Gobierno de la República asumió el rol de propietario y absorbió una parte del pasivo de pensiones y jubilaciones de las empresas; además, se establecieron criterios para que los Consejos de Administración de ambas empresas tuvieron una nueva estructura organizacional.

De manera indirecta la reforma a PEMEX fue una parte significativa de la Reforma Hacendaria propuesta para que entrara en vigor en 2014, y su objetivo principal fue fortalecer a la empresa petrolera estatal para maximizar su contribución al bienestar social y a la economía del país. Algunos aspectos clave de esta reforma se señalan a continuación:

1. Se estableció un nuevo régimen fiscal para PEMEX con el fin de disminuir su carga impositiva y mejorar su competitividad. Este régimen se implementó gradualmente y debía permitir a PEMEX recibir un tratamiento fiscal similar al de otras empresas del sector, situación que dicha reforma no logró. Al reducir la carga fiscal, se esperaba que PEMEX pudiera reinvertir más capital en exploración, producción y modernización de sus instalaciones, lo que eventualmente aumentaría su capacidad de producción y contribuiría al crecimiento económico del país.
2. La reforma buscaba asegurar que PEMEX pudiera maximizar sus utilidades netas después de impuestos, lo que le permitiría destinar más recursos a la inversión en infraestructura y tecnología. Esto contribuiría a aumentar la eficiencia de PEMEX y su capacidad para competir a nivel nacional e internacional en un mercado energético cada vez más competitivo.
3. Se introdujo la figura del dividendo estatal, que permitirá al gobierno federal recibir un dividendo sobre las utilidades de PEMEX. Este dividendo se utilizaría para financiar programas sociales y proyectos de desarrollo en educación, salud, infraestructura y combate a la pobreza, lo que beneficiaría directamente a la población mexicana.
4. La reforma también buscó mejorar la asignación de recursos dentro de PEMEX, de manera que se priorizaran las inversiones que generan mayores beneficios sociales y económicos para el país. Esto incluiría

una mayor inversión en proyectos de exploración y producción en áreas con alto potencial petrolero, así como en tecnologías más limpias y eficientes.

De forma general, la reforma energética no alcanzó a cumplir con los propósitos y metas que se habían planteado para ella.

2.2.3 Resultados de finanzas públicas

La entrada en vigor de las reformas energética y fiscal, que son las que aquí interesa destacar, tuvo efectos marginales sobre el comportamiento de las cuentas públicas, y el cumplimiento de sus objetivos no fue satisfecho de forma plena; salvedad hecha de la dependencia de los ingresos petroleros, que disminuyó de forma notable, pero que fue consecuencia más de la evolución de la capacidad de producción del país que de las propias reformas, sin que esto implique menoscabar el impacto positivo que la reforma fiscal tuvo sobre los ingresos no petroleros.

Por lo que se refiere a la reforma energética, uno de los impactos positivos fue el incremento de la inversión en infraestructura al construir aproximadamente 10,000 kilómetros de nuevos gasoductos con una inversión de más de 170 mil millones de pesos, con ello se ayudaron a mejorar la distribución y suministro de energía.

Por el contrario, como resultados negativos, la reforma ocasionó una pérdida acelerada de autosuficiencia energética que comenzó en 2013 y continuó hasta 2019, debido a la sobreexplotación y agotamiento de los yacimientos de hidrocarburos, que provocó la política extractiva para exportación de recursos naturales sin proceso de industrialización ni creación de valor agregado nacional, aunado al desmantelamiento y desinversión en el Sistema Nacional de Refinación y Petroquímica, de

acuerdo con lo mencionado por la Secretaría de Energía³¹; y, en el corto plazo, los precios de la electricidad y otros energéticos no disminuyeron significativamente. De hecho, hubo periodos en los que los precios aumentaron debido a la volatilidad del mercado y los costos de transición. Además, los precios de los energéticos también se vieron afectados por factores externos, como los precios internacionales del petróleo y el gas, que pudieron haber contrarrestado algunos de los beneficios esperados de la reforma.

A pesar de que se intentó disminuir la carga fiscal de las empresas energéticas del Estado, y liberarlas parcialmente de sus pasivos pensionarios, su posición financiera se mantuvo comprometida, en especial la de Pemex. La liberación, aun cuando parcial, del mercado energético no logró los objetivos deseados.

Por su parte, la reforma fiscal implementada tuvo un impacto notable en las finanzas públicas, en términos nominales, al incrementar la recaudación total de ingresos tributarios de 1.5 billones de pesos, en 2012, a cerca de 2.8 billones de pesos para 2018, es decir, crecieron 56.9 por ciento en términos reales. Asimismo, la reforma ayudó a reducir la dependencia de los ingresos petroleros, que habían sido una fuente importante de ingresos para el gobierno. Esto se logró mediante el aumento de la recaudación de impuestos no petroleros, como el IVA y el ISR.

Además, la reforma consistió también, en la implementación de nuevas tecnologías y sistemas de fiscalización más eficientes, que permitió ampliar la base de contribuyentes, lo que resultó en un aumento de la recaudación fiscal. Finalmente, durante este sexenio se registraron ingresos excedentes

³¹ Secretaría de Energía, Programa para el Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2022-2036, p. 28.

sobre lo pronosticado en las leyes respectivas anuales, por aproximadamente 2 billones 338 mil millones de pesos, lo que representó una variación del 11 por ciento entre lo estimado y lo recaudado. Importa decir que tal monto fue resultado, entre otros factores, de la recuperación del precio del petróleo entre febrero de 2016 y octubre de 2018, así como de las moderadas estimaciones de ingresos en las Leyes correspondientes, que las ubicaban en los límites inferiores de lo que los cálculos permitían, por lo que el registro efectivo superaba lo pronosticado.

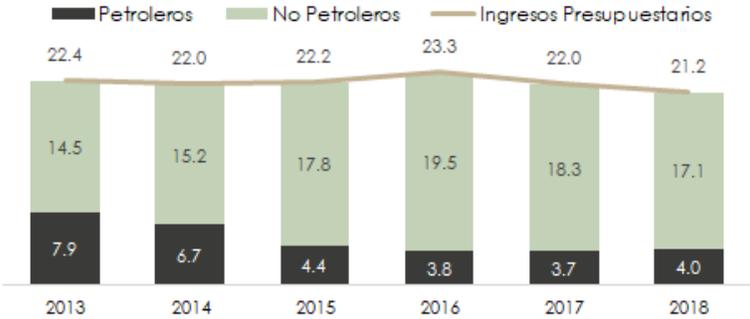
A pesar de este resultado y del aumento en los ingresos, el sexenio también se caracterizó por un incremento notable de la deuda pública, que involucra el propio aumento de la deuda conjunta de Pemex y CFE, que llegó a un monto equivalente a los ingresos excedentes mencionados.

El saldo de la deuda pública total se elevó de 33.8 en 2012 a 46.0 por ciento del PIB en 2018. Lo que implicó continuar la tendencia creciente iniciada a partir de 2008-2009, años de la crisis financiera, cuando representaba 21.0 y 31.2 por ciento, respectivamente; luego de revertir la tendencia decreciente observada en los años previos de 2003 a 2007, cuando se redujo de 23.1 a 17.9 por ciento del PIB.

Para los ingresos presupuestarios totales, el efecto de las reformas de 2014, fue un aumento de 0.7 por ciento, con relación a la anterior administración, en términos del PIB, con un promedio de 22.2 puntos porcentuales de la economía del país. Nada más en 2013, los altos precios internacionales del petróleo observados permitieron un crecimiento de los ingresos petroleros. Sin embargo, entre el inicio y el término de este periodo, los ingresos totales pasaron de 22.4 a 21.2 por ciento del PIB, derivado de la caída de los ingresos petroleros en 3.9 puntos porcentuales del producto, derivados de la disminución de la plataforma de producción de crudo y gas natural y la

caída en el precio promedio del petróleo en los mercados internacionales durante 2014.

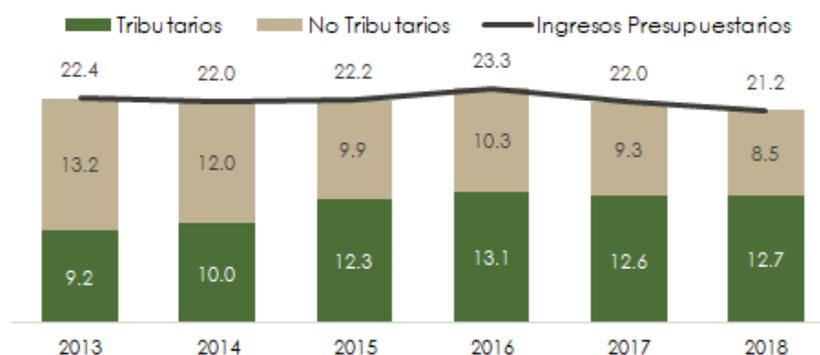
Gráfica 23
Ingresos presupuestarios, Petroleros y No Petroleros
 (Porcentaje del PIB)



FUENTE: elaborado por CEFP con información de SHCP, Estadísticas Oportunas.

En tanto que los ingresos no petroleros se incrementaron de 14.5 por ciento del PIB, al principio de la administración, a 17.1 por ciento del producto, al cierre de 2018. Dicho resultado se asocia, principalmente, uno, con la obtención de los ingresos de índole no recurrente por concepto de Aprovechamientos y Derechos; donde se ubica el Remanente de Operación del Banco de México (ROBM) que, de 2015 a 2017, sirvió para atenuar la baja de los ingresos petroleros; y, dos, a la mayor recaudación tributaria proveniente del IEPS, IVA, ISR e Impuesto a la Importación.

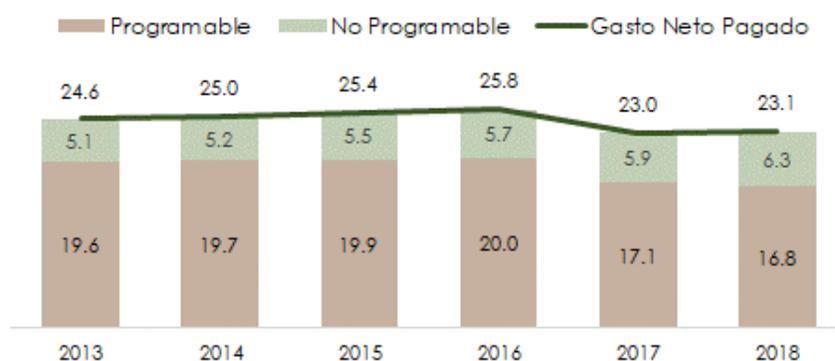
Gráfica 24
Ingresos presupuestarios, Tributarios y No Tributarios
 (Porcentaje del PIB)



FUENTE elaborado por CEFP con información de SHCP, Estadísticas Oportunas.

Gracias a esto los ingresos tributarios se incrementaron 3.3 puntos porcentuales del PIB con respecto al periodo anterior, para promediar 11.7 por ciento de dicho producto, mientras que los ingresos no tributarios ascendieron a 10.5 por ciento del tamaño de la economía nacional en promedio para esta etapa.

Gráfica 25
Gasto Neto Pagado, Programable y No Programable
 (Porcentaje del PIB)



FUENTE elaborado por CEFP con información de SHCP, Estadísticas Oportunas.

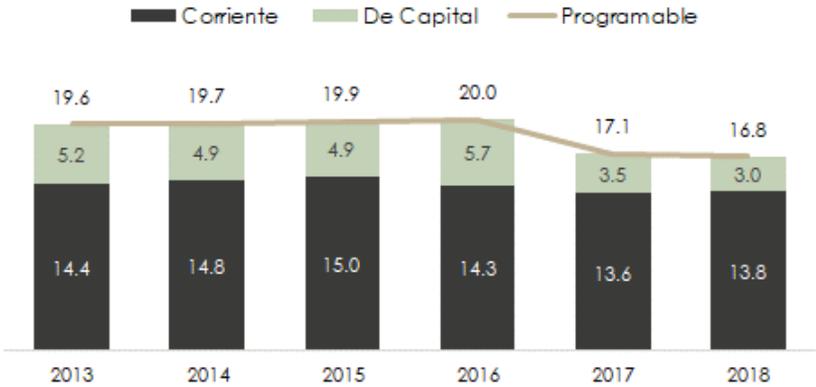
En materia de gasto la reforma no tuvo mayor incidencia, pues mantuvo su trayectoria inercial, a pesar del uso de la metodología del presupuesto basado en resultados.

El gasto neto total promedió 24.5 por ciento del PIB, en el periodo. En el primer año representó 24.6 por ciento del producto y finalizó en 23.1 por ciento. A su interior, el gasto programable significó 77.0 por ciento del total y el no programable, 23.0 por ciento. En los primeros cuatro años de esta gestión, se aprecia una tendencia creciente del gasto, alcanzando su punto más alto en 2016; resultado, principalmente, del aumento registrado en el gasto programable, por las ampliaciones netas con respecto al aprobado, las cuales fueron cubiertas en su mayoría con ingresos excedentes con destino o fin específico, de acuerdo a lo establecido en la LFPRH.

En este punto es importante aclarar que una parte del aumento del gasto programable obedeció a la provisión de recursos que se hizo para los fondos de estabilización, a partir de los ingresos excedentes, conforme a la normatividad de la LFPRH.

Gráfica 26

Gasto Programable
(Porcentaje del PIB)



FUENTE elaborado por CEFP con información de SHCP, Estadísticas Oportunas.

Es decir, estas operaciones de acuerdo con la norma presupuestaria se registraron como parte de las erogaciones, aunque en términos económicos equivalen a la generación de un ahorro, como en el caso de la adquisición de activos financieros.

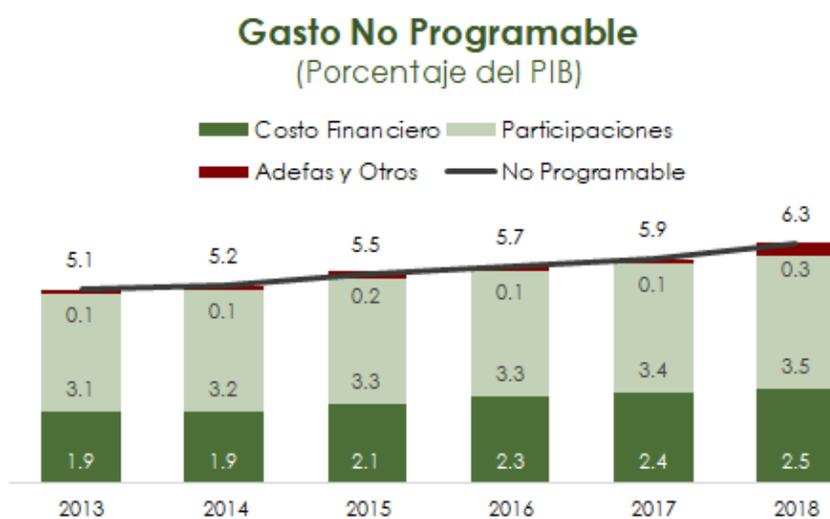
Dentro de estos movimientos contables sobresalieron tres, cuya contrapartida fue un registro de ingresos: primero, el pagaré provisional a Pemex por asumir una porción de los pasivos pensionarios de la empresa, de conformidad con el acuerdo por el que se emiten las disposiciones de carácter general relativas a la asunción de obligaciones de pago de pensiones y jubilaciones a cargo de Pemex y sus empresas productivas subsidiarias; la segunda, la creación del Fondo de Inversión para Programas y Proyectos de Infraestructura del Gobierno Federal, con los recursos recibidos por el remanente de operación del Banco de México, y tres, la aportación derivada del aprovechamiento para la construcción del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México.

Para los dos últimos años de esta administración, se registró una reducción del gasto neto total, de 2.1 puntos porcentuales del PIB con relación al 2016, que se explica por la caída en el gasto programable, como parte de la estrategia de consolidación fiscal, iniciada en 2015, para restablecer el equilibrio presupuestario.

Además, si se compara el primer año con el último del sexenio 2012-2018, el gasto programable se redujo 2.8 puntos porcentuales del PIB, por la caída del gasto de capital en 2.2 por ciento del PIB y la disminución del gasto corriente en 0.6 puntos porcentuales. Este comportamiento fue congruente con la estrategia de contención a las erogaciones, particularmente las de naturaleza corriente, que se promovió durante esta gestión.

El gasto no programable pasó de 5.1 por ciento del PIB en el primer año de esta administración a 6.3 por ciento del producto al cierre; es decir, tuvo un incremento de 1.2 puntos porcentuales. Esto es derivado del mayor costo financiero de 0.6 por ciento del PIB, tanto como del aumento de las Participaciones en 0.4 puntos porcentuales, y del incremento en las Adefas y otros, de 0.2 por ciento del producto, en el mismo periodo.

Gráfica 27

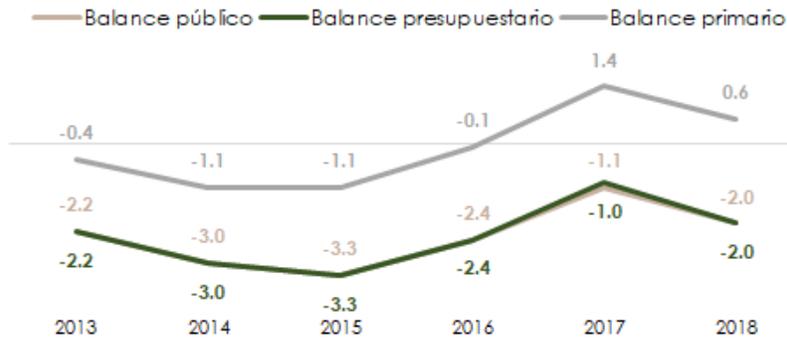


FUENTE elaborado por CEFP con información de SHCP, Estadísticas Oportunas.

De lo anterior resulta que, en esta etapa, los balances público y presupuestario presentaron en promedio déficits de 2.3 por ciento del PIB, mientras que el balance primario tuvo un déficit promedio de 0.1 por ciento del producto. Como resultado de los ingresos no recurrentes por los ROBM, del 2015 al 2017 se observó una mejoría en la posición de los balances fiscales, aunque en 2018 se revirtió parte de la mejoría observada en esos años, según se puede apreciar en la gráfica inferior.

Gráfica 28

**Balances público, presupuestario y
primario**
(Porcentaje del PIB)

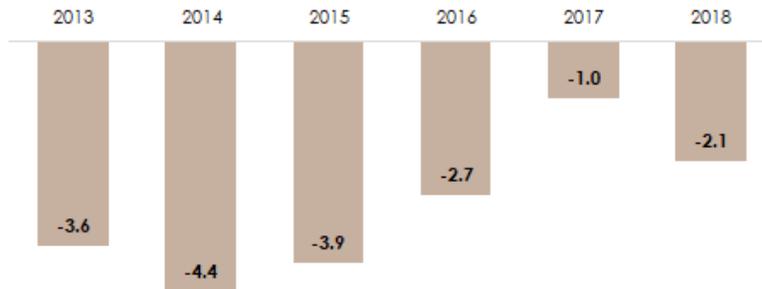


FUENTE: elaborado por CEFP con información de SHCP, Estadísticas Oportunas.

Otro elemento de la Reforma fiscal presupuestaria que merece mención es el establecimiento de los RFSP como un ancla fiscal adicional al balance presupuestario, a partir de 2015, con el propósito de fortalecer la garantía para la sostenibilidad de las finanzas públicas. Esto consistió en emplear a los RFSP como un instrumento para mantener la deuda, en una trayectoria constante o decreciente, como porcentaje del PIB, ya que la LFPRH en sus artículos 16 y 17, y su Reglamento en el artículo 11 B, establecen que la meta anual de los RFSP debe ser congruente con la capacidad de financiamiento del sector público

En ese año se cumplieron los objetivos establecidos para las distintas medidas de balance público y de reducción gradual de estos. Los RFSP se ubicaron en un déficit de 3.9 por ciento del tamaño total de la economía, después de haber alcanzado un déficit de 4.4 por ciento del PIB, un año antes, que se vio afectado por la caída de los precios del petróleo.

Gráfica 29
Requerimientos Financieros del Sector Público
 (Porcentaje del PIB)



FUENTE elaborado por CEFP con información de SHCP, Cuenta Pública.

Entonces, los RFSP pasaron de -3.6 por ciento del PIB, al inicio de este periodo, a -2.1 por ciento, al cierre del mismo en 2018. Con ello, el SHRFSP transitó de 38.4 a 43.6 por ciento de la economía del país, en el mismo orden.

Gráfica 30
SHRFSP
 (Porcentaje del PIB)



FUENTE elaborado por CEFP con información de SHCP, Cuenta Pública.

Si bien, en 2016, en términos del PIB, se alcanzó la mayor deuda ampliada observada en el periodo, con 47.2 puntos porcentuales de él; debido al aumento del endeudamiento neto externo, cuyo monto fue superior al autorizado por el Congreso de la Unión para todo el sector público federal.

No obstante, fue congruente con lo establecido en el artículo 2 de la LIF 2016, al autorizar al Ejecutivo Federal y las entidades a contratar obligaciones constitutivas de deuda pública externa adicionales a lo estipulado, siempre que el endeudamiento neto interno fuera menor al aprobado en el citado artículo o en el presupuesto de las entidades respectivas, en un monto equivalente al de dichas obligaciones adicionales.

De nueva cuenta, las reformas fiscal y energética emprendidas tuvieron efectos marginales sobre la posición financiera del gobierno federal, pues si bien lograron un aumento relevante de los ingresos no petroleros, esto no fue suficiente para mejorar la capacidad de financiamiento de la economía. La deuda pública mantuvo su crecimiento, pues pasó de cinco billones 890 mil 846.1 mdp en 2012 a 10 billones 551 mil 718.5 mdp en 2018, lo que implicó que de representar 33.8 por ciento del PIB en 2012 llegara a 46.0 por ciento en 2018.

En tanto que la tasa de crecimiento promedio del ingreso nacional fuera de 2.2 por ciento, entre 2013 y 2018. También insuficiente para generar los empleos que se requerían y para otorgar una mejor perspectiva de desarrollo futura. La estabilidad fiscal y macroeconómica logradas con estas reformas y políticas implicaban también una contención del crecimiento económico.

2.3 Modificaciones a la administración fiscal, 2019-2023

El actual gobierno, que inició su gestión en diciembre de 2018, se ha caracterizado por hacer esfuerzos por adecuar algunos de los principios de la política económica neomonetarista, en particular los atinentes a la política fiscal, aceptando una postura más flexible en torno al equilibrio fiscal a ultranza, dentro de los márgenes que el marco legal vigente le permite,

así como en relación a la mínima participación del Estado en la economía que el neoliberalismo preconiza.

Esto se advierte en que ha admitido la existencia de niveles de déficit mayores, en particular para el ejercicio fiscal de 2024, respecto al periodo de gobierno que le antecedió; además de buscar tener una mayor presencia en el mercado energético, intentando recuperar la rectoría del Estado en el sector, además de tener una mayor actividad en los sectores del transporte y las comunicaciones.

La política fiscal se inscribe en los preceptos de política establecidos en el PND 2019-2024, cuyos principios rectores son la aplicación de la "Economía para el bienestar" y el principio de "*No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera*", por vía de un crecimiento económico incluyente que contribuya al bienestar y a la inclusión de la población en situación de vulnerabilidad, mediante acciones puntuales que promuevan la provisión de bienes públicos, el fortalecimiento del mercado interno y la eficiencia en el uso de los recursos, manteniendo una política fiscal responsable.

Por su parte, el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (PRONAFIDE) 2020-2024 establece como principales ejes:

"Finanzas públicas sanas (...) una estructura sólida de la deuda pública con un manejo prudente de riesgos, priorizando la contratada en moneda nacional, a tasa fija y a largo plazo; un tipo de cambio flexible, que ha amortiguado el efecto de los choques externos; unos sistemas financiero y asegurador sólidos, con niveles de capitalización y de liquidez adecuados (...)"³²

³² SHCP, Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2020-2024, pág. 8, disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/PRONAFIDE

Los objetivos del PND 2019-2024 y que se reflejaban en los objetivos prioritarios del PRONAFIDE 2020-2024 fueron los siguientes:

1. Fortalecer los fundamentos macroeconómicos para promover la estabilidad, el crecimiento económico equitativo y el bienestar de la población.
2. **Fortalecer el sistema tributario para que sea más progresivo y equitativo a la vez que se incremente la recaudación.**
3. **Fomentar una mejor asignación de los recursos públicos federales destinados a gasto corriente y de inversión,** para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal los orienten a acciones que permitan generar condiciones para impulsar el desarrollo del país, priorizando beneficiar a la población más desfavorecida.
4. **Mejorar la eficiencia en el ejercicio de los recursos públicos,** establecer mecanismos que aseguren el uso eficiente de los recursos, generando ahorros presupuestarios sin comprometer los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo ni las metas institucionales
5. Mejorar la coordinación fiscal entre los tres órdenes de gobierno con la finalidad de promover finanzas públicas subnacionales sanas y sostenibles.
6. Impulsar el desarrollo sostenible, la inclusión y la profundización del sistema financiero en favor del bienestar de la población y de la asignación eficiente de los recursos.
7. Ampliar y fortalecer el financiamiento y la planeación de la banca de desarrollo y otros vehículos de financiamiento de la Administración Pública Federal, así como fomentar una mayor inclusión financiera de los sectores objetivo y una mayor participación del sector privado,

para contribuir al desarrollo económico sostenido del país y al bienestar social.

Sin embargo, algunas de estas políticas tuvieron que ser aplicadas a un ritmo menor o pospuestas, en alguna medida, luego de haber comenzado su instrumentación en 2019, debido a la aparición de la pandemia de COVID 19 en el año, 2020 en nuestro país, y al impacto económico y social que esta tuvo a nivel mundial, incluido nuestro país.

En esta circunstancia, la ejecución de la política fiscal en este sexenio se puede dividir en dos etapas: la primera, a la que se le puede llamar “periodo de adecuación” donde se buscó ajustar el marco fiscal a los nuevos objetivos con el plan ABC (que comprendía: **A**umentar la eficiencia recaudatoria; **B**ajar la evasión y elusión fiscales, y **C**ombatir la corrupción; y la segunda, “periodo de restablecimiento y consolidación de la política fiscal”, donde destaca la instrumentación de una estrategia fiscal específica para enfrentar la crisis y apoyar el proceso de recuperación de la pandemia.

La primera parte de esta etapa comprende acciones que se distinguen de las adoptadas en los sexenios previos para enfrentar las consecuencias de las crisis que les tocó vivir; cuando se priorizó el incremento de impuestos indirectos o la creación de nuevos tributos y un fuerte ajuste del gasto público. En lugar de eso, se puso el acento en la ampliación de los programas sociales y en una política fiscal de apoyo a las micro y pequeñas empresas³³, pero se evitaron los estímulos fiscales a las grandes y la contratación de deuda.

³³ Salas Ceballos, A. et. al., Apoyos Económicos fiscales en México, por Covid 19, para Mipymes. En Rev. Horizontes de la Contaduría en Ciencias Sociales, 40-60. Núm. 12, enero-junio 2020. Disponible en: <https://www.google.com/url?esrc=s&q=&rct=j&sa=U&url=https://revistahorizontes.uv.mx/index.php/horizont/article/download/20/47&ved=2ahUKewi51fCXwfWIAxWd4skDHWeCKYoQFnoECAYQAg&usg=AOvVaw3Hii8QbM9XNxe85ML7JDdy>

En la segunda etapa de este período se avanzó y profundizó en la política fiscal que había iniciado el gobierno de ese sexenio, a fin de lograr su consolidación.

De forma complementaria, durante el segundo período se fortaleció el plan ABC, mediante la inclusión de la acción D, que significaba **D**ar la mejor atención al contribuyente. Este conjunto de acciones se convirtió en “el plan maestro”, que fijó como prioridades la regulación fiscal, sobre todo de los Grandes Contribuyentes y el combate a la evasión y elusión fiscales.

Como un eje adyacente de la política fiscal, se buscó fortalecer las finanzas de PEMEX, otorgándole beneficios fiscales y buscando mejorar su perfil de deuda, con lo que, en paralelo a la estrategia implementada por el SAT para fortalecer la recaudación, se trató de apuntalar el sector energético para lo cual se implementaron cambios dentro de la estructura de la recaudación petrolera, sobre todo en el último periodo del sexenio.

2.3.1 Período de adecuación de la política fiscal, 2019

La economía mundial que había mostrado un repunte desde 2016 empezó a dar muestras de desaceleración en 2018, en especial en el segundo semestre cuando aparecieron ciertas señales de moderación en el ritmo de crecimiento y en sus perspectivas globales, en especial durante el último trimestre del año. Esto a causa de cuatro factores: el avance de medidas proteccionistas, expresada en las disputas comerciales entre Estados Unidos y China, que terminó afectando el volumen del comercio mundial; el aumento de las tasas de interés en Estados Unidos; el fortalecimiento del dólar, y el consecuente aumento de los costos financieros³⁴, que causó una

tendencia al alza en el endeudamiento en la mayoría de las economías del mundo; lo que generó un entorno global caracterizado por una marcada incertidumbre y volatilidad financiera. Por lo que el Fondo Monetario Internacional redujo la previsión de crecimiento para 2019 de 3.7 a 3.5 por ciento.

Durante el primer trimestre de 2019 se registró una ligera recuperación en las principales economías avanzadas (Japón, Estados Unidos y la zona del euro). Sin embargo, la actividad económica global se deterioró en el segundo trimestre, con una reducción en la demanda de inversión y en el volumen de exportaciones, que pasó de un crecimiento de 3.4 por ciento en el índice de volumen del comercio global en 2018, a 0.2 al cierre de ese año³⁵.

Ante este panorama complejo, y en el inicio de su nueva administración, México mostró una actividad económica aceptable, pues durante 2018 reportó un crecimiento de 2.0 por ciento.

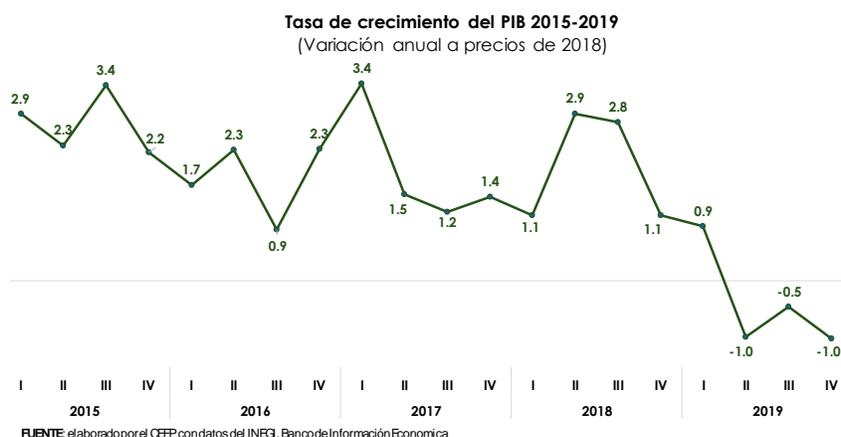
En tanto que para 2019 el PIB reportó una contracción en 0.4 por ciento; el comportamiento de la actividad por sectores de actividad económica indica que el sector primario exhibió un crecimiento de 1.9 por ciento, estimulado por el consumo interno y las exportaciones. Por su parte, el sector terciario registró un incremento positivo, aunque moderado de 0.2 por ciento, impulsado principalmente por el comercio al por menor y los servicios financieros y de seguros. Finalmente, a pesar de que la producción manufacturera avanzó de manera modesta el total de las actividades

³⁴ Celasun, Oya, et. al., *Cinco gráficos que explican la economía mundial en 2018*. Ed. FMI, diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2018/12/20/blog122018-5-charts-that-explain-the-global-economy-in-2018>

³⁵ Organización Mundial del Comercio, Examen estadístico del comercio mundial de 2022, disponible en: https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/wtsr_2022_s.pdf

secundarias exhibió una contracción, motivada por las disminuciones registradas en los rubros de minería, 5.3 por ciento y de construcción, 3.9 por ciento.

Gráfica 30



Por otro lado, durante 2018 y 2019 se reportó una tasa de desempleo de 3.3 y 3.5 por ciento, respectivamente, resultado de una tendencia a la baja del desempleo presentada desde el segundo trimestre de 2015.

En este panorama adverso, la política fiscal inicio su proceso de adecuación a los nuevos principios de política y de política económica, declarando que no habría modificación en la política impositiva, es decir que se mantendría la estructura tributaria, sin nuevos o mayores impuestos y que se aplicaría un mayor gasto social.

Para lo cual se establecieron diversos ejes fiscales en el PND 2019-2024 ³⁶:

- Mejora en la gestión, honradez y eficiencia de los recursos públicos.
- Procurar un crecimiento sostenido, con redistribución de recursos.

³⁶ Para una explicación más detallada puede consultar: Presidencia de la República, PND 2019-2024, disponible en: <https://framework-gb.cdn.gob.mx/landing/documentos/PND.pdf>

- Se pone como el eje central dentro de la estrategia de manejo económico y fiscal el mejoramiento de la calidad de vida de la población con menores recursos económicos.

Los principales objetivos fiscales que se establecieron en esta administración fueron:

1. Generar crecimiento en la región sureste a través de canalizar la inversión pública a proyectos prioritarios de gran calado.
2. Mantener finanzas sanas, con una gestión responsable de los recursos, evitando déficits fiscales excesivos, para controlar la deuda pública en niveles bajo y optimizar la captación de recursos tributarios para cubrir los programas sociales.
3. No más incrementos impositivos: no habrá incrementos de impuestos en términos reales ni aumentos a los precios de los combustibles, por encima de la inflación, así mismo.
4. Priorizar el combate a la elusión y evasión fiscales, así como optimizar los beneficios fiscales aplicados.
5. Rescate del sector energético: encauzar acciones de rescate financiero para las industrias eléctrica y petrolera, otorgando recursos extraordinarios para la modernización de su infraestructura y reorganización de su carga fiscal.
6. Impulsar la reactivación económica, por vía del mercado interno y el aumento del empleo; a través de una política de recuperación salarial y creación de empleos a través de programas sectoriales, proyectos regionales y obras de infraestructura.

La SHCP reflejó estos objetivos en sus “reglas fiscales de segunda generación”³⁷, en el PRONAFIDE 2020-2024, las cuales establecen las siguientes acciones:

- a) El establecimiento de un ancla fiscal de mediano plazo: que en principio podría determinarse por un nivel de deuda máxima sostenible y un mecanismo creíble y acotado temporalmente para una consolidación fiscal, que permita regresar a niveles debajo de este máximo cuando por circunstancias excepcionales se rebase.
- b) La introducción de consideraciones que permitan la sostenibilidad fiscal y, al mismo tiempo, la estabilización del ciclo económico.
- c) La creación y el uso de un fondo contracíclico que permita ahorrar en la parte alta del ciclo y usar los recursos para financiar el gasto en la parte baja del ciclo.
- d) El fortalecimiento de la transparencia fiscal.

Estas medidas solo eran la reafirmación de las que, en su mayoría, ya estaban contenidas en la LFPRH, por lo que, es en la implementación de medidas de recaudación y la recomposición del gasto donde se puede observar el cambio significativo de la política fiscal, los CGPE 2019 establecían como acciones fundamentales lo siguiente para ese ejercicio fiscal:

Asumir “...los compromisos de; no incrementar los impuestos; garantizar la estabilidad macroeconómica, y mantener las finanzas públicas sanas” por lo que se “hace necesario realizar una reasignación importante de recursos en el presupuesto. Los recursos para los nuevos proyectos y programas se obtendrán a través de: eliminar gastos que se consideran innecesarios;

³⁷ Las reglas fiscales de segunda generación son normas o marcos legales que están diseñadas para ser más flexibles y efectivas en el manejo de las finanzas públicas, considerando no solo los límites fiscales rígidos, sino también mecanismos que permitan mantener estabilidad a largo plazo en entornos económicos volátiles.

reasignar presupuesto de partidas que eran utilizadas para un reparto discrecional de los recursos a programas y proyectos, ahora con reglas claras para su asignación; y eliminar, fusionar o reducir programas que se consideran duplicados, que no cumplen con su propósito o ya lo cumplieron..."³⁸

Así, en materia de ingresos se priorizó una política fiscal pasiva, que buscó fortalecer la recaudación secundaria, por lo que las reformas se orientaron a mejorar la eficiencia recaudatoria; mientras que, en materia de gasto, se buscó optimizar el gasto, y fortalecer el gasto social y la inversión pública.

En el año 2019 se implementaron diversas adecuaciones al marco fiscal, pero las más importantes fueron:

- Para contribuyentes de los municipios de la frontera norte del país se estableció un crédito fiscal equivalente a la tercera parte del ISR, lo que significó una reducción de la tasa de 30 a 20 por ciento y un crédito fiscal equivalente al 50 por ciento de la tasa del 16 por ciento del IVA, lo que representó una reducción de la tasa al 8 por ciento. El número de contribuyentes que optaron por las disposiciones del citado decreto fue de 5,948 beneficiarios del estímulo en el ISR y 131,276 beneficiarios del estímulo en el IVA.

El IVA no cobrado por la aplicación del estímulo de la región fronteriza norte equivalió a 57,114 millones de pesos; mientras que el estímulo del ISR causado ascendió a 2,713 millones de pesos.

³⁸ SHCP, Criterios Generales de Política Económica 2019, disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2019.pdf

- Se eliminó la compensación universal entre impuestos, lo que permitió un mayor control sobre los saldos a favor que aplican los contribuyentes. Se permitió la compensación de saldos generados hasta el 31 de diciembre de 2018, los nuevos saldos, es decir, aquellos generados a partir del 1 de enero de 2019 ya no se podrían compensar entre diferentes impuestos.
- Se estableció que los contribuyentes que proporcionen el uso de plataformas tecnológicas a personas físicas para prestar de forma independiente el servicio de transporte terrestre de pasajeros o de entrega de alimentos preparados, podrían efectuar la retención por concepto del ISR e IVA, por los ingresos que obtengan dichas personas físicas que utilicen las citadas plataformas, y enteren al Servicio de Administración Tributaria (SAT) el importe de los impuestos retenidos.
- Se abrogaron a través de un decreto las declaratorias de las Zonas Económicas Especiales de Puerto Chiapas, de Coatzacoalcos, de Lázaro Cárdenas-La Unión, de Progreso, de Salina Cruz, de Campeche y de Tabasco publicados el 29 de septiembre y 19 de diciembre, ambos de 2017, y el del 18 de abril de 2018

En este primer año los cambios legales en materia tributaria se centraron en consolidar la adecuación de la nueva política fiscal, buscando acciones puntuales, donde la eliminación de la compensación universal buscaba reducir el espacio para la elusión de los contribuyentes, generando las primeras condiciones para la mejora en la fiscalización.

En materia de gasto, la visión contenida en el PEF para el ejercicio fiscal 2019 se construyó con base en los siguientes elementos³⁹:

- Hacer más eficiente y transparente el uso de los recursos públicos para promover el desarrollo y la productividad, dentro de un marco de rendición de cuentas, que fortalezca la estabilidad macroeconómica; mantenga las finanzas públicas sanas de la nación, y permita reducir las brechas y desigualdades económicas en nuestro país, e incrementar el bienestar social y el desarrollo económico.
- Reasignar los recursos en el presupuesto e incrementar la eficiencia en la asignación del mismo, hacia rubros de alto impacto que impulsen el desarrollo económico del país, sin comprometer la disciplina de las finanzas públicas.
- Eliminar programas con poco impacto social y productivo, y canalizar los recursos públicos a proyectos que contribuyan a financiar un mayor gasto en infraestructura y programas sociales prioritarios.
- Observar escrupulosamente los principios de austeridad, base de la reconfiguración del gasto.
- Garantizar la estabilidad macroeconómica y fortalecer las finanzas públicas aplicando la disciplina fiscal y financiera.
- Hacer más eficiente el uso de los recursos humanos, materiales y presupuestarios, que contribuyan a la aplicación oportuna del gasto, y que incidan directamente en la adopción de una disciplina permeable para un ejercicio del gasto responsable.

³⁹ Para mayor detalle de los objetivos de construcción del PEF 2019 puede consultar: SHCP, Cuenta Pública 2019, disponible en: <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2019/tomo/I/150.06.GPF.pdf>

Con la intención de poner en juego tales elementos se integraron las siguientes estrategias:

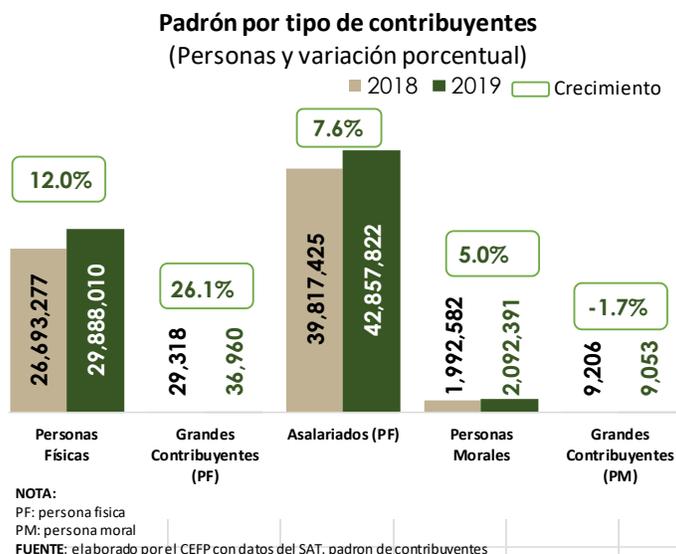
- Eliminar gastos innecesarios.
- Reorientar los recursos públicos hacia programas y proyectos con reglas claras de asignación.
- Eliminar, fusionar o reducir programas que se consideren duplicados o que ya no cumplen con su propósito.
- Ajustar los salarios de altos servidores públicos con el fin de aminorar la carga fiscal que representan estas erogaciones dentro de los servicios personales, así como el adelgazamiento de las estructuras organizacionales burocráticas del gobierno.
- Reducir el gasto de operación de los ramos administrativos.
- Revisar la ejecución de fondos y fideicomisos a cargo del erario federal para la obtención de ahorros que permitan financiar los programas prioritarios y acciones de gobierno contempladas para este ejercicio.
- Reconfigurar los programas presupuestarios con base en su desempeño e impacto social, a efecto de maximizar los recursos disponibles para el gasto social.

A partir de estas medidas los resultados en el primer año de aplicación fueron los siguientes:

Entre 2018 y 2019 se reportó un crecimiento en el padrón de contribuyentes de 12.0 por ciento en las personas físicas (ver gráfico siguiente); 26.1 en los

Grandes Contribuyentes, personas físicas, y 7.6 por ciento en los asalariados; mientras que las personas morales reportaron un aumento de 5.0 por ciento.

Gráfica 31



Asimismo, soportado en la reforma de 2014, que buscó reducir la dependencia fiscal de los ingresos petroleros, en 2019 se mantuvo esta tendencia, con la diferencia de que en vez de subir la tasa del IVA o ampliar los impuestos especiales (se debe recordar que con la reforma de 2014 se crearon impuestos especiales, como por ejemplo a las bebidas energéticas y azucaradas, como a los alimentos de alto contenido calórico); y ahora se devolvía el beneficio fiscal a la franja fronteriza, el cual se había eliminado justificando su poca efectividad; pero que representó una externalidad negativa para el comercio regional, al reducir la competitividad de los comercios nacionales, respecto a los ofrecidos en EUA.

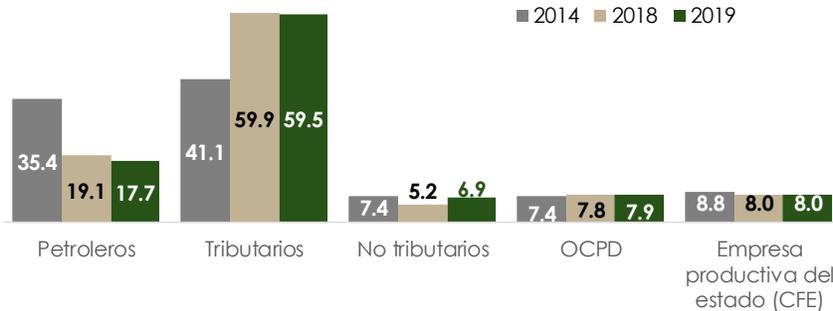
Al cierre de 2019 los ingresos presupuestarios del Sector Público ascendieron a 5 billones 384 mil 984.3 millones de pesos, cifra superior en 86 mil 796.0 millones de pesos a la prevista en la LIF; esto se explica por el registro de mayores ingresos no tributarios respecto al programa por 251 mil 214.8 millones de pesos, que consideran el uso del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP) e ingresos de carácter no recurrente.

Por otra parte, los ingresos petroleros reportaron una baja en su captación en 89 mil 259.2 millones de pesos respecto a lo programado, mientras que; los no petroleros se ubicaron 176 mil 55.2 millones de pesos por arriba, de los cuales 142 mil 465.1 millones de pesos correspondieron al Gobierno Federal. Respecto a 2018, los ingresos presupuestarios fueron mayores en 1.9 por ciento en términos reales.

Con estos resultados, en 2019 se redujo en 1.4 puntos porcentuales la proporción de los ingresos petroleros respecto al cierre de 2018, de 19.1 por ciento del total recaudado.

Gráfica 32

Composición de la recaudación fiscal 2014, 2018 y 2019
(proporción del total recaudado)



FUENTE: elaborado por el CEFP con datos de la SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas

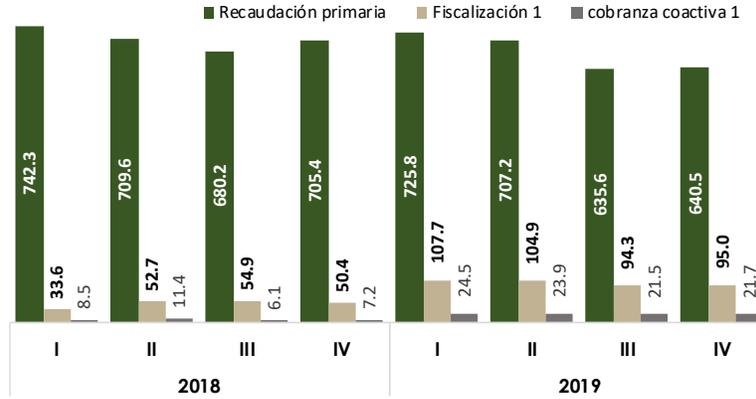
Por otro lado, los ingresos tributarios se mantuvieron con un crecimiento poco significativo. En 2014, estos representaban el 41.1 por ciento de la recaudación total, mientras que, en 2018 se elevaron a 59.9 por ciento, manteniéndose en 59.5 por ciento en 2019, variación que se explica por el inicio de las medidas para combatir la evasión fiscal, aumentar la fiscalización de grandes contribuyentes, y promover la formalización del empleo y de la economía. Así como el incremento en la captación de ingresos no tributarios, que pasaron de 5.2 en 2018 a 6.9 en 2019, en específico los Aprovechamientos que incrementaron su aportación en 1.4 puntos porcentuales.

Durante 2019, el 84.6 por ciento de los ingresos tributarios fueron captados a través de recaudación primaria, esto quiere decir que 8.5 pesos de cada diez son pagados en tiempo y forma por los contribuyentes; mientras que, el 15.4 por ciento se obtuvieron por la recaudación secundaria; la cual se basa en acciones realizadas por la autoridad fiscal para aumentar la eficiencia recaudatoria, de los programas que promueven la regularización de los contribuyentes que no cumplieron con sus obligaciones fiscales de manera oportuna, de la cobranza coactiva, así como de los actos de fiscalización.

Como se puede ver en el gráfico siguiente, a partir de 2019 se puede apreciar un incremento sustancial en la recaudación por fiscalización de 207.7 por ciento real, en el primer trimestre, respecto al mismo periodo de 2018; pasando de 33.6 Mmp a 107.7 Mmp. Este efecto se mantuvo durante los trimestres posteriores (II, III y IV) reportando incrementos de 91.2, 66.3 y 83.3 por ciento respectivamente.

Gráfica 33

Evolución de la recaudación por origen 2018-2019
(Miles de millones de pesos)



1/ Recaudación cobrada con intervención de la autoridad fiscal o recaudación secundaria. Considera cifras en efectivo y virtuales, para efectos indicativos.

FUENTES: elaborado por el CEFP con datos del SAT

Por otro lado, los ingresos por cobranza coactiva⁴⁰ se duplicaron (y en algunos casos hasta se triplicaron) respecto al último año del sexenio previo; por ejemplo, en el primer trimestre pasaron de 8.5 en 2018 a 24.5 Mmp en 2019 (reportando un crecimiento real de 177.3%). Lo que es un claro indicador del cumplimiento de los objetivos del combate a la elusión y evasión fiscales.

Por su parte, durante 2019, el gasto neto total del sector público presupuestario ascendió a 5 billones 814 mil 441.5 millones de pesos, monto inferior en 0.4 por ciento al presupuesto aprobado y superior en 0.3 real al año previo.

Con relación al PIB, el gasto neto total ejercido en 2019 representó 24.0 por ciento, cifra mayor si se compara con el 23.9 de 2018. Del total, 73.2 por ciento correspondió a gasto programable, mediante el cual se generan los

⁴⁰ La cobranza coactiva se activa cuando el deudor no ha cumplido con sus pagos dentro de los plazos y condiciones establecidos en la etapa de cobranza normal (voluntaria), por lo que la autoridad fiscal ejecuta acciones como el embargo de bienes, retenciones de cuentas bancarias, o la intervención de ingresos para recuperar los montos adeudados.

bienes y servicios que la población demanda, y el restante 26.8 por ciento fue gasto no programable, que se asocia a la cobertura de obligaciones como el pago de Participaciones a entidades federativas, el Costo financiero de la deuda pública y los Adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

En particular, el incremento en el gasto programable por 109 mil 955.2 millones de pesos, se asocia a las mayores erogaciones de la Administración Pública Centralizada por 173 mil 43.3 millones de pesos, específicamente por el aumento de las erogaciones en las siguientes dependencias: la Secretaría de Energía, por 101 mil 96.7 millones de pesos, como resultado principalmente de la aportación patrimonial que realizó el Gobierno Federal a Pemex para fortalecer su posición financiera y la de sus subsidiarias; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyo exceso de 26 mil 398.4 millones de pesos, se explica por la capitalización realizada a la banca de desarrollo, y finalmente la Secretaría de Educación Pública, con 24 mil 304.3 millones de pesos más, orientados a proveer servicios educativos al segmento con mayores carencias⁴¹.

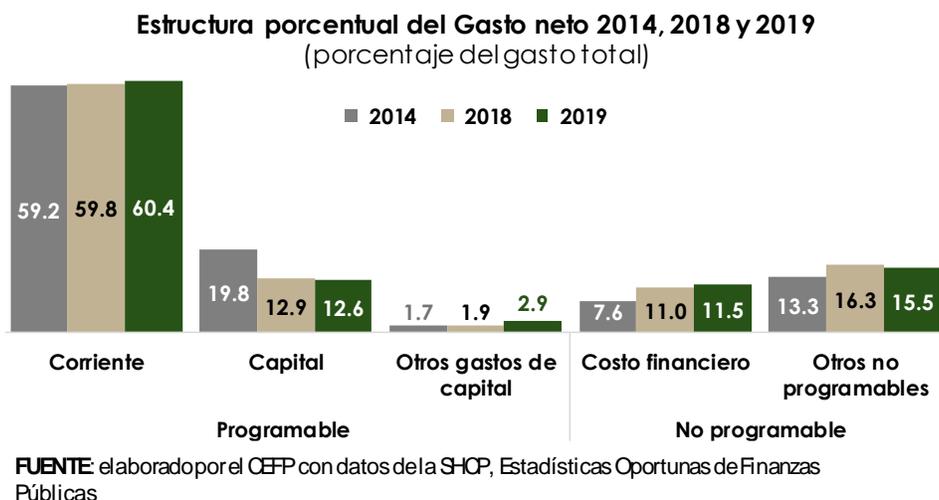
Es importante destacar que la aportación patrimonial del Gobierno Federal a Pemex y los recursos para la capitalización de la banca de desarrollo sumaron 118 mil 409.0 millones de pesos, que tuvieron como contraparte ingresos adicionales a los estimados en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, por lo que no afectó el balance público. Por lo

⁴¹ Adicionalmente, se reportó un mayor gasto del ISSSTE, por 17 mil 720.3 millones de pesos, para cubrir principalmente sus necesidades de gasto para pensiones y jubilaciones y para sufragar las percepciones del personal médico. El aumento de las erogaciones de la CFE en 37 mil 997.7 millones de pesos, para cubrir el costo de los combustibles de plantas productoras, y para la compra de productos adquiridos como materia prima con cargo al programa comercialización de energía eléctrica y productos asociados y el aumento del Ramo 19 Aportaciones a Seguridad Social, de 8 mil 922.7 millones de pesos, para pensiones y jubilaciones en curso de pago, así como para cubrir el gasto de operación del ISSSTE.

que, si se excluye este monto, el aumento en el gasto de la Administración Pública Centralizada fue de 54 mil 634.3 millones de pesos, es decir menor a su cálculo inicial.

Por su parte, el gasto no programable disminuyó en 133 mil 573.3 millones de pesos con relación al aprobado. En su comportamiento influyeron el menor pago de Participaciones a entidades federativas y municipios, por 40 mil 473.2 millones de pesos; el Costo financiero de la deuda se contrajo en 82 mil 587.5 millones pesos, y el pago de ADEFAS, que fue menor en 10 mil 512.6 millones de pesos, respecto al cierre del año anterior.

Gráfica 34

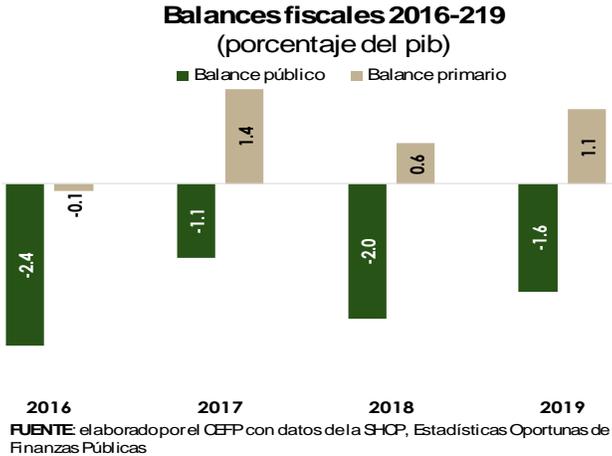


En materia de Gasto se advierte que en 2019 no hubo un cambio significativo en la estructura porcentual del gasto, pues a pesar de que se aplicaron en una primera etapa los programas sociales, los cuales incrementaron el presupuesto de 93 mil 628.9 a 150 mil 606 mdp (de los cuales se ejercieron 147 mil 8.6 mdp). Los componentes que reportaron un incremento fueron el gasto corriente que creció en 0.6 pp, otro gasto de capital en 1.0 pp y el costo financiero en 0.5 pp

De acuerdo a la cuenta pública 2019: “en el marco de las medidas de disciplina presupuestaria reguladas por el artículo 61 de la LFPRH y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, se generaron ahorros por 71 mil 15.1 millones de pesos, de los cuales 94.5 por ciento se obtuvo por las medidas relacionadas con el gasto en operación, 2.6 por ciento a través de gastos en servicios personales y 2.9 por ciento en gasto de inversión”⁴².

Al cierre de 2019 con lo previamente referido se tuvo un balance público deficitario de 1.6 por ciento del PIB, déficit menor al aprobado por el congreso (de 2.0 por ciento del PIB) en 0.4 puntos porcentuales. Si se deja de lado el costo financiero para observar el balance primario (un balance que muestra el manejo de las finanzas públicas sin interferencia de acciones previas de la deuda), se reportó un superávit de 1.1 por ciento del PIB, monto por arriba en 0.1 pp respecto al monto aprobado de 1.0 por ciento del PIB.

Gráfica 35



Respecto a años previos, se reportó un déficit menor que los años 2016 y 2018 (ver gráfico anterior) y el segundo superávit más importante de los

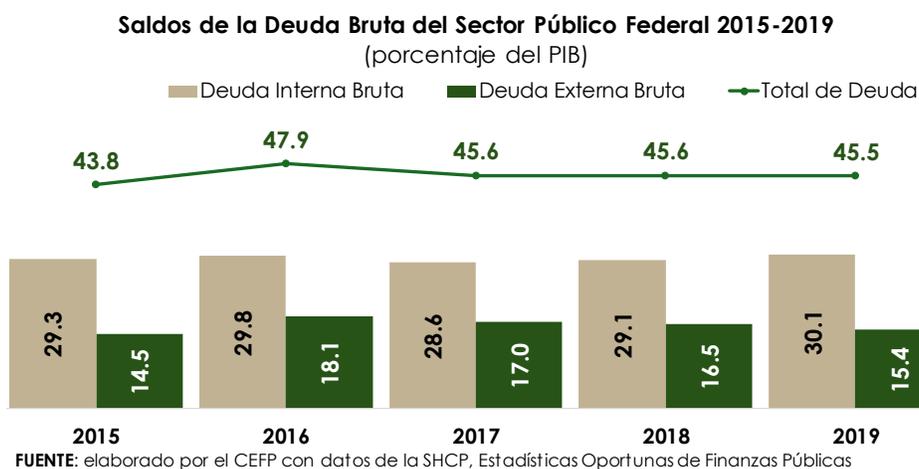
⁴² SHCP, Cuenta Pública 2019, Gastos Presupuestarios, pág. 24, disponible en: <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2019/tomo/I/150.06.GPF.pdf>

cuatro años, solo por detrás del superávit de 1.4 por ciento del PIB reportado en 2017.

Al cierre de 2019, los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), la medida más amplia balance del Sector Público Federal, registró un déficit de 564 mil 675 millones de pesos, superior al déficit observado en 2018 por 517 mil 39 millones de pesos. Como proporción del PIB, los RFSP representan 2.3 por ciento, resultado menor a lo previsto en el Paquete Económico 2019 de 2.5 por ciento del PIB y mayor al observado en 2018 de 2.2 por ciento del PIB.

Al cierre de 2019 la deuda bruta del sector público fue de 11 billones 427 mil 965 mdp (monto que representó el 45.5 por ciento del PIB), monto por debajo de lo reportado un año antes en 0.6 por ciento real.

Gráfica 36

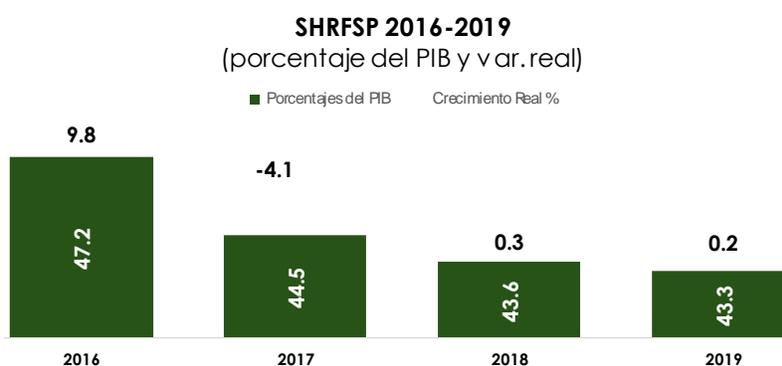


La composición de la deuda total fue de 66.2 por ciento en deuda interna (donde el 90.9% es de largo plazo y 9.1% de corto plazo), y que a su interior 91.9 por ciento corresponde a deuda del Gobierno Federal (83.7% de largo plazo y 8.1% de corto plazo); 4.9 por ciento de Organismo y Empresas; y 3.2

por ciento de la banca de desarrollo⁴³. Mientras que el 33.8 por ciento restante era deuda denominada en moneda extranjera.

Finalmente, al cierre de 2019 se reportó un Saldo Histórico de los Requerimientos Financiero del Sector Público (SHRFSP) (la forma más amplia de la deuda) ⁴⁴ de 43.3 por ciento del PIB lo que reportó un crecimiento de 0.2 por ciento real respecto al año previo.

Gráfica 37



FUENTE: elaborado por el CEFP con datos de la SHOP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas

En este primer periodo, los avances hacia la consecución de los objetivos fiscales fueron evidentes, reflejando un esfuerzo por redirigir el enfoque de la política fiscal hacia la sostenibilidad y el desarrollo equitativo. Aunque aún en fase de adecuación, las estrategias implementadas actuaron de forma eficiente para avanzar hacia un enfoque un tanto distinto de política fiscal.

Sin embargo, tal avance se vio parcialmente truncado en 2020, con la llegada de la pandemia y sus efectos nocivos, lo que obligó a adoptar algunas medidas fiscales que no estaban consideradas.

⁴³ Por fuente de financiamiento el 90.9 por ciento proviene por Emisión de Valores; 2.1 por ciento son Bonos de Pensión CFE; 1.9 por ciento del Fondo de Ahorro del SAR y 4.6 por ciento de Otros.

⁴⁴ El SHRFSP 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. Es decir, pasivos menos activos financieros disponibles, por concesión de préstamos y por fondos para la amortización de la deuda como reflejo de la trayectoria anual observada a lo largo del tiempo de los RFSP.

2.3.2 Periodo de restablecimiento y consolidación de la política fiscal 2020-2023

Aunque la instrumentación de la política fiscal adoptada por el nuevo gobierno se mantuvo, se debieron aplicar algunas medidas adicionales, originalmente no contempladas, tal como lo hicieron la mayoría de los países para enfrentar las crisis sanitaria y económica.

La pandemia de COVID-19 provocó un impacto económico y social global que llevó a un cambio radical en las dinámicas financieras de prácticamente todos los países, afectando tanto a los mercados internacionales como a las economías locales; teniendo que cambiar las prioridades presupuestales, económicas y de acción a la atención sanitaria de sus poblaciones.

A nivel global, las cadenas de suministro se vieron interrumpidas, los precios de los *commodities* fluctuaron drásticamente (durante el mes de abril de 2020 se reportaron precios negativos en el futuro del precio del petróleo) y los gobiernos implementaron medidas de estímulo sin precedentes, incrementando los niveles de deuda pública en la mayoría de las economías.

Solo en América Latina y el Caribe según la CEPAL⁴⁵ el PIB y la inversión se redujeron un 7.7 por ciento y un 20.0, respectivamente. Además la CEPAL observó cómo “la crisis mundial generada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) *había* puesto en evidencia las asimetrías existentes entre las economías desarrolladas y las economías emergentes y en desarrollo, en lo que respecta a su capacidad de respuesta tanto para

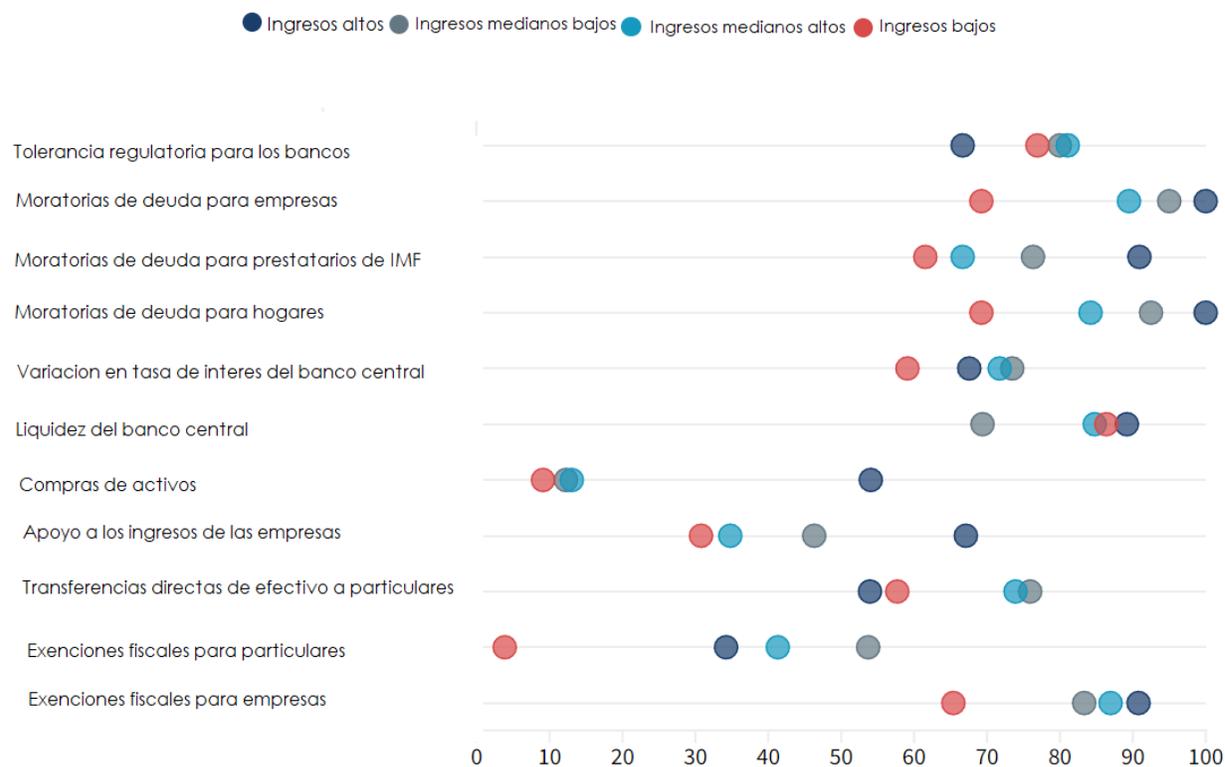
⁴⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2021 (LC/PUB.2022/1-P), Santiago, 2022.

implementar políticas encaminadas a mitigar los efectos sanitarios, económicos y sociales de la crisis, como para impulsar una recuperación sostenible.”⁴⁶

La reacción en las políticas sociales y económicas fue diferente en cada país, si bien, se caracterizó por poner como eje central a los planes de mitigación de contagios y el apoyo al sector salud. Las estrategias seguidas fueron heterogéneas, el Banco Mundial resume las acciones de las economías del mundo en 11 ejes básicos siguientes:

Gráfica 38

Porcentaje de adopción de diversas políticas por tipo de país (%)



Fuente: elaborado por Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 2022.

⁴⁶ Ibíd, pág. 13

Por ejemplo, el 100 por ciento de las economías de ingresos altos (Estados Unidos, Alemania, Japón, Canadá, Suiza, etc.) optaron por moratorias de deudas a empresas y hogares. Mientras que, las exenciones fiscales a particulares solo fueron adoptados por el 35 por ciento de estos países y las exenciones fiscales a empresas por el 92 por ciento.

En los de ingreso medio (Brasil, Sudáfrica, Turquía, etc.) 42 por ciento optaron por exenciones fiscales a particulares y 89 por ciento aplicó exenciones fiscales a empresas. En la moratoria de deuda en estos países, el 89 por ciento concedió este beneficio a empresas; mientras que el 85 por ciento lo otorgó a hogares.

Los de ingreso medio bajo (Vietnam, Nigeria, Egipto, Filipinas, etc.) en términos de deuda tuvieron una mayor adopción de moratorias (respecto a los de ingreso medio alto) con el 95 por ciento a empresas y 92 a hogares; así como en exenciones fiscales a particulares, el 55 por ciento; mientras que a empresas por debajo del medio alto con 87 por ciento.

Por último, entre los países de ingreso bajo (Afganistán, Chad, Haití, Mozambique, Etiopía, etc.) pocos países tomaron medidas económicas, por el lado de la moratoria de deuda, el 72 por ciento tomaron estas medidas a empresas y 71 por ciento a hogares. Por el lado de las exenciones, 5 por ciento de los países optaron por estas acciones a particulares y 65 por ciento a empresas.

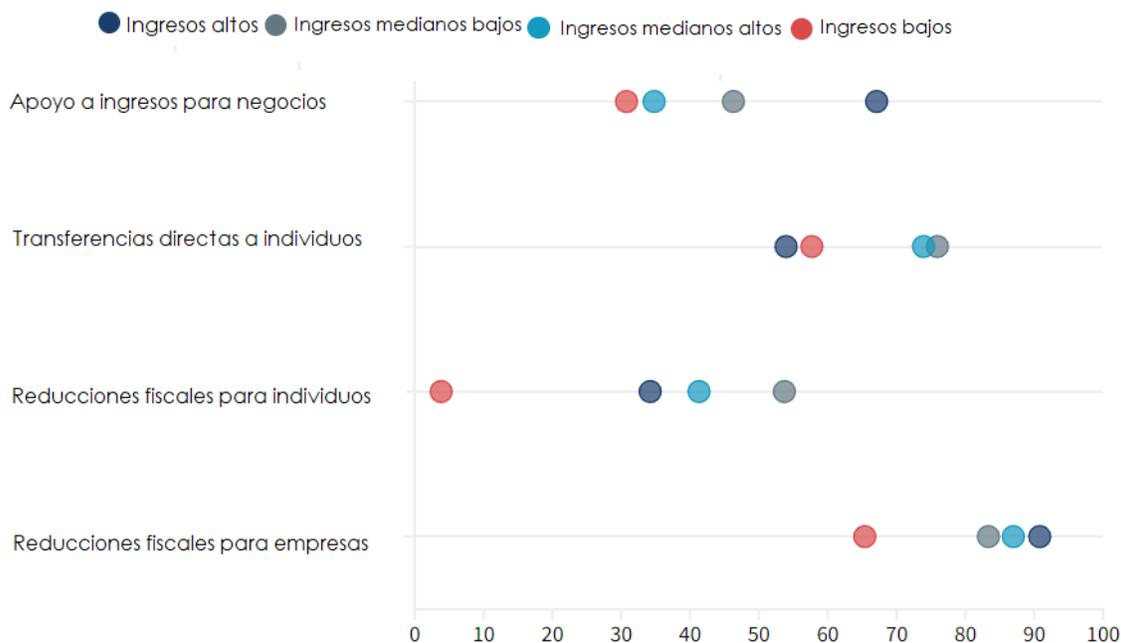
Banco Mundial resumió la estrategia de política fiscal de reacción a la pandemia en 4 ejes básicos: 1) apoyo a ingresos para negocios; 2) transferencias directas a individuos; 3) reducciones fiscales para individuos, y 4) reducciones fiscales para empresas (ver gráfico siguiente).

Apoyo a ingresos para negocios: consiste en ayudas económicas directas a empresas para mantenerlas operando durante la crisis,

como subsidios, préstamos o incentivos fiscales. El 90 por ciento de los países de ingresos altos implementaron esta medida, reflejando su capacidad fiscal y su prioridad en proteger el tejido empresarial. Los ejemplos incluyen a Estados Unidos y Japón, que inyectaron grandes sumas de capital a empresas para evitar cierres y despidos masivos. En los países de ingresos medianos altos, la adopción es menor, con 50 por ciento de los países (por ejemplo, México no optó por esta medida) lo que sugiere recursos más limitados para implementar estas ayudas. En los países de ingresos medianos bajos y bajos, como Egipto y Haití, solo un 30 y 10 por ciento, respectivamente, pudieron adoptar estas políticas, ya que cuentan con menos mecanismos y financiamiento para sostener a las empresas durante crisis prolongadas.

Gráfica 39

Participación de países en la adopción de políticas fiscales (%)



Fuente: elaborado por Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 2022.

Transferencias directas a individuos: son pagos en efectivo realizados por el gobierno para apoyar a los hogares durante situaciones de emergencia. Los países de ingresos altos adoptaron esta medida en un 70 por ciento, proporcionando pagos regulares y considerables a sus ciudadanos, como ocurrió en Alemania, donde las transferencias directas ayudaron a mantener el consumo y evitar la recesión. Los países de ingresos medianos altos, como Sudáfrica y Turquía, también implementaron esta política, pero en un 60 por ciento, con menores montos y menos cobertura debido a las limitaciones fiscales.

México adoptó por esta medida, a través de programas sociales de apoyos económicos emergentes.

Por otro lado, los países de ingresos medianos bajos y bajos adoptaron estas transferencias en un 40 y 30 por ciento, respectivamente, como se puede observar, países como Nigeria o Mozambique, las transferencias fueron modestas debido a la falta de recursos fiscales.

Reducciones fiscales para individuos: consiste en disminuciones temporales de impuestos personales para aliviar la carga fiscal de los ciudadanos. Esta medida fue adoptada por un 80 por ciento de los países de ingresos altos, como Canadá, donde las reducciones fiscales buscaron aumentar el poder adquisitivo de las familias en tiempos de crisis. En los países de ingresos medianos altos, como Turquía, el 40 por ciento de adopción refleja un menor alcance debido a las restricciones presupuestarias. Los países de ingresos medianos bajos y bajos tuvieron una adopción marginal, con solo un 20 y 10 por ciento, respectivamente, ya que gran parte de la población en estos países no está sujeta a impuestos directos o forma

parte de la economía informal, lo que hace que esta política tenga un impacto limitado.

Reducciones fiscales para empresas: con esto se busca disminuir la carga tributaria de las compañías para estimular la inversión y el empleo. En los países de ingresos altos, esta política fue implementada por un 80 por ciento, como ocurrió en Suiza, donde las empresas recibieron incentivos fiscales para continuar operando. Los países de ingresos medianos altos, como Brasil, adoptaron esta medida en un 50 por ciento, pero con un enfoque más sectorial.

México empleó esta medida de forma selectiva y muy específica para sectores clave y para micro y pequeñas empresas.

Los países de ingresos medianos bajos y bajos tuvieron una adopción limitada de esta medida, con 40 y 10 por ciento, respectivamente; ya que muchas de las empresas en estos países no forman parte del sistema tributario formal, como se observa en países como Vietnam o Chad.

México, al igual que otras naciones, se vio obligado a tomar decisiones rápidas para mitigar los efectos de la crisis. Estas medidas estuvieron orientadas a reducir el impacto sobre la población vulnerable y el sector empresarial, así como a mantener la estabilidad macroeconómica, pues antes de la llegada de la pandemia la guerra comercial entre EUA y China, ya había provocado diversos desafíos, desacelerando el crecimiento del PIB; además de caracterizarse por un mercado laboral pauperizado, donde el 56.3 por ciento de la población se encontraba en el mercado informal⁴⁷, así como retos importantes en cuanto a la desigualdad social y el acceso a

⁴⁷ Dato extraído de lo reportado por el INEGI a través de la Tasa de informalidad laboral 1 (TIL1) que es la medida más robusta para medir la informalidad general.

servicios públicos; por ejemplo, de acuerdo a CONEVAL⁴⁸, 16.2 por ciento de la población tenía carencia por acceso a los servicios de salud, en 2018; mientras que 7.0 por ciento de la población vivía en pobreza extrema y 34.9 en pobreza moderada, lo que significa que amplios sectores de la población estaban en una posición vulnerable ante la crisis sanitaria y económica.

Sin contar con que el sistema de salud público había sido prácticamente desmantelado en los sexenios anteriores y sustituido de forma deficiente por un sistema para la población abierta, que aún no se consolidaba.

El año 2020 fue un periodo de enorme volatilidad económica en México, en el primer trimestre se reportó una contracción del -1.4 por ciento (ver gráfico siguiente), consecuencia de la volatilidad que los primeros contagios en el mundo producían, junto con la declaración de la pandemia del 30 de enero, de la OMS. Pues si bien, el virus aún no había llegado a México (fue hasta el 23 de marzo que la autoridad declara la "Jornada Nacional de Sana Distancia" con medidas como el cierre de escuelas, suspensión de eventos masivos y reducción de actividades no esenciales) su contracción estuvo más relacionada a las medidas que otros países con contagios habían adoptado, así como debido a la poca claridad que se tenía del virus, lo que aumentó la incertidumbre internacional, y eso se tradujo en una disminución de la inversión.

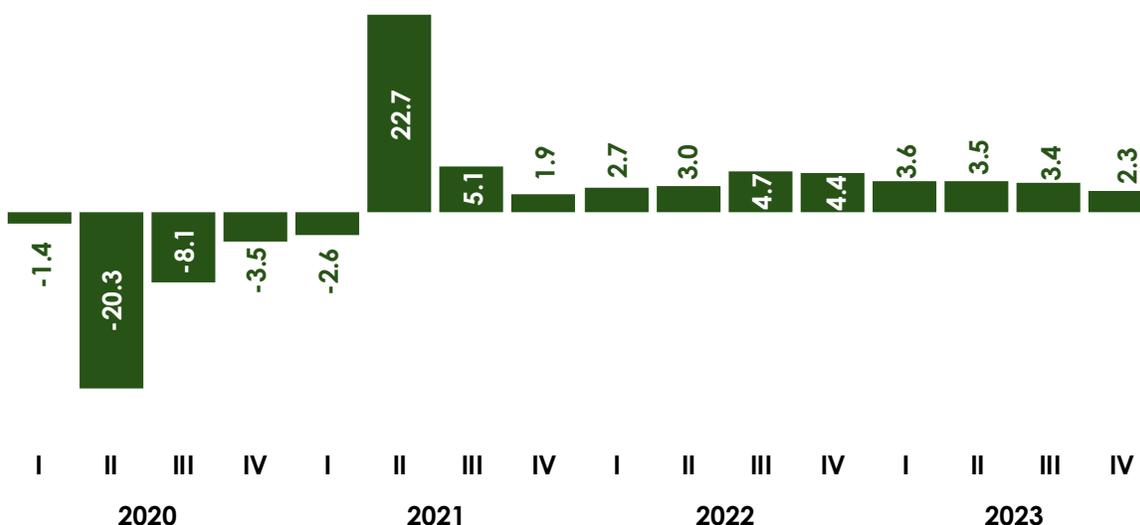
El segundo trimestre de 2020 fue, sin duda, el más dramático en términos económicos para México. La caída del -20.3 por ciento, una de las más severas en la historia económica del país. A nivel nacional, el cierre de industrias no esenciales, la suspensión del turismo, y el confinamiento estricto

⁴⁸ CONEVAL, Resultados de pobreza en México 2022 a nivel nacional y por entidades federativas, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezalInicio.aspx>

de millones de personas provocaron un colapso en la demanda sin precedentes en la producción y el consumo.

Gráfica 40

Variación anual del PIB 2020-I a 2023-IV a precios de 2018
(Variación porcentual real)



FUENTE: elaborado por el CEFPE con datos del INEGI, Banco de Información Económica

El sector servicios, que representa una gran parte de la economía mexicana, fue el más afectado por las restricciones, con una caída de 18.3 por ciento, resultado de la parálisis en el turismo (uno de los sectores clave), resultó en un cierre masivo de hoteles, restaurantes, aerolíneas, y otros negocios dependientes del flujo de visitantes. A esto se sumó la reducción en las exportaciones y la disrupción en las cadenas de suministro, que afectó a la industria manufacturera, lo que produjo una baja de 24.4 por ciento

Además, el desempleo y la reducción de ingresos golpearon duramente a millones de trabajadores, lo que elevó la tasa de desempleo de 3.4 en el primer trimestre de 2020 a 5.2 por ciento de la PEA en el tercer trimestre. La economía informal, que constituye una parte significativa de la fuerza

laboral en México, se vio gravemente afectada, lo que incrementó la vulnerabilidad de millones de personas y se tuvo que buscar alternativas al cierre total.

Gráfica 41

Tasa de Población desocupada 2020-2023
(porcentaje de la PEA)



I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV				
2019				2020				2021				2022				2023			

FUENTE: elaborado por el CEFP con datos del INEGI, Banco de Información Económica

En el tercer trimestre de 2020 se reportó una caída de 8.1 por ciento del PIB, pero se comenzó a observar una cierta recuperación, derivada de la flexibilización de las medidas de confinamiento, que el alto componente de informalidad había forzado a implementar. Sin embargo, muchos sectores, especialmente los servicios y el turismo, no pudieron recuperarse debido a la que las medidas a nivel internacional y el manejo de la misma fue heterogéneo y no permitieron una recuperación sostenida. El año finalizó con una contracción del 3.5 por ciento, en el cuarto trimestre, lo que indica que, aunque la economía comenzó a recuperarse, seguía lejos de los niveles prepandemia.

A pesar de que, en países como Estados Unidos, Canadá y varios de Europa, comienzan campañas masivas de vacunación, la distribución de vacunas en los países en desarrollo fue lenta, lo que produjo una recuperación escalonada, por ejemplo, en el primer trimestre de 2021 se abrió el año con

una contracción del -2.6 por ciento, lo que sugiere que la economía mexicana aún enfrentaba grandes dificultades para retomar el crecimiento.

Dentro de las medidas de política fiscal adicionales que el gobierno hubo de aplicar para enfrentar las crisis sanitaria y económica se encuentran el uso emergente de los fondos de estabilización de recursos presupuestarios y de recursos federales, tanto como la liquidación de diversos fideicomisos.

Con ese propósito, el 2 de abril de ese año en el Diario Oficial de la Federación se emitió el Decreto para la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, sin estructura orgánica, y cuyos recursos públicos disponibles en ellos deberían enterarse a la Tesorería de la Federación, con el objetivo de aportar liquidez para financiar el Plan de Recuperación Económica, toda vez que no se tenía previsto contratar deuda adicional ni aumentar los impuestos, para tal fin.

De igual manera, en materia de gasto, se debieron autorizar ampliaciones de recursos para los servicios de salud y para tramitar la compra de las vacunas, hacia el final del año, todo ello mediante adecuaciones presupuestarias o con el uso de los recursos señalados en el párrafo anterior.

En cuanto a las políticas de recuperación, el gobierno mexicano implementó medidas para apoyar la reactivación económica, aunque en comparación con otros países, el estímulo fiscal fue limitado. Se ofrecieron créditos a pequeñas y medianas empresas (PyMEs) y se fortalecieron algunos programas sociales para proteger el empleo. Sin embargo, el gasto público adicional fue reducido, con el gobierno optando por mantener un enfoque austero para preservar la estabilidad fiscal

Durante el segundo trimestre de 2021 se observó una mayor relajación de las medidas de confinamiento y un aumento en el consumo, ya que las familias y las empresas comenzaron a retomar actividades, al adoptar una

estrategia más relajada en las medidas de resguardo. La campaña de vacunación fue clave para impulsar la confianza entre consumidores y productores, adicionalmente la reactivación del comercio exterior fue un motor crucial, particularmente debido a la demanda de bienes manufacturados en Estados Unidos y otros países. Esto marcó un cambio drástico con un crecimiento de 22.7 por ciento, que se debe a la reactivación de sectores clave y una mayor demanda interna y externa.

Los trimestres posteriores, sin embargo, mostraron una desaceleración en la tasa de crecimiento. El tercer trimestre de 2021 registró un crecimiento del 5.1 por ciento, mucho más moderado, lo que indica que el efecto rebote se había agotado y la economía estaba estabilizándose. México enfrentó cuellos de botella en las cadenas de suministro globales, especialmente en sectores como el automotriz, donde la escasez de semiconductores frenó la producción. Aunque algunas regiones y sectores económicos mostraron signos de recuperación, la desigualdad en el ritmo de crecimiento era evidente.

Finalmente, el cuarto trimestre cerró con un crecimiento de 1.9%, lo que apunta a una tendencia hacia una recuperación más sostenida, aunque moderada, pues las variantes del virus no permitían una recuperación consolidada.

El primer trimestre de 2022 registró un crecimiento del 2.7 por ciento en comparación con el mismo periodo del año anterior, lo que reflejó una recuperación más estable, después del fuerte rebote de 2021. Este crecimiento fue favorecido, principalmente, por el sector manufacturero, gracias a la reactivación del comercio exterior, en particular con Estados Unidos, principal socio comercial de México. La demanda de productos

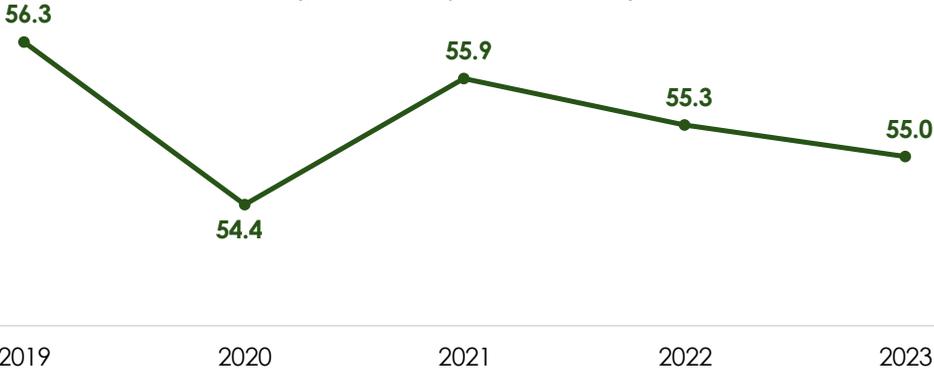
manufacturados, en especial automóviles y electrodomésticos, contribuyó de manera significativa al crecimiento económico durante ese periodo.

No obstante, la recuperación no fue homogénea en todos los sectores. El turismo, uno de los pilares de la economía mexicana, seguía mostrando una recuperación lenta debido a la persistente incertidumbre relacionada con la pandemia, aunque la llegada de turistas internacionales comenzó a aumentar a medida que las restricciones de viaje se relajaban. Además, la industria de la construcción se mantuvo débil, afectada por los bajos niveles de inversión privada y la falta de proyectos públicos de gran escala, más allá de las iniciativas emblemáticas del gobierno, como el Tren Maya y la refinería Dos Bocas.

En términos de empleo, el primer trimestre de 2022 experimentó una ligera mejora en la tasa de desempleo, que se redujo en comparación con los niveles observados en 2021. Sin embargo, la informalidad seguía siendo un problema significativo, sin embargo, la recuperación económica redujo la informalidad si se compara con respecto a lo reportado previo a la pandemia, tendencia que se ha mantenido durante 2023 con el 55.0 por ciento de la PEA.

Gráfica 42

Promedio anual en la Tasa de Informalidad Laboral 1 (TIL1)
(porcentaje de la PEA)



FUENTE: elaborado por el CEFP con datos del INEGI. Banco de Información Económica

En el segundo trimestre de 2022, el crecimiento del PIB fue del 3.0 por ciento, una ligera desaceleración en comparación con el trimestre anterior, pero aun mostrando un crecimiento estable. Durante ese periodo, la economía mexicana comenzó a enfrentarse a los efectos de la inflación global, impulsada por el aumento en los precios de los combustibles y los alimentos, así como por las interrupciones en las cadenas de suministro. Estos factores afectaron tanto a la oferta como a la demanda, lo que limitó el ritmo de la recuperación económica. El sector agropecuario, por ejemplo, experimentó un aumento en los costos de insumos, como fertilizantes y energía, lo que redujo sus márgenes de ganancia y afectó su capacidad de producción. De manera similar, la industria manufacturera enfrentó desafíos debido a la escasez de ciertos componentes clave, como los semiconductores, lo que retrasó la producción de automóviles y otros bienes manufacturados.

El tercer trimestre de 2022 mostró un crecimiento del 4.7 por ciento, lo que confirmó la tendencia de moderación en la recuperación. A pesar de la desaceleración del crecimiento, algunos sectores comenzaron a mostrar una recuperación más sostenida. El turismo, en particular, experimentó una mejora notable debido al aumento de los viajes internacionales, especialmente desde Estados Unidos y Canadá, así como el turismo interno impulsado por la relajación de las restricciones de movilidad.

El cuarto trimestre de 2022 cerró con un crecimiento del 4.4 por ciento, lo que indica una estabilización de la recuperación económica, aunque a un ritmo moderado. El crecimiento estuvo impulsado por el consumo interno, que se recuperó gracias al aumento en el empleo y las remesas enviadas desde el extranjero, especialmente de Estados Unidos. Sin embargo, la inflación seguía siendo un problema, lo que afectaba el poder adquisitivo de las familias mexicanas y limitaba el crecimiento del consumo

Durante el primer trimestre de 2023 se reportó un crecimiento del 3.6 por ciento, lo que marcó un comienzo sólido para el año, con el sector manufacturero como uno de los principales motores de la economía. Las exportaciones hacia Estados Unidos continuaron siendo un factor clave, especialmente en la industria automotriz y electrónica. El Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) siguió beneficiando a México, asegurando un flujo constante de inversiones y comercio internacional en estos sectores clave, derivado de una nueva ola en la guerra comercial de EUA y China y el comienzo del nearshoring.

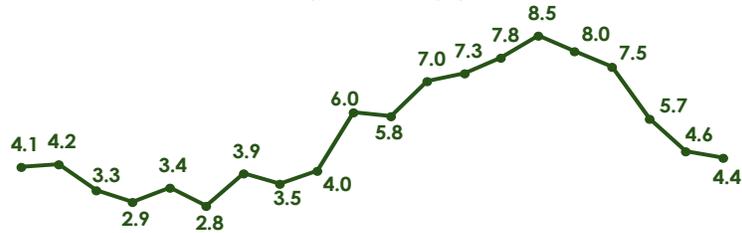
En cuanto al desempleo, se observó una tendencia descendente en el primer trimestre de 2023, reportando una tasa de desempleo de 2.7 por ciento, alcanzando uno de sus niveles más bajos desde la pandemia, gracias a la reactivación de los sectores más afectados, como el turismo y los servicios.

En el segundo trimestre de 2023, la tasa de crecimiento del PIB se mantuvo en un 3.5 por ciento, reflejando una leve desaceleración respecto al trimestre anterior. Esta estabilización fue, en parte, consecuencia de los efectos persistentes de la inflación global, que si bien en México se puede observar una baja consistente en la inflación (ver gráfico siguiente) que pasó de 8.5 a 4.4 por ciento, estaba fuera del nivel objetivo del Banco Central y tuvo efectos adversos en la actividad económica.

A nivel sectorial, el sector manufacturero continuó desempeñando un papel central, pero las presiones inflacionarias sobre los costos de producción y la debilidad en las cadenas de suministro globales limitaron su expansión.

Gráfica 43

Tasa de inflación 2019-2023
(porcentaje)



I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV				
2019				2020				2021				2022				2023			

FUENTE: elaborado por el CEFP con datos del INEGI, Banco de Información Económica

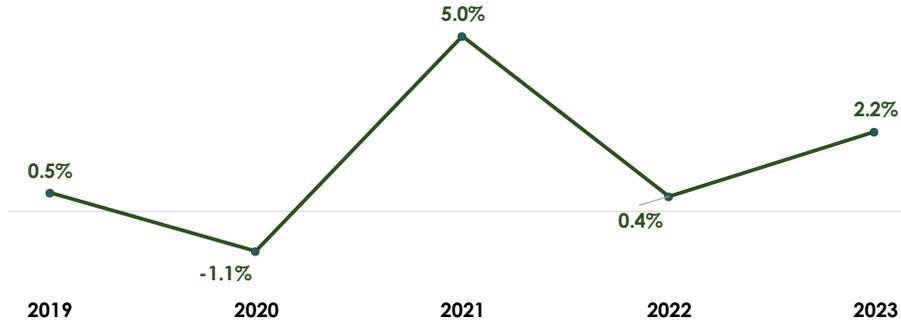
El tercer trimestre de 2023 mostró un crecimiento de 3.4 por ciento, evidenciando la desaceleración en la expansión del PIB, en comparación con los trimestres anteriores, esto debido a las tensiones geopolíticas y los desafíos globales, como el conflicto entre Rusia y Ucrania, lo cual aumentó en los costos de energía y de las materias primas.

En el cuarto trimestre de 2023, México experimentó un crecimiento más moderado del PIB, con una tasa del 2.3 por ciento, la política monetaria restrictiva aplicada por el Banco de México fue efectiva para controlar la inflación, pero también afectó la capacidad de los consumidores y las empresas para acceder al crédito. El gobierno, por su parte, mantuvo sus esfuerzos en la inversión pública y los programas sociales, pero esto no fue suficiente para mejorar del crecimiento.

En materia fiscal, en 2020 los ingresos presupuestarios del Sector Público ascendieron a 5 billones 339 mil 990.5 millones de pesos, cifra inferior en 183 mil 285.1 millones de pesos a la prevista en la LIF. Este resultado se explica por el registro de menores ingresos petroleros por 381 mil 473.4 millones de pesos, respecto al programa, así como por ingresos tributarios que quedaron 166 mil 946.9 millones de pesos por abajo del programa (-1.1%).

Gráfica 44

Variación del programa respecto a lo observado en los Ingresos Tributarios 2019-2023 (porcentaje)



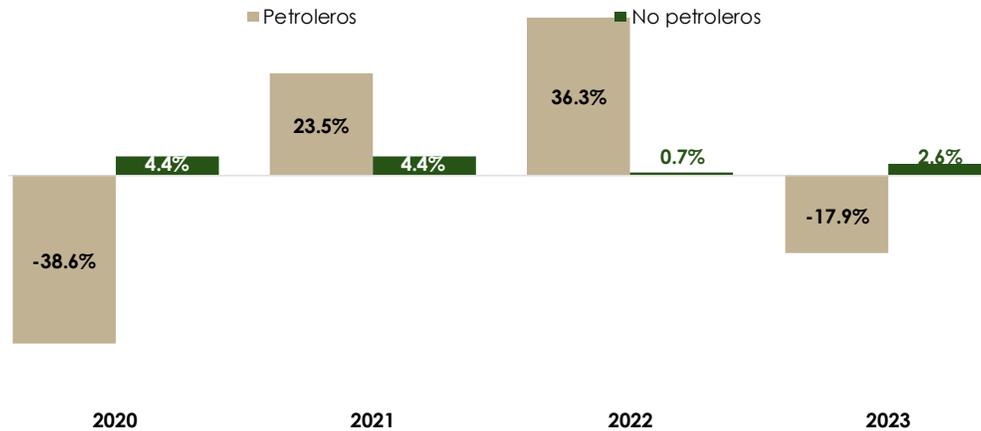
FUENTE: elaborado por el CEFP con datos de la SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y la LIF 2020-2023

Esto se debe a que al detenerse la actividad económica se produjo un impacto significativo adverso en la recaudación de impuestos. Sin embargo, a diferencia de otros países con las mismas condiciones, la baja no fue tan significativa, debido a la estrategia de captación de ingresos a través de una política pasiva de recaudación, que buscó obtener ingresos de Grandes contribuyentes, lo que compensó la caída de ingresos de los contribuyentes afectados por las medidas de control de COVID 2019.

Adicionalmente, estos menores ingresos se compensaron en parte por mayores ingresos no tributarios, superiores en 385 mil 832.6 millones a lo programado, de los cuales 204 mil millones de pesos provinieron de la recuperación de activos financieros del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP). Respecto a 2019, los ingresos presupuestarios fueron menores en 3.8 por ciento en términos reales.

Gráfica 45

Variación porcentual de lo observado respecto a lo programado de los ingresos petroleros y no petroleros 2020 -2023 (por ciento)



FUENTE: elaborado por el CEFP con datos de la SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y la LIF 2020- 2023

En general, durante el periodo de recuperación, la evolución de estos ingresos refleja tanto la volatilidad del mercado petrolero como las políticas fiscales implementadas por el gobierno en este periodo. En 2020, se observa una caída drástica en los ingresos petroleros, que disminuyeron un 38.6 por ciento, respecto a lo programado, mientras que los ingresos no petroleros crecieron un modesto 4.4 por ciento. Este comportamiento está claramente vinculado a la crisis económica global, provocada por la pandemia de COVID-19, que afectó severamente la demanda de crudo y los precios internacionales del petróleo. A su vez, el aumento en los ingresos no petroleros refleja la respuesta del gobierno mexicano a esta situación, a través de una mayor eficiencia en la recaudación de impuestos, como el ISR y el IVA.

En 2021, los ingresos petroleros experimentaron una recuperación notable, con un crecimiento del 23.5 por ciento, en relación a lo programado. Este aumento puede atribuirse a la recuperación de los precios internacionales del crudo, que se elevaron a medida que las economías globales

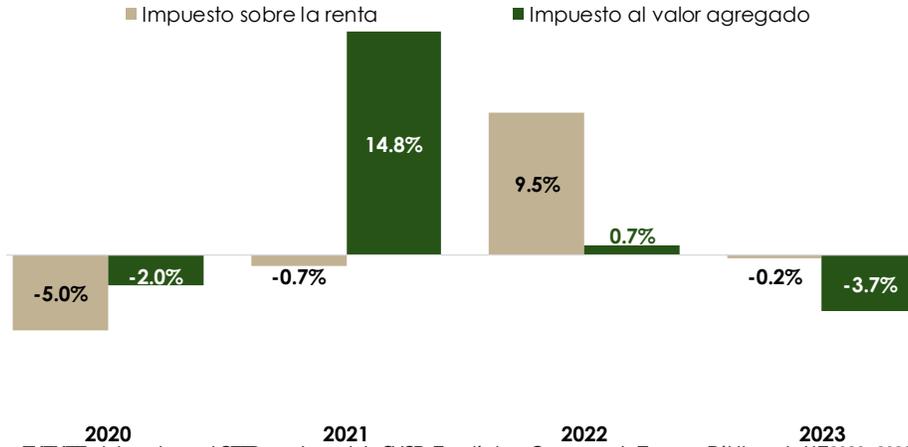
comenzaron a reactivarse tras la pandemia. A su vez, los ingresos no petroleros mantuvieron un crecimiento constante del 4.4 por ciento, lo que sugiere que las medidas fiscales implementadas, como el fortalecimiento de la fiscalización y la ampliación de la base de contribuyentes, continuaron dando resultados positivos. A pesar de la lenta recuperación económica interna, la política fiscal enfocada en la eficiencia recaudatoria permitió sostener el crecimiento de los ingresos no petroleros.

Para 2022, se observa un incremento mucho más significativo en los ingresos petroleros, que crecieron un 36.3 por ciento, respecto a lo programado. Este auge se debe principalmente al alza en los precios del petróleo, impulsada por factores geopolíticos como la invasión rusa a Ucrania, que afectó los suministros energéticos a nivel global. En contraste, los ingresos no petroleros solo crecieron un 0.7 por ciento, lo que podría indicar una desaceleración en la economía interna o la necesidad de nuevos ajustes en la política fiscal. Finalmente, en 2023, se observó una caída pronunciada en los ingresos petroleros (-17.9%), posiblemente derivada de la estabilización de los precios del crudo o la reducción de la demanda global. En paralelo, los ingresos no petroleros crecieron un 2.6 por ciento, lo que sugiere una leve mejoría en la actividad económica y en la capacidad recaudatoria del gobierno, aunque a un ritmo menor que en años anteriores.

En materia de ingresos tributarios, se observa que el comportamiento de los dos principales impuestos, ISR e IVA, ha sido fluctuante, lo que refleja el impacto de las condiciones económicas nacionales e internacionales en la recaudación tributaria. La recaudación del IVA tuvo un desempeño negativo en 2020 y 2023, mientras que el ISR mostró una tendencia más estable con variaciones positivas en 2021 y 2022, antes de una ligera contracción en 2023.

Gráfica 46

Variación porcentual de lo observado respecto a lo programado de los principales impuestos 2020 -2023 (por ciento)



FUENTE: elaborado por el CEFP con datos de la SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y la LIF 2020-2023

En 2020, ambos impuestos mostraron una disminución respecto a lo programado, con el IVA cayendo un 5 por ciento y el ISR un 2 por ciento. Esta caída puede atribuirse principalmente a los efectos económicos de la pandemia de COVID-19, que contrajo la actividad económica a nivel global y en México. La disminución del consumo y la desaceleración de la actividad económica explican la caída en la recaudación del IVA, un impuesto que grava principalmente el consumo. En el caso del ISR, la contracción en los ingresos de las empresas y los trabajadores también redujo la recaudación de este impuesto.

Por otra parte, a partir del 1 de junio de 2020 se instrumentó un nuevo esquema para el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los prestadores de servicios digitales sin establecimiento en México, que consistió en que estos, efectuaran el cobro del IVA e ISR, junto con el precio de los servicios que prestan. Con esta medida se hace efectivo el cobro del IVA en la importación de servicios digitales de consumo final, provistos por

no residentes, para las personas y los hogares ubicados en el territorio nacional.

En las Leyes del ISR e IVA se incorporó un esquema simplificado para el pago de estos impuestos, mediante una retención, por los ingresos que obtengan las personas físicas por la realización de sus actividades económicas a través de las plataformas de intermediación. A la vez, se estableció la opción de que la retención se considere pago definitivo para las personas físicas con ingresos anuales de hasta 300 mil pesos y que no reciban otros ingresos, con excepción de sueldos, salarios e intereses, con una tasa de retención de IVA del 8 por ciento y mientras que la tasa para ISR son: Transporte terrestre de pasajeros y de entrega de bienes 2.1 por ciento; Prestación de servicios de hospedaje 4.0 por ciento y Enajenación de bienes y prestación de servicios 1.0 por ciento (que originalmente se había aprobado en una tasa única).

Entre las plataformas de servicios digitales registradas al mes de diciembre se incluyeron las de intermediación. El monto de las retenciones en el año ascendió a 4 mil 899.7 mdp, de los cuales 3 mil 161.8 mdp correspondieron a IVA y 1 mil 737.8 mdp a ISR.

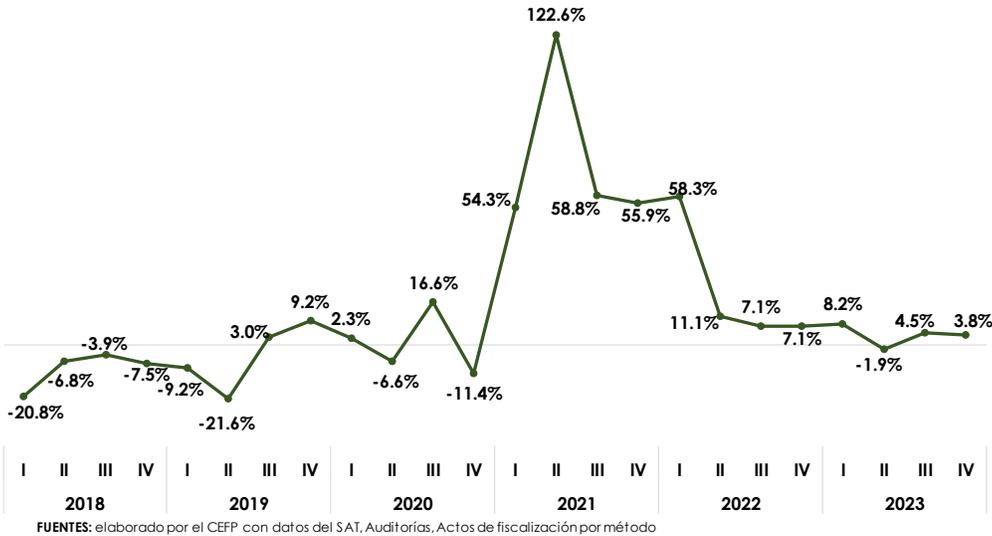
A pesar de esto, ambos impuestos mostraron una disminución respecto a lo programado debido al paro de la actividad económica derivado de la pandemia de COVID 19, con el IVA de la demanda agregada y la desaceleración de la actividad económica explican la caída en la recaudación del IVA, un impuesto que grava principalmente el consumo. En el caso del ISR, la contracción en los ingresos de las empresas y los trabajadores también redujo la recaudación de este impuesto.

Otro factor de relevancia, dentro de los cambios en la política fiscal, es la intensificación de la estrategia contra la elusión y evasión fiscales, la cual elevó significativamente su actuación a partir del segundo trimestre de 2020,

pero es en 2021 donde los resultados de la estrategia enfocada al cobro de grandes contribuyentes y la optimización de la actuación por parte del SAT enfocada a contribuyentes que proporcionan un mayor rendimiento por cada peso invertido en fiscalización, tuvieron efectos significativos; por ejemplo al ver la evolución de las revisiones de gabinete tenemos que hay un incremento sustancial entre el primer trimestre de 2021 hasta el segundo trimestre de 2022; donde destacan los aumentos de 54.3 por ciento en el primer trimestre; 122.6 por ciento en el segundo y el incremento de 58.3 por ciento en el primer trimestre de 2021.

Gráfica 47

Tasa de crecimiento anual de las revisiones de gabinete 2018-2023
(porcentaje)



Para 2021, se observa una recuperación significativa en la recaudación del ISR, con un crecimiento del 14.8 por ciento respecto a lo programado, mientras que el IVA continuó cayendo ligeramente (-0.7%). Esta divergencia refleja que, aunque el consumo no se recuperó por completo, las ganancias

corporativas y los ingresos individuales mostraron una mejora tras el impacto inicial de la pandemia, lo que impulsó la recaudación del ISR.

En 2022, el ISR mantuvo un crecimiento moderado (9.5%), mientras que el IVA mostró una leve mejora (0.7%). Sin embargo, en 2023, ambos impuestos presentaron caídas, con una contracción del 3.7 por ciento en la recaudación del IVA, lo que podría estar relacionado con un contexto de menor consumo interno, mientras que el ISR experimentó una ligera caída del 0.2 por ciento, lo que refleja un enfriamiento en la recuperación económica o un ajuste en la estructura tributaria del país.

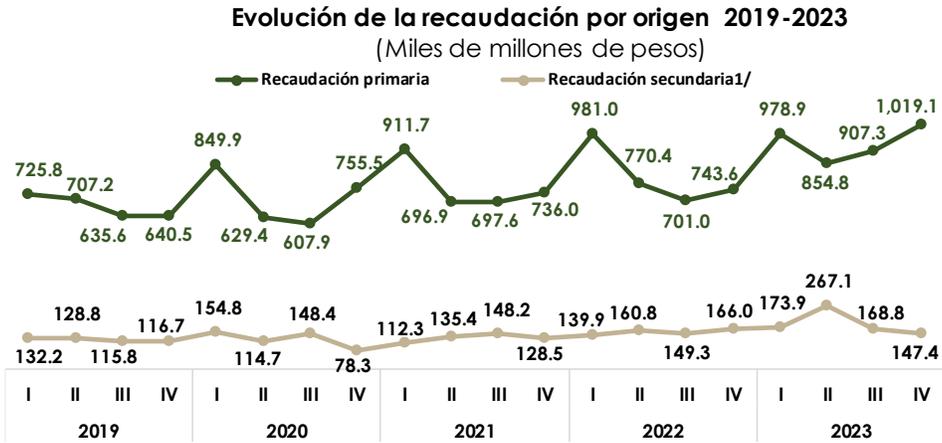
En el año 2022, como parte de una serie de reformas en el sistema tributario⁴⁹, se eliminaron tanto el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) como el régimen aplicable a actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras. Se argumentó que estos regímenes presentaban limitaciones y que su diseño no cumplía plenamente con los objetivos de formalización y recaudación fiscal.

El sistema que sucedió a estos regímenes fue el Régimen de Simplificado de Confianza (RESICO), que no solo incorpora a los contribuyentes de los regímenes de actividades empresariales y profesionales, arrendamiento y plataformas tecnológicas, sino que también forma parte de una reforma tributaria más amplia destinada a simplificar y mejorar el sistema fiscal. Es importante destacar que el RESICO no replica exactamente al RIF, ya que posee características y requisitos específicos para los contribuyentes, siendo aplicable a personas físicas con ingresos de hasta 3 millones 500 mil pesos anuales y a personas morales con ingresos de hasta 35 millones de pesos.

⁴⁹ SHCP, Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación 2022. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/ilif/ilif_2022.pdf

Por otra parte, en promedio, entre 2019 y 2022, el 82.9 por ciento de los ingresos tributarios provinieron de fuentes primarias, las cuales tiene una tendencia creciente moderada, a pesar del cierre de actividades económicas no prioritarias durante 2020. Estos reportaron un crecimiento de 1.5 por ciento, respecto 2019, debido a que la actividad económica resintió sus efectos, principalmente, a partir del segundo y tercer trimestre; por lo que la recuperación observada en los últimos tres meses de 2020 y las estrategias de fiscalización, suavizaron el efecto acumulado. Para 2021 se registró un aumento en la recaudación de 3.5 por ciento, asociado a la recuperación económica y las medidas de contención de la pandemia, que si bien, afrontaron nuevas olas de contagios, contaron con medidas menos restrictivas, que contuvieron el efecto en la demanda agregada.

Gráfica 48



^{1/} Recaudación cobrada con intervención de la autoridad fiscal. Considera cifras en efectivo y virtuales, para efectos indicativos.

FUENTES: elaborado por el CEFP con datos del SAT

Destaca de la recaudación primaria, el efecto estacional de los primeros trimestres del año, que se relacionan con la presentación de declaraciones anuales por parte de las personas morales, en materia de Impuesto Sobre la Renta, la cual se realiza dentro de los tres meses siguientes a la fecha de

término del ejercicio fiscal (y que tiene como fecha límite el 31 de marzo), como se establece en el artículo 9 tercer párrafo de la Ley del ISR (LISR).

En cuanto a la recaudación secundaria, esta se obtiene como ya fue señalado, de las acciones implementadas por la autoridad hacendaria para aumentar la eficiencia recaudatoria; de los programas que promueven la regularización de los contribuyentes que no cumplieron con sus obligaciones fiscales de manera oportuna; de la cobranza coactiva; así como de los actos de fiscalización. Este tipo de recaudación ha tenido un crecimiento promedio de 0.3 por ciento real trimestral, aunque destaca la baja en el cuarto trimestre de 2020 de 78.3 miles de millones de pesos (Mmp).

De manera específica, de la recaudación secundaria, en promedio 75.4 por ciento se compone de ingresos obtenidos a través de la fiscalización, mientras el 24.6 por ciento promedio restante deriva de cobranza coactiva⁵⁰. Al ver su evolución entre 2019 y el tercer trimestre de 2022 (ver gráfico anterior) se puede observar que previo a la pandemia (2019), la tendencia de la fiscalización y la cobranza coactiva reportaba una tendencia a la baja, sin embargo, para el caso de la primera, se observa que ésta pasó de 107.7 Mmp entre enero y marzo de 2019 a 95.0 Mmp al último trimestre del mismo año, mientras que, para la recaudación derivada de los actos de cobranza, se reportó una baja de 2.8 Mmp en el mismo periodo, lo que sugiere una menor efectividad de la fiscalización para obtener recursos.

Durante la pandemia esta tendencia se rompió, en mayor medida durante el primer y tercer trimestre de 2020, pues la fiscalización al cierre de marzo se ubicó en 126.1 Mmp, mientras que, para el cierre de septiembre se reportó

⁵⁰ SAT, Informe Tributario y de Gestión, varios informes. Disponibles en: <http://omawww.sat.gob.mx/gobmxtransparencia/Paginas/itg.html>

en 130 Mmp; lo cual está asociado a la caída de la recaudación primaria durante el primer cierre de la pandemia por COVID 19 y por ende la necesidad de intensificar la estrategia fiscal de recaudar ingresos secundarios, con el propósito de cumplir con las metas establecidas en la LIF 2020, sin tener que aumentar impuestos, como lo establece la estrategia del PND, dado que un incremento impositivo reduciría el ingreso disponible que ya estaba afectado por la caída de la demanda agregada y la ruptura de las cadenas de valor.

Al segundo trimestre de 2020, cuando se tuvieron los meses con las estrategias de salud pública más agresivas, que implicaron el mayor cierre de actividades económicas, se reportó una atracción de ingresos por 93.4 Mmp, monto significativo pero menor al reportado en el primer y tercer trimestre de ese año, debido a la limitante que representó realizar las actividades de fiscalización y recepción de invitaciones de pago tras las medidas implementadas en la pandemia.

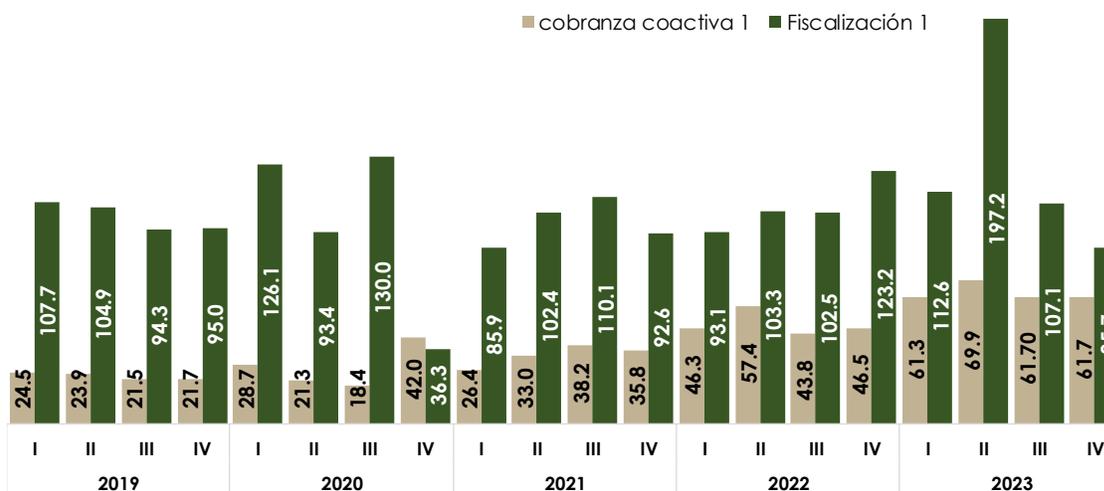
Resalta el último trimestre del año 2020, periodo con los menores ingresos captados por este medio, situación que puede estar relacionada con el comportamiento de los contribuyentes, que al final del año fiscal tienen menos estímulos para cumplir con sus obligaciones. Adicionalmente, la recaudación primaria mostró una recuperación por el incremento en la captación del IVA durante este trimestre, principalmente durante el mes de diciembre, cuando se registró un incremento de 17 mil 982.2 mdp respecto a lo registrado un mes antes, lo que implicó menor presión hacia la autoridad hacendaria para realizar actividades de fiscalización.

En el mismo sentido, para 2020 destacan los actos de cobranza coactiva durante el primer y cuarto trimestre, donde el primero tuvo una ligera mejoría en la captación, al ubicarse en 28.7 Mmp, monto relacionado con la

declaración de personas morales, sin embargo, debido a los efectos económicos de la pandemia, reporto una caída en la captación de los dos trimestres siguientes, debido a las dificultades para ejecutar los actos de embargos, relacionadas con el cierre temporal de actividades de las dependencias encargadas de su ejecución, situación que tuvo un efecto compensatorio durante el último trimestre del año, al duplicar la captación de recursos hasta 42.0 Mmp, como consecuencia de la reactivación de las actividades productivas. Esta cobranza coactiva se mantuvo en línea con la recuperación económica, pues desde el primer trimestre de 2021, se mantiene una tendencia creciente de los recursos obtenidos por este medio y que están relacionados a las reformas normativas aprobadas durante 2020.

Gráfica 49

Recaudación secundaria por elemento, 2019-2023
(Miles de millones de pesos)



1/ Se considera como eficiencia recaudatoria pues considera las acciones realizadas en materia de cobranza coactiva
FUENTES: elaborado por el CEFP con datos del SAT

Durante la recuperación económica en 2021, se aceleró el ritmo de expansión y se recuperaron los niveles pre pandemia de la mayoría de los

países de la OCDE, debido al avance del programa de vacunación y la flexibilización de las restricciones de movilidad; en nuestro país se mantuvo el énfasis en la eficiencia recaudatoria de la nueva política fiscal, por lo que se siguieron aplicando las medidas de fiscalización enfocadas en la captación por regularización voluntaria, además de que se incrementó sustancialmente la revisión de gabinete, sobre todo en los meses de febrero, mayo, agosto y noviembre, donde estas revisiones derivaron en más actos de fiscalización.

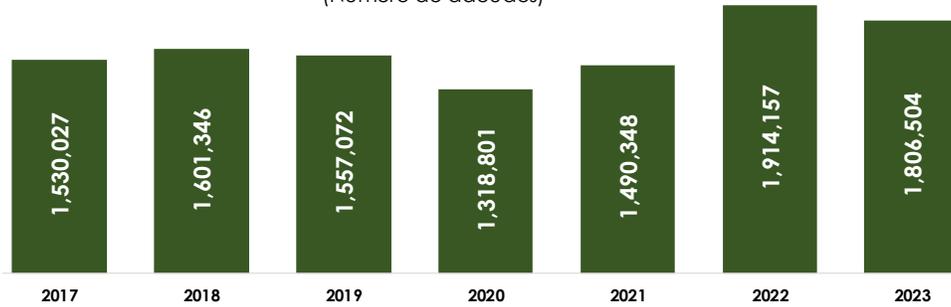
Al cierre de 2022, la fiscalización ha obtenido recursos por 422.1 mdp (monto que representa el 11.1 por ciento de la recaudación tributaria total) que representó una ganancia de 1.0 por ciento real, respecto a lo obtenido un año antes; mientras que, la cobranza coactiva obtuvo 194.0 mdp (5.1 por ciento de la recaudación tributaria), es decir un aumento de 36.0 por ciento, en relación a 2021, el cual está asociado a la mayor captación de este tipo de recursos en el segundo y tercer trimestre.

Durante 2023 el trabajo de fiscalización se intensificó en el segundo trimestre derivado de la maduración de los procesos iniciados en 2022 y la aplicación de las nuevas medidas como el RESICO y la utilización del *complemento carta porte*; requisito que permitió menor margen para realizar estrategias de evasión o elusión de impuestos, pues con el plan maestro del SAT se optimizaron las acciones de fiscalización.

Entre 2019 y 2023, en promedio, se tuvo un reconocimiento de obligaciones tributarias de un millón 617 mil 376 adeudos, y para el cierre de 2023 se contabilizaron en un millón 806 mil 504 adeudos.

Gráfica 50

Adeudos en la cartera del SAT
(Número de adeudos)

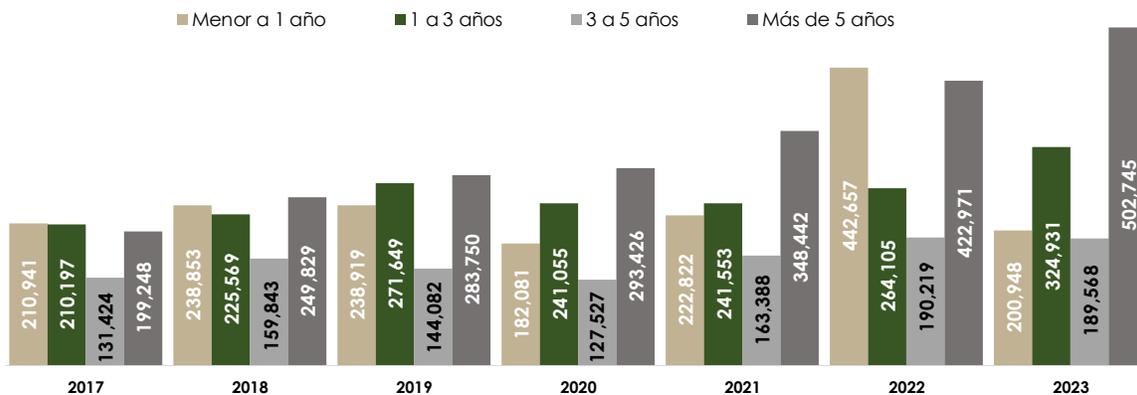


FUENTE: elaborado por el CEFP con datos del SAT, Número de adeudos en la cartera del SAT, por antigüedad

De los adeudos previamente mencionados, las deudas con alta factibilidad de cobro tuvieron una evolución significativa, por ejemplo, las deudas menores a un año tuvieron un crecimiento significativo en 2022; mientras que las deudas mayores a cinco años reportan una tendencia sostenida creciente, pasando de 283 mil 750 a 502 mil 745 mdp.

Gráfica 51

Adeudos en la cartera del SAT
por antigüedad factible de cobro
(Número de adeudos)



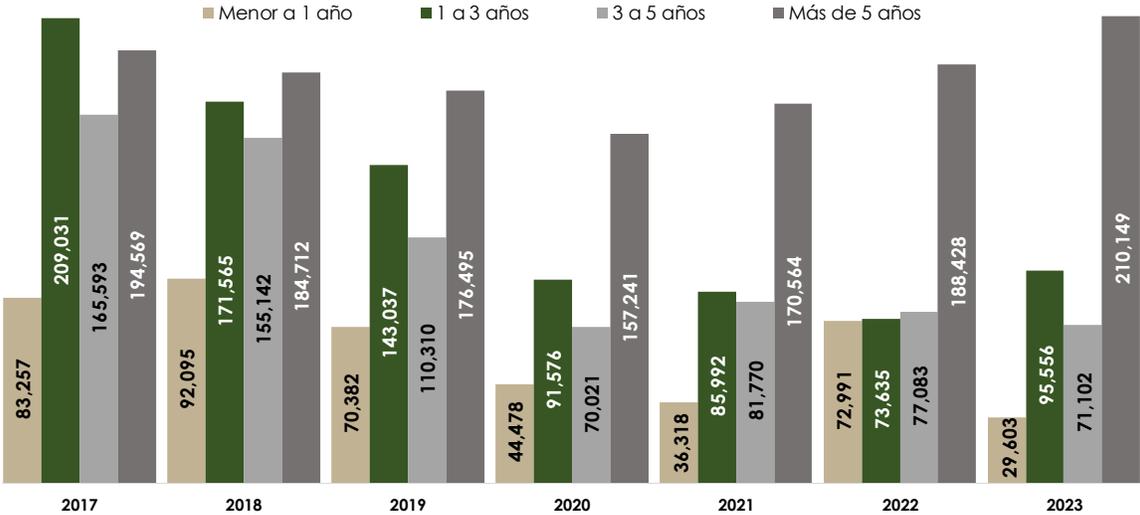
FUENTE: elaborado por el CEFP con datos del SAT, Número de adeudos en la cartera del SAT, por antigüedad

Durante 2023, el efecto previamente descrito se profundiza en los adeudos factibles de cobro mayores a cinco años y en los de 1 a 3 años (ya que muchos de los adeudos menores a 1 año de 2022, por la naturaleza del procedimiento se alargaron hasta 2023).

Por otro lado, los adeudos registrados por el SAT con baja probabilidad de cobro han venido aumentando para el plazo mayor a 5 años, desde la pandemia de 2020, mientras que, resalta la disminución significativa en 2022 de la deuda menor a un año con baja probabilidad de cobro, lo que indica la mejora en la eficiencia que las medidas de cobro han traído para garantizar el cobro y regulación de impuestos.

Gráfica 52

Adeudos en la cartera del SAT por antigüedad baja probabilidad de cobro
(Número de adeudos)



FUENTE: elaborado por el CEFP con datos del SAT, Número de adeudos en la cartera del SAT, por antigüedad

Entre 2019 y 2023, la política fiscal en México experimentó un cambio importante, orientado hacia una estrategia más inclusiva y redistributiva. Con la implementación en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, de los principios de "Economía para el bienestar" y "No dejar a nadie atrás" se marcó una ruptura con las políticas fiscales anteriores. Los objetivos fundamentales giraban en torno a mantener finanzas públicas sanas, fortalecer el mercado interno, y garantizar la eficiencia del gasto público.

Se priorizó un manejo prudente de la deuda pública, asegurando estabilidad macroeconómica, en medio de choques externos. A lo largo de estos años, se introdujeron medidas significativas para aumentar la recaudación, con especial énfasis en la progresividad del sistema tributario, la eficiencia en el uso de los recursos y una mayor coordinación fiscal entre los tres niveles de gobierno

La llegada de la pandemia de COVID-19 en 2020 marcó un periodo de ajuste significativo en la política fiscal, conocido como el "periodo de recuperación postcovid". El gobierno mexicano, al igual que otros países, tuvo que adaptar sus prioridades presupuestarias, centrándose en la atención médica y la protección de la población vulnerable. Aunque las finanzas públicas se vieron afectadas por la disminución de los ingresos petroleros y tributarios, la estrategia de captación de ingresos compensó estas pérdidas.

En este contexto, las acciones de fiscalización y la reducción de impuestos a sectores estratégicos resultaron cruciales para mantener la estabilidad económica. A pesar de los desafíos, se evitó un aumento significativo en los impuestos indirectos, un enfoque que había sido común en crisis anteriores

Durante el periodo 2019-2023, los ingresos presupuestarios fluctuaron considerablemente, influenciados por la pandemia y las políticas fiscales aplicadas. En 2020, los ingresos petroleros cayeron un 38.6 por ciento, mientras que los no petroleros lograron un crecimiento del 4.4 por ciento. Esta tendencia se revirtió en 2021 con un incremento notable en los ingresos petroleros debido a la recuperación del precio del crudo.

En cuanto a los ingresos tributarios, el Impuesto Sobre la Renta (ISR) mostró un comportamiento más estable, con aumentos en 2021 y 2022, mientras que el IVA presentó un rendimiento negativo en 2020 y 2023. La

implementación del Régimen Simplificado de Confianza (RESICO) en 2022 fue un paso clave hacia la simplificación y modernización del sistema tributario.

A pesar de los logros alcanzados, el sistema fiscal mexicano enfrenta importantes desafíos a largo plazo. El envejecimiento de la población y el aumento de la esperanza de vida ejercerán una mayor presión sobre los sistemas de pensiones y salud, lo que requerirá reformas estructurales. En este sentido, se deben implementar políticas que aseguren la sostenibilidad fiscal, como la reforma al sistema de pensiones y la mejora de la eficiencia en la prestación de servicios de salud (otro).

Además, el cambio climático y la gestión de recursos naturales también se presentan como retos para la política fiscal, ya que los costos asociados a la adaptación y mitigación de desastres naturales pueden impactar significativamente el presupuesto público.

3. Retos en el marco fiscal

En el capítulo previo se describe la optimización obtenida en la recaudación fiscal, mismas que ha permitido una consolidación en la estabilidad de las finanzas públicas, principalmente gracias a las estrategias de captación y fiscalización intensificadas en los últimos años. Sin embargo, a medida que estas políticas alcanzan su máximo rendimiento, el margen de maniobra del gobierno para seguir optimizando la recaudación comienza a disminuir.

Esto sugiere que, aunque se ha logrado estabilidad fiscal en el corto plazo, su sostenibilidad a largo plazo está en riesgo, pues como se pudo ver anteriormente la fiscalización menor a 3 años es la que más ha crecido, por lo que llegará a su punto de mejora máximo en menor tiempo, mientras que

la deuda fiscal con mayor tiempo, tiene una menor probabilidad de cobro, lo que sugiere la necesidad de plantear nuevas medidas fiscales que evolucionen a la par de los nuevos requerimientos de ingresos que tiene el estado, pues en el largo plazo las condiciones sociales, políticas y económicas son cambiantes.

El primer escenario a tomar en cuenta es la sostenibilidad de la deuda en el largo plazo, y el margen que México tiene para la conducción de sus políticas tributarias, pues ante una mayor presión financiera los cambios en el marco fiscal tendrían que ser de mayor profundidad; por lo que se revisó, de manera somera, los escenarios y retos ya identificados, que serán de relevancia en el mediano plazo y que deben ser considerados dentro de las decisiones actuales de política económica.

3.1 Sostenibilidad de largo plazo

Como se expuso en los capítulos previos, México ha implementado diversas estrategias fiscales que han permitido consolidar sus finanzas públicas y optimizar la recaudación desde dos visiones diferentes. Sin embargo, estas medidas están alcanzando sus límites y el margen de maniobra del Estado se está reduciendo progresivamente como se vio al final del capítulo previo. Aunque la política fiscal ha sido efectiva en estabilizar la economía tras la crisis derivada de la pandemia, los desafíos a largo plazo, como los programas sociales y las crecientes presiones sobre el gasto público, exigen una revisión más profunda.

El impacto que las decisiones de política económica tienen en el ciclo económico es intertemporal, por lo que, las decisiones que se tomaron en el pasado repercutirán en las decisiones presentes y futuras; ya sea reduciendo

o ampliando el margen de maniobra financiero del Estado, debido a que afectarán los ingresos disponibles de los contribuyentes en el tiempo⁵¹, y por ende los del propio Estado, en la medida que se hayan dispuesto los niveles de consumo público y privado, igualmente intertemporales. Por lo que la magnitud del margen se reflejará en la magnitud y sentido del balance público, lo cual, a su vez, se manifestará en la cantidad de obligaciones contratadas en el pasado y las que se requiera contratar en el presente y futuro para ajustar las finanzas públicas. Los resultados y su acumulación inducirán la contención o el aumento del gasto público para el cumplimiento de las funciones del Estado; cualesquiera que hayan sido definidas por la manera en qué se le concibe y la política económica adoptadas, así como sus obligaciones financieras, consolidadas en la deuda.

Las medidas utilizadas para mantener la sostenibilidad tienen efectos en el ciclo económico y, como se mencionó previamente, actúan a su vez de manera bidireccional, esta dinámica tiene efectos en las finanzas públicas, pues aunque se tenga un modelo óptimo para un periodo de tiempo, este no necesariamente puede tener la misma efectividad en los años siguientes, ya que las fases económicas no se mantienen constantes en el tiempo, sea por choques externos o por el propio comportamiento del ciclo económico, las condiciones que desvíen el equilibrio en las finanzas públicas de su tendencia de largo plazo cambiarán con el tiempo, e incluso para algunos choques la divergencia tendrá un efecto tan significativo que existe la

⁵¹ Todos los contribuyentes cuentan con un ingreso disponible máximo intertemporal, el cual se entiende como la suma de todos los ingresos (diferentes de las transferencias) que obtendrán a lo largo de su vida; por lo que se puede afirmar que existe una captación de ingresos intertemporal máxima, de la que el Estado puede disponer, y que está en función de la base gravable (la cual evolucionará con los cambios legales) y el desarrollo de los sujetos imposables.

posibilidad de histéresis⁵² en alguno de sus factores, cambiando estructuralmente el equilibrio de largo plazo, desplazándolo de su tendencia original, lo que puede implicar la necesidad de modificar la política fiscal.

La efectividad de la política fiscal en el largo plazo encuentra un indicador importante en la evolución de la deuda pública, reflejada en el grado de sostenibilidad fiscal que se deriva de la relación entre ella y el crecimiento del ingreso nacional.

En consecuencia, para determinar dicha efectividad se analizará tal sostenibilidad, con base en la estimación de la deuda sostenible de largo plazo, para ello se consideró un modelo que parte de considerar la restricción presupuestaria del Gobierno, definida como la suma de la restricción presupuestaria de sus contribuyentes en el tiempo.

En este escenario, bajo una senda sostenible, el superávit primario debe ser suficiente para cubrir el costo "efectivo" de intereses sobre la deuda inicial de gobierno. Si se cumple la condición de que el valor presente de los superávits primarios futuros igualan el nivel vigente de deuda, el gobierno evita una acumulación excesiva de deuda, es decir, es capaz de contener su deuda y no hay riesgo de insolvencia.

Una vez establecido que el balance primario de superávit debe ser permanente, es importante definir el "espacio fiscal" (EF) que se refiere a la capacidad que tiene un gobierno para llevar a cabo políticas fiscales sin comprometer la estabilidad económica. En otras palabras, es el margen

⁵² La histéresis se refiere a un fenómeno en el cual el efecto de un estímulo no desaparece completamente una vez que el estímulo ha cesado. En otras palabras, es la persistencia de un cambio o respuesta incluso después de que se haya eliminado la causa que lo originó.

El término "histéresis" se utiliza en diversos campos, como la física, la economía y la biología, y puede tener diferentes interpretaciones dependiendo del contexto, en economía se refiere a la demora o persistencia en los efectos económicos causados por cambios en variables como la demanda, el empleo o los precios. Por ejemplo, en una recesión económica, la tasa de desempleo puede tardar en disminuir incluso después de que la economía se haya recuperado.

que tiene una autoridad gubernamental para realizar cambios en los ingresos y gastos públicos sin generar desequilibrios financieros o inflacionarios significativos de largo plazo.

Lo anterior da lugar al conocido Indicador de Posición Fiscal Sostenible (PFS), que se deriva de la función de reacción de la autoridad fiscal. Es decir, la capacidad de respuesta de la política fiscal, ante cambios en las condiciones que definen su sostenibilidad de largo plazo y la convergencia de la razón deuda a PIB hacia un nivel sostenible.

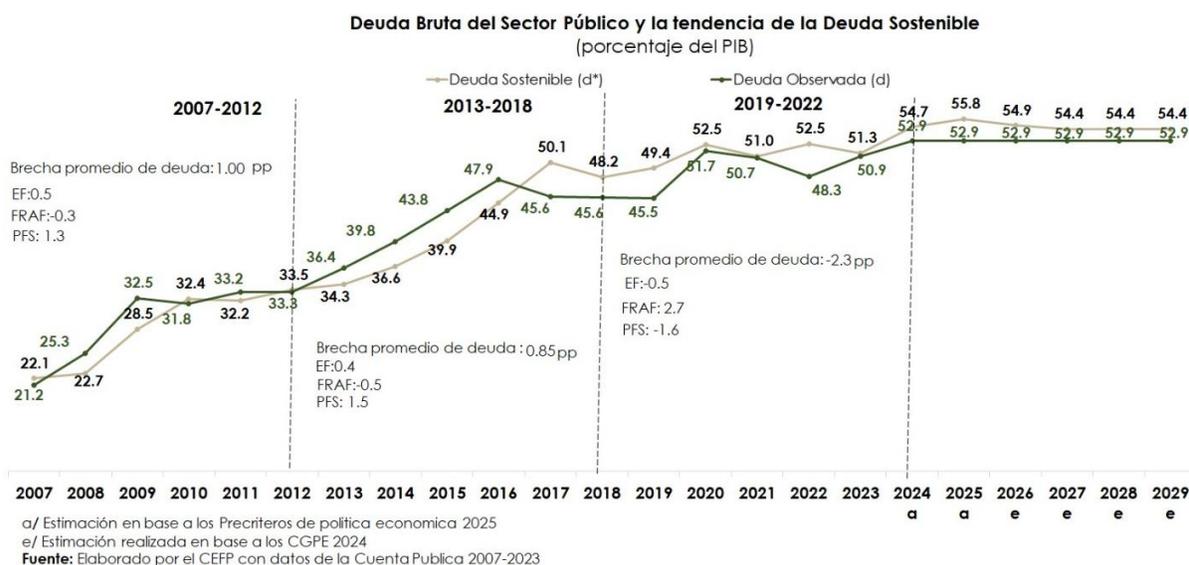
Finalmente, el Indicador de Posición Fiscal Sostenible (PFS) también señala la capacidad de pago de la deuda y la función de reacción de la autoridad fiscal (FRAF).

Los estudios realizados han asignado determinados parámetros para indicar el grado de sostenibilidad y la capacidad de pago señalados. Un valor del indicador mayor a uno significa que la autoridad fiscal tiene una política inconsistente (ver gráfico 53) respecto de la razón de deuda a PIB con su meta, lo que se conoce como región de insostenibilidad, esto quiere decir que el ritmo de endeudamiento es mayor al del poder de compra, lo que implicaría que en el largo plazo no se pueda cumplir con las obligaciones de deuda.

Por el contrario, si el valor es menor que uno y mayor que cero, indica que la posición fiscal es consistente con las condiciones requeridas para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Una tercera posición se da cuando el PFS es negativa, esto quiere decir que el FRAF es mayor a la razón de pago, dada la condición de construcción de la FRAF, esto sólo es posible si el espacio fiscal es negativo (que ocurre cuando el balance primario sostenible es mayor que el observado) o si la deuda sostenible es mayor que la observada; en estas situaciones, por la correlación entre los

indicadores, en el primer caso, generaría que la deuda observada fuera mayor a la sostenible, por lo que, en el único punto donde esto no ocurre es donde hay una intersección, lo que implicaría que en el siguiente periodo la tendencia de la deuda observada sería negativa; si este proceso se mantiene, quiere decir que la tendencia de deuda de largo plazo reduciría su inclinación, lo que reduciría la sumatoria de la deuda.

Gráfica 53



Durante el periodo, 2013-2018, se observa una aceleración significativa en la deuda observada, alcanzando un pico del 50.1 por ciento del PIB en 2016. Sin embargo, la deuda sostenible no siguió este ritmo, generando una brecha promedio de deuda de 0.85 pp. Esta situación refleja que las políticas fiscales adoptadas durante este periodo fueron menos efectivas en contener el crecimiento de la deuda, lo que incrementó el riesgo de sostenibilidad fiscal a largo plazo. La PFS de este periodo mostró una cifra preocupante de 1.5, lo que indicaba que el ritmo de endeudamiento estaba superando la capacidad de pago del país.

Luego, en el periodo 2019-2022, el contexto de la pandemia trajo nuevos retos fiscales. Ya que, a pesar de las medidas adoptadas, la brecha promedio de deuda aumentó a 2.3 pp, lo que refleja la presión ejercida por el gasto público necesario para enfrentar la crisis. Aunque la deuda observada ha mostrado fluctuaciones, la deuda sostenible se ha mantenido relativamente constante, destacando que las políticas fiscales deben adaptarse para evitar una trayectoria no sostenible. De hecho, la PFS en este periodo alcanzó un valor negativo de -1.6, lo que implica que en este periodo se contó con un espacio fiscal sustantivo, inclusive para enfrentar choques externos y evitar que el crecimiento de la deuda se volviera insostenible, aun en circunstancias contingentes.

Sin embargo, si se incluyen los datos observados en 2023 y los estimados al cierre de 2024, podemos ver que el indicador se reduce a -0.2 entre 2019 y 2024. Debido a que en los años incluidos ahora ocurren déficits primarios, siendo el del segundo el mayor del periodo (-1.4 del PIB); como resultado de que durante los últimos dos años del sexenio se redujo considerablemente la brecha entre la deuda observada y la estimada para la ruta sostenible.

Sin embargo, ésta, a decir de la autoridad hacendaria, sería una situación transitoria, porque se destinaron más recursos para acelerar los proyectos sustanciales del sexenio, dejando el crecimiento de la deuda casi al mismo nivel que su tendencia de largo plazo (con un pequeño espacio de ajuste), lo que significa que la deuda aun en tal posición es sostenible en el largo plazo, si las condiciones económicas y sociales permaneces sin cambios.

Es decir, que si se cumple la planeación financiera anunciada para 2025, y se lleva a cabo la consolidación fiscal para retornar el balance primario a su equilibrio, o a una posición superavitaria, se recuperaría el margen de maniobra fiscal.

No obstante, no debe omitir que para blindarse ante posibles choques externos, sería pertinente considerar una reforma tributaria que fortalezca la capacidad recaudatoria del Estado, especialmente en un contexto donde el fortalecimiento de una política fiscal más robusta y equitativa no solo permitiría enfrentar los retos inmediatos, sino también vigorizar el sistema fiscal; adicionalmente, el sistema fiscal vigente, tiene un margen significativo para evolucionar a un sistema más progresivo, que ayude en la redistribución del ingreso, dado que se han sentado las bases para un sistema más eficiente.

El apuntalamiento de la sostenibilidad fiscal de largo plazo, podría alentar una reforma tributaria que fortalezca la capacidad recaudatoria del Estado, especialmente en un contexto donde el gasto público está aumentando, en particular por los programas sociales, como en el caso de las becas del bienestar y otros programas de jóvenes, y adultos mayores, debido al cumplimiento de ellos, ahora como derechos reconocidos constitucionalmente.

3.2 Retos tributarios y las tendencias mundiales

Si bien, como se revisó previamente, si las condiciones materiales económicas y sociales se mantienen sin cambios, la sostenibilidad fiscal de México en el largo plazo tiene un margen de respuesta adecuado, sin la necesidad de una reforma fiscal, sin embargo, también debe admitirse que el país enfrenta un panorama demográfico complejo, caracterizado por el envejecimiento de la población y una creciente esperanza de vida. Esto ha aumentado significativamente la presión sobre los sistemas de pensiones existentes, tanto públicos como privados. Además de contemplar la probabilidad de enfrentar contingencias provenientes del exterior.

La insuficiencia de los ahorros para la jubilación y de los fondos de pensiones individuales se convierten en una presión sobre los recursos fiscales, pues además de los necesarios para completar las pensiones mínimas de subsistencia, también aumenta la demanda de los relacionados con el envejecimiento de la población, pues su crecimiento representará mayores requerimientos de recursos para salud e infraestructura, por lo que las principales presiones de gasto que deben considerarse para mantener la sostenibilidad fiscal son las siguientes:

Reforma al Sistema de Pensiones: Una de las principales presiones del gasto proviene de los sistemas de pensiones. Es necesario considerar reformas que mejoren la eficiencia y equidad en la gestión de estos sistemas, incluyendo posibles ajustes en las edades de jubilación, beneficios y contribuciones, y una mejor complementariedad entre los planes de pensiones solidarios universales gubernamentales, y los privados para aliviar la carga sobre el sistema público.

Reforma en el Sistema de Salud: El gasto en salud también es una fuente importante de presión estructural. En los próximos años hay al menos dos escenarios en materia de salud que pueden erosionar las finanzas públicas: el primero es la aparición de nuevas enfermedades contagiosas como epidemias o pandemias (como el COVID-19), que pueden generar gastos imprevistos en sistemas de salud, para responder a las eventuales crisis y proporcionar atención médica a una gran cantidad de personas; por lo que es necesario tener un fondo de emergencia que atienda esta problemática, cada vez más recurrente.

Otro escenario es el incremento de las necesidades de servicios médicos relacionadas con el envejecimiento de la población y el crecimiento de las enfermedades crónicas, que están relacionadas a las condiciones

estructurales de la pirámide poblacional; misma que está en proceso de evolución a una reducción en la base y el crecimiento de los estratos medios y altos. Por lo que es necesaria la implementación de reformas que mejoren la eficiencia en la prestación de servicios de salud y reduzcan los costos de atención médica, además de reforzar el fomento de prácticas sociales profilácticas generalizadas e inducción de una cultura de vida saludable, en compensación a los estilos de vida poco saludables, impuestos por el sistema de mercado.

Retos Ambientales y Sostenibilidad Fiscal. La sostenibilidad ambiental es esencial para el bienestar futuro de México. El cambio climático, la gestión de recursos naturales y la mitigación de desastres naturales son preocupaciones críticas. Los costos asociados a la adaptación y la mitigación de los efectos ambientales nocivos presionan el presupuesto público. Mantener un equilibrio entre el desarrollo económico y la protección ambiental requerirá medidas fiscales estratégicas y una planificación adecuada.

Reforma fiscal progresiva: Para abordar las presiones estructurales del gasto y lograr la sostenibilidad fiscal en el período 2024-2028, sería oportuno promover una reforma fiscal progresiva, con el objetivo de aumentar la equidad tributaria, garantizar una distribución más justa de la carga fiscal y mejorar la sostenibilidad fiscal a largo plazo, la cual debe contener un aumento en las tasas de impuesto sobre la renta para las personas con ingresos más altos, de modo que paguen una proporción mayor de sus ingresos en impuestos, así como la creación de más fracciones en el último nivel de ingresos.

En este tema vale recordar la propuesta de establecer un impuesto complementario federal progresivo al uno por ciento de los contribuyentes

de mayores ingresos; u otras realizadas por OXFAM (2022), que sugieren que un impuesto debe tener una tasa del 2 por ciento para quienes posean más de 20 millones de pesos, del 3 por ciento para aquellas personas cuya fortuna se encuentre arriba de 100 millones de pesos, y del 5 por ciento para los que estén por arriba de los mil millones de pesos, dado que este impuesto a las grandes fortunas permitiría recaudar hasta 270,000 mdp anuales.

Asimismo, se deben evaluar, examinar y eliminar las renuncias recaudatorias que estén beneficiando a contribuyentes con ingresos dentro del decil de ingreso más alto, así como revisarse propuestas que actualmente están en la discusión internacional como el impuesto a las herencias, el impuesto a las grandes empresas tecnológicas, fortalecer la regulación de uso del suelo y aplicar un impuesto a los grandes poseedores de tierras con base en su valor catastral, entre otras.

Ante estos escenarios, el panorama fiscal de México se encuentra en un momento crucial. A lo largo de los años, las medidas implementadas por las autoridades han permitido contener el crecimiento de la deuda pública, estabilizar la economía tras diversas crisis y mantener una senda de sostenibilidad a corto y mediano plazo. Sin embargo, como se ha expuesto, las presiones estructurales a largo plazo, derivadas del envejecimiento poblacional, la creciente demanda de servicios de salud y los compromisos con los sistemas de pensiones, requiere una reevaluación profunda de las políticas fiscales actuales, pues ante choques externos fortuitos los ya conocidos retos pueden tener efectos más considerables de lo que ahora se tiene medido, lo que podría llevar la política vigente de optimización del sistema fiscal, si bien eficaces en el corto plazo, se enfrentan a límites claros. Las proyecciones de deuda muestran que el margen de maniobra del Estado, aunque aceptable, enfrenta los límites de la actual capacidad de

crecimiento de la economía, y los tiempos de maduración necesarios para elevarla, asociados al mejoramiento de los niveles educativos y los cambios tecnológicos; lo cual sugiere la oportunidad de emprender reformas adicionales para fortalecer la capacidad de crecimiento de la economía y financiera del Estado. No solo se trata de ajustar los mecanismos de recaudación, sino de redefinir el modelo fiscal en busca de un sistema progresivo, que redistribuya el ingreso y permita un crecimiento económico con desarrollo sostenido

La efectividad de estas reformas definirá no solo la sostenibilidad de las finanzas públicas, sino también la calidad de vida de las futuras generaciones. El reto es significativo, pero es manejable a través de un enfoque estratégico e integral, que considere las interrelaciones entre el ciclo económico, la deuda y el gasto público, México podrá consolidar una política fiscal sostenible que garantice su estabilidad económica en las próximas décadas.

Consideraciones finales

Desde 2006 se han implementado diversas reformas en materia fiscal y energética, que van desde la primera reforma energética en 2008, que reducía la carga fiscal de Pemex, pasando por los cambios a la legislación fiscal que comprendieron el sistema renta, las reformas al IVA y el IEPS, las reformas estructurales que formaron parte del llamado pacto por México en 2014, hasta las medidas de fiscalización implementadas para incrementar la eficiencia recaudatoria de la autoridad hacendaria, todas con el objetivo de mejorar la situación financiera y promover el crecimiento económico.

Si bien estas medidas fueron en primera instancia eficaces en la mejora de la recaudación fiscal, sus beneficios fueron agotándose y su viabilidad haciéndose limitada.

Las reformas al IETU buscaban simplificar el sistema tributario y mejorar la recaudación fiscal, no obstante, su efectividad fue ampliamente cuestionada por la complejidad de su aplicación y la percepción de que fomentaba la evasión fiscal; por ello, en 2013, fue eliminado, estableciendo un nuevo régimen del ISR que buscaba ser más equitativo y eficiente.

Por su parte, el IDE que gravaba los depósitos en efectivo realizados al sistema financiero también enfrentó críticas por su estructura y la carga que imponía a ciertos sectores, y aunque cumplía parcialmente su objetivo de ampliar la base gravable y reducir la evasión fiscal, se tuvo que admitir su dificultad operativa y de distribución inequitativa, además de desincentivar la bancarización de la población.

El impacto en las finanzas públicas de las reformas implementadas en el primer periodo fue mixto ya que se esperaba que la eliminación del IETU y la reestructuración del IDE generaran un importante incremento en la recaudación y mejoran la competitividad fiscal, sin embargo, estos impuestos generaron resistencia entre los contribuyentes y la necesidad de hacer más eficiente la administración tributaria.

Por otra parte, el segundo periodo sexenal estuvo enmarcado por una serie de reformas estructurales que formaron parte del pacto por México, entre las cuales la Reforma Fiscal y de Ingresos buscó incrementar la base tributaria y mejorar la recaudación, mediante la introducción de cambios en los principales impuestos y la eliminación de diversos regímenes fiscales.

Aunque con estas reformas se logró un incremento en la recaudación fiscal, la amplia dependencia de los ingresos petroleros siguió preocupando, pues la volatilidad de los precios de los energéticos y la constante declinación de la producción hacían vulnerable el nivel ingresos disponibles para solventar las crecientes necesidades de gasto.

En cuanto a la Reformas Energética, los cambios en el régimen fiscal que se aplicaba a Pemex prometían convertirla en una Empresa Productiva del Estado que fuera competitiva frente a la apertura del mercado energético a la inversión, privada donde empresas transnacionales con un régimen menos gravoso la dejaban en desventaja, limitando su desarrollo en el sector energético nacional. Con esta reforma se esperaba un aumento en la inversión y la producción que debería traducirse en mejores ingresos para el erario federal, sin embargo, esos beneficios fueron limitados y su implementación difícilmente se acercó a los originalmente esperados.

El último periodo representó una transición significativa en la política fiscal de México, donde las reformas económicas y fiscales implementadas bajo el nuevo gobierno buscaron un equilibrio entre la sostenibilidad financiera y el bienestar social. En la primera etapa de este periodo, se enfocaron los esfuerzos en adecuar las finanzas públicas a los principios del nuevo Plan Nacional de Desarrollo. Este enfoque incluyó un aumento en la eficiencia recaudatoria y la contención del gasto público, sin incrementar los impuestos ni la deuda.

Sin embargo, la llegada de la pandemia de COVID-19 en 2020 trajo consigo desafíos económicos sin precedentes, obligando al gobierno a reorientar sus prioridades hacia la recuperación y el fortalecimiento de los sectores más afectados. A pesar de los estragos causados por la crisis sanitaria, la política fiscal mexicana logró mantener la estabilidad macroeconómica y evitar un endeudamiento excesivo, recurriendo en cambio a la reasignación de recursos y la fiscalización de grandes contribuyentes.

En la segunda mitad del periodo se observó una recuperación gradual y la consolidación de las estrategias fiscales que permitieron al país enfrentar las fluctuaciones en los mercados internacionales y las tensiones geopolíticas.

Aunque algunos sectores, como el turismo y los servicios, mostraron una recuperación lenta, la política fiscal continuó su camino hacia la consolidación, demostrando resiliencia frente a los retos económicos globales. La sostenibilidad fiscal, el combate a la evasión y el fortalecimiento del sector energético fueron pilares clave durante este periodo.

Sin embargo, a pesar de los logros alcanzados, el sistema fiscal mexicano enfrenta importantes desafíos a largo plazo. El envejecimiento de la población y el aumento de la esperanza de vida ejercerán una mayor presión sobre los sistemas de pensiones y salud, lo que requerirá reformas estructurales. En este sentido, se deben implementar políticas que aseguren la sostenibilidad fiscal, como la reforma al sistema de pensiones y la mejora de la eficiencia en la prestación de servicios de salud.

Además, el cambio climático y la gestión de recursos naturales también se presentan como retos para la política fiscal, ya que los costos asociados a la adaptación y mitigación de desastres naturales pueden impactar significativamente el presupuesto público.

El análisis de la deuda pública y su sostenibilidad a largo plazo es fundamental para asegurar la estabilidad fiscal de México. A través de un enfoque basado en el superávit primario, el gobierno debe garantizar que su deuda no se vuelva insostenible. En este sentido, es crucial mantener una política fiscal que equilibre el endeudamiento con los ingresos disponibles y la capacidad de pago a largo plazo.

Propuestas como la creación de un impuesto progresivo sobre las grandes fortunas y la eliminación de renuncias recaudatorias para contribuyentes de altos ingresos podrían ser mecanismos eficaces para aumentar la equidad tributaria y asegurar una mayor estabilidad financiera en el futuro.

Fuentes de Información

Akuz, Y. (2007), *Debt Sustainability in Emerging Markets: A Critical Appraisal*,

Arenas de Mesa, A. (2016). *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina*. (LC/G.2688-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL 2016.

Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Sostenibilidad de las Finanzas Públicas en México (1997-2007)*, CEF/104/2007, disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp1042007.pdf>

_____, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en: [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos \(diputados.gob.mx\)](http://www.diputados.gob.mx)

_____, *Ley Federal de Deuda Pública*, disponible en: [Ley Federal de Deuda Pública \(www.gob.mx\)](http://www.gob.mx)

_____, *Ley de la Comisión Federal de Electricidad*, disponible en: [Ley de la Comisión Federal de Electricidad \(diputados.gob.mx\)](http://diputados.gob.mx)

_____, *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (cambios 2014, 2016, 2023)*, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>

_____, (2007-2023) *Ley de Ingresos de la Federación (abrogadas)*, disponible en [Leyes Federales Abrogadas \(diputados.gob.mx\)](http://diputados.gob.mx)

_____, *Ley de Petróleos Mexicanos*, disponible en: [Ley de Petróleos Mexicanos \(diputados.gob.mx\)](http://diputados.gob.mx)

_____, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, disponible en: [Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado \(diputados.gob.mx\)](http://leydelinstitutoseguridadyservicios.gob.mx)

_____, Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, disponible en: [Planes Nacionales de Desarrollo \(diputados.gob.mx\)](http://planesnacionalesdesarrollo.gob.mx)

_____, Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, disponible en: [Planes Nacionales de Desarrollo \(diputados.gob.mx\)](http://planesnacionalesdesarrollo.gob.mx)

_____, Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, disponible en: [Planes Nacionales de Desarrollo \(diputados.gob.mx\)](http://planesnacionalesdesarrollo.gob.mx)

Fondo Monetario Internacional (FMI), Fiscal Monitor, disponible en: [Fiscal Monitor \(October 2023\) \(imf.org\)](http://fiscalmonitor.org)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Balance Fiscal en México. Definición y Metodología. Abril 2023, disponible en: [1bfm.pdf \(hacienda.gob.mx\)](http://bfm.pdf)

_____, Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2023, disponible en: [cgpe_2023.PDF \(hacienda.gob.mx\)](http://cgpe_2023.PDF)

_____, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2007-2022, disponible en: [Cuenta Pública | Inicio \(hacienda.gob.mx\)](http://cuenta-publica-inicio)

_____, Deuda Pública. Metodología tradicional, disponible en: [Microsoft Word - METODOLOGÍA- DEUDA PÚBLICA-2008_24092008.doc \(hacienda.gob.mx\)](http://Microsoft Word - METODOLOGÍA- DEUDA PÚBLICA-2008_24092008.doc)

_____, Documento Relativo al Cumplimiento de las Disposiciones Contenidas en el Artículo 42, Fracción I, de la Ley Federal de

Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para el ejercicio fiscal 2024, disponible en: [precgpe_2024.PDF \(hacienda.gob.mx\)](#)

_____, Finanzas Públicas: Ingreso, Gasto y Financiamiento del Sector Público, disponible en: [Microsoft Word - eo am02 \(hacienda.gob.mx\)](#)

_____, Plan Anual de Financiamiento, varios años, disponible en: [FINANZAS PÚBLICAS \(hacienda.gob.mx\)](#)

_____, Requerimientos Financieros del Sector Público y sus Saldos Históricos. Metodología, disponible en: [FINANZAS PÚBLICAS \(hacienda.gob.mx\)](#)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Estadísticas, disponible en: [Estadísticas - OCDE en español \(oecd.org\)](#)

Tello, C. "La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014", Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, 2014.



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXVI LEGISLATURA
SOBERANÍA Y JUSTICIA SOCIAL

CEFP



www.cefp.gob.mx



@CEFP_diputados



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas