



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Diagnóstico del Sistema Fiscal Mexicano (Resumen)

CEFP / 000 / 2010

CEFP

Palacio Legislativo de San Lázaro, enero de 2010

Índice

Resumen	4
1. Política Económica	4
1.1 Contexto macroeconómico.....	4
1.2 Cuentas Generacionales	7
1.3 Sostenibilidad de las finanzas públicas	8
2. Política de Ingresos	9
2.1 Estructura y evolución de los ingresos públicos	9
2.2 Ingresos tributarios	10
2.3 Ingresos petroleros	15
2.4 Análisis del presupuesto de gastos fiscales	16
2.5 Deuda pública	18
3. Política de Gasto	19
3.1 Política de gasto y ajuste estructural en México	19
3.1.1. Crecimiento y Gasto Público.....	20
3.1.2. Combate a la Pobreza	20
3.1.3 Resultados de la Política de Gasto.....	21
3.2 Composición y Tendencias en la Distribución del Gasto Público	22
3.2.1 Composición y Tendencias del Gasto Público.....	22
3.2.2 Distribución de los excedentes	24
3.2.3 Presiones en el Gasto Público.....	25
3.3 Cambios en los modelos y normatividad presupuestal.....	26
3.3.1 Cambios en los modelos y normatividad presupuestaria	26
3.3.2 Estructura Programática	27
3.3.3 Rigideces en el Gasto	28
3.4 Federalismo.....	29
3.5 Rendición de Cuentas	31
4. Seguridad Social	33
4.1 Sistema de pensiones	33
4.2 IMSS	34
4.3 ISSSTE	34
5. Elementos para una Política Fiscal Ambiental en México	35

Presentación

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

Este documento tiene como objetivo general presentar de manera resumida los aspectos más relevantes del Diagnóstico del Sistema Fiscal Mexicano elaborado por el CEFP, para apoyar las funciones de los diputados y senadores en el marco de la Agenda Legislativa del segundo periodo ordinario del primer año de la LXI Legislatura, y en el contexto de la integración de la Comisión General del Grupo de Trabajo para el Nuevo Acuerdo Hacendario y Fiscal de la Cámara de Diputados. De la misma manera se espera que este trabajo sea una fuente importante de información para toda persona interesada en una posible reforma fiscal en México.

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

La segunda sección, concerniente a la política de ingresos, describe la estructura y evolución de los ingresos públicos del país, examina los ingresos tributarios y los provenientes de la actividad petrolera, y revisa el presupuesto de gastos fiscales en México. También incluye un apartado sobre la deuda pública donde se examina su evolución y situación actual.

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

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

La cuarta sección, relacionada con temas sobre la seguridad social y la política fiscal ambiental, detalla los aspectos relacionados con el Sistema de Seguridad en México, el sistema de pensiones, la situación del IMSS y del ISSSTE, así como los elementos para una política fiscal ambiental.

Resumen

1. Política Económica

1.1 Contexto macroeconómico

- A la fecha, la economía mexicana se caracteriza por la instrumentación de una política monetaria orientada al logro de las metas de la inflación y por los esfuerzos del Gobierno Federal para mantener finanzas públicas sanas. Derivado de lo anterior, las principales variables financieras del país han mostrado un comportamiento estable y la economía se acomodó de forma ordenada en la fase descendente del ciclo económico, sentando las condiciones para un crecimiento sostenido, una vez que la economía mundial se recupere del adverso panorama mostrado en 2009.
- En el año 2000, la economía mexicana registró un crecimiento de 5.97 por ciento, la tasa más alta en la década; sin embargo, en 2001 cayó a 0.95 por ciento ante el crecimiento menos vigoroso de Estados Unidos que se vio exacerbado por los ataques terroristas del 11 de septiembre de ese año. A partir de 2003, la actividad económica retomó la senda del crecimiento logrando alcanzar una tasa de 5.13 por ciento en 2006 debido al mayor dinamismo de la economía mundial.
- A partir de 2007, la economía mexicana entró en una etapa de desaceleración ante el entorno económico mundial recesivo, en particular el de Estados Unidos, cerrando 2008 con un crecimiento de 1.35 por ciento.
- La evolución de la economía nacional ha incidido en la generación de empleos formales y en la tasa de desocupación; si bien al inicio de la década se observó un incremento significativo en la generación de empleos formales y una tasa de desocupación considerablemente baja; para 2009 se dio una reducción importante de empleos formales y un incremento de la desocupación, acompañados de un aumento en la población ocupada en la economía informal como válvula de escape a las presiones en el mercado laboral.
- La economía mexicana se vio favorecida por los flujos de Inversión Extranjera Directa, remesas familiares y por las exportaciones de petróleo crudo, repercutiendo positivamente en la Balanza de

Pagos. En relación a la Inversión Extranjera Directa, destacan 2001 y 2007, años donde se da una entrada extraordinaria de recursos, lo que permitió importantes superávits de la cuenta de capital. Por su parte, las remesas alcanzaron su mejor nivel del periodo en 2007, en tanto que las exportaciones petroleras lograron su mayor monto en 2008, explicado en gran medida por el elevado precio internacional del crudo.

- La inflación en la economía mexicana ha mostrado una tendencia a la baja y una menor variabilidad. Su evolución no ha estado exenta de presiones al alza tanto de índole interna como externa; sin embargo, la actuación del Banco de México a través de la política monetaria ha incidido para mantener la inflación dentro del intervalo de variabilidad establecido de alrededor de 3.0 por ciento más/menos un punto porcentual. Así, después de haber alcanzado un nivel de 8.96 por ciento en 2000, al final del periodo, en 2008, se ubicó en 6.53 por ciento.
- En el 2000, la política monetaria de Banco de México estuvo guiada por el límite al crecimiento del crédito interno neto bajo el régimen denominado encaje promedio cero, utilizando como instrumento monetario el objetivo de saldos acumulados en las cuentas corrientes que mantienen los bancos en ese instituto central.
- En 2001 la política monetaria del Banco de México adoptó un esquema de objetivos de inflación, manteniendo el propósito operacional de saldos acumulados, el cual fue sustituido por un objetivo de saldos diarios el 10 de abril de 2003.
- El 21 de enero de 2008 el banco central realizó otra modificación en su política monetaria, al establecer como instrumento el objetivo operacional a la tasa de interés interbancaria a un día.

2009

- En 2009, la economía mexicana se contrajo debido a la caída de la demanda externa y su transmisión al mercado doméstico; contracción que se vio exacerbada por factores internos. Lo anterior implicó pérdida de empleos formales y, por ende, un aumento en la tasa de desocupación.

- El Banco de México relajó su política monetaria, a partir de enero de 2009, al disminuir la tasa de interés de referencia, con el objetivo de mantener la inflación anual en el intervalo de variabilidad de más/menos un punto porcentual alrededor del 3.0 por ciento. El ciclo de relajación monetaria se vio frenado en julio de 2009, luego de reducirse a 4.50 por ciento el objetivo para la tasa de interés interbancaria a un día.
- La inflación anual tuvo una tendencia descendente apoyada, entre otros factores, por la política de precios administrados por el Gobierno Federal y la política monetaria, cerrando el año 2009 en 3.57 por ciento.
- La tasa interés de los Cetes disminuyó ante la relajación de la política monetaria implementada por el Banco de México y la mayor estabilidad en los mercados financieros internacionales.
- El tipo de cambio, si bien mostró volatilidad, tuvo una tendencia descendente influida por la disminución en la aversión al riesgo por parte de los inversionistas internacionales y por la ampliación del diferencial de tasas de interés entre México y Estados Unidos.
- La cuenta corriente de la balanza de pagos registró un déficit de 4 mil 542.6 millones de dólares (mdd) en el periodo enero-septiembre de 2009; como resultado de la combinación de ingresos por 194 mil 514.9 mdd y egresos por 199 mil 057.4 mdd. Por su parte la cuenta de capital registró un déficit de 405.1 mdd al cierre de septiembre de 2009.

2010

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

- Banco de México prevé un repunte de carácter temporal en la inflación y anticipa que alcance su nivel máximo en el cuarto trimestre de este año al ubicarse en un intervalo entre 4.75 y 5.25 por ciento, por lo que se anticipa un incremento en la tasa de interés.
- Se prevé que el tipo de cambio del peso frente al dólar americano se mantenga estable, situación que se verá apoyada, entre otros factores, por una mayor inversión extranjera directa, un incremento en las remesas y el aumento en el precio del petróleo.
- Banco de México estima saldos deficitarios en la balanza comercial y en la cuenta corriente, estimados en 1.3 y el 1.1 por ciento del PIB, respectivamente. Asimismo, prevé que el saldo de la cuenta de capital supere el déficit en cuenta corriente al cierre de 2010, por lo que se espera no existan problemas de financiamiento para la economía.

1.2 Cuentas Generacionales

- La metodología de cuentas generacionales permite cuantificar la contribución de impuestos netos (descontando los subsidios), que durante toda su vida hacen las personas tanto de las generaciones que viven actualmente como de aquellas que están por nacer (generaciones futuras).
- La estimación de las cuentas generacionales no es una predicción de lo que ocurrirá en el futuro, sólo permite vislumbrar las consecuencias de continuar con la política fiscal actual o bien analizar escenarios alternativos.
- Para su medición, las cuentas generacionales parten de una restricción intertemporal que implica que los gastos del gobierno que no son financiados con el pago de impuestos de las generaciones actuales o en su defecto con la riqueza neta del gobierno (proveniente, por ejemplo, de los ingresos generados por la producción petrolera), deberán ser pagados por las generaciones venideras. En este balance, por ejemplo, una disminución de la recaudación tributaria, manteniendo constantes las transferencias, el gasto futuro del gobierno y su riqueza neta, implicaría, necesariamente, un aumento en los impuestos pagados por las generaciones futuras para mantener el equilibrio.

- Las estimaciones realizadas, utilizando el simulador de cuentas generacionales del CEFP,² con un escenario de proyección a 100 años muestran que en México será necesario un esfuerzo fiscal que al menos duplique de manera permanente la recaudación de la Hacienda Pública con el fin de que se elimine el desequilibrio intergeneracional.³
- El desequilibrio fiscal intergeneracional de las finanzas públicas no es una situación exclusiva de México, pues existe incluso en países desarrollados como Alemania, Japón y Noruega. No obstante, debido a las reformas que han emprendido algunos países como Tailandia y Nueva Zelanda han conseguido revertir esta situación, generando un superávit para las generaciones futuras, esto es, que esperan pagar en promedio menos impuestos que las generaciones presentes.

1.3 Sostenibilidad de las finanzas públicas

- El análisis de la sostenibilidad fiscal constituye un importante componente del análisis macroeconómico para muchos países en desarrollo y economías emergentes como México. La sostenibilidad fiscal implica la capacidad del sector público de mantener el mismo conjunto de políticas fiscales (esto es, la forma en que se ejercen los gastos e ingresos públicos) al tiempo que permanece la solvencia de las cuentas públicas.
- En este apartado se elabora una propuesta de análisis para el estudio de la sostenibilidad de las finanzas públicas para el caso de México con énfasis en el efecto que tiene el ciclo económico y la actividad petrolera en las cuentas públicas, ya que las modificaciones recientes al marco presupuestario mexicano han hecho que para cada año se establezcan metas de balance público basadas en el ciclo económico, de acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Para el análisis, se llevó a cabo la estimación de reglas fiscales basadas en el Balance Estructural del Sector Público, metodología que permite separar el impacto del ciclo económico sobre las cuentas fiscales.

² Disponible en: http://cefp.dnsalias.org/static/sim/cge_met.pdf

³ Un esfuerzo fiscal que incremente de manera permanente la recaudación en un 104.6 por ciento permitirá que las generaciones presente y futura tengan cuentas generacionales equilibradas con un monto de impuestos netos de 371 mil pesos.

- Los resultados obtenidos indican que una regla de Balance Estructural Cero contribuye a la sostenibilidad de las finanzas públicas, ya que los ingresos obtenidos en tiempos de bonanza, al ser ahorrados, podrían utilizarse en los tiempos difíciles. Lo anterior implica que se mantiene la neutralidad del balance público a lo largo del ciclo económico, ya que los déficit generados en períodos de recesión económica serían saldados con los superávit obtenidos en los tiempos de expansión de la actividad económica.
- Además, una regla como la anteriormente referida, permitiría la operación de estabilizadores automáticos, instrumento del cual carece la economía mexicana, ya que la experiencia de las décadas recientes indica que el comportamiento de la política fiscal ha tendido a comportarse de manera contraria a la evolución del ciclo económico (procíclicamente), exacerbando con ello los períodos recesivos a través de políticas restrictivas (por medio de la contracción del gasto público), pero implementando políticas fiscales expansivas en tiempos de bonanza, generando con ello ciclos económicos de mayor duración y mayor variabilidad del PIB.
- Estimaciones para la economía Chilena indican que la instrumentación de una regla fiscal similar a la aquí propuesta ha contribuido a reducir en poco más de 30.0 por ciento la volatilidad del crecimiento del PIB chileno, al tiempo que le ha permitido la acumulación de recursos por alrededor de 42 mil millones de dólares en el período 2004-2008, según cifras del Ministerio de Hacienda de este país.

2. Política de Ingresos

2.1 Estructura y evolución de los ingresos públicos

- De 2000 a 2009, el Gobierno Federal recaudó en promedio casi tres cuartas partes de los ingresos del sector público presupuestario, y el resto se obtuvo de la venta de bienes y servicios de Organismos y Empresas de control presupuestario directo.
- Para el mismo periodo, los ingresos tributarios representaron en promedio casi la mitad del total de los ingresos presupuestarios, en tanto que la otra parte se obtuvo en segmentos similares, de los ingresos no tributarios y los ingresos de los Organismos y Empresas de control presupuestario directo.

- El cálculo de la elasticidad de los impuestos respecto al PIB, muestra que en el largo plazo, el IVA es más sensible a movimientos en el ingreso, toda vez que el aumento de un punto porcentual del PIB implica una recaudación adicional de IVA de cerca de 2 por ciento, en tanto para el ISR es aproximadamente de 1.15 por ciento.
- Respecto a la comparación entre ingresos federales y locales, se observa que las entidades federativas reciben en promedio casi el 90 por ciento de sus ingresos vía el Gobierno Federal, y el restante 10 por ciento es producto de su esfuerzo de recaudación propio.
- Finalmente, es preciso destacar que la recaudación tributaria es sumamente sensible respecto a los niveles de actividad económica, de modo que en épocas de contracción la recaudación disminuye notablemente, y en periodos de bonanza, la recaudación se incrementa sensiblemente.

2.2 Ingresos tributarios

- Los ingresos tributarios en México han disminuido en forma importante en los últimos años. Mientras que en 1980 éstos representaban 13.3 por ciento del PIB y para 2008 se ubicaron en 9.6 por ciento del PIB, nivel muy por debajo de lo que se observa en países de la OECD, que en promedio recaudan el 24.7 por ciento del PIB. Incluso si la comparación se hace con países de desarrollo económico similar como Polonia, Chile o Argentina, el nivel de México se ubica muy abajo, ya que estos países recaudan el 20.1, 22.1 y 20.3 por ciento de su PIB respectivamente.
- La recaudación se concentra principalmente en la Federación. Los estados recaudan el equivalente al 4 por ciento de los ingresos tributarios federales, mientras que en países de la OECD la recaudación de los gobiernos locales asciende al 22.6 por ciento de la Federal.
- Las principales fuentes de ingresos por impuestos en los países de la OECD (incluyendo México), medidos como porcentaje de los ingresos tributarios totales, son en primer lugar los impuestos al consumo, seguido de los impuestos a los ingresos de los individuos y los impuestos a los ingresos de las empresas. Sin embargo, Estados Unidos y Canadá son una excepción pues para ellos su principal fuente de ingresos son los impuestos a los ingresos de los individuos.

- En México los impuestos al consumo en el año 2007 representaron el 43.9 por ciento de todos los ingresos tributarios, en segundo lugar se ubicaron los impuestos al ingreso de los individuos con 28.6 por ciento y por último los impuestos a las empresas con 24.3 por ciento del total.
- Si bien el ISR es la principal fuente de ingresos tributarios en México, esta sigue ubicándose muy por debajo de los niveles observados en la OECD que en promedio recaudan el 9.4 por ciento del PIB por impuestos a los ingresos de los individuos. En contraste, México recauda por este concepto entre 2.1 y 2.6 por ciento del PIB.
- La estructura de cobro del impuesto a la renta personal en todos los países consiste en una tasa creciente respecto al nivel de ingresos, con 4 o 5 escalafones. La tasa marginal mínima se ubica en Suiza (0.77 por ciento) y la máxima en Holanda (52 por ciento). México tiene una de las tasas marginales más bajas de todos los países de la OECD para el primer escalafón (1.92 por ciento), mientras que su tasa marginal máxima (30.0 por ciento) se encuentra por debajo de la máxima promedio cobrada en la OECD (34.9 por ciento).
- La tasa del impuesto a las corporaciones en México (ISR para personas morales) es del 30 por ciento, es decir, por arriba del promedio (24.2 por ciento) de la OECD.
- En 2008, por impuestos al consumo se recaudó, en promedio, 10.8 por ciento del PIB en todo el grupo de la OECD. Dentro de los impuestos al consumo, el Impuesto al Valor Agregado ha cobrado mayor relevancia en los últimos años, de forma tal que en el mismo año se cobró el 6.4 por ciento del PIB en la OECD. México también ha aumentado su recaudación de IVA considerablemente, sin embargo, se sigue ubicando por debajo del promedio observado para la OECD, y se sitúa como el tercer país con la menor recaudación de Impuesto al Valor Agregado con 3.7 por ciento del PIB, sólo por arriba de Japón y Canadá.
- La estructura de cobro del IVA es muy similar en los países de la OECD: en todos ellos existen bienes exentos, en 17 de los 29 países coexiste una tasa cero para un grupo de bienes; en 21 países se presenta una tasa menor para un grupo de bienes. Los bienes que están sujetos a estas tasas diferenciadas se

ubican en sectores que se consideran esenciales por razones sociales. Finalmente, sólo 7 países tienen una tasa preferencial para alguna zona específica.

- Otro fenómeno que ha coadyuvado a la concentración de los ingresos tributarios es el comportamiento del IEPS. La estructura del impuesto es tal que en periodos en los que el precio del petróleo sobrepasa cierto umbral se convierte en un subsidio, de tal forma que a partir de 2007 se han observado cifras negativas del IEPS.
- La evolución de los ingresos tributarios refleja el ciclo económico del país. Tanto en la crisis de 1980 como de 1994, los ingresos tributarios presentaron una tendencia a la baja y los puntos más bajos de ambas crisis se alcanzaron 3 y 2 años después con recaudaciones de 9.4 y 8.9 por ciento del PIB respectivamente. Sin embargo, el punto mínimo de recaudación de la historia reciente se presentó en 2008 con un 9.6 por ciento del PIB, como resultado de la crisis que inició en Estados Unidos a finales de 2007 y que se propagó a México y el resto del mundo en 2008.
- Los impuestos en general generan distorsiones en la economía, los cuales se definen como las medidas que adoptan los individuos para evitar los impuestos o para pagar menos. El caso concreto de los impuestos al capital distorsiona las decisiones de ahorro e inversión de los agentes económicos. Para conocer las distorsiones de los impuestos en la economía es necesario estimar las tasas efectivas promedio, las cuales incluyen información no sólo de las tasas normativas sino de lo que se deja de percibir por concepto de regímenes preferenciales, deducciones, exenciones y el mismo cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes.
- La tasa efectiva promedio al capital en 2007 (que en el caso de México se compone de ISR y IETU) se ubicaba entre 10.3 y 11.5 por ciento. Para el periodo 1994 a 2007 se observa que esta tasa ha oscilado entre 8 y 14 por ciento. La tasa efectiva promedio al capital en México se encuentra muy por debajo de los niveles observados en los países de la OECD: en el periodo 1990-2000, Estados Unidos presentó una tasa efectiva al capital de 27.3 por ciento, Canadá de 38.6 por ciento, España de 20.6 y Alemania de 19.9 por ciento.

- La evidencia empírica es contradictoria acerca de los efectos de las tasas efectivas promedio sobre la inversión. Algunos autores han encontrado relaciones negativas y significativas entre las tasas efectivas al capital y la inversión en países de la OECD. Sin embargo, otros autores han encontrado que no existe relación entre ellas.
- Utilizando tasas efectivas marginales, que se definen como el impuesto que pagarían los individuos por una unidad adicional en la base gravable, la evidencia no es concluyente en lo que respecta a las distorsiones de los impuestos al capital.
- En México la tasa efectiva promedio sobre el trabajo ha incrementado sus niveles en los últimos años en un punto porcentual, al ubicarse en entre el 11.5 y 13.5 por ciento en 2007. Para el caso de México, se ha encontrado evidencia de que existe una correlación positiva entre las tasas efectivas al trabajo y las horas trabajadas. Mientras que estudios para la OECD se ha encontrado correlaciones negativas. Estos resultados sugieren que los impuestos al trabajo en México si tienen efectos distorsionadores, de forma tal que incrementos en las tasas efectivas al trabajo incrementan las horas trabajadas pero en el sector informal de la economía.
- Los impuestos al consumo, por su parte, tienen efectos distorsionantes sobre las decisiones de los individuos de gastar en ciertos tipos de bienes o bien pueden producir también cambios sobre sus decisiones intertemporales entre gastar y ahorrar.
- La tasa efectiva promedio de impuestos al consumo, considerando únicamente IEPS e IVA, ha presentado una ligera tendencia positiva, al pasar de 4.4 a 5.4 por ciento de 1980 a 2007.
- La equidad, es un segundo criterio básico para evaluar los impuestos, la cual puede dividirse en equidad vertical y horizontal. La equidad horizontal establece que los individuos iguales en alguna dimensión que mida su capacidad económica paguen la misma cantidad de impuestos. La equidad vertical, por otra parte, establece que deben existir diferencias en los impuestos entre los contribuyentes, que sean consistentes con sus diferentes capacidades de pago o niveles de ingreso. Las diferencias en los impuestos en el plano vertical pueden ser progresivas o regresivas. Se dice que un sistema progresivo es justo porque en él la proporción de su ingreso que pagan en impuestos los ricos es mayor que la que

pagan los pobres. En un sistema regresivo, por el contrario, el porcentaje de su ingreso que pagan los pobres en impuestos es más alto que el que pagan los ricos.

- Por deciles de ingreso, se observa que en México el ISR sobre sueldos y salarios es creciente con el nivel de ingresos, es decir, muestra un comportamiento progresivo. De hecho, en los primeros tres deciles las tasas son negativas, lo cual se debe al esquema de cobro del ISR, en el cual las tasas normativas son menores y se otorga un subsidio para el empleo. El efecto conjunto es que los tres primeros deciles en lugar de pagar terminan recibiendo un subsidio de 8.3, 3.2 y 0.5 por ciento con respecto a su ingreso gravable.
- La base de contribuyentes sobre la cual recae el ISR sobre sueldos y salarios es muy estrecha ya que el 30.0 por ciento de la población con mayores ingresos aporta casi el 90.0 por ciento de los ingresos obtenidos por este impuesto.
- En el caso del IVA, se observa cierta progresividad en el impuesto pues la tasa comienza en 5.6 por ciento del gasto en el primer decil y va incrementando poco a poco en los siguientes deciles de ingreso hasta llegar a la tasa de 9.45 por ciento en el último decil. Al igual que en el caso del ISR, el pago del IVA recae sobre una pequeña parte de la población pues poco más del 59 por ciento del total del impuestos lo aportan los tres últimos deciles, mientras que los primeros tres deciles sólo aportan el 11.4 por ciento.
- La tasa efectiva promedio del IEPS, sin considerar el IEPS a gasolinaz y diesel, para la población en general es de 0.36 por ciento, y observa cierta progresividad en el impuesto. El primer decil paga una tasa de 0.21 por ciento y va creciendo con los deciles hasta llegar a 0.53 por ciento en el último decil. La distribución del impuesto, al igual que en el ISR y el IVA, se concentra en los deciles de más altos ingresos. Los tres últimos deciles aportan poco más del 58.0 por ciento del total del IEPS, mientras que los tres primeros deciles aportan menos del 10.0 por ciento.
- Considerando el ISR sobre sueldos y salarios, el IVA y el IEPS, se observa que el pago total de los impuestos recae, principalmente, sobre las familias de los deciles más altos, ya que el 30.0 por ciento de las familias de mayores ingresos aportan más del 75.0 por ciento del total de estos impuestos y, en

particular, el 10.0 por ciento más rico paga el 44.0 por ciento del total, mientras que la aportación del 10.0 por ciento de las familias más pobres es de aproximadamente 1.0 por ciento.

- México registra uno de los niveles de evasión más altos del mundo, las estimaciones de la evasión a nivel general van desde 27.0 hasta 40.0 por ciento de la recaudación potencial, mientras que, de acuerdo a la OCDE, en Argentina la evasión es del 31.0 por ciento, de 24.0 por ciento para Canadá y Chile, de 14.0 por ciento en Portugal y de 5.0 por ciento en Nueva Zelanda.
- De acuerdo a estudios que han llevado a cabo estimaciones de evasión de ISR e IVA, se observa que el ISR (personas físicas con actividad empresarial) es el componente que presenta la mayor evasión, con casi el 80 por ciento respecto a la recaudación potencial. Sin embargo, si se mide como porcentaje del PIB, el ISR (personas morales) es el que presenta una mayor evasión, pues presenta un porcentaje de evasión de 1.9 por ciento, seguido por el IVA con 1.1 por ciento del PIB.
- En un estudio elaborado por el Banco Mundial para 181 países donde se mide la facilidad para pagar impuestos, México ocupa el lugar número 106. Específicamente, una empresa promedio en el país hace 6 pagos de impuestos o contribuciones al año para las cuales invierte 517 horas, es decir 21.5 días.
- El Sistema de Administración Tributaria ha llevado a cabo modificaciones en su sistema de gestión y control logrando, entre otras cosas, disminuir los costos por peso recaudado. De 2002 a 2008 el costo de la recaudación ha guardado una tendencia a la baja tanto en términos brutos como netos.

2.3 Ingresos petroleros

- Durante los últimas tres décadas, los ingresos presupuestarios en México han dependido de un producto altamente volátil, el petróleo. Actualmente los ingresos petroleros representan aproximadamente la tercera parte de los ingresos presupuestarios.
- Las modificaciones recientes al régimen fiscal de PEMEX han dotado de mayores recursos a la paraestatal. Los cambios a su régimen fiscal se han orientado fundamentalmente a ajustar las tasas de

los derechos aplicables a Petróleos Mexicanos (PEMEX). Estos cambios pretenden disminuir la carga fiscal e impulsar aquellas actividades de la empresa que redunden en una mejor productividad.

- Durante el 2002, los derechos petroleros representaron 34.3 por ciento de los ingresos petroleros; esto se explica por una mejoría en la recaudación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), que recaudó 112 mil 221.4 millones de pesos durante ese ejercicio fiscal. Para 2008 el 85.5 por ciento de los ingresos petroleros provenían de los derechos petroleros, siendo el más destacado el Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos.
- Otro gravamen con gran importancia es el IEPS que llegó a representar 27.4 por ciento de los ingresos petroleros en 2002 y que disminuyó considerablemente en 2008, al significar un subsidio cercano al 20.6 por ciento de los ingresos petroleros (debido a la posibilidad de contar con tasas negativas, conforme se establece en la Ley de Ingresos de la Federación a partir de 2006).
- Debido a la declinación de la producción en los campos petroleros entre los que se destaca Cantarell, la producción de petróleo en México ha disminuido. La producción de crudo alcanzó su máximo en 2004, año en el que se extrajeron en promedio 3 millones 383 mil barriles diarios. A partir de este año, la producción ha declinado hasta llegar a niveles promedio de 2 millones 650 mil barriles diarios. Esta disminución ha generado que para 2009 la exportación sea menor en 754 mil barriles diarios respecto de la registrada en 2004.

2.4 Análisis del presupuesto de gastos fiscales

- Para la estimación del Presupuesto de Gastos Fiscales en México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público utiliza el método de pérdida inicial de ingresos sobre una base de devengado. Dicho presupuesto busca mostrar la pérdida recaudatoria que se presenta en un año, dada la política fiscal que aplica en dicho año, sin considerar los efectos que tal política tendría en futuros ejercicios. Este método es utilizado por la mayoría de los países de la OECD debido a que es más simple de aplicar en comparación con los demás métodos.

- La identificación de los gastos fiscales es compleja. La definición de una estructura normal de los impuestos, en particular de la base tributaria normal a partir de la cual se estimen los gastos fiscales, es un ejercicio que generalmente se aleja del consenso. En este sentido, la definición de la estructura normal de los impuestos en México es elemento fundamental en el análisis y discusión de una reforma fiscal para el país.
- La utilización de los gastos fiscales como instrumento de política pública tiene ciertas implicaciones, tanto positivas como negativas. Los aspectos positivos se refieren al fomento de la participación del sector privado en actividades económicas y sociales estratégicas, asimismo, fomentan la toma de decisiones del sector privado en lugar del sector público y disminuyen la necesidad de supervisión del gobierno. Por otro lado, los aspectos negativos de los gastos fiscales están relacionados con su efectividad como instrumento de política pública, así como con sus efectos en la eficiencia económica y la equidad, la erosión de la base fiscal, el incremento en la complejidad del sistema tributario y la transparencia.
- Se calcula que para 2009 el monto total asociado a gastos fiscales sea de 458 mil 687.4 millones de pesos, lo cual representa, aproximadamente, 3.87 por ciento del PIB calculado para 2009. Como proporción de los ingresos tributarios estimados para 2009 el monto total de gastos fiscales representa el 41.8 por ciento.
- En el caso de los conceptos de tasa cero y exentos en el IVA, se observa que el gasto fiscal se concentra en los deciles con mayores ingresos. Sin embargo, si se toma en consideración la proporción del gasto fiscal con respecto al gasto total, en el tema de la tasa cero se puede mostrar que el esquema actual permite que el IVA presente una mayor progresividad. Este patrón se repite en el caso del subsidio para el empleo. Finalmente, en el tema del subsidio a la gasolina y el diesel, el análisis de incidencia muestra que el beneficio del gasto fiscal es regresivo, además de concentrarse en los deciles de mayores ingresos.

2.5 Deuda pública

- La importancia del estudio de la deuda pública -externa e interna- radica en que, por un lado, su buen manejo puede constituir un instrumento de política económica eficaz para minimizar fluctuaciones en el presupuesto, lo que en teoría puede disminuir los cambios en las tasas impositivas. Por otro lado, el gobierno siempre tratará de minimizar el incremento sostenido del nivel de precios, así como también minimizar el costo financiero de la deuda.
- A principios de los años noventa y hasta antes del estallido de la crisis de diciembre de 1994, el porcentaje de deuda externa se reduce a 20.3 por ciento como porcentaje del PIB, situación que en apariencia constituía menor riesgo, sin embargo se pone de manifiesto que el nivel de deuda no es el único elemento que explica una crisis, sino que su estructura también es importante.
- Durante la última década, la política de crédito público se ha encaminado a revertir la tendencia de contratar deuda externa y de ser más prudente con la interna, lo anterior como consecuencia de los choques externos y en especial sobre los montos y perfiles de vencimientos para el caso de la interna. Entre 2000 y 2008, la deuda interna cobra mayor importancia al representar en promedio 14.6 por ciento, mientras la externa es de 8.4 por ciento, ambas respecto al PIB.
- La deuda bruta total como porcentaje del PIB al mes de septiembre de 2009 representó el 35.3 por ciento del PIB. A nivel internacional se encuentra por debajo de países como Italia, Francia y Estados Unidos de Norteamérica donde su deuda asciende a 122.9, 86.4 y 87.4 por ciento respecto del PIB, respectivamente.
- La deuda interna bruta como porcentaje del PIB al mes de septiembre de 2009 se ubicó en 25.1 por ciento; mientras la deuda externa bruta fue de 10.3 por ciento al cierre de septiembre de 2009.
- El pasado 23 de noviembre de 2009, la calificadora Fitch Ratings redujo la calificación de la deuda en moneda extranjera de México, lo que implicó pasar de “BBB+” a “BBB”. Esta reducción se debió a

factores como el bajo perfil fiscal del país, su baja recaudación y la reducción en su plataforma petrolera. Por su parte, la calificadora Standard & Poor's Ratings Services (S&P) también disminuyó su calificación destacando su previsión negativa sobre las finanzas públicas en el mediano plazo.

- Por otra parte, la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010 establece un endeudamiento interno por 380 mil millones de pesos para este año, cifra que representa 2.9 por ciento respecto al PIB. Asimismo, se aprobó un endeudamiento externo de 8 mil millones de dólares (110 mil 400 millones de pesos).
- El déficit del Gobierno Federal para 2010 se proyectó en 360 mil 903.7 millones de pesos; por el concepto de diferimiento de pagos la erogación será de 26 mil millones de pesos; se espera un superávit de los Organismos y Empresas del Sector Público por 7 mil 533.8 millones de pesos. En total, el endeudamiento será de 379 mil 369.9 millones de pesos, cifra que representa el 2.9 por ciento del PIB.
- Para el Distrito Federal se aprobó un endeudamiento de 5 mil millones de pesos, monto superior en 3 mil 050 millones de pesos respecto a lo aprobado en 2009. La cifra anterior representa el 0.04 por ciento del PIB.

3. Política de Gasto

3.1 Política de gasto y ajuste estructural en México

- La crisis económica de principios de la década de los ochenta trajo consigo una nueva visión en relación al papel del Estado en la economía. En términos generales, se trata de que el Estado sea más regulador y menos rector. También cobran fundamental importancia los equilibrios macroeconómicos.
- Ha habido una importante reducción del gasto público (con respecto al pico que tuvo a principios de los 80's) a cerca del 23.0 por ciento del PIB proyectado para 2010. Sin embargo se reconoce la

trascendencia de la política social por parte del gobierno, especialmente lo que se refiere a los programas dirigidos a los grupos menos favorecidos. También se cuestiona la mejor manera de financiar infraestructura, sea por medio de gasto público, inversión privada, o bien una mezcla de los dos.

3.1.1. Crecimiento y Gasto Público.

- Independientemente del paradigma dominante en relación a la importancia o profundidad del papel del Estado en la economía y las políticas públicas concretas que en la práctica se implementen, en los hechos podría existir una relación significativa entre las variables de gasto público y crecimiento económico. El determinar si esta relación existe y es significativa, así como su naturaleza, puede decir mucho en relación a los movimientos que pueda tener el gasto público.
- Se analiza si existe una relación estadístico- econométrica entre el gasto público y el crecimiento económico en uno o en ambos sentidos. Los resultados que arroja la metodología de la prueba de co-integración y de Causalidad de Granger no son concluyentes, pues son muy variables en las pruebas que se utilizaron. Aunque los resultados indican que existe una relación entre las variables, hay causalidad bidireccional, lo que refuerza la idea de que el gasto público y el crecimiento económico guardan una relación compleja pero indeterminada. Se requieren análisis más profundos y de mayor alcance. Sin embargo se cita la evidencia teórica de que, bajo las características económicas prevalecientes, el efecto del ejercicio del gasto público en México es, en el mejor de los casos, débil y poco persistente.

3.1.2. Combate a la Pobreza

- Se prevé que, al menos en el mediano plazo, la pobreza continúe siendo uno de los principales problemas estructurales de la economía mexicana, lo que la convierte en un aspecto relevante a considerar en las perspectivas del gasto público. Es decir, se continuarán demandando importantes recursos para su atención.
- El análisis realizado muestra que se debe avanzar en dos frentes de manera simultánea. Primero, el gasto destinado para la superación de la pobreza como proporción del gasto social debe superar el

promedio de 12.3 por ciento verificado en el periodo 2003-2008. Segundo, se debe incrementar la eficiencia con la que se ejerce el gasto para combatir la pobreza.

- Lo anterior no necesariamente implica que el incremento en el gasto para reducir la pobreza se traduzca en un aumento del gasto público como proporción del PIB, pudiendo reestructurarse la composición del gasto a favor de las políticas para la reducción de la pobreza.

3.1.3 Resultados de la Política de Gasto.

- A pesar de que el gasto público en la función desarrollo social para los sectores de educación y salud se ha venido asignando con un esquema *incrementalista* (en 2009 ascendió a 35.2 por ciento del gasto total programable), los resultados en términos de bienestar social son mixtos.
- En el caso concreto de la educación, el análisis realizado muestra que el presupuesto aprobado creció en términos reales 3.6 por ciento promedio anual entre 2003 y 2009, mientras que el gasto público por alumno matriculado en escuelas públicas pasó de 16.0 miles de pesos en el año 2006 a 19.3 miles de pesos en el año 2009, un incremento en términos reales de 3.1 por ciento, también promedio anual.
- En relación al sector salud de 2003 a 2010 el crecimiento promedio real en el gasto a la función salud fue de 5.9 por ciento en términos reales. Sin embargo la brecha de servicios es todavía muy amplia: al año 2008, el 40.7 por ciento de la población mexicana carece de acceso a los servicios de salud.
- A pesar de que los resultados del gasto público en educación y salud no se han visto reflejados de manera considerable en los indicadores de desempeño, su impacto en la redistribución del ingreso juega un papel importante.
- Según el análisis de incidencia, el gasto en educación básica resulta progresivo, especialmente en las zonas rurales, ya que más del cincuenta por ciento del total del gasto se destina a apoyar a aquellos hogares que se encuentran entre los primeros tres deciles de ingreso. Por el contrario, el gasto en

educación superior resulta regresivo, ya que los hogares que más se benefician son precisamente aquellos con ingresos superiores; lo anterior no sucede en el caso de la educación profesional en zonas rurales debido al reciente programa PRONABES.

- Los resultados de la incidencia del gasto en salud, muestran que el gasto público destinado a las instituciones como IMSS, ISSSTE, ISSSTE ESTATAL, PEMEX, DEFENSA y MARINA, incluyendo los recursos destinados al pago de servicios privados y de seguros de gastos médicos mayores, tienen resultados regresivos, ya que su principal objetivo es atender a la población afiliada, siendo ésta, en la mayoría de los casos, la de mayores recursos; lo anterior no sucede para el Seguro Popular.
- El análisis realizado plantea la posibilidad de que los rezagos que subsisten en los sectores de educación y salud no necesariamente estén relacionados con el monto de recursos presupuestarios, sino con la eficiencia y el manejo de los mismos por parte de los ejecutores de la política pública en esos sectores.

3.2 Composición y Tendencias en la Distribución del Gasto Público

- En los últimos años la distribución del gasto público de forma funcional, administrativa o por objeto del gasto, ha mantenido esencialmente la misma estructura, reflejando la persistencia y continuidad de la política económica. En los últimos años, también debe comentarse que el gasto corriente ha visto incrementar su monto de forma considerable.

3.2.1 Composición y Tendencias del Gasto Público.

- El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), presenta el gasto público de manera sistemática y ordenada y proporciona información consolidada y desagregada, de acuerdo a los ejes del Plan Nacional de Desarrollo.

- Actualmente, el gasto del gobierno federal* en México es uno de los más bajos en el conjunto de países de la OCDE e incluso es menor al de otros países de América Latina con una economía similar, equivale al 15.9 por ciento del PIB.
- En la última década, el gasto público se ha incrementado en consonancia con los mayores ingresos presupuestarios, este crecimiento se ha reflejado en el gasto programable, en particular en las transferencias a las entidades federativas a través de los ramos 23, 33 y 25, además de otros conceptos en las dependencias que llevan a cabo convenios con las entidades federativas para realizar programas y proyectos de inversión con impactos locales: SCT, SAGARPA, CONAGUA, Educación y Salud.
- Desde la perspectiva de la clasificación administrativa, los ramos asociados a la prestación de servicios a la población: Educación y Salud, ocupan la mayor parte de los recursos, sin embargo no hay un incremento sostenido en su presupuesto.
- En el último lustro se destaca el aumento sustantivo al presupuesto para los ramos relacionados con la Seguridad Pública. También destaca el incremento sostenido del Ramo 19, Aportaciones a la Seguridad Social.
- Lo mismo que se ha incrementado el gasto para infraestructura a través de la SCT y CONAGUA, en los últimos tres años, como consecuencia del diseño de una política anticíclica. Sin embargo, el ejercicio oportuno de este gasto sigue enfrentando problemas que, en muchos casos, se explican por la rigidez del marco normativo.
- Desde el punto de vista de la clasificación funcional resaltan los incrementos en las funciones de Desarrollo Social que en el periodo 2003-2010, pasó de 56.0 a 68.1 por ciento del gasto

* Sin incluir a las entidades de control presupuestario directo.

programable, respectivamente. Y a su interior sobresale la Función de Seguridad Social, que pasa de 11.7 por ciento en el 2003 a 22.6 por ciento en el 2010; así como la de Desarrollo Económico, que en 2003 representó 30.5 por ciento y en 2010, el 35.3 por ciento. En contraste, las funciones de gobierno disminuyeron de 13.5 por ciento a 9.3 por ciento en el mismo periodo.

- Finalmente, en la clasificación económica, se aprecia un crecimiento considerable del gasto corriente, en los últimos diez años, particularmente en los rubros de subsidios y transferencias, en las aportaciones federales y gasto reasignado, así como ayudas sociales, pensiones y jubilaciones.
- En los últimos veinte años el gasto público ha alcanzado niveles históricos, cambiando de manera sustantiva su orientación para atender a la población en situación de pobreza y cumplir con los compromisos constitucionales.

3.2.2 Distribución de los excedentes

- Los ingresos excedentes se definen como la diferencia entre los recursos obtenidos en el ejercicio fiscal y los ingresos presupuestados en la Ley de Ingresos de la Federación.
- Hasta el año 2006 su destino y aplicación se establecía en el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación lo que otorgaba un grado de discrecionalidad sobre dichos recursos a la SHCP. Pero a partir del año 2007, el destino y aplicación queda regulado por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria lo que da certidumbre sobre su uso.
- Como resultado de los cambios en la actividad económica y la volatilidad en el precio del petróleo en los años 2003-2008, se han generado ingresos excedentes entre el 8.0 y 15.0 por ciento de los ingresos presupuestarios aprobados, lo que significó una holgura considerable para las Finanzas Públicas en México. Sin embargo, al tercer trimestre de 2009 se reportan faltantes del 5.0 por ciento de lo presupuestado originalmente, lo que ha dificultado la ejecución del gasto y ha evidenciado la fragilidad financiera del Estado.

- Una vez que existe certidumbre en el manejo de los excedentes, surge la necesidad de una fiscalización eficiente y de un diseño de política contracíclica que atenúe las fluctuaciones en los ingresos presupuestarios y que garantice el financiamiento del gasto público.

3.2.3 Presiones en el Gasto Público

- Durante los últimos años se identifican una serie de presiones al techo del gasto público que muy probablemente, continuarán influyendo de manera importante en su tendencia y composición.
- Las presiones al gasto público pueden ser de dos tipos: i) presión al techo presupuestal y ii) presión a la redistribución presupuestal. En los hechos, algunos componentes del gasto público pueden mostrar ambas características.
- El análisis agrupa los factores que presionan al gasto público en siete categorías: 1) asociados con cambios demográficos (como las pensiones); 2) asociados con la evolución del federalismo; 3) asociados al marco legal vigente (como el gasto en educación y en salud); 4) asociados a los servicios personales; 5) asociados con problemas estructurales (como la inseguridad pública y la pobreza); 6) asociados con el costo financiero y contingencias y 7) asociados con el cambio en el perfil epidemiológico del país (enfermedades crónico degenerativas).
- Algunos ejemplos concretos de presión al gasto público que se desarrollan en el análisis a partir de los factores anteriores, son los siguientes: en relación al marco legal vigente, tanto la Ley de Desarrollo Social como la Ley General de Educación establecen implícitamente los montos presupuestales en sus respectivos ámbitos de competencia. Así, en la Ley General de Educación se establece que el monto agregado asignado para educación por los tres órdenes de gobierno no deberá ser inferior al 8 por ciento del PIB. Por su parte, en la Ley de Desarrollo Social se establece que el presupuesto federal destinado al gasto social no deberá ser menor en términos reales al del año anterior, debiendo incrementarse al menos en la misma proporción prevista para el PIB en los Criterios Generales de Política Económica. Como puede apreciarse, en este caso, el marco legal relevante para dos áreas de la política social presiona al techo presupuestal hacia arriba.

- De manera muy similar a los casos ejemplificados, el resto de los factores que se han identificado suponen, en algún momento, presiones para el gasto público, incidiendo en el techo presupuestal, en la composición del presupuesto, o en ambos aspectos.

3.3 Cambios en los modelos y normatividad presupuestal

- Durante la presente década ocurrieron cambios relevantes en el marco normativo del Presupuesto de Egresos de la Federación, cambios que se vieron plasmados con la puesta en vigor de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en 2006, así como con la Reforma Fiscal del año 2007, cuyos efectos tuvieron influencia a partir del presupuesto del año 2008. Asimismo destaca la introducción en estos años de la Reforma al Sistema Presupuestario con la adopción del modelo de presupuesto por resultados.

3.3.1 Cambios en los modelos y normatividad presupuestaria

- En la última década se realizaron reformas constitucionales al marco normativo en materia presupuestal. Afectando el ciclo presupuestario, incluyendo la fase de planeación, tanto como la determinación de los ingresos y el gasto; modificando el proceso de adquisición de bienes y servicios, la realización de la obra pública; y adecuando los procedimientos para la transferencia de los recursos destinados a los Estados y Municipios, o en su conjunto el gasto federalizado; al igual que ha significado una nueva etapa en la fiscalización de los recursos, la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio del gasto. Por último, se inició el proceso que en los próximos años estará en marcha, la armonización contable en todos los niveles de gobierno.
- La reformas tienen que ver con dos temas destacados: la calidad en el gasto público, ya que las reformas de los últimos años propugnan el establecimiento de un orden que promueva el gasto orientado a resultados, más eficiente y transparente en los tres órdenes de gobierno; por otra parte el federalismo fiscal pretende establecer una relación de corresponsabilidad entre los órdenes de gobierno.

- Con la aprobación en 2006 de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* concluye un largo camino, para adaptar el proceso presupuestario en materia y transparencia y rendición de cuentas a los nuevos retos que enfrentan del Poder Legislativo, en el cumplimiento de su atribución de aprobar y fiscalizar el presupuesto y el Poder Ejecutivo de establecer el *Presupuesto basado en Resultados*, basado en un *Sistema de Evaluación del Desempeño* cuyos indicadores permitirán una mejor evaluación del ejercicio de los programas presupuestarios y el establecimiento de metas, con base en las crecientes demandas de la sociedad.

3.3.2 Estructura Programática

- La estructura programática es el arreglo sistemático mediante el cual se ordenan y distribuyen los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación entre las unidades ejecutoras del gasto de la Administración Pública Federal, para la consecución de sus objetivos. De manera formal, la estructura programática se integra por un conjunto de elementos, categorías y claves que corresponden a los objetivos, funciones, programas, actividades y unidades responsables, que deben ejercer los recursos públicos para el cumplimiento de las responsabilidades gubernamentales.
- Por tal motivo, la estructura programática es el instrumento que permite hacer el seguimiento y análisis de la consistencia y eficiencia de la aplicación de los recursos públicos. Sin embargo, esto se dificulta debido a la falta de continuidad en y a los cambios que se introducen en dicha estructura.
- La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria ha intentado dar continuidad a dicha estructura. Sin embargo, esto no se ha logrado. Regularmente, se introducen cambios en las categorías programáticas o en los elementos que comprenden cada una de ellas, lo que se traduce en dificultad para dar seguimiento y hacer efectiva la transparencia y la rendición de cuentas. Adicionalmente, durante los procesos de aprobación del presupuesto se asignan recursos a programas especiales o de manera etiquetada para actividades o grupos específicos, que no pueden

identificarse plenamente en la estructura programática, y que dificulta en mayor medida el seguimiento de tales recursos y conocer si fueron asignados efectivamente, tanto como el grado de eficiencia en la aplicación de estos recursos.

- Por otra parte, el seguimiento del gasto también se dificulta por la existencia de recursos etiquetados y programas transversales que se integran en el presupuesto de egresos sin tener la categoría programática correspondiente. Por ejemplo el caso del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, cuyos componentes no se pueden identificar uno a uno en la estructura programática, conforme a lo establecido para este programa en el anexo correspondiente del Decreto de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Y lo mismo sucede con los gastos etiquetados que aparecen en los anexos correspondientes al presupuesto para mujeres y la igualdad de género, o para grupos vulnerables.
- Sin embargo, también debe admitirse que aquéllos recursos que se aprueban anualmente en igualdad de circunstancias, deberían ser contemplados en la estructura programática de los años siguientes a fin de darles seguimiento con precisión y e identificarlos plenamente en la estructura del PEF, lo que contribuiría a una mayor transparencia y rendición de cuentas.

3.3.3 Rigideces en el Gasto

- La rigidez en el gasto público refiere a la reducción de las posibilidades de asignación de los recursos por parte de las autoridades fiscales y el Congreso del Unión. Dicha rigidez se debe principalmente a dos factores: la legislación que establece el cómo y en ocasiones en qué se debe destinar el gasto público, y los gastos impostergables como el pago del servicio de la deuda pública, amortizaciones de capital, reestructuración del sistema financiero, entre otros.
- Para 2010 se distinguen tres tipos de rigideces en el gasto:
 1. El gasto en programas irreductibles, el cual representa aproximadamente el 77.1 por ciento del gasto bruto total y son modificables en el largo plazo.

2. El gasto en programas sujetos a revisión, que aportan rigideces en el mediano plazo y conforman el 17.9 por ciento del gasto bruto total, y
3. El gasto en otros programas, que representan el margen de maniobra en el corto plazo para la dirección de la política pública, que es de aproximadamente el 5.0 por ciento.

Para que la ejecución del gasto público se realice con mayor eficiencia y eficacia, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, será necesario entre otras cosas, desarrollar un marco presupuestal más amplio, más incluyente y de mediano plazo; utilizar gradualmente, cada vez en mayor medida, los indicadores de desempeño para la toma de decisiones; e incentivar al sector público a enfocarse en resultados. Lo anterior dependerá en gran medida de la voluntad política de los distintos actores para llegar a acuerdos que resulten en cambios estructurales en las instituciones.

3.4 Federalismo

- No obstante que la Constitución Mexicana en su artículo 40 establece que: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”, no existe un consenso sobre lo que el federalismo significa. Jurídicamente se identifica este concepto como un sistema político donde las instancias de poder del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) se encuentran presentes y distribuidas entre diferentes órdenes de gobierno. En el ámbito de las finanzas públicas, el federalismo fiscal es un sistema de coordinación, recaudación y distribución de recursos públicos entre órdenes de gobierno. Es pertinente señalar que en la Constitución no se señala expresamente el objetivo para la conformación de una República Federal.
- Las transferencias federales a Estados y Municipios han registrado un importante crecimiento, al pasar de 10 centavos de cada peso del PEF, en 1990, a 30 centavos para el 2009, sin embargo en la última década se observa que ya no se sostiene el dinamismo mostrado en la primera etapa, registrando una tendencia más o menos estable entre los años 2000 a 2009.

- El esquema actual no contempla incentivos para que los gobiernos locales incrementen el esfuerzo recaudatorio de los regímenes tributarios a su cargo, ni para promover la actividad económica que redunde en mayores ingresos propios, si bien el propósito de la normatividad vigente es evitar la doble tributación, es menester buscar mecanismos que incrementen los ingresos de los Estados y Municipios.
- La otra posibilidad para incrementar los recursos, consiste en que el Congreso de la Unión tendría que reformar el marco normativo (Ley de Coordinación Fiscal) para aumentar los porcentajes de los fondos, ya sea de las Participaciones (Ramo 28), de las Aportaciones Federales (Ramo 33), o bien de la creación de nuevos fondos dentro de los Ramos antes mencionados, o dentro del Ramo General 23, como se ha venido haciendo en los últimos años, pero de manera permanente dentro de una Ley, para que no sea simplemente una adición al decreto de PEF de cada año, sujeta a la disponibilidad de recursos.
- Es pertinente señalar que en su origen la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) sólo contempló la regulación de las participaciones para posteriormente incorporar las aportaciones federales. Aunque se establece en el contenido de la LCF el objetivo central de coordinar las participaciones, no se define la finalidad social ni económica del sistema de coordinación fiscal. En este sentido, no es explícito si el sistema de coordinación busca tanto la equidad como la eficiencia en la canalización de las transferencias. A este respecto, tanto el Ramo 28 como el 33, no tienen una definición explícita de su objetivo, direccionalidad ni naturaleza. Los caracteres resarcitorio y compensatorio, tradicionalmente vinculados con estos componentes, se deducen de la construcción de criterios de repartición, pero no están definidos en la Ley. Asimismo, la LCF no tiene un glosario de términos para definir formalmente conceptos centrales en las finanzas públicas como gasto federalizado y centralizado, regional, etc.
- Con respecto a la rendición de cuentas, solamente en dos casos se puede medir el grado de avance de lo programado y lo efectivamente canalizado a las Entidades Federativas, se trata de las Participaciones y las Aportaciones Federales, debido a que después de aprobado el PEF, la SHCP publica a través del *Diario Oficial de la Federación* el calendario mensual para la ministración de los recursos; mientras que los recursos que se canalizan por las diversas dependencias federales derivado de Convenios de Descentralización, de Reasignación y los Programas y Proyectos de

Inversión, no se informa del grado de avance trimestral con un formato que permita identificar o compararlo de manera puntual y desglosada como se presenta en los Anexos del Decreto del PEF.

- En lo referente a la evaluación del desempeño, con la promulgación de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación se amplió el alcance de la facultad de la ASF para la práctica de auditorías, sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, aún no se observan los resultados, debido a que es una disposición que requiere algunos años de maduración.

3.5 Rendición de Cuentas

- La rendición de cuentas y la transparencia en México se han fortalecido en la última década con la emisión del conjunto de normas que regula esta fase del proceso presupuestal. Las disposiciones que se han emitido son: la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- El control del gasto ocurre en dos instancias, la primera a cargo de la Secretaría de la Función Pública, que a través de las controlarías de cada dependencia y entidad constatan que el ejercicio del gasto público se realice con estricto apego a la normatividad; y la segunda corre a cargo de la Auditoría Superior de la Federación que verifica el ejercicio puntual del gasto. La rendición de cuentas se realiza en dos momentos: durante el ejercicio fiscal, a través de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, que trimestralmente se remiten al Congreso; y el segundo, ocurre al término del ejercicio fiscal a través de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.
- La LFPRH dispuso en 2006 la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño que representa un parteaguas en la evaluación del gasto público, para lo cual se emplearán indicadores del desempeño de los programas presupuestarios financiados con recursos federales, que darán cuenta de la eficiencia y eficacia del gasto público. La etapa de inicio de la implementación a nivel

federal se llevó a cabo durante 2008; su replica a nivel estatal y municipal requerirá del apoyo e intensa capacitación a los gobiernos locales, a través de convenios con el CONEVAL y la ASF.

- Paralelamente, la promulgación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental propiciará que la información contable y financiera en los tres niveles de gobierno sea homogénea. Para ello, durante 2009 se dispuso de la emisión de los documentos base de la Contabilidad Gubernamental en México: *Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Egresos*, el *Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental*, clasificadores *por Objeto del Gasto y por Rubro de Ingreso*; *Plan de Cuentas, Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Ingresos y para la Emisión de Información Financiera y Estructura de los Estados Financieros Básicos*.
- De la misma manera, se desarrollará un registro patrimonial para solventar un vacío en la cuantificación de los bienes de la Nación. La emisión de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación fortalece las atribuciones de la ASF, promoviendo la evaluación del desempeño, así como la colaboración de las entidades locales de fiscalización en la revisión de los recursos federales transferidos a las entidades federativas.
- El sistema de evaluación del desempeño y la homologación de la información financiera y contable en todos los niveles de gobierno, revolucionarán la rendición de cuentas y mejorarán la transparencia. Pero estos resultados están sujetos a que su implantación se lleve a cabo apropiadamente, cambiando los incentivos y mejorando la percepción sobre la utilidad de los indicadores y la información sobre el ejercicio de los recursos. La garantía de que eventualmente se observarán estos requerimientos se encuentra en su rango constitucional.

4. Seguridad Social

4.1 Sistema de pensiones

- El total de recursos registrados en las AFORES al cierre de septiembre de 2009 fue de 16.0 por ciento del PIB.⁴ En términos del PIB, los activos administrados representaron 5.3 por ciento en 2003, incrementándose a 9.9 por ciento del PIB en el tercer trimestre de 2009.
- El número de cuentas administradas por las AFORES pasó de 31 millones 398 mil 282 en diciembre de 2003 a 39 millones 405 mil 81 en diciembre de 2009, lo que representa un crecimiento de 25.5 por ciento en el periodo indicado. Mientras el número de trabajadores registrados pasó de 22 millones 204 mil 708 en diciembre de 2003 a 27 millones 184 mil 330 en diciembre de 2009.
- Los rendimientos del sistema de pensiones observaron un comportamiento a la baja, originando que los instrumentos de renta fija en las carteras de las SIEFORES registraran minusvalías. A partir de marzo de 2009, los rendimientos de las SIEFORES observaron un comportamiento al alza, resultado de la disminución en las tasas de interés domésticas y un desempeño más favorable del mercado de valores. Así, el rendimiento bruto promedio a diciembre de 2009 fue 6.7 por ciento, mientras que el rendimiento neto promedio del sistema fue de 4.9 por ciento en dicho periodo.
- Con base a los nueve países de América Latina que conforman, actualmente la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS), México se encuentra en términos generales con nivel de desempeño menor al de Chile, pero por arriba de la media en la mayoría de los principales indicadores que evalúan el desempeño de los fondos de pensiones.
- Respecto a la Población Económicamente Activa (PEA), la cobertura del IMSS pasó de 37.7 por ciento en 2003 a 41.5 por ciento en 2008, mientras que la del ISSSTE disminuyó de 6.9 por ciento en 2003 a 6.8 por ciento en 2007 como porcentaje de la PEA.

⁴ Calculado con el PIB de 2009, (base 2003), de 11 billones 664 mil 899 millones de pesos.

4.2 IMSS

- La transición demográfica y epidemiológica por la que atraviesa el país, eleva la proporción de la población que padece enfermedades crónico degenerativas. El envejecimiento de los trabajadores actuales y el menor ritmo de crecimiento del número de cotizantes, afecta negativamente las finanzas del Instituto.
- Las perspectivas financieras IMSS son desfavorables en el corto plazo debido principalmente a los efectos de los pasivos laborales, al incremento en los servicios de personal y en el Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP). A lo anterior se suma el aumento en las Reservas Financieras Actuariales (RFA) y en la Reserva General Financiera Actuarial (RGFA).
- Los seguros de riesgos de trabajo y el de invalidez y vida registran excedentes de operación; sin embargo, los de enfermedades y maternidad, guarderías y prestaciones sociales y el de salud para la familia presentan importantes pérdidas; por lo que se ha hecho necesario su financiamiento por parte de la Reserva de Operación para Contingencias y Financiamiento (ROCF).
- Para continuar con su operación, el IMSS plantea la necesidad de revisar la Ley del Seguro Social, en especial los artículos 281, 283 y tercer párrafo del 277 E, que tienen que ver con la creación de reservas ordinarias para cada seguro, la forma y los límites con que la ROCF puede financiarlas y la posibilidad de que los recursos de cada ramo se utilicen en el pago de beneficios y constitución de reservas.
- Un elemento fundamental en el mejoramiento de la situación financiera del Instituto, es el número de cotizantes y el incremento de sus percepciones reales, que permitirían canalizar mayores recursos a la atención actual así como mayor inversión.

4.3 ISSSTE

- En desequilibrio del fondo de pensiones en 2006 equivalía a 73.0 por ciento de los ingresos del Instituto y en el de salud alcanzó un 6.0 por ciento, ambos con una senda de crecimiento ascendente. La

magnitud de los compromisos financieros que implicaban estos desequilibrios requería una solución financieramente sostenible en el mediano y largo plazo.

- A pesar de que sólo el 14.0 por ciento de cotizantes eligió migrar al sistema de cuentas individuales, las reformas realizadas al sistema de reparto (Artículo Décimo Transitorio) aplicables al 86.0 por ciento restante de los trabajadores, representan un ahorro sustancial para las finanzas públicas del país. En el largo plazo, de acuerdo con el propio ISSSTE, lo anterior equivale en valor presente a al menos 20.0 por ciento del PIB, lo que supera al costo de corto plazo que la SHCP ha asumido, es decir, 2.4 por ciento del PIB.
- La creación del PENSIONISSSTE podría incrementar la competencia en el mercado de AFORES, siempre y cuando cumpla la labor social de cobrar las comisiones más bajas del sistema y afiliar a trabajadores no derechohabientes del ISSSTE.
- La pensión de los trabajadores que optaron por el sistema de cuentas individuales no estará definida, a priori, en relación directa con el sueldo básico (del último año de cotización) como operaba en el sistema anterior, sino que ésta dependerá de su historial de aportaciones y del comportamiento de los mercados financieros.

5. Elementos para una Política Fiscal Ambiental en México

- A partir de la década de los noventa, particularmente después de la Declaración de Río, el uso de instrumentos económicos para combatir los problemas ambientales comenzó una escala ascendente.
- La necesidad de incorporar los costos ambientales en que incurrían los productores y consumidores con sus decisiones se volvió prioritaria para alcanzar la meta del desarrollo sustentable.
- Los instrumentos económicos se volvieron una opción frente a únicamente utilizar instrumentos de control, como las normas, leyes y reglamentos, en la medida que generan incentivos que persuaden o disuaden a las personas para modificar su comportamiento en algún sentido; además de que ofrecen un potencial recaudatorio.

- Los impuestos ambientales son uno de los instrumentos económicos que más se han utilizado y que gravan la actividad contaminadora. Su aplicación se basa en el principio de que quien contamina debe pagar el costo provocado por los contaminantes generados. Así, el contaminador paga un impuesto por cada unidad de contaminación que produce, y puede elegir entre dos opciones: pagar el impuesto y no tomar ninguna medida para reducir su acción contaminadora, o bien ahorrarse el impuesto o parte de él introduciendo medidas anticontaminantes.
- El uso de impuestos ambientales tiene el doble objetivo de: generar recaudación a partir de lo que la sociedad considera males ambientales en contraposición a recaudar a partir de tasar bienes, como el capital y el trabajo; y, al mismo tiempo, modificar las señales económicas que reciben individuos y empresas sobre los costos ambientales de sus acciones.
- El argumento más fuerte a favor de los impuestos ambientales es que éstos proveen de un *doble dividendo* en la medida que, al mismo tiempo que ayudan a resolver los problemas ambientales, no generan las distorsiones que ocasionan los impuestos al capital y al trabajo, razón por la cual conllevan a un incremento del empleo.
- Sin embargo, el uso de herramientas fiscales muchas veces tiene detractores por significar cargas nuevas, incrementar la tributación existente e incidir negativamente en la competitividad de las empresas y en la distribución del ingreso.
- En los países en los que ha tenido éxito el uso de impuestos ambientales se han llevado a cabo reformas fiscales que han implicado la reducción o eliminación de subsidios ambientalmente nocivos, la reestructuración de los impuestos existentes conforme a criterios ambientales y la introducción de nuevos impuestos con carácter ambiental.
- A pesar de que los impuestos ambientales han ido adquiriendo importancia, aún representan un porcentaje pequeño de la recaudación nacional e incluso han caído. Desde 1994 y hasta 2007 la recaudación de impuestos verdes ha significado alrededor de 7.0 por ciento de los ingresos tributarios totales en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

- En América Latina, la situación es diferente a la que experimentan los países europeos en la medida que:
 - i) el desarrollo institucional y los procesos de descentralización no han llevado a una transferencia de recursos financieros y técnicos hacia el sistema nacional de gestión ambiental; ii) no existe un plataforma jurídico-institucional apropiada que permita la colaboración operativa entre las autoridades fiscales y ambientales; y iii) no se ha efectuado los suficientes estudios en la materia para conocer a cabalidad los efectos que tendría una reforma fiscal ambiental.
- Existen casos exitosos de política fiscal ambiental, como el de Brasil y su ICMS ecológico, que aportó recursos al sistema federalizado a la vez que resolvió diversos problemas ambientales, y el de Colombia, en donde con la aplicación de beneficios tributarios ambientales fomentó la creación de incentivos económicos que motivaron a los agentes a mejorar su comportamiento ambiental.
- En México, la situación de la política fiscal ambiental está apenas en gestación. La posibilidad de implementar una reforma de este tipo no ha sido analizada a cabalidad y los tributos existentes hasta ahora parecen ambiguos en cuanto a su carácter ambiental se refiere, ya que el IEPS, el ISAN y el Impuesto a la Tenencia, tienen aristas de impuestos negros en vez de verdes.
- El IEPS fomenta el consumo de gasolina cuando el precio de referencia es mayor que el precio al público. A su vez, el ISAN y el Impuesto a la Tenencia castigan la compra de autos nuevos y favorecen la adquisición de vehículos usados que generan un mayor número de emisiones contaminantes.
- Es necesario considerar dentro de los instrumentos económicos a los gastos fiscales, ya que estos, se traducen en beneficios tributarios al exentar del pago de los impuestos a la adquisición de ciertos bienes. Así, se fomenta la compra de autos nuevos ubicados en la categoría de subcompactos y compactos, al excluir o reducir del pago del ISAN a quienes adquieran vehículos con estas características. Alternativamente se puede otorgar estímulos fiscales a la compra de autos propulsados por baterías recargables y a la modernización de la flota del sector autotransporte de carga y pasaje que efectúen los fabricantes, ensambladores y distribuidores.



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
H. Cámara de Diputados
www.cefp.gob.mx

Director General: Dr. Héctor Juan Villarreal Páez