



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXIV LEGISLATURA



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXIV LEGISLATURA

CEFP

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

México 2019[®] Volumen 18[®] Número 26

Periodo Enero-Junio 2019

ISSN: 2018-154X

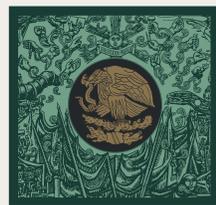
FINANZAS PÚBLICAS

Presentación

Mtro. Ildelfonso Morales Velázquez
Encargado de la Dirección General del Centro de Estudios de las
Finanzas Públicas Estudios

Estudios

- Caracterización del Mercado Laboral en México: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Primer Trimestre 2018 y 2019.
- Calificación de la deuda y situación financiera de Petróleos Mexicanos (Pemex).
- El pago de impuestos y la evasión fiscal en México.
- Experiencias internacionales de regulación fiscal en materia de comercio electrónico.
- Cuenta Pública 2018, Gasto Federalizado Ejercido en Entidades Federativas y Municipios.
- Obligaciones financieras de las entidades federativas de México, Primer Trimestre de 2019.
- Panorama actual de las pensiones de retiro en México.
- Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2018: "Análisis de la situación Financiera del Sector Público Presupuestario 2012-2018".
- Comentarios al Informe Estadístico sobre el Comportamiento de la Inversión Extranjera Directa en México (enero-marzo de 2019).



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXIV LEGISLATURA

CEFP

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

REVISTA FINANZAS PÚBLICAS

Número 26







**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

CEFP
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

FINANZAS PÚBLICAS

México 2019[®] Volumen 18[®] Número 26

Periodo enero-junio de 2019

ISSN: 2018-154X

REVISTA FINANZAS PÚBLICAS, Año 10, núm. 26, correspondiente al periodo de enero a junio de 2019, es una publicación de la Honorable Cámara de Diputados, a través del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Avenida Congreso de la Unión 66, Edificio I, colonia El Parque, Delegación Venustiano Carranza, 15960 México, CDMX, Tel. (52) 55 5036 0000 ext. 55215, <<http://www.cefp.gob.mx>>. Editora responsable: Lic. Alejandra Ortiz Hernández. Reservas de Derechos al Uso Exclusivo Núm. 04-2008-092612291600-102, ISSN: 2007-154X. Ambos otorgados por el Instituto Nacional de Derechos de Autor. Licitud de Título Núm. 14531, Licitud de Contenido Núm. 12104, ambos otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación el 27 de julio de 2009. Impresa en los Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, Av, Congreso de la Unión 66, basamento del edificio B, colonia El Parque, Alcaldía Venustiano Carranza, 15960, Ciudad de México. Este número se terminó de imprimir en septiembre de 2019, con un tiraje de 200 ejemplares.

Índice

Presentación

Mtro. Ildelfonso Morales Velázquez.....	7
Encargado de la Dirección General del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas Estudios	

Estudios

1. Caracterización del Mercado Laboral en México: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Primer Trimestre 2018 y 2019	11
2. Calificación de la deuda y situación financiera de Petróleos Mexicanos (Pemex).....	37
3. El pago de impuestos y la evasión fiscal en México.....	51
4. Experiencias internacionales de regulación fiscal en materia de comercio electrónico	103
5. Cuenta Pública 2018, Gasto Federalizado Ejercido en Entidades Federativas y Municipios	141
6. Obligaciones financieras de las entidades federativas de México, Primer Trimestre de 2019	171
7. Panorama actual de las pensiones de retiro en México	197
8. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2018:“Análisis de la situación Financiera del Sector Público Presupuestario 2012-2018”	222
9. Comentarios al Informe Estadístico sobre el Comportamiento de la Inversión Extranjera Directa en México (enero-marzo de 2019)	302



PRESENTACIÓN

Mtro. Ildelfonso Morales Velázquez

Encargado de la Dirección General del Centro
de Estudios de las Finanzas Públicas

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados tiene como uno de sus objetivos difundir y fomentar la investigación en materia de finanzas públicas y economía, a fin de proporcionar elementos de apoyo, en torno a esta temática de manera objetiva, imparcial y oportuna, que fortalezcan el trabajo legislativo de las Comisiones y Grupos Parlamentarios para el cumplimiento de sus atribuciones.

Derivado de ello, se presenta el número 26 de la Revista Finanzas Públicas, integrada por nueve importantes trabajos de investigación que dan cuenta de la coyuntura económica y financiera del país, así como de la realidad, importancia, evolución, retos y perspectiva de sus diferentes elementos. A continuación, se enuncia una somera descripción de los documentos:

1. “Caracterización del mercado laboral en México: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) - Primer Trimestre 2018 y 2019”. Esta investigación se aboca al análisis de la Población Económicamente Activa (PEA) y la Población Ocupada en México. El estudio se realizó por entidad federativa, mediante el empleo de Indicadores Estratégicos construidos por el INEGI, además realiza una comparación de las variaciones porcentuales entre el primer trimestre de 2018 y 2019, y destaca aspectos sociodemográficos y socioeconómicos de la población de interés.
2. “Calificación de deuda y situación financiera de Petróleos Mexicanos (Pemex)”. Su análisis se centra en la evolución de las recientes calificaciones de deuda de Pemex, que han tenido lugar durante el año en curso, dando cuenta del seguimiento sobre la situación financiera de la empresa, en virtud de su vinculación con las finanzas públicas, ofreciendo así, información objetiva y puntual sobre las recientes modificaciones con relación a su riesgo crediticio.

3. “El pago de impuestos y la evasión fiscal en México”. Analiza el fundamento jurídico del cobro de impuestos en México; asimismo, muestra los principales resultados de la captación de ingresos del Sector Público y sus tendencias en el periodo 2012-2018, poniendo mayor énfasis en la recaudación tributaria. También se abordan los resultados observados en materia de evasión; el estudio de mayor relevancia es el realizado por la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), a petición del Servicio de Administración Tributaria (SAT) en 2016, —que por cierto, es el más reciente— donde se incluye la tendencia de la evasión y las principales reformas realizadas en la materia. También nos da cuenta de los mecanismos utilizados para el combate a la evasión, pues establece la diferencia entre las acciones preventivas y las medidas punitivas, para finalmente mostrar la efectividad de las acciones emprendidas.
4. “Experiencias internacionales de regulación fiscal en materia de comercio electrónico”. Analiza el desarrollo tecnológico a nivel mundial y las nuevas formas de intercambio comercial; es decir, expone algunos ejemplos de cómo los gobiernos buscan contender con la compleja fiscalización del comercio electrónico. De tal manera que hoy día se discute cómo deben ser aplicados los diversos esquemas tributarios al comercio electrónico para mejorar la competencia y la equidad tributaria. Por esta razón, la tendencia en materia de fiscalización, a nivel internacional, es evitar la elusión y la evasión que ha caracterizado a estas nuevas formas de negocio.
5. “Cuenta Pública 2018: Gasto Federalizado Ejercido en Entidades Federativas y Municipios”. Analiza la información del ejercicio de los recursos para 2018, donde sobresale que el Gasto Federalizado ejercido en ese año ascendió a 1 billón 967 mil 587.6 millones de pesos (mdp), cifra equivalente al 35.1% del Gasto Neto Total. Tal monto representa recursos adicionales a lo previsto, por 123 mil 721.6 mdp, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el mismo ejercicio fiscal.

6. “Obligaciones financieras de las entidades federativas de México, Primer Trimestre de 2019”. Presenta un análisis de la evolución de las obligaciones financieras de las entidades federativas en el periodo comprendido entre 2004 y 2019, de acuerdo a monto, tipo de acreditado, tipo de acreedor, así como por niveles de la tasa de interés promedio. Además, realiza un análisis comparativo de la deuda por entidad federativa, haciendo uso de algunos indicadores para evaluar el peso relativo de las obligaciones financieras locales.

7. “Panorama actual de las pensiones de retiro en México”. El objetivo principal de este artículo es describir el actual Sistema de Pensiones de Retiro en México. La investigación se estructura en tres apartados. En el primero se analiza la composición actual del sistema de pensiones, haciendo énfasis en los programas no contributivos que existen, así como del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). En el segundo apartado se describen las variables más relevantes del SAR, con el objeto de analizar su evolución y funcionamiento; además, se mencionan los principales retos que enfrenta el sistema de pensiones en la actualidad, y cómo impacta de forma directa el monto de las pensiones de la población jubilada. En el último se presentan las conclusiones de esta breve exposición.

8. “Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2018: Análisis de la situación financiera del Sector Público Presupuestario 2012-2018”. Estudio dividido en cuatro apartados: 1) ofrece una revisión del comportamiento de la captación de los ingresos presupuestarios; 2) destaca la situación del Gasto Neto Total; 3) visión general de los principales Balances de Finanzas Públicas; 4) presenta un diagnóstico sobre el saldo de los diversos componentes de la Deuda Pública. En esta ocasión, el documento comprende además un análisis histórico de los resultados de finanzas públicas en el periodo 2013-2018, años correspondientes a la vigencia del PND de la anterior administración, con el propósito de observar en qué medida se dio cumplimiento a las metas de finanzas públicas plasmadas en él.

9. “Comentarios al Informe Estadístico sobre el Comportamiento de la Inversión Extranjera Directa en México (enero-marzo de 2019)”. Documento estructurado en cuatro apartados: 1) panorama internacional para conocer el contexto económico en el que se desarrolló la IED; así como la evolución, a nivel nacional, de los indicadores que dan cuenta de la situación económica que prevalece al interior del país; 2) muestra la composición de la IED en el periodo enero-marzo de 2019, así como la descripción de su distribución por sectores económicos, entidad federativa y por país de origen; 3) describe la participación de la IED en las principales cuentas externas de México y las expectativas sobre su desempeño; y, 4) se exhibe un comparativo internacional.

**1. Caracterización del Mercado Laboral en México.
Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE),
Primer Trimestre 2018 y 2019**



Introducción

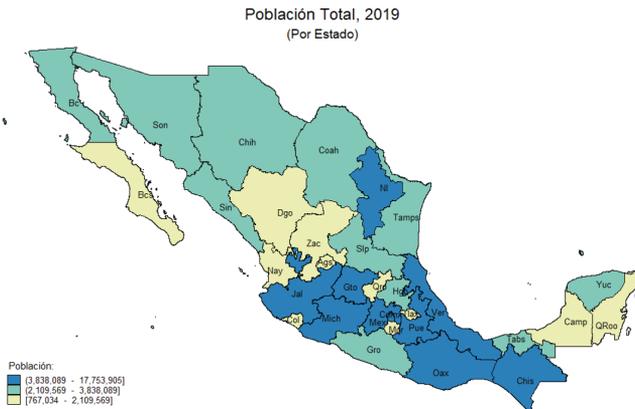
La caracterización del mercado laboral, particularmente el análisis de la Población Económicamente Activa (PEA) y de la Población Ocupada en México, tiene relevancia en la toma de decisiones en los diferentes ámbitos del quehacer económico y social, ya que es empleada, entre otros, para construir políticas públicas como las relacionadas con las condiciones en materia de ingresos salariales, seguridad social, informalidad y desarrollo social, entre muchos otros aspectos.

En este documento se caracteriza el mercado laboral por entidad federativa en México, mediante el empleo de Indicadores Estratégicos construidos por el INEGI. Además, se realiza una comparación de las variaciones porcentuales entre el primer trimestre de 2018 y 2019, destacando aquellos aspectos sociodemográficos y socioeconómicos de la población de interés.

Asimismo, se incorporan elementos de análisis mediante la correlación entre variables vinculantes o relacionadas, destacando algunos los aspectos más relevantes observados en el conjunto de las variables incorporadas en cada apartado.

1. Población

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), el primer trimestre de 2019 da cuenta de un total de 125 millones 489 mil 149 personas a lo largo del territorio nacional, de las cuales, 48.3% son hombres y 51.7%, mujeres.



Del total de la población, el Estado de México es la entidad que mayor porcentaje concentra (14.1%); mientras que Colima la de menor cantidad, acumulando apenas 0.6 %.

En lo que respecta al crecimiento anual de la población, entre el primer trimestre de 2018 y 2019, ésta se incrementó en 0.97%; siendo Baja California Sur y Quintana Roo las entidades cuya variación fue la mayor, con 2.80 y 2.64%, respectivamente; mientras que la Ciudad de México registró un decrecimiento de 0.27 %.

2. Población Económicamente Activa (PEA) y No Económicamente Activa

La Población Económicamente Activa (PEA) se refiere a aquellas personas de 15 años o más, quienes, durante el periodo de referencia, tuvieron o realizaron una actividad económica o buscaron activamente realizarla. En México, en el primer trimestre de 2019 se registró un



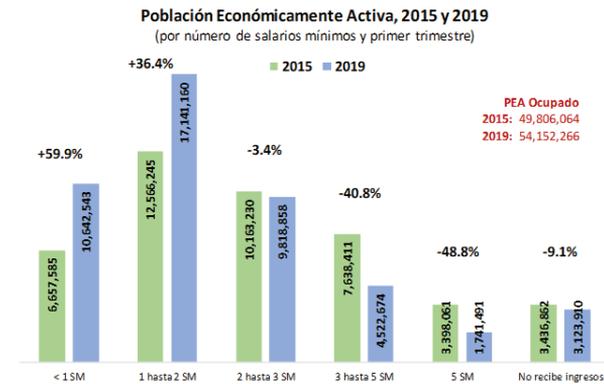
total de 56 millones 038 mil 471 de PEA. De este total, 54 millones 152 mil 266 fueron PEA Ocupada, mientras que 1 millón 886 mil 205 personas fueron PEA Desocupada.

En el comparativo anual del primer trimestre de 2018 y 2019, la PEA registró un crecimiento de 2.65%, siendo el Estado de México, Ciudad de México, Jalisco, Veracruz y Puebla, las entidades que concentraron los mayores porcentajes.

En lo que respecta a la PEA Ocupada y Desocupada, entre el primer trimestre 2018 y 2019, estas poblaciones crecieron 2.41 y 10.06%, respectivamente.

En este sentido, las entidades con los mayores porcentajes de PEA Desocupada se concentraron principalmente en el Estado de México (17.9%) y la Ciudad de México (11.2%).

Con relación a los niveles de ingreso de la PEA, del primer trimestre de 2015 a igual periodo de 2019, la población con menos de un salario mínimo, así



como la que gana de 1 hasta 2 salarios se incrementó significativamente. Es importante destacar que el mercado laboral en México se ha visto deteriorado especialmente en aquellos niveles de salarios que van de 3 hasta más de 5 salarios mínimos, ya que la cantidad de personas en dichos rubros se ha reducido de manera

significativa año con año.

Por otra parte, la Población No Económicamente Activa (PNEA) se refiere a aquellas personas de 15 o más años de edad que, durante el periodo de referencia, no tuvieron un empleo ni realizaron una actividad económica, ni buscaron desempeñar una en el último mes previo al día de la entrevista.

Bajo este contexto, en el comparativo anual, del primer trimestre de 2018 a igual periodo de 2019, esta población creció ligeramente en 0.54%. En el primer trimestre de 2019, la ENOE registró un total de 38 millones 218 mil 968 personas. De este total, 5 millones 667 mil 986 fueron PNEA Disponible; mientras que los restantes 32 millones 550 mil 982 de personas fueron PNEA No Disponible. Cabe destacar que las entidades con mayor porcentaje de PNEA total fueron el Estado de México, Veracruz, Ciudad de México, con 14.9, 7.7 y 7.3%, respectivamente.



Población Económicamente Activa Ocupada

Considerando que la PEA Ocupada está constituida por trabajadores subordinados y remunerados; empleadores; trabajadores por cuenta propia y trabajadores no remunerados, entre el primer trimestre de 2018 y de 2019, la población total, que engloba los cuatro rubros, creció 2.41%; por su parte, la población de trabajadores subordinados y remunerados creció 1.21%; empleadores 3.53%; trabajadores por cuenta propia 4.59% y trabajadores no remunerados, lograron registrar una variación de 9.36 %.

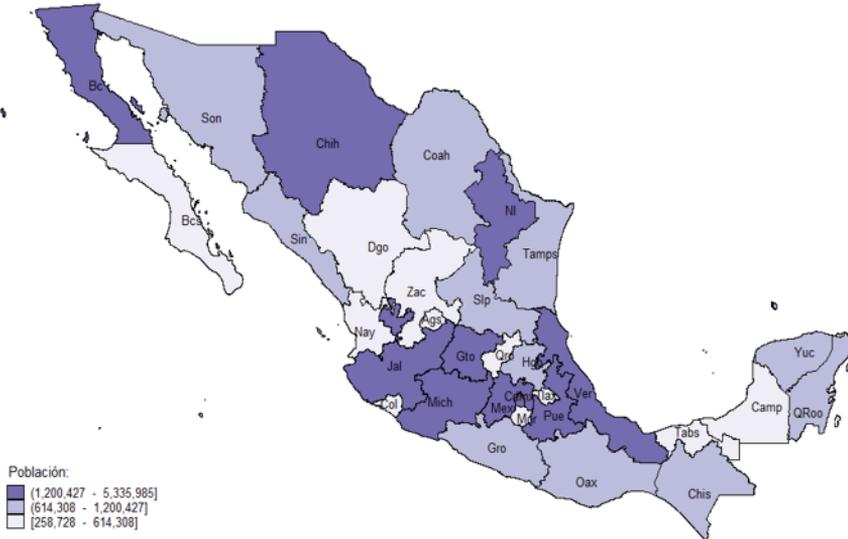
PEA Ocupado por Posición en la Ocupación

Rubro	2018 (personas)	2019 (personas)	Var (%)
Nacional	52,876,916	54,152,266	2.41
Subordinados y Remunerados	36,423,725	36,864,968	1.21
Empleadores	2,501,688	2,590,070	3.53
Por Cuenta Propia	11,730,835	12,268,762	4.59
No Remunerados	2,220,668	2,428,466	9.36

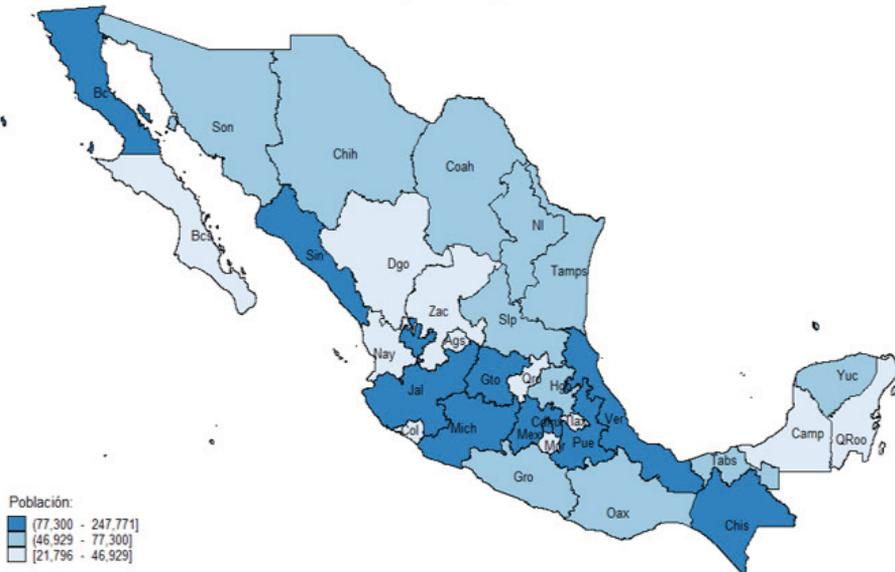
Aunado a lo anterior, es de especial interés destacar que, en México, la mayor proporción de esta población son los trabajadores subordinados y remunerados, los cuales representaron 68.1% del total de la PEA Ocupada en el primer trimestre de 2019; le siguieron los trabajadores por cuenta propia con 22.7%; los empleadores, representando 4.8% y, finalmente, los trabajadores no remunerados con 4.5 %.

Por otra parte, las entidades que concentraron el mayor porcentaje de la PEA Ocupada de trabajadores subordinados y remunerados fueron: el Estado de México, Ciudad de México y Jalisco, con el 14.5, 8.2 y 7.5%, respectivamente.

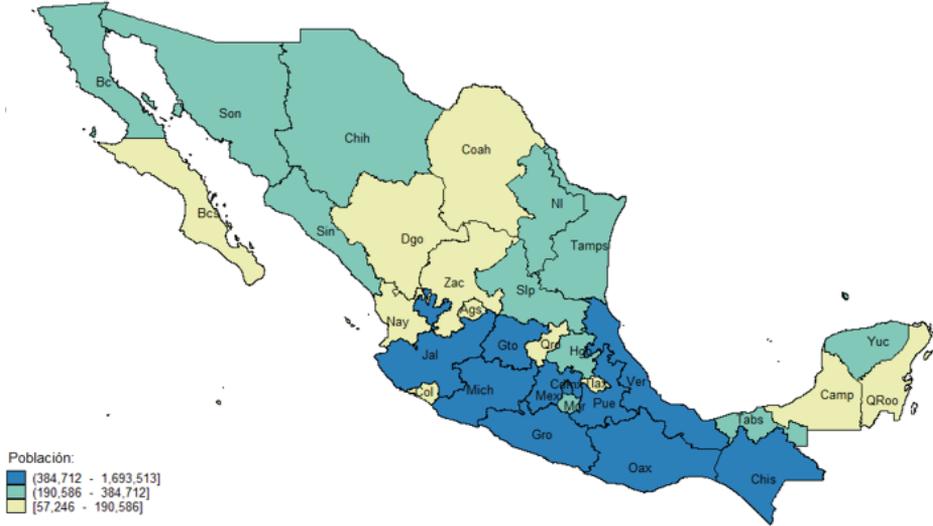
Trabajadores Subordinados y Remunerados, 2019
(Por Estado)



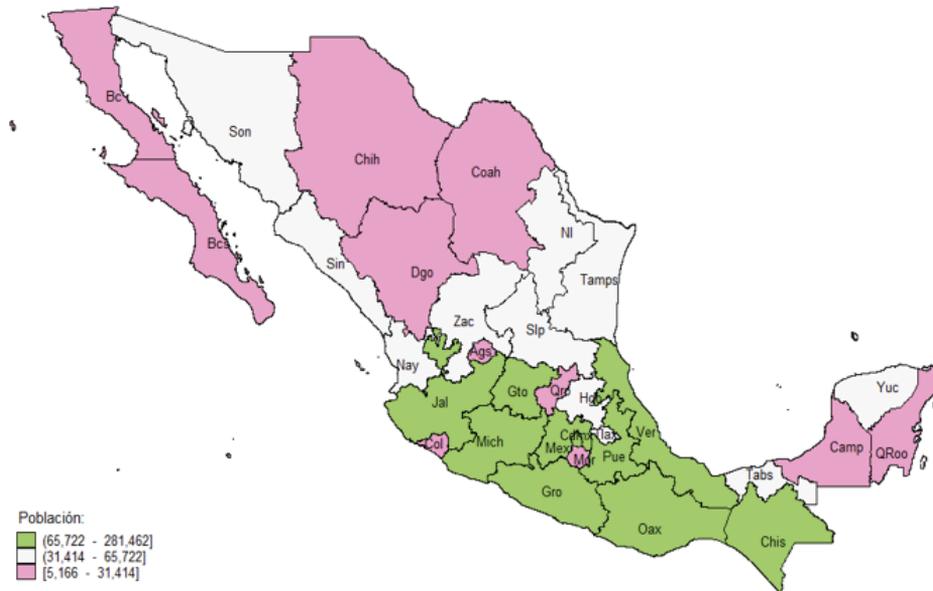
Empleadores, 2019
(Por Estado)



Trabajadores por Cuenta Propia, 2019
(Por Estado)



Trabajadores no Remunerados, 2019
(Por Estado)



Un factor de suma importancia en el mercado laboral es el relacionado con el nivel de ingresos. En el comparativo anual del primer trimestre de 2018 y 2019, la población de trabajadores que ganan de 3 hasta más de 5 salarios mínimos se redujo drásticamente, mientras que la población con bajos

niveles salariales se incrementó significativamente. En lo que respecta al acceso a los servicios de salud, en el primer trimestre de 2019, del total de la PEA Ocupada, 62.4% carecía de acceso a este tipo de servicios.

PEA Ocupado por Nivel de Ingresos

Rubro	2018 (personas)	2019 (personas)	Var (%)
Nacional	52,876,916	54,152,266	2.41
Hasta 1 SM	8,645,273	10,642,543	23.10
De 1 hasta 3 SM	25,008,476	26,960,018	7.80
De 3 hasta 5 SM	6,707,166	4,522,674	-32.57
Más de 5 SM	2,272,438	1,741,491	-23.36
No Recibe Ingresos	2,965,555	3,123,910	5.34
No Especificado	7,278,008	7,161,630	-1.60

3.Trabajadores subordinados y remunerados

Derivado de que la mayor proporción de PEA Ocupada son los trabajadores subordinados y remunerados, éstos pueden ser caracterizados en tres componentes relacionados con el sector económico en el que se desempeñan; así como en su nivel de ingresos y sus condiciones de acceso a instituciones de salud.

Entre el primer trimestre de 2018 y 2019, la población de trabajadores subordinados y remunerados creció 1.21%. De este total, 62.77% se desempeñó en el sector terciario, 28.46% en el secundario y el restante 8.07% en el sector primario. Resulta indispensable destacar que existe un importante número de trabajadores que no pudieron ser clasificados en alguno de los tres sectores económicos; los cuales representan únicamente 0.70% del total de este conglomerado de trabajadores.

En lo que respecta al nivel de ingresos, en el comparativo anual del primer trimestre 2018 y 2019, la población que gana hasta un salario mínimo registró el mayor incremento, alcanzando 29.59%, mientras que los trabajadores que ganan entre 3 y 5 salarios mínimos registraron la mayor caída (-31.4%) y los de mayores ingresos (más de 5 salarios) registraron una caída de 27.27 %.

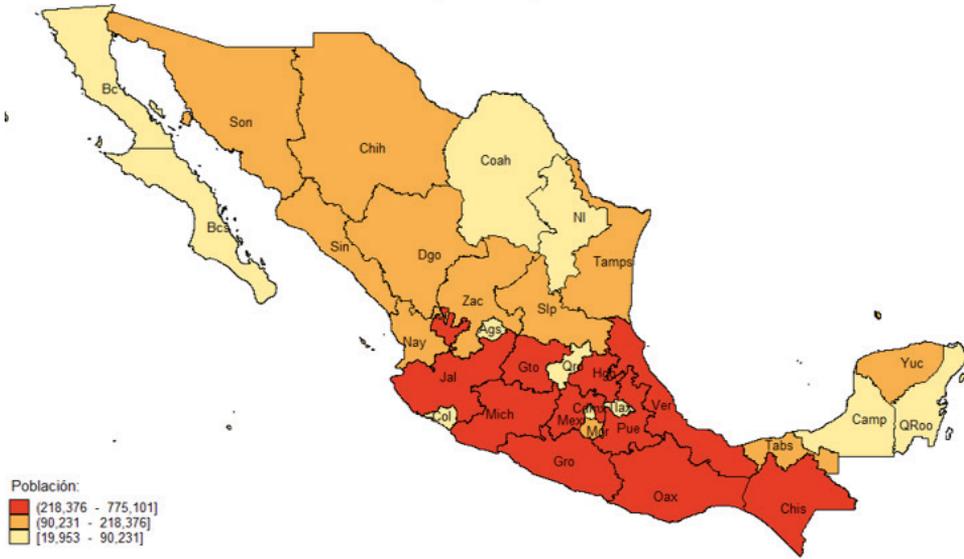
Trabajadores Subordinados y Remunerados por Sector de Actividad Económica

Rubro	2018 (personas)	2019 (personas)	Var (%)
Nacional	36,423,725	36,864,968	1.21
Primario	3,180,558	2,973,319	-6.52
Secundario	10,526,880	10,491,606	-0.34
Terciario	22,451,507	23,140,521	3.07
No especificado	264,780	259,522	-1.99

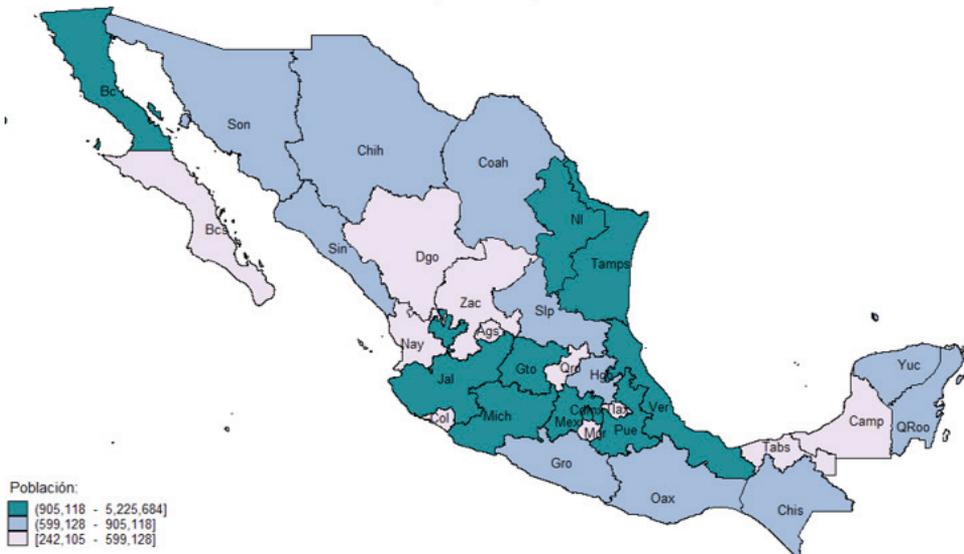
En términos de la proporción que guardan los trabajadores según su nivel salarial, 15.60% ganan menos de un salario mínimo; 37.76% recibe de 1 hasta 2 salarios mínimos; 20.42% percibe de 2 a 3 salarios mínimos; 9.27% gana de 3 hasta 5 salarios mínimos; mientras que 3.32% percibe más de 5 salarios.

Considerando que 73.78% de los trabajadores subordinados y remunerados ganan menos de un salario mínimo hasta máximo 3, las entidades que concentraron la mayor proporción de esta población fueron: el Estado de México, Jalisco, Ciudad de México, Veracruz y Guanajuato; mientras que las entidades con menor población en este rubro son Baja California Sur, Colima, Campeche, Aguascalientes y Zacatecas.

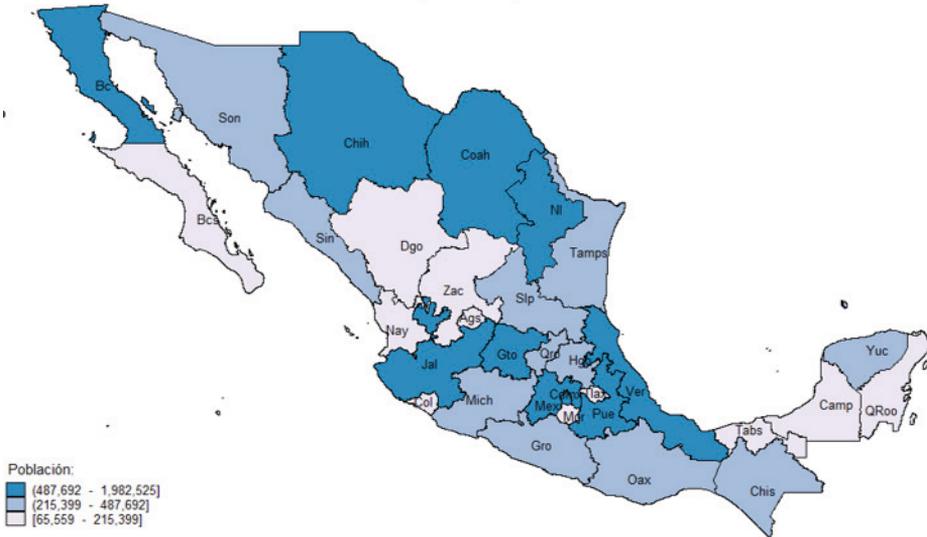
Población Ocupada en el Sector Primario, 2019
(Por Estado)



Población Ocupada en el Sector Terciario, 2019
(Por Estado)



Población Ocupada en el Sector Secundario, 2019
(Por Estado)



No Especificado, 2019
(Por Estado)



Finalmente, en lo que respecta al acceso a instituciones de salud, en el comparativo anual, primer trimestre 2018 y 2019, al incrementarse la población de trabajadores en 1.21%, también se incrementó en 2.01 la población que sí cuenta con acceso a servicios de salud. Sin embargo, es indispensable destacar que del total de la población objeto de análisis en esta sección, 44.91% carece de acceso a servicios de salud y el restante 54.35% sí cuenta con tales servicios (los datos no especificados representaron únicamente 0.73% del total).

Trabajadores Subordinados y Remunerados por Condición de Acceso a las Instituciones de Salud

Rubro	2018 (personas)	2019 (personas)	Var (%)
Nacional	36,423,725	36,864,968	1.21
Con Acceso	19,642,652	20,037,900	2.01
Sin Acceso	16,519,402	16,556,404	0.22
No Especificado	261,671	270,664	3.44

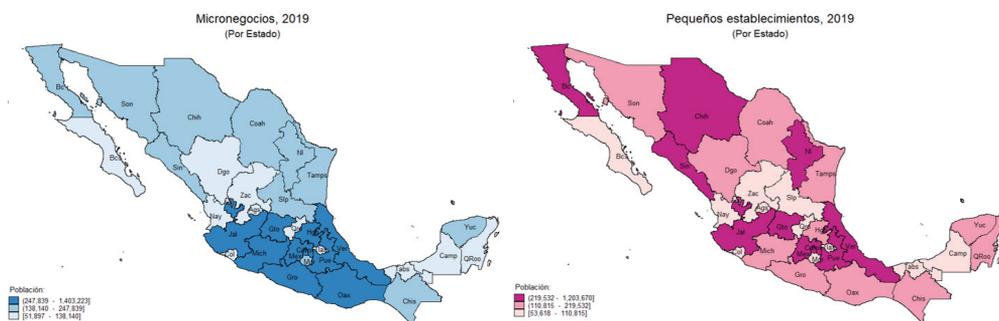
4. Trabajadores subordinados y remunerados no agropecuarios

Trabajadores Subordinados y Remunerados No Agropecuarios

Rubro	2018 (personas)	2019 (personas)	Var (%)
Nacional	33,243,167	33,891,649	1.95
Micronegocios	8,406,859	8,607,947	2.39
Pequeños	7,784,983	7,737,923	-0.60
Medianos	5,377,104	5,465,673	1.65
Grandes	4,903,904	5,047,238	2.92
Gobierno	2,176,020	2,215,063	1.79
Otros	2,519,445	2,623,127	4.12
No Especificado	2,074,852	2,194,678	5.78

Los trabajadores no agropecuarios son aquellos relacionados con actividades económicas de los sectores Secundario (industria extractiva, transformación, electricidad y construcción) y Terciario (comercio, restaurantes y hoteles, comunicaciones y transportes, gobierno, y otros servicios). Considerando lo anterior, en el primer trimestre de 2019, 48.23 % de esta población de trabajadores se desempeñó en micro y pequeños negocios; 16.13% se desempeñó en

negocios cuyo tamaño de unidad es considerado como medianos y 14.89 en grandes negocios. Vale la pena destacar, que en el sector gobierno, la proporción de trabajadores equivale a 6.54% y en otro tipo de negocios equivale al 7.74%. Por otra parte, las entidades que contaron con el mayor número de trabajadores no agropecuarios, en el primer trimestre de 2019, fueron el Estado de México (15.95%), Jalisco (9.04%), Ciudad de México (8.03%), Puebla (5.52%) y Veracruz (5.06%).



5. Población Subocupada

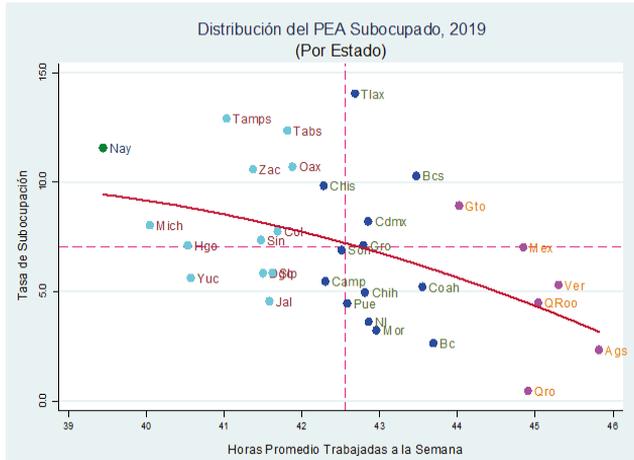
Un aspecto de especial interés —cuando se analiza el comportamiento del mercado laboral— es aquél relacionado con las personas de 15 y más años que tienen la necesidad y disponibilidad de ofertar más horas de trabajo de lo que

Población Subocupada			
Rubro	2018 (personas)	2019 (personas)	Var (%)
Nacional	3,576,367	3,683,818	3.00
No buscó	3,142,788	3,250,834	3.44
Sí buscó	433,579	432,984	-0.14

su ocupación actual les permite. Así, en el periodo de análisis (primer trimestre 2018 y 2019), se tiene que esta población creció en 3.00%. De este

sector de la población, 88.25% no buscó un trabajo adicional.

De la misma forma, se puede observar que, en entidades como Tlaxcala, este sector de la población, además de estar por encima del promedio nacional de horas trabajadas a la semana, también cuenta con la mayor tasa de subocupación a nivel nacional; le siguen muy de cerca, con las mayores tasas de subocupación, Tamaulipas, Tabasco y Nayarit. Cabe resaltar que Aguascalientes es la entidad que cuenta con el mayor número de horas trabajadas a la semana y, junto con Querétaro, tienen las menores tasas de subocupación en todo el país.



6. Población Desocupada

La PEA Desocupada está constituida por personas que, no estando ocupadas en la semana de referencia, buscaron activamente incorporarse a alguna actividad económica en algún momento del último mes transcurrido.

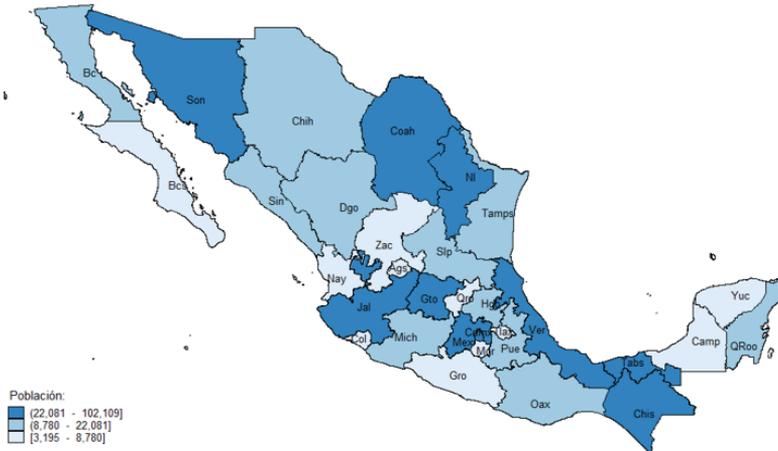
Entre el primer trimestre de 2018 y 2019, esta población creció 10.06 %. El grupo de edad de 15 a 24 años registró el mayor crecimiento; mientras que la población de más de 65 años mostró una variación negativa.

Población Desocupada por Grupos de Edad

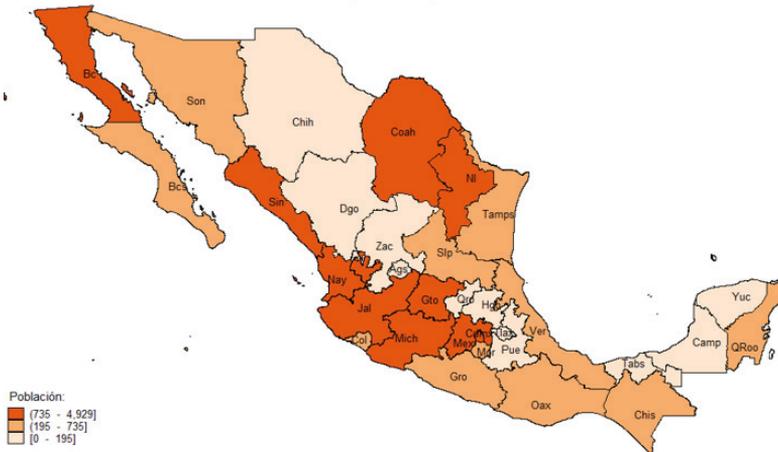
Rubro	2018 (personas)	2019 (personas)	Var (%)
Nacional	1,713,857	1,886,205	10.06
De 15 a 24 años	608,909	655,051	7.58
De 25 a 64 años	1,075,811	1,205,576	12.06
De 65 y más años	26,745	25,292	-5.43
No Especificado	2,392	286	-88.04

Adicionalmente, las entidades que registraron la mayor incidencia de PEA desocupada a nivel nacional fueron: el Estado de México (17.95%), Ciudad de México (11.19%), Guanajuato (5.44%), Jalisco (5.36%), Veracruz (5.11%), Nuevo León (4.41%) y Tabasco (4.07%); mientras que el resto de las entidades federativas oscilaron con tasas de desempleo de entre 0.79 y 3.73%; siendo Campeche la entidad que presentó la menor tasa en el primer trimestre de 2019.

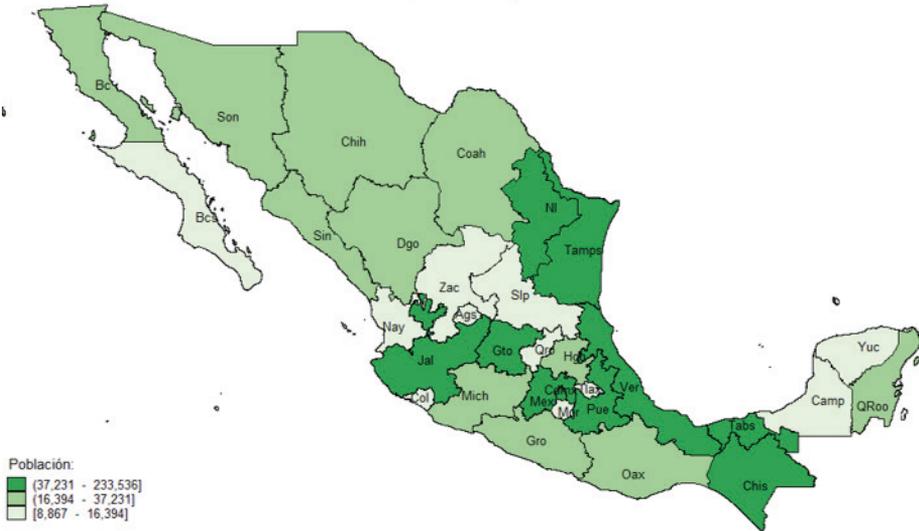
De 15 a 24 años, 2019
(Por Estado)



De 65 a 97 años, 2019
(Por Estado)



De 25 a 64 años, 2019
(Por Estado)



No Especificado, 2019
(Por Estado)



Un aspecto de especial trascendencia es aquél relacionado con el nivel educativo

Población Desocupada por Nivel de Instrucción

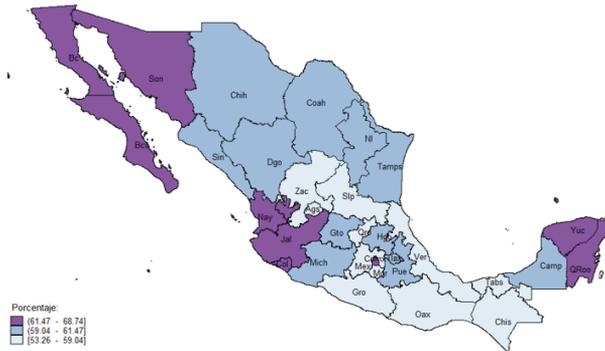
Rubro	2018 (personas)	2019 (personas)	Var (%)
Nacional	1,713,857	1,886,205	10.06
Primaria Incompleta	79,127	86,381	9.17
Primaria Completa	219,692	215,955	-1.70
Secundaria Completa	605,755	644,228	6.35
Medio superior y Superior	807,232	938,500	16.26
No Especificado	2,051	1,141	-44.37

de las personas que han buscado activamente incorporarse a alguna actividad económica en algún momento del último mes transcurrido y que no la han encontrado. Considerando lo anterior, en la tabla es posible observar que quienes más padecen el problema de no encontrar un trabajo son aquéllas cuyo nivel educativo es secundaria completa;

así como educación media superior y superior. Donde esta última, además de representar relativamente una alta proporción, también ha registrado las mayores tasas de crecimiento en la desocupación.

7.Tasas complementarias de Ocupación y Desocupación. Primer Trimestre, 2019

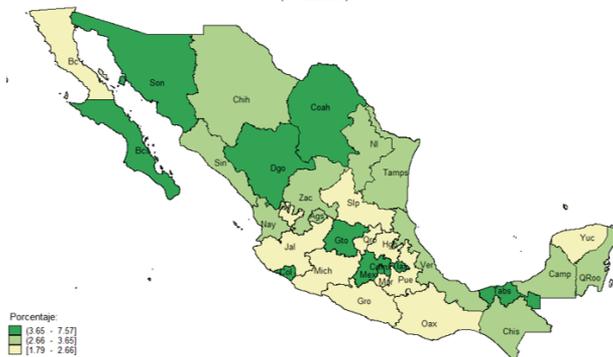
Tasa de Participación, 2019
(Por Estado)



La **Tasa de Participación (TP)** se refiere al porcentaje que representa el Población Económicamente Activa (PEA) respecto al total de la población de 15 años y más de edad.

Rubro	2018 (%)	2019 (%)	Var (puntos)
Nacional	58.95	59.45	0.50

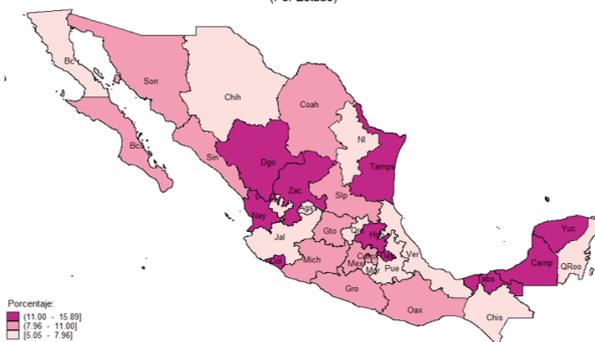
Tasa de Desocupación, 2019
(Por Estado)



La **Tasa de Desocupación** se refiere al porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) que se encuentra sin trabajar, pero que está buscando trabajo.

Rubro	2018 (%)	2019 (%)	Var (puntos)
Nacional	3.14	3.37	0.23

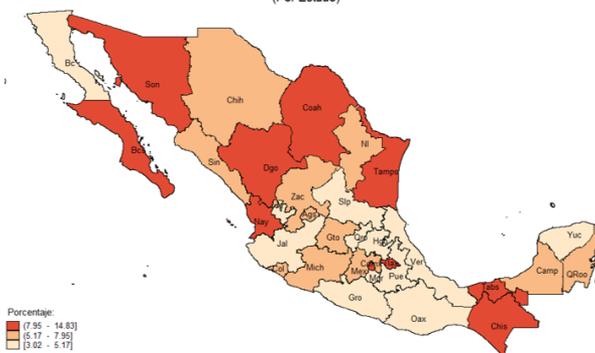
Tasa de Ocupación Parcial y Desocupación, 2019
(Por Estado)



La Tasa de Ocupación Parcial y Desocupación (TOPD1) se refiere al porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) que se encuentra Desocupada, más la Ocupada que trabajó menos de 15 horas en la semana de referencia.

Rubro	2018 (%)	2019 (%)	Var (puntos)
Nacional	8.72	9.01	0.29

Tasa de Presión General, 2019
(Por Estado)



La Tasa de Presión General (TPRG) se refiere al porcentaje que representa la Población Desocupada, más la Ocupada que busca trabajo, respecto a la Población Económicamente Activa (PEA).

Rubro	2018 (%)	2019 (%)	Var (puntos)
Nacional	6.44	6.66	0.22

Tasa de Trabajo Asalariado, 2019
(Por Estado)



La **Tasa de Trabajo Asalariado** se refiere al porcentaje de la Población Ocupada que percibe de la unidad económica para la que trabaja un sueldo, salario o jornal, por las actividades realizadas.

Rubro	2018 (%)	2019 (%)	Var (puntos)
Nacional	64.80	64.38	-0.42

Tasa de Subocupación, 2019
(Por Estado)



La **Tasa de Subocupación (TS)** se refiere al porcentaje de la Población Ocupada que tiene la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual le permite.

Rubro	2018 (%)	2019 (%)	Var (puntos)
Nacional	6.76	6.80	0.04

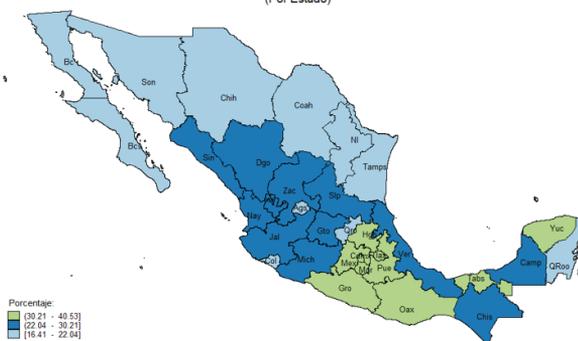
Tasa de Condiciones Críticas de Ocupación, 2019
(Por Estado)



La **Tasa de Condiciones Críticas de Ocupación (TCCO)** se refiere al porcentaje de la Población Ocupada que se encuentra trabajando menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, más la que trabaja más de 35 horas semanales con ingresos mensuales inferiores al salario mínimo y la que labora más de 48 horas semanales ganando hasta dos salarios mínimos.

Rubro	2018 (%)	2019 (%)	Var (puntos)
Nacional	15.55	18.96	3.41

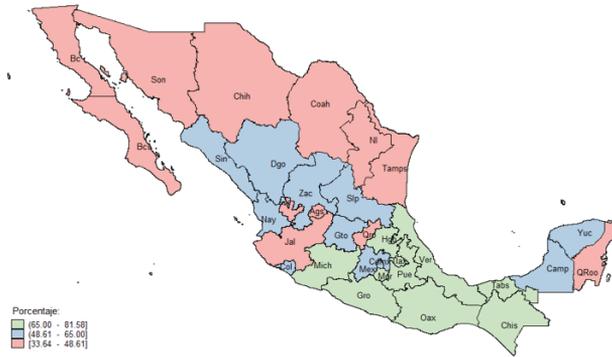
Tasa de Ocupación en el Sector Informal, 2019
(Por Estado)



La **Tasa de Ocupación en el Sector Informal (TOSI1)** se refiere a la proporción de la Población Ocupada que trabaja para una unidad económica no agropecuaria que opera a partir de los recursos del hogar, pero sin constituirse como empresa, de modo que los ingresos, los materiales y equipos que se utilizan para el negocio no son independientes y/o distinguibles de los del propio hogar. Esta tasa se calcula teniendo como referente (denominador) a la Población Ocupada Total.

Rubro	2018 (%)	2019 (%)	Var (puntos)
Nacional	27.27	27.77	0.50

Tasa de Informalidad Laboral, 2019
(Por Estado)



La **Tasa de Informal Laboral (TIL1)** se refiere a la proporción de la Población Ocupada que comprende a la suma, sin duplicar, de los ocupados que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, con aquellos cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo.

Rubro	2018 (%)	2019 (%)	Var (puntos)
Nacional	56.75	56.88	0.14

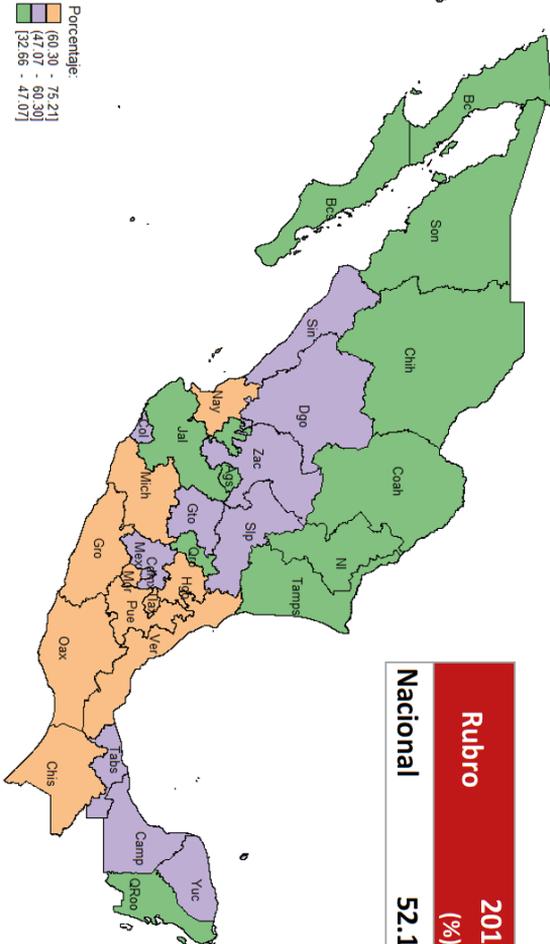
Tasa de Ocupación en el Sector Informal, 2019
(Por Estado)



La **Tasa de Ocupación en el Sector Informal 2 (TOSI2)** se refiere a la proporción de la Población Ocupada que trabaja para una unidad económica no agropecuaria que opera a partir de los recursos del hogar, pero sin constituirse como empresa, de modo que los ingresos, los materiales y equipos que se utilizan para el negocio no son independientes y/o distinguibles de los del propio hogar. Esta tasa se calcula teniendo como referente (denominador) a la Población Ocupada No Agropecuaria.

Rubro	2018 (%)	2019 (%)	Var (puntos)
Nacional	31.24	31.62	0.38

Tasa de Informalidad Laboral, 2019
(Por Estado)



Rubro	2018 (%)	2019 (%)	Var (puntos)
Nacional	52.19	52.61	0.41

La **Tasa de Informalidad Laboral 2 (TIL2)** se refiere a la proporción de la Población Ocupada no agropecuaria que comprende a la suma, sin duplicar, de los ocupados que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, con aquellos otros ocupados No Agropecuarios cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo.



2. Calificación de deuda y situación financiera de Petróleos Mexicanos (Pemex)



Introducción

Petróleos Mexicanos (Pemex), Empresa Productiva del Estado (EPE), se encuentra sujeta —al igual que otras empresas que gestionan deuda pública o privada— a la evaluación de su perfil crediticio con base en una metodología realizada por las distintas agencias calificadoras como *Fitch Ratings*, *Moody's*, *Standard & Poor's*, entre otras, con el fin de informar sobre sus riesgos crediticios reales, y con base en ello determinar una calificación —entre otros indicadores— sobre el nivel de solvencia de la institución para hacer frente a sus obligaciones de pago.

El presente artículo muestra la evolución de las recientes calificaciones de deuda de Pemex que han tenido lugar durante el año en curso, dando cuenta del seguimiento sobre la situación financiera de la empresa, en virtud de su vinculación con las finanzas públicas, ofreciendo de este modo información objetiva y puntual sobre las recientes modificaciones con relación a su riesgo crediticio.

Fitch Ratings

Es la agencia calificadora que durante este año ha revisado, a la baja, la calificación crediticia de la EPE, así como su perspectiva en dos ocasiones. Primero, el 29 de enero, disminuyó todos los conceptos de deuda de la calificación de Pemex y mantuvo la perspectiva en negativa; sin embargo, conservó el grado de inversión de la compañía petrolera. Esto, debido a diversos factores como la baja producción, la reducción en el nivel de inversiones y el alto volumen de transferencias de fondos al gobierno mexicano.

De la misma forma, el pasado 6 de junio (en su última revisión), la agencia calificadora **nuevamente recortó la calificación de largo plazo en escala internacional de Pemex** a “BB+” desde “BBB-” con perspectiva negativa, tras una acción similar sobre la deuda soberana de México, y mantuvo sin cambios las calificaciones de la petrolera en escala nacional. La modificación en la calificación de Pemex implica que pierde el grado de inversión y que sus emisiones caen al grado especulativo; es decir, la empresa enfrenta inestabilidad debido a incertidumbre y a su exposición a condiciones adversas.

En el siguiente cuadro se resumen los cambios en la calificación crediticia de Pemex por parte de la agencia calificadora Fitch Ratings durante 2019.

Fitch Ratings: Calificaciones de Petróleos Mexicanos

Concepto	Calificación (octubre de 2018)	Calificación Previa (29 de enero)	Calificación Actual (06 de junio)
Escala nacional de largo plazo	AAA(mex)	AA(mex)	AA(mex)
Escala internacional moneda extranjera	BBB+	BBB-	BB+
Escala internacional moneda local	BBB+	BBB-	BB+
Escala internacional a bonos internacionales en moneda extranjera	BBB+	BBB-	BB+
Escala internacional a bonos internacionales en moneda local	BBB+	BBB-	BB+
Escala nacional de corto plazo	F1+(mex)	F1+(mex)	F1+(mex)

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de Fitch Ratings.

De acuerdo con el último reporte de Fitch Ratings, la baja a la calificación en escala internacional de Pemex es causada por el débil perfil crediticio de la compañía y, por la ausencia de medidas que fortalezcan su estructura de capital. No obstante, la agencia calificadora ha reconocido los esfuerzos del gobierno federal para darle viabilidad financiera a la empresa mediante recortes a sus estructuras de costos, así como ajustes en su régimen fiscal. Asimismo, la calificadora modificó la perspectiva de la calificación de estable a negativa, lo que obedeció a un deterioro en el perfil crediticio de la empresa, originado por las altas transferencias que realiza la petrolera al gobierno mexicano, situación que ha limitado, a lo largo del tiempo, su capacidad para invertir en exploración y producción, así como en la restitución de reservas de crudo.

De igual forma, menciona que la perspectiva de la EPE puede ser modificada a estable si se permite que la empresa pueda retener suficiente flujo interno para estabilizar la producción de hidrocarburos y reponer las reservas.

El reporte de Fitch Ratings señala que, en el corto plazo no se prevé un alza en las calificaciones de Pemex; sin embargo, existen factores que, podrían derivar en un ajuste en la calificación positiva o negativa para la EPE.

Dentro de los factores futuros que podrían llevar a una acción de calificación positiva, sobresalen los siguientes:

- Un incremento en la calificación soberana de México.
- Una importante inyección de capital, que permita a la empresa realizar inversiones en exploración y producción para mantener un nivel sostenible de reservas.
- Un grado sano de apalancamiento, junto con una sustancial reducción de impuestos que permita a la empresa liberar recursos.

Algunos de los factores futuros que podrían llevar a una acción de calificación negativa para Pemex son:

- Una disminución en la calificación soberana de México.
- Un continuo deterioro en la calidad crediticia individual de Pemex en escala internacional, que podría ocurrir en caso de que la compañía no logre estabilizar la producción y la reposición de reservas de hidrocarburos.
- Baja acción gubernamental para apoyar la liquidez de la empresa.

Moody's

Por su parte, la agencia calificadora Moody's señaló el 30 de enero de 2019 que mantendría la calificación de Pemex en "Baa3" con perspectiva estable durante el primer semestre de 2019, con la expectativa de que la empresa mejore sus índices de rentabilidad, lo cual dependería de mejorar algunos factores financieros tales como: el riesgo de liquidez, la alta carga fiscal, el elevado apalancamiento, entre otros.

En su última revisión de junio, Moody's mantuvo sin cambio la calificación de Pemex en escala global en "Baa3"; aunque **modificó la perspectiva de la empresa, de estable a negativa**, consistente con el cambio de perspectiva de México. Para Moody's, la compañía petrolera Pemex mantiene el grado de inversión y tiene una capacidad adecuada para cumplir con sus obligaciones financieras, pero condiciones económicas adversas podrían debilitar su capacidad para cumplir sus pagos.

Moody's: Calificaciones de Petróleos Mexicanos

Concepto	Calificación Previa	Calificación Actual (06 de junio)
Moneda extranjera (escala internacional)	Baa3/Estable	Baa3/Negativa
Moneda local (escala nacional)	Aa3.mx/Estable	Aa3.mx/Negativa

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de Pemex.

Standard & Poor's

De igual modo, la agencia Standard & Poor's emitió su opinión sobre la EPE, así, el pasado 4 de marzo, revisó **de estable a negativa la perspectiva** de calificación para Pemex tras una acción similar ejercida por esta calificadora sobre la deuda soberana de México; asimismo, redujo a "b-" desde "bb-", el perfil de crédito individual de la empresa. Sin embargo, las calificaciones en escala global se mantienen en "BBB+" en moneda extranjera y de "A-" en moneda local, esto quiere decir que existe la capacidad adecuada para que Pemex cumpla sus obligaciones financieras, pero en caso de presentarse condiciones económicas adversas, éstas podrían debilitar su capacidad para cumplir sus pagos.

En el siguiente cuadro se observa que, en las calificaciones crediticias de Pemex a escala global, la perspectiva de la calificación pasó de Estable a Negativa, a pesar de mantenerse en el grado de inversión; mientras que a escala nacional la perspectiva se mantuvo estable. De igual manera, se aprecia la baja del perfil crediticio individual de la compañía.

En esta línea, la EPE mantiene una capacidad adecuada para enfrentar sus obligaciones financieras (Véase anexo "Tablero de escala de calificaciones de deuda").

Standard & Poor's: Calificaciones de Petróleos Mexicanos

Concepto	Calificación Previa	Calificación Actual
Escala global		
Moneda extranjera:	BBB+/Estable/--	BBB+/Negativa/--
Moneda local:	A-/Estable/-	A-/Negativa/-
Escala Nacional	mxAAA/Estable/mxA-1+	mxAAA/Estable/mxA-1+
Perfil crediticio individual	bb-	b-

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de Standard & Poor's.

De acuerdo con el reporte de Standard & Poor's, la revisión de la **perspectiva** de estable a negativa de las calificaciones en escala global de Pemex obedece a los siguientes factores:

- A la expectativa de apoyo extraordinario del Gobierno Federal a la empresa ante un escenario adverso;
- Al vínculo integral entre Pemex y el Gobierno Federal, que detenta la propiedad total de la empresa, y que considera la elevada participación gubernamental en todas las decisiones estratégicas para ejecutar la política de energía;
- Al respaldo federal, a través de asignaciones incrementales aprobadas para Pemex en el Presupuesto Federal de 2019, que incluyen una inyección de capital por 25 mil millones de pesos, así como el plan de monetizar anticipadamente pagarés federales relacionados con pasivos laborales de la empresa.

Con base en los puntos citados, la agencia calificadora refiere que estas acciones resultan insuficientes para atender completamente las necesidades de fondeo de la empresa. Además, la constante supervisión de parte del Gobierno Federal podría afectar las operaciones de Pemex.

De igual forma, menciona que la reducción del perfil crediticio individual de Pemex se debe principalmente al continuo deterioro de los perfiles de riesgo de negocio y financiero de la empresa, que han propiciado un bajo desempeño, pues ha estado por debajo de las expectativas del mercado. Además, de que el plan financiero para restaurar los fundamentos crediticios de la empresa tiene un alcance limitado, ya que la compañía enfrenta un volumen de producción muy bajo aunado a la pérdida de eficiencias operativas que podrían requerir inversiones multianuales, de por lo menos 20 mil millones de dólares por año para evitar un mayor deterioro, de acuerdo con estimaciones de Standard & Poor's.

Asimismo, según el reporte de Standard & Poor's, la perspectiva negativa de Pemex refleja la del riesgo soberano del país. De esta forma, se vislumbran dos posibles escenarios: uno negativo y otro positivo.

- **Escenario negativo:** podría bajar la calificación de Pemex, si:
 - i. Baja la calificación soberana de México, ya que están estrechamente correlacionadas;

- ii. Cambia la evaluación sobre la relación de la empresa con el Gobierno y sobre la probabilidad de respaldo.
 - iii. Se presenta un mayor deterioro de su actual plataforma de producción y de las inversiones de capital que no permitan que mejore su tasa de sustitución de reservas.
- **Escenario positivo:** podría subir la calificación de Pemex, si:
 - i. Sube la calificación soberana de México;
 - ii. Si se materializan nuevos proyectos que contribuyan al incremento de la producción de crudo y flujo de efectivo mayores a lo esperado,
 - iii. Mejora la rentabilidad de la empresa y se reducen sus necesidades de financiamiento en el mediano plazo.

Calificación Crediticia PEMEX, 2019

	Fitch Ratings	Moody's	Standard & Poor's
Moneda extranjera (escala internacional)	BB+	Baa3	BBB+
Moneda local (escala nacional)	AA(mex)	Aa3.mx	mxAAA

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de PEMEX.

Respecto a las calificaciones del riesgo soberano para el país, las calificadoras, Moody's y Standard & Poor's coinciden en que la perspectiva es negativa, mientras que Fitch Ratings la considera estable. Dentro de los argumentos citados por las calificadoras destacan los riesgos al alza para las finanzas públicas debido al deterioro del perfil crediticio de Pemex; la debilidad continua del panorama macroeconómico, que se ha intensificado por las tensiones comerciales, así como por la incertidumbre en las políticas locales y limitaciones fiscales.

Calificaciones de Riesgo Soberano para México, 2019

Calificadora	Calificación	Perspectiva
Fitch Ratings	BBB	Estable
Moody's	A3	Negativa
Standard & Poor's	BBB+	Negativa

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de S & P, Fitch Ratings y Moody's.

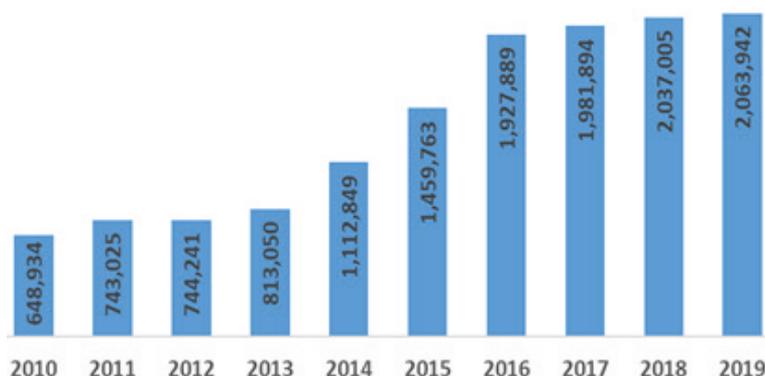
Indicadores financieros y operativos

Para contrastar lo anteriormente expuesto, a continuación se presenta un análisis sobre la situación financiera de Pemex, así como la evolución de los principales indicadores de desempeño operativo de la empresa.

Entre los riesgos considerados por las calificadoras sobre la situación financiera de Pemex se mencionan, principalmente, los de liquidez, la elevada carga fiscal y un alto apalancamiento. Al respecto, la empresa identifica tres problemas estructurales como los que más han reducido el desempeño de la empresa: el crecimiento de la deuda, su excesiva carga fiscal y el robo de combustible. Lo anterior ha contribuido, entre otros factores, a una baja en la inversión y, por ende, a una caída en su producción petrolera.

Con relación a la deuda financiera de Pemex, ésta ha mostrado una tendencia creciente. Al primer trimestre de 2019, la deuda acumuló 2 billones 63 mil millones de pesos, cifra mayor en 147% respecto al nivel de 2013. A este respecto, en el Plan de Negocios de la empresa se señala que el objetivo es no incrementar el saldo de la deuda total al cierre del año y refinanciarla, para sólo dejar pendientes, vencimientos por 2 mil 500 millones de dólares para 2019, con lo que se busca aligerar la carga financiera de este año.

Evolución de la deuda de PEMEX, 2010-2019/marzo
(millones de pesos)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de los estados de resultados consolidados de PEMEX, varios años.

Referente al pago de impuestos, éste ascendió, en 2018, a 401 mil millones de pesos, cantidad que duplicó la inversión realizada por Pemex en el mismo periodo. Cabe resaltar que, el Gobierno Federal efectuó cambios en el régimen fiscal de la petrolera, publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 13 de mayo de 2019¹, con lo que se propone aliviar la situación financiera de la EPE, estimando un ahorro fiscal de 30 mil millones de pesos para este año, de 47 mil 100 en 2020 y de 91 mil 600 millones en 2021.

Finalmente, de acuerdo con información del director de Finanzas de Pemex, con el robo de combustible, de 2014 a 2018, la empresa ha perdido 101 mil 080 millones de pesos, situación que merma sus ingresos.

Además de lo anterior, los estados financieros de Pemex muestran que los costos se han incrementado de manera significativa, para el primer trimestre de 2019, éstos representaron 73.5% de los ingresos totales, en consecuencia, el rendimiento operacional respecto a sus ingresos se vio reducido pasando, de 2018 a 2019, de 27 a 17%. Un indicador relevante es el de ganancias antes de intereses, impuestos, depreciación y amortizaciones (EBITDA), el cual es

¹ En <<https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-046-el-presidente-lopez-obrador-firma-decreto-para-reducir-la-carga-fiscal-de-petroleos-mexicanos-y-robustecer-sus-finanzas>>.

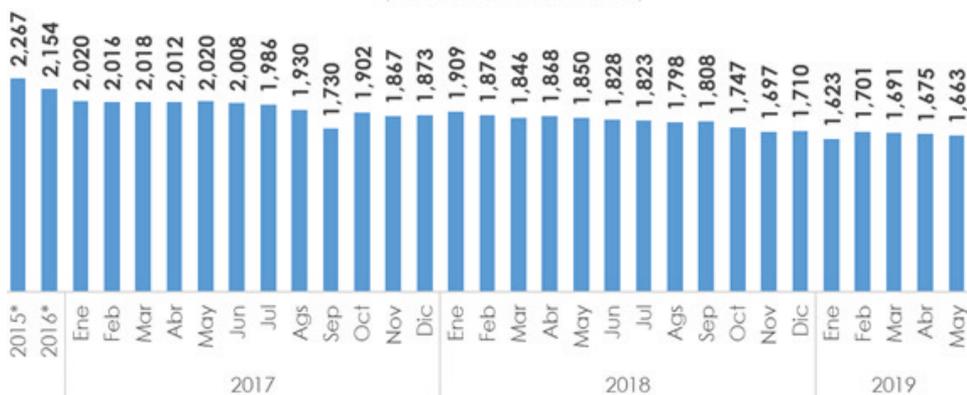
favorable; no obstante, la elevada carga fiscal que representa 25.9% de sus ingresos totales, reduce considerablemente sus rendimientos después de impuestos.

		Del 1 de enero al 31 de marzo de:	
		2018	2019
Costo de lo vendido/Ingresos		64.9%	73.5%
totales			
Rendimiento	de	27.0%	17.0%
operación/Ingresos totales			
Impuestos y derechos/Ingresos		27.4%	25.9%
totales			
EBITDA/Ventas totales		35.0%	32.0%

Fuente: Estados Financieros de PEMEX, primer trimestre 2019, en <<http://www.pemex.com>>

Por otra parte, la menor inversión se ha visto reflejada en la baja del nivel de producción de petróleo, el cual ha disminuido en los últimos años. De acuerdo con las recientes cifras revisadas de Pemex, en 2018 la producción de crudo cerró con un promedio de 1,813 miles de barriles diarios (mbd), una caída anual de 6.9% con respecto a lo registrado un año atrás. Hasta el quinto mes de este año, la producción promedió 1,671 mbd, 10.66% menos con respecto al mismo periodo de 2018, por lo que continúa la tendencia decreciente.

Evolución de la Producción de Petróleo, 2015 - 2019/mayo
(miles de barriles diarios)



* Producción promedio anual (2015-2016).

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de Pemex.

Con todo lo anterior, existe la posibilidad de que las calificadoras pudieran clasificar a Pemex en grado especulativo o de “bonos basura”, lo que llevaría a que diversos fondos de inversión empiecen a vender la deuda que tengan con la EPE, dado que, por regla, no pueden tener en sus portafolios de inversión bonos con grado especulativo. Ello implicaría una venta masiva de títulos de Pemex en el mercado secundario, así como una tasa de interés más alta para hacerse de recursos, lo cual; podría complicar aún más las finanzas de la empresa.

Implicaciones para la economía nacional

La situación financiera de Pemex podría traducirse en un riesgo para el manejo de las finanzas públicas del país, ya que, si bien la economía ha reducido su dependencia de los ingresos petroleros, al primer trimestre de 2019, éstos siguen aportando 13.82% de los ingresos a la federación.² Por otra parte, la reducción de la calificación del riesgo crediticio de Pemex puede trasladarse a una baja en la calificación de la deuda del gobierno federal, lo cual implicaría una disminución de la confianza de los inversionistas, restricción al financiamiento e incrementos en la tasa de interés.

Tablero de Escalas de Calificaciones de Deuda Anexo

Categoría	Comentarios	Moody's	S&P	Fitch Ratings
Grado de Inversión	Extrema capacidad para cumplir sus obligaciones financieras. La más alta calificación crediticia.	Aaa	AAA	AAA
	Muy fuerte capacidad de enfrentar sus obligaciones financieras.	Aa1	AA+	AA+
		Aa2	AA	AA
		Aa3	AA-	AA-
	Gran capacidad para cumplir con sus obligaciones financieras pero es más susceptible a cambios en las condiciones económicas que enfrenta.	A1	A+	A+
		A2	A	A
		A3	A-	A-
	Capacidad adecuada para cumplir sus obligaciones financieras, pero condiciones económicas adversas pueden debilitar su capacidad para cumplir sus pagos.	Baa1	BBB+	BBB+
Baa2		BBB	BBB	
Baa3		BBB-	BBB-	
Grado Especulativo	Enfrenta inestabilidad debido a incertidumbre y su exposición a condiciones adversas.	Ba1	BB+	BB+
		Ba2	BB	BB
		Ba3	BB-	BB-
	Más vulnerable que la categoría BB, tiene la capacidad de cumplir sus obligaciones financieras pero condiciones adversas pueden limitar su capacidad de pago.	B1	B+	B+
		B2	B	B
		B3	B-	B-
	Actualmente vulnerable a condiciones adversas y depende de condiciones favorables para cumplir sus obligaciones financieras.	Caa1	CCC+	CCC
		Caa2	CCC	
		Caa3	CCC-	
	Actualmente muy vulnerable a condiciones adversas. El impago es esperado.		CC	CC
El impago de una o más obligaciones financieras es inevitable o inminente. Bajo supervisión debido a su situación financiera.	Ca	R	C	
Impago restringido. El emisor no ha pagado una o varias de sus obligaciones pero no se encuentra en proceso formal de impago. Pago selectivo de algunas obligaciones.	C	SD	RD	
Actualmente en situación de impago en una o más obligaciones financieras.		D	D	
Sin clasificar	NR	NR	NR	

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de las calificadoras.

Bibliografía

Fitch Ratings (29 de enero de 2019). “Fitch baja calificación de Pemex a ‘AA(mex)’; perspectiva negativa” [Comunicado de prensa]. Recuperado de [http://www.pemex.com/ri/Deuda/Calificacin%20crediticia/Fitch%20Baja%20Calificaci%C3%B3n%20de%20PEMEX%20a%20%E2%80%98AA\(mex\)%E2%80%99;%20Perspectiva%20Negativa.pdf](http://www.pemex.com/ri/Deuda/Calificacin%20crediticia/Fitch%20Baja%20Calificaci%C3%B3n%20de%20PEMEX%20a%20%E2%80%98AA(mex)%E2%80%99;%20Perspectiva%20Negativa.pdf).

— (5 de junio de 2019). “Fitch baja calificación de México a ‘BBB’; perspectiva revisada a estable”. [Comunicado de Prensa]. Recuperado de <https://www.fitchratings.com/site/pr/10078342>.

— (6 de junio de 2019). “Fitch baja calificaciones de Pemex acorde con soberano”. [Comunicado de Prensa]. Recuperado de <https://www.fitchratings.com/site/pr/10078344>.

Moody’s (6 de junio de 2019). Moody’s afirma las calificaciones de Pemex de Aa3.mx / Baa3 en escala nacional y global. [Comunicado de Prensa]. Recuperado de http://www.pemex.com/ri/Deuda/Calificacin%20crediticia/PEMEX_RACe_06062019.pdf,

Petróleos Mexicanos (Pemex) Estados Financieros Consolidados, consultados en <http://www.pemex.com>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública al primer trimestre de 2019”, consultado el 12 de junio de 2019 en https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2019/it/01inf/itindc_201901.pdf.

Standard & Poor’s (31 de agosto de 2018). “S&P Global Ratings confirma calificaciones en escala global y nacional de Petróleos Mexicanos y revisa perfil crediticio individual a ‘bb-’ de ‘bb’”, [Comunicado de Prensa].

3. El pago de impuestos y la evasión fiscal en México



Presentación

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) es un órgano de apoyo técnico de la Cámara de Diputados cuya función es realizar análisis en materia de finanzas públicas y economía. Así pues, en cumplimiento con su acuerdo de creación, ha elaborado el presente documento sobre el pago de impuestos y la evasión fiscal en México, con el cual se espera aportar un elemento de utilidad para la labor legislativa de las y los legisladores.

El documento expone, en primer lugar, la evolución de la recaudación tributaria en México, para posteriormente analizar el grado de evasión que enfrenta el sistema tributario mexicano.

El estudio se divide en cinco apartados. El primero es una introducción que describe de manera simple y concreta el contenido del documento; el segundo detalla el fundamento jurídico del cobro de impuestos en México; el tercero muestra los principales resultados de la captación de ingresos del Sector Público y sus tendencias en el periodo 2012-2018, poniendo un mayor énfasis en la recaudación tributaria; el cuarto, aborda los resultados observados en materia de evasión fiscal según diferentes estudios realizados en la materia; sin embargo, cobra particular relevancia el realizado por la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), pues además de ser el estudio más reciente efectuado sobre evasión, a petición del Servicio de Administración Tributaria (SAT) en 2016, incluye la tendencia de la evasión y las principales reformas realizadas en la materia. Por último, el quinto capítulo contiene los mecanismos utilizados para el combate a la evasión, diferenciando las acciones preventivas de las medidas punitivas y mostrando la efectividad de las acciones emprendidas.

1. Introducción

La evasión fiscal es un problema que afecta a prácticamente todas las economías del mundo, en diferente medida y motivada por diversos factores, Su presencia tiene consecuencias negativas sobre el crecimiento y desarrollo de los países, pues en la medida que los gobiernos dejan de percibir ingresos por este motivo se encuentran en una situación menos favorable para cumplir sus funciones.

A pesar de los esfuerzos realizados por limitar el fenómeno, en el caso de México, éste continúa siendo de magnitudes considerables, si se atiende al bajo nivel de recaudación logrado, en términos del Producto Interno Bruto (PIB). El promedio de recaudación de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) alcanza 34.2%; en México esta proporción llega a la mitad de dicho porcentaje.³

Para México es de enorme importancia reducir la evasión fiscal, pues, por una parte, la aplicación del marco jurídico en esta materia contribuiría al restablecimiento pleno del Estado de derecho, aplicando la ley de manera uniforme; por otra parte, requiere compensar la merma que está sufriendo de una de sus principales fuentes de ingresos, los provenientes de la explotación y venta de productos petroleros. Para ambos cuenta con los fundamentos políticos y jurídicos suficientes y necesarios.

La norma fundamental establecida para regir jurídicamente a nuestro país es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en ella se estatuyen los derechos y obligaciones de sus habitantes y gobernantes. De entre las últimas se establece la obligación que tienen los mexicanos de contribuir para los gastos públicos del país, conforme a las leyes vigentes.

Actualmente, de entre las contribuciones hechas por los ciudadanos sobresalen las realizadas a través del pago de los impuestos, pues financian, en promedio, dos terceras partes de los ingresos presupuestarios totales.

3 Base Global de Estadísticas Tributarias de la OCDE, disponible en <<https://www.oecd.org/tax/tax-policy/base-de-datos-global-de-estadisticas-tributarias.htm>>.

A lo largo de la historia, el Sistema Tributario Mexicano ha tenido diversas modificaciones, siempre con el objetivo de contar con mejores mecanismos y esquemas de tributación que permitan al Estado tener una recaudación de ingresos presupuestarios suficientes para cubrir las necesidades de gasto público requerido para cumplir a cabalidad sus funciones.

No obstante, el sistema tributario ha sido insuficiente para generar por sí mismo los niveles óptimos de recaudación de ingresos, a través de los tres órdenes de gobierno, debido a que existen diversas limitaciones de carácter normativo, político y social que han incidido en la operación de las haciendas estatales y municipales. A diferencia de lo ocurrido a nivel federal, donde la política tributaria ha sido discutida ampliamente, dándole mayor facultad y exclusividad en la recaudación del país.

En este sentido, la insuficiencia de recursos obtenidos mediante el cobro de impuestos, obedece a la flexibilidad estructural del Sistema Tributario Mexicano, lo que ha generado problemas importantes para la hacienda pública federal. Por tal motivo, para garantizar el bienestar social y económico del país, resulta conveniente contar con políticas tributarias y esquemas de tributación eficaces y eficientes, que permitan mejorar el índice recaudatorio y eviten que la pérdida de ingresos fiscales por evasión continúe en aumento, poniendo en riesgo la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas.

Por el contrario, lo que el Estado recauda por la vía impositiva debe destinarse a beneficiar a la sociedad en general, mediante el impulso de programas sociales en sectores estratégicos como la salud, educación, seguridad social e infraestructura, entre otros, que den aliento al crecimiento y desarrollo del país.

En México, los ingresos presupuestarios han mostrado un lento crecimiento en los últimos siete años, pues aumentaron a una tasa de 2.0% real anual.

A pesar de que los ingresos tributarios lo hicieron a una tasa de 10.3% promedio anual; el desempeño se sustentó en el favorable comportamiento del Impuesto sobre la Renta (ISR), que además de ser la principal fuente de ingresos tributarios registró una tasa de crecimiento media anual de 9.2% entre 2014 y 2018.

La evolución de la recaudación fiscal no ha sido suficiente para financiar la totalidad de los gastos públicos, por lo que ha resultado necesario echar mano del financiamiento e incurrir en una posición de déficit fiscal.

La baja recaudación fiscal se debe a diversos factores, de entre los cuales merecen especial mención los bajos niveles de crecimiento económico, la sub óptima capacidad administrativa y técnica de la autoridad tributaria, así como la insuficiente legitimidad de los gobiernos, frente a sus contribuyentes y ciudadanos; hechos que inducen a conductas elusivas o de franca evasión del cumplimiento de las obligaciones fiscales.

El Código Fiscal de la Federación (CFF) tipifica la evasión fiscal como un delito, su comisión se penaliza, y la acción punitiva correspondiente se divide en dos partes; por un lado, se aplican sanciones económicas, que castigan el impago de impuesto y, por otro lado, el delito de defraudación fiscal, puede dar lugar, de manera simultánea, a la privación de la libertad del contribuyente (persona física) o del grupo de contribuyentes encargados de la fiscalización de una persona moral.

Según las estimaciones realizadas sobre el grado de evasión fiscal en México, ésta ha mostrado un comportamiento declinante ya que se redujo en 19.6 puntos porcentuales, pasando de 35.7% en 2012 a 16.1 en 2016. Esta caída se asocia con las reformas realizadas en materia de ISR, Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), por lo que se considera que sus resultados han sido favorables para la autoridad fiscal.

Aunado a lo anterior también contribuyó la incorporación de tecnología a la plataforma de identificación de contribuyentes, los procesos de fiscalización y de recolección tributaria que han mejorado su capacidad administrativa y eficiencia técnica.

En ese sentido, el presente documento, intitulado “El pago de impuestos y la evasión fiscal en México” tiene el objetivo de mostrar al lector los alcances normativos del Sistema Tributario en la evolución de la recaudación de ingresos y el grado de evasión fiscal, demostrando que las medidas implementadas por la autoridad hacendaria han sido benéficas, pero insuficientes para contar con un Sistema Tributario más eficaz y eficiente. Para lo cual, en primer lugar se hace una somera revisión del marco jurídico del sistema tributario mexicano.

2. Marco legal del Sistema Tributario mexicano

En México, el pago de impuestos es obligatorio para toda persona física o moral en nuestro país, responsabilidad que está plenamente establecida en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.1 Facultades tributarias

De acuerdo con nuestra Constitución, el artículo 31, fracción IV, señala que la potestad tributaria se atribuye a la federación, a los estados y a los municipios. Bajo este señalamiento, los tres niveles de gobierno cuentan con su propia Ley de Ingresos y con criterios específicos para definir con precisión los rubros de ingresos necesarios para atender sus necesidades de gasto. Asimismo, la creación de nuevos impuestos o rubros de ingreso deberán ser autorizados por el H. Congreso de la Unión, para el caso federal, y por las legislaturas locales para los estados y municipios, en el marco del federalismo fiscal vigente. Bajo este contexto, se establece que el marco legal del sistema tributario está sustentado en la federación, los estados y los municipios.

2.1.1 Atribuciones federales

La República Mexicana está constituida por la unión de 32 estados, donde la federación aparece como la esfera del Poder Supremo de la República, cuya autoridad soberana se ejerce en todo el territorio nacional y actúa en representación de ésta en el ámbito internacional. De donde se desprende que el cobro de impuestos en la federación se encuentra facultado en los siguientes ordenamientos jurídicos:

- Artículo 31, IV. Obligación del ciudadano de contribuir para solventar las necesidades del Gasto Público Federal;
- Artículo 73, VII. El Congreso tiene la facultad para imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto;
- Artículo 73, XXIX. El Congreso tiene la facultad de establecer contribuciones especiales, reservadas en forma expresa a la federación;
- Artículo 131. Es facultad exclusiva del Estado gravar y reglamentar las políticas tributarias de [Comercio Exterior].

"Se consideran las personas residentes y no residentes en el país"

2.2 Atribuciones estatales

Los estados son las partes integrantes de la federación representadas por gobiernos autónomos, por lo que el cobro de impuestos por las haciendas locales se sustenta en los siguientes ordenamientos jurídicos:

- Artículo 31, IV. Obligación del ciudadano de contribuir para el Gasto Público Estatal.
- Artículos 117 y 118. Restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados, en cuanto miembros de la federación.
- Artículo 124. Las facultades que no sean expresamente de la federación se entienden reservadas a los estados, con la limitante de no gravar las materias exclusivas de la federación.

2.2.1 Atribuciones municipales

El municipio es considerado como una célula del Estado mexicano que se representa en una serie de pequeñas circunscripciones territoriales que en conjunto conforma una entidad federativa, donde el pago de los impuestos municipales se faculta en las siguientes normas jurídicas:

- Artículo 31, fracción IV. Obligación del ciudadano de contribuir para el Gasto Público Municipal.
- Artículo 115, fracción IV. Conformación de la Hacienda Pública Municipal.
- Mediante las contribuciones que las legislaturas establezcan a favor de los municipios, y;
- A través de las contribuciones que establezcan los estados sobre:

Propiedad inmobiliaria; su división, consolidación, traslación o mejora; su fraccionamiento, y la prestación de servicios públicos a cargo del municipio.

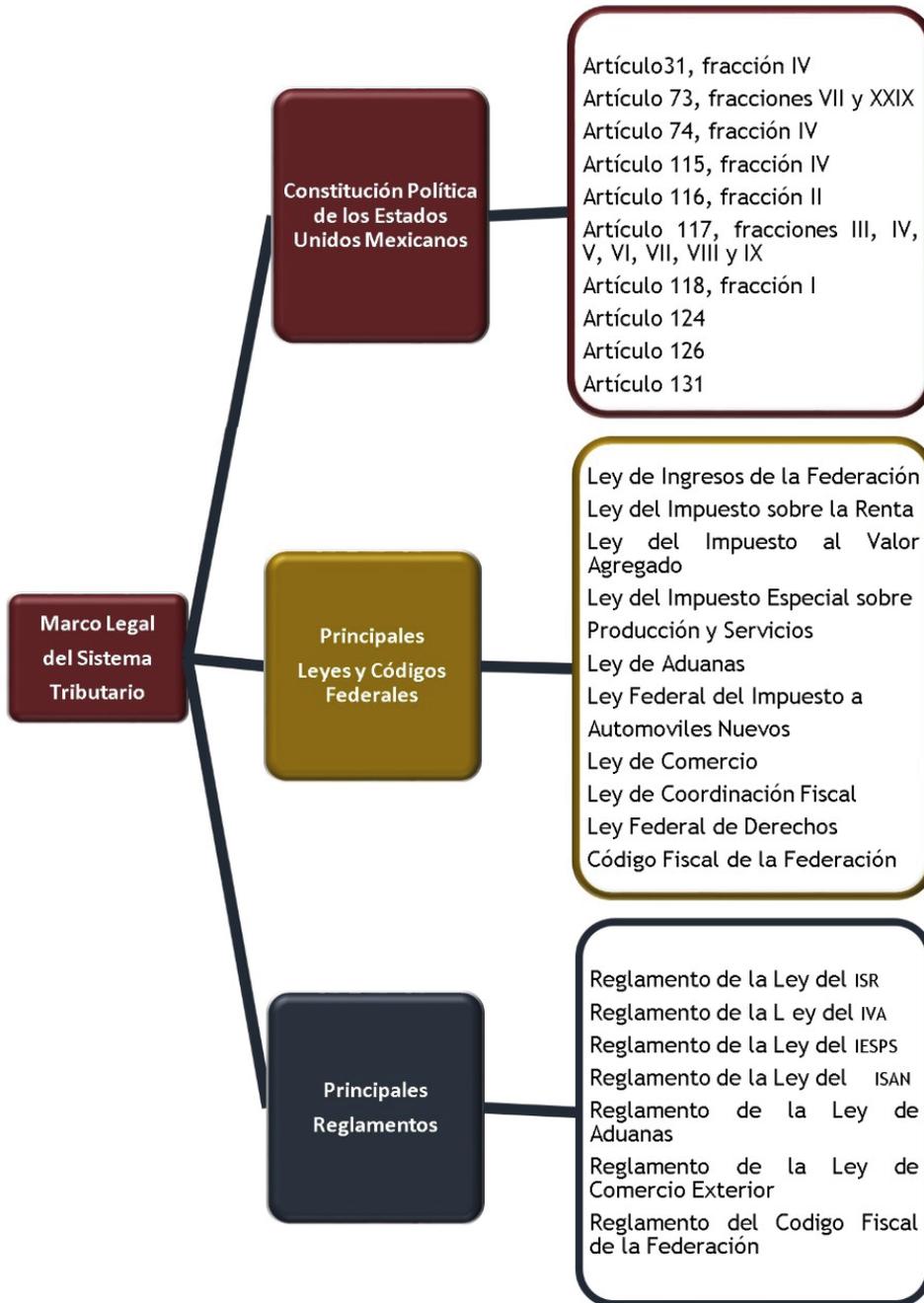
2.3 Marco legal del Sistema Tributario

A fin de allegarse de recursos económicos, el Estado mexicano cuenta con un marco legal, teniendo como ordenamiento jurídico principal a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este ordenamiento permite al Estado extraer recursos del cobro de impuestos, para promover el crecimiento y desarrollo económico y llevar a cabo el ejercicio de sus funciones públicas.

En este sentido, la propia Constitución, las leyes impositivas, el Código Fiscal de la Federación y diversos ordenamientos jurídicos establecen las bases normativas que indican la fuente, la base, la cuota, tarifa, etcétera, con que los mexicanos deben contribuir para que el Estado pueda desarrollar sus funciones propias.

Así, para lograr la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas de México, resulta indispensable contar con un marco jurídico fortalecido, que no sea un obstáculo para el pleno desarrollo del sistema tributario y la eficiencia recaudatoria, garantizando siempre la seguridad y justicia para los mexicanos, evitando así acciones de inconstitucionalidad recaudatoria como la evasión de impuestos, situación que ha mermado el índice recaudatorio a lo largo de la historia.

En este sentido, el marco legal del Sistema Tributario mexicano se encuentra sustentado, principalmente, en los siguientes ordenamientos legales:



3. Evolución de los ingresos presupuestarios

Los ingresos del Sector Público Presupuestario en México se pueden dividir en dos grandes rubros según su sector de origen: Petroleros y No petroleros. Hasta antes de la reforma energética de 2014, los ingresos petroleros habían ocupado un lugar muy importante dentro de los ingresos públicos, lo cual hacía que las finanzas fueran altamente dependientes de esta fuente y, por ende, los ingresos fiscales fueran altamente susceptibles de la volatilidad del precio del petróleo.

Los antecedentes indican que México ha sido un país que se caracteriza por tener una baja recaudación, en relación con su actividad económica, prueba de ello, es que el país ocupa los últimos lugares de recaudación en América Latina. Ello debido a un frágil sistema tributario y fuentes de ingresos que han mostrado tendencias a la baja en los últimos años; situación que podría explicarse en gran medida por la magnitud de la informalidad de las actividades económicas y las diversas formas de beneficios fiscales que otorga el Sistema Tributario Mexicano a sus contribuyentes. Además de un deficiente Estado de Derecho, que provoca una falta de legitimidad del mismo Estado.

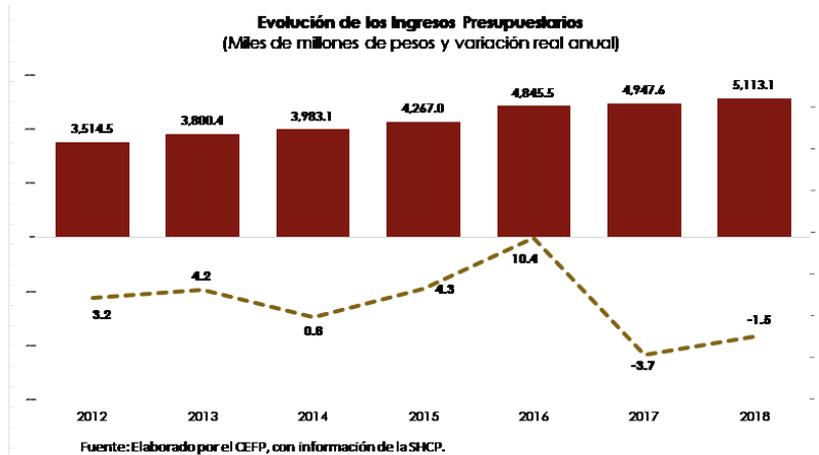
Para contrarrestar estos factores desfavorables, durante los últimos años, el Gobierno Federal buscó aumentar su capacidad financiera con ingresos estables y de carácter permanente, mediante una estructura impositiva más equitativa, que permitiera mejorar la distribución de la carga fiscal y reducir la dependencia de los ingresos petroleros.

3.1 Evolución de los Ingresos Presupuestarios

Entre 2012 y 2018, los ingresos presupuestarios registraron un lento crecimiento, acentuándose mayormente de 2012 a 2014, situación que no fue compensada por el aumento de la recaudación registrada de 2015 a 2017, momento en el que se implementa la reforma tributaria. Derivado de lo anterior, en los últimos siete años, los ingresos presupuestarios avanzaron a una Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) de 2.0% real.

En términos absolutos, de 2012 a 2018 la recaudación total de ingresos presupuestarios aumentó en un billón 598 mil 573.6 millones de pesos (mdp), al pasar de 3 billones 514 mil 529.5 mdp a 5 billones 113 mil 103.1 mdp. Al interior del periodo de análisis, destaca la recaudación de los años 2013, 2015 y 2016, cuando se observaron las mayores tasas de crecimiento real.

Gráfica 1



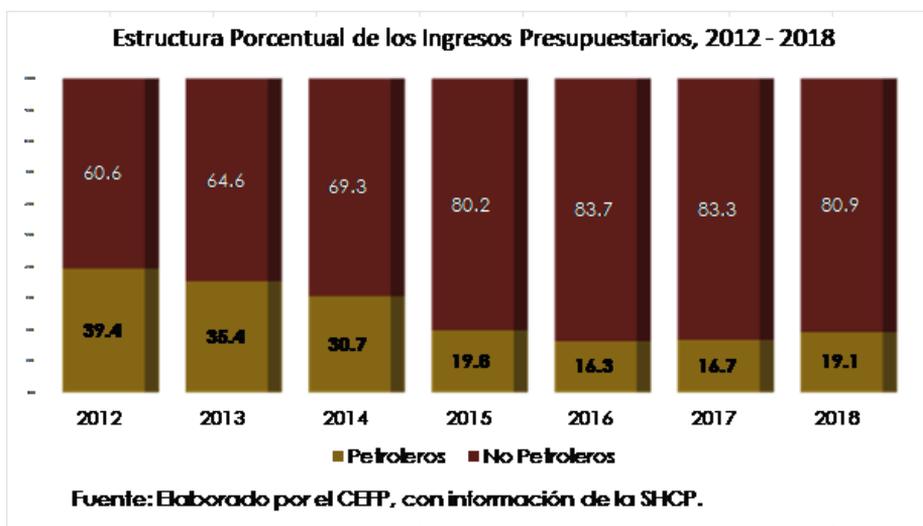
La mayor recaudación de estos años estuvo asociada, en 2013, a los mayores ingresos tributarios obtenidos, mientras que en 2015 y 2016 fueron consecuencia del aumento de los ingresos no tributarios, derivados del entero del Remanente de Operación de Banco de México (ROBM), además del buen comportamiento de los ingresos tributarios y petroleros, estos últimos, tras los mejores precios del petróleo registrados durante esos ejercicios fiscales.

Respecto a su estructura porcentual de 2012 a 2018, los Ingresos No Petroleros aportaron en promedio 74.7% de los ingresos presupuestarios; en tanto que el 25.3% en promedio, lo aportaron los ingresos provenientes de la actividad petrolera.

Sin embargo, de forma coincidente, en 2014, con el inicio de la declinación de los precios del petróleo y la mayor mengua de la producción petrolera, el país emprendió la llamada reforma energética y la reforma fiscal. La combinación de esos hechos ocasionó que, a partir de 2015 disminuyera la participación

de los ingresos por petróleo a sólo el 18.0% de los ingresos recaudados anualmente; mientras que los No Petroleros aumentaron su aportación al 82.0% en promedio.

Gráfica 2

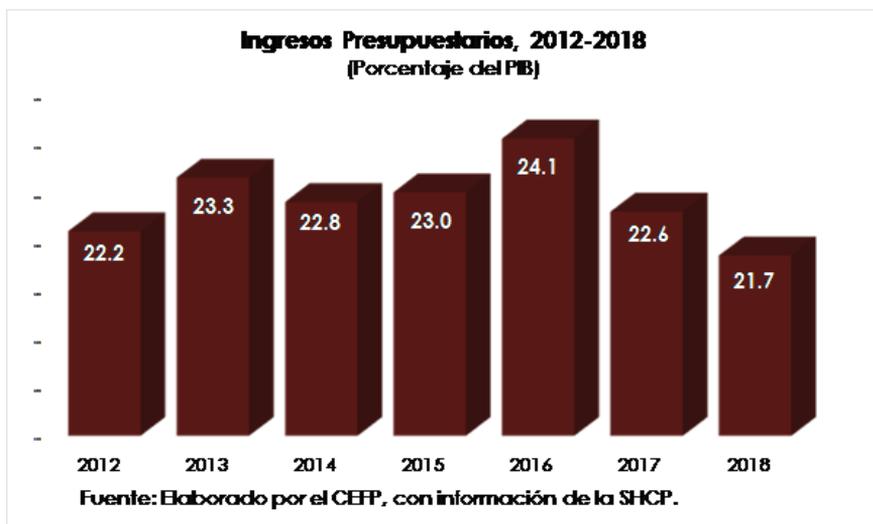


No obstante este cambio en la estructura de los ingresos públicos, la participación de los mismos en el ingreso nacional se mantuvo en niveles similares a lo largo del período, es decir respecto al tamaño de la economía no se apreció modificación alguna: los ingresos presupuestarios representaron en promedio 22.8% del Producto Interno Bruto (PIB). Si bien en 2013 y 2016 se alcanzaron proporciones de 23.3 y 24.1%, respectivamente, en contraste, la recaudación de 2012 fue la más baja respecto al PIB, al constituir 22.2 %.

En los países de la OCDE, para el 2015 la razón de los ingresos fiscales al PIB fue de 34.0% en promedio,⁴ lo que pone en evidencia el bajo nivel de recaudación en el país, y es un indicador del problema de evasión fiscal que se enfrenta.

4 En <<http://www.oecd.org/countries/peru/la-ocde-presenta-la-mayor-fuente-de-datos-estadisticos-comparables-sobre-ingresos-fiscales.htm>>.

Gráfica 3



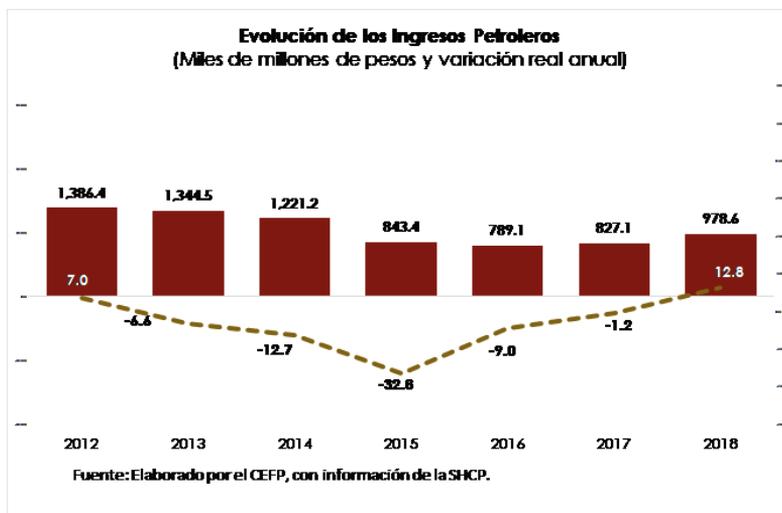
3.2 Evolución de los Ingresos por Actividad Petrolera

Estos ingresos son los recursos que obtiene el Gobierno Federal por concepto de impuestos y derechos, derivados de la extracción, explotación, producción y comercialización de petróleo crudo y sus derivados. Entre 2012 y 2018 estos ingresos reportaron una TMCA negativa de 9.6% real; aunque en términos anuales destacan los ejercicios fiscales de 2015 —cuya caída fue de 32.8% real— y de 2017 con un incremento de 12.8% real. Estos resultados estuvieron asociados a diversos factores, entre los que destacan: los cambios en el registro de los ingresos petroleros derivados de la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, tal y como quedó establecido en la reforma energética,⁵ los menores precios de la mezcla mexicana de petróleo en los

⁵ En diciembre de 2013 se publicó el Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de energía, en el cual se indica que la nación llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, mediante el otorgamiento de asignaciones y contratos, para lo cual el Estado deberá contar con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMP), el cual tendrá como objeto recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos de exploración y extracción de hidrocarburos, con excepción de los impuestos, en los términos que establezca la ley. En agosto de 2014 se publicó la Ley del FMP para la Estabilización y el Desarrollo (LFMP), estableciendo las normas para su constitución y operación y, posteriormente, en septiembre del mismo año, fue suscrito por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México su contrato constitutivo.

mercados internacionales,⁶ la disminución en la producción de crudo, y la baja en el precio del gas natural en dólares, factores que no pudieron ser compensados con el mayor tipo de cambio del peso respecto al dólar.

Gráfica 4



A causa de los cambios introducidos por la reforma energética en la normatividad del registro de los ingresos petroleros, a partir de enero de 2015, el Fondo Mexicano del Petróleo (FMP) para la estabilización y el desarrollo, recibe los ingresos derivados de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, correspondientes a las asignaciones de Petróleos Mexicanos de los primeros contratos derivados de la reforma energética. Los ingresos recibidos por el FMP por asignaciones y contratos se muestran en el siguiente cuadro:

⁶ La variación en los precios del barril durante la presente década ha sido considerable, en el año 2012, los precios alcanzaron los 102.6 dólares por barril (dpb); sin embargo, para el año 2015, éstos cayeron hasta 45.4 dpb en promedio; en tanto que hacia el 2018 el precio promedio del crudo fue de alrededor de 61.8 dpb.

Cuadro 1

Ingresos obtenidos por el FMP por los Contratos y los Derechos sobre Hidrocarburos

(Millones de pesos)

Concepto	2015	2016	2017	2018
Trasferencias totales del FMP	398,805.0	307,920.4	442,874.5	541,747.4
Al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios	16,634.2	10,693.0	8,511.8	10,049.5
Al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas	4,839.0	3,110.7	2,476.2	2,923.5
Al Fondo de Extracción de Hidrocarburos	6,048.3	3,985.6	3,250.5	3,882.7
Al Fondo Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía-Hidrocarburos	3,194.5	2,053.5	1,634.7	1,930.0
Al Fondo de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del Instituto Mexicano del Petróleo	737.2	473.9	377.2	445.4
Al Fondo Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía Sustentabilidad Energética	982.9	631.9	503.0	593.8
A la Tesorería de la Federación para cubrir los costos de fiscalización de la auditoría en materia	30.6	29.9	22.2	23.7
A la Tesorería de la Federación para los Municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos	385.6	247.9	197.4	233.0
A la Tesorería de la Federación para que los ingresos petroleros del gobierno federal que se destinan a cubrir el presupuesto de egresos de la federación se mantengan en el 4.7 por ciento del producto interno bruto	365,952.6	286,694.1	425,901.6	521,665.9

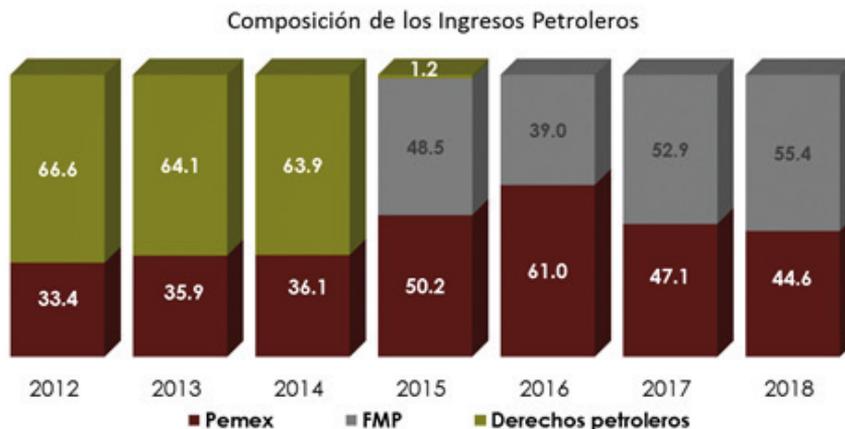
Fuente: SHCP.

Del cuadro anterior llama la atención que 93.4% en promedio de las transferencias asignados al FMP se destinaron a la Tesorería de la Federación para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación, mismos que deberán representar hasta 4.7% del Producto Interno Bruto; además de que en dichos recursos se deberán incluir las transferencias a municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice la salida del país de los hidrocarburos, tal y como se establece en el artículo 16 de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

Por otro lado, se observa que después de la reforma energética, la federación dejó de obtener ingresos por el cobro de derechos por explotación de hidrocarburos, los cuales hasta 2014 representaban alrededor de 65.0% del

total de ingresos petroleros; en tanto que el restante 35.0% correspondía a los ingresos propios de Pemex.

Gráfica 5



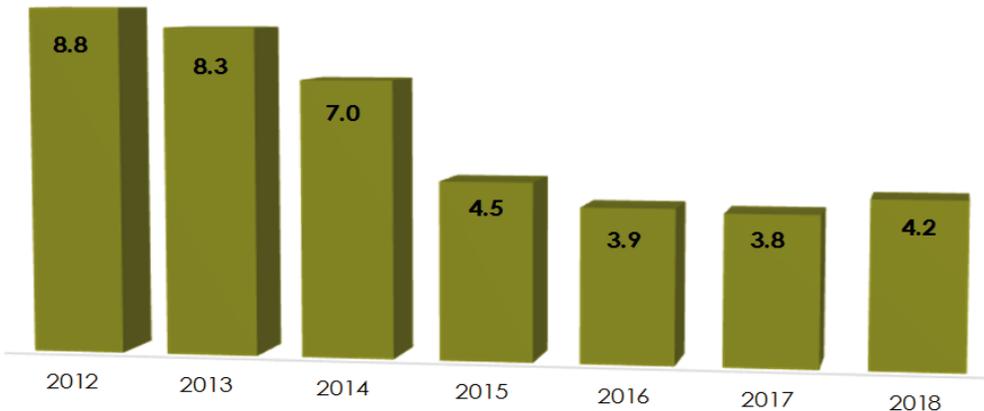
Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

A partir de 2015, justo cuando entra en vigor la reforma energética, la composición de los ingresos petroleros cambió de manera importante, lo que hizo que la participación de los ingresos propios de Pemex pasara de un 25.0 a un 50.2%, en promedio, en tanto que el restante 49.8% se estuvieron transfiriendo al FMP.

Asimismo, se observa que de 2012 a 2018 los ingresos petroleros representaron alrededor de 5.8% del PIB, aunque llama la atención que hasta 2014 los ingresos petroleros representaban en promedio 8.0% del PIB, lo que se explica particularmente por el mayor flujo de ingresos que se obtenían del cobro por extracción de hidrocarburos, los cuales representaban 5.2% del PIB; en tanto que el restante 2.8% correspondía a los ingresos propios de Pemex. Cabe señalar que a partir de 2015, los ingresos petroleros como proporción del tamaño de la economía disminuyeron, por lo que entre 2015 y 2018, constituyeron 4.1% del PIB, de los cuales, las transferencias al FMP representaron en promedio 2.1 % del PIB y el restante 2.0% se concentró en los ingresos propios de Pemex.

Gráfica 6

Evolución de los Ingresos Petroleros, 2012-2018
(Porcentaje del PIB)

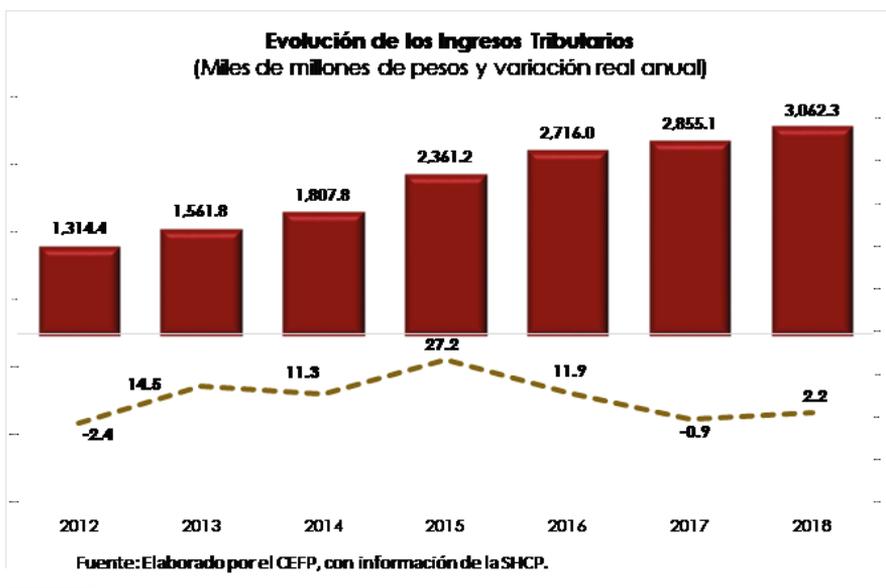


Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.

3.3 Evolución de Ingresos Tributarios

La principal característica de los ingresos tributarios es su obligatoriedad para los contribuyentes; están representados por el pago de todos los impuestos previstos en el Sistema Tributario Mexicano; entre los que destacan: el ISR, el IVA y el IEPS. Entre 2012 y 2018, estos tres impuestos aportaron en promedio 96.2 % del total de los ingresos tributarios, los cuales crecieron a una TMCA de 10.3% real, destacando el período 2014-2016 cuando los incrementos fueron de 11.3, 27.2 y 11.9% real anual; lo que se explica en gran medida por la implementación de la reforma fiscal, que tuvo como objetivos primordiales aumentar el número de contribuyentes, la mayor fiscalización y el incremento en la recaudación.

Gráfica 7



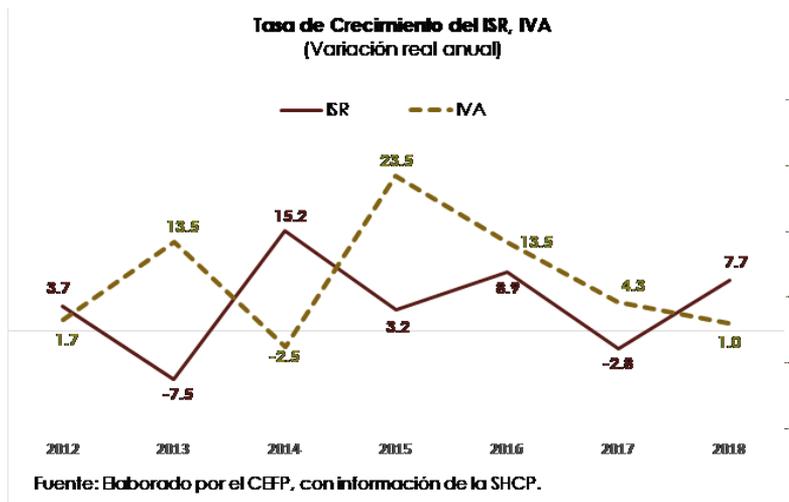
Otro de los factores que podrían explicar el aumento en la recaudación, a partir de 2014, es la eliminación de algunas deducciones, tanto para personas físicas como para empresas, con lo cual hubo un mayor pago de impuestos de los contribuyentes. Además, se crearon nuevos impuestos que también ayudaron a obtener mayores recursos, como el de bebidas azucaradas, pesticidas, alimentos de alto contenido calórico y emisiones de efecto invernadero, todos vinculados al IEPS.

Asimismo, otro aspecto que pudo haber favorecido la recaudación fue el impulso a la simplificación administrativa, mediante la implementación de tecnología por parte de la autoridad fiscal, lo que facilitó algunos trámites y obligaciones para los contribuyentes, además de que habilitó la posibilidad de una mayor fiscalización, control y vigilancia de los contribuyentes.

De manera particular, se observa que las medidas establecidas en la reforma fiscal de 2014 y, en menor medida, la evolución moderada de la economía, explicarían el mayor dinamismo de la recaudación, a través del Sistema Renta, el IVA y el IEPS, de 2014 a 2018, cuya TMCA fueron del orden de 9.2, 3.2 y 26.4%,

respectivamente. Cabe mencionar que el mayor dinamismo en la recaudación de estos impuestos, se observó en 2015, con una tasa de crecimiento anual de 23.5, 3.2 y 208.9 % real.

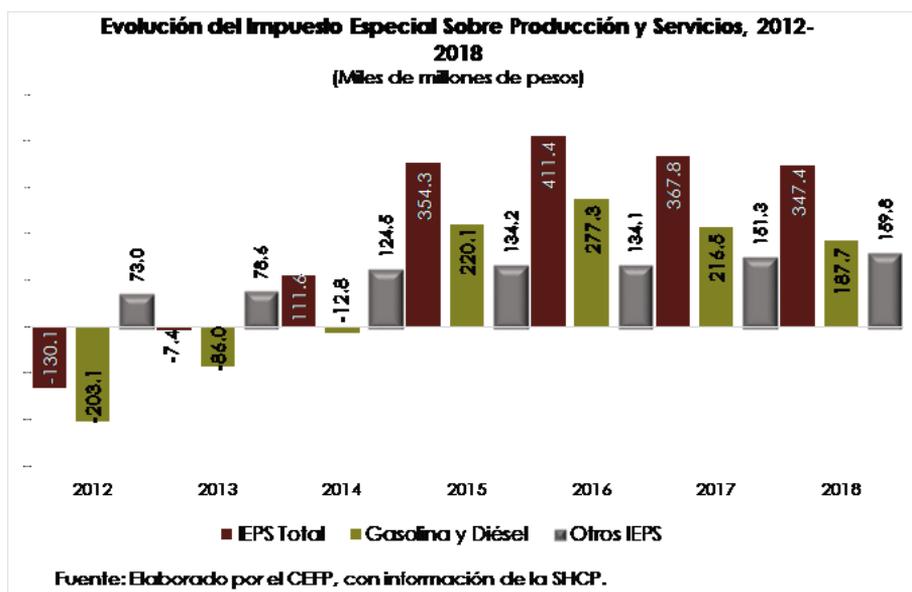
Gráfica 8



Dentro de este análisis particular, llama la atención que el ingreso por el cobro del IEPS se vuelve positivo, a partir de 2014, justo cuando entra en vigencia la reforma fiscal, la cual, establecía la eliminación gradual del subsidio a los combustibles fósiles y la ampliación de un impuesto al consumo de bebidas saborizadas, alimentos no básicos con alta densidad calórica y combustibles fósiles; haciendo que los impuestos por concepto del IEPS distintos de gasolina y diésel tuviera un crecimiento en ese año.

Derivado de lo anterior, en 2014 la recaudación por concepto de IEPS ascendió a 111 mil 646.8 mdp; resultado neto de los -12 mil 846.8 mdp que trasladó el Gobierno Federal al consumidor final de combustibles, más los 124 mil 493.6 mdp recaudados por concepto de IEPS distintos de combustibles. Esta tendencia se mantuvo al alza hasta alcanzar en 2018 una recaudación de 347 mil 435.5 mdp, de los cuales 54.0% (187,666.0 mdp) se derivó del IEPS a gasolina y diésel, y el restante 46.0% (159,769.5 mdp) se obtuvo del concepto de: distintos de gasolina y diésel.

Gráfica 9



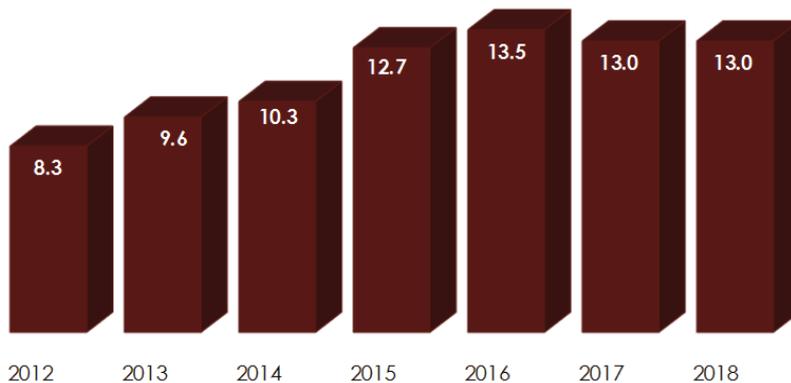
Por otra parte, de acuerdo con datos de la SHCP, la recaudación que obtuvo el Gobierno Federal entre 2012 y 2018 a través del pago de impuestos, representó en promedio 11.5% del PIB, lo que hizo que durante este periodo, la recaudación tributaria aumentara 4.7 puntos porcentuales, al pasar de una proporción de 8.3 a 13.0% del PIB; sin embargo, durante el ejercicio fiscal de 2016, la recaudación de ingresos tributarios representó 13.5%, justo cuando la reforma fiscal alcanza su madurez de ejecución.

Derivado de lo anterior, es conveniente mencionar que los ingresos tributarios en México, hasta antes de la reforma fiscal, representaban en promedio 9.0% del PIB; sin embargo, en los últimos cinco años, la recaudación de impuestos ha sido del orden de 12.5% del PIB, cifras aún por debajo de los países de América Latina y de la OCDE, donde los ingresos tributarios son del orden del 15.5 y 23.1% del PIB en promedio, respectivamente.

Gráfica 10

Evolución de los Ingresos Tributarios, 2012 - 2018

(Porcentajes del PIB)

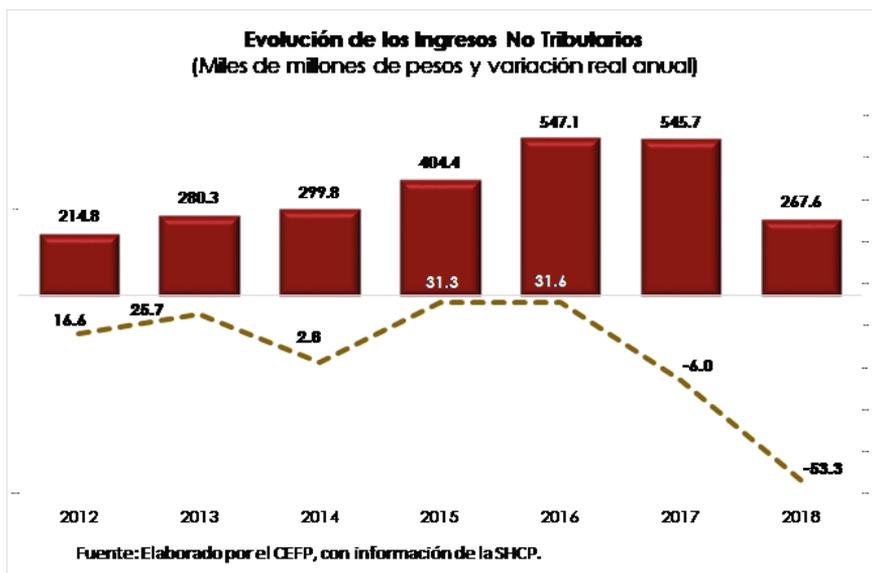


Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.

3.4 Evolución de Ingresos No Tributarios

Los Ingresos No Tributarios son aquellos que capta el Gobierno Federal por concepto de derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras. Entre 2012 y 2018, este conjunto registró una TMCA negativa de 0.6% real, pese a que en algunos años del periodo de análisis se obtuvieron importantes ingresos no recurrentes por derechos y aprovechamientos, destacando los provenientes del entero del Remanente de Operación del Banco de México (ROBM), lo que hizo que en los años de 2015 y 2016 se registraran tasas de crecimiento superiores al 31.0 %.

Gráfica 11



Cabe mencionar que la mayor captación de Ingresos No Tributarios se reportó en 2016 y 2017, justo cuando el tipo de cambio registró grandes depreciaciones, lo que permitió al Banco de México obtener más ganancias y con ello, la entrega de mayores utilidades vía aprovechamientos para el Gobierno Federal, como parte del ROBM. Durante este bienio, el Banco de México, entregó un total de 560 mil 747 mdp, de los cuales el 42.6% (239,094.0 mdp) fueron del ejercicio fiscal de 2016 y el restante 57.4% (321,653 mdp) de 2017. Estos recursos fueron utilizados de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en 70% para pagar, recomprar o refinanciar deuda o reducir el programa de colocación; mientras que, el 30% restante se utilizó para capitalizar los fondos de estabilización e incrementar los activos del Gobierno Federal; tal y como se establece en el cuadro siguiente:

Cuadro 2

Uso del ROBM para Reducir el Endeudamiento del Gobierno Federal

(Millones de Pesos)

Concepto	2016	2017	2016-2017	Estructura %
Total del ROBM entregados al Gobierno Federal	239,094	321,653	560,747	100
Suma de Recursos (70% del ROBM)^{1/}	167,366	225,157	392,523	70
Operación de Recompra de Deuda	97,954	40,000	137,954	25
Reducción del Programa Colocación de Deuda	72,500	5,620	78,120	14
No Endeudamiento Externo de Mercado en 2017	0	74,480	74,480	13
Recursos por utilizar para reducir el endeudamiento del Gobierno Federal en 2017	0	105,057	105,057	19
Suma de Recursos (30% del ROBM)	71,728	96,496	168,224	30
Fondo de Estabilización	70,000	79,978	149,978	27
Incremento de Activos	1,728	16,518	18,246	3

1/El monto total por recompra de deuda y la reducción del programa de colocación de deuda en 2016, sumó 170 mil 454.2 millones de pesos, cifra superior en 3 mil 88.5 millones de pesos al 70% del ROBM establecido en la Ley (167 mil 365.7 millones de pesos).

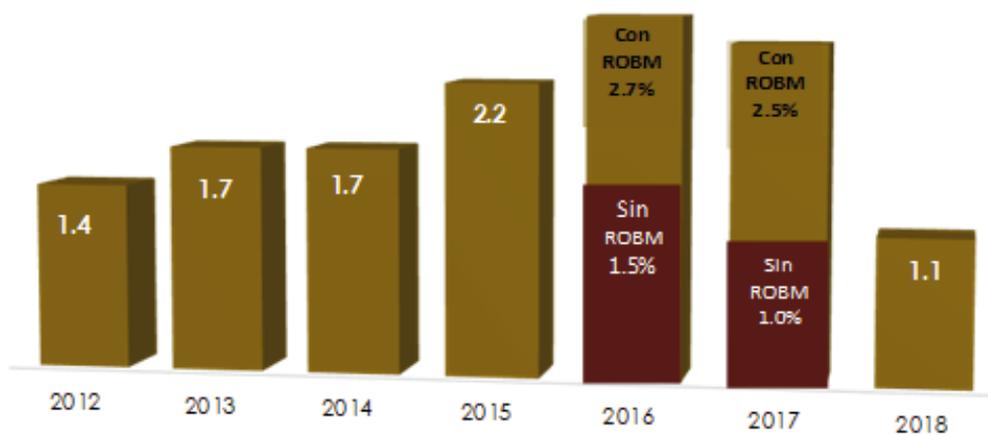
Fuente: Elaborado por el CEF, con información de la SHCP.

Adicionalmente, se debe mencionar que, durante el periodo de estudio, 81.7% del total de los Ingresos No Tributarios se captaron vía aprovechamientos como los obtenidos del ROBM; además de los ingresos por recuperaciones de capital y los que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de contribuciones. El restante 18.3% se concentró en el cobro de derechos, productos y otras contribuciones.

Respecto al tamaño de la economía, los Ingresos No Tributarios del Gobierno Federal se mantuvieron con baja variabilidad como proporción del PIB. Entre 2012 y 2018, constituyeron en promedio 1.5% del PIB; sin embargo, si se incluyen los recursos no recurrentes obtenidos por aprovechamientos en 2016 y 2017 por el ROBM, estos recursos representaron en promedio 1.9 % del PIB.

Gráfica 12

Ingresos No Tributarios, 2012-, 2018 (Porcentaje del PIB)



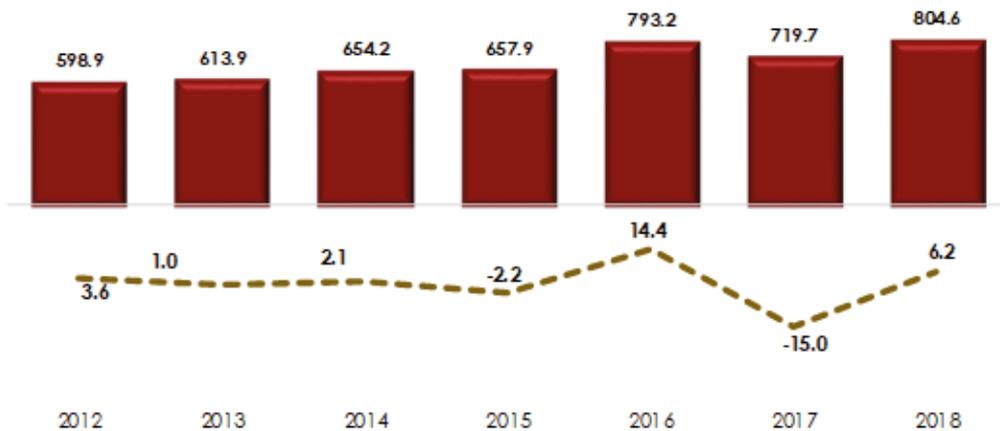
Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.

3.5 Ingresos de organismos y empresas

Los ingresos propios de los organismos y las empresas productivas del Estado (EPE), distintas de Pemex, reportaron una TMCA de 0.7% real. Al interior, destaca el mayor crecimiento de los ingresos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que crecieron a una TMCA de 2.2% real, debido, primordialmente, a los mayores ingresos derivados de las mayores cuotas a la seguridad social y mayores ingresos por venta de bienes y servicios, situación que contrasta con la disminución de los ingresos de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), que registró una TMCA negativa de 0.4% real, lo que estuvo asociado, principalmente, al desempeño de la actividad económica y al ajuste en las tarifas eléctricas.

Gráfica 13

Evolución de los Ingresos de Organismos y Empresas
(Miles de millones de pesos y variación real anual)



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.

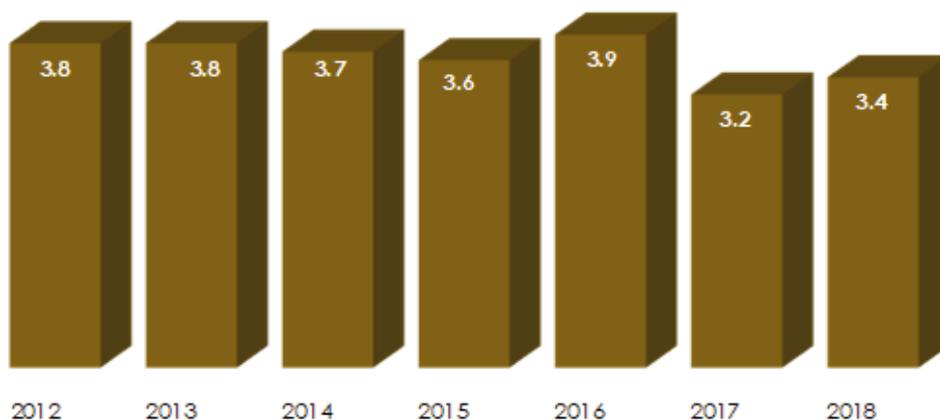
Al interior del periodo de análisis, se observa el aumento de 14.4% real anual de los ingresos de los organismos y las EPE (CFE) durante 2016, lo que podría

estar asociado a los mayores ingresos que recibió CFE en 2016 por única ocasión; esto como parte de la aportación patrimonial del Gobierno Federal por 161 mil 100 mdp para el fondo de pensiones; además del desempeño de la actividad económica, el ajuste a las tarifas y los favorables ingresos que obtuvo el IMSS como parte de la venta de bienes y servicios; y, los mayores ingresos por las cuotas obrero-patronales recibidas. Lo que tuvo repercusión hacia 2017, cuando se observó una caída de 15.0% real, explicada precisamente por la aportación extraordinaria del Gobierno Federal a la CFE realizada en 2016.

Gráfica 14

Evolución de los Ingresos de Organismos y Empresas, 2012 - 2018

(Porcentajes del PIB)



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.

Asimismo, los ingresos de los organismos de control directo y de CFE, esta última como parte de las EPE, se mantuvieron sin grandes variaciones como proporción del PIB. Entre 2012 y 2018, los ingresos de este rubro representaron en promedio 3.6% del PIB, de los cuales 3.4% en promedio se concentró en el IMSS y la CFE.

Por todo lo anteriormente mencionado, se puede afirmar que la reforma tributaria en conjunción con los cambios en los ingresos propios de Pemex producto de la reforma energética han cumplido sus objetivos estipulados,

pues han mejorado notablemente los ingresos públicos, reduciendo la dependencia que estos tienen en el mercado energético y de manera inversa, han elevado notablemente la recaudación tributaria, lo que ha mantenido el crecimiento; sin embargo, para mantener la tendencia al alza en el mediano plazo, es necesario combinar las acciones legales, con cambios estructurales, que mejoren la eficiencia recaudatoria y disminuyan al mínimo la evasión fiscal, por lo que en la sección siguiente se analizan las acciones realizadas para mejorar la estructura fiscal.

4. Evasión en México

De acuerdo con el Servicio de Administración Tributaria (SAT) la evasión fiscal⁷ es toda acción u omisión parcial o total, tendiente a eludir, reducir o retardar el cumplimiento de la obligación tributaria,⁸ a nivel mundial es una problemática recurrente, por lo que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha implementado diversas acciones para el combate a este delito,⁹ que ha tenido avances significativos. Por ejemplo, el promedio de evasión de los 38 países pertenecientes a la OCDE, en 1999 fue de 6.9% del PIB, monto que se redujo considerablemente en 2009, a 4.8% del PIB.¹⁰

En México existen diversos estudios institucionales que, de manera cooperativa con el Sistema de Administración Tributaria (SAT), estiman la evasión en el país, por ejemplo, los realizados por Ramos,¹¹ y Fuentes et al.¹² y, el más

7 Normalmente se confunde los términos elusión con evasión; sin embargo, semánticamente son distintos, pues el primero describe la acción de usar estrategias legales y vacíos en la reglamentación para gestionar una disminución en el pago de impuestos, por lo que esta no es considerada un delito.

8 SAT, Glosario del Informe Tributario y de Gestión, disponible en <http://www2.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/itg2014t2/glosario.pdf>

9 Para profundizar en las acciones realizadas por la OCDE en materia de evasión fiscal, puede consultar "Fighting tax evasion" disponible en <<http://www.oecd.org/ctp/fightingtaxevasion.htm>>.

10 Buehn y Schneider, "Size and Development of Tax Evasion in 38 OECD Countries: What do we (not) know?" [en línea]. *Journal of Economics and Political Economy*, 2016, disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/256040463_Size_and_Development_of_Tax_Evasion_in_38_OECD_Countries_What_do_we_not_know>

11 Ramos J., Mejía J., Palacios, J. "Estimación de la evasión por la venta de material para la industria de reciclaje", disponible en: <http://omawww.sat.gob.mx/administracion_sat/estudios_evasion_fiscal/Documents/evasion_industria_reciclaje.pdf>.

12 Fuentes H., Zamudio A., Barajas S., Ayllón G y Serrano M. "Impacto en la evasión por la introducción de la factura electrónica", disponible en: <http://omawww.sat.gob.mx/administracion_sat/estudios_evasion_fiscal/Documents/Impacto_CFDI_SAT_29012017%20Definitivo.pdf>

reciente, un estudio elaborado por la Universidad de las Américas de Puebla (UDLAP)¹³ por encargo del SAT.

Existen diversas metodologías para estimar la evasión fiscal; en este documento se recogen los resultados del estudio de la UDLAP para describir el grado de evasión fiscal en México.

La metodología empleada por la UDLAP para estimar la recaudación potencial, la cual se determina como el monto máximo posible de recaudación, en un escenario sin regímenes especiales o tratamientos preferenciales, para su contabilidad.

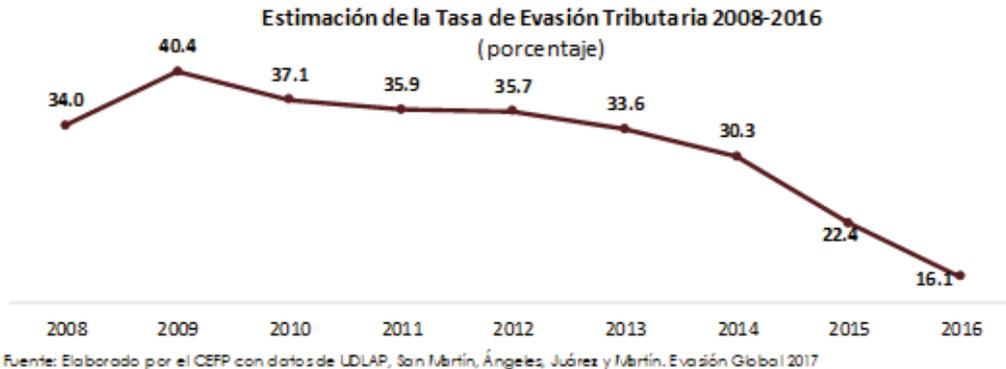
Cabe aclarar que en la estimación de la recaudación potencial se asume que no existe evasión fiscal, y es precisamente a partir de este concepto metodológico que se estima la evasión. Es decir, el monto de evasión se calcula como la diferencia entre la recaudación observada y la recaudación potencial estimada; y define luego la tasa de evasión como el cociente de tal monto entre la recaudación potencial de impuestos.

4.1 Evasión tributaria

Tras la crisis de 2008, la evasión tuvo un incremento considerable de 6.4 puntos porcentuales, pues pasó de 34.0 % en 2008 a 40.4 % en 2009, producto de un incremento en los incentivos a evadir, derivado de la reducción del ingreso agregado, así como el otorgamiento de facilidades para que los contribuyentes pudieran optar por pagar, en parcialidades mensuales iguales y sucesivas, los impuestos retenidos y trasladados, lo que redujo la eficiencia fiscal (véase gráfica 15).

13 UDLAP, San Martín J., Juárez C, Martín J. Ángeles H., “Evasión global 2017”, disponible en: <http://omawww.sat.gob.mx/administracion_sat/estudios_evasion_fiscal/Documents/Evasion_global2017.pdf>.

Gráfica 15



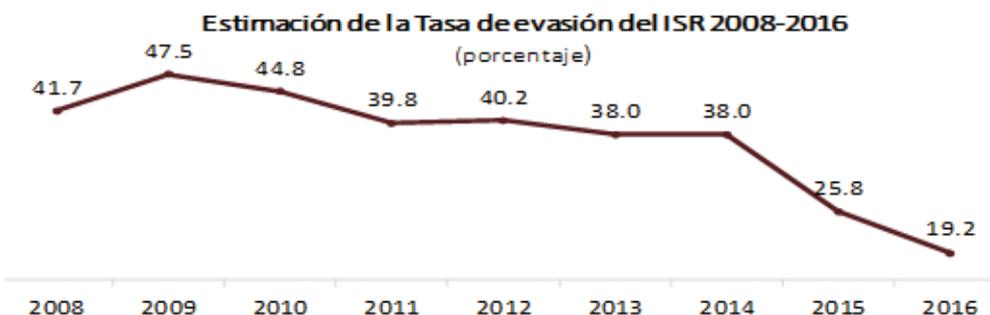
Entre 2010 y 2012, la tasa de evasión se estabilizó a la baja, pues registró una reducción moderada al pasar de 37.1 a 35.7% en ese periodo. Posteriormente, tras la aplicación de la reforma hacendaria en 2014, la tasa de evasión se redujo hasta ubicarse en 16.1% para el año 2016.

Esto representó una caída en la tasa de evasión de 19.6 puntos porcentuales pasando de 35.7% en 2012 a 16.1 en 2016; esta caída se debe en su mayoría a los cambios realizados en el ISR, IVA y el IEPS, que fortalecieron el sistema tributario, y por ende, redujeron los niveles de evasión.

4.1.1 Evisión del ISR

La evasión del ISR tuvo un rápido crecimiento tras la crisis financiera de 2008, sin embargo, la aplicación de una mejor facturación a personas morales, mantuvo una tendencia marginal a la baja en la evasión; sin embargo, a partir de 2014, la evasión en ISR se desplomó en 18.8 puntos porcentuales de manera considerable pasando de 38.0% en el año 2014 a 19.2% en 2016.

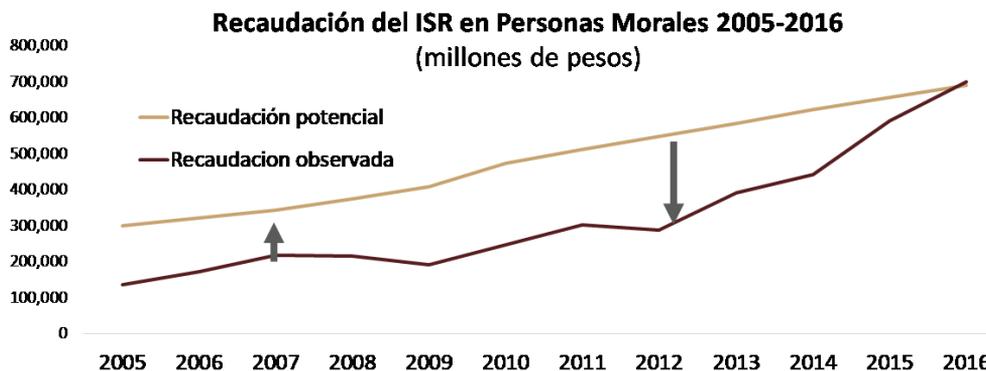
Gráfica 16



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la UDLAP, San Martín, Ángeles, Juárez y Martín. Evasión Global 2017.

La caída en la evasión se debe al rápido crecimiento en la recaudación observada de ISR de personas morales con respecto a la recaudación potencial (sin evasión), pues a partir de 2007 y hasta 2011, existe un incremento en la brecha entre la recaudación observada y la recaudación potencial.

Gráfica 17



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de UDLAP, San Martín, Ángeles, Juárez y Martín. Evasión Global 2017

A partir de 2014, la reforma hacendaria propuso los siguientes cambios, a fin de incidir en la evasión:

- Modificación del régimen de consolidación fiscal, con menores beneficios para los contribuyentes
- Eliminación de beneficios conferidos al sector primario referente a exenciones, tasas reducidas y facilidades administrativas
- Para las personas físicas asalariadas se adicionaron tres tramos a la tarifa del ISR para gravar con tasas impositivas marginales de 32, 34 y 35% a los ingresos superiores a 750 mil, un millón y 3 millones de pesos anuales, respectivamente.
- Implementación del Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) para la integración a la economía formal, de contribuyentes que tienen capacidad administrativa limitada, otorgando un estímulo del 100%, para el primer año de registro, y que luego se reduce en 10 puntos porcentuales cada año.
- Se condonaron deudas a través de programas de regularización, con el objetivo de mejorar la base tributaria.
- Aplicación del Comprobante Fiscal Digital por Internet (CFDI) 3.3 y la implementación de un sistema de facturación más eficaz.

Estas acciones se vieron reflejadas en la caída de la evasión entre 2012 y 2013, pues se ve un crecimiento favorable de la recaudación de personas morales, que durante este periodo creció a una tasa media anual real de 20.6% y que vino acompañado de una reducción de la tasa de evasión en 27.5 puntos porcentuales, pasando de 47.4% a 19.9 % (ver cuadro siguiente)

Cuadro 3

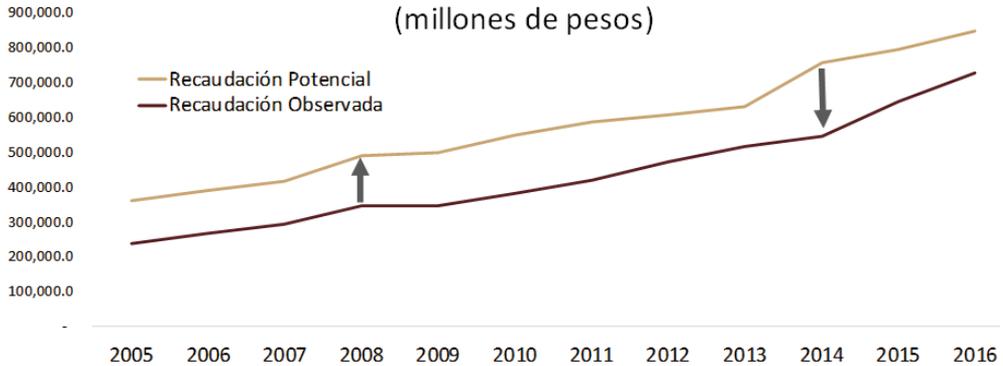
	Personas Morales		Personas Físicas		ISR Total	
	evasión fiscal	tasa de evasión	evasión fiscal	tasa de evasión	evasión fiscal	tasa de evasión
2005	164,508.0	54.8	162,082.5	44.9	326,590.5	49.4
2006	150,732.8	46.8	167,011.7	42.9	317,744.5	44.7
2007	124,972.4	36.5	173,138.6	41.7	298,111.0	39.3
2008	160,740.9	42.8	199,446.9	40.9	360,187.8	41.7
2009	217,034.9	53.1	213,768.8	42.9	430,803.7	47.5
2010	227,605.4	48.0	230,684.9	42.1	458,290.3	44.8
2011	208,098.8	40.7	228,796.6	39.1	436,895.4	39.8
2012	260,076.8	47.4	204,038.1	33.6	464,114.9	40.2
2013	262,627.1	44.9	199,039.7	31.6	461,666.8	38.0
2014	274,210.9	44.1	249,075.1	33.0	523,286.0	38.0
2015	197,156.8	30.0	177,900.4	22.4	375,057.2	25.8
2016	137,649.4	19.9	158,148.0	18.7	295,797.4	19.2

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de UDLAP, San Martín, Ángeles, Juárez y Martín. Evasión Global 2017

De acuerdo con la UDLAP, durante el año 2016, la recaudación de personas morales creció al mismo nivel que la recaudación potencial, lo que muestra una eficiente acción en combate de la misma, por otro lado, la recaudación de ISR a personas físicas en comparación de la recaudación potencial se ha mantenido constante, pues entre 2008 y 2014 el crecimiento de la recaudación observada es mayor a la recaudación potencial, donde la primera crece en 1.9%, mientras que el crecimiento de la segunda es de 0.6 %.

Gráfica18

Recaudación del ISR para personas físicas (millones de pesos)



Fuente: Elaborado por el CEFEP con datos de UDLAP, San Martín, Ángeles, Juárez y Martín. Evasión Global 2017

Sin embargo, a partir de 2013, en promedio la recaudación en personas físicas mejora en 21.1% real, monto muy superior al incremento en la recaudación potencial en 1.7%, lo que muestra una mejora en la recaudación, pues tras la implementación de los CFDI 3.0 y la implementación del Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), la evasión tendió a la baja.

4.1.2 Cambios en la Evasión en el IVA

El IVA también se vio afectado por la crisis financiera de 2009, pues como se advierte en el gráfico siguiente, se incrementaron los incentivos a la evasión, producto de una disminución del consumo nacional; sin embargo, es hasta el año 2011 cuando la evasión tiene un repunte, producto del incremento de la tasa de IVA; sin embargo, diversas acciones de flexibilización fiscal, como la aplicación de incentivos fiscales en las declaraciones de IVA, que se mantuvieron estables.

Gráfica 19

Tasa de evasión del IVA
(Porcentaje)

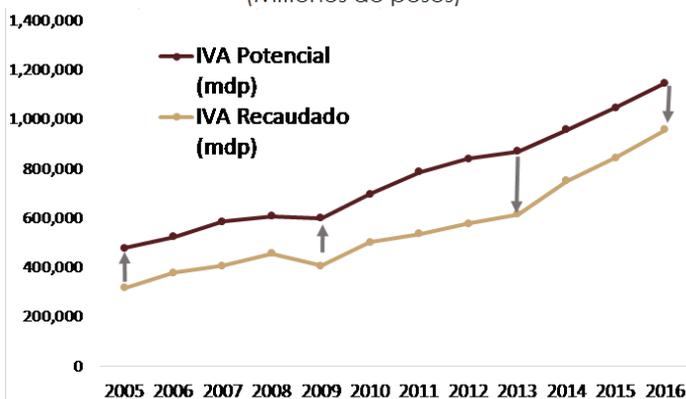


Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de UDLAP, San Martín, Ángeles, Juárez y Martín. Evasión Global 2017

A pesar de esto, entre 2009 y 2013 se mantenía una brecha creciente entre la recaudación potencial y la observada, esto se debe a que a pesar de que la evasión se mantuvo estable, las medidas utilizadas se enfocaron en sacrificar recaudación, pues entre 2009 y 2013 la brecha creció a una tasa real anual de 2.9 %.

Gráfica 20

IVA, Recaudación Potencial y Observada 2005-2016
(Millones de pesos)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de UDLAP, San Martín, Ángeles, Juárez y Martín. Evasión Global 2017

Es a partir de la reforma hacendaria de 2013 que se registraron los siguientes cambios que permitieron reducir la evasión fiscal:

- Establecer el momento en que se causa el IVA en el faltante de bienes en los inventarios, donaciones y servicios gratuitos gravados;
- A los arrendadores de bienes inmuebles con ingresos de hasta 10 salarios mínimos, efectuar los pagos del IVA de forma trimestral, con carácter definitivo, por lo que no se presentará un cálculo anual, lo que simplifica el pago del impuesto.
- Se homologó el tratamiento al transporte aéreo internacional de carga con el de pasajeros, por lo que se considera como prestación de servicios el 25% y con exportación el 75%, y así aplicar la tasa de 0% por esta última actividad.
- Se homologó la tasa general del IVA en las regiones fronterizas con la del resto del país, para simplificar la administración y control del impuesto; evitar la simulación de actividades y cerrar los espacios para la evasión y elusión fiscales.
- Se eliminó la exención al servicio de transporte público terrestre foráneo de pasajeros.
- Se ajustó el tratamiento a productos sujetos a tasa cero: chicles o gomas de mascar; perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar y productos procesados para su alimentación; oro, joyería, orfebrería, piezas artísticas u ornamentales y lingotes;
- Se otorgó a las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (Sofomes) el mismo tratamiento fiscal en materia de acreditamiento que se aplica al resto del sistema financiero;
- Se obligó a los contribuyentes a expedir comprobantes fiscales CFDI;

Estas medidas redujeron en 12.7 puntos porcentuales la evasión, pasando de 29.1 a 16.4%, situación que elevó la recaudación e hizo más compacta la brecha entre la recaudación potencial y la observada.

Cuadro 4

Tasa de Evasión Estimada del IVA

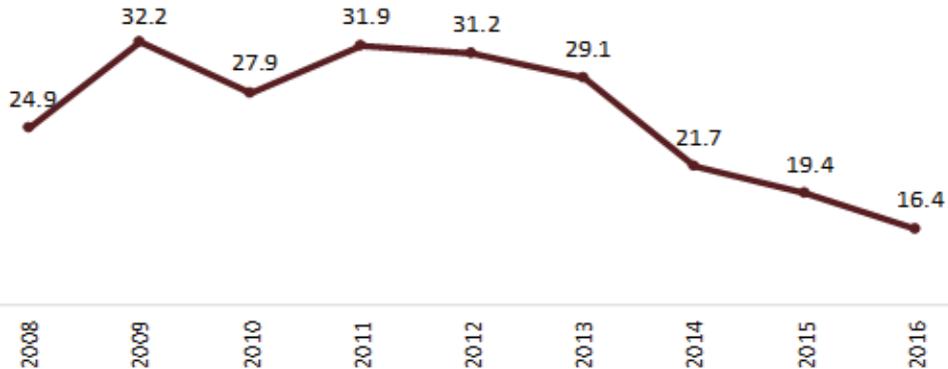
	IVA Potencial (mdp)	IVA Recaudado (mdp)	Monto de Evasión (mdp)	Tasa de Evasión (%)
2005	479,660.7	318,432.0	161,228.7	33.6
2006	526,310.2	380,576.1	145,734.1	27.7
2007	587,379.5	409,012.5	178,367.0	30.4
2008	608,681.2	457,248.3	151,432.9	24.9
2009	601,049.5	407,795.1	193,254.4	32.2
2010	699,646.1	504,509.3	195,136.8	27.9
2011	789,234.1	537,142.5	252,091.6	31.9
2012	842,451.9	579,987.5	262,464.4	31.2
2013	871,516.3	618,077.4	253,438.9	29.1
2014	960,018.8	752,015.5	208,003.3	21.7
2015	1,048,904.8	845,199.3	203,705.5	19.4
2016	1,149,066.3	960,476.9	188,589.4	16.4

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de UDLAP, San Martín, Ángeles, Juárez y Martín. Evasión Global 2017

Como se observa en la siguiente gráfica, la tasa de evasión disminuyó considerablemente, luego de la entrada en vigor de la reforma hacendaria, pues pasó de 29.1% en 2013 a 16.4% en 2016, lo que muestra una mejora estructural en materia de evasión y no es sólo el resultado de acciones de corto plazo como las realizadas entre 2009 y 2013.

Gráfica 21

Estimación de la Tasa de Evasión del IVA 2008-2016
(Porcentaje)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de UDLAP, San Martín, Ángeles, Juárez y Martín. Evasión Global 2017

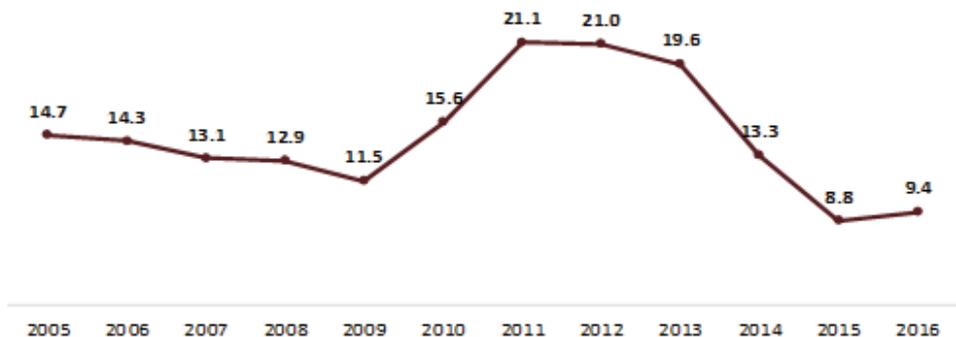
4.1.3 Evasión en IEPS¹⁴

A diferencia de otros impuestos, el IEPS no petrolero entre 2005 y 2009 mantenía una tendencia a la baja, pues la manera en que se fiscalizan las contribuciones garantizaba un mejor manejo de la recaudación. Sin embargo, en 2010-2012 se aumentó la tasa del IEPS aplicable a la importación y enajenación de cerveza de 25 a 26.5%; además de que se incorporó una cuota adicional de 0.04 pesos por cigarro enajenado o importado, lo que incrementó 0.02 pesos por año; además de que aumentó la tasa aplicable a juegos con apuesta y sorteos y se estableció una tasa de 3% a los servicios de telecomunicaciones, exentando la telefonía pública, telefonía rural y de interconexión.

¹⁴ Dados los cambios en la forma de recaudación aplicados en la reforma energética, así como las modificaciones en materia de estímulos fiscales, se imposibilita realizar una estimación apropiada de la evasión del IEPS en gasolinas y diésel.

Gráfica 22

Estimación de la Tasa de Evisión del IEPS 2005-2016
(porcentaje)

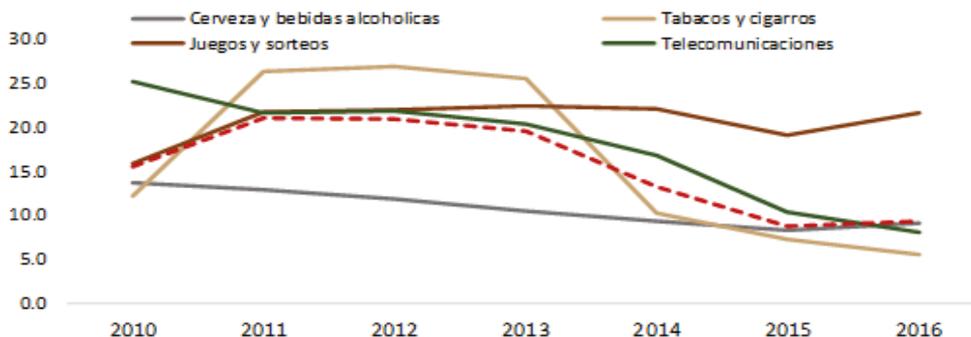


Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de UDLAP, San Martín, Ángeles, Juárez y Martín. Evisión Global 2017

Esto incrementó los incentivos a la evasión, que se vieron reflejados en un aumento de la tasa de evasión de 9.6 puntos porcentuales; como se puede ver en la gráfica siguiente, el incremento derivó principalmente de la evasión en tabacos labrados y cigarros y de juegos y sorteos que creció 16.6 y 1.9 puntos porcentuales entre 2009 y 2012.

Gráfica 23

Tasa de Evisión del IEPS diferente de gasolina 2010-2016¹
(Porcentaje)



1/ No se incluyen los impuestos creados tras la aprobación de la reforma hacendaria

Como podemos ver en la gráfica siguiente, el incremento de la evasión aumentó la brecha entre la recaudación observada y la recaudación potencial en 36.8% real anual; sin embargo, las diversas modificaciones en la facturación mejoraron notablemente este pico en la evasión.

Gráfica 24



1/ No se incluyen los impuestos creados tras la aprobación de la reforma hacendaria

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de San Martín, Ángeles, Juárez y Martín. Evasión Global

Luego de la implementación de la facturación electrónica mediante el CFDI en 2014, como uso obligatorio para todas las operaciones de los contribuyentes, mejoró notablemente la recaudación, reduciendo sustancialmente la evasión en 10.2 puntos porcentuales (véase cuadro 5) principalmente por la disminución en la evasión de venta de tabacos labrados y cigarros, y el uso de servicios de telecomunicaciones en 4.7 y 8.7 puntos porcentuales, respectivamente.

Cuadro 5

Tasa de Evasión del IEPF

	Cerveza		Tabacos y cigarrillos		Juegos y sorteo		Telecomunicaciones		Diferente gasolinas total	
	Monto de evasión (mdp)	Tasa de evasión (%)	Monto de evasión (mdp)	Tasa de evasión (%)	Monto de evasión (mdp)	Tasa de evasión (%)	Monto de evasión (mdp)	Tasa de evasión (%)	Monto de evasión (mdp)	Tasa de evasión (%)
2005	20,685.2	2,933.6	2,670.1	15.3					5,603.7	14.7
2006	22,225.3	2,840.9	3,101.0	16.1					5,941.9	14.3
2007	23,830.2	2,658.8	3,222.4	15.4					5,881.2	13.1
2008	25,701.5	2,574.4	3,021.2	13.4	954.2	18.9			6,549.8	12.9
2009	27,978.0	2,709.9	2,483.1	10.4	1,059.3	20.1			6,252.3	11.5
2010	32,022.4	4,410.0	3,258.7	12.2	1,340.5	15.9			10,990.8	15.6
2011	34,654.7	4,474.7	9,160.7	26.4	1,793.4	21.8			17,095.3	21.1
2012	37,471.4	4,479.1	10,388.4	27.0	1,834.3	22.0			18,423.8	21.0
2013	40,312.8	4,239.1	10,593.4	25.6	1,916.6	22.5			18,366.6	19.6
2014	43,526.8	4,076.3	3,867.4	10.3	1,808.5	22.1			11,057.1	13.3
2015	47,094.9	3,943.0	2,896.7	7.3	1,753.1	19.1			9,355.5	8.8
2016	50,864.7	4,662.1	2,240.4	5.6	2,041.8	21.7			5,922.9	8.1
									9,537.2	9.4

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de UDLAP, San Martín, Angeles, Juárez y Martín. Evasión Global 2017

Sin embargo, vemos que la tendencia cambió marginalmente en el año 2016, producto de un incremento en la evasión de juegos de azar y sorteo, por lo que una regulación de los mismos podría mejorar la evasión de este sector.

5. Principales acciones para evitar la evasión

Existen diversos mecanismos especializados en el combate a la evasión, sin embargo, estos pueden clasificarse en dos criterios, las acciones preventivas y las medidas punitivas; las primeras se basan en establecer diversos candados que dificulten y desincentiven la evasión previa a la realización de la acción; mientras que las segundas son acciones de sanción que están reguladas por el Código Fiscal de la Federación.

A lo largo de este apartado se exponen las principales acciones emprendidas en contra de la evasión, con el objetivo de conocer las medidas que buscan disminuir este delito, de igual manera, se recupera una iniciativa de esta índole, que se prevé mejore la efectividad en el descenso de la evasión fiscal.

5.1 Acciones preventivas

Las acciones preventivas pueden tener diversos matices; sin embargo, se pueden clasificar en dos tipos de medidas: acciones directas e indirectas; las indirectas se refieren a las acciones enfocadas a la concientización y educación de las obligaciones fiscales con el objetivo de desincentivar la evasión, así como todas aquellas acciones que no representen una limitante en el contribuyente. Por otro lado, las acciones directas son aquellas que dificultan al contribuyente la realización de este delito¹⁵ a través de candados fiscales o acciones legales que limitan al contribuyente.

Las principales acciones directas establecidas en el marco vigente son las siguientes:

5.1.1 La implementación del CFDI

Los CFDI son implementados en 2004, bajo el modelo de CFD (Comprobante Fiscal Digital) diseñado por el Comité de Facturación Electrónica; sin embargo, es hasta 2005 que se lanza la versión 1.0, con el objetivo de mejorar la facturación, asignando número de folios y series a través de auxiliares.

En septiembre de 2010 se cambia el modelo de facturación al CFDI, a través de Proveedores Autorizados de Certificación (PAC) y que validaban los documentos emitidos, sin embargo, eran sujetos obligados todas aquellas personas (físicas y morales) con ingresos mayores a los cuatro millones de pesos.

En el año 2014 se simplifica la facturación, debido a que existían tres tipos de facturación CFD, el Código de Barras Bidimensional (CBB) y el CFDI, por lo que se vuelve obligatorio para todas las personas morales, con ingresos superiores a los 250 mil pesos al año, iniciar la emisión de recibos de nómina para todos sus empleados a través del CFDI, lo que suprime las facturaciones complementarias.

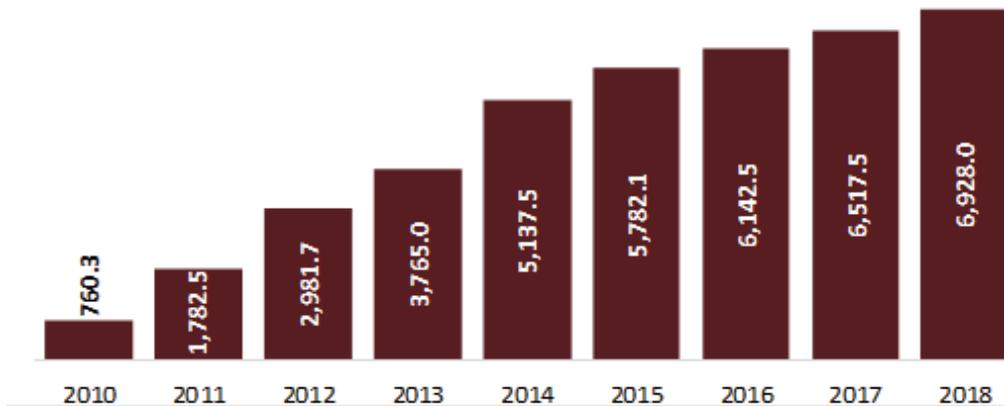
15 Cabe señalar que, para la autoridad fiscal, la evasión fiscal se encuentra englobada en la defraudación fiscal, tipificada en el artículo 108 del Código Fiscal de la Federación, por lo que las sanciones estarán estipuladas en el mencionado artículo.

El primero de diciembre de ese mismo año se hace obligatorio la emisión de facturas electrónicas CFDI 3.3, la cual incorpora la estandarización de la información a través de diversos catálogos, que elevan la calidad de la información fiscal y mejoran la efectividad de la recaudación.

Entre los años 2010 y 2018 la facturación ha crecido en 31.8% anual, pasando de 760.3 millones de facturas a seis mil 928 millones (véase gráfica 25), lo que muestra la eficiencia que ha tenido esta medida en la formalización de la recaudación, pues está en línea con el crecimiento de los ingresos tributarios.

Gráfica 25

Número de facturas
(millones de facturas)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del SAT

5.1.2 Las auditorías (rendimientos por auditoría)

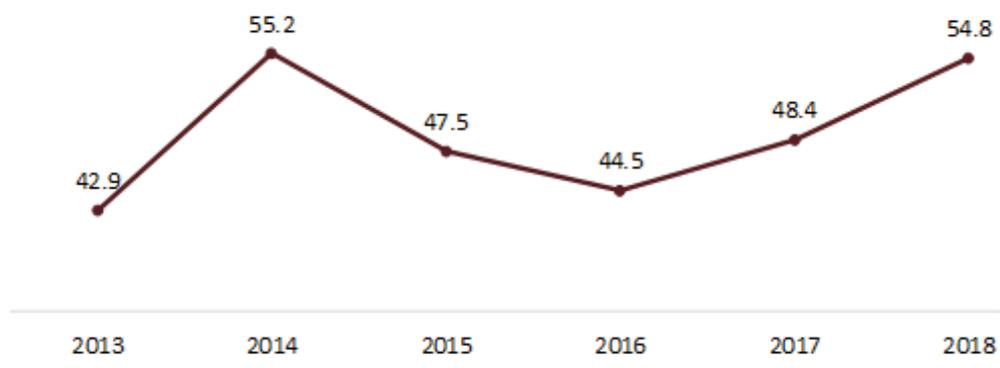
Otro mecanismo preventivo utilizado por el SAT es la utilización de auditorías a personas que tienen inconsistencia en los datos de fiscalización. Ésta puede ser de tres tipos: la primera es la visita domiciliaria, y consiste en la visita al domicilio fiscal con el objetivo de aclarar la situación fiscal; por otro lado, existe la revisión de gabinete, que consiste en la solicitud de datos, estados de cuenta y documentos de la contabilidad en oficinas del SAT; finalmente existe la auditoría electrónica, donde la autoridad fiscal realiza una revisión

del buzón tributario e información fiscal (que debe ser entregada en un plazo máximo de 15 días).

Las utilizaciones de estos recursos tienen un costo para la autoridad fiscal, por lo que el análisis de la efectividad de estas acciones se realiza a través de la rentabilidad promedio de fiscalización, que representa el monto recuperado por cada peso invertido, en la realización de auditorías y el proceso burocrático.

Gráfica 26

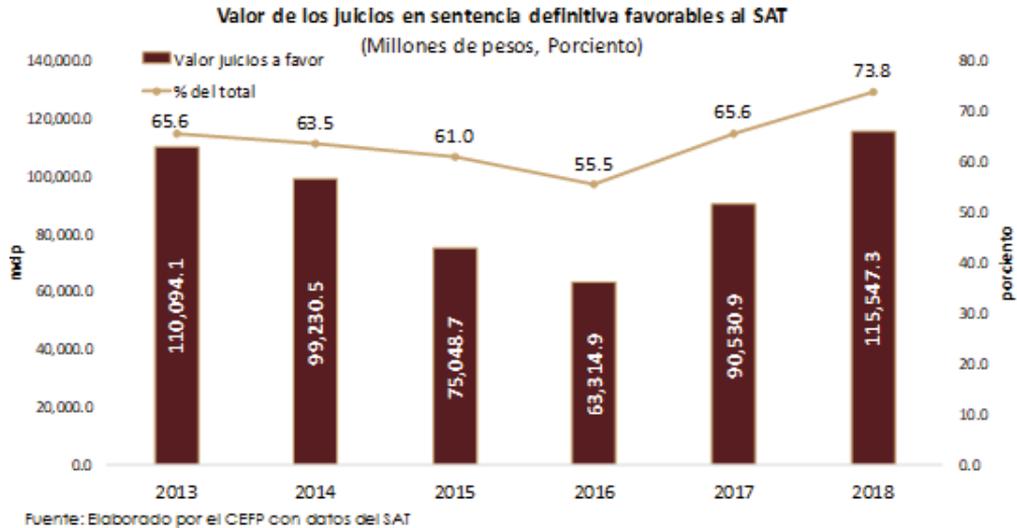
Rentabilidad promedio de la fiscalización
(pesos recuperados por cada peso invertido)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del SAT

Como se puede ver en la gráfica anterior, entre 2014 y 2016 la rentabilidad cayó en 10.7 puntos porcentuales, tras el incremento resultante de la reforma hacendaria de 2014. Esto se debe a que el valor de los juicios favorables al SAT redujeron significativamente en estos años (véase Gráfica 27), producto de sentencias poco fructíferas y mecanismos de auditoría de parca efectividad.

Gráfica 27



A pesar de esto, a partir de 2017 se puede ver una notable recuperación de la rentabilidad que creció en 10.3 puntos porcentuales estableciéndose en 54.8 % en 2018, producto de un incremento de los juicios favorables a sentencias definitivas, dado que la utilización de los nuevos mecanismos de facturación mejora notablemente la estimación del monto de evasión, permitiendo tener sanciones más apegadas al delito realizado y, por tanto, una mayor eficiencia recaudatoria.

5.1.3 Declaraciones anuales

Otra forma de supervisar las buenas prácticas de los contribuyentes es a través de la declaración anual, la cual indica los principales datos fiscales, con el objetivo de realizar el cálculo de los impuestos. Entre 2011 y 2013 las declaraciones tenían una tendencia a la baja, producto de la complejidad del proceso y los bajos incentivos a realizarla, lo que redujo esta actividad en un millón 417 mil 577 declaraciones, en dos años.

Gráfica 28



Fuente: Elaborado por el CFP con datos del SAT

A partir del año 2014, tras la reforma hacendaria, se mejoró el sistema de declaración anual, posibilitando las declaraciones por internet y realizando declaraciones automáticas, que facilitan el mecanismo de fiscalización, basadas en la información recabada a través de los CFDI, lo que sumado al incremento en devoluciones y deducciones a transporte escolar, colegiatura y gastos funerarios, médicos y dentales, incentivó el manejo de las declaraciones anuales, que creció a una tasa media anual de 12.5%, llegando a 9 millones 56 mil 678 declaraciones en 2018; 4 millones 32 mil 87 más que en el año 2013.

5.2 Acciones punitivas

Según Rodríguez,¹⁶ la evasión es: “... el incumplimiento de un deber legal tipificado, que surge de lo que se llama hecho generador del crédito fiscal, y al que algunos autores, especialmente extranjeros, denominan hecho imponible”

16 Rodríguez Mejía, Gregorio. “Evasión fiscal”. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, [S.l.], enero, 2001. ISSN 2448-4873. Disponible en: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3673/4485>>

Este ilícito está tipificado en el artículo 71 del Código Fiscal de la Federación (CFF);¹⁷ sin embargo, la ley hace una diferenciación entre infracción simple y delito de defraudación fiscal. Se considerará como infracción cuando se omitan el cumplimiento de obligaciones fiscales; por lo que las infracciones estarán sujetas a agravantes como la reincidencia,¹⁸ uso de documentos falsos, contabilidad doble, entre otros, establecidos en el artículo 75 del CFF.

Por lo que, en su mayoría, se deberá pagar las contribuciones pendientes actualizadas al mes en que se efectúe el pago, además de recargos por concepto de indemnización al fisco federal por la falta de pago oportuno, de acuerdo con el artículo 21 del CFF¹⁹.

Se considera que comete delito de defraudación fiscal “quien, con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omita total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal”, que por lo común se originan por:

- Usar documentos falsos
- Omitir reiteradamente la expedición de comprobantes por las actividades que se realicen
- Manifestar datos falsos para obtener la devolución o compensación de contribuciones que no le correspondan
- No llevar los sistemas o registros contables a que se esté obligado

17 Que indica que “son responsables en la comisión de las infracciones previstas en este Código las personas que realicen los supuestos que en este capítulo se consideran como tales, así como las que omitan el cumplimiento de obligaciones previstas en las disposiciones fiscales, incluyendo aquellas que lo hagan fuera de los plazos establecidos”. Congreso de la Unión, Código Fiscal de la Federación, Nuevo Código Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, última reforma publicada DOF 25-06-2018, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8_241218.pdf>.

18 Se considera como acto reincidente cuando se sancione por dos o más veces al infractor por el mismo acto establecida en el mismo artículo y fracción del Código Fiscal de la Federación en los últimos cinco años.

19 “Dichos recargos se calcularán aplicando al monto de las contribuciones o de los aprovechamientos actualizados por el periodo a que se refiere este párrafo, la tasa que resulte de sumar las aplicables en cada año para cada uno de los meses transcurridos en el periodo de actualización de la contribución o aprovechamiento de que se trate. La tasa de recargo para cada uno de los meses de mora será la que resulte de incrementar el 50% a la que mediante la Ley fije anualmente el Congreso de la Unión.”

- Omitir contribuciones retenidas, recaudadas o trasladadas
- Declarar pérdidas fiscales inexistentes

Sus sanciones se establecen en el artículo 108 del CFF con las siguientes penas:

- Prisión de tres meses a dos años, cuando el monto de lo defraudado no exceda de \$1,734,280.0;
- Prisión de dos años a cinco años cuando el monto de lo defraudado esté entre el rango de \$1,734,280.0 a \$2,601,410.0;
- Prisión de tres años a nueve años cuando el monto de lo defraudado fuere mayor de \$2,601,410.0;
- Si el monto de lo defraudado no se puede determinar, la pena será de tres meses a seis años de prisión.
- Por otro lado, la pena podrá reducirse hasta en un 50% si el monto defraudado es restituido de manera inmediata en una sola exhibición.
- No se aplicará el delito referido si quien comete el delito lo entera espontáneamente con sus recargos y actualizaciones, antes de que la autoridad fiscal descubra la omisión o el perjuicio, o medie requerimiento, orden de visita, tendiente a comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales.

Por último, los artículos 109 al 112 del CFF establecen que serán sancionados con las mismas penas del delito de defraudación fiscal quienes cometan delitos, como ocultar, alterar o destruir libros, sistemas o registros contables, asiente con información falsa o de manera inadecuada las operaciones o transacciones contables, fiscales o sociales, determine pérdidas con falsedad, use intencionalmente más de una clave del Registro Federal de Contribuyentes, entre otros.

6. Consideraciones finales

Los resultados obtenidos en el presente estudio señalan que los cambios realizados a través de la reforma tributaria al marco legal del Sistema Tributario Mexicano han tenido resultados favorables, pues efectivamente el Sistema incrementó su eficiencia y eficacia, incluso puede decirse que muestra un

cierto avance en la equidad, en su búsqueda por incrementar la disponibilidad de ingresos propios y reducir la pérdida de ingresos fiscales por acciones de evasión fiscal. Sin embargo, aún quedan muchas acciones por realizar, pues a pesar de que existe una tendencia negativa en la evasión, su permanencia vulnera la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas. En este sentido, resulta necesario realizar algunas consideraciones al respecto:

- Es conveniente impulsar una política fiscal encaminada a ampliar la base de contribuyentes, disminuir la evasión y elusión fiscal, revisar las políticas tributarias de regímenes especiales y crear medidas de seguridad y certeza jurídica para la autoridad fiscal y los contribuyentes.
- Hasta antes de 2014, las fuentes de ingresos del Sistema Tributario Mexicano mostraron una tendencia a la baja, debido, en gran medida, a la magnitud de la informalidad de las actividades económicas, las diversas formas de beneficios fiscales y los altos índices de evasión fiscal, lo cual hacía que las finanzas fueran altamente dependientes de la actividad petrolera, y provocaba que los ingresos fiscales fueran altamente susceptibles de la volatilidad del precio del petróleo. Por ello, de 2012 a 2014, los ingresos petroleros constituyeron en promedio 35.2% de los ingresos presupuestarios.
- A partir de 2015, con la reforma energética y la reforma hacendaria, el Estado mexicano buscó aumentar su capacidad financiera con ingresos estables y de carácter permanente, mediante una estructura impositiva más equitativa, que permitiera mejorar la distribución de la carga fiscal y reducir la dependencia de los ingresos petroleros. Durante este periodo, los ingresos petroleros representaron en promedio 18% del total de ingresos presupuestarios.
- Después de 2010 y, particularmente, tras la implementación de la reforma fiscal de 2014, la tasa de evasión se redujo desde 37.1 hasta 16.1% en 2016. Esta caída se debe, particularmente, a las mayores sanciones aplicadas por defraudación fiscal y por los cambios realizados en materia de ISR, IVA e IEPS, que fortalecieron el sistema tributario y, por ende, redujeron los niveles de evasión.

Fuentes de Información

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuentas de la Hacienda Pública Federa de 2010 a 2017, disponible en <https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica>

_____, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, disponible en <<http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>>

_____, Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la deuda Pública, disponible en <https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union>

_____, Plan Anual de Financiamiento de 2010 a 2018, disponible en <https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto>

Cámara de Diputados, Ley de Ingresos de la Federación de 2010 a 2018, disponible en <https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Producto Interno Bruto, base 2013 disponible en <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>>

Petróleos Mexicanos, Situación Financiera de Pemex (Consolidado), Periodo 2012 –2018, disponible en <http://www.pemex.com/transparencia/Documents/2018-mdylb/13_md_DCFSITUACIONFINANCIERAPEMEX_VERSIONPUBLICA.pdf>



4. Experiencias internacionales de regulación fiscal en materia de comercio electrónico



Presentación

El acelerado desarrollo tecnológico a nivel mundial y las nuevas formas de intercambio comercial han traído al debate cómo debiera ocurrir su tratamiento fiscal, de tal forma que hoy se discute cómo deben ser aplicados al comercio electrónico los diversos esquemas contributarios para mejorar la competencia y la equidad tributaria. Por esta razón, la tendencia en materia de fiscalización, a nivel internacional, es evitar la elusión y la evasión que ha caracterizado a estas nuevas formas de negocio. Por lo que los países han enfocado sus esfuerzos a realizar reformas dirigidas a fiscalizar la creación de riqueza vinculada al comercio electrónico, tratando de que esto no implique una transferencia de los impuestos al consumidor final.

En México existen diversos esfuerzos enfocados a regular esta actividad, por ejemplo, la simplificación tributaria para usuarios de plataformas de servicios de transporte y entrega de alimentos;²⁰ sin embargo, las principales experiencias a nivel mundial han demostrado que la forma más eficiente de tributación es a través de una serie de reformas que consideren aspectos estructurales del comercio electrónico.

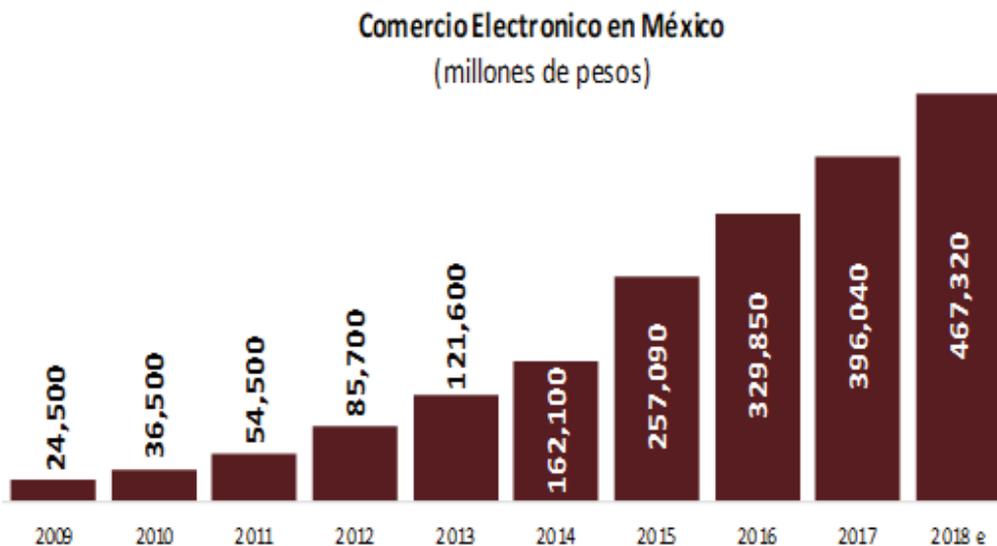
Dado este contexto, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas consideró conveniente realizar un análisis introductorio sobre las **“Experiencias internacionales de regulación fiscal al comercio electrónico”**, cuyo objetivo es exponer algunos ejemplos de cómo los gobiernos buscan contender contra la compleja fiscalización del comercio electrónico.

1. Aspectos generales

Existen diversas formas de definir el comercio electrónico, una de ellas lo explica como “el conjunto de aquellas transacciones comerciales y financieras realizadas a través del procesamiento y la transmisión de información por medios electrónicos, incluyendo texto, sonido e imagen”²¹.

20 Para un análisis más específico, puede consultar la nota realizada por el CEFP disponible en <<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2019/notacefp0352019.pdf?fbclid=IwAR24bqKRU0J-1FL5BNOZW3l6KtoH9RuDrED-0RtRXMAcj4wBUeQtmxnixNKM>>

21 Armas M., “Taxation and Electronic Trade”, TELOS, Universidad Rafael Belloso Chacín, núm. 3, vol. 8, pp. 529-536.



e/ Estimado por el CEFP

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del Estudio de Comercio Electrónico en México 2018, Asociación de Internet.

El comercio electrónico (*e-commerce*) se realiza en diferentes modalidades; sin embargo, las más comunes son transacciones: empresa a empresa (B2B); empresa y consumidor (B2C), y entre consumidores (C2C).²²

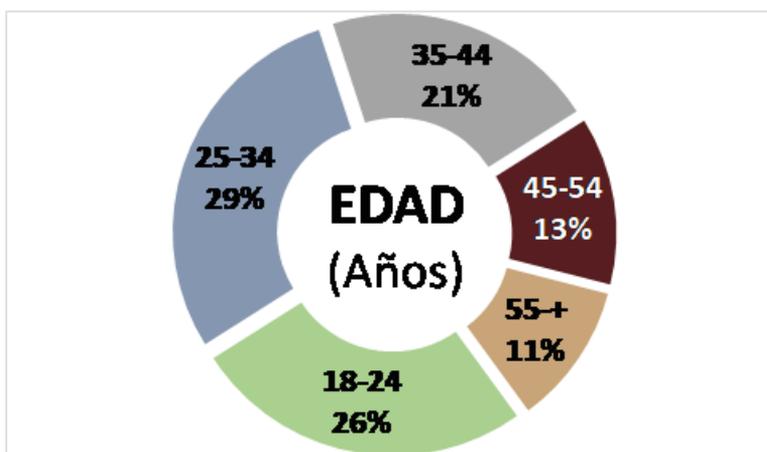
Desde su adopción en México, hace poco más de diez años, la moderna concepción²³ del e-commerce ha crecido de manera exponencial; según la medición realizada por la Asociación de Internet, entre 2009 y 2018 esta forma de hacer negocios creció a una tasa media anual real de 38.8 por ciento, llegando a 467 mil 320 millones de pesos (mdp); es decir, monto doce veces mayor que el registrado en 2009.

22 Existen otras formas menos utilizadas como: empresa a gobierno (B2G) y consumidor a gobierno (C2G).

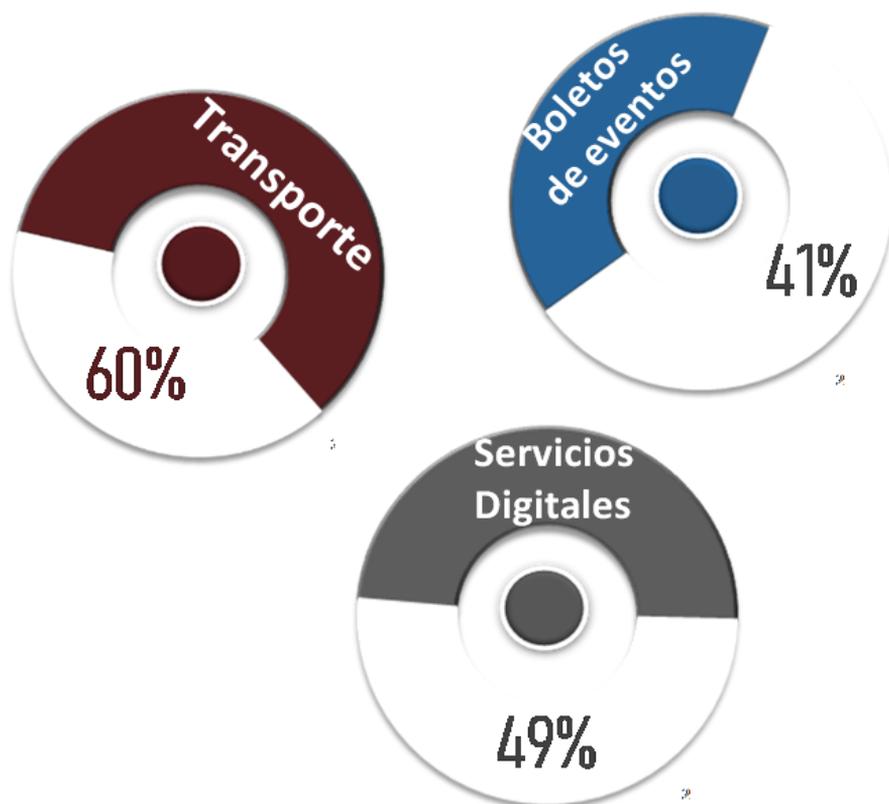
23 Desde la aparición del World Wide Web (Red Informática Mundial), en 1991, existía la búsqueda y el intercambio de información para uso comercial en bajos volúmenes, por lo que el término de comercio electrónico moderno hace referencia al intercambio de bienes y servicios tangibles e intangibles a través de una plataforma virtual.

Cabe destacar que el consumo en México a través de estos servicios se ha generalizado entre la población. En 2018 poco más de una cuarta parte (26%) de este consumo se realizó por personas de entre 18 y 24 años; 29% fue realizado por personas de entre 25 y 34 años; y los consumidores de 35 a 44 años tuvieron un consumo de 21%. Mientras que, las personas mayores a 55 años efectuaron 11% de las transacciones. Por nivel socioeconómico, existe una concentración del consumo entre los niveles medio alto y medio bajo, que realizaron 33 y 36% de las transacciones, respectivamente; los cuales contrastan con el consumo de los niveles altos y bajos con 15 y 16%. Esta concentración se debe al acceso a internet que los estratos medios tienen, con relación a los bajos, y su tendencia a discriminar precios de manera más eficaz; esto último también con relación a los estratos altos, cuyos patrones de compra son más diferenciados.

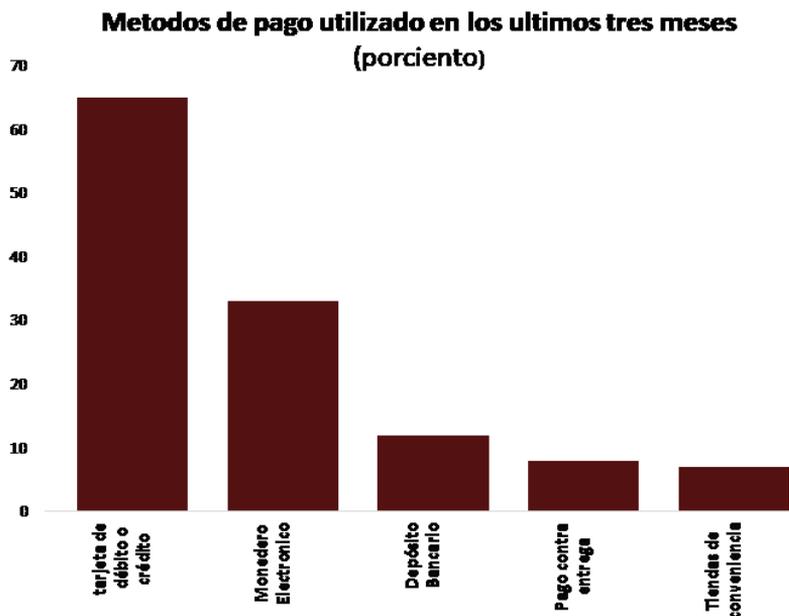
Las encuestas para conocer el uso del *e-commerce* señalan que los tres productos y servicios más consumidos a través de este mecanismo son: el servicio de transporte, a través de una aplicación móvil, o página web, donde 60% del universo consultado ha consumido este servicio; los servicios digitales de *streaming* (servicios de música, video, videojuegos, entre otros) con un consumo de 49% del total, y la compra de boletos digitales con 41 %.



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del Estudio de Comercio Electrónico en México 2018, Asociación de Internet.



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del Estudio de Comercio Electrónico en México 2018, Asociación de Internet.



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del Estudio de Comercio Electronico en México 2018, Asociacion de Internet.

Cabe destacar que, en los últimos tres meses, las descargas digitales como libros, apps, etc. han sido consumidas por 39% de las personas con acceso a ellos, lo que marca la importancia que están teniendo en este mercado.

Los métodos de pago más utilizados por estos consumidores son la tarjeta de débito y crédito con 65%, seguidos por el monedero electrónico con 33%, los depósitos bancarios con 12%, lo que posiciona al sistema bancario como el instrumento más utilizado como medio de pago para el comercio electrónico.

A pesar de este patente aumento en el volumen de transacciones en nuestro país, las mismas no están sujetas aún a ningún tratamiento fiscal específico; sin embargo, existen diversos avances de fiscalización a través de negociaciones con los principales oferentes de servicios, por ejemplo, “el programa de colaboración para la simplificación del cumplimiento tributario de los usuarios de plataformas que ofrecen servicios de transporte urbano y entrega de alimentos a domicilio”²⁴ en el que se facilita el cumplimiento del pago de impuestos y se establece una tasa de retención de 8% en Impuesto al Valor Agregado (IVA) y 3% en Impuesto sobre la Renta (ISR).

Pero todavía queda mucho trabajo por realizar en la consolidación de un marco fiscal que incorpore las actividades del comercio electrónico, y que mientras no esté implementado de manera eficaz traerá competencia desleal en las diversas actividades en las que el e-commerce se desarrolla. Hecho que es materia de debate en la agenda internacional dadas las implicaciones que tienen para el desarrollo tecnológico.

2. Disposiciones legales vigentes en México en materia tributaria

Según datos de The 2015 Global Retail E-Commerce Index, México es el segundo país con mayor comercio electrónico en América Latina con 18% del consumo total, debajo de Brasil que ostenta 42%, por lo que su regulación fiscal frente a tal expansión es prementoria.

La práctica del comercio electrónico fue regulada, por primera vez, por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL, por sus siglas en inglés) el 17 de diciembre de 1996, a través de la Ley Modelo de Comercio Electrónico,²⁵ la cual está dividida en dos partes: en la primera se regula el comercio electrónico general, estableciendo los criterios para la definición del comercio electrónico y las actividades relacionadas con éste, así como la aplicación de los requerimientos jurídicos

24 Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462755/Comunicado_SHCP_048.pdf

25 UNCITRAL, Ley Modelo de Comercio Electrónico, disponible en https://www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/electcom/05-89453_S_Ebook.pdf

para la incorporación de sus principales disposiciones al derecho interno. En la segunda, a través del Capítulo I, se instituyó la regulación del comercio electrónico en el transporte de mercancías.

La incorporación de estas disposiciones legales al derecho mexicano requirieron el establecimiento de un Grupo de Trabajo Multisectorial para impulsar la Legislación del Comercio Electrónico (GILCE)²⁶ mismo que emitió la “Propuesta multisectorial de reformas legislativas en materia de obligaciones y comercio electrónico”.

Posteriormente en 1999, la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados —tras la organización de los foros de consulta especializada en contratación comercial por medios electrónicos— concluyó que existía la necesidad de adoptar la Ley Modelo de la UNCITRAL, por lo que el 29 de mayo de 2000 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas a cuatro leyes esenciales en realización de contratos y transacciones por medios electrónicos. Los cuatro ordenamientos reformados fueron: el Código de Comercio, el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal; el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Federal de Protección al Consumidor. Sin embargo, el tratamiento fiscal respectivo quedó fuera de tales reformas, cuyos objetivos fueron:²⁷

- a) El reconocimiento de validez jurídica de los contratos celebrados por vía electrónica, equiparándolos a los contratos celebrados por medios tradicionales a través del principio de “equivalencia funcional”;
- b) La validez probatoria de los procesos judiciales y administrativos, sin que quede al arbitrio del juez esta consideración, en caso de controversia;
- c) Brindar mayor seguridad y certeza en las transacciones electrónicas nacionales e internacionales; y,

26 Originalmente el grupo de trabajo fue denominado Grupo de Intercambio Electrónico de Datos (Grupo EDI); sin embargo, éste cambió para mejorar la adaptación de las iniciativas planteadas por la ONU y considerar las diversas opiniones, incluidas las de la sociedad civil y las de empresas especializadas en el tema.

27 Barrios G., Globalización y normatividad del comercio electrónico en México. La importancia de la seguridad jurídica en las transacciones electrónicas. Disponible en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/105.pdf>>

d) La Firma Electrónica, que representa el consentimiento de las partes para realizar un acto jurídico determinado, precisando el concepto de consentimiento expreso.²⁸

En específico, el Código de Comercio y el Código Civil regulan las operaciones comerciales electrónicas, mientras que los cambios de los otros ordenamientos cumplen la función de regulación secundaria, como la protección de la propiedad intelectual, los derechos de los consumidores, el servicio de internet y la seguridad de las transacciones bancarias, entre otras.

Por su parte, la legislación tributaria vigente contempla de manera relativa y no explícita el comercio electrónico, pues muchas de las actividades son consideradas parcialmente, sin que sea posible aplicar la regulación vigente a los bienes y servicios comerciados por esta vía.

2.1 Disposiciones del IVA en materia de comercio electrónico

El comercio electrónico, como fue definido con anterioridad, se refiere a las transacciones realizadas por medios electrónicos, cuyos objetos de comercio pueden ser bienes tangibles o intangibles.



Por un lado, están los bienes tangibles, que son aquellos que ocupan un espacio físico. Por otro, están los bienes y servicios intangibles, los cuales

28 Para consultar los cambios legales específicos véase el cuadro A-1 del anexo.

pueden subdividirse en: 1) la prestación de servicios en general; y 2) los bienes virtuales,²⁹ aquéllos cuyo consumo no ocurre mediante la disposición física tangible de la mercancía objeto de la transacción, ya que en su mayoría éstos se manifiestan como un código u objeto ejecutable, y cumplen con el fin específico que busca el consumidor; por ejemplo, la venta de un software de procesamiento de texto, no tiene un aspecto físico; sin embargo es un código ejecutable que tiene la finalidad de indicar a un hardware las instrucciones para el procesamiento de texto.

Para la fiscalización de estas transacciones es necesario determinar el origen de los bienes, y así establecer los impuestos que pueden ser aplicados. De acuerdo con la legislación vigente, el primero de ellos es el Impuesto al Valor Agregado (IVA), pues su ley establece que los actos sujetos a la aplicación del IVA son: la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes, el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, y la importación de bienes o servicios.

Si se realiza el consumo de un bien tangible nacional, el cobro del IVA está establecido en el artículo 14, fracciones I, II y V de su Ley; por ejemplo, mediante este artículo se gravaría el consumo de productos como computadoras, chips u otros artículos adquiridos mediante la página web del fabricante cuyo domicilio fiscal se ubique en la República Mexicana; por lo que el consumidor deberá pagar una tasa de 16% sobre el valor del producto al momento de la compra, aún y cuando el producto no se entregue de manera inmediata (véase Cuadro 1).

Por otro lado, si el bien tangible es importado, la legislación vigente a través del artículo 1, fracción IV, establece el pago del IVA, mientras que las consideraciones del pago se establecen en los artículos 24, fracción I; 26, fracción I; y 27. Este caso se asemeja a la compra de refacciones vehiculares a plantas de origen a través de la página de internet de la fábrica.

29 RAE, adj. Fís. Que tiene existencia aparente y no real. Diccionario de Lengua Española en línea, disponible en <<https://dle.rae.es/?id=buDJhh3>>.

Cuadro 1.
Fundamento Legal del cobro de IVA

IVA			
Bienes Tangibles		Servicios y Bienes Intangibles	
Origen Nacional	Origen Internacional	Origen Nacional	Origen Internacional
Art. 1, Fracc. I, II, III	Art. 1, Fracc. IV	Art. 1, Fracc. I, II y V	Art. 24, Fracc. II, III y V
Art. 1A, Fracc. III	Art. 24, Fracc. I y IV	Art. 14, Fracc. I, II y V	Art. 26, Fracc. IV
Art. 10	Art. 26, Fracc. I	Art. 29, Fracc. II, III y IV, sección A e I	
	Art. 27		

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley del Impuesto al Valor Agregado

A diferencia de los anteriores, los bienes intangibles son más complejos de conceptualizar; pues si el domicilio fiscal de la persona que ofrece el servicio o el bien intangible se ubica dentro de la República Mexicana, éste se considera de origen nacional, sin importar que los servidores o la procedencia del mismo sea de cualquier parte del mundo, por lo que su obligación fiscal se encuentra regulada por las fracciones I, II y V del artículo 1º de la Ley del IVA, siendo la fracción V la que especifica el cobro del IVA a la asistencia técnica y transferencia tecnológica.

Si una empresa de software establece su domicilio fiscal en México, los productos que ésta genere estarán sujetos al pago del IVA, a pesar de que la asistencia técnica o el establecimiento de los servidores se ubique en otra parte del mundo.

De igual manera si estos productos se venden fuera del territorio nacional, el artículo 29, fracciones II, III y IV, incisos A e I, los consideran como exportación de bienes intangibles, por lo que se aplicará una tasa de 0% de impuesto a la exportación, sin importar el lugar de establecimiento de los servidores o los servicios técnicos.

Si el domicilio fiscal de la persona (física o moral) se establece fuera de la República Mexicana, éste se considera como importación, y está regulado por el artículo 24, fracciones II, III y IV, así como el artículo 26, fracción IV; sin importar que su servicio técnico, los servidores u origen del bien sean nacionales.

Como podemos apreciar, la reglamentación vigente tiene una serie de inconvenientes para su aplicación rigurosa, pues ésta tiene como uno de los ejes fundamentales el domicilio fiscal para el cobro de impuesto. Lo que en términos del comercio electrónico resulta en una imprecisión, porque una parte considerable de él es C2C, por lo que no existe domicilio fiscal.

Algunas propuestas para corregir tal inconveniente se dirigen a considerar la IP Adress (Dirección de Protocolo de Internet) como el equivalente del domicilio fiscal. Sin embargo, esto resulta poco procedente dada la facilidad con la que esta puede ser manipulada. De igual manera, se ha sugerido considerar como domicilio fiscal el correspondiente a los servidores donde se registra la compra.

En este caso la propuesta podría resultar ineficaz, porque llevaría a que los servidores utilizados estuvieran ubicados en países con mejores beneficios fiscales.

Cabe destacar que otro problema de gran relevancia para el cobro del IVA, en materia de comercio electrónico, se origina al determinar la fiscalización de los **Servicios de streaming**,³⁰ pues la mayoría de éstos establecen en su contrato:

[...] que las aplicaciones y software, así como su contenido no se vende, ni transfiere y sus licenciantes conservan la titularidad de todas las copias, incluso después de su instalación en sus ordenadores personales, dispositivos móviles, tabletas o dispositivo portátiles, entre otros. Esto representa un vacío legal, pues el pago que realizan los consumidores no es por la enajenación o la compra de servicios, sino por la utilización de la transmisión de su contenido.³¹

30 Los servicios de streaming son servicios virtuales que ofrecen contenido diverso a través de internet o de una página que concentra los servicios ofrecidos.

31 Por ejemplo, En los términos y condiciones del servicio de música más utilizado, se establece en la fracción 5 que: "Las aplicaciones de software de ***** y el contenido no se te venden ni se te transfieren, y ***** y sus licenciantes conservan la titularidad de todas las copias de las aplicaciones de software de ***** y el Contenido incluso después de la instalación en tus computadoras personales, teléfonos móviles, tabletas, dispositivos portátiles, altavoces y/u otros dispositivos ("Dispositivos")." Disponible en <<https://www.spotify.com/mx/legal/end-user-agreement/?language=es&country=mx#s5>>

Lo anterior fue previamente concedido a través de la concesión de los derechos del mismo; lo que invalida la aplicación del artículo 1 y 1-A del IVA. Por otro lado, en el caso de los servicios de arrendamiento, venta minorista y transporte, las personas que utilizan la plataforma, son consumidores o personas morales a través de un contrato entre dos particulares, que establece el pago por el uso de la aplicación o página Web, a manera de pago de derechos, sin que esto represente una compra o un servicio propiamente definido por la ley, por lo que tras su consumo, se debe realizar la retención del IVA al oferente del servicio y no al uso del servicio; es por ello, que algunas aplicaciones de transporte, realizan retenciones a sus conductores³² por la prestación del servicio.

2.2 Disposiciones del ISR en materia de comercio electrónico

El artículo 1 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR) establece que “las personas físicas y las morales están obligadas al pago del ISR en los siguientes casos:

- I. Las residentes en México, respecto de todos sus ingresos, cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan.
- II. Los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país, respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento permanente.
- III. Los residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en territorio nacional, cuando no tengan un establecimiento permanente en el país, o cuando teniéndolo, dichos ingresos no sean atribuibles a éste.

De igual forma, se considerará que un residente en el extranjero tiene un establecimiento permanente en el país, cuando actúe en el territorio nacional

32 En las condiciones legales de servicios de transporte más utilizado a nivel nacional, se establece en la cláusula 2 del contrato lo siguiente: “USTED RECONOCE QUE UBER NO PRESTA SERVICIOS DE TRANSPORTE DE NINGÚN TIPO O DE LOGÍSTICA O FUNCIONA COMO UNA EMPRESA DE TRANSPORTES Y QUE DICHOS SERVICIOS DE TRANSPORTE O LOGÍSTICA SE PRESTAN POR TERCEROS PRESTADORES PARTICULARES INDEPENDIENTES, QUE NO ESTÁN EMPLEADOS POR UBER NI POR NINGUNO DE SUS AFILIADOS”. Esta condición imposibilita el cobro de impuestos, en los términos de la Ley vigente. Puede consultar las condiciones legales en: <<https://www.uber.com/en-MX/legal/terms/ar/>>

a través de una persona física o moral que sea un agente independiente, si éste no actúa en el marco ordinario de su actividad.

En este caso, el principal inconveniente ocurre por la probabilidad de la doble tributación, argumento que la mayoría de los participantes del comercio electrónico argumenta para eludir el pago del impuesto respectivo.

3. Esquemas fiscales implementados a nivel internacional

A continuación se presentan algunas de las consideraciones establecidas por diversos países que, al día de hoy, han realizado modificaciones a su marco legal, con la finalidad de fiscalizar las actividades que aquí ocupan.

En el mismo sentido, la Organización Mundial de Comercio ha realizado diversas recomendaciones, que se pueden englobar en tres etapas; la primera se da con la introducción de los protocolos de protección de datos y la Firma electrónica; la segunda contempla las reformas que reglamentan la celebración de contratos a distancia; y la tercera —que se está gestando hoy día— es la referente a la implementación de medidas de fiscalización del comercio electrónico.

No obstante, las diversas experiencias internacionales señalan que no han seguido el orden de las etapas sugeridas.

3.1 Argentina

La reglamentación del comercio electrónico en Argentina tuvo una serie de complicaciones conceptuales y legales. Su regulación inició con cambios al Código de Comercio argentino utilizado hasta el 2015, los cuales sólo incorporaban cambios en materia civil para la implementación de protección de datos y la firma electrónica. En una segunda etapa, se sustituyó dicho código por la Ley 26.994,³³ que implementa el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, el cual en su origen, no contemplaba la práctica del comercio

33 Disponible en <<https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/103671/126060/F-1511269257/ley>>

electrónico en su apartado comercial, pero incluía una categoría denominada Contratos celebrados a distancia.³⁴ Dicha categoría permitía la celebración de convenios sin la presencia física de las partes, lo que incluía medios postales, electrónicos, telecomunicaciones y servicios de radio, televisión y prensa.³⁵

Posteriormente, se reformó el artículo 1º de la ley del IVA³⁶ de Argentina, que en su inciso d), establece que están sometidas a la aplicación de este impuesto, a una tasa de 21%:

“d) Las prestaciones comprendidas en el inciso e) del artículo 3, realizadas en el exterior cuya utilización o explotación efectiva se lleve a cabo en el país, cuando los prestatarios sean sujetos del impuesto por otros hechos imponibles y revistan la calidad de responsables inscritos.”³⁷

Tasación que posteriormente es complementada por el inciso e), que establece:

e) Los servicios digitales comprendidos en el inciso m) del apartado 21 del inciso e) del artículo 3º, prestados por un sujeto residente o domiciliado en el exterior cuya utilización o explotación efectiva se lleve a cabo en el país, en tanto el prestatario no resulte comprendido en las disposiciones previstas en el inciso anterior [...] se entenderán, en todos los casos, realizados en el exterior. Respecto del segundo párrafo del inciso b) y de los incisos d) y e), se considera que existe utilización o explotación efectiva en la jurisdicción en que se verifique la utilización inmediata o el primer acto de disposición del servicio por parte del prestatario aun cuando, de corresponder, este último lo destine para su consumo.³⁸

34 Artículos 1.104 a 1.112.

35 Para un análisis más detallado de la implementación del comercio electrónico a la legislación fiscal, puede consultar Boquin P. y Perrella D. *Tributación de servicios tecnológicos en Argentina, Reforma a la Ley 27.430*, Disponible en: <<https://repositorio.uade.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/123456789/7675/Aredison%20TIF.pdf?sequence=3&isAllowed=y>>

36 Mediante el artículo 87 de la Ley 27.430. Disponible en <<http://data.triviasp.com.ar/files/parte4/l27430.html>>

37 Argentina, LIVA, artículo 1º, inciso d, citado en Boquin y Perrella.

38 Ídem.

Por otra parte, se establece que será actividad aplicable de este impuesto a las prestaciones de servicios digitales, estableciendo lo siguiente:

m) Los servicios digitales. Se consideran servicios digitales, cualquiera sea el dispositivo utilizado para su descarga, visualización o utilización, aquellos llevados a cabo a través de la red Internet o de cualquier adaptación o aplicación de los protocolos, plataformas o de la tecnología utilizada por Internet u otra red a través de la que se presten servicios equivalentes que, por su naturaleza, estén básicamente automatizados y requieran una intervención humana mínima, comprendiendo, entre otros, los siguientes:

1. El suministro y alojamiento de sitios informáticos y páginas web, así como cualquier otro servicio consistente en ofrecer o facilitar la presencia de empresas o particulares en una red electrónica.
2. El suministro de productos digitalizados en general, incluidos, entre otros, los programas informáticos, sus modificaciones y sus actualizaciones, así como el acceso y/o la descarga de libros digitales, diseños, componentes, patrones y similares, informes, análisis financiero o datos y guías de mercado.
3. El mantenimiento a distancia, en forma automatizada, de programas y de equipos.
4. La administración de sistemas remotos y el soporte técnico en línea.
5. Los servicios web, comprendiendo, entre otros, el almacenamiento de datos con acceso de forma remota o en línea, servicios de memoria y publicidad en línea.
6. Los servicios de software, incluyendo, entre otros, los servicios de software prestados en Internet (“software como servicio” o “SaaS”) a través de descargas basadas en la nube.
7. El acceso y/o la descarga a imágenes, texto, información, video, música, juegos —incluyendo los juegos de azar—. Este apartado comprende, entre otros servicios, la descarga de películas y otros contenidos audiovisuales a dispositivos conectados a Internet, la descarga en línea de juegos —incluyendo aquellos con múltiples jugadores conectados de forma remota—, la difusión de música, películas, apuestas o cualquier contenido digital —aunque se realice a través de tecnología de *streaming*, sin necesidad de descarga a un dispositivo de almacenamiento—, la obtención

de jingles, tonos de móviles y música, la visualización de noticias en línea, información sobre el tráfico y pronósticos meteorológicos — incluso a través de prestaciones satelitales—, *weblogs* y estadísticas de sitios web.

8. La puesta a disposición de bases de datos y cualquier servicio generado automáticamente desde un ordenador, a través de Internet o de una red electrónica, en respuesta a una introducción de datos específicos efectuada por el cliente.

9. Los servicios de clubes en línea o webs de citas.

10. El servicio brindado por blogs, revistas o periódicos en línea.

11. La provisión de servicios de Internet.

12. La enseñanza a distancia o de test o ejercicios, realizados o corregidos de forma automatizada.

13. La concesión, a Título oneroso, del derecho a comercializar un bien o servicio en un sitio de Internet que funcione como un mercado en línea, incluyendo los servicios de subastas en línea.

14. La manipulación y cálculo de datos a través de Internet u otras redes electrónicas.

15. Cuando se trata de locaciones o prestaciones gravadas, quedan comprendidos los servicios conexos o relacionados con ellos y las transferencias o cesiones del uso o goce de derechos de la propiedad intelectual, industrial o comercial, con exclusión de los derechos de autor de escritores y músicos.

En este mismo artículo se establece que la utilización o explotación efectiva se lleva a cabo en la jurisdicción en que se verifiquen los siguientes presupuestos:

1. De tratarse de servicios recibidos a través de la utilización de teléfonos móviles: en el país identificado por el código del teléfono móvil de la tarjeta sim.

2. De tratarse de servicios recibidos mediante otros dispositivos: en el país de la dirección IP de los dispositivos electrónicos del receptor del servicio. Se considera como dirección IP al identificador numérico único formado por valores binarios asignado a un dispositivo electrónico.

Respecto del inciso e), se presumirá, sin admitir prueba en contrario, que existe utilización o explotación efectiva en la República Argentina cuando allí se encuentre:

1. La dirección IP, del dispositivo utilizado por el cliente o código país de tarjeta sim, conforme se especifica en el párrafo anterior; o
2. La dirección de facturación del cliente; o,
3. La cuenta bancaria utilizada para el pago, la dirección de facturación del cliente de la que disponga el banco o la entidad financiera emisora de la tarjeta de crédito o débito con que se realice el pago.

Por otro lado, dado que para la existencia de un impuesto es necesario un sujeto, éste es establecido en el artículo 4°, inciso g), que define a los sujetos pasivos como aquellos que: “g) Sean prestatarios en los casos previstos en el inciso d) del artículo 1º.” (ibíd.)

Esta definición es de gran relevancia pues al no poder imponer un tributo a los prestadores de servicios del exterior, dada la dificultad de información, la ley establece una responsabilidad sustituta sobre los prestatarios del país, pues como indica Enrico y Rodríguez al realizar esta sustitución, el prestador queda gravado, aun cuando no declare ni ingrese el impuesto.

Finalmente, definen como la base imponible al “precio neto de la venta de la locación o de la prestación de servicios, será el que resulte de la factura o documento equivalente extendido por los obligados al ingreso del impuesto, neto de descuentos y similares...”.

Para garantizar el cobro del impuesto, los artículos 4° y 5° disponen que “las entidades financieras que intervengan en la prestación de servicios financieros, vinculados con la importación de servicios, deberán cobrar al prestatario, el impuesto correspondiente”³⁹ mientras que, para evitar la doble tributación, se respeta el criterio de “país de destino” implementado por la Organización Mundial del Comercio, que implica la neutralización del IVA en los bienes y servicios que se exporten, aceptando que en el país donde se consume sea gravado dicho consumo.

39 Boquin P. y Perrella D. (2018) “Tributación de servicios tecnológicos en argentina, reforma Ley 27.430”, p. 10. En <<https://repositorio.uade.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/123456789/7675/Aredison%20TIF.pdf?sequence=3&isAllowed=y>>

3.2 Colombia

Durante 1999 Colombia incorporó a su legislación la regulación del comercio electrónico a través de la Ley 527, esta norma reglamenta lo concerniente a la información generada, enviada, recibida, almacenada o comunicada por medios electrónicos ópticos y similares;⁴⁰ sin embargo:

[...] esta ley no es aplicable para las obligaciones contraídas por el Estado colombiano en virtud de tratados comerciales y en las advertencias escritas que por disposición legal deban ir necesariamente impresas en cierto tipo de productos en razón al riesgo que implica su comercialización, uso o consumo.⁴¹

En materia tributaria no existe un marco regulatorio para el comercio electrónico, en particular lo relacionado con la generación de renta por operaciones internacionales, Aroca y Cañón⁴² mencionan al respecto que hay

[...] importantes interrogantes relacionadas con la territorialidad y la causación fiscal en las operaciones de comercio electrónico no se encuentran resueltos en la legislación colombiana, lo que trae como consecuencia incertidumbre normativa sobre la aplicación efectiva de los tributos.⁴³

Muchas jurisdicciones latinoamericanas, a pesar de tener sistemas de renta que consideran conceptualmente su tributación directa sobre la base de la fuente del ingreso, está sujeta al concepto de establecimiento permanente, lo que sumado a la falta de exigencia a los extranjeros no residentes, no domiciliados en el país, de establecer una sucursal o cualquier vínculo corporativo, cuando se desarrollen actividades permanentes al interior del territorio colombiano, dificulta su fiscalización.

40 Congreso de Colombia, Ley 527 de 1999, Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones, disponible en: <http://www.hostingred.com/ley_527_1999.pdf>

41 Congreso de Colombia, Ley 527 de 1999, artículo 1

42 Aroca C. y Cañón C. Aspectos fiscales del comercio electrónico en Colombia en La tributación de los servicios en Latinoamérica: especial referencia al comercio electrónico, LEGIS, Colombia, 2011, págs.:351-374.

43 Aroca y Cañón (2011). Aspectos fiscales del comercio electrónico en Colombia en La tributación de los servicios en Latinoamérica: especial referencia al comercio electrónico, LEGIS, Colombia, 2011, p. 154.

A pesar de esto en el artículo 91 de la Ley 633 del año 2000, se estableció que “todas las páginas web y sitios de internet de origen colombiano, cuya actividad económica sea de carácter comercial, financiero o de prestación de servicios, se inscriban ante el Registro Mercantil y a su vez, reporten la información de las transacciones realizadas”.⁴⁴ Además de que el sistema tributario obliga a los extranjeros sin residencia o domicilio en el territorio colombiano a tributar sobre sus ingresos de fuente nacional colombiana, a través de tres criterios: la ubicación geográfica de los bienes enajenados, lugar de explotación de los bienes y el lugar de prestación de los servicios.

Sin embargo, dado que la mayoría del comercio electrónico no pasa por una aduana y muchas veces no se utilizan medios convencionales de transporte, la determinación del origen de los mismos se complica, por lo que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en el concepto 48165 del 2006, ha establecido que, si el bien es suministrado a través de servidores del exterior, la operación no genera ingresos de fuentes colombianas, lo que imposibilita la recaudación de este impuesto.

En Impuesto al Valor Agregado existen dos sistemas encargados en la fiscalización del comercio electrónico, uno principal a cargo de los proveedores del exterior, y uno subsidiario de retención en la fuente a cargo de las entidades emisoras de tarjetas de crédito y débito, así como quienes recauden recursos para enviarlos a los proveedores del exterior. La primera se estableció a través de la Ley 1819 del 2016, ésta determina que debe incluirse dentro del hecho generador del IVA la prestación de servicios desde el exterior con excepción de la venta o cesión de derechos de activos intangibles, asociados con la propiedad industrial, además se incluyó una fracción territorial en la cual los servicios prestados y los intangibles adquiridos o licenciados desde el exterior, se entenderán prestados, adquiridos o licenciados en el territorio nacional.

Para la reglamentación subsidiaria se estableció a través de la Ley 1819 de 2016,⁴⁵ que deberán practicar retenciones en la fuente por concepto de IVA las entidades emisoras de crédito y débito, así como los encargados del

44 Aroca F. Economía Digital y Tributación Directa en Colombia, 2017, disponible en: <<http://apps.kingconf.com/ifa2017indice/presentaciones/seminarios/1/colombia.pdf>>

45 En el artículo 180, numeral 8.

pago o bono en cuenta a los prestadores del exterior de algunos servicios electrónicos, los servicios considerados bajo esta reglamentación son:⁴⁶

1. El suministro de servicios audiovisuales (música, videos, películas, juegos, etc.);
2. Servicio de plataforma de distribución digital de aplicaciones móviles;
3. Suministro de servicios de publicidad online;
4. Suministro de enseñanza o entrenamiento a distancia.

Este sistema de retención será aplicable para aquellos prestadores que no hayan cumplido con la obligación de inscribirse como obligados a pagar el impuesto sobre las ventas. Sin embargo, no existe claridad de la forma en que estos contribuyentes deben adicionar el monto del gravamen para que de esta manera sea asumido por el consumidor final y no por el prestador del servicio.

3.3 Perú

Al igual que en los países considerados con anterioridad, la legislación del comercio electrónico en Perú inició reformando el Código Civil y la legislación comercial; la primera reforma permite la utilización de los medios electrónicos para la manifestación de voluntad y la utilización de la firma electrónica ; por otro lado, se reguló el control de contenido a través de la Ley N° 28119 que prohíbe el acceso de contenido sensible a grupos específicos, mientras que a través de las Leyes número 28681 y 28705 se reguló la comercialización, consumo y publicidad de bebidas alcohólicas; para finalmente, en la Ley N° 27309, incorporar los delitos informáticos como el intrusismo y cracking al Código Penal

En materia tributaria se estableció como rentas de fuente peruanas las obtenidas por servicios digitales prestados, a través del internet, cuando el servicio se utilice económicamente, se use o consuma dentro del país.

46 Aroca F. Economía Digital y Tributación Directa en Colombia, 2017, disponible en: <<http://apps.kingconf.com/ifa2017indice/presentaciones/seminarios/1/colombia.pdf>>

Sin embargo, esta definición es muy amplia, y no considera operaciones de Intranet o Red Interna, por lo que a partir del 1 de enero de 2007, se redefinió la concepción de renta nacional, de la siguiente manera:

[...] se consideran rentas de fuente peruana a las obtenidas por servicios digitales prestados a través de Internet o de cualquier adaptación o aplicación de protocolos, plataformas o de la tecnología utilizada por internet o cualquier otra red a través de la que se presten servicios equivalentes, cuando el servicio se utilice económicamente, use o consuma en el país". (Congreso de la Republica, Ley del Impuesto a la Renta, artículo 9).⁴⁷

Por otro lado, el Reglamento de la Ley del Ingreso sobre la Renta (LIR) define como servicio digital a todo servicio que se pone a disposición del usuario a través del internet mediante accesos en línea y que se caracteriza por ser esencialmente automático y no ser viable en ausencia de la tecnología de la información, enumerando con carácter enunciativo una serie de operaciones que calificarían como servicio digital.

Cabe resaltar que con estas medidas el criterio de fuente a que hace referencia la Ley del Impuesto a la Renta, alude a la utilización, uso o consumo, por lo que se omite todo elemento o discusión sobre el lugar de ubicación del prestador del servicio y en cambio se dirige al análisis de la operación, si éste cumple con la definición de servicio digital.

El Impuesto General a las Ventas (IGV) en Perú tiene una tasa de 19%, la cual está regulada a través de la Ley del Impuesto General a las Ventas (LIGV), que establece como hecho imputable a todas las ventas de bienes muebles y prestación o utilización de servicios dentro de las fronteras del país; para efecto de este tributo, se entiende por venta, todo acto por el que se transfieren bienes⁴⁸ a título oneroso, independientemente de la designación que se dé a los contratos o negociaciones que originen esa transferencia y de las condiciones pactadas por las partes.

47 Congreso de la Republica, Ley del Impuesto a la Renta, Perú. Disponible en <<http://www.sunat.gob.pe/legislacion/renta/ley/fdetalle.htm>>

48 Cabe señalar que la legislación vigente define a los bienes a los corporales que pueden llevarse de un lugar a otro, lo que limita significativamente considerar los bienes intangibles, uno de los ejes principales del comercio electrónico.

Sin embargo, a diferencia de lo establecido en el ISR, este impuesto está determinado en función, de que el consumo haya ocurrido en el territorio nacional,⁴⁹ por lo que en caso del proveedor de internet, así como de los servidores que no estén en Perú, podrían ser considerados como personas no domiciliadas y estarían exentas del cobro del IGV; por otro lado, si el servidor estuviera dentro del territorio, no podría considerarse como establecimiento permanente, por lo que, el cobro del impuesto de igual manera no puede llevarse a cabo.

3.4 Unión Europea

La Unión Europea, dada la condición de libre comercio, ha establecido una serie de medidas cautelares en materia comercial, que regulan el comercio electrónico dentro de sus países miembros, por lo que en Europa existe la reglamentación particular, en la que se permite que cada país determine las medidas utilizadas para regular esta actividad; por otro lado, existe una serie de reglas generales que determinan la normativa de cooperación para los miembros. La primera norma general establecida fue la estandarización que facilita el cumplimiento de las obligaciones fiscales de las personas morales no establecidos en la Unión Europea; por otra parte, el Reglamento (CE) n° 792/2002 del consejo, publicado el 7 de mayo de 2002,⁵⁰ establece las normas de cooperación administrativa y asistencia mutua necesarias para el funcionamiento del régimen especial.

Posteriormente, la Directiva 2006/112/CE del Consejo, publicada el 28 de noviembre de 2006, en sus artículos 204, 357 y 369 establece los parámetros para un sistema común sobre el valor añadido a través del Régimen especial aplicable a los sujetos pasivos no establecidos que suministren, por vía electrónica, servicios a personas que no sean sujetos pasivos. “Este régimen es aplicable a los servicios electrónicos prestados por empresarios de otros

49 De la Vega B, “El comercio electrónico y la tributación”, revista 46, 2008, disponible en: <http://www.ipdt.org/uploads/docs/04_Rev46_BDLVR.pdf>

50 Este reglamento se encuentra contenido en el Reglamento (UE) n° 904/2010 del consejo de 7 de mayo de 2002.

países, a consumidores finales establecidos o domiciliados en un país miembro de la UE.”⁵¹

Esta regulación no contemplaba una serie de actividades de nueva incorporación en el comercio electrónico, como la venta en línea a través de C2C y los bienes intangibles, así que, a través de la Directiva 2008/8/CE del Consejo, del 12 de febrero de 2008, se modificó la directiva previa; incorporando la definición del lugar de la prestación del servicio a aquellos servicios electrónicos prestados por personas morales, siempre y cuando, éstos estén establecidos en un Estado miembro, siempre que exista un registro previo, como parte de la comunidad europea, lo que mejora las condiciones de fiscalización a través de tasas reducidas, entre otras medidas.

Dada la heterogeneidad de la fiscalización a los ingresos y la ganancia, la UE dejó el establecimiento de este impuesto a consideración de cada uno de los países miembros.

3.5 España

A través de la Ley 34/2002, del 11 de julio de ese año, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico el gobierno de España regula las actividades mercantiles y civiles de esta actividad.

Desde el aspecto fiscal, la legislación ha pasado por una serie de cambios; sin embargo, en España los tributos que gravan al comercio electrónico son los mismos que gravan al comercio tradicional, éstos son el Impuesto sobre la Renta a personas Físicas (IRPF), Impuesto sobre la Renta de los No Residentes (ISRNR), el Impuesto sobre Sociedades (IS) e Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).

En diciembre de 1992, el Estado Español a través de la Ley 37/1992⁵² creó un

51 Martínez J. “Régimen especial en los servicios prestados por vía electrónica en el IVA”. Disponible en <<https://app.vlex.com/#vid/761867085>>

52 Jefatura del Estado, Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, núm 312, BOE-A-1992-28740, disponible en <<https://www.boe.es/buscar/pdf/1992/BOE-A-1992-28740-consolidado.pdf>>

Régimen especial en materia de IVA, en el capítulo VII, artículos 163 Bis a 163 Quáter, aplicable a los servicios prestados por vía electrónica que no tienen un lugar que se asimile a la definición de establecimiento permanente; sin embargo, estos capítulos fueron suprimidos en agosto de 2014 y se incorporó un capítulo XII que regula los “Regímenes especiales aplicables a los servicios de telecomunicaciones, de radiodifusión o de televisión y a los prestados por vía electrónica”, pues las deficiencias de la primera legislación no contemplaban diversas actividades incorporadas tras el avance tecnológico, así como los cambios en las legislaciones de la Unión Europea.

Además, se reformó la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido en su artículo 69, apartado tres, numeral 4, donde define los servicios electrónicos o servicios prestados por vía electrónica como

[...] aquellos servicios que consistan en la transmisión enviada inicialmente y recibida en destino por medio de equipos de procesamiento, incluida la compresión numérica y el almacenamiento de datos, y enteramente transmitida, transportada y recibida por cable, radio, sistema óptico u otros medios electrónicos, entre otros.

Por lo que se cobra una tasa general de 21% por la realización de esta actividad, este gravamen tasa tiene diversas consideraciones; por un lado, a través del capítulo XI contempla las acciones que pertenecen a la categoría de consumo electrónico para miembros de la comunidad europea, mientras que en la tercera sección establece las consideraciones de fiscalización para los que no son miembros de la comunidad.

El Impuesto sobre la Renta en España está subdividido en tres partes, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el Impuesto sobre Sociedades (IS) y el Impuesto sobre la Renta de los No Residentes (IRNR); sin embargo, la legislación vigente considera la realización del comercio electrónico pues, dada la estructuración con la que fue legislada, es suficientemente clara sobre el hecho y la base imponible.

Por ejemplo, en el primer caso, se considera como la base imponible del impuesto, los rendimientos del trabajo, del capital mobiliario, del capital inmobiliario, y los de las actividades económicas, siendo este último el que

se relaciona directamente con la fiscalización del comercio electrónico. Por lo que:

[...] cuando quien lleva a cabo sus actividades económicas a través de la red es una persona física con residencia en España, los rendimientos obtenidos serán objeto de gravamen en este impuesto. Ninguno de los artículos de la Ley o del Reglamento del Impuesto nos permite pensar que por el hecho de que el comercio pueda ser considerado electrónico, va a escapar a la tributación por este impuesto.⁵³

De igual manera, el IRNR en su artículo 12 establece que las rentas obtenidas en territorio español por las personas físicas y entidades no residentes en el mismo, estarán sujetas al pago de este impuesto. La base imponible considera a las actividades o explotaciones económicas que sean realizadas en el territorio español o prestaciones de servicios utilizadas dentro de dicho territorio, en particular, las referidas a la realización de estudios, proyectos, asistencia técnica o apoyo a la gestión.

Por lo que, en este caso, el autor afirma que las rentas provenientes del comercio electrónico están cubiertas siempre que éstas se realicen en territorio español, o el demandante del bien o servicio lo consuma dentro de esta ubicación geográfica.

Finalmente, el IS grava la renta obtenida por las sociedades y demás entidades jurídicas dentro del país, dado que su hecho imponible está constituido precisamente por la obtención de estas rentas siempre que su constitución se haya realizado en territorio español, o el domicilio social se halle en éste, sin importar su fuente u origen.

3.6 Francia

Francia al igual que España, al ser parte de la Unión Europea, incorpora de manera paulatina las consideraciones establecidas en el Reglamento (CE) n° 792/2002, la reforma más importante se da a través de la Ley LOI N° 2008-

53 García, Y. Fiscalidad del comercio electrónico, Contribuciones a la Economía, Universidad de Málaga, 2002, disponible en: <<http://www.eumed.net/cursecon/colaboraciones/Garcia-Calvente-fiscae-A.htm>>

3 del 3 de enero de 2008,⁵⁴ se modificaron el Código de Comercio⁵⁵ en sus artículos 442-1 al 443-9, el Código de Seguridad Social⁵⁶ en sus artículos 138-9 y 162-16; pues se considera la firma electrónica y se agrega el concepto de comercio electrónico al Código de Comercio.

Además de que, como parte de la iniciativa Francia Digital 2020,⁵⁷ en el que se plantea apoyar la transición a procedimientos 100% digitales en todos sus ministerios, por lo que se adoptó por el gobierno francés la firma electrónica y la gestión de sus transacciones digitales a través del protocolo de servicios de seguridad “DocuSign, Inc”, lo que permite realizar diversos actos civiles de manera remota, contando con seguridad ante la falsificación de datos.

Sin embargo, desde el lado fiscal, la discusión ha sido más compleja, según el Reporte 398 de información del Senado, se establece que la discusión en materia del impuesto a las sociedades se encuentra bajo dos posturas, por un lado, están quienes piensan que se debe definir como domicilio fiscal el lugar físico de los servidores de internet, dado que es en este lugar donde se realizan los servicios y la enajenación de bienes intangibles.⁵⁸ Sin embargo, esta postura tiene una serie de problemáticas de gran relevancia, ya que a través de lo establecido por la UE, se busca evitar la doble tributación, la incorporación de esta Ley implica una controversia legal en la corte internacional sobre la vigencia de este criterio, sobre los países con disposiciones de fiscalización contrapuestas.

54 L'Assemblée nationale et le Sénat, Dispositions relatives à la modernisation des relations commerciales, Francia, Disponible en: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000017785995&dateTexte=>>

55 L'Assemblée nationale, code de commerce, Francia Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=4CD8F5AC83FE6D46427B9464319D8E5C.tplgfr24s_3?cidTexte=LEGI-TEXT000005634379&dateTexte=20190424>

56 L'Assemblée nationale, code de sécurité sociale, Francia. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?sessionId=4CD8F5AC83FE6D46427B9464319D8E5C.tplgfr24s_3?cidTexte=LEGI-TEXT000006073189&idArticle=LEGIARTI000018047891&dateTexte=20190424&categorieLien=id#LEGIARTI000018047891>

57 2020 France Numérique Plan.

58 Textualmente el reporte indica: “Las empresas multinacionales pueden elegir entre dos opciones principales: a) abrir filiales en cada país (donde deseen operar) y emplear diferentes estrategias (por ejemplo localizar allí sus servidores), de hecho, hasta no ser considerados como una residencia estable en cada país, pero esto les permite optimizar el pago del impuesto sobre las sociedades; y b) posicionar a las filiales locales a las que ellas remuneraran mediante precios de transferencia, por la prestación de sus servicios (por ejemplo, de logística, centros de contacto –call center- o mercadeo).

Por otro lado, se propone posicionar las subsidiarias locales que remuneran a través de precios de transferencia, por servicios realizados dentro del territorio francés (como la logística, los centros de llamadas y la comercialización) y gravar la extracción de riqueza dentro de esta área geográfica; sin embargo, esto implicaría que, en el largo plazo, se deba considerar un tratamiento único dentro de la UE que brinde beneficios a los países pertenecientes a la Unión Europea y permita una fiscalización adecuada de la enajenación. Por lo que la discusión central está aún por concretarse.

Por otro lado, el Impuesto al Valor Agregado tiene un tratamiento más sencillo, pues hasta 2015, se permitía considerar el país de destino como el beneficiario del cobro de este impuesto, haciendo que en su mayoría las transacciones se gravaran con la tasa establecida para Luxemburgo, de 15%. Sin embargo, esto ha cambiado por el Consejo de Economía y Finanzas Públicas que ratificó el fin de este sistema en 2019, por lo que a partir de esta fecha, el IVA debe pagarse al país consumidor, por lo que las retenciones se realizarán a través de un registro previo.

3.7 Estados Unidos y Canadá

Los tratamientos fiscales en Canadá y EUA difieren notablemente en su forma de fiscalización pues, a diferencia de los países antes mencionados, no existe un impuesto al valor agregado, sino un símil denominado Impuesto sobre las Ventas (y el consumo) (SUT, por sus siglas en inglés) el cual a diferencia del primero, grava el valor final de venta y no el valor agregado añadido; aunque pequeña la diferencia, esto tiene una serie de implicaciones, pues el SUT se cobra en el momento de la venta final, independientemente del canal de compra, por lo que se debe conocer la clasificación correcta de un artículo, para garantizar una eficiente recaudación y aplicar la tasa correcta de impuesto, además de que se sujeta a la reglamentación local, por lo que su tratamiento fiscal será heterogéneo.

Las empresas internacionales que venden en EUA no están obligadas a cobrar el SUT a menos que estos tengan un nexus; es decir, si existe una conexión o presencia comercial en el estado o jurisdicción se debe cobrar dicho impuesto; por lo que la legislación en materia de este impuesto contempla el comercio

electrónico, pues si existe algún nexus, sin importar la vía de consumo, se debe cobrar una tasa de impuesto que dependerá del lugar del consumo. Sin embargo, dado que la mayoría de las ventas de comercio electrónico no necesitan una presencia física para su venta, muchas de las actividades de enajenación de bienes intangibles no están sujetos a su pago.

En materia de ISR el impuesto se regula a través del Código de Rentas Internas, que especifica que se debe realizar el cobro del impuesto por toda ganancia proveniente del desarrollo intelectual y derechos provenientes de productos de índole virtual, por lo que, bajo esta consideración, el domicilio fiscal de los contribuyentes se considera en el lugar de origen de la enajenación de bienes y servicios.

4. Consideraciones finales

No existe un consenso internacional entre las autoridades fiscales respecto a la mejor forma de efectuar la regulación del comercio electrónico, especialmente porque detrás de todos los debates surge el problema de la doble tributación.

En materia del ISR (Impuesto a la ganancia en otros países) la discusión se concentra en la determinación del domicilio fiscal del contribuyente para la realización de servicios o venta de bienes intangibles, pues existen tres posturas que se contraponen, por un lado, países como Canadá y Estados Unidos contemplan como criterio para el establecimiento del domicilio fiscal, el lugar donde se desarrolla el servicio o se enajena el bien, dado que son estos los países que cuentan con el mayor desarrollo tecnológico; sin embargo, establecer este criterio en el cobro, implicaría que, los servicios de Streaming solo puedan tener fiscalización del Impuesto a la Ganancia en el país donde se desarrolla la tecnología o se ubican las oficinas centrales, aunque estas generen riqueza en todo el mundo.

Por otro lado, países como Francia —que concentran una parte significativa de servidores utilizados por estas compañías— consideran que el criterio para el establecimiento del domicilio fiscal debe ser el lugar donde se realiza el servicio; esto tiene diversas implicaciones, por un lado, dado que la realización del servicio o la venta de los bienes intangibles están sujetos al intercambio

de datos, la realización del servicio está ubicado en la localización geográfica de los servidores, los cuales son los encargados del intercambio de datos; por lo que si en México se utiliza una plataforma de streaming, a pesar de que las oficinas centrales y de desarrollo se encuentren en Estados Unidos y los servidores estén localizados en Francia, con base en este criterio, el cobro sobre la ganancia debería ser aplicado sólo en este último país. Sin embargo, debido a que la legislación de la OMC protege la doble tributación, si se aprueban estas medidas fiscales en Francia, el caso debería ser resuelto en la Corte Internacional.

Finalmente, países como España, Argentina, Perú y Colombia proponen que la determinación del cobro del Impuesto a la ganancia, se realice en el lugar donde se extrae la riqueza, pues legislaciones como la mexicana (artículo 1, fracción III, de la LISR), establecen en su articulado una consideración para el cobro del Impuesto a la ganancia a los residentes extranjeros con ingresos procedentes de fuentes de riqueza dentro de su territorio, cuando no tengan un establecimiento permanente en el país; por ejemplo, si el servicio de streaming se consume en México y se paga dentro del territorio nacional, se debe realizar un cobro de ISR de 30%, a pesar de que la plataforma se controle desde EUA y los servidores se encuentren en Francia; sin embargo, esto tienen una serie de conflictos legales, pues implicaría el cobro de la ganancia en cada uno de los países en el que se realiza el servicio, a tasas diversas, lo que viola el convenio de la doble tributación y crea barreras económicas de entrada.

En materia de IVA, la complejidad de la fiscalización no es menor. Por un lado, las exportaciones son consideradas a tasa cero, permitiendo que el país donde se realiza la enajenación o el consumo del servicio pueda realizar el cobro de IVA, sin embargo, el problema se encuentra en la manera en que se debe realizar la retención del impuesto, pues si son servicios con domicilios fiscales externos, éste se considera importación, lo que implica que la retención se realizará a través de la asignación de una filial dentro del territorio nacional, sin embargo, si se considera como criterio, el lugar donde se realiza el consumo del bien, la retención debe estar ligada a un domicilio fiscal nacional.

Esto complica la situación, pues muchas de las transacciones son C2C lo que implica que un consumidor vende a otro consumidor en cantidades menores, por lo que facilita la evasión.

Una posible solución es considerar a la plataforma o página web como la obligada a realizar la retención, pues su función es de intermediario; sin embargo, muchas de las transacciones se realizan en plataformas multifunción (como Facebook), por lo que imposibilita la retención. Por otro lado, dado la importancia que tiene el sistema bancario en el comercio electrónico la retención del impuesto se puede aplicar a los servicios bancarios, incluyéndolos dentro del pago del servicio; pero esto deja de lado, los pagos que se realizan contra entrega, que representan una cantidad significativa del comercio electrónico.

Las reformas legales como las realizadas por Argentina, al agregar una serie de definiciones específicas del comercio electrónico en la Ley del IVA, parecen no solucionar el problema, pues a pesar de que se hacen definiciones amplias del comercio electrónico, que posibilitan el cobro a las plataformas de streaming, la fiscalización considera un registro previo, por lo que beneficia a la evasión a través del comercio C2C.

A pesar de que la definición legal de la actividad es un punto central para el cobro de un sector importante de esta actividad, las reformas deben estar enfocadas en el momento que se realiza la retención del impuesto, pues esto permite un cobro más eficiente.

Por lo que, no existe un modelo a seguir para la regulación fiscal del comercio electrónico, cada país busca implantar un esquema adecuado a su papel en el comercio electrónico, y que redunde, a partir de esta definición, en su propio beneficio. Por lo que, la regulación debe estar en función de los planes de desarrollo tecnológico de mediano plazo, pues una regulación flexible tiende a tener una menor captación de recursos de corto plazo, pero sólo si está acompañada de un plan para el desarrollo que fomente el avance tecnológico, éste traerá un incremento en la recaudación de largo plazo.

Por otro lado, una regulación rígida puede tener una mayor captación de recursos de corto plazo y no necesariamente disminuir la inversión tecnológica, dada la importancia del mercado mexicano; sin embargo, al largo plazo se estarían desperdiciando ventanas de oportunidad para el desarrollo tecnológico nacional.

Anexo Cuadro A1. Reformas legales

Código Civil	<p>art. 1 Las disposiciones de este Código regirán en toda la República en asuntos del orden federal El consentimiento puede ser expreso o tácito, para ello se estará a lo siguiente: I.-Será expreso cuando la voluntad se manifiesta verbalmente, por escrito, por medios electrónicos, ópticos o por cualquier otra tecnología, o por signos inequívocos.</p> <p>Art. 1305 Cuando la oferta se haga a una persona presente, sin fijación de plazo para aceptarla, el autor de la oferta queda desligado si la aceptación no se hace inmediatamente. La misma regla se aplicará a la oferta hecha por teléfono o a través de cualquier otro medio electrónico, óptico o de cualquier otra tecnología...</p> <p>Art. 1811 Tratándose de la propuesta y aceptación hechas a través de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología no se requerirá de estipulación previa entre los contratantes para que produzca efectos. Los supuestos previstos por el artículo anterior se tendrán por cumplidos mediante la utilización de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, siempre que la información generada o comunicada en forma íntegra, a través de dichos medios</p> <p>Art. 1834</p>
Código Federal de Procedimientos Civiles	<p>Se reconoce como prueba la información generada o comunicada que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología.</p> <p>Art. 2010-A Para valorar la fuerza probatoria de la información a que se refiere el párrafo anterior, se estimará primordialmente la fiabilidad del método en que haya sido generada, comunicada, recibida o archivada y, en su caso, si es posible atribuir a las personas obligadas el contenido de la información relativa y ser accesible para su ulterior consulta.</p>
Código de Comercio	<p>Art. 642 Se establece la presunción de que "el mensaje de datos proviene del emisor si ha sido enviado I. Usando medios de identificación, tales como claves o contraseñas de él, o II. Por un sistema de información programado por el emisor o en su nombre para que opere automáticamente</p> <p>Art.18 En el Registro Público de Comercio se inscriben los actos mercantiles, así como aquellos que se relacionan con los comerciantes y que conforme a la legislación lo requieran</p> <p>Art. 20 El Registro Público de Comercio operará con un programa informático y con una base de datos central interconectada con las bases de datos de sus oficinas ubicadas en las entidades federativas. Las bases de datos contarán con al menos un respaldo electrónico.</p> <p>Art. 20 bis Mediante el programa informático se realizará la captura, almacenamiento, custodia, seguridad, consulta, reproducción verificación, administración y transmisión de la información registral. Los responsables de las oficinas del Registro Público de Comercio tendrán las atribuciones siguientes: ... V.- Operar el programa informático del sistema registral automatizado en la oficina a su cargo, conforme a lo previsto en este Capítulo, el reglamento respectivo y en los lineamientos que emita la Secretaría; ...</p> <p>Art. 21 Existirá un folio electrónico por cada comerciante o sociedad.</p> <p>Art. 21 bis El procedimiento para la inscripción de actos mercantiles en el Registro Público de Comercio se sujetará a las bases siguientes: a) Recepción, física o electrónica de una forma precodificada, acompañada del instrumento en el que conste el acto a inscribir, pago de los derechos, generación de una boleta de ingreso y del número de control progresivo e invariable para cada acto; ...</p> <p>Art. 21 bis 1 La prelación entre derechos sobre dos o más actos que se refieran a un folio mercantil electrónico, se determinará por el número de control que otorgue el registro, cualquiera que sea la fecha de su constitución o celebración.</p> <p>Art. 22 Cuando, conforme a la ley, algún acto o contrato deba inscribirse en el Registro Público de la Propiedad o en registros especiales, su inscripción en dichos registros será bastante para que surtan los efectos correspondientes del derecho mercantil, siempre y cuando en el Registro Público de Comercio de tome razón de dicha inscripción y de las modificaciones a la misma.</p> <p>Art. 23 Las inscripciones deberán hacerse en la oficina del Registro Público de Comercio del domicilio del comerciante, pero si se trata de bienes raíces o derechos reales constituidos sobre ellos, la inscripción se hará, además en la oficina correspondiente a la ubicación de los bienes, salvo disposición legal que establezca otro procedimiento</p> <p>Art. 24 Las sociedades extranjeras deberán acreditar, para su inscripción en el Registro Público de Comercio, estar constituidas conforme a las leyes de su país de origen y autorizadas para ejercer el comercio por la Secretaría, sin perjuicio de lo establecido en los tratados o convenios internacionales.</p> <p>Art. 27 La falta de registro de los actos cuya inscripción sea obligatoria, hará que éstos sólo produzcan efectos jurídicos entre los que lo celebren, y no podrán producir perjuicio a tercero, el cual si podrá aprovecharse de ellos en lo que le fueren favorables.</p>

Código de Comercio	Art. 30	Los particulares podrán consultar bases de datos y, en su caso, solicitar las certificaciones respectivas, previo pago de los derechos correspondientes.
	Art. 30 bis	La Secretaría podrá autorizar el acceso a la base de datos del Registro Público de Comercio a personas que así lo soliciten y cumplan con los requisitos para ello, en los términos de este Capítulo, el reglamento respectivo y los lineamientos que emita la Secretaría, sin que dicha autorización implique en ningún caso inscribir o modificar los asientos registrales.
	Art. 30 bis 1	Cuando la autorización a que se refiere el artículo anterior se otorgue a notarios o corredores públicos, dicha autorización permitirá, además, el envío de información por medios electrónicos al Registro y la remisión que éste efectúe al fedatario público correspondiente del acuse que contenga el número de control a que se refiere el artículo 21 bis 1 de este Código.
	Art. 31	Los registradores no podrán denegar la inscripción de los documentos mercantiles que se les presenten, salvo cuando: ... III.- El documento de que se trate no exprese, o exprese sin claridad suficiente, los datos que deba contener la inscripción...
	Art. 32	La rectificación de los asientos en la base de datos por causa de error material o de concepto, sólo procede cuando exista discrepancia entre el instrumento donde conste el acto y la inscripción.
	Art. 49	Los comerciantes están obligados a conservar por un plazo mínimo de diez años los originales de aquellas cartas, telegramas mensajes de datos o cualesquiera 17 otros documentos en que se consiguen contratos, convenios o compromisos que den nacimiento a derechos y obligaciones.
	Art. 80	Los convenios y contratos mercantiles que se celebren por correspondencia, telégrafo, o mediante el uso de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, quedarán perfeccionados desde que se reciba la aceptación de la propuesta o las condiciones con que ésta fuere modificada.
	Art. 89	En los actos de comercio podrán emplearse los medios electrónicos, ópticos o cualquier otra tecnología. Para efecto del presente Código, a la información generada, enviada, recibida, archivada o comunicada a través de dichos medios se le denominará mensaje de datos.
	Art. 90	Salvo pacto en contrario, se presumirá que el mensaje de datos proviene del emisor si ha sido enviado: I.- Usando medios de identificación tales como claves o contraseñas de él, o II.- Por un sistema de información programado por el emisor o en su nombre para que opere automáticamente. El momento de recepción de la información a que se refiere el artículo anterior se determinará como sigue.
	Art. 91	I.- Si el destinatario ha designado un sistema de información para la recepción, ésta tendrá lugar en el momento en que ingrese en dicho sistema, o II.- De enviarse a un sistema del destinatario que no sea el designado o de no haber un sistema de información designado en el momento en que el destinatario obtenga dicha información.
	Art. 92	Tratándose de la comunicación de mensajes de datos que requieran de un acuse de recibo para surtir efectos, bien sea por disposición legal o por así requerido el emisor, se considerará que el mensaje de datos ha sido enviado, cuando se haya recibido el acuse correspondiente.
	Art. 93	Cuando la ley exija la forma escrita para los contratos y la firma de los documentos relativos, esos supuestos se tendrán por cumplidos tratándose mensaje de datos siempre que éste sea atribuible a las personas obligadas y accesible para su ulterior consulta.
	Art. 94	Salvo pacto en contrario, el mensaje de datos se tendrá por expedido en el lugar donde el destinatario tenga el suyo Son admisibles como medios de prueba todos aquellos elementos que puedan producir convicción en el ánimo del juzgador acerca de los hechos controvertidos o dudosos y en consecuencia serán tomadas como pruebas las 19 declaraciones de las partes, terceros, peritos, documentos públicos o privados, inspección judicial, fotografías, facsímiles, cintas cinematográficas, de video, de sonido, mensajes de datos, reconstrucciones de hechos y en general, cualquier otra similar u objeto que sirva para averiguar la verdad.
	Art. 1205	Se reconocen como pruebas los mensajes de datos. Para valorar la fuerza probatoria de dichos mensajes, se estimará primordialmente la fiabilidad del método en que haya sido generada, archivada, comunicada o conservada.
	Art. 1298-A	

Fuentes de Información

ATKearney, “Global Retail E-Commerce keeps on clicking: In markets big and small, retail e-commerce is maintaining its impressive growth, 2015”. Disponible en <<https://www.atkearney.com/documents/10192/5691153/Global+Retail+E-Commerce+Keeps+On+Clicking.pdf/abe38776-2669-47ba-9387-5d1653e40409>>

ALADI, “Estudio sobre la situación tributaria del comercio electrónico, ALADI/SEC”, Estudio 150, Rev. 2. Disponible en: <<http://www.aladi.org/nsfaladi/integracion>>.

Armas M. Taxation and Electronic Trade, TELOS, Universidad Rafael Beloso Chacín, número 3, vol. 8, pp. 529-536. Disponible en: <<https://docplayer.es/12500486-Telos-issn-1317-0570-wileidys-artigas-urbe-edu-universidad-privada-dr-rafael-belloso-chacin-venezuela.html>>

Aroca F. “Economía Digital y Tributación Directa en Colombia, 2017”, Disponible en: <<http://apps.kingconf.com/ifa2017indice/presentaciones/seminarios/1/colombia.pdf>>

— y Cañon C. Aspectos fiscales del comercio electrónico en Colombia en La tributación de los servicios en Latinoamérica: especial referencia al comercio electrónico, LEGIS, Colombia, 2011, pp. 351-374.

Asociación de Internet, “Estudio de comercio electrónico en México 2018”. Disponible en: <<https://www.asociaciondeinternet.mx/es/component/remository/func-startdown/95/lang,es-es/?Itemid=>>>

Barrios G. “Globalización y normatividad del comercio electrónico en México. La importancia de la seguridad jurídica en las transacciones electrónicas”. Disponible en: <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/105.pdf>>

Boquin P. y Perrella D. “Tributación de servicios tecnológicos en argentina, reforma Ley 27.430”. Disponible en: <<https://repositorio.uade.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/123456789/7675/Aredison%20TIF.pdf?sequence=3&isAllowed=y>>

Buritica O. y Buritica R. Implicaciones del comercio electrónico en la tributación, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Bogotá 2001. Disponible en: <<https://javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis44.pdf>>

Cámara Colombiana de Comercio Electrónico, eCommerce & Recaudo. “Transacciones Digitales Colombia 2016 -Primer semestre 2017, Observatorio eCommerce, 2017”. Disponible en: <<https://ccce.org.co/sites/default/files/biblioteca/4%20Estudio%20de%20Transacciones%20Digitales%20eCommerce%20%26%20Recaudo%202016%20y%201%20Semestre%202017.pdf>>

Centro de Estudios Digitales, “Estado del Arte Mobile Commerce en Chile 2018”, Fundación País Digital, Santiago de Chile, 2018. Disponible en: <<http://dg6223fhe15c2.cloudfront.net/PD/wp-content/uploads/2018/04/FPD-Estado-del-Arte-Mobile-Commerce-en-Chile-2018-web.pdf>>

Congreso de Colombia, Ley 527 de 1999. Disponible en: <http://www.hostingred.com/ley_527_1999.pdf>

Comisión de Regulación de Comunicaciones, “El comercio electrónico en Colombia, análisis integral y perspectiva regulatoria, versión comité de comisionados, Republica de Colombia, 2017”. Disponibles en: <https://www.crcom.gov.co/recursos_user/2017/ComElecPtd_0.pdf>

Calderón D. Comercio electrónico: una perspectiva tributaria mexicana, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 2010, pp. 577.

Cubides B. y Marín M. La Tributación de los Servicios en Latinoamérica: Especial referencia al comercio electrónico, LEGIS 2011, disponible en: <http://www.mcewan.com.ar/pdf/tributacion_servicios_latinoamerica_mcewan.pdf>

De la Vega B, “El comercio electrónico y la tributación”, Revista 46, 2008, disponible en: <http://www.ipdt.org/uploads/docs/04_Rev46_BDLVR.pdf>
Enrico F y Rodríguez G. Análisis del Impuesto al Valor Agregado, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2008.

García, Y. Fiscalidad del comercio electrónico, Contribuciones a la Economía, Universidad de Málaga, 2002, disponible en: <<http://www.eumed.net/coursecon/colaboraciones/Garcia-Calvente-fiscace-A.htm>>

Jefatura del Estado, “Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, núm 312”, BOE-A-1992-28740, disponible en: <<https://www.boe.es/buscar/pdf/1992/BOE-A-1992-28740-consolidado.pdf>>

Karen S. Comercio electrónico en los tratados de libre comercio de México, IUS, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México.

Konortoff, C. Tributación en el comercio electrónico, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2002. Disponible en: <http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0250_KonortoffCA.pdf>

Martínez J. “Régimen especial en los servicios prestados por vía electrónica en el IVA”, disponible de: <<https://app.vlex.com/#vid/761867085>>

OCDE, Taxation and Electronic Commerce: Implementation of the Ottawa Taxation Framework Conditions, OCDE Overview. Disponible en: <<http://www.oecd.org/tax/administration/20499630.pdf>>

Commission des finances. “Rapport d’Information: sur l’impact du développement du commerce électronique sur les finances de l’État, SENAT Session ordinaire de 2009-2010”, N°398, Francia. Disponible en: <<https://www.senat.fr/notice-rapport/2009/r09-398-notice.html>>

RAE, Diccionario de Lengua Española en línea, disponible en: <<https://dle.rae.es/?id=buDJhh3>>

Reglamento (UE) n° 904/2010, del consejo de 7 de mayo de 2002. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2010.268.01.0001.01.SPA&toc=OJ:L:2010:268:TOC>

Ruiz A. “Tributación Internacional y comercio electrónico: Aproximación a una grave problemática tributaria actual”, THEMIS 39. Disponible en: <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/10440/10903>>

Spotify, Términos y condiciones. Disponible en: <<https://www.spotify.com/mx/legal/end-user-agreement/?language=es&country=mx#s5>>

UADE, “Tributación de servicios tecnológicos en Argentina, Reforma Ley 27.430”. Disponible en: <<https://repositorio.uade.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/123456789/7675/Aredison%20TIF.pdf?sequence=3&isAllowed=y>>

UNCITRAL, Ley Modelo de Comercio Electrónico. Disponible en <https://www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/electcom/05-89453_S_Ebook.pdf>

5.Cuenta Pública 2018
Gasto Federalizado Ejercido en Entidades
Federativas y Municipios



Presentación

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) entregó a la Cámara de Diputados, a finales de abril de 2019, el documento denominado Cuenta de la Hacienda Pública Federal para el ejercicio fiscal 2018 (en lo sucesivo la Cuenta Pública 2018); esto de conformidad con lo establecido en el artículo 74, fracción VI, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Para apoyar el trabajo legislativo, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados ha elaborado el siguiente análisis del Gasto Federalizado ejercido en las entidades federativas y municipios, con base en la información presentada por la SHCP, destacando sus principales elementos.

En el presente documento se ha ordenado la información en tres apartados: en el primero se analizan los recursos ejercidos en 2018 a través de los componentes que integran el Gasto Federalizado; en el segundo se realiza el comparativo del gasto ejercido con lo aprobado para cada componente; y finalmente se realiza un análisis del gasto pagado por entidad federativa contra lo programado en dicho año y con relación a lo ejercido en el año inmediato anterior.

Resumen

El documento que contiene la información del ejercicio de los recursos para 2018 destaca que el Gasto Federalizado ejercido en ese año ascendió a 1 billón 967 mil 587.6 millones de pesos (mdp), cifra equivalente a 35.1% del Gasto Neto Total. Dicho monto representa recursos adicionales a lo previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para el mismo ejercicio fiscal, por 123 mil 721.6 mdp.

Los recursos que presentaron mayor incremento respecto a lo aprobado son los del Ramo 23 que fueron superiores en 142.2%. Sin embargo, al relacionarlo con el monto ejercido el año inmediato anterior se observó una reducción real de 23.4%. El monto de las Participaciones y de los Convenios de Descentralización y Reasignación fueron mayores tanto del presupuesto original como lo ejercido en 2017. Así, los incrementos reales fueron de 3.8 y 2.4%, respectivamente.

De igual manera, las Aportaciones y la Protección Social en Salud tuvieron reducciones. En lo aprobado, los montos inferiores son de 7 mil 927.6 mdp en las Aportaciones y de 826.2 mdp en el Seguro Popular. Respecto al año anterior, la variación negativa real es de 0.4 y 4.4%, en cada caso.

Por otra parte, las transferencias realizadas a estados y municipios observaron incrementos durante 2018. En todas las entidades federativas se tuvieron recursos adicionales, siendo lo más relevante los recursos canalizados al Estado de México por 34 mil 249.9 mdp y a la Ciudad de México por 18 mil 015.3 mdp.

En los cambios relacionados con el año anterior (2017) destacan las reducciones en términos reales en los estados de Coahuila con una disminución del 9.0% (-1 mil 948.8 mdp), seguida de la Ciudad de México que obtuvo una caída de 8.8% (-8 mil 280.1 mdp) y Colima con un decremento de 8.5% (-586.8 mdp).

En sentido opuesto, las entidades que reportaron avances en términos reales fueron: Sinaloa (5.5%), Chihuahua (4.7%), Guerrero (4.3%) y Campeche (4.3%), principalmente.

1. Gasto Federalizado

La transferencia de recursos que realiza el gobierno federal a las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México integran el denominado Gasto Federalizado.

Las asignaciones que componen el Gasto Federalizado corresponden a los ramos 28, “Participaciones” y 33, “Aportaciones Federales”, principalmente. También se adicionan las del Ramo 23, “Provisiones Salariales y Económicas”, los recursos de los Convenios de Descentralización y Reasignación, así como de los de Protección Social en Salud.

En la Cuenta Pública de 2018 se indica que los montos de las Participaciones y Aportaciones Federales significan 80.2 del total de las transferencias federales a entidades federativas y municipios. Las cantidades que se destinan a los gobiernos locales mediante los Ramos 28 y 33, se encuentran establecidos a partir de fórmulas y procedimientos establecidos en los Capítulos I y V en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), así como su distribución en los distintos fondos.

De acuerdo con la LCF, las Participaciones Federales se determinan en función de la Recaudación Federal Participable (RFP),⁶⁰ por lo que se realiza una estimación de los montos que se transferirán a cada entidad federativa y municipio, la cual se presenta en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y forma parte del Gasto No Programable.⁶¹ Es importante señalar que la transferencia de los recursos se lleva a cabo conforme al comportamiento que observe la RFP a lo largo del año fiscal. Además, por su naturaleza, las Participaciones no están etiquetadas; es decir, no tienen un destino específico en el gasto de las entidades federativas y municipios, ejerciéndose de manera autónoma por parte de los gobiernos locales.

Por otra parte, la asignación de las Aportaciones Federales se encuentra dentro del Gasto Programable, ya que constituye una erogación que no depende de la RFP y permite apoyar a los gobiernos locales en la atención de las demandas de su población. A diferencia de las Participaciones, los recursos de este Ramo están etiquetados; es decir, tienen un destino específico en el gasto de las entidades federativas, que deberán ejercer de acuerdo a las leyes, reglas de operación, lineamientos y normas aplicables.

Complemento de los montos de las “Aportaciones y Participaciones” lo constituyen las transferencias etiquetadas que se remiten a los estados y municipios vía la suscripción de Convenios que se realizan en el transcurso del ejercicio fiscal, los cuales se tienen el propósito otorgar recursos presupuestales para llevar a cabo la descentralización de acciones federales hacia las entidades federativas mediante la colaboración y coordinación entre el Gobierno Federal y las entidades federativas.

También se efectúan transferencias a las entidades federativas y municipios a través del Ramo 23, “Provisiones Salariales y Económicas” previa celebración de convenios, destinadas principalmente al fortalecimiento del desarrollo regional y municipal mediante programas y proyectos de infraestructura social básica.

Asimismo, a partir de 2011 se ha adicionado a las transferencias del Gasto Federalizado, las asignaciones orientadas a la Protección Social en Salud, a través de los Programas Federales "Seguro Popular" y "Dignificación, conservación y mantenimiento de la infraestructura y equipamiento en salud"; ambos a cargo de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud dependiente de la Secretaría de Salud.

Estos recursos se destinan a la prestación de los servicios médicos interestatales y de salud a la población beneficiaria, mismos que se encuentran contenidos en el Catálogo Universal de Servicios de Salud. El mecanismo de asignación de estos recursos es similar al de los convenios únicos de descentralización; es decir, el total de estos recursos es determinado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) a propuesta del Ejecutivo y accesibles en el ejercicio mediante un Acuerdo de Coordinación entre la Secretaría de Salud y las entidades federativas.

2. Composición del Gasto Federalizado Ejercido en 2018

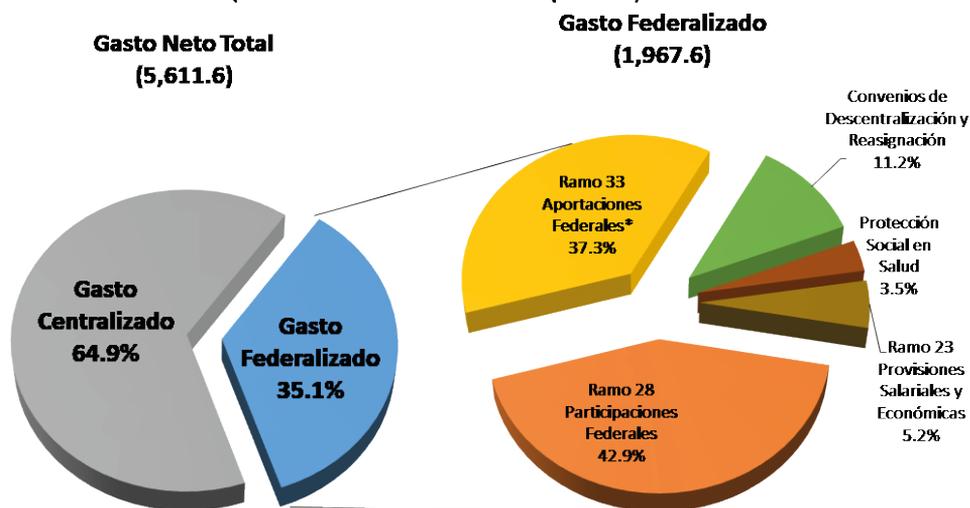
La información consignada en la Cuenta Pública 2018 indica que los recursos transferidos a las entidades federativas y municipios a través del Gasto Federalizado ascendió a 1 billón 967 mil 587.6 mdp, cifra que representa 35.1% del Gasto Neto Total.

Gráfica 1

Al finalizar el ejercicio fiscal de 2018, los recursos entregados a las entidades federativas y municipios por concepto de Gasto Federalizado, se integraron de la siguiente manera:

- Ramo 28, “Participaciones”, 844 mil 045.2 mdp (42.9%);
- Ramo 33, “Aportaciones Federales”, 733 mil 142.4 mdp (37.3%);

Gasto Federalizado y su composición en la Cuenta Pública de 2018 (miles de millones de pesos)



*Las Aportaciones Federales incluyen al Ramo 25, Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.

Fuente: Elaborado por el CEFP con base en información de la Cuenta Pública 2016.

- Convenios de Descentralización y Reasignación, 219 mil 420.7 mdp (11.2%);
- Gasto Federalizado identificado en el Ramo 23, “Provisiones Salariales y Económicas”, 102 mil 831.1 mdp (5.2%); y
- Protección Social en Salud, 68 mil 148.4 mdp (3.5%).

3. Comparativo del Gasto Federalizado Ejercido por Componente

Los recursos ejercidos en entidades federativas y municipios en 2018 (1 billón 967 mil 587.6 mdp) fueron superiores en 6.7% respecto a la asignación original contenida en el PEF 2018; es decir, se entregaron a los gobiernos locales 123 mil 721.6 mdp adicionales. Con relación al ejercicio fiscal anterior (2017), el monto reportado en Cuenta Pública de 2018 resultó mayor en 97 mil 625.9 mdp, cifra que muestra una ligera caída de 0.1% en términos reales (Tabla 1).

Tabla 1.

Sobresale la variación observada en los recursos federalizados del Ramo 23, al registrar un monto ejercido por arriba de lo asignado originalmente en 142.2%. Sin embargo, presenta una variación negativa de 23.4% respecto al monto ejercido el año anterior, que en términos nominales significó una reducción de 24 mil 585.4 mdp.

Es importante señalar las reducciones presentadas entre los montos de salida

Gasto Federalizado para el ejercicio fiscal 2017-2018

(Millones de pesos y variaciones porcentuales)

Conceptos	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Variación	Variación
	2017 (1)	2018 (2)	2018 (3)	(3)-(1) Real %	(3)-(2) %
Total del Gasto Federalizado	1,869,961.6	1,843,866.0	1,967,587.6	-0.1	6.7
Ramo 28 Participaciones Federales	772,417.6	811,931.6	844,045.2	3.8	4.0
Ramo 33 Aportaciones Federales ¹	698,996.0	741,070.0	733,142.4	-0.4	-1.1
Convenios de Descentralización y Reasignación	203,436.4	179,429.3	219,420.7	2.4	22.3
Gasto Federalizado identificado en el Ramo 23	127,416.5	42,460.5	102,831.1	-23.4	142.2
Provisiones Salariales y Económicas					
Protección Social en Salud	67,695.1	68,974.6	68,148.4	-4.4	-1.2

¹Incluye los recursos del Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.

Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para el ejercicio fiscal correspondiente.

y los alcanzados al finalizar el año 2018 en las Aportaciones Federales (Ramo 33) y lo relativo a Protección Social en Salud. En el primer caso, los recursos fueron inferiores en 7 mil 927.6 mdp, una caída de 1.1%, en tanto que en el segundo caso la diferencia es de 826.2 mdp, esto es una disminución de 1.2%.

En las siguientes secciones se expondrán en lo particular, las ampliaciones y reducciones de cada uno de los componentes que integran el Gasto

Federalizado.

3.1 Ramo 28, “Participaciones”

Las entidades federativas recibieron por concepto de Participaciones pagadas un monto de 844 mil 045.2 mdp que representaron 37.3% del total del Gasto Federalizado en 2018. Dicha cifra comprende un aumento de 32 mil 113.6 mdp respecto al presupuesto original, lo que representa un incremento de 4.0 %.

Respecto a lo registrado en el año anterior (2017), se aprecia una cifra superior de 71 mil 627.6 mdp que muestra una variación real de 3.8% (Tabla 2).

Tabla 2.

Los cuatro fondos que se integran con un porcentaje de la RFP⁶² mostraron incrementos entre lo aprobado y lo ejercido, de tal manera que los recursos del Fondo General de Participaciones aumentaron en 4.2% a lo previsto, el Fondo de Fomento Municipal lo hizo en 4.8%, el Fondo de Fiscalización y Recaudación en 1.5% y el de Participaciones para Municipios que realizan Comercio Exterior mejoró en 4.8 %.

Otros fondos que presentaron recursos adicionales respecto a lo

Ramo 28 Participaciones Federales para el ejercicio fiscal 2017-2018

(Millones de pesos y variaciones porcentuales)

Conceptos	Ejercido 2017 (1)	Aprobado 2018 (2)	Ejercido 2018 (3)	Variación (3)-(1) Real %	Variación (3)-(2) %
Total del Ramo 28 Participaciones Federales	772,417.6	811,931.6	844,045.2	3.8	4.0
Fondo General de Participaciones	560,725.0	585,347.3	609,869.7	3.3	4.2
Fondo de Fomento Municipal	27,974.3	29,027.2	30,428.5	3.3	4.8
Fondo de Fiscalización y Recaudación	34,508.6	36,284.0	36,831.8	1.4	1.5
Incentivos a la Ventas Final de Diesel y Gasolina	21,548.8	22,404.5	21,791.3	-4.0	-2.7
Fondo de Compensación de Repesos e Intermedios	1,740.2	2,151.3	1,660.1	-9.4	-22.8
Incentivos Específicos del IEPs	13,871.8	14,233.1	13,850.2	-5.2	-2.7
Fondo de Extracción de Hidrocarburos	3,250.5	3,882.7	3,882.7	13.4	0.0
Fondo de Compensación	4,790.2	4,978.8	4,844.0	-4.0	-2.7
Participaciones para municipios que realizan Comercio Exterior	3,804.5	3,947.7	4,137.0	3.3	4.8
Participaciones para municipios exportadores de hidrocarburos	197.4	233.0	230.2	10.8	-1.2
Incentivos por el ISAN	10,756.6	10,623.4	11,148.0	-1.6	4.9
Fondo de Compensación del ISAN	2,340.9	2,488.6	2,488.6	1.0	0.0
ISR por salarios en las entidades federativas	59,404.5	73,060.0	73,587.1	17.6	0.7
Tenencia o uso de vehículos	60.8	0.0	27.8	-56.6	n.a.
Otros Incentivos Económicos	27,443.3	23,269.9	29,268.1	1.3	25.8

n.a.: No aplica

Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para el ejercicio fiscal correspondiente.

presupuestado originalmente son: Otros Incentivos Económicos con 25.8% (5 mil 998.2 mdp), que representa la variación más significativa y que se sustenta en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal; los Incentivos por el Impuesto Especial sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y su fondo de compensación con una variación de 4.9% (524.6 mdp), que se deriva de la recaudación de dicho impuesto y que es administrado por las mismas entidades federativas y sólo tienen la obligación de reportarlo al gobierno federal; y finalmente el Fondo constituido por el ISR por salarios de las entidades federativas con un incremento de 0.7% (527.1 mdp), fondo que corresponde a la recaudación del Impuesto sobre la Renta (ISR) que se entere a la federación, por el salario del personal de las entidades federativas.

De los fondos que presentaron variaciones negativas se encuentra el de Compensación de Repecos e Intermedios (-22.4%) al presentar 491.2 mdp menos que lo previsto, fondo proveniente del Régimen de Intermedios en las entidades y del Régimen de Pequeños Contribuyentes.

Los Fondos de Incentivos por el IEPS sobre Ventas de Diésel y Gasolina (IIEPS) y de Compensación, que se integran de la recaudación del IEPS sobre ventas finales de diésel y gasolina, presentaron una reducción de 2.7% respecto al presupuesto aprobado; es decir, mostraron recursos inferiores a lo previsto por 613.2 mdp y 134.7 mdp, respectivamente.

Por último, las Participaciones para municipios exportadores de hidrocarburos también mostraron un comportamiento a la baja respecto a lo programado, ya que se obtuvieron 2.8 mdp menos, monto que significa una reducción de 1.2 %.

3.2 Ramo 33, “Aportaciones Federales”

Las Aportaciones Federales (incluye el Ramo 25, “Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos”) entregadas a las entidades federativas y municipios a diciembre de 2018, ascendieron a 733 mil 142.4 mdp, cifra que representa 37.3% del total de las transferencias a los gobiernos locales. Este monto fue inferior a lo programado en 7 mil 927.6 mdp, lo que representa una baja de 1.1 %.

Al realizar el comparativo con los recursos ejercidos en el año inmediato

anterior, los montos de 2018 son mayores en 34 mil 146.3 mdp, sin embargo, en términos reales equivale a una reducción de 0.4% (Tabla 3).

Las transferencias a las entidades federativas y municipios por concepto de Aportaciones Federales se vieron afectadas negativamente en 7 de los 8 fondos que la integran. El único fondo que presentó un comportamiento favorable es el de Aportaciones a la Salud (FASSA) al tener recursos adicionales a lo presupuestado por un monto de 1 mil 930.2 mdp.

Las reducciones más relevantes se derivan por el menor gasto pagado en el rubro de Servicios Personales que comprende la restitución de remanentes del paquete salarial y medidas de cierres que se realizaron en el Ramo 25, "Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos", que se encuentra incluido en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (Fone), al presentar una reducción de 8 mil 609.9 mdp respecto al presupuesto de salida.

Asimismo, los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) fueron inferiores a lo estimado en 4.1%, que en términos absolutos es de 285.4 mdp. La reducción obedece a que en el subfondo de Educación para Adultos hubo entidades federativas que no suscribieron los Convenios para la transferencia de recursos.

3.3 Convenios de Descentralización y Reasignación

El Gobierno Federal canalizó recursos a las entidades federativas a través de los Convenios de Descentralización y Reasignación, los cuales contaron con un ejercicio de 219 mil 420.7 mdp, cifra que representa 11.2% del Gasto Federalizado al finalizar 2018, el cual resulta superior en 22.3% (39 mil 991.4 mdp) a lo previsto en el PEF 2018.

Al realizar la comparación respecto al monto ejercido en 2017 por este concepto, se identifica una mayor transferencia de recursos en 2018 por la cantidad de 15 mil 984.2 mdp (un avance de 2.4% en términos reales).

La distribución de este mayor gasto con relación a lo presupuestado entre los distintos tipos de convenios se presenta en la Tabla 4, que aparece a continuación.

Tabla 4

Ramo 33 Aportaciones Federales para el ejercicio fiscal 2017-2018

(Millones de pesos y variaciones porcentuales)

Conceptos	Ejercido 2017 (1)	Aprobado 2018 (2)	Ejercido 2018 (3)	Variación (3)-(1) Real %	Variación (3)-(2) %
Total del Ramo 33 Aportaciones Federales	698,996.0	741,070.0	733,142.4	-0.4	-1.1
Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) ¹	400,677.8	421,725.3	413,115.4	-2.1	-2.0
Aportaciones para Salud (FASSA)	90,930.1	93,385.8	95,316.0	-0.4	2.1
Infraestructura Social (FAIS)	67,202.7	73,421.4	73,045.5	3.2	-0.5
Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F. (FORTAMUNDF)	68,196.0	74,376.4	74,249.1	3.4	-0.2
Aportaciones Múltiples (FAM)	21,618.8	23,628.2	23,438.4	3.0	-0.8
Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	6,265.1	6,894.8	6,609.4	0.2	-4.1
Seguridad Pública (FASP)	6,862.4	7,000.0	6,813.9	-5.7	-2.7
Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	37,243.1	40,638.1	40,554.6	3.4	-0.2

¹ Incluye los recursos del Ramo 25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.

Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para el ejercicio fiscal correspondiente.

Del monto total ejercido en 2018 por este concepto, los Convenios de Descentralización registraron un gasto por 212 mil 007.1, en tanto los Convenios de Reasignación lo hicieron por un monto de 7 mil 413.6 mdp.

En los Convenios de Descentralización destaca lo siguiente:

- Secretaría de Educación Pública (SEP). Se ejercieron recursos adicionales por 29 mil 216.9 mdp respecto a lo autorizado, debido a que se otorgaron Apoyos a centros y organizaciones de educación que no se contemplaron en el presupuesto original. Dentro de las entidades federativas que contaron con los mayores montos se encuentran el Estado de México, Michoacán, Veracruz y Chiapas, principalmente.
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). Con un gasto por arriba de lo presupuestado por un monto de 6 mil 303.8 mdp, cifra que significa un aumento de 126.4%, el avance más importante en términos porcentuales.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Sin contar con una asignación original se canalizaron 1 mil 321.5 mdp para el programa Diseño de la Política de Ingresos para el Estado de México.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). Al no contar con un presupuesto de salida, se orientaron 466.8 mdp al finalizar 2018 para el Estado de México, con el propósito de apoyar la infraestructura carretera.
- Secretaría de Turismo (Sectur). Se canalizaron recursos adicionales por 363.6 mdp, 62.0% por arriba del aprobado al Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos.
- Secretaría de Cultura. Los recursos ejercidos adicionales a lo aprobado ascendieron a 157.6 mdp, los cuales permitieron impulsar el desarrollo cultural y al apoyo en las entidades federativas, sobre todo en 16 estados que de origen no contaban con asignación (Hidalgo, Guerrero y Estado de México, principalmente).
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación ahora Agricultura y Desarrollo Rural (Sader). Los recursos inferiores a los previstos por 3 mil 173.5 mdp obedecen a los montos no aplicados en el Programa de Apoyos a la Comercialización en su componente de incentivos a la comercialización.
- Secretaría de Salud (SSA). El menor ejercicio de los recursos por 1 mil 801.7 mdp responde a la falta de la aplicación del gasto en los programas de Fortalecimiento de los Servicios Estatales de Salud y de PROSPERA, Programa de Inclusión Social, principalmente.

Respecto a los Convenios de Reasignación, su característica es que carecen de un monto asignado originalmente, y que los recursos se van otorgando durante el ejercicio del gasto. En 2018, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes es la única dependencia que suscribió los convenios con diversas entidades federativas para proyectos de infraestructura económica de carreteras, ferroviaria y aeroportuaria, fundamentalmente. Para ello se canalizaron recursos por un monto de 7 mil 413.6 mdp.

3.4 Gasto Federalizado del Ramo 23, “Provisiones Salariales y Económicas”

Al cierre del ejercicio de 2018, los recursos del Gasto Federalizado ejercidos mediante el Ramo 23, “Provisiones Salariales y Económicas”, ascendieron a 102 mil 831.1 mdp, cifra superior en 142.2% a lo originalmente aprobado para el ejercicio fiscal de dicho año que se presupuestó en 42 mil 460.5 mdp. La comparación respecto a lo transferido en 2017 a entidades federativas y municipios por este concepto, presenta un descenso en términos reales de 23.4 %, que significan 24 mil 585.4 mdp menos.

Es importante señalar, que derivado de su estructura programática y de su propósito de control del presupuesto, el Ramo 23 presenta modificaciones en la modalidad de subsidios, concepto que permite canalizar parte de los recursos excedentes a las entidades federativas y municipios mediante la firma de convenios por tratarse de recursos que no son sujetos de reglas de operación y se destinan fundamentalmente a propiciar el desarrollo regional.

Por lo anterior, la diferencia entre lo presupuestado y lo ejercido en 2018 es sustancial, de tal manera que la variación porcentual es de 142.2%. En la tabla 5 se muestra el comportamiento del Ramo 23 en cuanto a los recursos orientados a los estados.

Tabla 5

Gasto Federalizado identificado en el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas para el ejercicio fiscal 2017-2018

(Millones de pesos y variaciones porcentuales)

Conceptos	Ejercido 2017 (1)	Aprobado 2018 (2)	Ejercido 2018 (3)	Variación (3)-(1) Real %	Variación (3)-(2) %
Total del Gasto Federalizado identificado en el Ramo 23	127,416.5	42,460.5	102,831.1	-23.4	142.2
Proyectos de Desarrollo Regional	10,932.0	17,853.0	12,260.3	6.5	-31.3
Fondo Metropolitano	2,015.9	3,268.7	3,232.7	52.3	-1.1
Fondo Regional (10 Estados con menor IDH)	2,290.1	2,336.0	2,310.3	-4.2	-1.1
Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF)	25,860.3	2,923.5	13,692.6	-49.7	368.4
Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal	7,699.9	0.0	0.0	-100.0	n.a.
Fondo de Capitalidad	1,835.7	2,500.0	2,342.0	21.2	-6.3
Programas Regionales	3,010.3	2,858.3	4,712.9	48.7	64.9
Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos	4,531.0	4,726.9	5,465.8	14.6	15.6
Programa de Seguridad y Monitoreo en el Estado de México	1,502.1	1,500.0	1,500.0	-5.2	0.0
Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad	420.4	500.0	422.8	-4.5	-15.4
Fondo para Fronteras	733.2	750.0	0.0	-100.0	-100.0
Fondo de Apoyo a Migrantes	262.1	300.0	291.8	5.7	-2.7
Fortalecimiento Financiero	55,116.4	2,537.8	50,172.1	-13.6	1,877.0
Provisión para la Armonización Contable	54.2	56.4	53.6	-6.0	-4.9
Cámaras de Vigilancia en el Estado de Veracruz	0.0	350.0	349.8	n.a.	-0.1
Proyectos para el Desarrollo Regional de la Zona Henequenera del Sureste	91.0	0.0	0.0	-100.0	n.a.
Fondo de Apoyo en Infraestructura y Productividad	100.0	0.0	0.0	-100.0	n.a.
Fondo de Cultura	0.0	0.0	0.0	n.a.	n.a.
DIF-CDMX	505.0	0.0	505.0	-5.0	n.a.
Apoyo a municipios para obras de infraestructura y seguridad de los museos, monumentos y zonas arqueológicas (derecho a museos)	23.5	0.0	23.8	-4.1	n.a.
Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados	9,353.6	0.0	4,307.6	-56.3	n.a.
Apoyo Federal para Pago de Adeudo de Suministro de Energía Eléctrica	1,079.7	0.0	1,188.0	4.5	n.a.

n.a.: No aplica

Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para el ejercicio fiscal correspondiente.

El mayor monto ejercido se encuentra en función de los aumentos más significativos en las transferencias adicionales al Fideicomiso Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades federativas (FEIEF) por un monto de 10 mil 769.1 mdp y en el rubro de Fortalecimiento Financiero por el aumento de 47 mil 634.3 mdp, siendo un conjunto de recursos que se dedican a atender las solicitudes de las entidades federativas en materia de apoyo financiero.

Adicionalmente se tuvieron recursos adicionales en el Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES) y en el Apoyo Federal para Pago de Adeudo de Suministro de Energía Eléctrica por un monto de 4 mil 307.6 mdp y 1 mil 118.0 mdp, respectivamente, programas que no presentaron asignación de salida.

En caso contrario, se presentaron reducciones en el ejercicio del gasto en 8 programas, entre los que destacan el de Proyectos de Desarrollo Regional con una caída de 5 mil 592.7 mdp. y en el Fondo de Fronteras, donde no se aplicaron recursos por 750.0 mdp.

3.5 Protección Social en Salud

El monto ejercido de las transferencias a las entidades federativas a través del Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular) ascendió a 68 mil 148.4 mdp, equivalente a 3.5% del Gasto Federalizado pagado. En el ejercicio de 2018, los recursos ejercidos por este concepto fueron inferiores en 1.2% (-826.2 mdp) a lo presupuestado para este año. Con relación al año inmediato anterior se registraron 453.3 mdp más, pero en términos reales representó una variación negativa de 4.4 %.

Tabla 6

Protección Social en Salud para el ejercicio fiscal 2017-2018

(Millones de pesos y variaciones porcentuales)

Conceptos	Ejercido 2017 (1)	Aprobado 2018 (2)	Ejercido 2018 (3)	Variación (3)-(1) Real %	Variación (3)-(2) %
Total de Protección Social en Salud	67,695.1	68,974.6	68,148.4	-4.4	-1.2
Seguro Popular	67,695.1	68,974.6	68,148.4	-4.4	-1.2

n.a.: No aplica

Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para el ejercicio fiscal correspondiente.

4.Comparativo del Gasto Federalizado Ejercido por Entidad Federativa

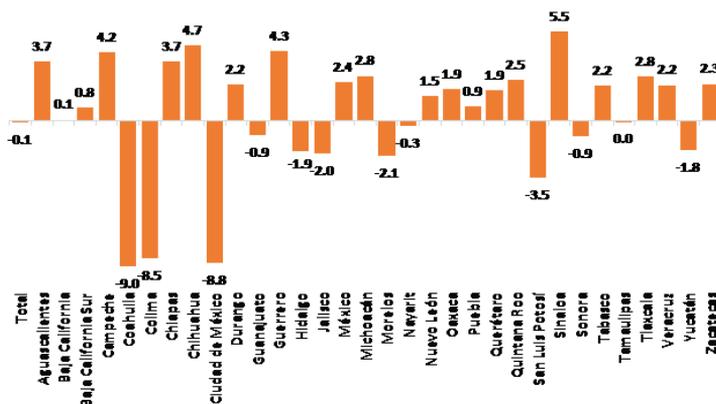
Al realizar una comparación de los recursos entregados a las entidades federativas en el ejercicio fiscal 2018, respecto a lo gastado en el año 2017, se aprecia que en 11 estados se presentaron variaciones negativas en términos reales, siendo las más pronunciadas las reportadas en los estados de Coahuila con 9.0 % (-1 mil 948.8 mdp), Ciudad de México con 8.8% (-8 mil 280.1 mdp) y Colima con 8.5 % (-586.8 mdp).

En contraste, 20 estados reportaron crecimientos reales, donde destaca: Sinaloa (5.5%), Chihuahua (4.7%), Guerrero (4.3%), Campeche (4.2%) y Chiapas y Aguascalientes (3.7%, cada uno).

Los recursos ejercidos durante el 2018 por cada estado son superiores a lo previsto en el presupuesto, debido a que los recursos No distribuibles se canalizaron a cada entidad federativa de acuerdo con los programas que se ejecutaron durante el ejercicio fiscal (véase tablas 7 y 8).

Tablas 7 y 8

Tasa Anual de Crecimiento Real del Total del Gasto Federalizado Ejercido por Entidad Federativa, 2017-2018 (porcentaje)



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

Total del Gasto Federalizado Ejercido por Entidad Federativa, 2017-2018
(Millones de pesos y variaciones porcentuales)

Concepto	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Variación	Variación
	2017	2018	2018	(3)-(1)	(3)-(2)
	(1)	(2)	(3)	Real %	%
Total	1,869,961.6	1,843,866.0	1,967,587.7	-0.1	6.7
Aguascalientes	20,132.9	18,848.9	21,979.9	3.7	16.6
Baja California	48,231.7	44,071.4	50,830.2	0.1	15.3
Baja California Sur	15,738.7	13,077.5	16,707.3	0.8	27.8
Campeche	19,920.8	17,750.6	21,862.9	4.2	23.2
Coahuila	46,682.4	37,336.8	44,733.6	-9.0	19.8
Colima	16,102.7	12,652.8	15,515.9	-8.5	22.6
Chiapas	82,572.7	75,383.2	90,140.8	3.7	19.6
Chihuahua	47,563.9	47,076.3	52,423.7	4.7	11.4
Ciudad de México	209,698.1	195,468.4	201,418.0	-8.8	3.0
Durango	29,660.2	25,978.7	31,932.4	2.2	22.9
Guanajuato	70,508.2	64,904.5	73,608.7	-0.9	13.4
Guerrero	60,968.6	53,541.9	66,958.5	4.3	25.1
Hidalgo	45,829.2	40,325.1	47,339.3	-1.9	17.4
Jalisco	100,141.6	94,763.4	103,311.5	-2.0	9.0
México	205,120.2	183,475.5	221,106.5	2.4	20.5
Michoacán	67,208.7	58,576.4	72,734.0	2.8	24.2
Morelos	26,852.4	24,157.4	27,673.7	-2.1	14.6
Nayarit	20,900.8	18,386.8	21,938.2	-0.3	19.3
Nuevo León	68,821.6	63,984.8	73,580.2	1.5	15.0
Oaxaca	67,933.6	62,173.3	72,922.4	1.9	17.3
Puebla	80,795.0	73,992.0	85,834.0	0.9	16.0
Querétaro	30,075.8	27,187.3	32,276.0	1.9	18.7
Quintana Roo	23,628.3	21,631.1	25,510.0	2.5	17.9
San Luis Potosí	42,862.6	37,081.2	43,547.0	-3.5	17.4
Sinaloa	48,369.0	41,246.4	53,744.4	5.5	30.3
Sonora	44,812.3	41,132.7	46,738.2	-0.9	13.6
Tabasco	44,166.0	40,338.0	47,521.6	2.2	17.8
Tamaulipas	52,147.5	48,920.2	54,905.2	0.0	12.2
Tlaxcala	19,919.5	18,485.5	21,553.9	2.8	16.6
Veracruz	109,506.7	103,206.9	117,868.3	2.2	14.2
Yucatán	33,552.2	28,008.6	34,688.7	-1.8	23.9
Zacatecas	27,897.6	24,849.4	30,046.3	2.3	20.9
No distribuable	41,639.8	185,852.9	44,636.4	1.8	-76.0

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

4.1 Ramo 28, “Participaciones”

En 2018, las participaciones entregadas a las entidades federativas fueron superiores a las estimaciones contenidas en el PEF, siendo los estados que obtuvieron los mayores incrementos porcentuales en términos nominales Guerrero (11.6%), Baja California Sur (11.4%), Sinaloa (10.5%) y San Luis Potosí (10.4%). Los estados con la menor variación porcentual fueron: Puebla (0.3%), Chihuahua (0.7%), Coahuila (1.2%) y Jalisco (1.3%).

Considerando los montos pagados en 2017, se apreció que únicamente dos entidades presentaron crecimientos reales por arriba de 10.0%, como son los estados de Campeche (18.8%) y Guerrero (12.6%), cuyos montos pagados fueron superiores en 1 mil 784.1 mdp y 3 mil 169.1 mdp, respectivamente.

Asimismo, se observó que, por concepto de participaciones pagadas en 2018, sólo tres entidades mostraron variaciones a la baja en términos reales, como son los casos de San Luis Potosí (-3.1%), seguido de Nayarit (-2.9%) y Coahuila (-0.1%).

(Tabla 9)

Participaciones Pagadas por Entidad Federativa, 2017-2018

(Millones de pesos y variaciones porcentuales)

Concepto	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Variación	Variación
	2017	2018	2018	(3)-(-1)	(3)-(-2)
	(1)	(2)	(3)	Real %	%
Total	772,417.6	811,931.6	844,045.2	3.8	4.0
Agua calientes	8,207.2	8,745.9	9,225.5	6.8	5.5
Baja California	22,883.9	23,749.2	24,633.4	2.2	3.7
Baja California Sur	5,353.6	5,473.5	6,095.7	8.1	11.4
Campeche	7,113.3	8,599.8	8,897.3	18.8	3.5
Coahuila	18,629.8	19,358.4	19,596.5	-0.1	1.2
Colima	5,243.8	5,460.7	5,812.6	5.3	6.4
Chiapas	29,742.8	30,268.9	32,018.9	2.2	5.8
Chihuahua	23,357.6	24,409.5	24,586.5	0.0	0.7
Ciudad de México	87,709.9	90,796.5	93,187.4	0.9	2.6
Durango	10,432.7	10,911.5	11,470.4	4.4	5.1
Guanajuato	33,367.3	34,571.8	35,992.4	2.4	4.1
Guerrero	17,090.1	18,156.7	20,259.2	12.6	11.6
Hidalgo	15,393.0	15,677.1	16,369.0	1.0	4.4
Jalisco	52,679.5	54,845.7	55,571.9	0.2	1.3
México	102,335.6	106,832.7	115,582.1	7.3	8.2
Michoacán	23,653.8	25,451.0	27,182.4	9.1	6.8
Morelos	10,447.3	10,870.2	11,307.2	2.8	4.0
Nayarit	7,805.0	7,577.9	7,981.1	-2.9	5.3
Nuevo León	36,196.9	35,867.0	39,326.1	3.2	9.6
Oaxaca	19,517.3	20,634.4	21,536.2	4.8	4.4
Puebla	33,576.9	35,895.1	36,004.3	1.8	0.3
Querétaro	13,831.2	13,929.4	15,172.5	4.2	8.9
Quintana Roo	10,311.1	11,035.4	11,546.6	6.3	4.6
San Luis Potosí	17,398.8	16,091.4	17,760.9	-3.1	10.4
Sinaloa	18,598.0	18,768.0	20,736.6	5.9	10.5
Sonora	21,399.5	22,342.4	23,232.3	3.1	4.0
Tabasco	21,678.2	23,154.1	24,078.1	5.5	4.0
Tamaulipas	23,715.2	25,284.1	25,950.0	3.9	2.6
Tlaxcala	7,644.9	7,952.2	8,241.2	2.4	3.6
Vera Cruz	43,414.4	47,160.1	49,010.1	7.2	3.9
Yucatán	13,248.9	13,484.3	14,614.1	4.8	8.4
Zacatecas	10,440.1	10,822.3	11,066.9	0.7	2.3
No distribuable	0.0	7,754.3	0.0	n.a.	-100.0

Nota: La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo.

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

4.2 Ramo 33, “Aportaciones federales”

En el rubro de la “Aportaciones federales” se presentó una caída en el monto ejercido respecto a lo aprobado. En lo particular, el mayor monto entregado correspondió a los estados de Oaxaca con un importe adicional de 989.8 mdp y México con 930.7 mdp. En sentido opuesto, sólo cinco estados registraron bajas en el ejercicio de los recursos, siendo la más pronunciada la de Ciudad de México con un diferencial negativo de 5 mil 474.7 mdp. Las otras bajas en el ejercicio corresponden a los estados de San Luis Potosí (176.8 mdp), Sonora (89.5 mdp), Querétaro (25.5 mdp) y Tamaulipas (18.1 mdp).

El comparativo de montos ejercidos entre los años 2017 y 2018 del Ramo 33, se identifica que, en términos absolutos, el incremento ascendió a 34 mil 146.3 mdp, sin embargo, dicha cifra significa una reducción de 0.4 % en términos reales.

A nivel de entregas por entidad federativa, en la mayoría de los estados (20) se presentaron reducciones reales que oscilan entre -0.1 y -3.3%. Las bajas más representativas se ubican en la de Ciudad de México (-3.3% la más alta), San Luis Potosí (-2.6%), Sonora (-2.3%) y Campeche (-1.4%), principalmente.

De igual manera, los mayores incrementos en términos reales se presentaron en cuatro estados y oscilaron alrededor de 1.0 %, que corresponden a Oaxaca (1.5%), Yucatán (1.2%) y Quintana Roo y Morelos (1.1%).

4.3 Convenios de Descentralización y Reasignación

En este rubro la mayor parte de la asignación de recursos para cada entidad federativa se da a conocer durante el ejercicio fiscal conforme se vayan suscribiendo los convenios, por ello se hace notoria la diferencia entre lo aprobado y lo ejercido durante 2018.

En este sentido, la totalidad de las entidades federativas ejercieron mayores recursos a través de los Convenios de Descentralización y Reasignación en 2018, pero únicamente siete estados obtuvieron incrementos por arriba

del 100.0% respecto a lo estimado para 2018 por este concepto, siendo el Estado de México la entidad con los mayores beneficios, con una variación de 223.2%, seguido de la Ciudad de México (212.2%), Chiapas (129.8%); Michoacán (128.6%), Guerrero (119.5%), Coahuila (116.2%) y Baja California Sur (109.0%). En contraste, Jalisco y Puebla son las entidades federativas que presentan el menor incremento en comparación a lo aprobado, con avances de 27.3 y 22.0%, respectivamente.

Con relación a los recursos ejercidos en 2017, se observó que, en términos reales, 11 estados tuvieron reducciones, donde destacan las bajas mostradas por Coahuila (-49.9%) y Colima (-48.8%). Entre las entidades que reportaron incrementos reales anuales sobresalen Chihuahua (84.1%), Chiapas (61.8%) y Nayarit (30.6%).

(Tabla 10).

Aportaciones Federales Ejercidas por Entidad Federativa, 2017-2018
(Millones de pesos y variaciones porcentuales)

Concepto	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Variación	Variación
	2017 (1)	2018 (2)	2018 (3)	(3)-(1) Real %	(3)-(2) %
Total	698,996.0	741,070.0	733,142.4	-0.4	-1.1
Agua calientes	8,889.5	9,238.5	9,394.8	0.4	1.7
Baja California	17,786.3	18,276.9	18,710.2	-0.1	2.4
Baja California Sur	6,752.2	7,044.9	7,132.1	0.3	1.2
Campeche	7,747.6	7,980.0	8,041.9	-1.4	0.8
Coahuila	15,815.0	16,280.4	16,485.5	-1.0	1.3
Colima	5,673.2	5,783.1	5,952.6	-0.4	2.9
Chiapas	41,140.8	42,761.8	43,392.2	0.2	1.5
Chihuahua	19,651.3	20,249.4	20,538.9	-0.7	1.4
Ciudad de México	51,098.4	57,513.9	52,039.1	-3.3	-9.5
Durango	12,687.9	13,231.7	13,273.6	-0.6	0.3
Guanajuato	26,875.5	28,146.5	28,428.0	0.5	1.0
Guerrero	31,759.0	32,949.7	33,513.2	0.2	1.7
Hidalgo	22,131.7	22,413.0	23,200.6	-0.4	3.5
Jalisco	32,607.7	33,864.7	33,931.7	-1.2	0.2
México	68,708.3	72,090.1	73,020.8	0.9	1.3
Michoacán	28,934.1	30,189.2	30,548.2	0.3	1.2
Morelos	11,255.6	11,855.0	11,980.2	1.1	1.1
Nayarit	8,925.4	9,348.3	9,396.0	0.0	0.5
Nuevo León	21,897.8	22,963.7	22,979.4	-0.3	0.1
Oaxaca	38,156.5	39,804.2	40,794.0	1.5	2.5
Puebla	32,694.5	33,357.7	33,997.6	-1.2	1.9
Querétaro	10,900.3	11,376.5	11,351.0	-1.1	-0.2
Quintana Roo	9,787.8	10,124.0	10,416.4	1.1	2.9
San Luis Potosí	18,040.5	18,678.8	18,502.0	-2.6	-0.9
Sinaloa	17,203.7	17,755.1	18,007.4	-0.6	1.4
Sonora	15,309.5	15,834.9	15,745.5	-2.3	-0.6
Tabasco	14,048.6	14,561.9	14,731.0	-0.4	1.2
Tamaulipas	20,047.7	20,964.5	20,946.3	-0.8	-0.1
Tlaxcala	9,065.1	9,460.0	9,513.9	-0.3	0.6
Vera Cruz	49,737.9	52,151.8	52,200.5	-0.3	0.1
Yucatán	11,883.4	12,371.8	12,658.6	1.2	2.3
Zacatecas	11,618.8	11,929.8	12,142.6	-0.7	1.8
No distribuíble	164.4	10,518.1	176.6	2.0	-98.3

Nota: Para la presentación del Ramo 33 Aportaciones Federales se incluye al Ramo 25, Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.

La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo.

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

4.4 Gasto Federalizado del Ramo 23, “Provisiones salariales y económicas”

Mediante el Ramo 23 se orientaron recursos para las entidades federativas durante el ejercicio 2018 que, al término del año, fueron superiores a lo aprobado debido básicamente a que se dieron montos adicionales provenientes de los recursos excedentes. Sobresale lo observado en el estado de Tabasco que pasó de 151.8 mdp presupuestado a 2 mil 007.5 mdp de monto ejercido, seguido de la Ciudad de México que de 2 mil 871.0 mdp saltó a 27 mil 067.9 mdp.

Por otra parte, 21 estados presentaron reducciones en las asignaciones ejercidas en 2018 respecto al año 2017; así, en el estado de Hidalgo se observó la reducción más pronunciada al registrar 24 mil 585.4 mdp menos, cifra que significó una pérdida de 23.4% real. Otra entidad afectada fue la Ciudad de México que recibió 17 mil 319.2 mdp menos que en 2017, monto que representó una disminución real de 42.1 por ciento.

Gasto Federalizado de Provisiones Salariales y Económicas Pagado por Entidad Federativa, 2017-2018

(Millones de pesos y variaciones porcentuales)

Concepto	Ejercido 2017 (1)	Aprobado 2018 (2)	Ejercido 2018 (3)	Variación (3)-(1) Real %	Variación (3)-(2) %
Total	127,416.5	42,348.8	102,831.1	-23.4	142.8
Aguascalientes	918.0	401.2	1,083.9	12.1	170.2
Baja California	2,192.4	543.2	1,518.1	-34.2	179.4
Baja California Sur	1,685.6	390.1	1,321.2	-25.6	238.7
Campeche	1,995.6	278.0	2,056.4	-2.1	639.8
Coahuila	2,575.0	381.9	3,297.7	21.6	763.4
Colima	1,024.6	280.7	1,085.0	0.6	286.6
Chiapas	3,816.8	1,181.9	3,659.2	-9.0	209.6
Chihuahua	927.5	413.0	1,334.7	36.7	223.2
Ciudad de México	44,387.2	2,871.9	27,067.9	-42.1	842.5
Durango	2,057.0	309.1	2,458.0	13.5	695.1
Guanajuato	1,792.9	660.0	908.9	-51.9	37.7
Guerrero	4,406.3	892.2	4,408.2	-5.0	394.1
Hidalgo	2,501.0	1,059.5	1,877.5	-28.7	77.2
Jalisco	3,222.1	1,476.7	2,205.0	-35.0	49.3
México	11,525.6	3,307.8	9,446.8	-22.2	185.6
Michoacan	4,908.3	605.8	4,190.3	-18.9	591.7
Morelos	1,329.2	444.4	506.5	-63.8	14.0
Nayarit	1,452.2	406.8	917.2	-40.0	125.5
Nuevo León	1,572.5	224.1	1,527.8	-7.7	581.6
Oaxaca	3,772.8	653.6	3,234.5	-18.6	394.9
Puebla	3,421.7	881.7	4,575.3	27.0	418.9
Querétaro	1,988.8	450.1	1,771.5	-15.4	293.6
Quintana Roo	1,564.7	246.3	1,241.6	-24.6	404.0
San Luis Potosí	2,133.5	370.2	1,377.8	-38.7	272.2
Sinaloa	3,228.1	622.9	4,390.4	29.2	604.9
Sonora	2,326.6	634.7	1,419.9	-42.0	123.7
Tabasco	2,605.7	151.8	2,007.5	-26.8	1,222.9
Tamaulipas	3,171.6	464.3	2,633.4	-21.1	467.2
Tlaxcala	776.7	317.4	1,210.0	48.0	281.2
Veracruz	3,875.8	971.4	4,611.4	13.0	374.7
Yucatán	3,160.6	257.2	2,089.3	-37.2	712.4
Zacatecas	1,099.7	653.3	1,398.1	20.7	114.0
No distribuable	0.0	19,545.8	0.0	n.a.	-100.0

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

4.5 Protección social en salud

En 2018, los recursos transferidos para atender el tema de salud registraron un comportamiento hacia la baja en lo ejercido respecto al presupuesto original, al ser inferiores en 1.2 %, esto es, un monto menor en 826.2 mdp.

Es importante señalar que, debido a que la firma de los respectivos convenios entre la Secretaría de Salud y las entidades federativas se lleva a cabo en el transcurso del año, no es posible realizar la comparación entre los estados de los recursos ejercidos en 2018 (Tabla 12), además de realizarse la aportación al fideicomiso para el seguro popular por un monto de 14 mil 399.9 mdp.

Las entidades federativas que recibieron los montos más importantes fueron: Estado de México (8 mil 106.7 mdp), Puebla (4 mil 069.6 mdp), Veracruz (3 mil 784.6 mdp), sin considerar a la Ciudad de México que si registra en monto aprobado en 2018.

Por otro lado, al comparar los montos ejercidos entre 2017 y 2018 para cada estado muestran que cuatro de ellos tuvieron reducciones reales superiores al 10.0%, siendo estos: Guanajuato (-13.5%), Puebla (-12.0%), Morelos (-11.2%) y México (-10.7%).

En contraste, 17 entidades federativas vieron incrementos reales, en donde destacan los aumentos de Zacatecas (21.7%) y Durango (21.2%), principalmente.

**Recursos para Protección Social en Salud Pagados por Entidad Federativa,
2017-2018**

(Millones de pesos y variaciones porcentuales)

Concepto	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Variación	Variación
	2017	2018	2018	(3)-(1)	(3)-(2)
	(1)	(2)	(3)	Real %	%
Total	67,695.1	68,974.6	68,148.4	-4.4	-1.2
Aguascalientes	246.7		279.1	7.4	n.a.
Baja California	939.6		950.6	-3.9	n.a.
Baja California Sur	126.6		143.4	7.6	n.a.
Campeche	268.1		295.2	4.6	n.a.
Coahuila	433.4		487.1	6.7	n.a.
Colima	144.1		162.3	7.0	n.a.
Chiapas	3,405.4		3,458.9	-3.5	n.a.
Chihuahua	1,119.3		1,100.6	-6.6	n.a.
Ciudad de México	19,036.8	28,936.5	18,872.9	-5.8	-34.8
Durango	415.5		530.3	21.2	n.a.
Guanajuato	4,153.0		3,781.4	-13.5	n.a.
Guerrero	1,687.3		1,919.0	8.0	n.a.
Hidalgo	1,115.6		1,312.4	11.7	n.a.
Jalisco	3,219.7		3,136.5	-7.5	n.a.
México	8,624.8		8,106.7	-10.7	n.a.
Michoacan	2,633.7		2,695.7	-2.8	n.a.
Morelos	1,039.7		971.7	-11.2	n.a.
Nayarit	328.3		356.4	3.1	n.a.
Nuevo León	1,045.0		1,079.8	-1.9	n.a.
Oaxaca	2,011.9		2,260.1	6.7	n.a.
Puebla	4,391.3		4,069.6	-12.0	n.a.
Querétaro	640.1		710.0	5.3	n.a.
Quintana Roo	390.6		458.6	11.5	n.a.
San Luis Potosí	1,289.2		1,346.8	-0.8	n.a.
Sinaloa	659.7		815.2	17.3	n.a.
Sonora	530.5		658.0	17.8	n.a.
Tabasco	1,359.0		1,314.5	-8.1	n.a.
Tamaulipas	873.3		1,040.7	13.2	n.a.
Tlaxcala	714.6		717.7	-4.6	n.a.
Veracruz	3,773.5		3,784.6	-4.8	n.a.
Yucatán	584.9		700.0	13.7	n.a.
Zacatecas	493.8		632.6	21.7	n.a.
No distribuable	0.0	40,038.1	0.0	n.a.	-100.0

Nota: La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo.

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

Anexo
Gasto Federalizado 2017-2018
 (Millones de pesos y variaciones porcentuales)

Concepto	Ejercicio 2017 (1)	Aprobado 2018 (2)	Ejercicio 2018 (3)	Variación (3)-(1) Real %	Variación (3)-(2) %
Total	1,869,961.6	1,843,866.0	1,967,587.6	-0.1	6.7
Ramo 28 Participaciones Federales	772,417.6	811,931.6	844,045.2	3.8	4.0
Fondo General de Participaciones	560,725.0	585,347.3	609,869.66	3.3	4.2
Fondo de Fomento Municipal	27,974.3	29,027.2	30,428.5	3.3	4.8
Fondo de Compensación del ISAN	2,340.9	2,488.6	2,488.6	1.0	0.0
Fondo de Fiscalización y Recaudación	34,508.6	36,284.0	36,831.8	1.4	1.5
Incentivos a la Venta Final de Diesel y Gasolina	21,548.8	22,404.5	21,791.3	-4.0	-2.7
Fondo de Compensación de Repesos e Intermedios	1,740.2	2,151.3	1,660.1	-9.4	-22.8
Incentivos Específicos del IEPS	13,871.8	14,233.1	13,850.2	-5.2	-2.7
Fondo de Extracción de Hidrocarburos	3,250.5	3,882.7	3,882.7	13.4	0.0
Fondo de Compensación	4,790.2	4,978.8	4,844.0	-4.0	-2.7
Participaciones para municipios que realizan Comercio Exterior	3,804.5	3,947.7	4,137.0	3.3	4.8
Participaciones para municipios exportadores de hidrocarburos	197.4	233.0	230.2	10.8	-1.2
Incentivos por el ISAN	10,756.6	10,623.4	11,148.0	-1.6	4.9
ISR por salarios en las entidades federativas	59,404.5	73,060.0	73,587.1	17.6	0.7
Tenencia o uso de vehículos	60.8	0.0	27.8	-56.6	n.a.
Otros Incentivos Económicos	27,443.3	23,269.9	29,268.1	1.3	25.8
Ramo 33 Aportaciones Federales	698,996.0	741,070.0	733,142.4	-0.4	-1.1
Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) ¹	400,677.8	421,725.3	413,115.4	-2.1	-2.0
Nómina Educativa y Gasto Operativo	363,338.1	368,997.0	375,683.6	-1.8	1.8
Servicios Personales	330,557.1	335,105.0	341,937.2	-1.8	2.0
Otros de Gasto Corriente	10,724.2	10,749.6	10,720.2	-5.1	-0.3
Gasto de Operación	12,824.9	13,458.8	13,352.2	-1.1	-0.8
Fondo de Compensación	9,231.9	9,683.7	9,674.0	-0.5	-0.1
Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	37,339.7	52,728.3	37,431.8	-4.8	-29.0
Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	33.1	37.7	34.8	-0.1	-12.2
Servicios de educación básica en el D.F.	35,280.8	38,375.0	35,123.1	-5.5	-8.1
Becas para la población atendida por el sector educativo	142.2	154.5	154.2	3.0	-7.9
Servicios de educación normal en el D.F.	1,179.2	1,084.9	1,210.7	-2.5	8.7
Actividades de apoyo administrativo	340.4	3,088.0	509.1	42.1	-89.0
Previsiones salariales y económicas del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)	0.0	9,847.6	0.0	n.a.	-100.0
Previsiones salariales y económicas del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	0.0	140.6	0.0	n.a.	-100.0
Programa de Escuela Segura	0.0	0.0	0.0	n.a.	n.a.
Programa para el Desarrollo Profesional Docente	12.4	0.0	18.4	45.1	n.a.
Programa Escuelas de Tiempo Completo	300.0	0.0	313.5	-0.8	n.a.
Programa Nacional de Becas	11.0	0.0	10.6	-8.0	n.a.
Programa para la Inclusión y la equidad educativa	0.2	0.0	3.9	1,967.5	n.a.
Programa Escuelas de Calidad	0.0	0.0	0.0	n.a.	n.a.
Fortalecimiento de la Calidad Educativa	6.0	0.0	41.1	553.3	n.a.
Programa Nacional de Inglés	32.9	0.0	0.0	-100.0	n.a.
Programa Nacional de Convivencia Escolar	1.9	0.0	12.3	517.0	n.a.
Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	90,930.1	93,385.8	95,316.0	-0.4	2.1
Infraestructura Social (FAIS)	67,202.7	73,421.4	73,045.5	3.2	-0.5
Infraestructura Social Estatal (FISE)	8,028.9	8,899.7	8,791.6	4.0	-1.2
Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones del D.F. (FISM)	59,173.7	64,521.7	64,254.0	3.1	-0.4
Aportaciones Múltiples (FAM)	21,618.8	23,628.2	23,438.4	3.0	-0.8
Asistencia Social	9,968.0	10,869.0	10,745.8	2.4	-1.1
Infraestructura Educativa Básica	7,471.2	8,165.9	8,126.6	3.3	-0.5
Infraestructura Educativa Media Superior y Superior	4,179.7	4,593.3	4,566.0	3.7	-0.6
Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUNDF)	68,196.0	74,376.4	74,249.1	3.4	-0.2
Seguridad Pública (FASP)	6,862.4	7,000.0	6,813.9	-5.7	-2.7
Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	6,265.1	6,894.8	6,609.4	0.2	-4.1
Educación Tecnológica	4,238.7	4,429.4	4,497.5	0.8	1.5
Educación de Adultos	2,026.4	2,465.3	2,111.9	-1.0	-14.3
Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	37,243.1	40,638.1	40,554.6	3.4	-0.2
Convenios de Descentralización y Reasignación	203,436.4	179,429.3	219,420.7	2.4	22.3
Protección Social en Salud	67,695.1	68,974.6	68,148.4	-4.4	-1.2
Gasto Federalizado identificado en el Ramo 23	127,416.5	42,460.5	102,831.1	-23.4	142.2
Proyectos de Desarrollo Regional	10,932.0	17,853.0	12,260.3	6.5	-31.3
Fondo Metropolitano	2,015.9	3,268.7	3,232.7	52.3	-1.1
Fondo Regional (10 Estados con menor IDH)	2,290.1	2,336.0	2,310.3	-4.2	-1.1
Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF)	25,860.3	2,923.5	13,692.6	-49.7	368.4
Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal	7,699.9	0.0	0.0	-100.0	n.a.
Fondo de Capitalidad	1,835.7	2,500.0	2,342.0	21.2	-6.3
Programas Regionales	3,010.3	2,858.3	4,712.9	48.7	64.9
Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos	4,531.0	4,726.9	5,465.8	14.6	15.6
Programa de Seguridad y Monitoreo en el Estado de México	1,502.1	1,500.0	1,500.0	-5.2	0.0
Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad	420.4	500.0	422.8	-4.5	-15.4
Fondo para Fronteras	733.2	750.0	0.0	-100.0	-100.0
Fondo de Apoyo a Migrantes	262.1	300.0	291.8	5.7	-2.7
Fortalecimiento Financiero	55,116.4	2,537.8	50,172.1	-13.6	1,877.0
Provisión para la Armonización Contable	54.2	56.4	53.6	-6.0	-4.9
Cámaras de Vigilancia en el Estado de Veracruz	0.0	350.0	349.8	n.a.	-0.1
Proyectos para el Desarrollo Regional de la Zona Henequenera del Sureste	91.0	0.0	0.0	-100.0	n.a.
Programa para el Rescate del Acapulco Tradicional	100.0	0.0	0.0	-100.0	n.a.
DIF-CDMX	505.0	0.0	505.0	-5.0	n.a.
Apoyo a municipios para obras de infraestructura y seguridad de los museos, monumentos y zonas arqueológicas (derecho a museos)	23.5	0.0	23.8	-4.1	n.a.
Fiducianismo para la Infraestructura de los Estados	9,353.6	0.0	4,307.6	-56.3	n.a.
Apoyo Federal para Pago de Adeudo de Suministro de Energía Eléctrica	1,079.7	0.0	1,188.0	4.5	n.a.
Recaudación Federal Participable	2,824,204.5	2,940,224.9	3,103,236.9	4.4	5.5

n.a.: No aplica. IDH: Índice de Desarrollo Humano.

¹El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) incluye al Ramo 25, Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Fuente: Elaborado por el CEFP con base en información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Fuentes de Información

Ley de Coordinación Fiscal, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, México, 30 de diciembre de 2018.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2018, México, 30 de abril de 2019.

— — —, Cuenta de la Hacienda Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2017, México, 30 de abril de 2018.

— — —, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018, México, 30 de noviembre de 2017.

— — —, Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2018, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28, “Participaciones a entidades federativas y municipios”, y 33, “Aportaciones federales para entidades federativas y municipios”, publicado en el Diario Oficial de la Federación, México, 20 de diciembre de 2017.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “El Ramo 23 en el Presupuesto de Egresos de la Federación: ¿qué son las provisiones salariales y económicas?”, CEFP/008/2018, abril 9, 2018.



**6. Obligaciones financieras de las
entidades federativas de México,
Primer Trimestre de 2019**



Presentación

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas tiene como función principal apoyar el trabajo legislativo desde una orientación técnica. Con fundamento en ello se ha elaborado el presente documento intitulado “Obligaciones financieras de las entidades federativas de México, al Primer Trimestre de 2019”.

El alcance de este documento es la Deuda Subnacional, misma que incluye tanto las obligaciones financieras contraídas por los gobiernos estatales y municipales, como a aquélla contratada por los entes públicos de ambos órdenes de gobierno.

El documento se encuentra organizado en dos secciones. En la primera se presenta un análisis de la evolución de las obligaciones financieras de las entidades federativas en el periodo comprendido entre 2004 y 2019, por monto, tipo de acreditado, tipo de acreedor, así como por niveles de la tasa de interés promedio.

En la segunda sección se realiza un análisis comparativo de la deuda por entidad federativa, haciendo uso de algunos indicadores para evaluar el peso relativo de las obligaciones financieras locales.

Resumen ejecutivo

En los últimos 15 años, el saldo de la deuda subnacional se ha incrementado en 460 mil 774.9 millones de pesos (mdp), al pasar de 135 mil 015.0 mdp en 2004 a 595 mil 789.9 mdp al primer trimestre de 2019. A lo anterior corresponde un incremento de 117.6% en términos reales, siendo la tasa de crecimiento promedio real anual de 5.3 por ciento.

En el último año, del primer trimestre de 2018 al mismo periodo de 2019, el saldo de la deuda se incrementó en 16 mil 950.5 mdp, monto equivalente a una variación negativa 0.9 % en términos reales. Si la comparación se hace con respecto al trimestre inmediato anterior (último trimestre de 2018), el monto de la deuda disminuye tanto en términos absolutos como relativos, siendo las variaciones correspondientes de -5 mil 428.4 mdp y de -4.6 % a tasa real, respectivamente.

Por tipo de acreditado se observa que, desde el cuarto trimestre de 2010, periodo desde que se cuenta con información, los montos no registrados que correspondían a emisiones bursátiles y fideicomisos, se integran en su mayor parte a la deuda de los gobiernos de las entidades federativas, por lo que el monto de ésta pasó de representar 58.0 % a 85.9 % del saldo total de la deuda subnacional, siendo el incremento de 28.0 puntos porcentuales. Por el contrario, la deuda de los municipios disminuyó su participación en 4.6 puntos porcentuales en este mismo periodo.

Si el análisis de lleva a cabo por tipo de acreedor, el crecimiento en la deuda subnacional en la última década se explica principalmente por el incremento de los recursos provenientes de la banca múltiple, ya que de marzo de 2009 al mismo periodo de 2019, su participación en el total de la deuda se amplió en 6.9 puntos porcentuales, mientras que la banca de desarrollo incrementó su participación en sólo 3.1 puntos porcentuales y las emisiones bursátiles la redujeron en 8.7 puntos porcentuales.

Con relación al análisis por entidad federativa, las cifras de la deuda subnacional per cápita muestran que Nuevo León (14 mil 245.8 pesos), Chihuahua (12 mil 910.2 pesos), Quintana Roo (12 mil 784.3 pesos), Coahuila (12 mil 079.8 pesos)

y Sonora (9 mil 306.5 pesos) figuran como los estados con el mayor nivel de endeudamiento, con montos superiores en más de dos veces al promedio subnacional (4 mil 574.8 pesos).

Las entidades federativas con los mayores niveles de endeudamiento como porcentaje del PIB son Chihuahua con 7.0 %; Quintana Roo con 6.9 %; Chiapas, 6.3 %; Veracruz, 5.0 %; y Nuevo León y Oaxaca con 4.9 %. Sobresale Chihuahua al presentar una deuda 2.5 veces mayor al promedio subnacional que se ubicó en 2.8 por ciento.

Entre los estados más endeudados respecto a los ingresos totales a marzo de 2019 destacan Nuevo León, con una deuda que alcanza el 85.5 % de sus ingresos totales; Coahuila, 77.3 %; Chihuahua, 73.8 %; Quintana Roo, 68.7 %, y Sonora con 56.5 por ciento.

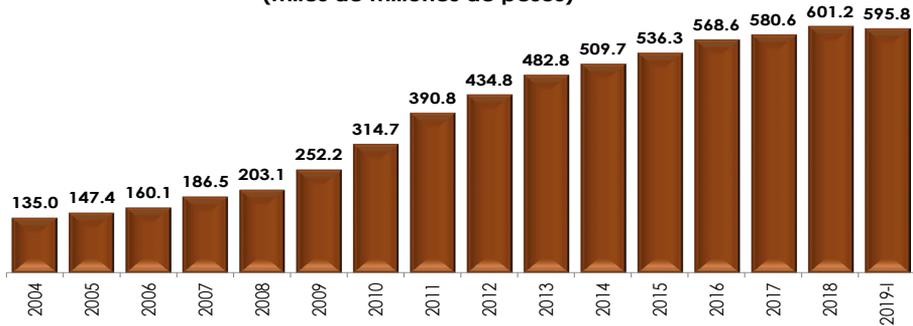
El promedio del saldo de las obligaciones financieras como porcentaje de las participaciones federales pagadas a las entidades federativas al periodo de referencia fue de 64.2%. Los estados con los mayores niveles de este indicador son Nuevo León, que reporta un saldo de deuda por 184.0% de las participaciones estimadas para la entidad en 2019; Chihuahua, 181.3%; Quintana Roo, 175.1%; Coahuila, 171.6% y Sonora, 114.4 por ciento.

1. Saldo de la Deuda Subnacional

1.1 Saldo de la Deuda Subnacional

En los últimos 15 años, cierre de 2004 al primer trimestre de 2019, el saldo de las obligaciones financieras inscritas en el Registro Público Único a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se ha incrementado en 460 mil 774.9 mdp en términos nominales, al pasar de 135 mil 015.0 a 595 mil 789.9 mdp. Esto significa que, en términos reales, en el periodo referido, la tasa de variación del saldo de la deuda subnacional fue de 117.6 %, con una tasa media de crecimiento anual de 5.3 % (Gráfica 1).

Gráfica 1
Saldo de la deuda subnacional, 2004-2019/marzo
 (miles de millones de pesos)

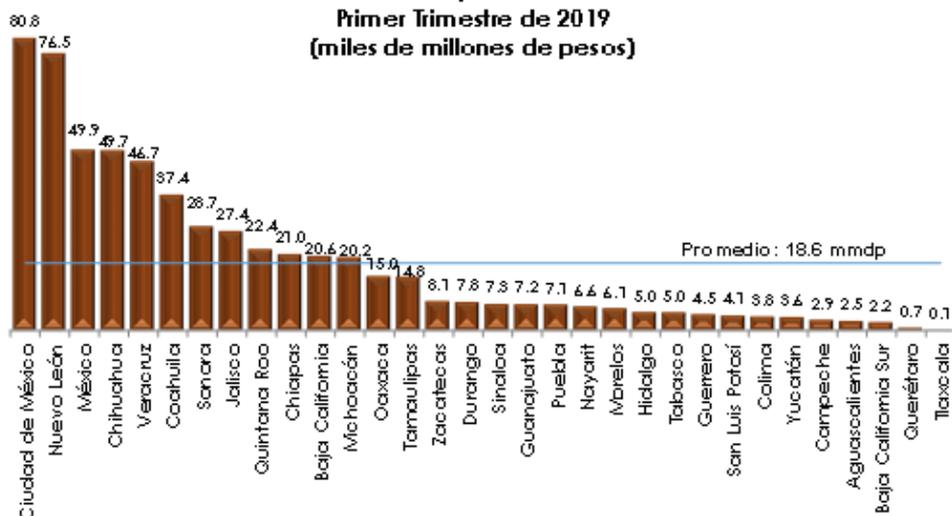


Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

No obstante lo anterior, si se consideran periodos más recientes, se observa que el crecimiento de la deuda no siempre ha sido sostenido. Por ejemplo, aunque durante el último año, del primer trimestre de 2018 al mismo periodo de 2019, el monto de la deuda se incrementó en términos nominales en 16 mil 950.5 mdp (al pasar de 578 mil 839.1 mdp a 595 mil 789.9 mdp), en términos reales la deuda disminuyó en 0.9 %. Más aún, si el periodo de análisis se realiza del último trimestre de 2018 al primer trimestre de 2019, la deuda disminuye tanto en términos nominales como reales, siendo la caída en el primer caso de 5 mil 428.4 mdp y en el segundo de 4.6 %.

Entre las entidades federativas más endeudadas en términos absolutos al primer trimestre de 2019 están la Ciudad de México con 80 mil 822.7 mdp; Nuevo León, 76 mil 512.3 mdp; Estado de México, 49 mil 871.0 mdp; Chihuahua, 49 mil 710.0 mdp y Veracruz con 46 mil 729.2 mdp. Estos cinco estados concentran más de la mitad (51.0 %) de la deuda subnacional. Por el contrario, entre los estados con el menor nivel de deuda contratada destaca Tlaxcala, con 63.4 mdp; le siguen Querétaro, Baja California Sur, Aguascalientes y Campeche, mismos que han suscrito deuda por montos inferiores a los 3 mil mdp, nivel muy por debajo del promedio subnacional de 18.6 mil mdp (Gráfica 2).

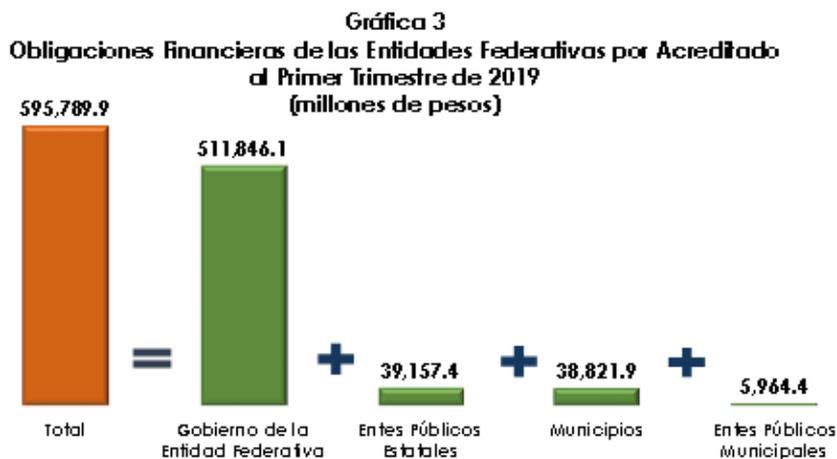
Gráfica 2
Deuda Subnacional por Entidad Federativa
Primer Trimestre de 2019
(miles de millones de pesos)



Fuente: Elaborado por el CEFEP con información de la SHCP.

1.2. Composición histórica de la deuda subnacional por tipo de acreditado

Al primer trimestre de 2019, la composición de la deuda por tipo de acreditado mostraba el siguiente perfil: los Gobiernos de las Entidades Federativas presentan una deuda contratada por 511 mil 846.1 mdp, monto equivalente al 85.9% del total de la deuda subnacional; los municipios cuentan con obligaciones financieras por 38 mil 821.9 mdp (6.5%); por su parte, los Entes Públicos Estatales se ubican con una deuda de 39 mil 157.4 mdp (6.6%); y los Entes Públicos Municipales reportan un saldo de deuda por 5 mil 964.4 mdp (1.0%).⁶⁴ (Gráfica 3).

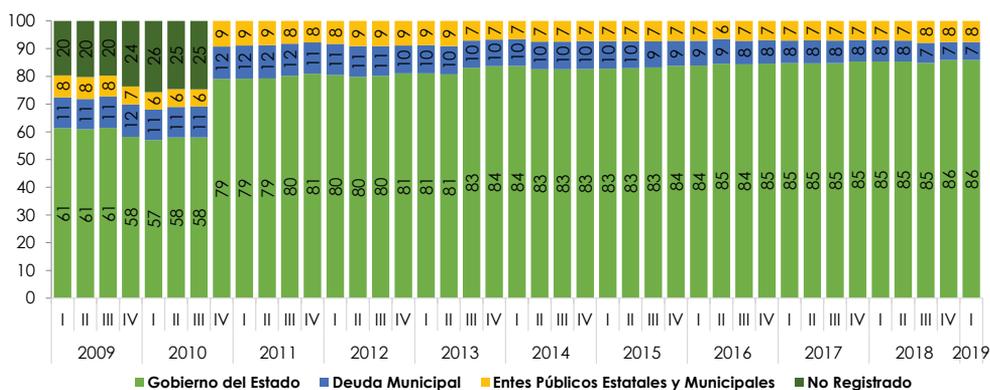


Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Durante la última década, de marzo de 2009 al mismo mes de 2019, el saldo de la deuda de los Gobiernos de las Entidades Federativas pasó de 61.4 a 85.9% del total de la deuda subnacional, lo cual se traduce en un incremento de 24.6 puntos porcentuales. Este incremento se debe en gran parte a que a partir del cuarto trimestre de 2010 se incorpora a este concepto la deuda que se registraba como “Obligaciones financieras no registradas”.

Por el contrario, la deuda municipal y la deuda de los Entes Públicos Estatales y Municipales muestran una disminución en su importancia relativa. En el primer caso, su participación en el total de la deuda cayó en 4.6 puntos porcentuales (de 11.1 a 6.5% del total de la deuda subnacional) y en el segundo caso, el indicador disminuyó en 0.3 puntos porcentuales (de 7.9 a 7.6%) (Gráfica 4).

Gráfica 4
Composición de la Deuda Subnacional por Acreditado
2009/I trimestre - 2019/I trimestre
(porcentaje)

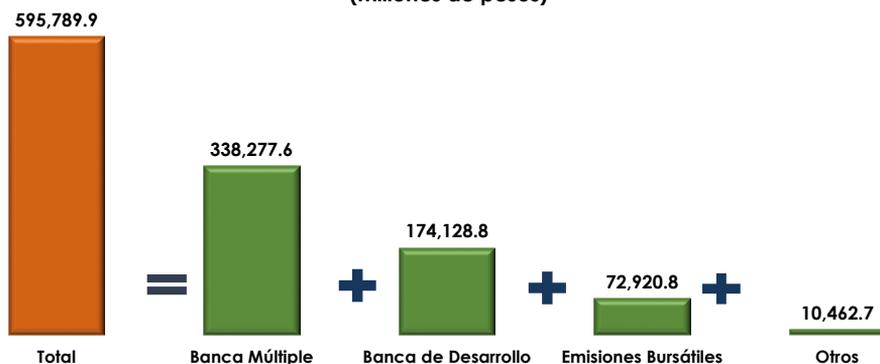


Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

1.3. Composición histórica de la deuda subnacional por tipo de acreedor

Al periodo de referencia, la deuda subnacional (595 mil 789.9 mdp) por tipo de acreedor se distribuía de la siguiente manera: la banca múltiple concentraba el 56.8% (338 mil 277.6 mdp); la banca de desarrollo el 29.2% (174 mil 128.8 mdp); las emisiones bursátiles el 12.2% (72 mil 920.8 mdp); y otros conceptos, como fideicomisos, el 1.8% (10 mil 462.7 mdp) (Gráfica 5).

Gráfica 5
Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas por Acreedor
Primer Trimestre de 2019
(millones de pesos)



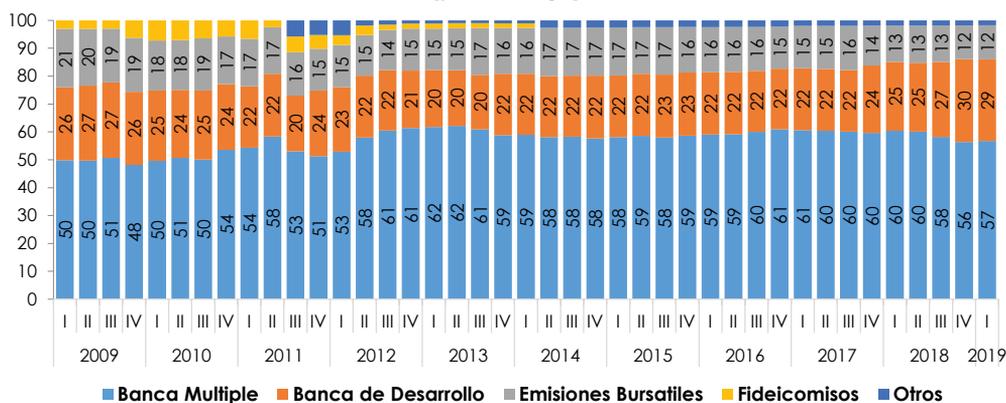
Nota: Información proporcionada por la entidad federativa sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro Público Único.
 La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo.
 Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

En la última década, la composición de la deuda subnacional por tipo de acreedor ha sufrido algunas modificaciones. En términos generales, por una parte, se ha favorecido el financiamiento a través de la banca múltiple y la banca de desarrollo y, por la otra, se ha reducido el endeudamiento mediante las emisiones bursátiles y los fideicomisos.

Así, la deuda contratada mediante emisiones bursátiles baja su participación, en el total de la deuda, de 20.9% que tenía en el primer trimestre de 2009 a 12.2% al mismo periodo de 2019. Por su parte, la deuda contratada vía fideicomisos disminuyó su participación de 3.1 al 0.0%, en el periodo de referencia.

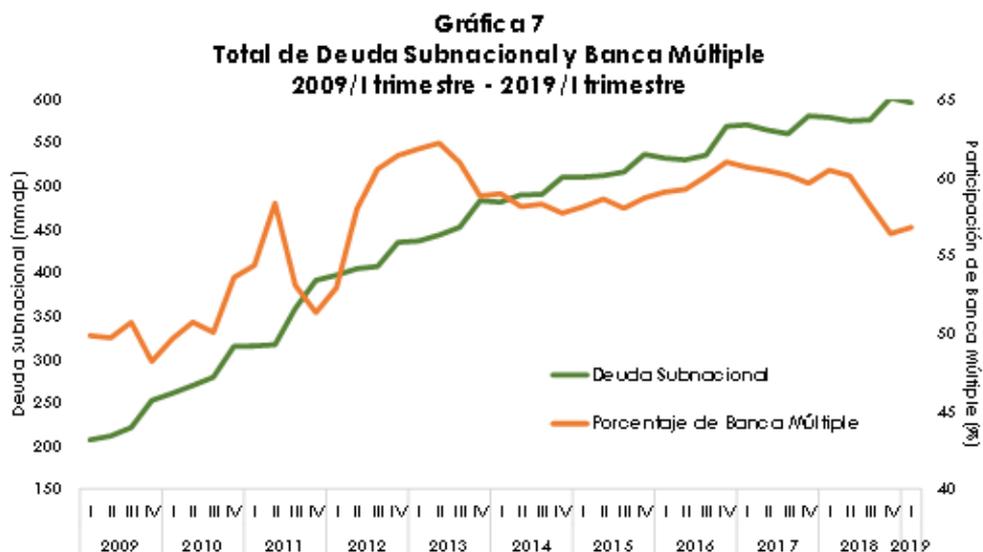
Por el contrario, la participación de la banca múltiple pasa de 49.8% a 56.8% durante el mismo periodo, lo que significa un incremento de 6.9 puntos porcentuales. La participación de la banca de desarrollo también se incrementa, aunque en menor medida, en 3.1 puntos porcentuales (Gráfica 6).

Gráfica 6
Evolución de la Composición de la Deuda Subnacional por
Acreeedor 2009/I trimestre - 2019/I trimestre
(porcentaje)



Fuente: Elaborado por el CEFP con base en información de la SHCP.

En el periodo de referencia y por lo anteriormente expuesto, se podría argumentar que la banca múltiple es el concepto que más explica el crecimiento de la deuda subnacional. Aunque desde inicios de 2018 presenta una ligera caída, este comportamiento se compensa parcialmente a partir del primer trimestre de 2019.

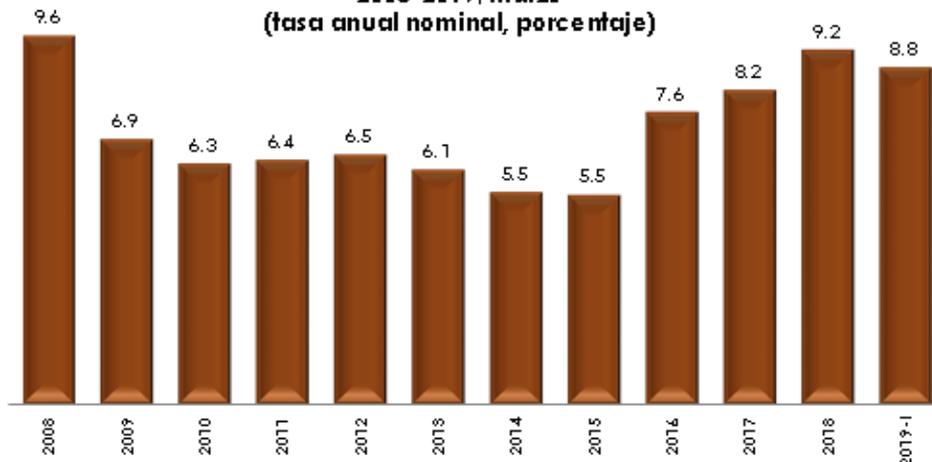


Nota: Información proporcionada por la entidad federativa sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro Público Único.
Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

1.4. Tasa de interés promedio ponderada

La creciente participación de la banca múltiple en la deuda subnacional, en detrimento de otras opciones de financiamiento, concuerda con la reducción experimentada en las tasas de interés a las cuales se adquieren las obligaciones financieras hasta 2015, mismas que en este estudio se expresan a través de la tasa de interés promedio ponderada a nivel nacional, la cual pasó de 9.6% en 2008 a 5.5% en 2015. Si bien para 2016, 2017 y 2018, la tasa de interés se ha estado incrementado ubicándose en 7.6, 8.2 y 9.2%, respectivamente, dichos incrementos no han tenido un efecto significativo en la composición de la deuda subnacional por tipo de acreedor. Al primer trimestre de 2019, la tasa de interés presenta una ligera disminución de 0.4 puntos porcentuales con respecto al trimestre inmediato anterior.

Gráfica 8
Tasa de Interés Promedio Ponderada a Nivel Nacional
2008-2019/ marzo
(tasa anual nominal, porcentaje)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

1.5. Deuda subnacional por entidad federativa

En esta sección se presenta la composición de la deuda de las entidades federativas, considerando los dos tipos de desagregación: por acreditado y por acreedor.

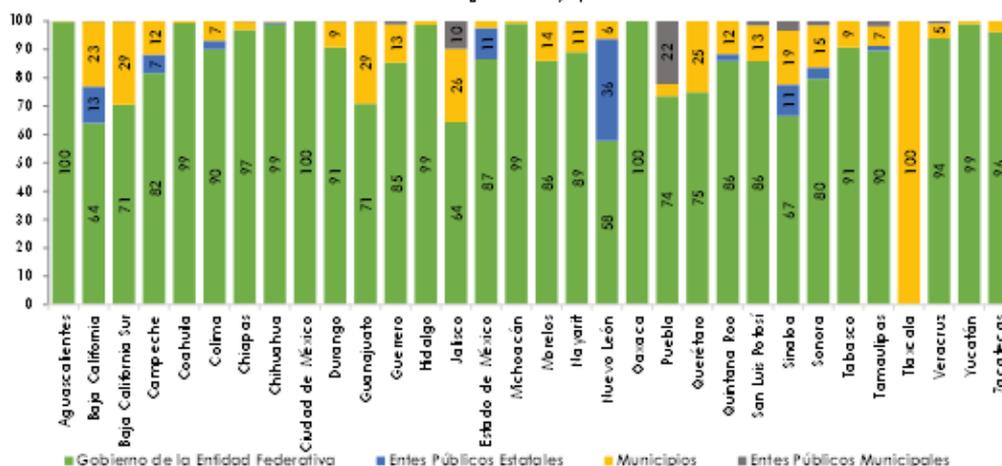
1.5.1. Deuda subnacional por tipo de acreditado

En las entidades federativas, los gobiernos estatales son quienes contratan en mayor proporción las obligaciones financieras, ya que del total de la deuda comprenden 85.9%. Entre las entidades con la más alta participación de los gobiernos estatales en la deuda al periodo de referencia destacan Aguascalientes, Ciudad de México y Oaxaca (100%); Coahuila, Chihuahua, Hidalgo, Michoacán y Yucatán (99.0%); Chiapas (97.0%) y Zacatecas (96.0%).

Tlaxcala representa la única excepción a la regla anterior, ya que en este caso sus gobiernos municipales contratan el 100% de la deuda. Además, están los casos de Baja California Sur y Guanajuato, en donde los municipios tienen una participación relevante en la contratación de la deuda, misma que asciende al 29.0%, mayor al promedio municipal.

Por otra parte, los estados de Nuevo León y Puebla figuran en el caso de los entes públicos. En el primer caso los entes públicos estatales presentan una contribución importante en la contratación de la deuda, ya que su participación es del 36.0%. En el segundo caso son los entes públicos municipales los que presentan una participación relevante, misma que asciende a 22.0% (Gráfica 9).

Gráfica 9
Composición de la Deuda Subnacional por Acreditado,
al Primer Trimestre de 2019
(porcentaje)



Fuente: Elaborado por el CEF con la información de la SHCP.

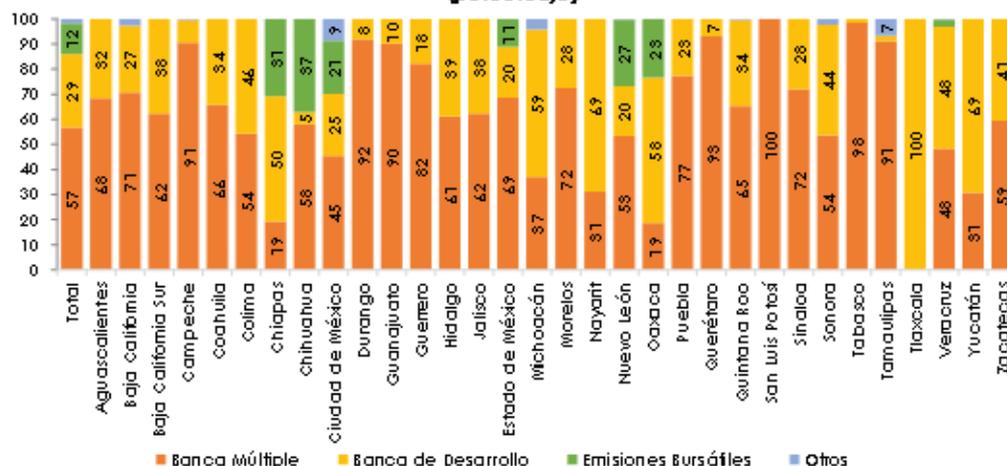
1.5.2. Deuda subnacional por tipo de acreedor

En la última década se observa un crecimiento de la participación de la banca múltiple en la estructura de la deuda subnacional. De acuerdo a la información más reciente publicada por la SHCP, la deuda proveniente de la banca múltiple representa 56.8% del total de la misma.

A nivel estatal el caso más relevante es el de San Luis Potosí, ya que dicho estado contrata la totalidad de su deuda mediante esta opción de financiamiento. En este caso destacan también los estados de Tabasco (98.0%), Querétaro (93.0%), Durango (92%), Campeche y Tamaulipas (91.0%) y Guanajuato (90.0%).

Por el contrario, el financiamiento a través de la banca de desarrollo cobra relevancia en los estados de Tlaxcala, Nayarit, Yucatán, Michoacán y Oaxaca, al tener contratada su deuda en 100.0, 69.0, 69.0, 59.0 y 58.0 %, respectivamente, bajo este esquema (Gráfica 10).

Gráfica 10
Composición de la Deuda Subnacional por Acreedor
Primer Trimestre de 2019
(porcentaje)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

2. Indicadores de la deuda subnacional por entidad federativa

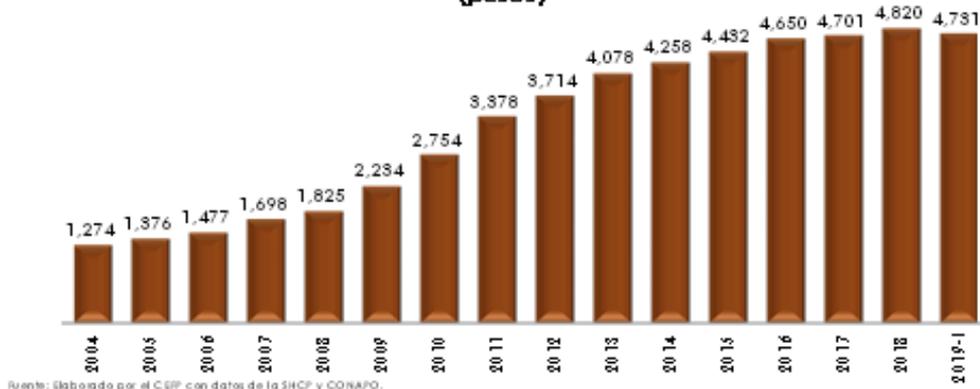
En esta sección se presentan indicadores que permiten conocer el peso relativo de las deudas de las entidades federativas. Para ello, se utiliza la relación del saldo de las obligaciones financieras con un indicador macroeconómico de la entidad, como la población, el PIB estatal y los ingresos de los gobiernos estatales que permiten solventar las obligaciones financieras.

2.1. Deuda subnacional per cápita

El primer indicador que se presenta en esta sección es la relación del saldo de la deuda subnacional con respecto a la población total de cada entidad federativa.

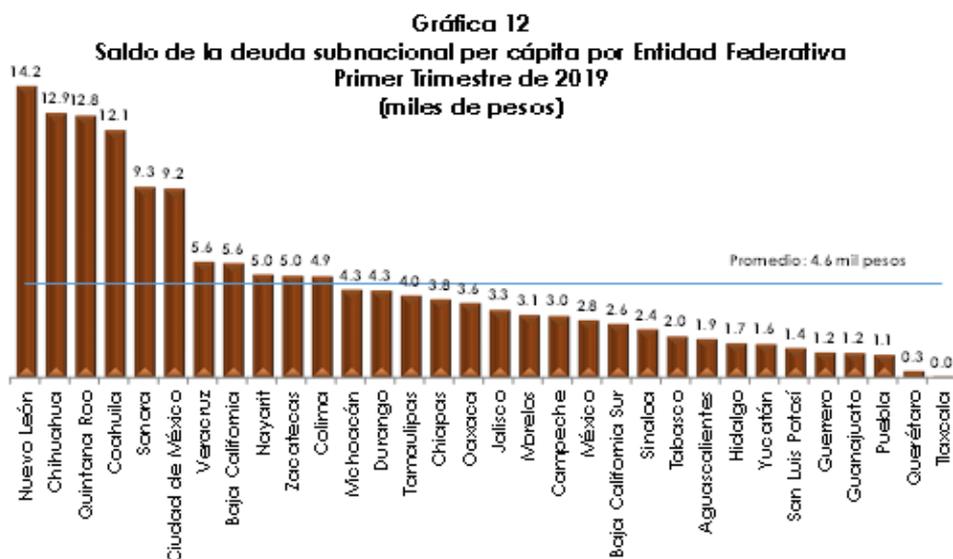
Utilizando la información demográfica para el periodo 1990-2010 y las proyecciones de población para el horizonte 2010-2030, elaboradas por el Consejo Nacional de Población (Conapo) con base en el Censo 2010, se registra a marzo de 2019 un saldo per cápita de las obligaciones financieras a nivel subnacional de 4 mil 731.1 pesos. Esta cifra es casi cuatro veces superior a la de hace 15 años, que registraba una deuda subnacional per cápita de un mil 274.3 pesos (año 2004). Lo anterior equivale a un incremento nominal de 3 mil 456.8 pesos y a una tasa media de crecimiento anual, en términos reales, de 4.1%. Cabe señalar que, con respecto al cierre de 2018, la deuda per cápita representa una baja de 89 pesos, la primera disminución en el periodo de análisis.

Gráfica 11
Saldo de la deuda subnacional per cápita
2004-2019/marzo
(pesos)



Por entidad federativa, a marzo de 2019, se observa que Nuevo León (14 mil 245.8 pesos); Chihuahua (12 mil 910.2 pesos); Quintana Roo (12 mil 784.3 pesos); Coahuila (12 mil 079.8 pesos); Sonora (9 mil 306.5 pesos); y Ciudad de México (9 mil 222.1), figuran como los estados con el mayor nivel de

endeudamiento, con montos superiores en más de dos veces al promedio subnacional (4 mil 574.8 pesos). Por su parte, las cinco entidades federativas con menor deuda per cápita son Tlaxcala, con 47.1 pesos; Querétaro, 313.5 pesos; Puebla, un mil 110.9 pesos; Guanajuato, un mil 202.4 pesos y Guerrero, un mil 222.9 pesos (Gráfica 12).

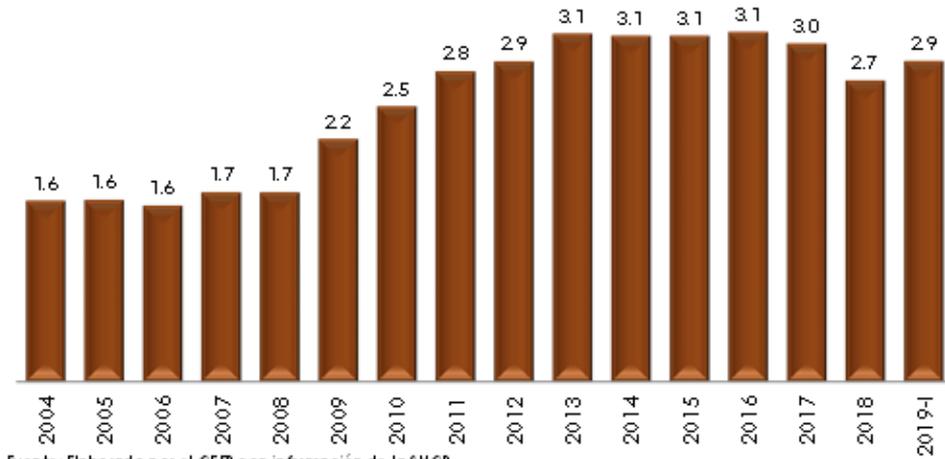


Fuente: Elaboración por el CEFP con datos de la SHCP y COFINAPO.

2.2. Deuda como porcentaje del Producto Interno Bruto por Entidad Federativa (PIBE)

Al cierre del primer trimestre del 2019, el saldo total de la deuda subnacional como porcentaje del PIB se colocó en 2.9%; 1.3 puntos porcentuales por encima de lo reportado hace 15 años, al cierre de 2004, 0.2 puntos porcentuales mayor que a finales de 2018, e inferior a la proporción observada del 2013 al 2017 (Gráfica 13).

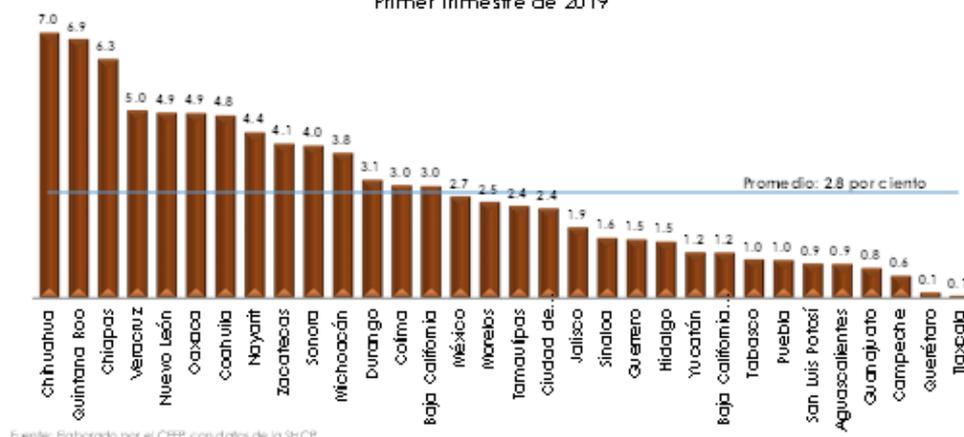
Gráfica 13
Saldo de la deuda subnacional como porcentaje del PIBE
2004-2019/marzo



Por entidad federativa destacan con mayor nivel de endeudamiento como porcentaje del PIB Chihuahua, con un saldo de la deuda subnacional de 7.0%; Quintana Roo con 6.9%; Chiapas, 6.3%; Veracruz, 5.0%; y Nuevo León y Oaxaca con 4.9%. Sobresale Chihuahua al presentar una deuda 2.5 veces mayor al promedio subnacional.

Por su parte, las entidades con menor deuda son Tlaxcala, Querétaro, Campeche, Tabasco, Guanajuato, Aguascalientes y San Luis Potosí, con cifras que oscilan entre 0.1 y 0.9 %, y por debajo del promedio subnacional (Gráfica 14).

Gráfica 14
Deuda Subnacional como Porcentaje del PIBE por Entidad Federativa
Primer Trimestre de 2019



2.3. Deuda como porcentaje de los ingresos por entidad federativa

Este indicador relaciona el tamaño relativo de la deuda de cada entidad federativa con los ingresos del gobierno del estado, en particular con aquellos recursos con los que se pueden solventar las obligaciones financieras de los estados y municipios. En este sentido, se consideran dos indicadores de ingresos para realizar el análisis del peso relativo de la deuda subnacional entre entidades federativas: el primero se refiere a los ingresos totales de los gobiernos estatales, y el segundo a las transferencias federales derivadas del Ramo 28, “Participaciones a entidades federativas y municipios”.

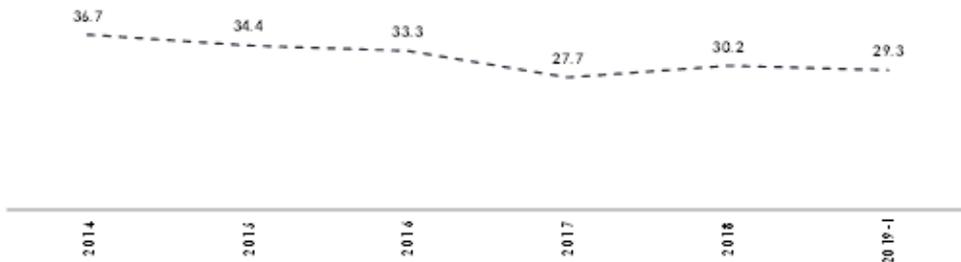
2.3.1. Deuda como porcentaje de los ingresos totales de los gobiernos

La información relativa a los ingresos totales de los gobiernos estatales se obtiene de las cuentas públicas de las entidades federativas, para el año 2014, y para el periodo 2015-2019, de las leyes de ingresos estatales. Los ingresos totales incluyen participaciones federales, impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y transferencias federales; excluyéndose ingresos extraordinarios e ingresos por financiamiento. Asimismo, se incluyen

los ingresos recabados municipalmente por concepto de predial y derechos de agua. Esto con la finalidad de incluir los ingresos que pueden ser utilizados para solventar las obligaciones financieras locales.

Al primer trimestre de 2019, el saldo total de la deuda subnacional como porcentaje de los ingresos totales de los gobiernos de las entidades federativas se ubicó en 29.3%, lo que representa una reducción de 7.4 puntos porcentuales respecto a lo reportado hace diez años, al cierre de 2014, el cual se colocó en 36.7%. Con respecto al cierre de 2018 representa una caída de 0.9 puntos porcentuales, pero con relación a 2017 muestra un incremento 1.6 de puntos porcentuales (Gráfica 15).

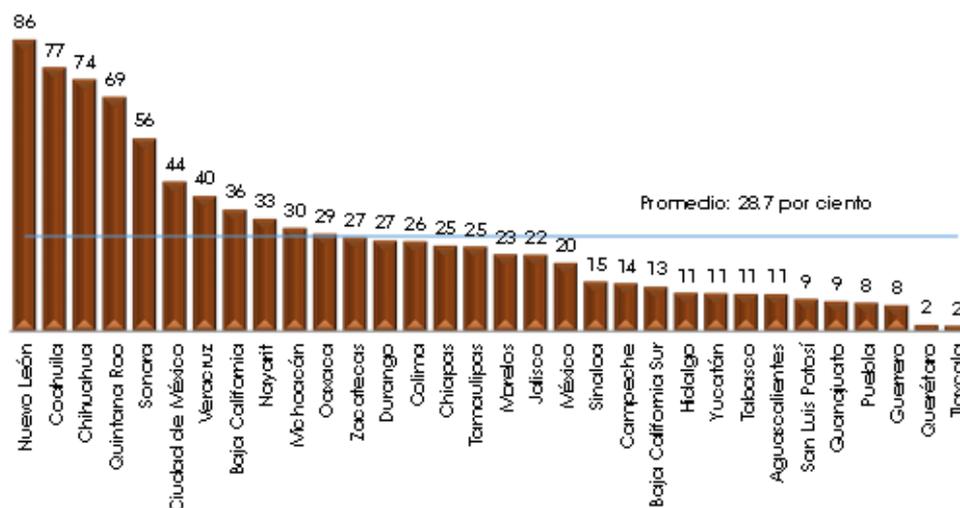
Gráfica 15
Saldo de la deuda subnacional como porcentaje de los ingresos totales,
2014-2019/marzo
(porcentaje)



Nota: Los ingresos totales se obtuvieron de las cuentas públicas de las Entidades para el año 2014, y para 2015-2019 provienen de las leyes de ingresos estatales. Los ingresos totales incluyen participaciones federales, impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, transferencias federales, y excluye ingresos extraordinarios e ingresos por financiamiento. Además, incluyen los ingresos recabados municipalmente por concepto de predial y derechos de agua.

Nuevo León encabeza la lista como el estado más endeudado bajo este indicador, con un monto que alcanza 85.5% de sus ingresos totales; le siguen Coahuila, con un 77.3%; Chihuahua, 73.8%; Quintana Roo, 68.7%; y Sonora con 56.5%. Estos estados destacan por presentar indicadores más de dos veces superiores al promedio subnacional. Por su parte, entre las entidades federativas menos endeudadas destacan Tlaxcala, Querétaro, Guerrero, Puebla, Guanajuato y San Luis Potosí, con valores que oscilan entre 0 y 9.5% de sus ingresos totales (Gráfica 16).

Gráfica 16
Deuda como Porcentaje de los Ingresos Totales por Entidad Federativa
Primer Trimestre de 2019



Nota: Los ingresos totales incluyen participaciones federales, impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, transferencias federales, y excluye ingresos extraordinarios e ingresos por financiamiento. Además, incluyen los ingresos recabados municipalmente por concepto de predial y derechos de agua. Se utiliza la información de las leyes de ingresos estatales.
Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

2.3.2. Deuda como porcentaje de las transferencias del Ramo 28, “Participaciones federales a las entidades federativas”

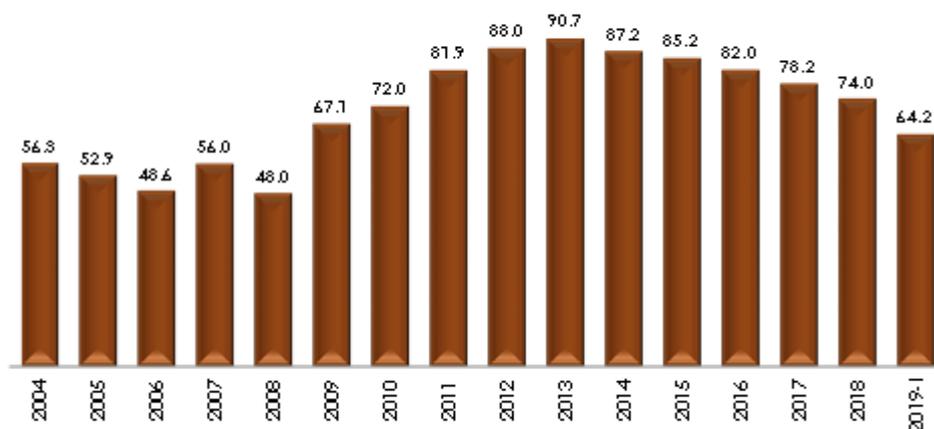
El segundo indicador de los ingresos de los estados utilizado para construir los montos relativos de la deuda subnacional por entidad federativa son las transferencias federales que se realizan a través del Ramo 28, “Participaciones a entidades federativas y municipios,⁶⁵ uno de los componentes más relevantes de los ingresos, al representar 48.1% del Gasto Federalizado⁶⁶

presupuestado para el ejercicio fiscal 2019. A modo de referencia, en 2016, año con la información más actualizada disponible para este indicador, el Gasto Federalizado promedió el 81.5% de los ingresos totales de los gobiernos locales.

Al primer trimestre de 2019, el saldo de las obligaciones financieras como porcentaje de las participaciones federales pagadas a las entidades federativas registró un promedio de 64.2%.

Del año 2004 al primer trimestre de 2019, el saldo de la deuda subnacional como porcentaje de las participaciones federales presenta una tendencia creciente, pasando de 56.3 a 64.2%, lo que equivale a un aumento de 7.9 puntos porcentuales. No obstante, en periodos más recientes, a partir de 2013, este indicador ha venido disminuyendo de manera sostenida, acumulando al primer trimestre de 2019 una caída de 26.5 puntos porcentuales, lo que indica que la deuda ha disminuido en importancia en relación con los ingresos por participaciones (Gráfica 17).

Gráfica 17
Deuda subnacional como porcentaje de las Participaciones Federales 2004-2019/marzo



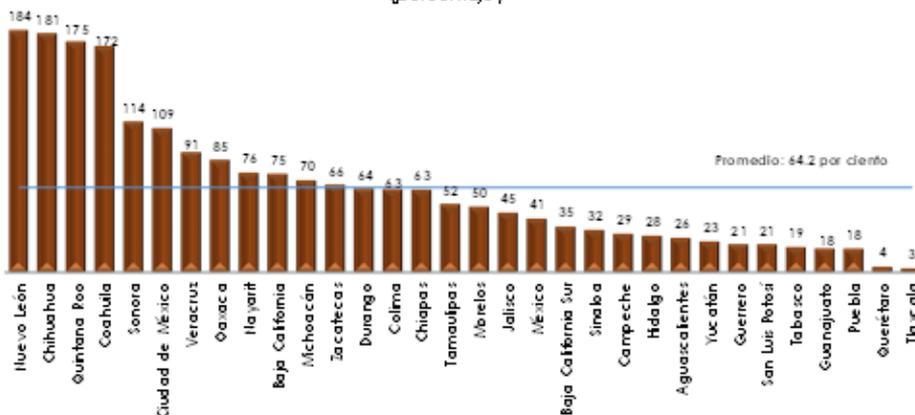
Fuente: Las cifras de las Participaciones Federales se obtuvieron de las transferencias pagadas reportadas por la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Para 2016, 2017, 2018 y el primer trimestre de 2019 se utilizan las cifras reportadas en la página sobre disciplina financiera de entidades federativas y municipios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los estados con los mayores niveles de endeudamiento en este indicador son

Nuevo León, que reporta un saldo de deuda por 184.0% de las participaciones estimadas para la entidad en 2019; Chihuahua, 181.3%; Quintana Roo, 175.1%; Coahuila, 171.6%; y Sonora, 114.4%. Por el contrario, entre las entidades que tienen un menor nivel de compromiso de sus participaciones están Tlaxcala, Querétaro, Puebla, Guanajuato, Tabasco, San Luis Potosí, Guerrero y Yucatán, con registros que van de 3.0 a 23.0% de sus participaciones (Gráfica 18).

2.4. Tasa de interés promedio ponderada por entidad

Gráfica 18
Deuda subnacional como Porcentaje de las Participaciones Federales por Entidad Federativa al Primer Trimestre de 2019 (porcentaje)

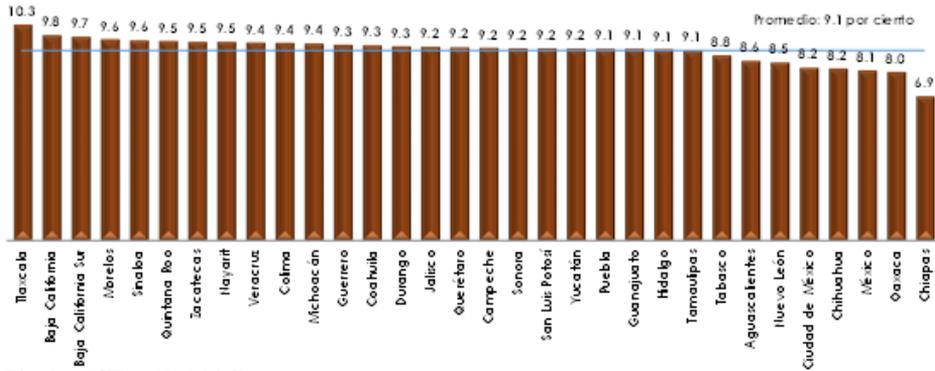


Fuente: Los datos de las Participaciones Federales se obtuvieron de las transferencias pagadas reportadas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Para 2016, 2017 y el cuarto trimestre de 2018 se utilizan los datos reportados por la SHCP en la página de internet sobre disciplina financiera de entidades federativas y municipios.

federativa

Al periodo de referencia, las entidades federativas con la tasa de interés promedio ponderada más elevada son Tlaxcala (10.3%); Baja California (9.8%); Baja California Sur (9.7%); Morelos y Sinaloa (9.6%) y Quintana Roo, Zacatecas y Nayarit (9.5%). Por su parte, los estados con las tasas promedio más bajas son Chiapas (6.9%); Oaxaca (8.0%); Estado de México (8.1%); y Chihuahua y Ciudad de México con 8.2 % cada uno. La diferencia entre la tasa más alta y la más baja es de 3.4 puntos porcentuales (Gráfica 19).

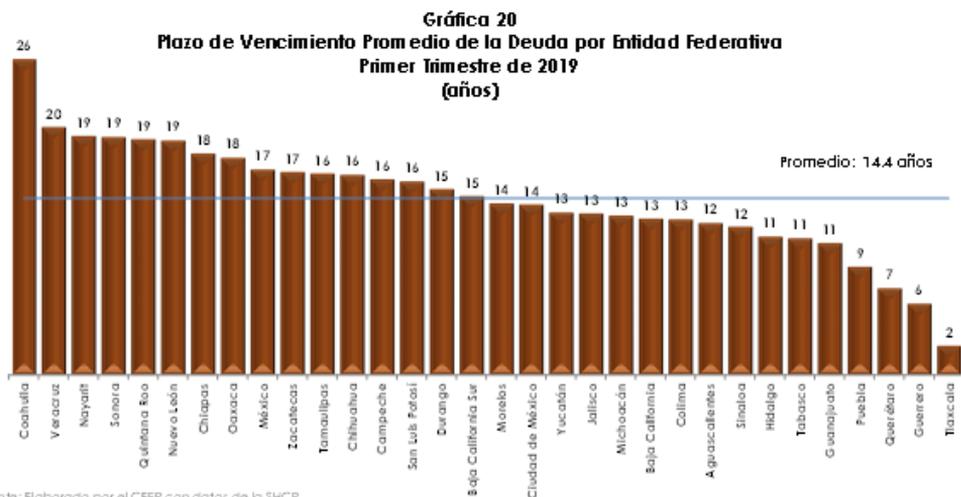
Gráfica 19
Tasa de Interés Promedio Ponderada por Entidad Federativa
Primer Trimestre de 2019
(tasa anual nominal, porcentaje)



Fuente: Elaborado por el CIEP con datos de la SHCP.

2.5. Plazo promedio de vencimiento ponderado por el monto de las obligaciones por entidad federativa

Los estados que reportan el mayor plazo de vencimiento de su deuda al primer trimestre de 2019 son Coahuila, con 25.8 años; Veracruz, 20.2 años; Nayarit, 19.5 años; Sonora, 19.4 años; Quintana Roo, 19.2 años, y Nuevo León con 19.1 años. Por su parte, los estados con los menores plazos promedio de vencimiento son Tlaxcala, Guerrero y Querétaro con 2.4, 5.8 y 7.1 años, respectivamente (Gráfica 20).



2.6. Tabla Resumen

En la Tabla 1 se muestra un resumen que presenta a las entidades federativas que exhiben los mayores valores por tipo de indicador de la deuda subnacional. Para todos los casos se muestran los cinco estados con los indicadores más elevados, excepto para la tasa de interés promedio ponderada y el plazo promedio de vencimiento.

Tabla 1. Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas más Destacadas por Tipo de Indicador
Primer Trimestre de 2019

Estados	Deuda per Cápita		Deuda/PIBE		Deuda/Ingresos		Deuda/Ramo 28		Tasa de interés		Plazo vencimiento	
	#	Pesos	#	%	#	%	#	%	#	%	#	Años
Quintana Roo	3	12,784.3	2	6.9	4	68.7	3	175.1	6	9.5	5	19.2
Chihuahua	2	12,910.2	1	7.0	3	73.8	2	181.3	29	8.2	12	16.3
Nuevo León	1	14,245.8	5	4.9	1	85.5	1	184.0	27	8.5	6	19.1
Coahuila	4	12,079.8	7	4.8	2	77.3	4	171.6	13	9.3	1	25.8
Sonora	5	9,306.5	10	4.0	5	56.5	5	114.4	18	9.2	4	19.4
Chiapas	15	3,814.2	3	6.3	15	25.0	15	62.7	32	6.9	7	18.1

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, CONAPO e INEGI.

Fuentes de Información

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “Disciplina financiera de entidades federativas y municipios”. Disponible en <<http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/>>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Banco de Información Económica, México. Disponible en <www.inegi.org.mx>.

— — —, “Finanzas públicas estatales y municipales”, México, disponible en <www.inegi.org.mx>

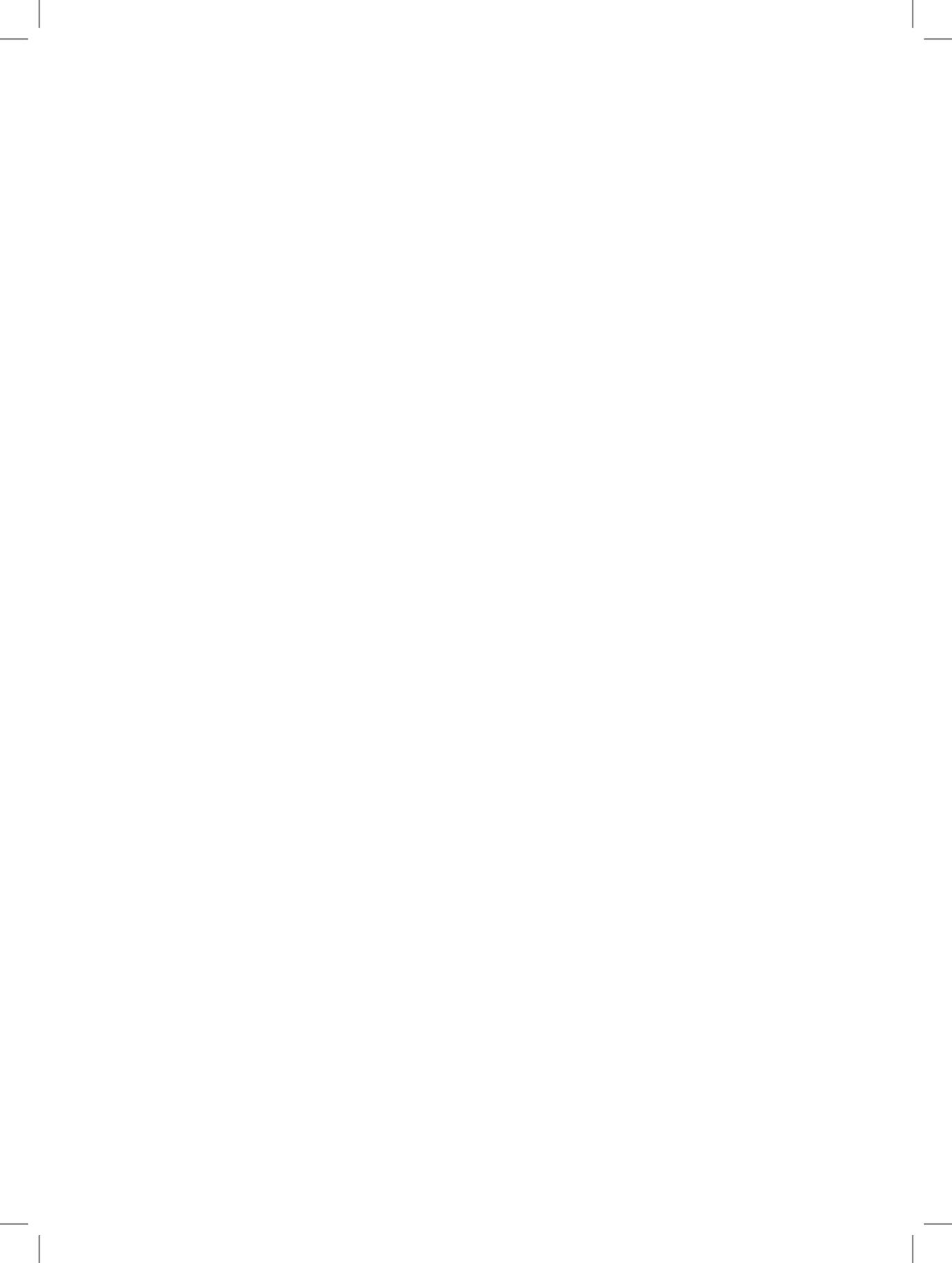
Consejo Nacional de Población. “Dinámica demográfica 1990-2010 y proyecciones de población 2010-2030”, México, disponible en <www.gob.mx/conapo>

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006; última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, México, 30 de diciembre de 2015.

Ley de Coordinación Fiscal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, México, 30 de enero de 2018.

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2016; primera reforma publicada el 30 de enero de 2018.

7. Panorama actual de las pensiones de retiro en México



Introducción

El objetivo principal de este artículo es describir el actual sistema de pensiones de retiro en nuestro país; para el efecto, el documento está estructurado en tres apartados. En el primero se analiza la composición actual del sistema de pensiones, haciendo énfasis en los programas no contributivos que existen, así como del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). En el segundo apartado se describen las variables más relevantes del SAR, con el objeto de analizar su evolución y funcionamiento; además, se mencionan los principales retos que enfrenta el sistema de pensiones en la actualidad, en particular la cobertura del sistema y la densidad de contribución de los trabajadores; elementos que impactan de forma directa el monto de las pensiones de la población jubilada. En el último se presentan las conclusiones de esta breve exposición.

1. El Sistema de Pensiones en México

El actual sistema de pensiones en México está conformado por dos grandes tipos de pensiones: las pensiones no contributivas y las pensiones contributivas. El objetivo de las primeras es asegurar un nivel mínimo de subsistencia; se tratan de transferencias que se otorgan a una determinada población objetivo y se financian en su totalidad con gasto corriente del Presupuesto Federal; en cambio, las pensiones contributivas, son aquellas que se obtienen cuando el trabajador realizó aportaciones de su salario al sistema de seguridad social durante su etapa laboral.

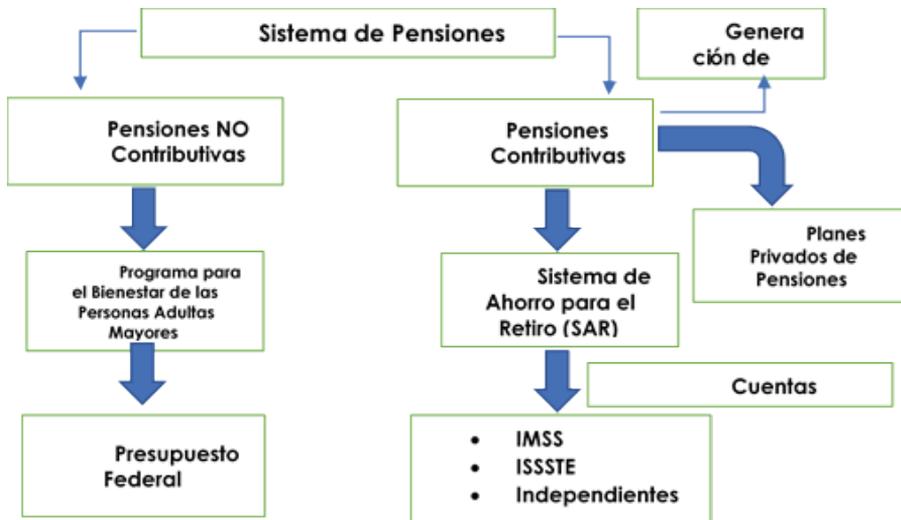
El pilar no contributivo está conformado por todos aquellos programas de pensiones sociales que se derivan de recursos públicos, pero la población objetivo no contribuye al sistema de seguridad social. En México, el esquema no contributivo nacional más importante es el Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, el cual es financiado con Presupuesto Federal.

El objetivo de este programa es mejorar el bienestar de la población adulta mayor a través del otorgamiento de una pensión,⁶⁷ por medio de una transferencia monetaria, que actualmente asciende a 1 mil 275 pesos

mensuales.⁶⁸ Cabe mencionar que, este programa tiene cobertura nacional y es universal; es decir, cualquier persona que cumpla con los requisitos sobre la edad puede solicitarlo.

Dentro de las pensiones contributivas del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), cada trabajador que se encuentre afiliado y cotice a algún instituto de seguridad social (IMSS o ISSSTE) dispone de una cuenta individual,⁶⁹ en la cual se depositan las aportaciones obrero-patronales y del gobierno, así como los rendimientos (positivos o negativos) que se generen de la inversión de los recursos de los trabajadores.

Diagrama 1. Sistema de Pensiones en México



Fuente: Elaborado por el CEFP.

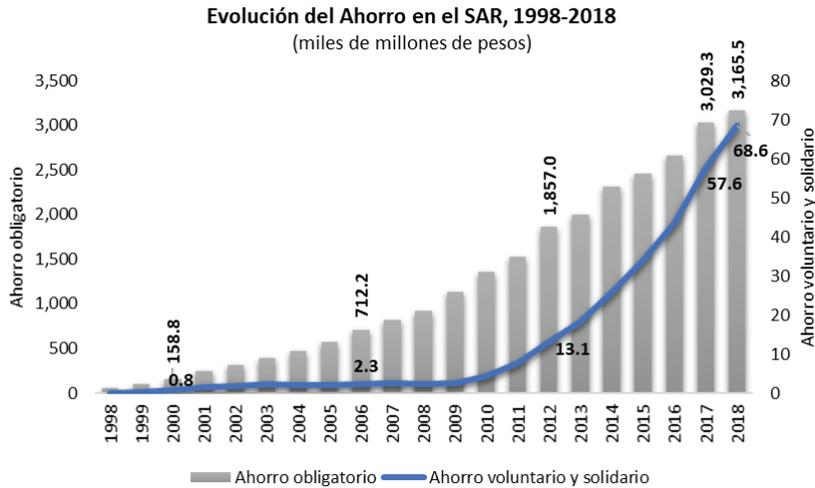
2.El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)

El antecedente del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) es la reforma a la Ley del Seguro Social de diciembre de 1995, que entró en vigor en julio de 1997. Dicha reforma modificó sustancialmente el sistema de pensiones para los trabajadores formales del sector privado; mediante la sustitución de un sistema basado en beneficios definidos, reparto y administración pública por un sistema de contribución definida, cuenta individual y administración privada.⁷⁰ En 2007 es reformado el sistema de pensiones del ISSSTE; dicho sistema atiende a los empleados del sector público federal.

El traslado a un esquema de capitalización total y cuentas individuales se dejó como una opción voluntaria para los trabajadores ya activos, mientras que sería obligatorio para los de nuevo ingreso posterior a la reforma.⁷¹ De esta manera, todos los empleados del sector privado que empezaron a laborar a partir del 1 de julio de 1997 o después, así como los empleados del sector público que comenzaron a trabajar el 1 de abril de 2007 o posterior a esta fecha, tienen una cuenta individual en el SAR. Las contribuciones tripartitas se depositan en estas cuentas, que son administradas por entidades financieras privadas, mismas que invierten los ahorros (de acuerdo a la edad de los trabajadores) en fondos de inversión especializados para el retiro, a cambio de este servicio cobran una comisión sobre el saldo.

El SAR incluye dos esquemas de seguridad social: el IMSS y el ISSSTE; para tener derecho a una pensión del SAR, los trabajadores formales deben de estar afiliados y cotizar a cualquiera de estos dos institutos. Además, los trabajadores independientes e informales pueden abrir voluntariamente una cuenta individual en una Afore para realizar aportaciones periódicamente.

Gráfica 1.



Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la CONSAR.

La evolución del ahorro en el SAR ha sido constante desde 1997. La gráfica anterior, muestra una tendencia creciente del ahorro obligatorio y voluntario durante el periodo de 1998 a 2018; el ahorro obligatorio⁷² del SAR ha crecido a una tasa media anual de 22.6%. Para finales de 2018, el ahorro obligatorio alcanzó un monto superior a 3.1 billones de pesos. Además, en el mismo periodo de tiempo (de 1998 a 2018) el ahorro voluntario total del SAR (ahorro voluntario más ahorro solidario), ha crecido de forma exponencial, a una tasa promedio anual de 44.0%. Al cierre del año 2018, el ahorro voluntario total del sistema de pensiones alcanzó la cifra de 68 mil 570 millones de pesos. Es decir, el ahorro total del sistema de pensiones pasó de 54 mil 500 millones de pesos en 1998 a 3.1 billones de pesos a finales de 2018.

72 El ahorro obligatorio comprende las aportaciones a la cuenta de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez (RCV) tanto de los trabajadores cotizantes al IMSS como del ISSSTE.

3. Modalidades de Pensión en el SAR

La legislación que rige los sistemas de pensiones en México (Ley del Seguro Social 1997 y Ley del ISSSTE 2007), establece diferentes modalidades para el otorgamiento de pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez. Para tener derecho a una pensión, el trabajador debe de cotizar un mínimo de 1,250 semanas ante el IMSS o 25 años tratándose de empleados públicos (ISSSTE).

La ley establece que, al cumplir los requisitos señalados, el asegurado podrá elegir entre contratar con una compañía aseguradora una renta vitalicia o bien mantener los recursos de su cuenta individual y efectuar retiros programados.

La renta vitalicia consiste en la contratación de un seguro con una compañía aseguradora. El trabajador entrega sus recursos a una aseguradora, ésta a cambio de una prima, absorbe el “riesgo de longevidad” del asegurado; es decir, independientemente de los años que viva la persona después de retirarse del mercado laboral, la compañía de seguros estará obligada a proporcionar una pensión vitalicia al asegurado. La pensión que paga la aseguradora es fija y estará indexada a la inflación. En la modalidad de renta vitalicia, el monto de la pensión dependerá del saldo de la cuenta individual.

En el retiro programado, el pensionado mantiene la propiedad de sus recursos, ya que el saldo de la cuenta individual lo sigue administrando la Afore, así como los rendimientos correspondientes a las inversiones de los recursos. De esta forma, a la Afore le corresponderá pagar la pensión al ahorrador, a través de retiros mensuales de la cuenta individual hasta que se agoten los recursos. El monto mensual de la pensión que pagará la Afore será decreciente y dependerá entre otras cosas del saldo de la cuenta individual, de la esperanza de vida del pensionado, de los rendimientos ganados, así como de las comisiones cobradas por la administración de los ahorros.

Adicionalmente, la ley contempla una pensión mínima garantizada (PMG) por parte del Gobierno Federal, para todos aquellos trabajadores (públicos o privados) que cumplan con los requisitos de tiempo de cotización que establecen las leyes de seguridad social, pero que al momento del retiro no tengan los saldos acumulados suficientes en sus cuentas individuales para financiar un nivel mínimo de pensión.

4. La Cuenta Individual

El ahorro para el retiro de cada trabajador se acumula en la cuenta de ahorro individual; los recursos provienen de las aportaciones obligatorias y voluntarias que realizan: el trabajador, el patrón y el Gobierno Federal.

El porcentaje de las aportaciones que se depositan en la cuenta individual depende de la institución de Seguridad Social a la que esté afiliado el trabajador. Para los trabajadores del sector privado que cotizan al IMSS, las contribuciones totales son de 6.5% del salario base de cotización (SBC), distribuidas de la siguiente forma: el trabajador aporta el 1.125% del SBC; el patrón aporta el 5.150% y el Estado el 0.225 por ciento.

Por su parte, para los trabajadores afiliados al ISSSTE, las aportaciones totales suman el 11.3% del sueldo básico. Los recursos que conforman la pensión de retiro provienen del trabajador, de las dependencias o entidades y del Gobierno Federal, en la siguiente proporción: 6.125% del sueldo base lo aporta el trabajador; las dependencias aportan 5.175% del salario base del trabajador y el Gobierno Federal contribuye con una cuota social, que es equivalente a 5.5% del salario mínimo general diario de la Ciudad de México. Adicional al ahorro obligatorio, existe la posibilidad de incrementar el ahorro para el retiro del trabajador por medio de aportaciones voluntarias en la subcuenta de Ahorro Solidario. Por cada peso que ahorre el trabajador, su dependencia le aportará 3.25 pesos adicionales, con tope de 6.5% del sueldo base de cotización.⁷³

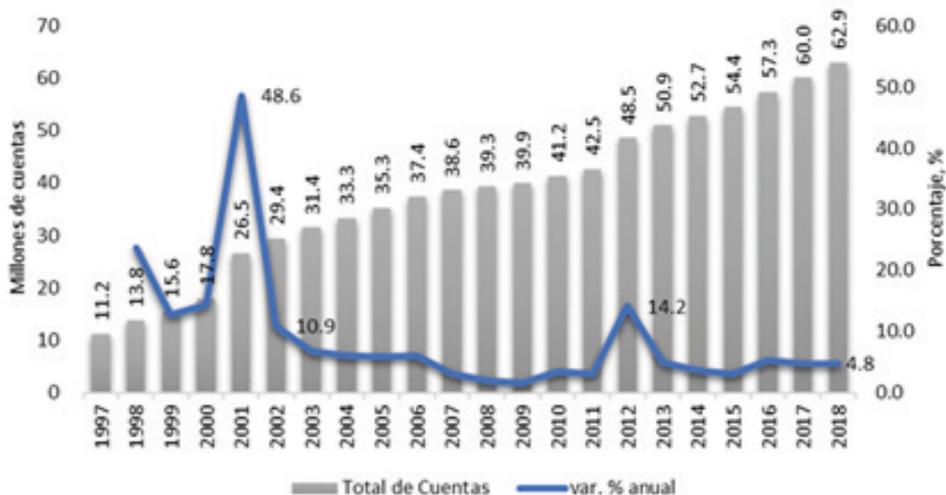
5. Las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore)

Las cuentas de los trabajadores que cotizan al IMSS o al ISSSTE son administradas por las Afore, que son instituciones financieras privadas que están reguladas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar). Para diciembre de 2018, existían en el mercado diez Afore: XXI Banorte, Citibanamex, Coppel, SURA, Profuturo, Principal, Invercap, Azteca, Inbursa y PENSIONISSSTE.

6. Cuentas Administradas

En 21 años que lleva operando el Sistema de Ahorro para el Retiro, SAR (1997-2018) el número de cuentas administradas por las Afore, ha tenido un crecimiento de 462%, al pasar de 11.2 millones de cuentas administradas en el año 1997 a 62.9 millones de cuentas para finales de 2018. La tasa de crecimiento promedio anual del número de cuentas administradas por las Afore fue de 8.6% en estos 21 años. Sin embargo, se puede apreciar que en el período que va de 2006 hasta 2009, la tasa de crecimiento de las cuentas administradas por las Afore tuvo una significativa caída; lo que coincide con la disminución de la actividad económica y el empleo provocada por la crisis económica de 2008 y 2009.

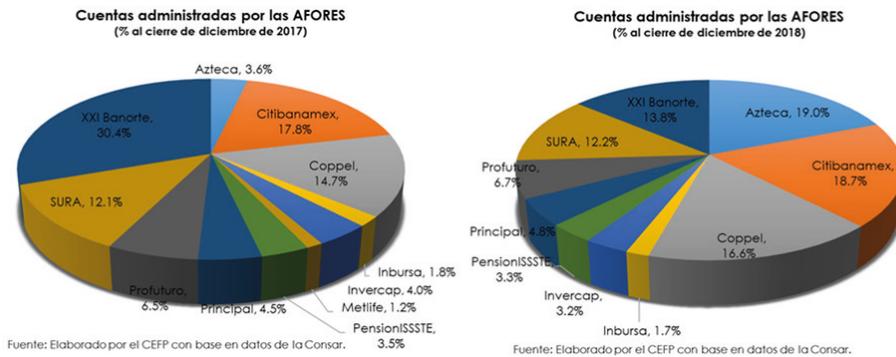
Gráfica 2. Cuentas administradas por las Afore, 1997-2018



Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la CONSAR.

Según datos de la Consar para diciembre de 2018,⁷⁴ el número de cuentas individuales administradas por las Afore ascendió a 62.9 millones. De las diez Afore que existen, las que tuvieron mayor participación en el mercado, es decir, que administraron una mayor cantidad de cuentas fueron: Azteca con 11.9 millones de cuentas (19.0%); seguido de Citibanamex que administró 11.7 millones (18.7%), Coppel con 10.4 millones (16.6%); les siguieron, XXI Banorte y SURA con 8.7 millones y 7.7 millones de cuentas respectivamente (13.8% y 12.2%). Estas cinco Afore en conjunto administraron en total 80% de las cuentas individuales de ahorro de los trabajadores.

Gráfica 3. Cuentas administradas por las Afore (% al cierre de diciembre de 2018)

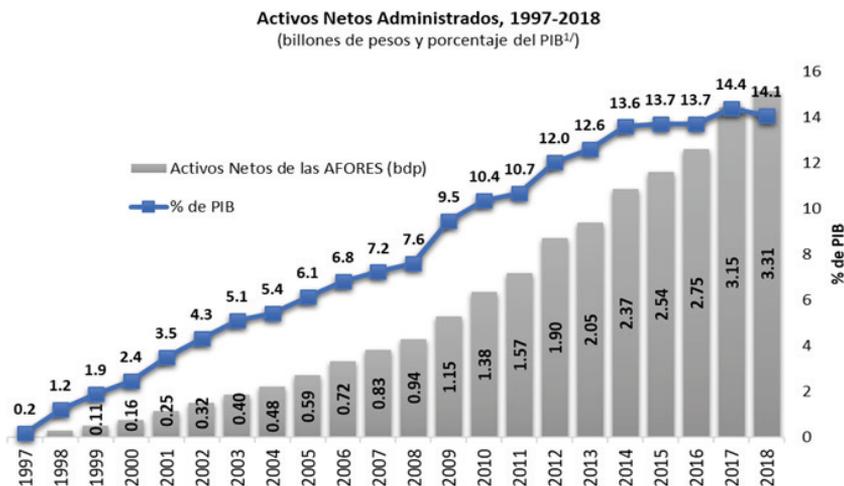


7. Activos Netos del SAR

Los activos netos son los recursos administrados por las Afore y se integran por los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores y el propio capital de las administradoras. Tan sólo en los últimos 11 años (2007 a 2018), los activos netos han tenido un incremento de 298.4% en términos porcentuales y de 2.4 billones de pesos en términos absolutos.

74 Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), Estadísticas históricas, 2018, en <www.consar.gob.mx>

Gráfica. 4. Activos netos administrados, 1997-2018



1/ Corresponde al PIB nominal promedio de los últimos cuatro trimestres de cada periodo.
Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la CONSAR.

En 21 años que lleva funcionando el sistema de cuentas individuales del SAR, el comportamiento de los activos netos administrados por las Afore ha mantenido una tendencia creciente al pasar de 6 mil 177 millones de pesos en 1997 (0.2% del PIB de ese año) a 3.31 billones de pesos a finales de 2018 (14.1% del PIB). La tasa de crecimiento promedio anual de los activos netos administrados por las Afore fue de 34.9% en este periodo (1997-2018).

En cuanto al total de activos netos administrados por las Afore, destaca que, para finales de 2018, la afore XXI Banorte mantuvo 22.5% del total de activos netos del sistema; Citibanamex administró 17.9%, seguidas de SURA y Profuturo con participaciones de mercado de 14.8% y 14.7%, respectivamente. Las cuatro Afore en conjunto controlaron 70 % del total de activos del SAR.

Tabla 1

Activos Netos administrados por las AFORE
(Cifras en millones de pesos al cierre de diciembre de 2018)

AFORE	Activos Netos de las AFORE	Participación porcentual en el mercado
XXI Banorte	744,428.9	22.5
Citibanamex	593,750.2	17.9
SURA	489,855.5	14.8
Profuturo	487,134.4	14.7
Principal	224,193.2	6.8
PensionISSSTE	206,328.3	6.2
Coppel	204,496.3	6.2
Invercap	168,861.3	5.1
Inbursa	119,417.3	3.6
Azteca	74,385.0	2.2
Total	3,312,850.4	100.0

Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la CONSAR.

8. Siefore

Las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefore) son fondos de inversión en los cuales, las Afore invierten los recursos de los trabajadores para generar rendimientos. Actualmente existen cinco Siefore de acuerdo a la edad de cada trabajador: En la Siefore Básica 0 (SB0), se invierten los recursos de los trabajadores de 60 años y mayores que estén próximos a retirarse del mercado laboral; la SB1 para personas de 60 años y más, SB2 para personas entre 46 y 59 años, SB3 para personas entre 37 y 45 años y la SB4 para trabajadores de 36 años y menores.

Gráfica. 5. Clasificación de las Siefore del SAR



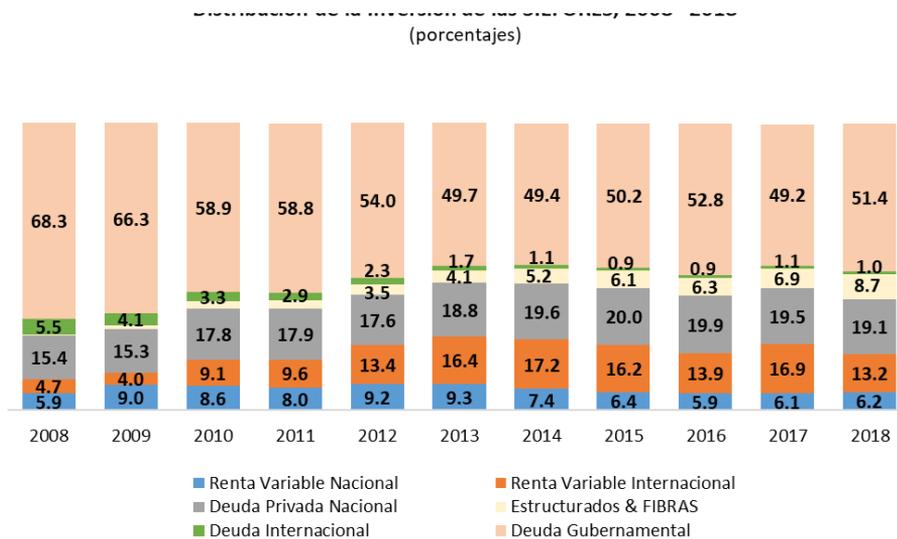
Fuente: Consar.

Cada fondo de inversión o Siefore invierte los recursos de acuerdo a la edad de los trabajadores. Las inversiones se vuelven más conservadoras a medida que la edad del trabajador se incrementa y viceversa, cuando el trabajador es joven, sus recursos se invierten en instrumentos con mayor riesgo y volatilidad pero que ofrecen rendimientos mayores; es decir, las Siefore Básicas 3 y 4 invierten en instrumentos financieros y proyectos productivos de largo plazo considerando que el trabajador no se retirará sino hasta dentro de 2 o 3 décadas, mientras que las Siefore Básicas 2, 1 y 0 invierten en instrumentos de mediano y corto plazo considerando que el retiro está más cercano.

9. Régimen de Inversión de las Siefore

Las Siefore concentran los ahorros de los trabajadores y los invierten por cuenta y a beneficio de éstos en una cartera de instrumentos financieros seleccionados de acuerdo a criterios de diversificación, conforme a las reglas establecidas por Consar. A finales de 2018, existía una reglamentación emitida por la Consar,⁷⁵ que establecía el régimen de inversión al que debían sujetarse las Siefore. Los límites a las inversiones promueven la diversificación de los portafolios para reducir los riesgos, con el objetivo de otorgar la mayor seguridad y rentabilidad de los recursos de los trabajadores.

Gráfica 6. Distribución de la inversión de las Siefore, 2008-2018



Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la CONSAR.

Los cambios que ha experimentado el régimen de inversión de las Siefore de 2008 a 2018, se han orientado hacia una mayor apertura de las inversiones; es decir, se permiten inversiones en nuevos instrumentos financieros con el objetivo de diversificar la cartera y procurar rendimientos más altos. Como puede apreciarse en la gráfica anterior, el portafolio de las inversiones cada vez estuvo menos concentrado en instrumentos de renta fija. Así, en el periodo de análisis, la inversión en instrumentos de deuda gubernamental disminuyó, al pasar de 68.3% en 2008 a 51.4% a finales de 2018; asimismo, se observa una caída en la inversión de los activos de deuda internacional (de 5.5% en 2008 a 1.0% en 2018).

En contraste, para el mismo período de tiempo, las inversiones de las Siefore crecieron en Instrumentos Estructurados y Fibras al pasar de 0.2% a 8.7%; la renta variable internacional se incrementó de 4.7 a 13.2% y la deuda privada nacional tuvo un repunte de 15.4 a 19.1 por ciento.

10. Comisiones

Desde la creación del SAR en 1997, el esquema del cobro de comisiones de las Afore ha ido evolucionando; en un principio, las administradoras cobraban tres tipos de comisiones: 1) sobre el saldo de la cuenta, 2) sobre el flujo de aportaciones y 3) sobre el rendimiento obtenido. A fin de lograr mayor transparencia y hacer más sencilla la comparación de costos entre las administradoras, en marzo de 2008 se modificó la ley y se estableció una comisión única sobre el saldo acumulado.

Por lo anterior, el cobro de comisiones ha tendido a reducirse desde 2008. En promedio, las comisiones que cobraban las Afore sobre saldo pasaron de 1.93% (2008) a 1.02% en 2018. Esto significa que el cobro de comisiones descendió a una tasa anual promedio de 6.2% en los últimos 10 años. Además, la brecha entre comisiones que cobraron las administradoras se hizo más pequeña en este mismo periodo; en 2008, la diferencia entre la comisión más alta (3.3%) y más baja (1.0%) fue de 230 puntos base; para 2018 la brecha fue de apenas 24 puntos base.

Gráfica 7



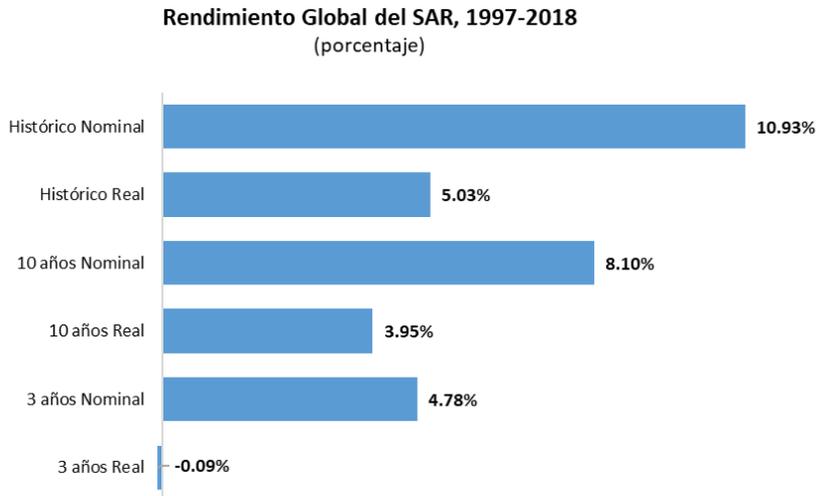
Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la CONSAR.

Para el año 2018, la comisión promedio que cobraron las Afore sobre saldo fue de 1.02%; porcentaje 47% menor que el registrado en 2008. Sin embargo, las comisiones cobradas por las Afore en México siguen siendo elevadas en comparación internacional. La madurez del sistema de pensiones puede explicar en parte las comisiones aun relativamente elevadas en México (OCDE-Consar, 2016).

Rendimientos

De acuerdo con la Consar⁷⁶ el rendimiento histórico del sistema de pensiones para el periodo 1997-2018, fue de 10.93% nominal anual promedio y 5.03% real anual promedio durante los 21 años de operación del SAR.

Gráfica 8



Fuente: Elaborado por el CEFEP con base en datos de la CONSAR.

11. Ahorro voluntario

El Ahorro Voluntario es un mecanismo con el que cuentan los trabajadores para elevar las tasas de reemplazo⁷⁷ de las pensiones, a través de aportaciones adicionales a su cuenta individual, con el objetivo de incrementar su saldo, con lo que obtienen la expectativa de una mejor pensión en el futuro.

En diez años (de 2009 a 2018) el ahorro voluntario total del SAR (ahorro voluntario más ahorro solidario), ha crecido de forma exponencial a una tasa promedio anual de 44.1%. Al cierre del año 2018, el ahorro voluntario total del sistema de pensiones alcanzó la cifra de 68.6 miles de millones de pesos (mmdp). En relación a los activos netos de las Afore, el saldo total de ahorro voluntario representa apenas 2.1 por ciento.

Gráfica 9.



Desagregando por concepto, al cierre de 2018, el ahorro voluntario del SAR, registró un saldo de 46.3 mmdp, un incremento de 18.1% respecto al mismo periodo del año anterior. Por su parte, el Ahorro Solidario, aquel que corresponde al ahorro voluntario de los trabajadores afiliados al ISSSTE, alcanzó 22.3 mmdp, cifra 21.3% superior a la registrada a finales del año 2017.

77 La Tasa de Reemplazo (TR) hace referencia a la relación entre el nivel de la pensión y cierto nivel de ingresos (por ejemplo, el último salario). Es decir, es el porcentaje que representa la pensión sobre el ingreso percibido por el trabajador.

12. Retos del Sistema de Pensiones de Capitalización Individual

El sistema de pensiones de cuentas individuales presenta principalmente dos retos: las tasas de reemplazo esperadas y la cobertura del sistema.

12.1. Tasas de Reemplazo

Antes de la reforma de 1997, las pensiones se calculaban en base al promedio salarial de los últimos cinco años, la edad del trabajador y el número de semanas cotizadas; la Tasa de Reemplazo (TR) alcanzada era más generosa a las que se esperan con las Afore. El monto de la pensión con la nueva ley, se obtiene en base al ahorro (obligatorio y voluntario) que el trabajador haya acumulado en la cuenta individual a lo largo de su trayectoria laboral y su esperanza de vida llegando a la vejez.

Según cálculos de la OCDE, una tasa de contribución de 6.5%, en el mejor de los casos, puede llevar a una tasa de reemplazo de apenas 26% para el trabajador promedio. Además, para obtener una tasa de reemplazo de 50%, la aportación promedio deberá ser de 13 a 18% durante 40 años (OCDE, 2016, p. 4).

En el sistema de cuentas individuales, la pensión resultante está determinada por el nivel de Aportaciones, los Rendimientos generados y las Comisiones cobradas por las Afore; sin embargo, el nivel de contribución al sistema es bajo.

12.2. Cobertura

En un informe que trata el tema de la cobertura pensionaria, la Consar advierte que, según datos de la ENIGH de 2016, de 9.6 millones de personas mayores de 65 años que había en México, sólo 2.9 millones (31%) tuvieron ingresos por pensión o jubilación de algún instituto de seguridad social (IMSS, ISSSTE, etc.); 4.7 millones (49%) recibieron algún tipo de pensión no contributiva y el restante 26% (2.5 millones de personas) no cuenta con ingresos por algún sistema de pensión (Consar, 2017). Esto refleja un problema de cobertura pensionaria y que las reformas de pensiones implementadas han afectado drásticamente las tasas de reemplazo esperadas, pero no la cobertura, ya que ésta depende del empleo formal.

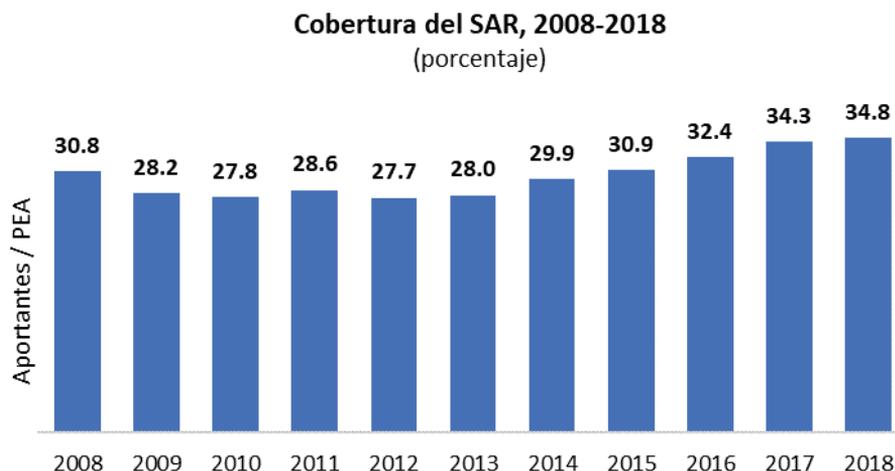
La baja cobertura del sistema de pensiones se debe a la dinámica laboral que impera en el país, donde un alto porcentaje de la Población Ocupada labora en la informalidad, sin acceso a las prestaciones de la Seguridad Social. Además, la inestabilidad de los empleos es otro factor que repercute de forma directa en las pensiones, lo que se refleja en bajas densidades de cotización⁷⁸ de los trabajadores y en la imposibilidad de cumplir con los requisitos que marca la ley para poder gozar de una pensión contributiva.

Según datos de la ENOE⁷⁹ para el cuarto trimestre de 2018, la población ocupada del país fue de 54.1 millones de personas de las cuales, el 56.6% trabajó en la informalidad (30.6 millones) y el resto (43.4%) en la formalidad. Es decir, sólo 23.5 millones de personas contaba con un empleo formal, que proporciona acceso a la seguridad social y por tanto a una pensión de retiro.

Un indicador que sirve para medir el grado de cobertura del sistema de pensiones, es la relación entre los Aportantes⁸⁰ al sistema y la Población Económicamente Activa, PEA (Rofman, 2011, p. 15). La siguiente gráfica muestra que a pesar de que existe un incremento en el nivel de cobertura del SAR de 2008 a 2018 (de 30.8% a 34.8%); los niveles de cobertura continúan siendo bajos. La tasa de cobertura para la PEA en 2018 fue de 34.8%; es decir, sólo el 35% de las personas que componen la PEA está aportando para su pensión de retiro, lo que significa que el restante 65% no lo hace, por lo que no tendrán la opción de contar con un ingreso proveniente de una pensión contributiva y serán candidatos a algún tipo de pensión no contributiva

financiada por parte del Estado, lo que podría generar una mayor presión al gasto público en el mediano y largo plazo.

Gráfica 10.



Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS).

Los beneficios de los sistemas de pensiones están sesgados hacia los trabajadores que se encuentran en la economía formal. Sin embargo, una elevada proporción de la PEA trabaja en la informalidad. Esto refleja un grave problema de cobertura en el SAR, a pesar de los esfuerzos realizados por la autoridad reguladora (Consar)⁸¹ en el sentido de incorporar al sistema de pensiones a aquellos trabajadores que no cuenten con un contrato laboral formal, la dinámica del mercado de trabajo en México determina el éxito de la cobertura en materia pensionaria.

81 A través de campañas de comunicación, la Consar ha promovido una mayor incorporación de los trabajadores independientes al sistema de pensiones, así como un mayor ahorro voluntario.

13. Últimos Cambios al Régimen de Inversión de las Siefore

El 31 de mayo de 2019 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) diversas modificaciones al Régimen de Inversión de las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (Siefore).⁸²

Dentro de los cambios más relevantes, está la transición de las Sociedades de Inversión Especializadas para el Retiro (Siefore) por Fondos Generacionales.

Esta modificación implica que, el ahorro de cada trabajador será asignado a la Siefore asociada a su fecha de nacimiento; de esta forma, la Afore podrá invertir el dinero de los trabajadores en un solo fondo durante toda su vida laboral, lo que permitirá a la administradora hacer mejores estrategias de inversión que se traducirán en mayores rendimientos para el trabajador. Así, será el régimen de inversión del fondo el que cambiará a través del tiempo.

Además, se contempla que al menos 51% de los activos de la cartera de la Siefore Básica de Pensiones (la cual administra los recursos de los trabajadores más cercanos al retiro), sean instrumentos cuyos intereses garanticen un rendimiento igual o mayor a la variación de la Unidad de Inversión o del índice nacional de precios al consumidor.

También se establece un esquema de inversión en acciones individuales, sujetándose a un 4% con respecto al límite general de Renta Variable por cada acción y del 30% con respecto al límite general de Renta Variable para la inversión agregada en acciones individuales (Emisores Nacionales y Emisores Extranjeros).

Todos estos cambios se realizan con el objetivo de generar mayores rendimientos que permitan a los trabajadores tener una mejor pensión en el futuro.

Conclusiones

En esta breve exposición se ha estudiado el funcionamiento del sistema de pensiones desde sus orígenes hasta el actual sistema de Contribución Definida (CD) y cuentas individuales que opera en México. El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), lleva 21 años funcionando y ha tenido logros importantes como el nivel de ahorro que ha logrado alcanzar; sin embargo, también tiene problemas que es preciso enfrentar a fin de garantizar un nivel de ingreso a la población que esté retirada del mercado de trabajo.

Se han destacado dos principales retos que enfrenta el sistema de capitalización individual, los cuales tienen que ver con el nivel de cobertura del sistema y las tasas de reemplazo que se esperan para la población retirada. En cuanto a la cobertura del sistema, la estructura del mercado laboral en el país, impacta de forma directa en el desempeño de los sistemas de pensiones de cuentas individuales; ya que las pensiones están asociadas al empleo formal. Sin embargo, un porcentaje alto de la Población Económicamente Activa (PEA) labora en el sector informal de la economía, lo que repercute en la expectativa de obtener una pensión de retiro.

Además del problema de la cobertura, existe el reto de elevar las tasas de reemplazo que se esperan para los trabajadores “generación Afore”, el cual tiene su origen en las bajas aportaciones que se realizan al sistema, donde actualmente para trabajadores afiliados al IMSS, la aportación tripartita (trabajador, patrón y gobierno) es de 6.5% del Salario Base de Cotización (SBC). Una alternativa sería elevar el porcentaje de esta contribución y seguir incentivando el ahorro voluntario para que la pensión pueda ser mayor.

Un aspecto que ha provocado importantes presiones sobre los sistemas de pensiones son los cambios que ha sufrido la estructura demográfica de la población, la cual ha evolucionado hacia una mayor participación de población en edad avanzada, lo que representará un desafío importante a los sistemas de Seguridad Social en México.

En suma, el sistema de pensiones en México presenta avances; pero también retos que deben atenderse a fin de garantizar un ingreso suficiente que permita satisfacer las necesidades básicas a la población que se separa del mercado laboral.

Bibliografía

AMAFORE. Estadísticas del SAR, 2018. En <<https://www.amafore.org>>

Banco Mundial (1994). Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento, Banco Mundial, Washington, D.C. Estados Unidos de América.

Consar (2016). “El reto de la cobertura pensionaria: experiencias internacionales”. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/114505/El_Reto_de_la_Cobertura.pdf>

— (2019). Informe Trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR (4to Trimestre de 2018). Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/300197/Informe_Congreso_4T2017.pdf. México.

—, “DISPOSICIONES de carácter general que establecen el Régimen de Inversión al que deberán sujetarse las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro”. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/285768/Disposiciones_RI_20180105.pdf>. México

Inegi (2019). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENEO), cuarto trimestre de 2018.

Lockton (2017). “¿Qué no ha funcionado del modelo de las Afores?”, México. Disponible en: <<http://www.lockton.com.mx/Website/media/10344/final-afores.pdf>>

Mesa-Lago C. (2000). Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI, UN-CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo No. 93, Enero, Chile.

OCDE-Consar (2016). Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México. Disponible en: <<https://www.gob.mx/consar/articulos/estudio-de-la-ocde-sobre-los-sistemas-de-pensiones-mexico-22597>>

Rofman, R. y Oliveri, M. (2011), La cobertura previsional de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores, Banco Mundial, Buenos Aires, Argentina.

Villagómez, A. y Fernando Solís (1999). La seguridad social en México, Ed. FCE, México.

Villagómez, Fernando (2010). “Impacto de la reforma al sistema de pensiones en México sobre el ahorro en la Economía Mexicana”, Nueva Época, vol. XIX, núm. 2, pp. 271-310, CIDE.

**8. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2018
“Análisis de la situación financiera del sector
público presupuestario 2012-2018”**



Presentación

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 107 de la LFPRH, y en disposiciones similares contempladas en la LFDP, la LIF 2018 y el DPEF correspondiente, la SHCP, envió el pasado 30 mayo, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal de 2018.

Derivado de ello, el CEFPP, en observancia a la función estatuida en su Acuerdo de Creación, de apoyar la labor legislativa en materia de finanzas públicas mediante el análisis de los informes respectivos que emite el Ejecutivo federal, y presentar el reporte consecuente, integra el presente documento, a fin de dar a conocer a las señoras y señores legisladores lo informado por la SHCP sobre los resultados de la Cuenta Pública 2018.

El documento se divide en cuatro apartados: el primero ofrece una revisión del comportamiento de la captación de los Ingresos Presupuestarios; el segundo destaca la situación del Gasto Neto Total; en el tercer apartado ofrece una visión general de los principales Balances de Finanzas Públicas; en tanto que el cuarto y último, presenta un diagnóstico sobre el saldo de los diversos componentes de la Deuda Pública.

En esta ocasión el documento comprende además un análisis histórico de los resultados de finanzas públicas en el periodo 2013-2018, años correspondientes a la vigencia del PND de la anterior administración, con el propósito de observar en qué medida se dio cumplimiento a las metas de finanzas públicas plasmadas en él.

Con esta publicación, este Centro de Estudios pretende aportar los elementos de análisis suficientes que faciliten las tareas legislativas de comisiones y grupos parlamentarios, legisladores y demás órganos de la Cámara de Diputados, conforme a lo señalado.

Resumen ejecutivo

El PND 2013-2018 planteó cumplir los objetivos de ejercer una política fiscal que fomentara el desarrollo económico, creara un sistema hacendario que generara mayores recursos y fuera simple y progresivo; así como procurar la aplicación de un gasto eficiente, que promoviera el crecimiento económico, la productividad y el desarrollo del país.

Para alcanzar dichos objetivos se implementó la estrategia de fortalecer los ingresos públicos, contener el gasto y disminuir el ritmo de la deuda pública, en busca de mejorar la posición financiera del Gobierno Federal.

Para ello, en 2013 se planteó el acuerdo de certidumbre tributaria mediante el cual se estableció el compromiso de no crear o incrementar impuestos, dando certeza tributaria a los contribuyentes. Los resultados fueron contrastantes durante el periodo.

Así, al cierre de 2018, los ingresos presupuestarios resultaron mayores a los programados en 334 mil 818.6 mdp, pero inferiores en 1.8% real respecto a 2017; lo anterior, derivado del entero del ROBM pagado en ese año, por 321 mil 653.3 mdp. Por su parte, los ingresos no petroleros captaron 238 mil 585.5 mdp más que lo contemplado en la LIF; no obstante que en términos reales se redujeron en 4.7 %, reducción que no pudo ser compensada por el crecimiento de los ingresos petroleros, que superaron lo programado en 98 mil 233.1 mdp; es decir, 12.3% a valor real.

Los ingresos propios de los Organismos y las EPE aumentaron en 36 mil 830.9 mdp respecto al programa, observando un incremento de 6.5% real en su comparación anual.

Por el lado del Gasto Público, en correspondencia con el comportamiento de los ingresos, su aplicación ocurrió a un ritmo menor del programado —en los últimos años—, a fin de dar cumplimiento a las metas establecidas en el PND y en PEF aprobado 2018. También incidieron en el menor monto ejercido, según la SHCP, la reconfiguración de los programas sociales y los cambios en la política de adquisiciones, toda vez que estuvieron encaminadas a mejorar la efectividad y eficiencia del gasto público.

El Gasto Neto ejercido durante 2018 se ubicó en cinco billones 611 mil 559.2 mdp cifra mayor a la aprobada en 331 mil 892.1 mdp, este mayor gasto deriva de ingresos superiores a los previsto en la LIF; y al ajuste que se vio reflejado principalmente en un mayor Gasto Programable y en menor proporción del No Programable, respecto de los montos previstos para el ejercicio; mientras que respecto a 2017 el Gasto Neto creció en 1.4% real, explicado por el Gasto No Programable. Durante el periodo 2012-2018, el Gasto Neto creció a una tasa promedio de 1.7% real anual, la participación del Gasto Programable en el Gasto Total pasó de 79.2 en 2012 a 72.9% en 2018, mientras que la del No programable en el mismo periodo pasó de 20.8 a 27.1%. Las tasas de crecimiento promedio anual fueron de 0.3 y 6.2% real respectivamente.

Los resultados de los principales Balances alcanzaron las metas propuesta en el PND y aprobadas por la Cámara de Diputados para el año. El déficit presupuestario fue menor al aprobado en 557.3 mdp, lo equivalente en porcentaje del PIB a 2.0 %; y el Balance Primario Presupuestario resultó en un superávit de 148 mil 913.6 mdp, menor al esperado en 31 mil 8881.9 mdp. No obstante, como porcentaje del PIB se alcanzó la meta plasmada en el PND. Por su parte, el Balance sin inversión de alto impacto, el cual se esperaba en equilibrio, resultó en un superávit de 4 mil 727.1 mdp y que en términos del PIB es equivalente a 0.0%, prácticamente en equilibrio.

Al 31 de diciembre, el SHRFSP se ubicó en 10 billones 551 mil 718.5 mdp, lo que implicó un incremento de 519 mil 886.5 mdp y de 5.3 % real con relación a diciembre de 2017; además de un crecimiento de 2.1% real anual, que lo ubicó en 44.8 puntos porcentuales respecto al PIB, lo que permitió alcanzar un escenario decreciente de la deuda pública y contar con una señal de finanzas públicas estables en el largo plazo.

1.Ingresos Presupuestarios

Política de Ingresos

En materia de Ingresos, el PND 2013-2018 plantea el fortalecimiento de los ingresos públicos, la sostenibilidad de las Finanzas Públicas, la ampliación

en la capacidad de crecimiento y la promoción de la competitividad de la economía, elementos que se entiende también fundamentan la política fiscal actual.

Durante el sexenio pasado se realizaron diversos cambios en materia de ingresos tributarios, englobados en su mayoría, en la “Reforma Hacendaria de 2014”,⁸³ los cuales buscaban cumplir los objetivos establecidos en el PND 2013-2018; para ello, se plantearon los siguientes objetivos:

- Reducir la dependencia petrolera de las finanzas públicas;
- Aumentar la capacidad financiera del Estado;
- Mejorar la equidad, con una recaudación positiva;

Estos cambios buscaron dar seguimiento y apoyar el logro de las metas planteadas por este gobierno en materia fiscal, mientras que, para el último año, la política fiscal se orientó en la culminación de la trayectoria de consolidación fiscal comprometida en 2013.

Para el cumplimiento de este último propósito, durante 2018 se adecuó la política tributaria en diversas disposiciones del marco legal y se otorgó mayor certeza jurídica a los contribuyentes; se incorporaron diversos beneficios fiscales mediante decreto o acuerdo que, por tanto, no requirieron cambios legales para su instrumentación y que complementan las metas de recaudación; los principales beneficios fueron:

83 El Poder Legislativo tiene la capacidad de generar ajustes al Proyecto de Presupuesto de la Federación, que se ven reflejados en la Ley de Ingresos de la Federación, además de que se realizaron ajustes a la implementación de la Reforma Hacendaria; sin embargo, por motivos de simplificación sólo se considera para el análisis lo aprobado en la reforma, dado que este es fue el eje fundamental en el PND 2013-2018 en materia hacendaria.

Cuadro 1. Medidas de beneficio fiscal otorgadas mediante decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación

Medidas de Beneficio Fiscal Otorgadas Mediante Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación

Decretos para proteger la economía familiar y promover la inversión:

- * Decreto por el que se otorgan estímulos fiscales para incentivar el uso de medios electrónicos de pago (DOF del 8 de noviembre de 2018)
- * Decreto por el que se modifica el diverso por el que se establecen estímulos fiscales en materia del impuesto especial sobre producción y servicios aplicables a los combustibles que se indican, publicado el 27 de diciembre de 2016 (DOF del 28 de diciembre de 2018)
- * Acuerdo por el que se da a conocer la metodología para determinar el estímulo fiscal en materia del impuesto especial sobre producción y servicios aplicable a los combustibles que se indican (DOF del 28 de diciembre de 2018)

Otros decretos o acuerdos:

- * Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Campeche, y Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Tabasco (DOF del 18 de abril de 2018)
- * Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales a los contribuyentes de las zonas afectadas que se indican por lluvias severas durante octubre de 2018 (DOF del 28 de noviembre de 2018)
- * Decreto de estímulos fiscales región fronteriza norte (DOF del 31 de diciembre de 2018)

Fuente: Elaborado por el CEFEP con datos de la SHCP (2018)

Ley de Ingresos de la Federación 2018

A través de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación 2018, se refrendaron, por cuarto año consecutivo, los compromisos establecidos en el Acuerdo de Certidumbre Tributaria, donde se estableció mantener sin cambios las tasas de los impuestos existentes y no crear nuevos impuestos; ni reducir o eliminar los beneficios fiscales ni las exenciones existentes.

Por lo que en la LIF 2018, a efecto de fortalecer la capacidad recaudatoria y mejorar la aplicación de las medidas consideradas en la Reforma Hacendaria, se contemplaron las siguientes disposiciones:

- Se redujo de 0.58 a 0.46%, la tasa de retención anual del ISR, aplicable al capital que da lugar al pago de intereses por el sistema financiero, como resultado de la actualización de la información y la aplicación de la metodología establecida para su determinación.
- En materia del IEPS, se adicionaron, en las definiciones de combustibles automotrices, la correspondiente al etanol para uso automotriz, ello a efecto de que dicha definición sea congruente con las regulaciones administrativas aplicables.

- Para efectos del estímulo fiscal al IEPS del diésel o biodiésel, aplicable a las personas que lo utilicen para consumo final en maquinaria, excepto automóviles, se precisó que también pueden acreditar un monto equivalente al impuesto que pagaron en su importación.
- Se estableció que cuando los combustibles automotrices afectos al IEPS estén mezclados, dicho impuesto se debe calcular conforme a la cantidad que de cada combustible contenga la mezcla, lo que además permite que la carga fiscal sea consistente con independencia de que los combustibles se importen o enajenen puros o mezclados.
- Se consideró la opción de compensar el saldo a favor del impuesto por actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, contra los pagos posteriores del propio impuesto a cargo del contribuyente.

Considerando lo anterior, los ingresos aprobados en la LIF 2018 ascendieron a 4 billones 778 mil 292.5 mdp, monto inferior en 336 mil 818.6 mdp al finalmente observado. Esto a pesar de las variaciones registradas en el marco macroeconómico considerado para el cierre de ese año.

Ingresos presupuestarios

Entre 2013 y 2017 los ingresos presupuestarios reportaron una TMCA de 1.9% real anual, monto derivado, en su mayoría, del crecimiento de los ingresos no petroleros en 8.6% real anual, que compensó la caída de los ingresos petroleros de 15.5%, consecuencia de la disminución del precio del barril de petróleo y la producción petrolera. Estos datos fueron compatibles con el objetivo de “reducir la dependencia petrolera de las finanzas públicas” y “aumentar la capacidad financiera del Estado”, planteados en el PRONAFIDE 2013-2018.

Para el cierre de 2018, los ingresos presupuestarios ascendieron a 5 billones 115 mil 111.1 mdp, monto superior respecto a lo contemplado en la LIF, lo cual se explica, principalmente, por una mayor recaudación respecto a lo estimado en los ingresos tributarios por 104 mil 864.3 mdp, originados por la mejoría en recaudación de ISR e IVA; así como un aumento en los ingresos no tributarios de 96 mil 890.3 mdp, principalmente, el registrado en la recaudación de aprovechamientos, superior en 75 mil 559.4 mdp al original.

Cuadro 2

Ingresos Presupuestarios 2017-2018

(millones de pesos)

Concepto	2017	2018		Diferencia programado		Variación % real
		Programado	Observado	absoluta	%	
Ingresos Presupuestarios	4,947,608.4	4,778,292.5	5,115,111.1	336,818.6	7.0	-1.8
Petroleros	827,150.0	880,135.6	978,368.7	98,233.1	11.2	12.3
Gobierno Federal	437,346.3	456,793.6	541,747.2	84,953.6	18.6	17.6
PEMEX	389,803.7	423,342.0	436,621.5	13,279.5	3.1	6.4
No Petroleros	4,120,458.4	3,898,156.9	4,136,742.4	238,585.5	6.1	-4.7
Gobierno Federal	3,400,724.0	3,128,125.1	3,329,879.7	201,754.6	6.4	-7.0
Tributarios	2,855,056.9	2,957,469.9	3,062,334.2	104,864.3	3.5	1.9
ISR	1,571,378.3	1,566,186.8	1,664,241.7	98,054.9	6.3	0.6
IVA	816,048.1	876,936.1	922,238.3	45,302.2	5.2	7.3
IEPS	367,834.3	421,776.7	347,435.5	-74,341.2	-17.6	-10.3
Otros impuestos	99,796.3	92,570.3	128,418.7	35,848.4	38.7	22.2
No Tributarios	545,667.1	170,655.2	267,545.5	96,890.3	56.8	-53.4
Derechos	61,305.0	46,399.5	64,305.7	17,906.2	38.6	-0.4
Aprovechamientos	476,480.8	117,792.3	193,351.7	75,559.4	64.1	-61.5
Otros	7,881.3	6,463.3	9,888.0	3,424.7	53.0	19.1
Organismos y Empresas	719,734.4	770,031.8	806,862.7	36,830.9	4.8	6.5
Organismos	361,850.1	389,246.9	398,027.0	8,780.1	2.3	4.5
Empresas	357,884.3	380,784.9	408,835.7	28,050.8	7.4	8.5

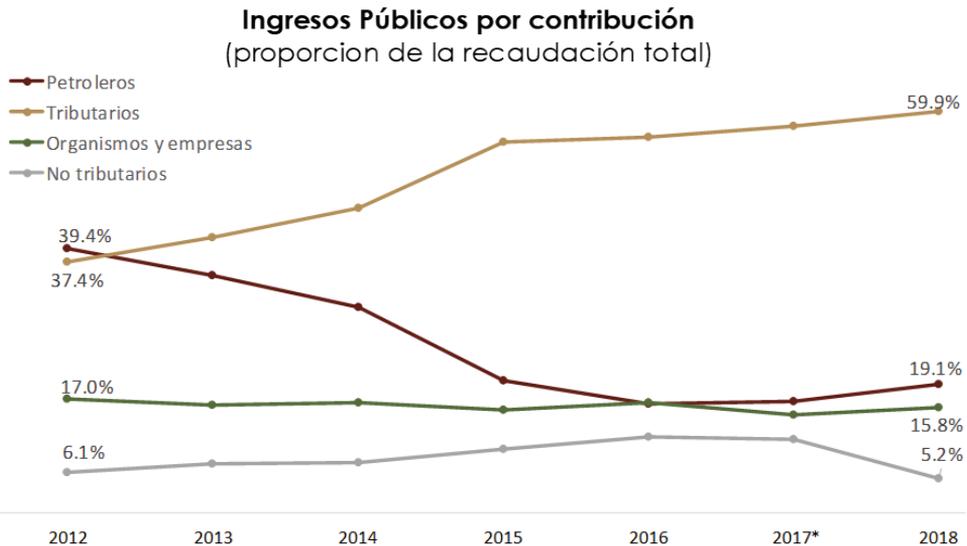
Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP (2018)

En relación con el año previo, los ingresos presupuestarios fueron menores en 1.8% real, producto de la caída de 4.7% en los ingresos no petroleros, en especial los no tributarios que se redujeron en 53.4%, todos en términos reales.

Ingresos Petroleros

Los Ingresos Petroleros incluyen las contraprestaciones enteradas al Gobierno Federal mediante el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo y el Impuesto sobre la Renta pagado por los contratistas y asignatarios, y los ingresos propios de Pemex. En 2012, los ingresos públicos presentaban una importante dependencia de la recaudación petrolera de 39.4% de la recaudación total; mientras que los ingresos tributarios aportaban 37.4%, los no tributarios y los ingresos propios de los organismos y empresas contribuían con 6.1 y 17.0 %, respectivamente, por lo que los ingresos petroleros tenían una gran relevancia en los ingresos públicos.

Gráfica 1



1/ Para el análisis se clasificó a los IEPS a gasolina y diesel los ingresos tributarios para fines de comparación.

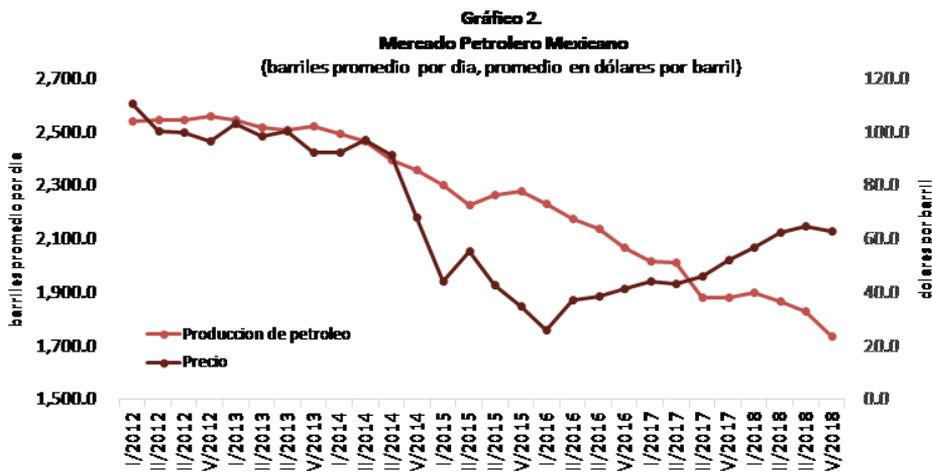
e/ estimado con la LIF 2018

Fuente: SHCP, Cuenta de la hacienda pública 2012-2018 y LIF 2018

En el periodo que comprende de 2013 a 2018 la dependencia petrolera sobre la recaudación total descendió considerablemente, al pasar de 39.4 a 19.1%, esto significa una disminución de 20.3 puntos porcentuales en cinco años; en contraste, los ingresos tributarios aumentaron su participación y contribuyeron con 59.9% del total de ingresos presupuestarios, lo que significó un incremento de 22.5 puntos porcentuales con relación a lo registrado en 2012, cuando aportaban 37.4%, esto señala claramente la recomposición de los ingresos públicos resultantes, particularmente, de la reforma energética de 2013 y la fiscal de 2014.

En adición, otro factor que impactó negativamente la recaudación de ingresos petroleros fue el descenso del precio del crudo, que durante el sexenio registró una caída anual de 8.0%, pasando de 101.8 dólares por barril (dpb) en 2012 a 61.72 dpb en 2018 (como se puede ver en la Gráfica 2).

Gráfica 2



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de BANXICO (2018) e INEGI (2018)

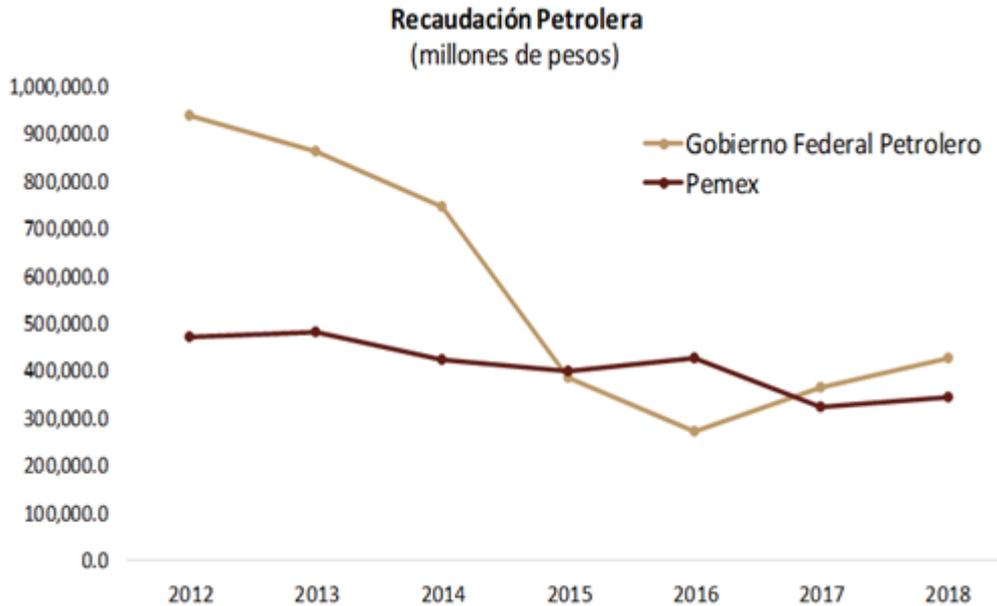
Según la SHCP⁸⁴ el descenso del precio fue producto de la sobreoferta de crudo por parte de Libia, Irak, Rusia y los miembros de la OPEP, que tras la junta del 27 de noviembre de 2014, mantuvieron la producción en 30 millones de barriles diarios, situación que sumada a la caída de la demanda de petróleo por la desaceleración de la economía China y los altos inventarios de petróleo en Estados Unidos repercutió en el mercado petrolero mundial.

Por otro lado, la reducción en la producción de petróleo en 600 mbd fue consecuencia de la declinación de los principales pozos entre 2013 y 2018,⁸⁵ situación que afectó también los ingresos propios de Pemex que registraron una caída real de 6.5% anual promedio.

84 SHCP, Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al cuarto trimestre 2014. Disponible en <https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2014/ivt/01inf/itinse_201404.pdf>

85 Pemex, Anuario Estadístico 2014. Disponible en: <http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Anuario%20Estadistico%20Archivos/2014_ae_00_vc_e.pdf>

Gráfica 3



Fuente: elaborado por el CFFP con base en la Cuenta Pública 2017-2018

La inestable condición del mercado energético se vio reflejada en una caída constante de la recaudación petrolera entre 2013 y 2018, la cual se observa, en mayor medida, en los ingresos del Gobierno Federal que se contrajeron a una TMCA real de 13.1% a lo largo del sexenio, en tanto que los ingresos propios de Pemex lo hicieron en 6.5%.

Durante 2018, los ingresos petroleros del gobierno federal ascendieron a 541 mil 747.2 mdp, monto superior en 84 mil 953.6 mdp (18.6%) respecto al pronosticado en la LIF 2018; este incremento se debe a tres circunstancias: el mayor precio promedio de exportación de petróleo en 13.7 dpb (28.5%); una mayor plataforma de exportación de crudo en 35.8%; y la depreciación del tipo de cambio de 3.8%, todos respecto a lo estimado para ese año. Esta situación se reflejó también en un incremento de los ingresos propios de Pemex en 13 mil 279.5 mdp respecto a lo originalmente estimado.

Cuadro 3

Ingresos Petroleros 2017 -2018

(Millones de pesos y porcentajes)

Concepto	2017	2018		Diferencia programado		Variación % real
		Programado	Observado	absoluta	%	
Petroleros del Gobierno Federal	437,346.2	456,793.5	541,747.2	84,953.7	18.6	17.6
Fondo Mexicano del Petróleo	442,874.5	456,793.5	541,747.4	84,953.9	18.6	16.2
ISR contratistas y asignatarios	-5,528.3	0.0	-0.2	-0.2	n.s	n.s.
PEMEX	389,803.7	423,342.0	436,621.5	13,279.5	3.1	6.4

n.s: No significativa

Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2018.

Con respecto al año 2017, los ingresos petroleros registraron un crecimiento real de 17.6%, derivado de un aumento en el precio del petróleo de 36.2%, al pasar de 45.4 dpb a 61.8 dpb entre 2017 y 2018, lo que fue suficiente para compensar la disminución en la plataforma de producción de crudo de 7.8%. Estos factores conllevaron también a un crecimiento de 6.4% en los ingresos propios de Pemex.

Ingresos No Petroleros

Los Ingresos No Petroleros hacen referencia al total de ingresos tributarios (impuestos) y no tributarios (derechos, productos y aprovechamientos), que percibe el Gobierno Federal. Estos ingresos representan 80.9% del total de ingresos presupuestarios.

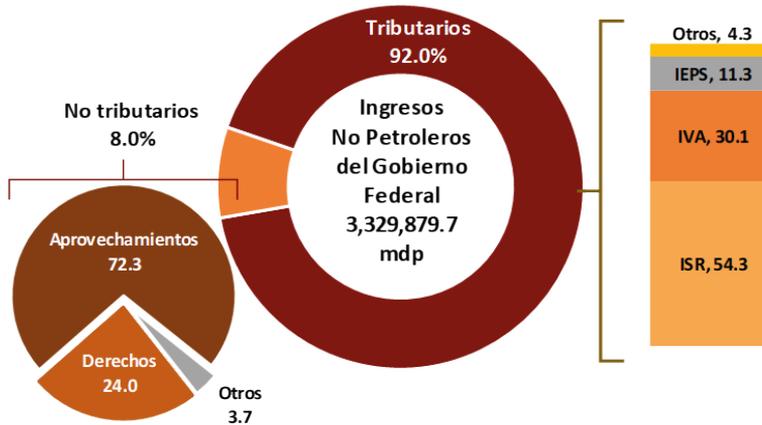
Al interior, los ingresos no tributarios aportan sólo 8.0%, mientras que los tributarios representan 92.0%, de éstos, los más importantes son el ISR, el IVA y el IEPS.

En lo que respecta a los Ingresos No Tributarios destacan por su importancia los aprovechamientos y derechos, que en conjunto representan 96.3% de estos ingresos.

Gráfica 4

Ingresos No Petroleros del Gobierno Federal, 2018

(Estructura porcentual)



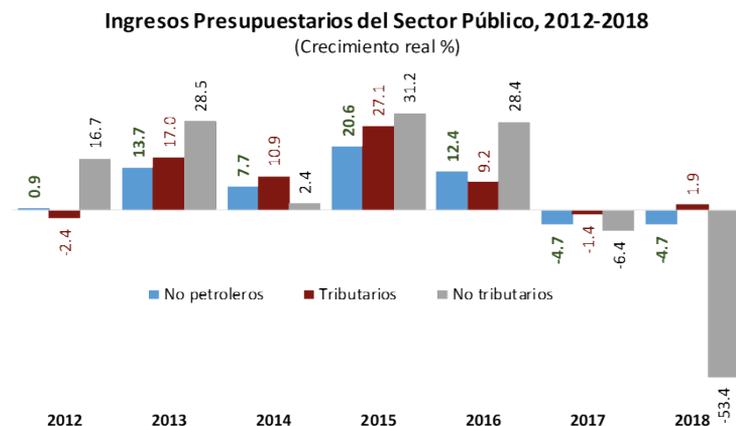
Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Entre 2012 y 2018 los Ingresos No Petroleros avanzaron a una TMCA real de 7.1%, particularmente, por el incremento previsto año con año de los ingresos tributarios, los cuales crecieron a una TMCA de 10.4%; caso contrario, se observa en los Ingresos No Tributarios, que muestran una TMCA negativa de 0.6 por ciento.

En 2018 se recaudaron Ingresos No Petroleros del Gobierno Federal por tres billones 329 mil 879.7 mdp, lo que significó un incremento de 201 mil 754.8 mdp (6.4%) respecto de la meta contemplada en la LIF. La progresión de los ingresos se deriva, principalmente, de la mayor recaudación de los Ingresos Tributarios (3.5%); donde destacan, el ISR e IVA, que crecieron en relación con lo estimado de 6.4 y 5.2%, respectivamente.

No obstante, en términos reales los Ingresos No Petroleros reportaron una reducción de 4.7% respecto a lo obtenido un año atrás. Esta cifra estuvo vinculada de manera particular a la reducción en los Ingresos No Tributarios con 53.4% real, toda vez que, en el año previo se recibieron ingresos de naturaleza no recurrente por concepto de Aprovechamientos.

Gráfica 5



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.

Gráfica 6

En el periodo comprendido de 2012 a 2018, los ingresos tributarios crecieron a una TMCA de 7.1% real, que deriva, principalmente, del aumento en la recaudación del ISReIVA, seguido en menor medida por los impuestos a la importación; estos resultados son consecuencia de la aplicación de las medidas procedentes de la Reforma Hacendaria, vigente a partir de 2014, y que contribuyeron a mantener la estabilidad macroeconómica del país a través del fortalecimiento de los ingresos públicos.

Ingresos Tributarios 2012-2018

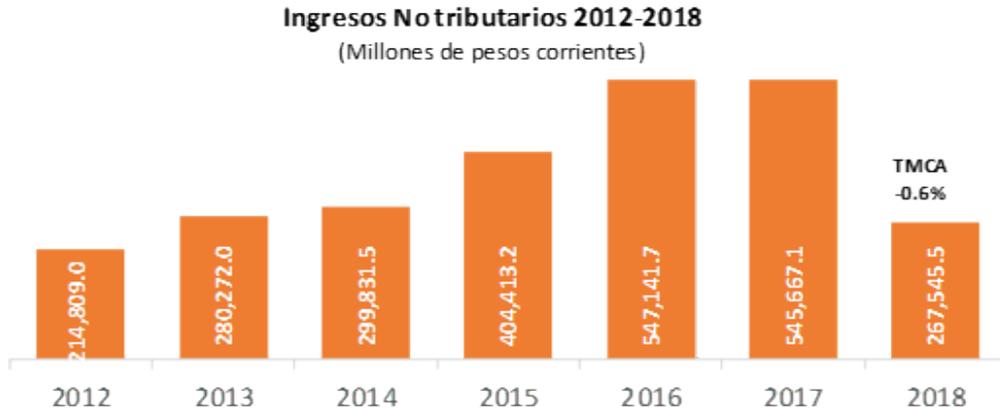
{Tasa Media de Crecimiento Anual}



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

En igual periodo, la TMCA de los Ingresos No Tributarios, cayó 0.6%, derivado de que entre 2015 y 2017 se obtuvieron ingresos no recurrentes provenientes del ROBM y de las coberturas del precio del petróleo, mismos que se registran como aprovechamientos.

Gráfica 7



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Por su parte los ingresos tributarios en 2018 se ubicaron en tres billones 62 mil 334.2 mdp, monto superior a lo programado en 104 mil 864.3 mdp, equivalente a un aumento de 3.5%. A su interior destaca la mayor captación del ISR (6.4%), el IVA (5.2%) y otros impuestos en 38.7 %, misma que fue suficiente para compensar los menores ingresos del IEPS a gasolinas (27.4%).

Respecto de lo captado en 2017, se observó un incremento de 1.9% en términos reales, mismo que se asocia, principalmente, con la mayor recaudación del IVA en 7.3%, accesorios en 35.5% y la del IAEEH en 20.0 %, todos en términos reales; caso contrario se observa en el IEPS, cuya recaudación fue inferior en 10.3% real, como consecuencia del IEPS a gasolinas y diésel que cayó 17.7% real, derivado de la política de estímulos implementada por el Gobierno Federal.

Cuadro 4

INGRESOS TRIBUTARIOS, 2017-2018
(Millones de pesos)

Concepto	2017	2018		Diferencia		Variación real (%) ^a
		LIF	Recaudado	Absoluta	Relativa (%)	
Ingresos no petroleros	3,400,724.0	3,128,124.9	3,329,879.7	201,754.8	6.4	-7.0
Ingresos tributarios	2,855,056.9	2,957,469.9	3,062,334.2	104,864.3	3.5	1.9
Sistema Renta	1,571,378.2	1,564,304.9	1,664,241.7	99,936.8	6.4	0.6
IVA	816,048.1	876,936.1	922,238.3	45,302.2	5.2	7.3
IEPS	367,834.3	421,776.7	347,435.5	-74,341.2	-17.6	-10.3
Gasolinas	216,498.7	258,633.6	187,666.0	-70,967.6	-27.4	-17.7
Otros	151,335.6	163,143.1	159,769.5	-3,373.6	-2.1	0.3
Importación	52,330.2	47,319.7	65,542.6	18,222.9	38.5	18.9
Exportación	0.4	0.0	0.2	0.2	n. a.	-56.4
ISAN	10,702.8	10,623.4	11,141.5	518.1	4.9	-1.1
IAEEH	4,329.6	4,726.9	5,470.4	743.5	15.7	20.0
Accesorios	32,152.6	31,718.1	45,864.0	14,145.9	44.6	35.5
Otros	280.7	64.1	400.1	336.0	524.1	35.3

Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.

Durante 2018, los Ingresos No Tributarios fueron superiores a los estimados en la LIF en 96 mil 890.5 mdp. Lo anterior se explica, principalmente por los aprovechamientos, que superaron la meta anual en 75 mil 559.4 mdp, seguidos por los derechos con 17 mil 906.2 mdp, mientras que los productos y las contribuciones de mejoras fueron mayores en 38.6 y 120.0%, respectivamente.

Cuadro 5

INGRESOS NO TRIBUTARIOS, 2017-2018
(Millones de pesos)

Concepto	2017	2018		Diferencia		Variación real (%) ^a
		LIF	Recaudado	Absoluta	Relativa (%)	
Ingresos no petroleros	3,400,724.0	3,128,124.9	3,329,879.7	201,754.8	6.4	-7.0
Ingresos no tributarios	545,667.1	170,655.0	267,545.5	96,890.5	56.8	-53.4
Derechos	61,305.0	46,399.5	64,305.7	17,906.2	38.6	-0.4
Productos	7,830.5	6,427.1	9,808.6	3,381.5	52.6	19.0
Aprovechamientos	476,480.8	117,792.3	193,351.7	75,559.4	64.1	-61.5
Contribuciones de mejoras	50.8	36.1	79.4	43.3	120.0	48.6

Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.

Ingresos propios de organismos y empresas productivas del Estado

De acuerdo con el Manual de contabilidad gubernamental para el sector paraestatal federal, los OCPD son aquéllos cuyos ingresos propios están comprendidos en su totalidad en la LIF y en el DPEF. Se integran al Presupuesto por los subsidios y transferencias que reciben; en esta definición se contempla al IMSS y al ISSSTE, en tanto que la CFE se clasifica como EPE.

Los Ingresos Propios de Organismos y Empresas, en 2018, participaron en conjunto con 15.8 % del total de los ingresos presupuestarios del Sector Público, en particular CFE representa 8.0 %, mientras que los OCPD aportan el 7.8% restante, del cual 86.8 % corresponde al IMSS, quedando al ISSSTE 13.2%.

Gráfica 8

Ingresos Propios de Organismos y Empresas, 2018
(Estructura porcentual)



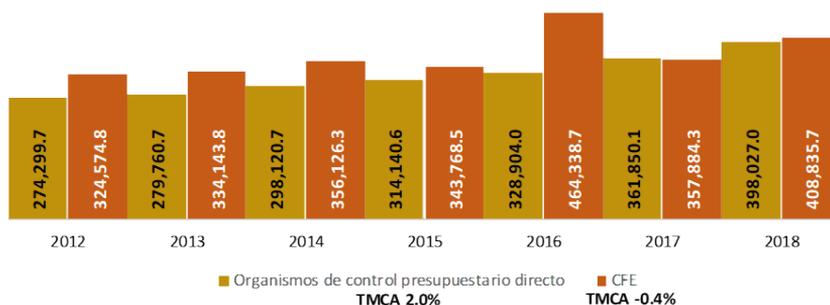
Fuente: Baborado por el CEFP con información de la SHCP.

En el periodo comprendido de 2012 a 2018 los Ingresos Propios de Organismos registraron una TMCA de 2.0% derivada principalmente del incremento anual de los ingresos del IMSS por mayores cuotas a la seguridad social. Por su parte, la CFE presenta una TMCA de -0.4%, si bien, su tendencia de crecimiento ha sido casi nula en el periodo que se informa, se observa en 2016 y 2017 un incremento y una caída pronunciada que derivan del apoyo otorgado por el Gobierno Federal a la Empresa como parte de su renegociación del Contrato Colectivo de Trabajo, lo que se tradujo en operaciones compensadas por 161.1 mmp, en línea con lo señalado por la Reforma Energética, equivalente al ahorro que las empresas lograron en sus pasivos pensionarios, como resultado de las modificaciones que aplicaron a sus esquemas de pensiones y jubilaciones.

Gráfica 9

Empresas y Organismos de Control Presupuestario directo, 2012-2018

(millones de pesos corrientes)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

En 2018, los ingresos propios del IMSS y el ISSSTE, ascendieron a 398 mil 27.0 mdp, dicho monto estuvo por arriba de la meta establecida en la LIF, en 8 mil 780.8 mdp. En relación con lo registrado un año antes, crecieron 4.5% real, derivado primordialmente, de las mayores cuotas a la seguridad social.

Respecto a las EPE, los ingresos propios de la CFE se incrementaron 28 mil 50.7 mdp, cifra que representa 7.4% de lo proyectado, si se comparan con lo recaudado el año previo, muestran un crecimiento de 8.5% real, derivado principalmente de los mayores ingresos por ventas de energía eléctrica y por la colocación de la Fibra E.

Cuadro 6

INGRESOS PROPIOS DE LA ENTIDADES DE CONTROL DIRECTO Y EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO, 2017-2018
(Millones de pesos)

Concepto	2017	2018		Diferencia		Variación real (%)*
		LIF	Recaudado	Absoluta	Relativa (%)	
Total	1,107,538.1	1,193,373.1	1,243,484.2	50,111.1	4.2	4.4
Entidades de control directo	341,850.1	387,244.3	378,027.0	8,780.7	2.3	4.5
IMSS	312,638.2	336,763.7	345,395.3	8,631.6	2.6	4.9
ISSSTE	49,211.9	52,482.6	52,631.7	149.1	0.3	1.6
Empresas productivas del Estado	357,884.3	380,785.0	408,835.7	28,050.7	7.4	8.5
CFE	357,884.3	380,785.0	408,835.7	28,050.7	7.4	8.5

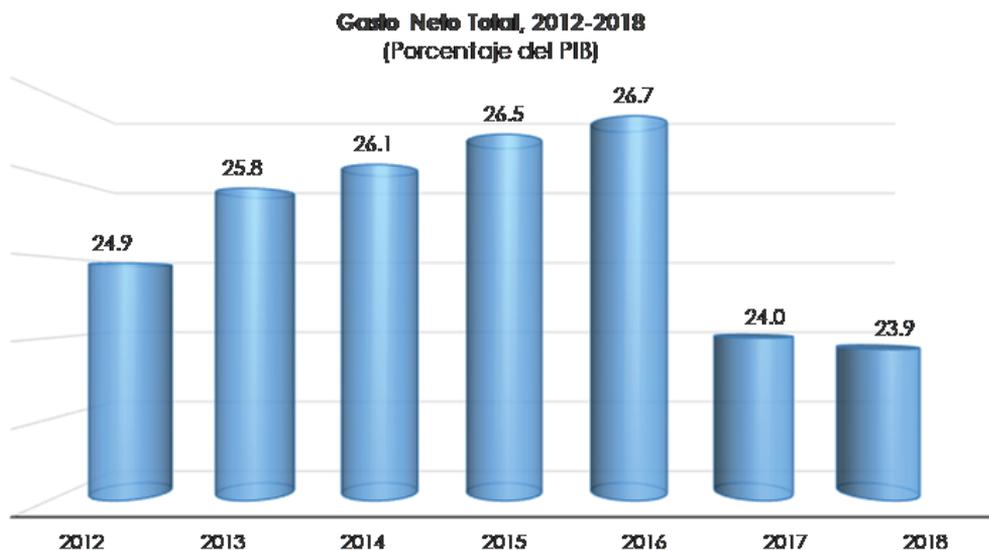
Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.

Gasto Neto Total

Con base en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la política de gasto estaría dirigida a reducir el gasto corriente, priorizar la inversión productiva y privilegiar los programas que contribuyeran a la reducción de la pobreza. Siendo las estrategias a seguir, un presupuesto austero que permitiera la consolidación fiscal; es decir, la contención del gasto en servicios personales y gastos operativos, una política social que propiciaran mejores niveles de ingreso en las familias más pobres y el impulso a los programas que permitieran el desarrollo económico del país.

En este sentido, la evolución del Gasto Neto durante este periodo muestra una etapa de crecimiento seguida de una contractiva.

Gráfica 10



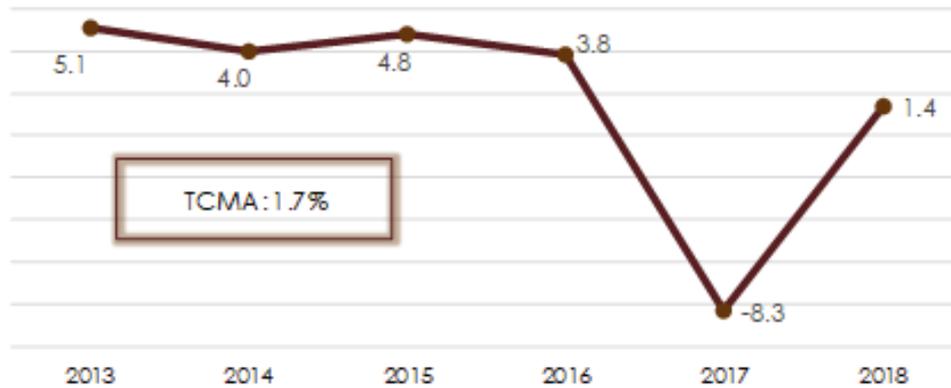
Fuente: Elaborado por el CEFP, con cifras de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012-2018 SHCP.

El Gasto Neto como porcentaje del PIB paso de 24.9% en 2012 a 23.9% en 2018, esto es un punto porcentual menor al registrado seis años atrás; sin embargo, en la serie se destaca que el mayor porcentaje se observó en 2016 cuando el Gasto Neto significó 26.7% del PIB.

La tasa media de crecimiento anual durante el periodo fue de 1.7% real, destacando el mayor crecimiento del gasto en 2013 de 5.1% real y la mayor contracción en 2017 de -8.3 % real, derivado de que, en 2016, se inició un periodo de consolidación fiscal.

Gráfica 11

Gasto Neto Total, 2012-2018
(Tasas de crecimiento %)

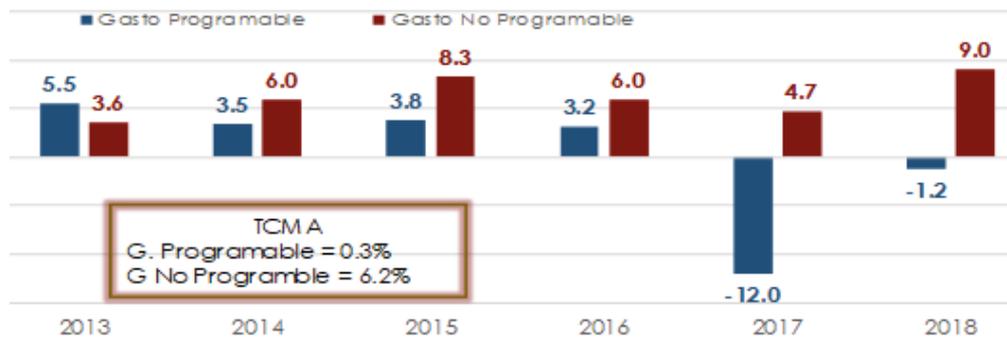


Fuente: Elaborado por CEFP con cifras de la SHCP

La evolución de los dos componentes del gasto, “Programable” y “No Programable” durante el periodo 2012-2018, fue contrastante, el primero creció a una tasa media de 0.3% anual, mientras que el No programable lo hizo a una tasa de 6.2 por ciento.

Gráfica 12

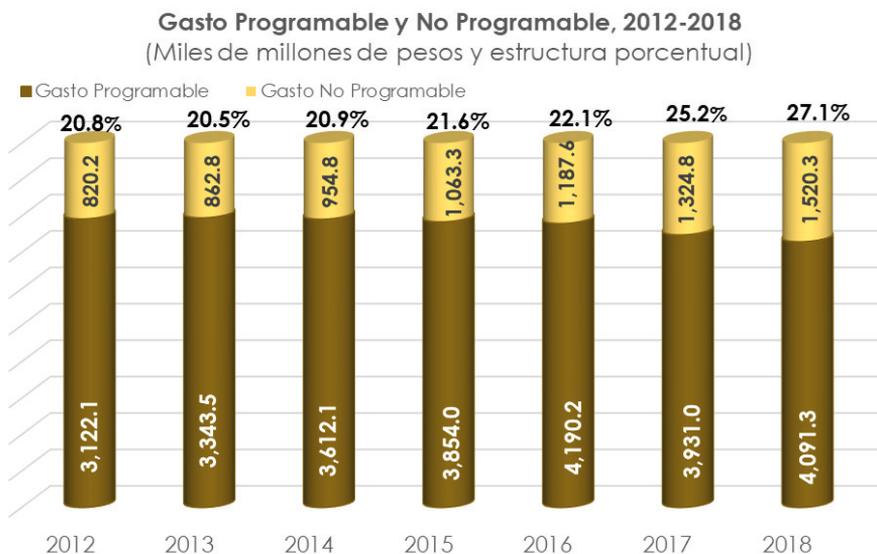
Gasto Programable y No Programable, 2013-2018
(Tasas de crecimiento real)



Fuente: Elaborado por el CEFP, con cifras de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012-2018 SHCP.

En la participación de los dos componentes del Gasto Neto Total se observaron cambios relevantes, pues el Gasto Programable disminuyó su participación de 79.2 a 72.9%, de 2012 a 2018, mientras que el No Programable pasó de 20.8 a 27.1%, en el periodo.

Gráfica 13



Fuente:Elaborado por el CEFP, con cifras de la cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012-2018 SHCP

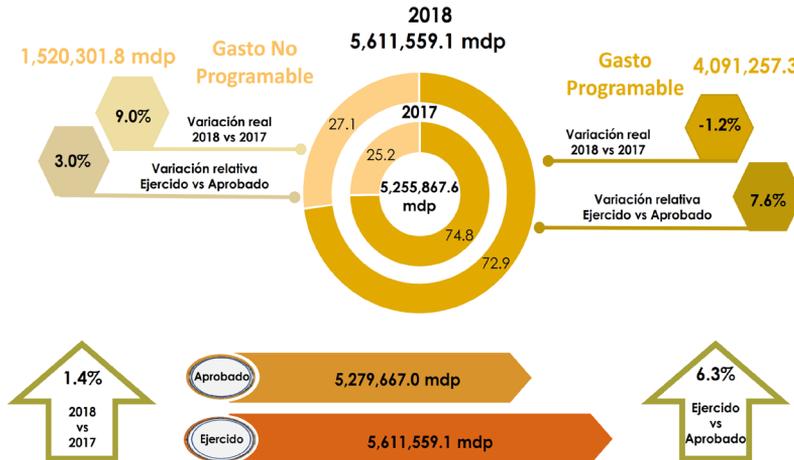
Cuenta Pública 2018

En el reporte de la Cuenta Pública 2018 el Gasto Neto Total ascendió a cinco billones 611 mil 559.1 mdp, lo que significó un mayor gasto, respecto al aprobado, por 331 mil 892.1 mdp (6.3% más) y superior también en 1.4% real si se compara con lo ejercido en 2017.

El mayor gasto ejercido respecto al programado estuvo financiado por la mayor recaudación. De los recursos adicionales, 86.8% se destinaron al Gasto Programable, 288 mil 92.9 mdp, y que según lo reportado por la SHCP se canalizaron a la atención de desastres naturales, además de cubrir el pago adicional de tarifas eléctricas, así como a los Fondos de estabilización, conforme lo marca la LFPRH; y finalmente, al Fideicomiso del NAICM.

Gráfica 14

Gasto Neto Total, Cuenta Publica 2017-2018
(Millones de pesos y estructura porcentual)



2.1 Gasto No Programable

El Gasto No Programable fue superior en 43 mil 799.2 mdp a lo inicialmente aprobado, la diferencia entre el gasto ejercido y lo aprobado es explicado por el pago de Adefas y otros, que fue mayor en 44 mil 124.9 mdp; al respecto conviene señalar que, en 2018 se realizaron aportaciones derivadas de los ingresos excedentes a los fondos de estabilización por 37 mil 341 mdp, que fueron registrados como Adefas, con información actualizada a febrero y que se sumaron a 83.4 Mmp que se anticiparon en 2017, según la primera información disponible para ese año.

Cuadro 7

Gasto No Programable, Cuenta Pública, 2018
(Millones de pesos y porcentajes)

Concepto	2017	2018		Programado-Observado		2017-2018	
		Programado	Observado	Diferencia Absoluta	Variación %	Diferencia Absoluta	Variación Real (%)
Gasto No Programable	1,324,846.0	1,476,502.5	1,520,301.8	43,799.2	3.0	195,455.8	9.0
Participaciones	772,417.6	811,931.6	844,045.2	32,113.6	4.0	71,627.6	3.8
ADEFAS y Otros	19,313.2	17,091.1	61,216.0	44,124.9	258.2	41,902.8	201.0
Costo Financiero	533,115.2	647,479.8	615,040.6	-32,439.2	-5.0	81,925.4	9.6

Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP, Cuenta Pública, 2018

Entre 2017 y 2018, la variación real del Gasto No Programable de 9.0% se explica por el pago del costo financiero de la deuda y las mayores participaciones a las Entidades Federativas.

El pago de Participaciones deriva de los recursos adicionales al Fondo General de Participaciones y al Fondo de Fomento Municipal; y el mayor pago del Costo financiero, respecto al pagado en 2017, se identificó en el incremento de 10.2% real de Intereses, comisiones y gasto de deuda.

2.2 Clasificación Administrativa del Gasto Programable⁸⁶

Con base en lo reportado en la Cuenta Pública 2018, el Gasto Programable ejercido al cierre del año ascendió a cuatro billones 91 mil 257.3 mdp, monto superior en 288 mil 92.9 mdp al aprobado por la Cámara de Diputados, lo que significó un incremento de 7.6%; no obstante, con relación al ejercido en 2017, el Gasto Programable de 2018 disminuyó a una tasa real de 1.2%. La reducción descrita resulta acorde con la política de gasto establecida por la administración pasada, conforme la cual se planteó mantener un nivel adecuado de gasto, que garantizara la viabilidad de las finanzas públicas, esto en aras de mantener la estabilidad macroeconómica del país. Sin embargo, a

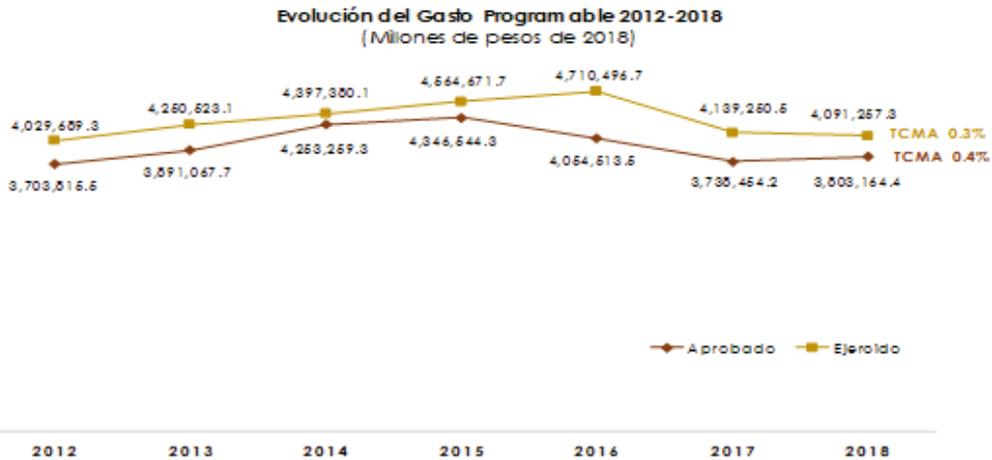
⁸⁶ “La Clasificación Administrativa tiene como propósitos básicos identificar las unidades administrativas a través de las cuales se realiza la asignación, gestión y rendición de los recursos financieros públicos...”. Consejo Nacional de Armonización Contable, Acuerdo por el que se emite la Clasificación Administrativa, Diario Oficial de la Federación, 7 de julio de 2011.

lo largo de todo el sexenio, no se mantuvo la misma tendencia a la baja en el gasto.

La política de gasto planteada en el PND 2013-2018 implicaba contener el crecimiento del gasto programable durante el sexenio, a través del ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles, a fin de generar ahorros para fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades.

Es en ese contexto que, entre 2012 y 2018, el Gasto Programable registró un crecimiento medio anual de sólo 0.4 %, en sus montos aprobados, y de 0.3%, en los ejercidos.

Gráfica 15



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

No obstante, entre 2012 y 2016 el Gasto Programable registró una tendencia al alza, siendo a partir de 2016 cuando inició la contracción del gasto. En 2017, el menor gasto se concentró en los Ramos Administrativos, cuyo monto ejercido ese año fue inferior, en términos reales, al de 2016 en 31.8%.

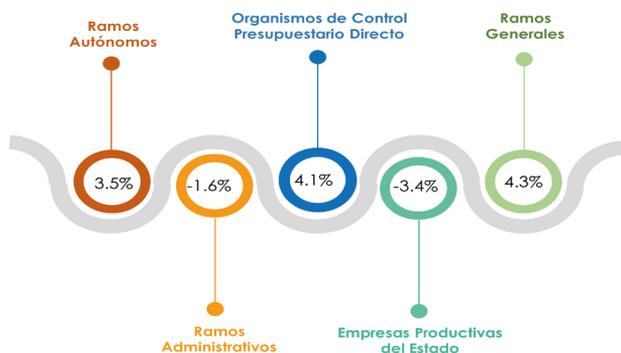
Lo anterior contrastó con la política de gasto señalada, relativa a fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades, toda vez que dichos programas se hallan precisamente en los Ramos Administrativos.

Esa situación cambió en 2018, pues conforme se reporta en la Cuenta Pública, en ese año el gasto en los Ramos Administrativos se incrementó, determinando el aumento total del Gasto Programable, respecto al aprobado.

En consecuencia, a lo largo del sexenio pasado no se observó un comportamiento del Gasto Programable homogéneo, ni congruente con la política de gasto establecida en el PND 2013-2018, pues al inicio del periodo, contrario a los objetivos establecidos, el gasto creció y a mitad del periodo se redujo, pero afectando los sectores que originalmente se señalaron como prioritarios, (Véase cuadro Anexo 1).

Gráfica 16

Crecimiento Medio Anual del Gasto Programable en Clasificación Administrativa, 2012-2018
(Porcentajes)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

De hecho, a lo largo del sexenio se registraron tendencias del gasto muy diversas, mientras los recursos ejercidos en los Ramos Administrativos cayeron en promedio anual 1.6%, en los Ramos Generales se registró un incremento medio anual de 4.3 por ciento.

En clasificación administrativa del gasto, se observa que en 2018 las mayores erogaciones se originaron, básicamente, en los Ramos Administrativos y en los Generales, pues en los primeros el ejercicio al cierre del año superó en 163 mil 769.7 mdp lo aprobado, en tanto que, las erogaciones de los Ramos Generales superaron en 108 mil 150.9 mdp el monto aprobado; con lo cual determinaron el mayor gasto programable.

Cuadro 8

Cuenta Pública 2018. Gasto Programable en Clasificación Administrativa
(Millones de Pesos)

Entidad	Presupuesto			Variaciones Respecto a:		
	2017		2018	Presupuesto Aprobado		2017
	Ejercicio	Aprobado	Ejercicio	Absoluta	Relativa %	% Real*
TOTAL^{1/}	3,931,021.6	3,803,164.5	4,091,257.3	288,092.9	7.6	-1.2
Poderes y Entes Autónomos	105,268.6	128,949.6	121,739.6	-7,210.0	-5.6	9.8
Ramos Administrativos	1,110,249.6	1,023,678.7	1,187,448.3	163,769.7	16.0	1.6
Ramos Generales	1,720,497.9	1,597,197.3	1,705,348.2	108,150.9	6.8	-5.9
Entidades de Control Directo	874,596.3	961,916.8	971,644.4	9,727.6	1.0	5.5
Empresas Productivas del Estado	751,869.5	779,534.9	822,591.7	43,056.8	5.5	3.9
(-) Subsidios y Transferencias	631,460.4	688,112.9	717,514.9	29,402.0	4.3	7.9

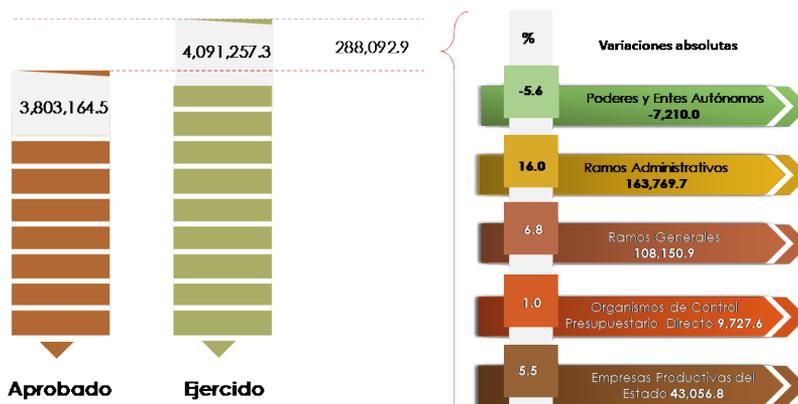
* Deflactado con el índice de precios implícitos del producto interno bruto.

1/ Para fines de consolidación excluye subsidios y transferencias del Gobierno Federal a las Entidades de Control Directo y Empresas Productivas del Estado, así como Aportaciones al INE. Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo de las cifras.

RUBI: Aprobado, PF 2018; ejercicio 2017 y 2018; Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Organos Autónomos, Entidades de Control Directo y Empresas Productivas del Estado.

Gráfico 17

Cuenta Pública 2018, Gasto Programable en Clasificación Administrativa, variaciones Ejercido vs Aprobado
(Millones de pesos y porcentajes)



Fuente: Elaborado por el CEIP con información de la SHCP

Incluye: Subsidios y transferencias por 29,402.0mdp.

Poderes y entes autónomos

Al cierre de 2018, los Poderes y Entes Autónomos erogaron 121 mil 739.6 mdp, monto inferior en siete mil 210.0 mdp al aprobado, lo que implicó una reducción de 5.6% con relación a lo aprobado en el Presupuesto 2018, este comportamiento lo explicó, principalmente, el menor gasto del Poder Judicial, en el cual no se erogaron seis mil 549.3 mdp.

Cuadro 9

Cuenta Pública 2018, Gasto Programable en Clasificación Administrativa
(Millones de Pesos)

Entidad	Presupuesto		Variaciones Respecto a:			
	2017	2018	Presupuesto Aprobado		2017	
	Ejercicio	Aprobado	Ejercicio	Absoluta	Relativa %	% Real*
TOTAL^{1/}	3,931,021.6	3,803,164.5	4,091,257.3	288,092.9	7.6	-1.2
Poderes y Entes Autónomos	105,268.6	128,949.6	121,739.6	-7,210.0	-5.6	9.8
Ramos Administrativos	1,110,249.6	1,023,678.7	1,187,448.3	163,769.7	16.0	1.6
Ramos Generales	1,720,497.9	1,597,197.3	1,705,348.2	108,150.9	6.8	-5.9
Entidades de Control Directo	874,596.3	961,916.8	971,644.4	9,727.6	1.0	5.5
Empresas Productivas del Estado	751,869.5	779,534.9	822,591.7	43,056.8	5.5	3.9
(-) Subsidios y Transferencias	631,460.4	688,112.9	717,514.9	29,402.0	4.3	7.9

* Desinflado con el índice de precios implícitos del producto interno bruto.

1/ Para fines de consolidación excluye subsidios y transferencias del Gobierno Federal a las Entidades de Control Directo y Empresas Productivas del Estado, así como Aportaciones al ISSSTE.

Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo de las cifras.

FUENTE: Aprobado, PEF 2018; ejercicio 2017 y 2018, Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Órganos Autónomos, Entidades de Control Directo y Empresas Productivas del Estado.

El menor gasto del Poder Judicial lo determinó el Consejo de la Judicatura Federal, toda vez que al cierre del año registró erogaciones inferiores a su presupuesto aprobado en cinco mil 587.2 mdp.

Cabe señalar, que este comportamiento fue el mismo en 2017, de manera que se observan áreas de oportunidad en la programación y presupuestación de los recursos de este ente, pues al menos en los dos últimos ejercicios fiscales ha ejercido recursos muy inferiores a los autorizados por la Cámara de Diputados, por lo que convendría conocer hacia dónde se reorientaron dichos recursos.

Con relación al ejercicio fiscal 2017 conviene mencionar que los Poderes y Entes Autónomos erogaron 9.8% más en 2018; dicho comportamiento se explica por el mayor gasto registrado en el INE, toda vez que mientras en 2017 erogó 14 mil 748.8 mdp, al cierre de 2018 reportó erogaciones por 23 mil 998.6 mdp, lo que implicó un crecimiento real de 54.5%, lo cual evidentemente se asocia al gasto derivado del proceso electoral para la elección del Ejecutivo Federal, que tuvo lugar en 2018.

Ramos administrativos

Los ramos administrativos, al cierre de 2018, ejercieron un billón 187 mil 448.3 mdp, lo que implicó un gasto 16.0% superior a su presupuesto anual aprobado, dicha variación fue el resultado neto del mayor gasto por 170 mil 698.9 mdp registrado en 22 Ramos y el menor ejercicio por seis mil 929.2 mdp en cuatro Ramos.

Cuadro 10

Gasto Programable de los Ramos Administrativos
(Millones de Pesos)

Entidad	Presupuesto			Variaciones Respecto a:		
	2017		2018	Presupuesto Aprobado		2017
	Ejercicio	Aprobado	Ejercicio	Absoluta	Relativa %	% Real*
TOTAL	1,110,249.6	1,023,678.7	1,187,448.3	163,769.7	16.0	1.6
Oficina de la Presidencia de la República	3,654.4	1,797.4	3,682.1	1,884.6	104.9	-4.3
Gobernación	75,452.3	64,288.2	85,080.3	20,792.1	32.3	7.1
Relaciones Exteriores	13,064.6	9,003.2	14,303.2	5,300.0	58.9	4.0
Hacienda y Crédito Público	47,648.7	26,458.2	46,661.2	20,203.0	76.4	-7.0
Defensa Nacional	74,419.3	81,021.9	80,936.2	-85.7	-0.1	3.3
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	67,295.9	72,125.4	72,056.3	-69.0	-0.1	1.7
Comunicaciones y Transportes	105,008.9	84,548.6	142,244.5	57,695.9	68.2	28.6
Economía	9,779.3	9,578.4	10,249.4	671.0	7.0	0.5
Educación Pública	302,310.2	280,969.3	315,466.6	34,497.3	12.3	-0.9
Salud	132,186.2	122,557.3	123,534.1	976.8	0.8	-11.2
Marina	34,133.4	31,305.8	35,581.6	4,275.8	13.7	-1.0
Trabajo y Previsión Social	3,864.3	4,037.0	4,534.2	497.2	12.3	11.4
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	18,816.9	16,766.2	21,296.1	4,529.9	27.0	7.5
Medio Ambiente y Recursos Naturales	39,905.4	37,580.6	43,582.3	6,001.7	16.0	3.7
Procuraduría General de la República	16,027.5	16,243.8	16,838.2	594.4	3.7	0.2
Energía	6,081.5	2,470.3	5,695.0	-3,224.7	130.5	-11.1
Desarrollo Social	98,804.4	106,645.5	100,704.5	-5,941.0	-5.6	-3.2
Turismo	8,068.5	3,916.2	9,775.5	5,859.3	149.6	15.1
Función Pública	1,551.6	1,191.9	1,824.4	632.5	53.1	11.7
Tribunales Agrarios	922.2	981.0	1,012.5	31.5	3.2	4.3
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	135.8	131.2	142.5	11.3	8.6	-0.4
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	27,078.6	27,225.9	27,426.7	200.9	0.7	3.8
Comisión Reguladora de Energía	816.6	346.9	1,144.7	797.8	230.0	33.1
Comisión Nacional de Hidrocarburos	908.5	296.9	966.8	669.9	225.6	1.1
Entidades no Sectorizadas	8,742.4	9,275.4	8,442.0	-833.5	-9.0	-8.3
Cultura	13,571.9	12,916.2	14,267.5	1,351.3	10.5	0.2

* Deflactado con el índice de precios implícito del producto interno bruto.

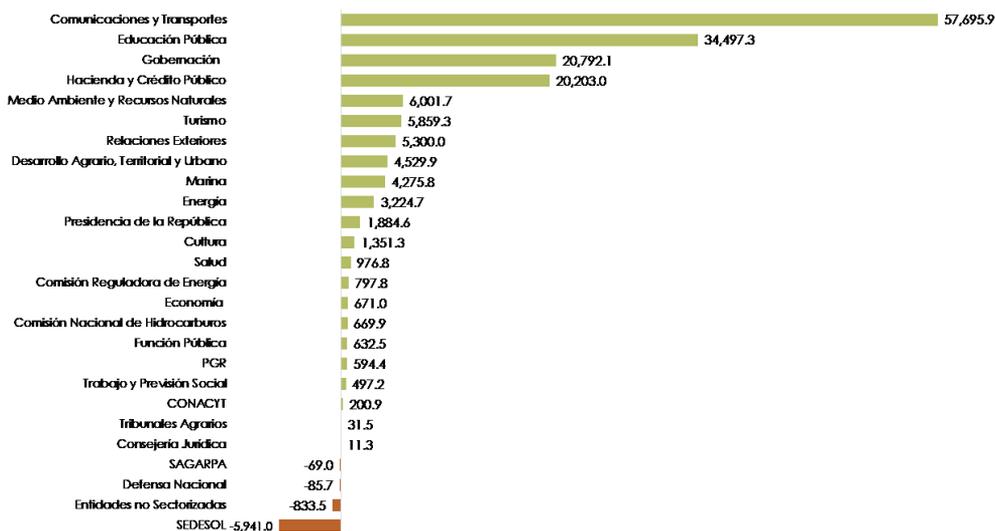
Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo de las cifras.

FUENTE: Aprobado, PEF 2018; ejercicio 2017 y 2018, Poder Ejecutivo.

Entre los ramos administrativos que ejercieron por arriba de lo aprobado destacan los Ramos: 09 “Comunicaciones y Transportes”, 11 “Educación Pública”, 04 “Gobernación” y 06 “Hacienda y Crédito Público”, los cuales en conjunto sobrepasaron el presupuesto aprobado en 133 mil 188.3 mdp; en contraste en Sedesol y en las Entidades No Sectorizadas se dejaron de ejercer, en conjunto, seis mil 774.5 mdp.

Gráfico 18

Cuenta Pública 2018, Gasto de los Ramos Administrativos, variaciones absolutas Ejercido vs Aprobado
(Millones de pesos)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

En el Ramo 09 “Comunicaciones y Transportes” el monto ejercido al cierre de 2018 superó en 57 mil 695.9 mdp el presupuesto aprobado en el PEF 2018; de la revisión del ejercicio del gasto de cada uno de los programas del ramo, se desprende que este mayor gasto se explicó por las erogaciones hechas en el Pp K005 “Proyectos de construcción de aeropuertos”, para el cual se aprobaron cinco mil 550.0 mdp y al término del año registró erogaciones por 59 mil 690.7 mdp, esto es un monto superior en 54 mil 140.7 mdp.

No obstante, en la Cuenta Pública 2018, la SHCP señala que el mayor gasto de este ramo se debió "... a la construcción de vías de comunicación, mantenimiento y rehabilitación de las vías de comunicación [...] y para el pago correspondiente al Proyecto Chamapa-Lechería, en apoyo al Programa de Infraestructura Carretera con el Estado de México." Lo que contrasta con el menor gasto registrado en el Pp K003 "Proyectos de construcción de carreteras", en el cual se dejaron de ejercer seis mil 491.2 mdp.

Por su parte el Ramo 11, "Educación Pública", registró al cierre del año erogaciones superiores en 34 mil 497.3 mdp a las aprobadas debido a las mayores erogaciones en los Pp's de la modalidad "Otros subsidios", entre los que destacan: U080 "Apoyos a centros y organizaciones de educación", en el cual se ejercieron 23 mil 579.5 mdp por arriba de lo aprobado, lo que implicó una variación de 763.2%; y U006 "Subsidios para organismos descentralizados estatales", cuyo ejercicio superó en seis mil 536.8 mdp su presupuesto aprobado; además del apoyo extraordinario para el Pp S072, PROSPERA Programa de Inclusión Social, por dos mil 891.0 mdp, de la modalidad "Sujetos a Reglas de Operación".

Al respecto, debe señalarse que, desde 2014 de manera recurrente el mayor gasto del Ramo 11, lo ha determinado, en gran parte, el Pp U080 "Apoyos a centros y organizaciones de educación", por lo que convendría conocer cuáles son las causas de que año con año se ejerzan en este, recursos muy superiores a los que se le aprueban en el PEF.

De hecho, la Auditoría Superior de la Federación, en la revisión de la Cuenta Pública 2016, respecto a este programa observó, entre otras cosas, falta de documentación justificativa o comprobatoria del gasto, pagos superiores a los establecidos en el tabulador, personal que no fue localizado en los centros de trabajo, incumplimiento del sistema contable y presupuestal con base en lo establecido por la Ley General de Contabilidad Gubernamental, además de diferencias en los informes trimestrales, entre el monto ministrado y lo reportado como pagado a la SHCP.

En el Ramo 04, "Gobernación", al término de 2018 se registraron erogaciones superiores en 20 mil 792.1 mdp al monto aprobado, lo cual se debió de

acuerdo a lo que reporta la SHCP, al mayor ejercicio presupuestario en los rubros de gasto de operación y gasto de inversión.

Con base en la revisión del ejercicio del gasto del Ramo 04 se detectó que el gasto de inversión para este ramo se autorizó en el transcurso del ejercicio, por un monto de 729.1 mdp, por lo que apenas contribuyó en 3.5% al mayor gasto registrado.

En tanto que, a nivel de programa, el mayor gasto se registró en los Pp E904 “Administración del Sistema Federal Penitenciario”, en el que se erogaron ocho mil 419.9 mdp por arriba de lo aprobado; y E008 “Política y servicios migratorios”, que al cierre del año registró erogaciones superiores en cuatro mil 262.6 mdp a su presupuesto aprobado.

Por su parte, el mayor gasto registrado en el Ramo 06 “Hacienda y Crédito Público”, 20 mil 203.0 mdp por arriba de lo aprobado, se debió, según reporta la misma SHCP, al incremento en las erogaciones en los rubros de gasto corriente (servicios de mantenimiento y conservación de maquinaria, equipo e inmuebles; vigilancia; limpieza; gastos inherentes a la recaudación; seguros de bienes patrimoniales, etc.) y de inversión (que determinó 58.9 % del mayor gasto) con recursos originados principalmente por transferencias del Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas”, derivadas del cobro de aprovechamientos por concepto de la garantía soberana del Gobierno Federal, y que fueron destinados a la capitalización de BANCOMEXT, BANOBRAS y NAFIN.

Con base en la revisión del ejercicio del gasto de los Pp de este ramo, se observó que el mayor gasto de inversión se concentró en el Pp E016 “Funciones de otorgamiento de crédito a estados y municipios”, al cual en el PEF 2018 no se le autorizaron recursos, y en el transcurso del ejercicio se le aprobaron siete mil 585.0 mdp, los cuales Banobras erogó al 100 % al cierre del año.

En contraste, en el Ramo 20, “Desarrollo Social”, se dejaron de ejercer cinco mil 941.0 mdp, esto es 5.6% menos que lo aprobado. Ese menor gasto se registró principalmente en el Pp S072 (PROSPERA Programa de Inclusión Social), en el cual de un presupuesto anual de 46 mil 396.0 mdp, al cierre del año sólo se

ejercieron 39 mil 811.4 mdp, esto es que se dejaron de ejercer seis mil 584.6 mdp; y en el S176 “Pensión para adultos mayores”, en el que se dejaron de ejercer tres mil 853.4 mdp; dichas variaciones se compensaron, parcialmente, con los mayores gastos en otros programas, tales como el M001 “Actividades de Apoyo Administrativo”, en el cual se erogaron un mil 268.2 mdp más que lo autorizado.

Por su parte, en el Ramo 47 “Entidades No Sectorizadas” se registraron erogaciones inferiores en 833.5 mdp al aprobado, lo que en términos relativos significó una reducción de 9.0%; esta contracción del gasto se registró básicamente en dos programas: E033 “Atención a Víctimas” en el que se dejaron de ejercer 476.8 mdp, lo que significó 55.9% por debajo de su presupuesto anual; y S179 “Programa de Infraestructura Indígena” en el que se dejaron sin erogar 291.7 mdp.

Es de llamar la atención que los rezagos en el gasto se hayan registrado en programas sociales importantes, mientras que los sobreejercicios, en la mayoría de los casos analizados, se observaron en programas administrativos o de apoyo.

Ramos Generales

Los Ramos Generales, al cierre de 2018, registraron erogaciones superiores en 108 mil 150.9 mdp a su presupuesto aprobado, dicho comportamiento lo explicó, principalmente, el mayor gasto del Ramo 23, “Provisiones Salariales y Económicas”, que superó en 105 mil 3.6 mdp su presupuesto aprobado, el cual se explicó, principalmente, por el incremento de los recursos en los Pp U135 “Fondo para el Fortalecimiento Financiero” y U129 “Subsidios a las Tarifas Eléctricas” los cuales en conjunto erogaron 78 mil 860.6 mdp por arriba de lo aprobado.

Cuadro 11

Gasto Programable de los Ramos Generales
(Millones de Pesos)

Entidad	Presupuesto			Variaciones Respecto a:		
	2017	2018		Presupuesto	Aprobado	2017
	Ejercicio	Aprobado	Ejercicio	Absoluta	Relativa %	% Real*
Total	1,720,497.9	1,597,197.3	1,705,348.2	108,150.9	6.8	-5.9
Aportaciones a Seguridad Social	634,001.5	699,664.1	710,739.0	11,074.8	1.6	6.5
Provisiones Salariales y Económicas	387,500.3	156,463.2	261,466.9	105,003.6	67.1	-35.9
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	37,339.7	52,728.3	37,431.8	-15,296.5	-29.0	-4.8
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	661,656.3	688,341.7	695,710.5	7,368.9	1.1	-0.1

* Deflactado con el índice de precios implícito del producto interno bruto.

Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo de las cifras.

FUENTE: Aprobado, PEF 2018; ejercicio 2017 y 2018, Entidades de Control Directo y Empresas Productivas del Estado.

Entidades de Control Presupuestario Directo

Al cierre de 2018 las Entidades de Control Presupuestario Directo ejercieron, en conjunto, nueve mil 727.6 mdp por encima del monto aprobado, siendo el ISSSTE el organismo que determinó la variación, toda vez que, sus erogaciones superaron en seis mil 871.4 mdp el presupuesto aprobado; en tanto que el IMSS, aunque en menor cuantía, también ejerció por arriba de lo aprobado, dos mil 856.1 mdp.

Cuadro 12

Gasto Programable de Entidades de Control Presupuestario Directo
(Millones de Pesos)

Entidad	Presupuesto			Variaciones Respecto a:		
	2017	2018		Presupuesto	Aprobado	2017
	Ejercicio	Aprobado	Ejercicio	Absoluta	Relativa %	% Real*
Entidades de Control Directo	874,596.3	961,916.8	971,644.4	9,727.6	1.0	5.5
IMSS	612,100.4	679,284.3	682,140.4	2,856.1	0.4	5.8
ISSSTE	262,495.9	282,632.6	289,504.0	6,871.4	2.4	4.7

* Deflactado con el índice de precios implícito del producto interno bruto.

Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo de las cifras.

FUENTE: Aprobado, PEF 2018; ejercicio 2017 y 2018, Entidades de Control Directo y Empresas Productivas del Estado.

En el caso del ISSSTE, el mayor gasto se originó en los Pp: J025 “Pensiones por Vejez”, en el cual se erogaron siete mil 809.0 mdp más que lo aprobado; y E044 “Atención a la Salud”, en el que se ejercieron tres mil 835.8 mdp por arriba de lo aprobado. Incrementos que se compensaron, parcialmente, por el menor gasto registrado en otros programas, entre los que destaca el E018 “Suministro de Claves de Medicamentos” en el que se dejaron de ejercer tres mil 96.9 mdp, 20.5% por debajo de lo aprobado.

Mientras que, en el IMSS el mayor gasto se ubicó en los programas J001 “Pensiones en curso de pago Ley 1973”, en el que el sobre ejercicio ascendió a ocho mil 891.6 mdp, y E011 “Atención a la Salud” en el que las erogaciones superaron en ocho mil 903.3 mdp lo aprobado; variaciones que se compensaron, parcialmente, por los menores gastos en otros programas, entre los que sobresale el M001 “Actividades de apoyo administrativo”, en el que se dejaron de ejercer 12 mil 812.6 mdp.

Empresas Productivas del Estado

Al término del año, las EPE registraron erogaciones superiores en 43 mil 56.8 mdp al monto aprobado en el PEF 2018, dicho comportamiento lo determinó la CFE, con erogaciones superiores en 58 mil 627.1 mdp, en tanto que Pemex registró un gasto inferior a lo aprobado en 15 mil 570.4 mdp.

Cuadro 13

Gasto Programable de las Empresas Productivas del Estado
(Millones de Pesos)

Entidad	Presupuesto			Variaciones Respecto a:		
	2017	2018		Presupuesto Aprobado		2017
	Ejercicio	Aprobado	Ejercicio	Absoluta	Relativa %	% Real*
Empresas Productivas del Estado	751,869.5	779,534.9	822,591.7	43,056.8	5.5	3.9
PEMEX	382,477.5	391,946.0	376,375.6	-15,570.4	-4.0	-6.5
CFE	369,392.0	387,588.9	446,216.1	58,627.1	15.1	14.7

* Deflactado con el índice de precios implícito del producto interno bruto.

Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo de las cifras.

FUENTE: Aprobado, PEF 2018; ejercicio 2017 y 2018, Entidades de Control Directo y Empresas Productivas del Estado.

El mayor gasto en la CFE se determinó por el Pp E561 “Operación y mantenimiento de las centrales generadoras de energía eléctrica”, en el cual las erogaciones al cierre del año superaron en 42 mil 930.4 mdp el monto aprobado.

Por su parte, el menor gasto en Pemex se registró en los Pp: K002 “Proyectos de infraestructura económica de hidrocarburos”, en el que no se ejercieron ocho mil 752.9 mdp del presupuesto anual; y K027 “Mantenimiento de infraestructura” en el que el gasto fue inferior en cinco mil 353.6 mdp al aprobado. Dicho comportamiento es de llamar la atención pues el rezago en el gasto se dio en el gasto de inversión.

2.3 Clasificación funcional del Gasto Programable

Esta clasificación distribuye el gasto público según la naturaleza de los servicios gubernamentales otorgados a la población. Las Funciones de Gasto se clasifican en cuatro finalidades que son: Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Gobierno. La SHCP en la presentación de la Cuenta Pública excluye las erogaciones de los Poderes y Entes Autónomos de las finalidades anteriores y coloca sus erogaciones de manera separada, clasificación que aquí se respeta.

Durante el periodo 2012-2018, el Gasto Programable creció a una tasa promedio anual de 0.3, y a su interior la finalidad Gobierno no observó crecimiento alguno, es decir, su promedio anual fue 0.0%, la finalidad de Desarrollo Social apenas creció a una tasa media de 1.1% y la finalidad de Desarrollo Económico decreció a tasa promedio de 1.5% real. Cifras que contrastan con las metas planeadas en el PND 2013-2018, las cuales privilegiarían la asignación de recursos a seguridad pública (función de la finalidad “Gobierno”), combate a la pobreza y educación (funciones de “Desarrollo social”) y elevar la productividad que son tarea de las funciones de la finalidad de “Desarrollo Económico”.

Gráfica 19



Fuente: Elaborado por CEFP, con información de Cuenta Pública 2013-2018, SHCP.

A pesar de las tasas de crecimiento promedio anuales que arrojaron cada una de las finalidades, se observa en la Gráfica 19 que la finalidad “Gobierno” tuvo su mayor participación en el ejercicio 2014 tras registrar crecimiento real respecto al año anterior de 31.5%; y su mayor recorte en 2016 derivado de la política de consolidación fiscal. La finalidad de Desarrollo Social registra variaciones crecientes de 2013-2015, y en 2016 comienza la contracción del gasto, observándose la mayor en 2017. Por su parte, la finalidad de “Desarrollo Económico” registra su mayor crecimiento en 2016 y en el siguiente año su mayor contracción del gasto, observando las mayores contracciones del gasto en las funciones “Comunicación” -18.4%, en promedio anual, y “Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General” cuya variación media anual fue -10.3% (véase Anexo 2).

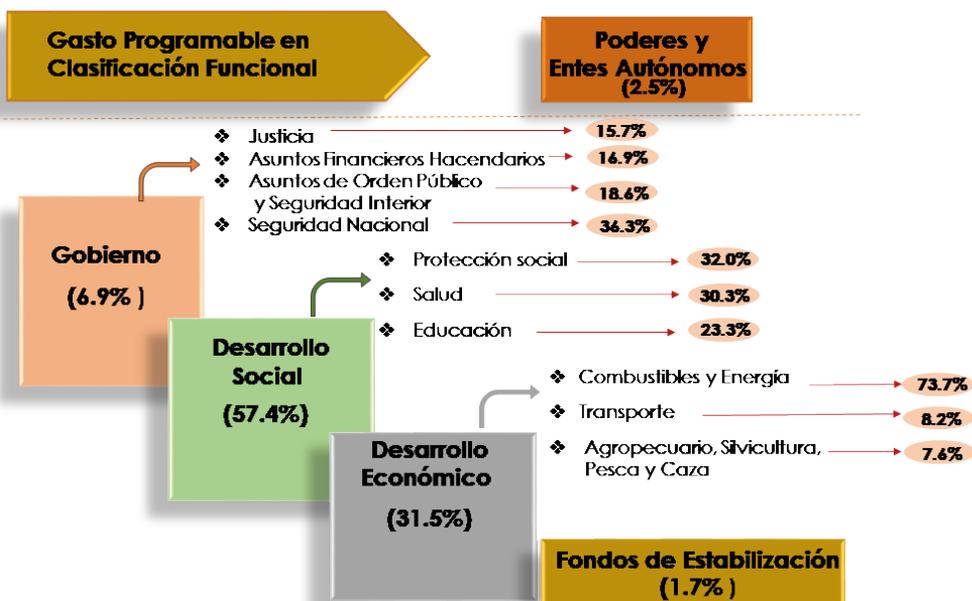
La participación promedio durante el periodo 2012-2018 de las finalidades dentro del Gasto Programable y de las funciones más relevantes de cada una de ellas se presentan en la Gráfico 20.

La finalidad con mayor participación en el Gasto Programable es “Desarrollo Social”, a la cual, se le destinó 57.4% de este gasto en promedio durante el sexenio anterior; esta finalidad contiene siete funciones y 85.6% del presupuesto asignado a esta se concentró en tres funciones: “Protección social, (32.0%)” “Educación, (30.3%)” y “Salud, (23.3%)”.

Gráfica 20

Gasto Programable Ejercido en Clasificación Funcional, 2012 - 2018

(Estructura porcentual Promedio)



La segunda finalidad a la que se le destina más recursos es “Desarrollo Económico”, a esta se asignó en promedio 31.5% en el periodo, consta de nueve funciones y solo en “Combustibles y energía” se ejerció 73.7% del gasto.

Los Fondos de Estabilización representaron 1.7% del gasto programable, en estos se incluyen: los “Fondos de Estabilización de Ingresos Presupuestarios” (FEIP y FEIEF) que son ahorros de los cuales dispone el Ejecutivo Federal para compensar desequilibrios presupuestales derivados de imprevistos de origen macroeconómico.

Finalmente, a los Poderes y Entes Autónomos se les destinó en promedio 2.5% del Gasto Programable, que en estricto sentido deberían estar contabilizados en la finalidad de Gobierno y la tasa de variación media anual de cada uno fue de -13.0 y -1. % para los Entes Autónomos; el Poder Legislativo, en ese orden, mientras que el Poder judicial creció 3.4%.

Cuadro 14

Gasto Programable Ejercido en Clasificación Funcional 2012 - 2018
(millones de pesos)

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TMC %
Total	3,121,858.2	3,343,528.8	3,412,054.5	3,853,981.8	4,190,237.5	3,931,021.7	4,091,257.3	0.3
Poder Legislativo	-	12,444.0	13,277.7	14,136.3	14,230.6	14,654.7	15,002.2	-1.1
Poder Judicial	-	41,957.7	48,874.8	48,039.7	54,518.9	58,428.6	63,021.4	3.4
Órganos Autónomos	73,855.8	21,183.1	26,176.1	34,729.9	31,045.4	29,700.9	41,158.0	-13.0
Ejecutivo Federal	3,048,002.4	3,267,922.0	3,523,725.9	3,757,075.9	4,088,442.6	3,828,037.5	3,972,075.7	0.2
Gobierno	215,756.7	210,119.6	288,465.4	286,949.4	270,841.3	263,478.0	277,532.9	0.0
Desarrollo Social	1,771,955.7	1,896,875.7	2,052,786.6	2,257,046.2	2,318,038.2	2,281,259.1	2,436,340.0	1.1
Desarrollo Económico	1,023,511.0	1,123,362.4	1,162,133.3	1,191,607.1	1,415,759.4	1,080,932.6	1,206,461.2	-1.5
Fondos de Estabilización	36,779.0	37,564.3	20,340.6	21,473.2	83,803.7	202,367.8	51,741.6	1.5

Fuente: Elaborado por el CFFP, con información de Cuenta Pública 2012-2018, SHCP.

Cuenta Pública 2018

Los resultados de la Cuenta Pública 2018 que presentó la SHCP, muestra que los Poderes Legislativo y Judicial ejercieron 97.6 y 90.4% de sus presupuestos aprobados respectivamente dejando sin ejercer 376.3 mdp (2.4%) y seis mil 665.7 mdp (9.6%); al comprar con el año anterior el Poder Legislativo registró una variación real de -2.8% y el Poder judicial 2.1%. Los órganos Autónomos ejercieron 99.7% de los recursos autorizados, quedando sin ejercer -121.3 mdp (-0.3%) y respecto a 2017 se gastó 31.6 % más en tasa real. Respecto a estas variaciones, la SHCP no menciona las causas que conllevaron a estos resultados.

Cuadro 15

Gasto Programable Ejercido en Clasificación Funcional de 2017-2018
(Millones de pesos y Variaciones Reales)

Concepto	2017	2018		Variaciones 2018		Variación Real
	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Absoluta	Relativa %	2017-2018
Total	3,931,021.6	3,803,164.5	4,091,257.3	288,092.8	7.6	-1.2
Poder Legislativo	14,654.7	15,378.5	15,002.2	-376.3	-2.4	-2.8
Poder Judicial	58,628.6	69,687.1	63,021.4	-6,665.7	-9.6	2.1
Órganos Autónomos	29,700.9	41,279.3	41,158.0	-121.3	-0.3	31.6
Ejecutivo Federal	3,828,037.4	3,676,819.6	3,972,075.8	295,256.2	8.0	-1.5
Funciones de Desarrollo Social	2,281,259.2	2,378,006.8	2,436,340.0	58,333.2	2.5	1.4
Funciones de Desarrollo Económico	1,080,932.5	1,035,994.8	1,206,461.2	170,466.4	16.5	6.0
Funciones de Gobierno	263,478.0	249,845.1	277,532.9	27,687.8	11.1	0.0
Fondos de Estabilización	202,367.8	12,972.9	51,741.6	38,768.7	298.8	-75.7

Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.
Fuente: Elaborado por el CEFY, con información de la Cuenta Pública Federal 2018, SICF.

Finalidad gobierno

En suma, la finalidad ejerció por arriba del aprobado, 27 mil 687.8 mdp (11.1% más); y respecto a 2017, en términos reales, no hubo variación. De las siete funciones que contiene la finalidad, tres de ellas, “Seguridad Nacional”; “Asuntos Orden Público y Seguridad Interior”, y “Justicia” concentran 73.6% del gasto, mientras que 26.4% se distribuye en las cuatro Fn restantes.

Del conjunto de funciones que integran la finalidad sólo la Fn “Asuntos Financieros Hacendarios” registró un menor ejercicio a su autorizado, tras erogar 91.5 de su presupuesto lo que implicó 3 mil 455.3 mdp inferior; mientras que respecto a 2017, la variación real muestra una contracción del gasto de 13.3% (véase Cuadro Anexo 3).

Las variaciones de las funciones más importantes de la finalidad respecto a lo aprobado fueron:

- La Fn “Justicia” erogó ocho mil 834.7 mdp (22.8%) más de lo aprobado. Los recursos fueron utilizados por el órgano de Prevención y Readaptación Social, para la Administración del Sistema Federal Penitenciario, para la atención de 17,954 internos sentenciados con resultados de evolución positiva al tratamiento técnico integral interdisciplinaria individualizado, situación que representa un factor de estabilidad en los Centros Federales de Rehabilitación/Reintegración Social (Cefereso), así como la reinserción social de los sentenciados.
- La Fn “Seguridad Nacional”, la cual concentra 38.8% del gasto, dispuso

cinco mil 355.5 mdp (5.2%) adicionales al probado; esta variación se explica por las erogaciones autorizadas a los programas de “Defensa de la Integridad, la Independencia, la Soberanía del Territorio Nacional”; “Operación y Desarrollo de la Fuerza Aérea Mexicana”; al Programa de la Secretaría de la Defensa Nacional en “Apoyo a la Seguridad Pública”; y al programa “Emplear el Poder Naval de la Federación para salvaguardar la soberanía y seguridad nacionales”; y “Adquisición, construcción, reparación y mantenimiento de unidades navales” de la Secretaría de Marina.

- La Fn "Asuntos de Orden Público y Seguridad Interior" gastó tres mil 318.9 mdp (7.3%) por arriba del presupuesto asignado en 2018, debido a que la Secretaría de Gobernación (Segob) incrementó los recursos para subsidios de seguridad pública a entidades federativas, municipios y la Ciudad de México, para la prevención y disuasión del delito; desarrollo de instrumentos, ejecución y seguimiento de acuerdos y resoluciones.

Además de que estas son las funciones a las cuales se les asigna mayores recursos, en cifras de la Cuenta Pública, la función correspondiente a la “Coordinación de la Política de Gobierno” también ejerció 7,020.2 mdp más.

Finalidad Desarrollo Social

La finalidad en conjunto erogó dos billones 436 mil 340.0 mdp cifra mayor en 58 mil 333.2 mdp (2.5%) del presupuesto original, variación determinada por la Fn “Educación” la cual sobrepasó su presupuesto en 39 mil 609.5 mdp; también fue mayor en 1.4% real respecto a lo ejercido en 2017.

Las funciones de mayor importancia, como ya se comentó, son: “Protección Social”, “Educación”, y “Salud”, toda vez que son a las que se les asignan más recursos (36.3, 29.3 y 23.3 %, respectivamente) del total del presupuesto de la finalidad.

El comportamiento del gasto de las principales funciones de la finalidad fue el siguiente.

- Fn “Protección Social”, gastó dos mil 2.6 mdp adicionales al aprobado, mismos que justifica dado el compromiso de proporcionar a sus derechohabientes los servicios y prestaciones que por ley les corresponden,

al ejercer en el ISSSTE recursos para un millón 167.4 mil pensiones vigentes, así como para acciones referentes a los servicios sociales y culturales. Aunado a lo anterior, el IMSS contribuyó mediante esta función a fomentar un mayor nivel de bienestar social para los trabajadores y sus familias, para lo cual destinó recursos para los programas E007 “Servicios de Guardería” y E012 “Prestaciones Sociales”.

- La Fn “Educación” erogó 39 mil 609.5 mdp más a su aprobado y la SHCP especifica que la SEP ejerció 40.3% de los recursos de la finalidad, siendo destinados a las universidades públicas en las entidades federativas, para solventar diversos gastos asociados a los servicios educativos, entrega de libros de texto gratuitos y pago de becas en apoyo a madres jóvenes y jóvenes embarazadas que concluyeron la educación básica, entre otras acciones. De igual forma, el Ramo 33, “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, cuyos recursos representan 53.5% del presupuesto de la función y que se orientaron a dar cumplimiento a la ejecución de las actividades relacionadas con la Educación Básica y Normal; Infraestructura de los niveles de Educación Básica, Media Superior y Superior y para la Educación Tecnológica y de Adultos.

- Y la Fn “Salud”, la cual registró dos mil 210.3 mdp por arriba de su presupuesto, variación asociada a las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (FASSA) que ejercieron recursos para la atención y prestación de los servicios de salud a la población abierta de las 32 entidades federativas; mientras que el Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular) que representó 58.0 % del presupuesto total del Ramo 33, tuvo un menor ejercicio en 1.2% respecto de su autorizado.

Importa señalar que la función “Vivienda y Servicios a la Comunidad” participa tan solo con 9.2 del gasto en la Finalidad, no obstante, el monto erogado ascendió a 224 mil 953.2 mdp, rebasando el presupuesto en 12 mil 797.6 mdp (6.0%), y variación real de 6.0 % respecto a 2017. Respecto a la variación la SHCP no menciona cual fue el motivo de tal ajuste en el presupuesto ni las causas que determinaron tal comportamiento.

Finalidad Desarrollo Económico

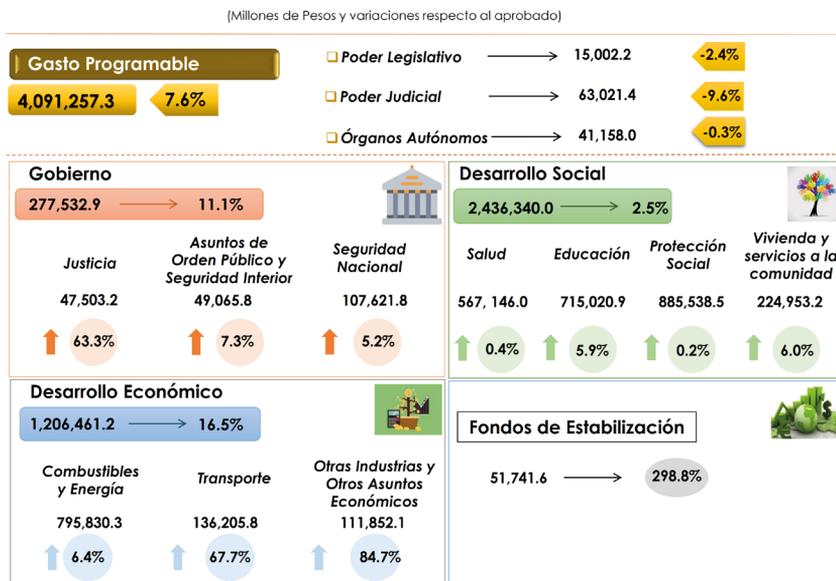
La finalidad de Desarrollo Económico gastó 170 mil 466.5 mdp adicionales al autorizado, equivalente a 16.5%; la variación estuvo determinada por las Fn de “Combustibles y energía” y “Transportes” tras registrar 48 mil 8.7 mdp y 55 mil 7.1 mdp por arriba de sus aprobados, respectivamente. En relación al año previo se registró una variación real en la finalidad de 6.0%, determinada por las mismas funciones.

Las funciones de Desarrollo Económico, disponen de 29.5% del monto ejercido del gasto programable en 2018, siendo la segunda finalidad más importante. Las principales funciones son “Combustibles y Energía”, cuya participación en la finalidad es 66.0%; Transporte, 11.3%; Otras Industrias y Otros Asuntos Económicos, 9.3% y el resto de las funciones representaron 13.5% restante.

- La Fn “Combustibles y Energía” erogó 48 mil 8.7 mdp (6.4%) más de lo planeado debió a que la CFE aseguró el abastecimiento de energía eléctrica a lo largo del país, manteniendo la disponibilidad y confiabilidad de la red eléctrica de transmisión y transformación.
- La Fn “Trasporte” que concentra la inversión en infraestructura del país, ejerció 55 mil 7.1 mdp más a lo autorizado, equivalente a 67.7%, derivado al mayor uso de recursos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el cual se explica por la ampliación y construcción de carreteras federales, carreteras alimentadoras y caminos rurales, y la construcción de nueva infraestructura ferroviaria, favoreciendo la integración logística y aumento en la competitividad, derivada de una mayor interconectividad.
- La Fn “Otras Industrias y Otros Asuntos Económicos” registró mayores erogaciones en 51 mil 284.2 mdp, derivado de que en el Ramo 23, “Provisiones Salariales y Económicas”, se ejercieron más recursos en los programas Fonden y en transferencias de recursos a las entidades federativas mediante subsidios a los fondos a cargo de dicho ramo.

Importa destacar que dos funciones, “Ciencia y tecnología” y “Minería, manufacturas y construcción” erogaron por debajo de sus presupuestos autorizados. (véase cuadro Anexo 3). Al respecto el informe de la Cuenta Pública no menciona las causas.

Gráfica 21



2.4 Clasificación Económica del Gasto Programable

La Clasificación económica ordena los recursos conforme a su naturaleza y objeto de gasto, el gasto programable se distribuye en dos subgrupos: el Gasto Corriente y el Gasto de Capital o de Inversión.

Las erogaciones Corrientes son las que se destinan a las remuneraciones de personal y al consumo de bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las actividades del Gobierno. Sus principales rubros son:

- Servicios Personales
- Gastos de Operación
- Subsidios, Transferencias y Aportaciones
- Pensiones y Jubilaciones

En tanto que, el Gasto de Capital o de Inversión se refiere a las asignaciones para la formación de capital fijo, incremento de existencias, adquisición de activos e inversiones financieras, entre otras. Sus principales rubros son:

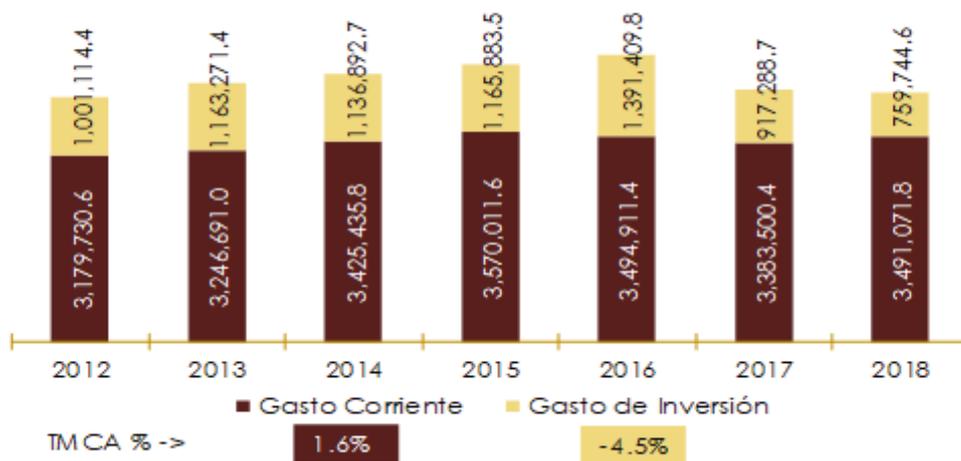
- Inversión Física (obra pública)
- Subsidios
- Otros de Capital

Periodo 2012 - 2018

De 2012 a 2018, el gasto corriente ejercido registró una tasa media de crecimiento anual de 1.6% real y representó en promedio 75.9% del gasto programable, mientras que, el gasto de inversión se redujo en 4.5%, en términos reales promedio anual, y le corresponde el 24.1% restante del Gasto Programable.

Gráfica 22

Gasto Corriente y de Inversión, 2012-2018
(Millones de pesos de 2019)

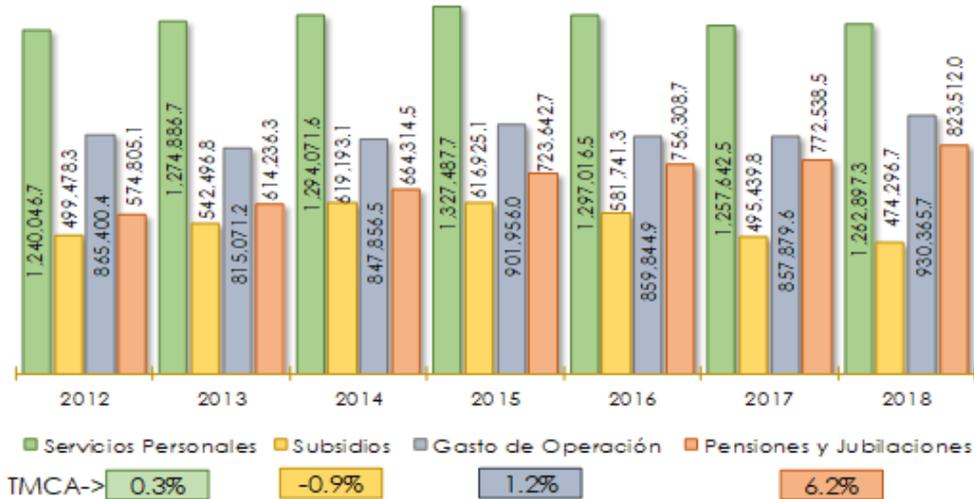


Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP

Al interior del Gasto Corriente, los servicios personales son los que en promedio representan el mayor monto con 37.6%, la tasa media de crecimiento de este concepto es de 0.3% real, los subsidios disminuyeron -0.9% real, los gastos de operación se incrementaron en 1.2% y las pensiones y jubilaciones en 6.2% real anual. Cabe señalar que a partir de 2016 la SHCP cuantifica este último concepto de forma separada del gasto corriente; sin embargo, para fines comparativos en este documento se incluyen dentro del rubro de corrientes.

Gráfica 23

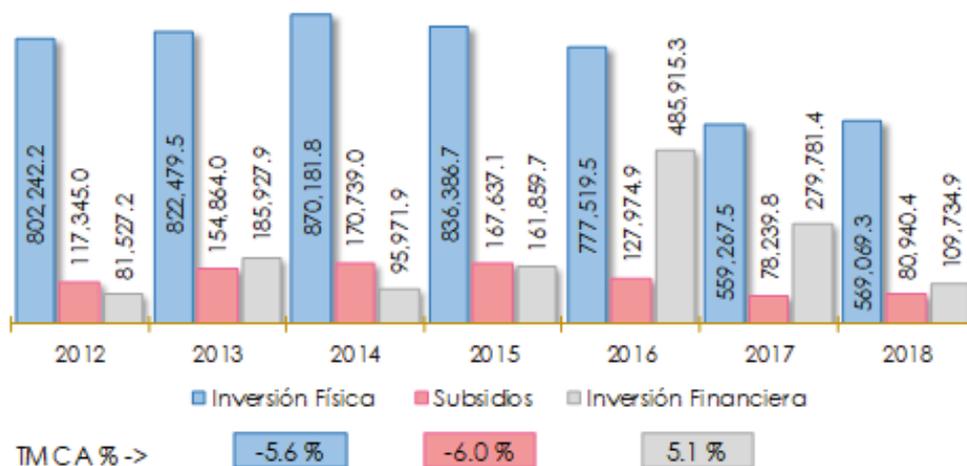
Gasto Corriente, Cuenta Pública 2012-2018
(Millones de pesos de 2019)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Mientras que, en el Gasto de Capital o inversión, cuyo componente más importante es la inversión física, la cual en promedio le corresponde 69.5% de este total, registró una TCMA de -5.6% real; por su parte, los subsidios registraron una contracción de -6.0% real; y la inversión financiera creció en 5.1%, en promedio anual términos reales.

Gráfica 24
Gasto de Inversión, Cuenta Pública 2012-2018
 (Millones de pesos de 2019)



Fuente: Elaborado por el ICEFP con información de la SHCP.

Los principales eventos que sucedieron a lo largo del periodo y que ocasionaron variaciones importantes del gasto en esta clasificación fueron:

- ✓ En 2012, el pago en gastos de operación se vio incrementado derivado a los mayores requerimientos de combustibles para la generación de electricidad por parte de la CFE y compras adicionales de medicamentos, productos químicos y refacciones para las áreas de producción, distribución y almacenamiento de Pemex; la inversión financiera también fue mayor debido a la aportación patrimonial realizada en la CFE, y por los recursos destinados al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP).
- ✓ En 2013, el pago de pensiones fue mayor en 6.9% real explicado por las aportaciones al Folape que crecieron a una tasa anual real de 5.4%; en el IMSS y el ISSSTE aumentaron en 8.4 y 6.5% real, respectivamente; y en la CFE se elevaron en 11.2% derivado del aumento de la pensión media y del número de jubilados.

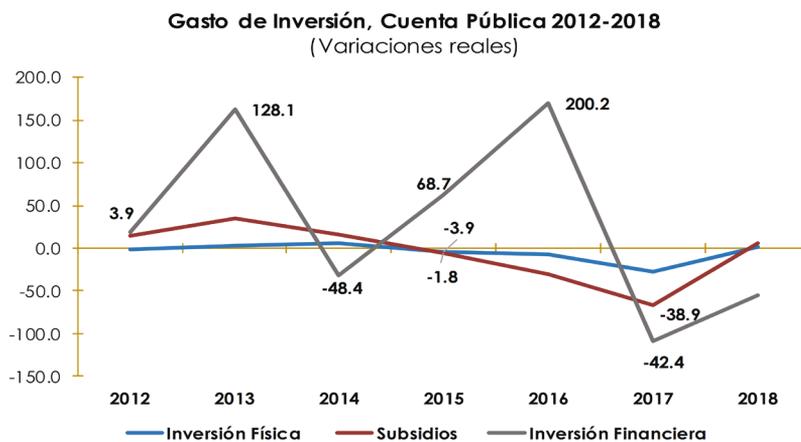
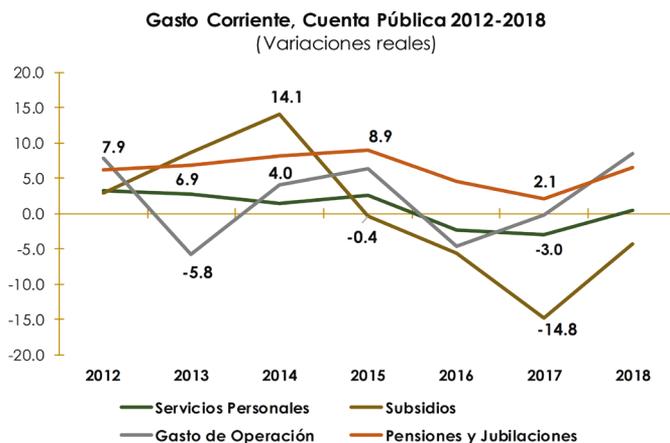
- ✓ En 2014, el gasto corriente fue superior en 5.5% real respecto a 2013, derivado por el incremento en subsidios y en gasto de operación a causa de una mayor demanda de recursos para los programas “Prospera”, “Definición y conducción de la política del desarrollo social y comunitario”, “Fondo sectorial hidrocarburos”, “Fondo sectorial sustentabilidad energética”; “Implementación de operativos para la prevención y disuasión del delito” y “Servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos”.

- ✓ Durante 2015, el gasto de inversión fue mayor en 2.6% real explicado por el comportamiento de la inversión financiera, que creció 68.7 por ciento.

- ✓ En 2016, el gasto de inversión se incrementó en 19.3% real debido a que el componente de inversión financiera, el cual agrupa las aportaciones patrimoniales a Pemex y CFE y los recursos transferidos al FEIP, que alcanzó una variación real anual de 200.2%. Pero la inversión física sufrió una merma de alrededor de 50 mil mdp.

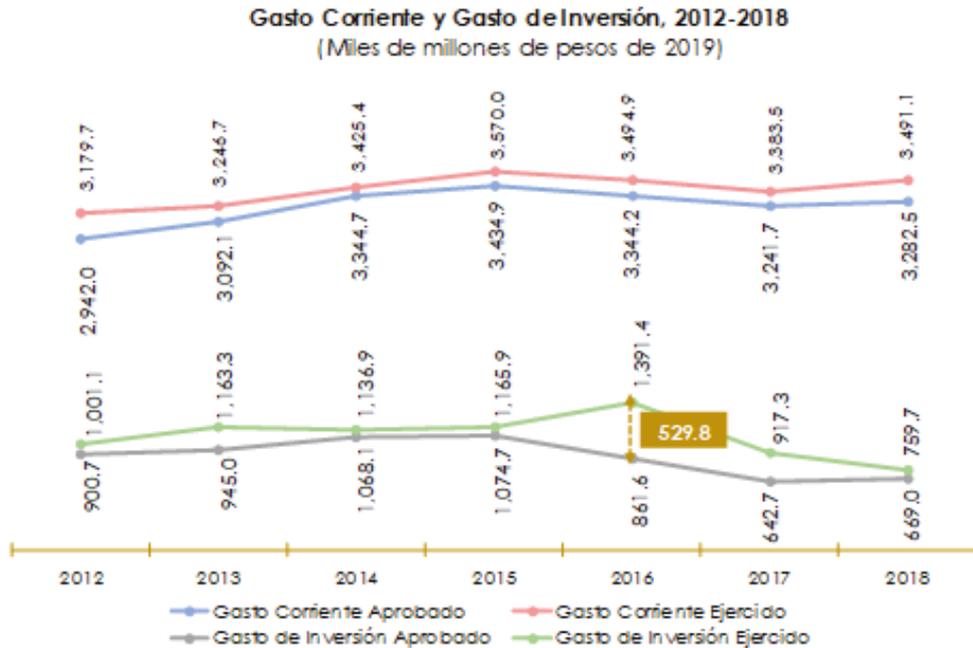
- ✓ Y en 2017, las pensiones y jubilaciones fueron superiores en 2.1% real a causa del aumento de la pensión media y el número de pensionados; en contraparte, el gasto de inversión se contrajo 34.1% real derivado por el menor gasto en inversión financiera a pesar de que el 30% de los recursos que provienen del ROBM, los cuales fueron transferidos como lo marca la LFPRH, de no haber contado con estos recursos el gasto de inversión hubiese sido menor.

Gráfica 25



Al comparar el presupuesto aprobado para gasto corriente y de inversión con el ejercido en el periodo, se observó que en todos los años se gastó más que lo que se aprobó en ambos conceptos.

Gráfica 26



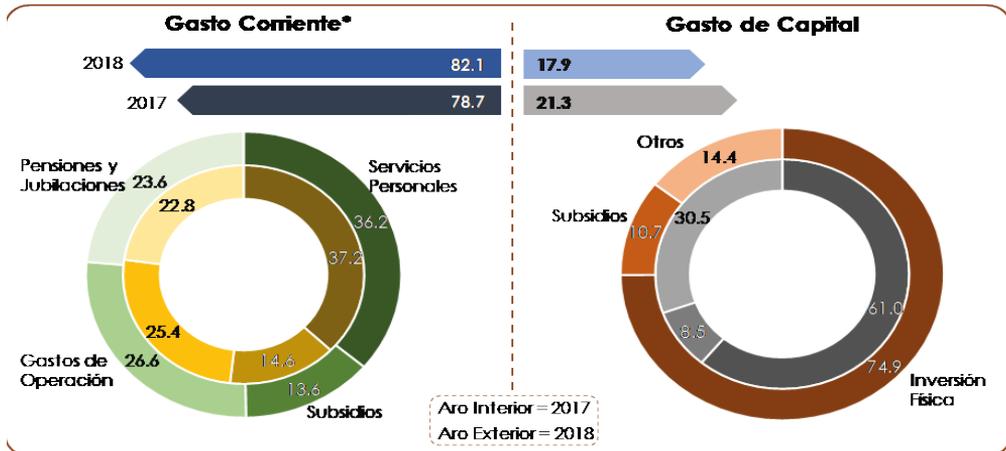
Sin embargo, llama la atención en 2016 la diferencia registrada en el Gasto de Inversión entre lo aprobado y lo ejercido (529.8 mdp); la cual estuvo determinada (65.9%) por erogaciones adicionales en el rubro “Otros gastos de capital”; mediante este concepto y a través del FEIP se cubrió el pasivo laboral de Pemex (95.0 Mmp) y se fortaleció la situación financiera de CFE otorgándole un apoyo de 254.4 Mmp. Mientras que el gasto de Inversión física se contrajo en 26 mil 212.0 mdp.

Cuenta Pública 2018

De acuerdo con la Cuenta Pública 2018, y contabilizando a las Pensiones y Jubilaciones, en el Gasto Corriente, este representó 82.1% del Gasto Programable, mientras que el Gasto de Inversión 17.9%.

Gráfica 27

Gasto Programable en Clasificación Económica 2018/2017
(Estructura Porcentual)



*Incluye Pensiones y Jubilaciones

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Cuenta Pública 2017-2018

Tomando en cuenta las consideraciones mencionadas, el Gasto Corriente erogó tres billones 360 mil 30.6 mdp; es decir, 3.2% real por encima de lo ejercido un año anterior, y un 6.4% más respecto a lo programado.

Cuadro 16

Gasto Programable en Clasificación Económica, Cuenta Pública 2018
(Millones de pesos)

Concepto	Presupuesto			Variaciones Respecto a:		
	2017		2018		Aprobado 2018	2017
	Ejercicio	Aprobado	Ejercicio	Importe	%	% Real*
Gasto Programable	3,931,021.6	3,803,164.5	4,091,257.3	288,092.9	7.6	-1.2
Gasto Corriente*	3,092,598.4	3,159,271.7	3,360,030.6	200,758.9	6.4	3.2
Servicios Personales	1,149,514.6	1,220,350.9	1,215,493.1	-4,857.8	-0.4	0.4
Subsidios	452,843.6	434,147.5	456,493.5	22,345.9	5.1	-4.3
Gasto de Operación	784,122.0	711,039.0	895,443.4	184,404.4	25.9	8.5
Pensiones y Jubilaciones	706,118.2	793,734.3	792,600.6	-1,133.7	-0.1	6.6
Gasto de Inversión	838,423.3	643,892.6	731,226.8	87,334.1	13.6	-17.2
Inversión Física	511,183.6	573,920.6	547,708.7	-26,212.0	-4.6	1.8
Subsidios	71,513.0	51,472.8	77,902.2	26,429.4	51.3	3.5
Inversión Financiera y Otros	255,726.7	18,499.2	105,615.9	87,116.7	470.9	-60.8

Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo de las cifras.

*Incluye Pensiones y Jubilaciones.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Cuenta Pública 2018.

En este concepto del gasto, en **Servicios Personales** se erogó un billón 215 mil 493.1 mdp, lo que representa 36.2% del gasto corriente; este ejercicio resultó superior en 0.4 % real respecto al de 2017, y menor en cuatro mil 857.8 mdp del autorizado. La SHCP califica como “congruente” este resultado, con la estrategia de contención de las erogaciones, de naturaleza corriente, que se promovió durante la administración. Destacando el menor monto pagado por la Administración Pública Federal en este concepto de 2.9 % respecto al aprobado.

En **Gastos de Operación** se gastó 184 mil 404.1 mdp adicionales a lo programado y 8.5 % real más respecto al año previo; la SHCP identificó que las dependencias del Gobierno Federal, las EPE y las Aportaciones Federales a Entidades Federativas, fueron las instituciones que determinaron el sobre gasto, toda vez que en conjunto sumaron 192 mil 21.7 millones de pesos” del extra gasto en este concepto y que fue parcialmente compensado por las menores erogaciones en los Poderes y Órganos Autónomos, tanto como en los ODPD cuya reducción ascendió a siete mil 617.3 mdp.⁸⁷

En **Pensiones y Jubilaciones** se ejerció un mil 133.7 mdp menos respecto al presupuesto programado; y con referencia a pagado en el año previo la variación real fue de 6.6 %. Este incremento real es justificado por el aumento de la pensión media y el número de pensionados.

En **Subsidios** se ejerció 456 mil 493.5 mdp, lo que significó -4.3 % real y un mayor ejercicio en 5.1 % de lo programado. Este comportamiento es explicado por la SHCP por el sobre gasto en “el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, y en el Ramo 11 Educación Pública en los programas ya citados en el análisis en clasificación administrativa.

Por su parte, el **Gasto de Inversión** ejerció un monto de 731 mil 226.8 mdp, es decir, menos 17.2 % real, respecto al año anterior y 13.6 % por encima del autorizado para el año.

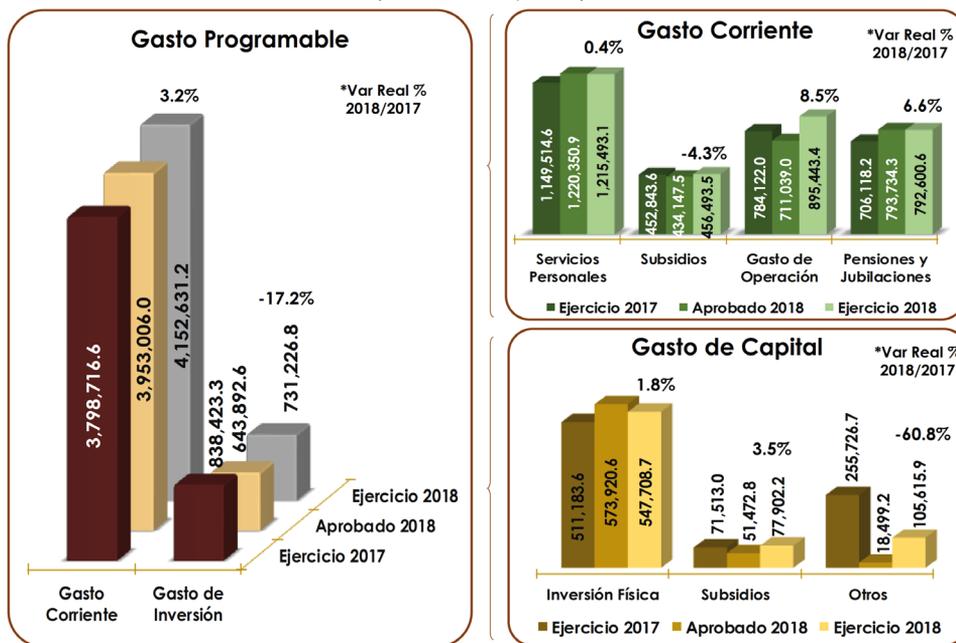
En **Inversión Física** se erogó 26 mil 212.0 mdp menos a su presupuesto aprobado y 1.8 % real más respecto al ejercido en 2017.

En **Subsidios** se ejerció 77 mil 902.2 mdp, lo que significa 3.5 % real más que el año anterior y 51.3 % por encima del programado.

Y en **Inversión Financiera y Otros**, se erogó 87 mil 116.7 mdp por arriba del programa siendo este concepto del gasto el que determinó la variación neta del Gasto de Capital.

Gráfica 28

Gasto Programable en Clasificación Económica, 2019/2018
(Millones de pesos)



*Incluye Pensiones y Jubilaciones

Las sumas parciales pueden variar debido al redondeo de las cifras.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP. Cuenta Pública 2017-2018

Programas Transversales

De los anexos Transversales que se publican en el Tomo III de la Cuenta Pública, en suma, considerando los nueve programas, se ejercieron menores recursos respecto a lo aprobado (-3,306.7 mdp) y a lo modificado (-10.1 mdp). De los nueve programas seis registraron menores erogaciones y cuatro gastaron por arriba de lo autorizado para el año.

Las principales variaciones se dieron en:

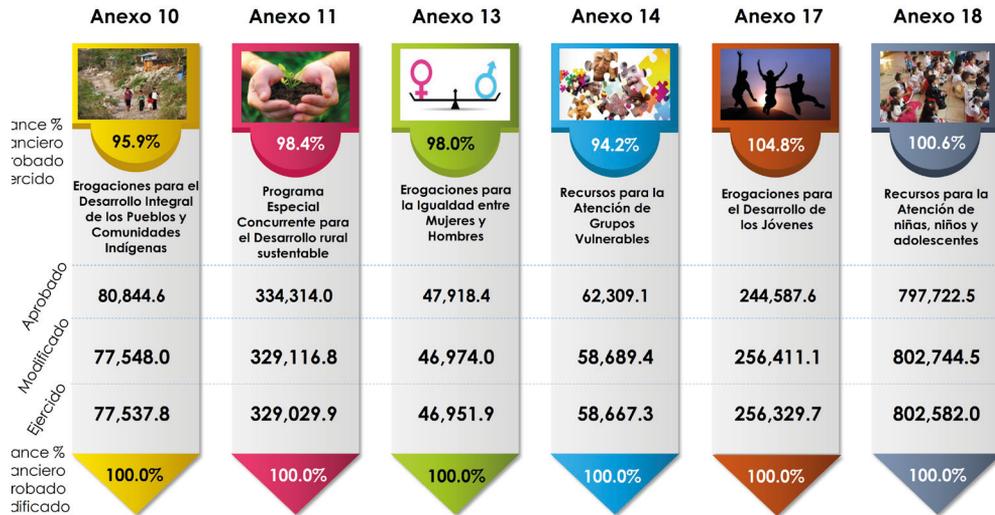
- ✓ Anexo 15, “Evolución de las erogaciones para la estrategia de transición para promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios”, el cual dejó sin ejercer 17 mil 488 mdp, explicado por la CFE, a la que se le autorizó un presupuesto de 26 mil 817.9 y tan solo ejerció 8 mil 378.2 mdp dejando sin ejercer 18 mil 439.2 mdp.
- ✓ Anexo 17, “Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes” el cual gastó 11 mil 742.1 mdp por arriba de lo aprobado, en el cual el Ramo responsable del gasto adicional fue el 11 Educación Pública en los programas “Apoyos a centros y organizaciones de educación” en Educación Básica; “PROSPERA Programa de Inclusión Social” y “Subsidios para organismos descentralizados estatales” en Educación Media Superior y en Educación Superior los programas “Subsidios para organismos descentralizados estatales” y “Servicios de Educación Superior y Posgrado”.
- ✓ Anexo 19, “Acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos” cuyo ejercicio rebasó en nueve mil 828.3 mdp a lo autorizado para el año. Los Ramos que explican esta variación frente a lo aprobado fueron: 04 Gobernación en el Pp “Operativos para la prevención y disuasión del delito”, 07 Defensa “Programa de la Secretaría de la Defensa Nacional en Apoyo a la Seguridad Pública” y 11 Educación Pública “PROSPERA Programa de Inclusión Social” (véase Anexo 5)

No obstante, las variaciones de los Programas Transversales de mayor interés se muestran en el Gráfico 29.

Se advierte que, en cuatro, de los seis programas transversales mostrados aquí, sus presupuestos se modificaron a la baja.

Gráfica 29

(Millones de pesos y porcentajes)



Balance Público

Los objetivos planteados en el PND 2013-2018 buscaban promover finanzas públicas sanas, manteniendo el equilibrio presupuestario, sin considerar la inversión de Pemex, según establece el artículo 17 de la LFPRH. Esto implicaba admitir un balance deficitario equivalente a 2.0 % del PIB, que a su vez se reflejaba en la meta de reducir el déficit existente en 0.4 puntos porcentuales, partiendo de la cifra registrada en 2012.

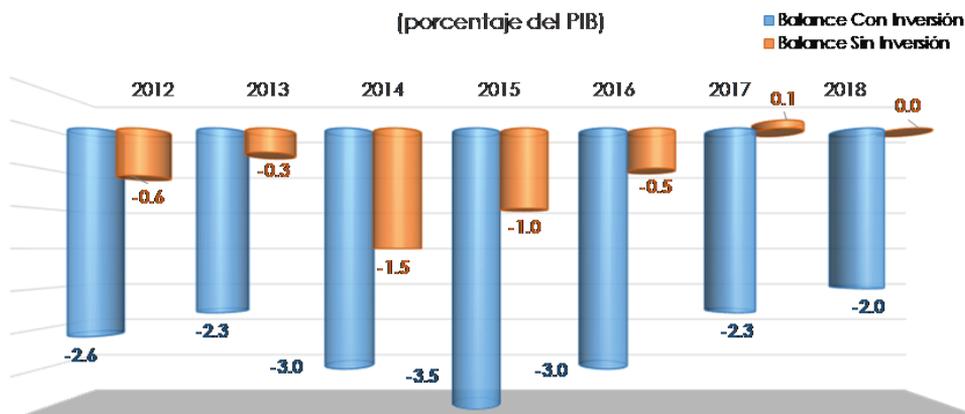
Durante el periodo 2012-2018, el Balance sin inversión de Pemex, a pesar de tener una meta decreciente, entre 2012 y 2014 creció en 0.7 puntos porcentuales, si bien a partir de 2015 registra un cambio de tendencia hacia la baja, logrando un superávit de 0.1 % del PIB en 2017, y ajustando para cerrar el sexenio con un balance en equilibrio.

Así, el Balance Presupuestario paso de un déficit de 2.6 a 2.0 % del PIB, logrando alcanzar la meta plasmada en el PND. En consecuencia, el Balance considerando la inversión de Pemex también logró la meta al final del periodo, luego de alcanzar un déficit de 3.5 % del PIB en 2015.

Gráfica 30

Balance Presupuestario del Sector Público, 2010-2019

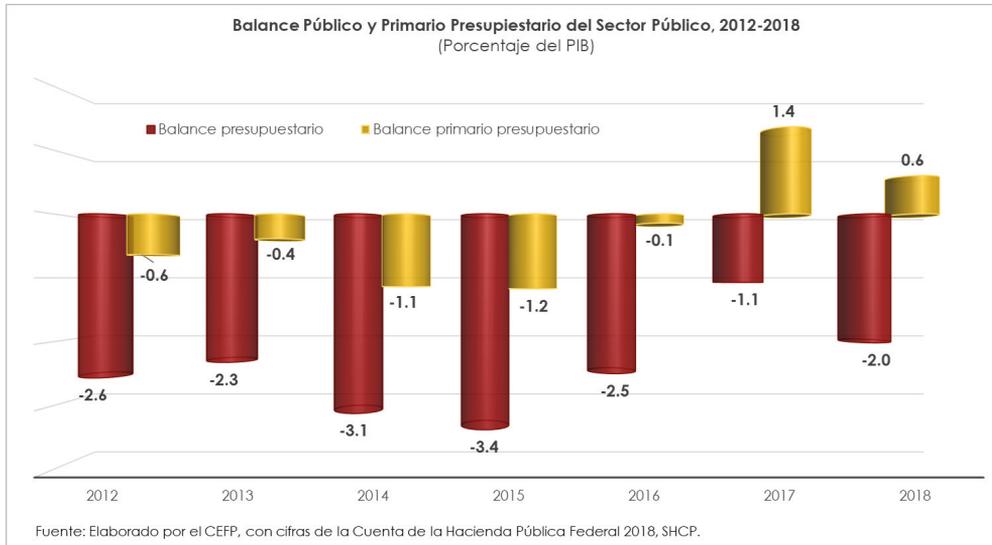
(porcentaje del PIB)



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de SHCP.

De hecho, la tendencia observada entre 2012 y 2014 obligó al gobierno federal a instrumentar la llamada estrategia de consolidación fiscal, con el propósito de reencauzar las finanzas públicas a la meta del equilibrio. Esta comprendía la contención del gasto, el fortalecimiento de los ingresos públicos y la reducción en el ritmo del endeudamiento.

Gráfica 31



Los resultados de la estrategia también se reflejaron en la evolución del Balance Primario Presupuestario, que pasó de un déficit entre 2012 y 2016 a un superávit primario de 0.6 % del PIB en 2018, en ambos balances los mejores resultados se observaron en 2017, toda vez que, estos estuvieron influenciados por el ROBM registrado en ese año.

En la Cuenta Pública, la SHCP informó que, los principales Balances de Finanzas Públicas mostraron resultados favorables, al cumplirse las metas aprobadas por el Congreso y las establecidas en el PND 2013-2018.

Cuadro 17

Balance del Sector Público Cuenta Pública, 2018 (Millones de pesos y porcentajes)

	2017	2018		Programado-Observado		2017-2018	
		Aprobado	Ejercido	Diferencia Absoluta	Variación %	Diferencia Absoluta	Variación Real (%)
Balance Público con Inversión de Alto Impacto	-231,762.9	-466,684.4	-466,127.0	557.3	-0.1	-234,364.1	91.0
Balance Público sin Inversión de Alto Impacto	117,270.3	0.0	4,727.7	4,727.7	n.a	-112,542.6	-96.2
Balance Presupuestario	-231,763.0	-466,684.4	-466,127.1	557.3	-0.1	-234,364.1	91.0
Balance Primario	301,352.2	180,795.4	148,913.6	-31,881.9	-17.6	-152,438.7	-53.1
<u>Ingreso presupuestario</u>	<u>4,947,608.4</u>	<u>4,778,291.5</u>	<u>5,115,111.1</u>	<u>336,819.6</u>	<u>7.0</u>	<u>167,502.7</u>	<u>-1.8</u>
Petroleros	827,150.0	880,135.6	978,368.7	98,233.1	11.2	151,218.7	12.3
No Petroleros	4,120,458.4	3,898,156.9	4,136,742.4	238,585.5	6.1	16,284.0	-4.7
<u>Gasto neto presupuestario pagado</u>	<u>5,179,371.4</u>	<u>5,244,975.9</u>	<u>5,581,238.2</u>	<u>336,262.3</u>	<u>6.4</u>	<u>401,866.8</u>	<u>2.3</u>
Diferimento de pagos	76,496.3	34,691.1	30,321.0	-4,370.1	-12.6	-46,175.3	-62.4
<u>Gasto neto presupuestario</u>	<u>5,255,867.7</u>	<u>5,279,667.0</u>	<u>5,611,559.2</u>	<u>331,892.2</u>	<u>6.3</u>	<u>355,691.5</u>	<u>1.4</u>
Programable	3,931,021.6	3,803,164.5	4,091,257.4	288,092.9	7.6	160,235.7	-1.2
No Programable	1,324,846.0	1,476,502.5	1,520,301.8	43,799.2	3.0	195,455.8	9.0
Costo Financiero	533,115.2	647,479.8	615,040.6	-32,439.2	-5.0	81,925.4	9.6

Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.
n.a: no aplica

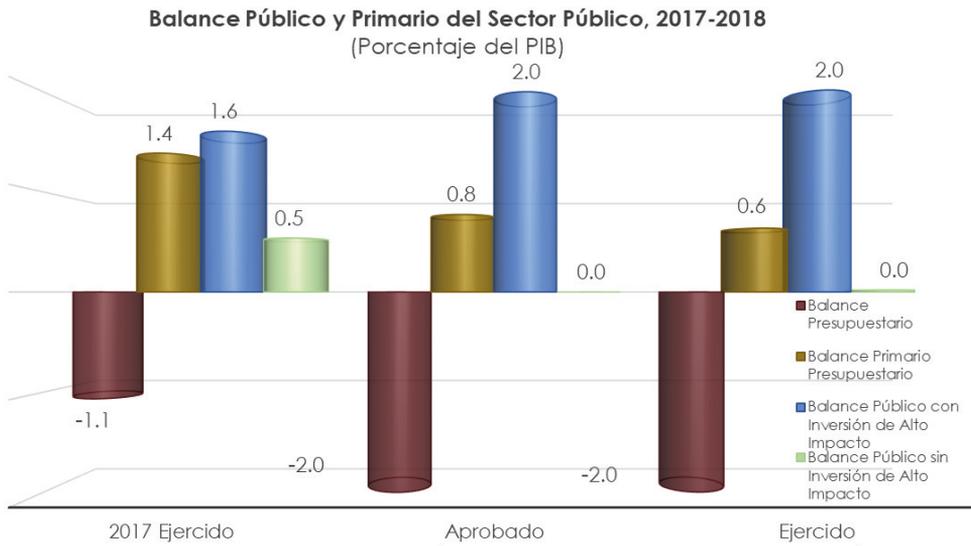
Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP, Cuenta Pública 2018

En 2018, el Balance Presupuestario fue menor en 557.3 mdp (-0.1%) respecto al aprobado para el año, y superior en 91.0 % real respecto al del año previo, toda vez que, en 2017, como se mencionó, los ingresos adicionales provenientes del ROBM impactaron favorablemente el saldo en las cuentas gubernamentales.

Por lo que respecta al Balance Primario Presupuestario, el resultado final fue menor en 31 mil 881.9 mdp (-17.6%), al aprobado, explicado por el mayor nivel de gasto registrado ya que el costo financiero se ubicó por debajo de lo esperado en -5.0 %, saldando así un balance superavitario equivalente a 0.6 % del PIB; este balance fue menor al registrado en 2017, favorecido por el entero del ROBM.

Al excluir del Balance Público hasta el 2 % del PIB de la inversión del Gobierno Federal y de las EPE, para evaluar la meta del Balance en equilibrio, 0.0 % del PIB, establecidas en el PND y en los CGPE de 2018, se verifica su consecución, inclusive se advierte un superávit marginal de cuatro mil 727.7 mdp, que converge a la meta del 0.0 % del PIB.

Gráfica 32



Fuente: Elaborado por el CEFP, con cifras de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2018, SHCP.

2018

Política de deuda

Durante el ejercicio fiscal 2018, la política de deuda estuvo orientada a fortalecer la estructura de la deuda, promover el desarrollo de sus mercados, así como a consolidar los accesos hacia las fuentes de financiamiento y mejorar los costos y plazos de los créditos obtenidos en los mercados financieros. En este sentido, con la estrategia de consolidación fiscal se buscó satisfacer las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal, particularmente, mediante la contratación de endeudamiento interno, a costos reducidos, horizontes de largo plazo y un bajo nivel de riesgo, lo que ayudó a preservar la diversidad del crédito en diferentes mercados y mantener un manejo integral de los riesgos de portafolio de deuda, lo que permitió enfrentar eficientemente los episodios de volatilidad de los mercados financieros.

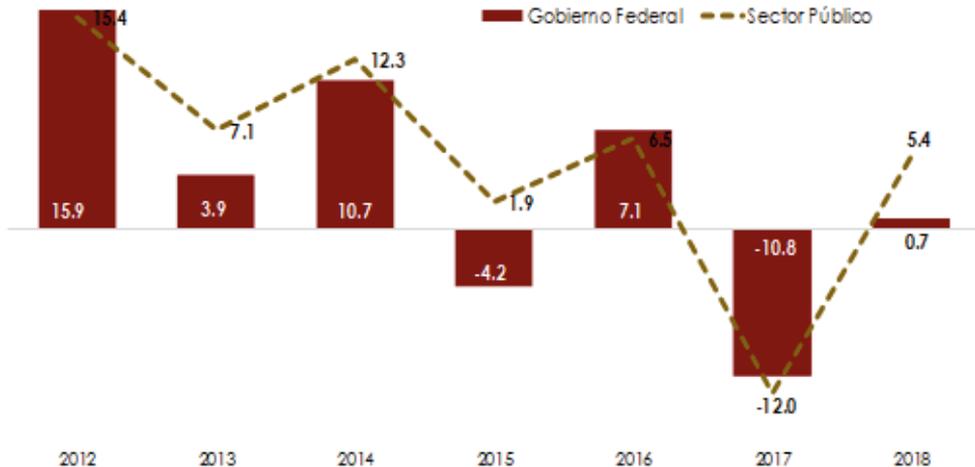
Colocación de Deuda Pública

Durante 2018, la colocación de deuda estuvo alineada con los objetivos, estrategias y líneas de acción establecidas tanto en el PND, como en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018 y el Plan Anual de Financiamiento 2018 (PAF 2018), en los cuales se establecía, particularmente, mantener el acceso al crédito en los mercados financieros a costos reducidos, largo plazo y bajo riesgo.

Entre 2012 y 2018 las emisiones de deuda interna del sector Público Federal avanzaron a una TMCA de 3.9 %, principalmente, por la mayor demanda de recursos de las EPE y de la Banca de Desarrollo. Cabe resaltar el incremento de 15.4 y 12.3 % real en las emisiones de deuda del Sector Público Federal de 2012 y 2014. Notablemente, en 2018, alcanzaron un monto de tres billones 815 mil 509.3 mdp, cifra superior en 5.4 % real respecto al monto colocado en 2017. Del total de las emisiones de 2018, 83.3 % las ejecutó el Gobierno Federal, seguido del 11.6 % de la Banca de Desarrollo y el restante 5.2 % que hicieron las EPE a través de Pemex y CFE.

Gráfica 33

Tasa de Crecimiento de las Colocaciones de Deuda Interna por Usuario de Recursos, 2012 - 2018
(Variación real)



Fuente: Elaborado por el CEFP, con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2011 - 2018 e INEGI.

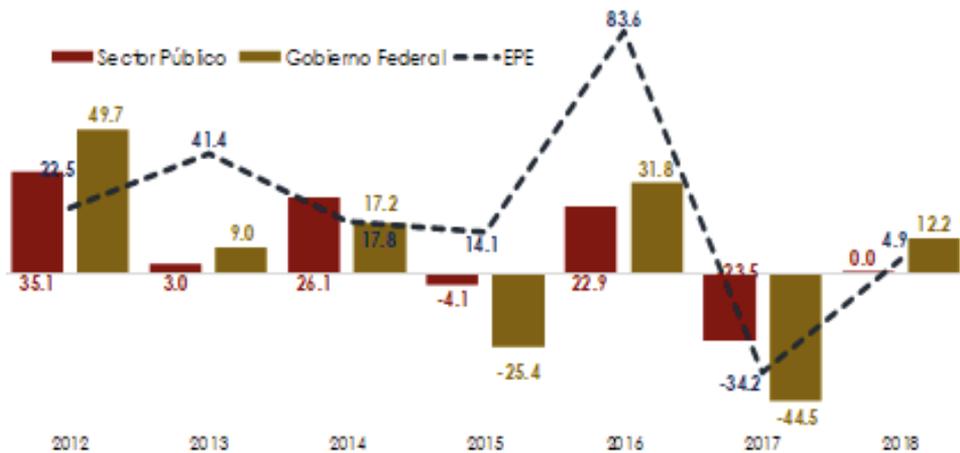
Por otra parte, el Estado también mantuvo gran actividad en los mercados internacionales, lo que hizo que entre 2012 y 2018 las colocaciones de deuda externa, registraran una TMCA de 3.2 %, particularmente, por el aumento de demanda de recursos de las EPE, destacado las de 2016, cuando aumentaron 83.6 % anual.

Para 2018, el Sector Público Federal colocó en los mercados internacionales 43 mil 788.6 mdd, monto mayor en 18.9 mdd a la cifra contratada durante el ejercicio fiscal de 2017.

En este ámbito, destaca la activa participación de las EPE, ya que concentraron el 47.6 % de las emisiones realizadas en el exterior, seguido de la Banca de Desarrollo con el 34.4 % y sólo el 18.0 % restante para el Gobierno Federal.

Gráfica 34

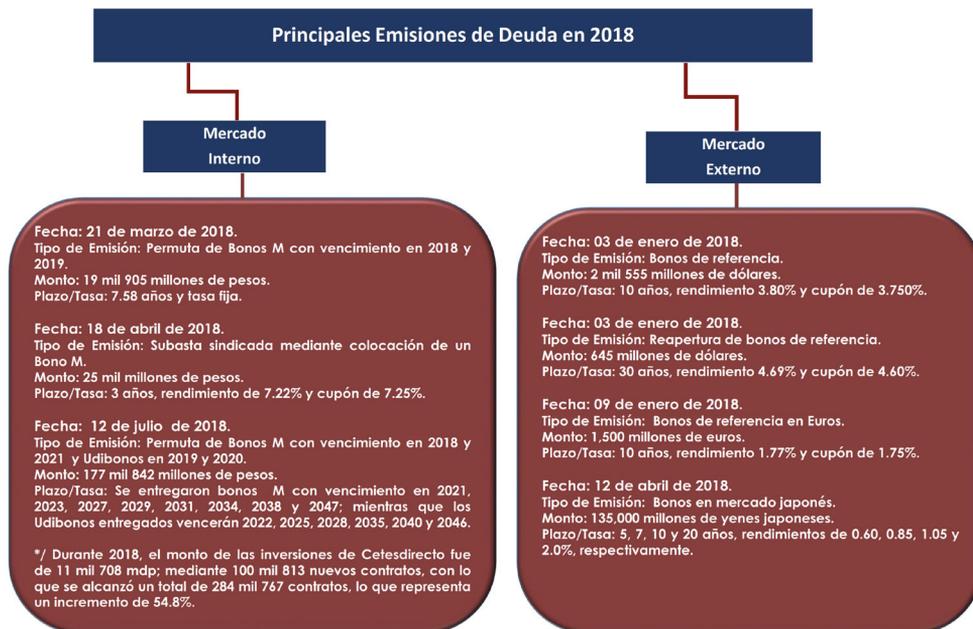
Tasa de Crecimiento de las Colocaciones de Deuda Externa por Usuario de Recursos, 2012 - 2018
(Variación nominal)



Fuente: Elaborado por el CEFP, con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2011 - 2018.

Adicionalmente, resulta necesario identificar las principales emisiones de deuda realizadas durante el ejercicio fiscal de 2018, tanto en el mercado local como en el exterior, tal y como se expresa en el siguiente gráfico:

Gráfica 35



De esta manera, se observa que el conjunto de las emisiones realizadas en 2018, tanto en el mercado interno como externo, permitieron cubrir las necesidades de financiamiento, bajo condiciones financieras adecuadas, ampliar la base de inversionistas, preservar la diversidad del acceso al crédito en los mercados financieros y ampliar el perfil de amortizaciones y reducir los costos de las tasas de interés.

Amortización de la Deuda

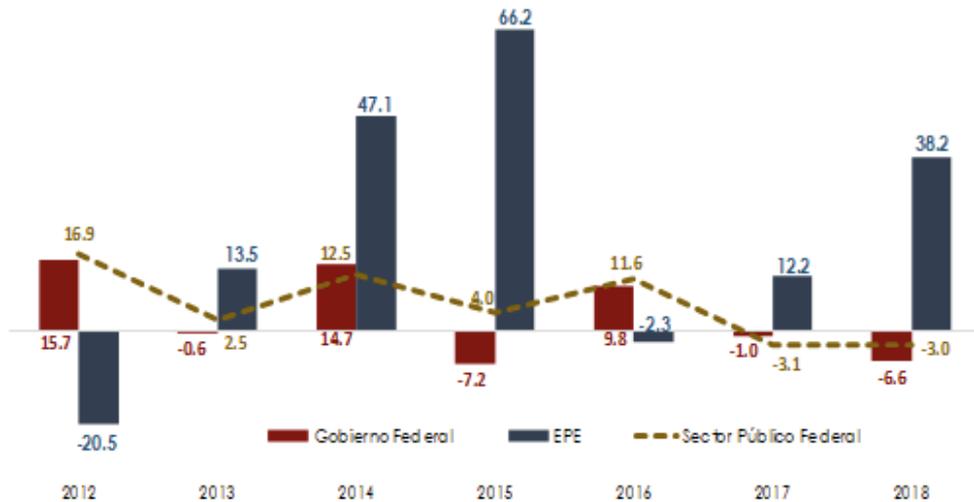
En cuanto al uso de los recursos obtenidos de las emisiones de deuda, se observa que los pagos a capital se han realizado apegadas a la disponibilidad de recursos y en línea con el perfil de amortizaciones acordado con los diversos acreedores de deuda. De esta manera, entre 2012 y 2018, los pagos a capital de la deuda interna del Sector Público Federal crecieron a una TMCA de 4.7 % real, particularmente, por los mayores pagos efectuados por las EPE y la Banca de Desarrollo.

En el comparativo anual, las mayores amortizaciones de la deuda interna del Sector Público Federal se observan durante los ejercicios fiscales de 2012, 2014 y 2016, cuando crecieron 16.9, 12.5 y 11.6 % real; lo anterior, estuvo asociado al aumento de los recursos para refinanciamiento, recompra de pasivos y amortización de capital de las obligaciones financieras contraídas en ejercicios fiscales anteriores.

De acuerdo con la Cuenta Pública de 2018, el Sector Público Federal amortizó 3 billones 358 mil 725.0 mdp, cifra inferior en 3.0 % respecto al monto de 2017. Cabe mencionar que, del capital total amortizado en el mercado externo, 82.0 % lo realizó el Gobierno Federal, mientras que el 18.0 % restante lo ejercieron las EPE y la Banca de Desarrollo.

Gráfica 36

Tasa de Crecimiento de las Amortizaciones de Deuda Interna por Usuario de Recursos, 2012 - 2018
(Variación real)



Fuente: Elaborado por el CEFP, con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2011 - 2018 e NEGI.

Respecto a la amortización de las obligaciones contraídas en el exterior, se observa que de 2012 a 2018, esta aumentó a una TMCA de 3.6 %, tendencia asociada al mayor pago de capital, en especial, de las EPE, destacando las realizadas durante 2016, cuando aumentaron 187.4 % anual.

De manera particular, en 2018 el Sector Público Federal, logró amortizar 33 mil 690.0 mdd, monto inferior en un mil 580.7 mdd a la cifra pagada en 2017. Al interior de este rubro, destaca la activa participación que tuvieron las EPE, ya que los pagos realizados en 2018 por este grupo de entidades, fueron superiores en 35.6 % respecto al 2017 y representaron 50.5 % del total de las amortizaciones realizadas, situación que contrasta con el 6.6 % realizado del Gobierno Federal.

Gráfica 37

Tasa de Crecimiento de las Amortizaciones de Deuda Externa por Usuario de Recursos, 2012 - 2018
(Variación nominal)



Fuente: Elaborado por el CEFPE, con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2011 - 2018.

Endeudamiento Neto

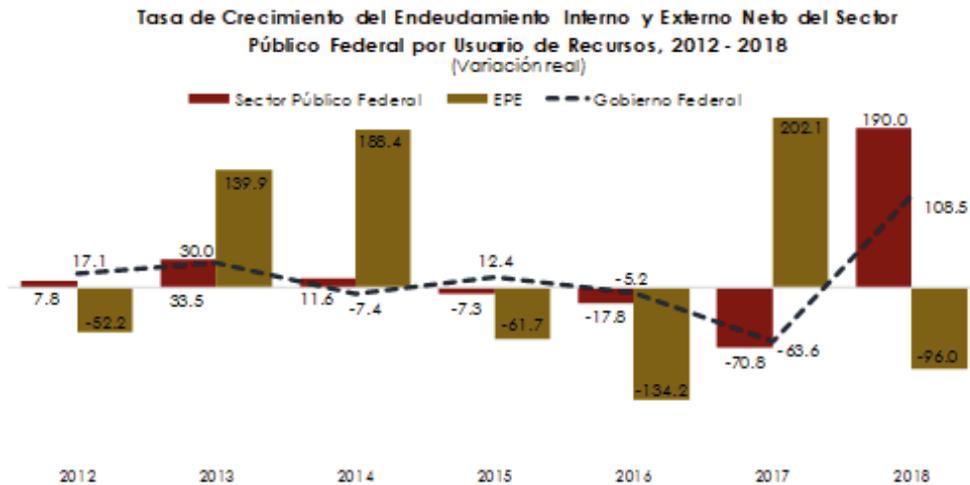
El nivel de endeudamiento registrado recientemente por México, ha estado determinado por los techos de deuda aprobados por el H. Congreso de la Unión, basados en las necesidades de financiamiento y el perfil de vencimientos de la deuda del Sector Público Federal. En este sentido, entre 2012 y 2018 el endeudamiento interno neto disminuyó a una TMCA de 0.8 % real. En contraste, el externo avanzó a una TMCA de 2.1 % nominal. En su comparativo anual, se destaca que, en 2018, el realizado en el mercado interno reportó un crecimiento de 190.0 % real, mientras que el externo creció 18.8 %.

En lo que se refiere al techo de deuda aprobado para 2018, el Estado lo planteó basándose en el uso responsable del crédito público. Con ello, el Congreso de la Unión autorizó en 2018, al Sector Público, un techo de endeudamiento interno de 503 mil 286 mdp, cifra inferior en 9.1 % real respecto al aprobado en 2017 (533,00 mdp). Del total de endeudamiento aprobado en 2018, 93.4%, equivalente a 470 mil mdp fue para el Gobierno Federal, en tanto que el 6.6 % (33,286 mdp) restante fue para las EPE.

Adicionalmente, el Congreso aprobó al Sector Público la contratación de deuda externa neta de hasta 12 mil 30 mdd; esto es 870 mdd menos al monto autorizado de 2017 (12,900 mdd). Del total aprobado, cinco mil 500 mdd fueron para el Gobierno Federal y seis mil 530 para las EPE.

Así, con los recursos aprobados disponibles para 2018 se pudo hacer frente, primero, a las necesidades de financiamiento; segundo, operar la estrategia de refinanciamiento y, tercero, cumplir el calendario de amortizaciones previstas para ese año. Con ello, el Sector Público Federal alcanzó un techo de endeudamiento interno neto de 456 mil 784.3 mdp; esto es 46 mil 502 mdp menos que el monto aprobado y superior en 299 mil 294.2 mdp (190.2 % real) respecto al nivel ejercido en 2017. Del total de endeudamiento en el ejercicio, 92.1 % se contrató por el Gobierno Federal, dejando pendiente 7.9 % para las EPE y la Banca de Desarrollo.

Gráfica 38



Fuente: Elaborado por el CEFP, con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011 - 2018 e INEGI.

Por otra parte, del conjunto de operaciones vinculadas a la colocación y la amortización de la deuda externa durante 2018, el Sector Público Federal, el reportó un endeudamiento externo neto de 10 mil 98.6 mdd, lo que significó

un incremento de un mil 599.6 mdd (18.8 %). Del total del endeudamiento ejercido, 56.2 % lo ejecutó el Gobierno Federal, en tanto que 43.8 % fue para la Banca de Desarrollo y las EPE.

Saldo de los Componentes de Deuda Pública

La evolución reciente de los diversos componentes de la deuda pública, ha estado determinada por varios factores, como crecientes niveles de endeudamiento interno y externo, motivados por las mayores colocaciones de deuda, respecto a los menores niveles de amortización; así como por las constantes depreciaciones del tipo de cambio y los ajustes por inflación de los componentes de deuda interna indizados a la inflación, como los Udibonos. Así, entre 2012 y 2018, la deuda neta del Gobierno Federal, reportó un crecimiento de 43.7 % real, que equivale a tres billones 727 mil 306.5 mdp) con relación al saldo de 2012.

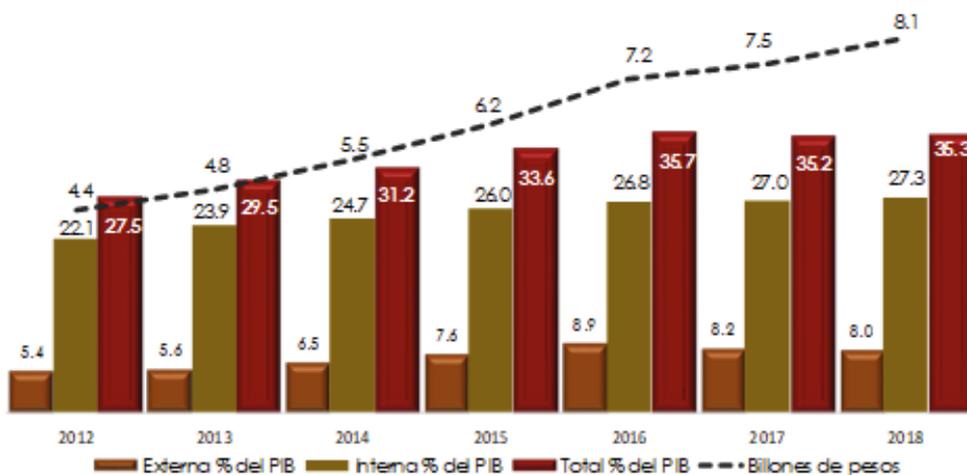
La tendencia mostrada de los diversos pasivos del Estado, hizo que al 31 de diciembre de 2018, el Saldo de la Deuda Neta del Gobierno Federal ascendiera a ocho billones 87 mil 259.4 mdp; esto es, 7.9 % real mayor respecto a 2017, comportamiento asociado principalmente a la mayor contratación de pasivos en moneda nacional, de largo plazo y tasa fija, lo que permitió suavizar los efectos que pudieran ocasionar en las finanzas públicas, algunas variables como las tasas de interés o tipo de cambio.

Asimismo, en términos del PIB, la deuda aumento su participación a 35.3 %, es decir, 7.8 puntos porcentuales mayor al 27.3 % reportado en 2012, situación que se explica por una mayor concentración del componente interno, mismo que pasó de 22.1 a 27.3 % del PIB. No obstante, respecto a 2017, la deuda se desplazó apenas 0.1 punto porcentual del PIB, lo que se explica por una reducción de 0.3 puntos porcentuales del componente externo y un incremento de 0.2 puntos porcentuales de la deuda interna.

Gráfica 39

Saldo de la Deuda del Gobierno Federal, 2012-2018

(Billones de pesos y Porcentajes del PIB)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

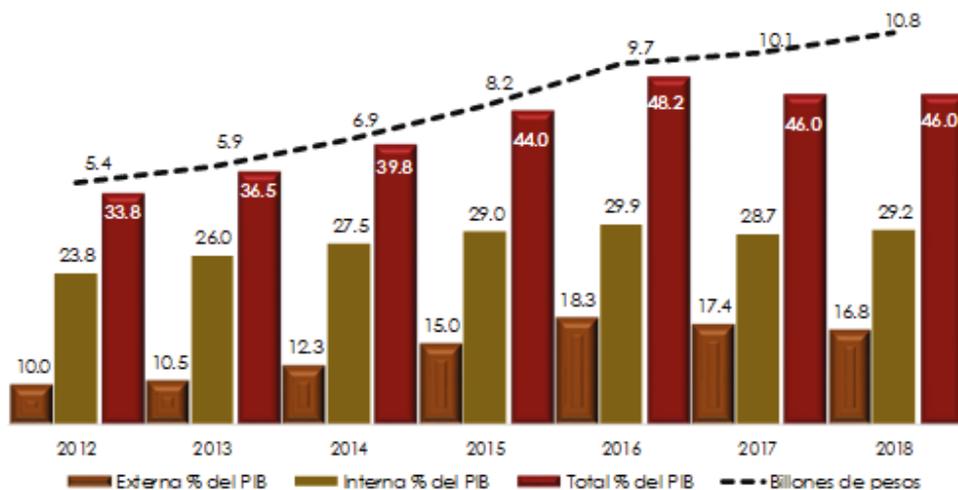
Con relación a la deuda neta del Sector Público Federal, esta se situó en 10 billones 829,906.6 mdp, cifra superior en 56.8 % real, con respecto a 2012, y que equivale a cinco billones 477 mil 111.9 mdp más.

En relación al saldo obtenido en 2017, se situó en 7.4 % real más, (739,346.5 mdp). De acuerdo a su composición actual, por deudor de recursos, 91.4 % correspondió a pasivos del Gobierno Federal; 5.4 % a las EPE, y el restante 3.2 % a la Banca de Desarrollo, situación que se explica, especialmente, por la mayor emisión de valores colocados en los mercados nacionales e internacionales; además de los créditos directos adquiridos en Bancos Centrales e Instituciones de Banca Múltiple Privadas.

Como proporción del tamaño de la economía, esta deuda se mantuvo en el mismo nivel de 2017, 46.0 %, de los cuales 29.2 es deuda interna y 16.8 externa. No obstante, con relación a 2012, el saldo se incrementó en 12.2 puntos porcentuales, cuando representaba 33.8 % del PIB, donde 23.8 % era componente interno y 10.0 % externo.

Gráfica 40

Saldo de la Deuda Neta del Sector Público Federal, 2012 -2018
(Billones de pesos y Porcentajes del PIB)

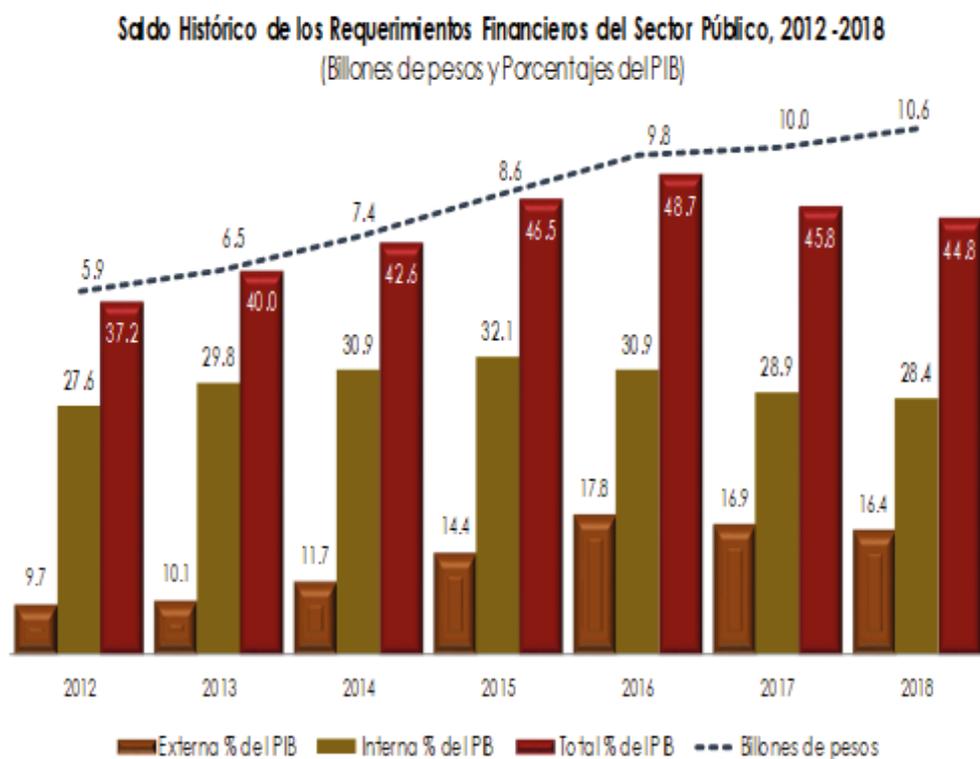


Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Finalmente, la deuda ampliada, conocida como el SHRFSP ascendió a 10 billones 551 mil 718.5 mdp, lo que significó un incremento de 38.8 % real (4,660, 872.5 mdp) respecto al saldo registrado al 31 de diciembre de 2012; en tanto que con respecto a 2017, el SHRFSP aumentó en 5.3 % real, esto es, 519 mil 886.5 mdp más.

En términos del PIB, el SHRFSP alcanzó 44.8 %: es decir, 7.6 puntos porcentuales más que el nivel de 2012, cuando representó el 37.2 % y 1.0 puntos porcentuales respecto a 2017, tendencia que confirma el manejo de una tendencia a la baja del endeudamiento público, lo que permitió alcanzar un escenario decreciente de la deuda pública y contar con una señal de finanzas públicas sanas en el largo plazo.

Gráfica 41



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Anexo Estadístico

Anexo 1

Gasto Programable en Clasificación Administrativa 2012-2018
(Millones de pesos)

Año	Programable		Ramos Autónomos		Ramos Administrativos		Ramos Generales		Entidades		Empresas Productivas	
	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido
2012	2,849,583.0	3,122,058.3	76,801.7	76,639.0	932,139.5	1,013,349.0	957,084.4	1,025,578.5	535,944.8	591,147.7	696,305.4	786,599.1
2013	3,060,775.5	3,343,528.8	78,389.8	77,337.8	976,832.7	1,107,289.3	1,042,977.9	1,121,439.2	582,922.6	626,625.8	745,909.7	811,941.6
2014	3,493,672.0	3,612,054.4	88,850.9	88,330.4	1,131,486.0	1,202,945.5	1,201,348.7	1,222,195.2	682,419.6	682,906.8	827,742.0	849,070.0
2015	3,649,815.6	3,853,981.9	100,622.8	99,062.4	1,184,295.1	1,301,520.6	1,267,171.6	1,375,682.1	706,453.9	747,378.0	855,036.6	895,161.3
2016	3,606,705.6	4,190,237.6	109,385.6	103,918.6	1,116,788.0	1,525,373.4	1,361,810.5	1,496,220.6	774,237.1	800,233.5	777,736.2	812,994.3
2017	3,550,387.6	3,931,021.5	114,939.6	105,268.6	978,730.3	1,110,249.6	1,477,722.6	1,720,497.9	886,271.9	874,596.3	724,400.2	751,869.5
2018	3,803,164.4	4,091,257.3	128,949.6	121,739.6	1,023,678.7	1,187,448.3	1,597,197.3	1,705,348.2	961,916.8	971,644.4	779,534.9	822,591.7

Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SICP.

Anexo 2

Gasto Programable Ejercido en Clasificación Funcional 2012 - 2018
(Millones de Pesos y Variaciones Reales)

Concepto	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		ICMA Real %	
	Aprobado	Ejercido														
Total	2.649.883,0	3.121.888,2	3.343.528,8	3.473.472,1	3.412.054,5	3.853.918,3	3.604.705,4	4.190.237,5	3.550.387,5	3.931.021,7	3.803.144,4	4.091.257,3	3.803.144,4	4.091.257,3	0,5	0,3
Poder Legislativo	-	-	11.781,0	12.660,0	12.281,7	13.271,7	13.293,6	14.136,3	13.978,4	14.232,6	14.291,5	14.654,7	15.278,5	15.022,2	0,2	-1,1
Poder Judicial	-	-	45.365,4	41.957,7	50.241,4	46.818,8	48.029,7	56.819,8	67.205,3	56.819,8	67.971,4	58.678,6	69.687,1	63.021,4	3,0	2,6
Organismo Autónomo	75.100,2	73.826,8	20.668,8	21.183,1	26.829,9	26.176,1	34.849,3	31.729,9	31.026,8	30.383,9	29.700,9	41.279,3	41.186,0	13,2	13,0	
Ejecutivo Federal	2.794.487,8	3.048.004,4	2.983.027,4	3.067.922,0	3.404.922,9	3.577.759,9	3.571.256,6	3.759.548,1	4.086.147,6	3.617.844,7	3.899.027,5	3.674.819,5	3.972.025,7	0,3	0,2	
Gobierno	198.354,9	215.768,7	203.139,2	218.734,4	233.302,8	288.445,4	242.918,4	284.949,4	222.931,1	270.841,3	224.142,1	245.478,0	277.532,9	-0,2	-0,03	
Justicia	31.132,5	33.663,7	36.794,2	30.511,0	40.441,1	36.671,4	47.899,5	49.923,4	46.208,2	50.101,0	37.236,1	43.781,1	38.668,4	47.503,2	0,6	1,5
Coordinación de la	15.434,9	16.560,9	11.860,6	12.969,7	12.796,5	14.951,1	12.679,6	15.921,8	11.379,9	16.577,5	10.673,1	16.230,8	11.079,9	18.113,1	9,3	2,7
Políticas de Gobierno	6.021,1	971,9	6.058,6	8.145,8	7.404,5	8.000,8	8.000,8	10.800,1	7.382,2	13.424,6	7.718,6	12.980,1	8.898,1	14.201,1	2,3	2,1
Relaciones Exteriores	26.797,0	29.665,3	26.078,5	30.014,4	34.963,2	81.351,7	29.158,0	60.015,1	21.199,7	32.736,2	38.289,2	40.748,1	40.657,0	37.201,7	2,8	0,5
Asuntos Internos	48.876,1	75.128,4	75.205,5	80.581,1	86.692,0	93.825,3	95.929,1	101.022,5	91.763,5	98.798,3	86.477,3	99.877,8	102.246,2	107.620,8	2,4	1,8
Asuntos de Orden Público y Seguridad Interior	45.294,4	47.206,7	44.688,9	48.721,3	48.066,0	49.789,9	51.309,7	46.208,2	47.864,3	40.864,9	45.926,6	45.746,9	49.065,8	4,0	3,5	
Otros Servicios Comunes	2.638,9	3.809,8	3.085,2	3.208,7	2.544,2	4.723,4	4.418,5	5.341,8	4.016,8	4.167,5	4.060,9	4.167,5	2.515,6	3.807,2	6,1	4,2
Desarrollo Ambiental	1.441.839,3	1.771.953,7	1.781.108,9	1.876.875,7	2.042.432,2	2.052.784,6	2.149.888,8	2.257.044,2	2.232.382,6	2.318.038,2	2.235.270,5	2.281.259,1	2.278.004,8	2.484.340,0	1,8	1,1
Protección Ambiental	35.796,9	27.019,3	27.179,7	25.862,7	34.118,4	30.034,5	33.726,6	27.991,6	28.065,5	25.380,8	21.265,0	19.675,5	22.338,6	22.519,7	-11,2	-7,0
Vivienda y Servicios Urbanos	184.017,6	208.399,3	205.998,4	253.929,2	252.729,2	252.118,2	253.272,8	331.844,0	244.472,8	321.807,3	195.296,8	201.514,4	272.155,6	224.953,2	-1,8	-2,9
Comunicación	418.797,7	439.020,0	443.779,1	448.806,0	485.228,7	472.920,8	511.434,2	499.919,8	523.227,7	515.678,6	535.645,2	545.927,2	564.926,7	567.146,0	0,8	0,09
Recreación, Cultura y Otros Manifestaciones	25.411,1	25.994,4	27.746,7	25.523,8	26.489,5	26.816,1	28.392,8	27.975,8	27.733,7	29.884,2	18.282,2	19.522,0	18.984,1	20.621,8	8,7	-7,7
Sociedades	515.196,4	559.272,8	534.611,8	583.002,2	599.940,9	629.206,3	647.132,7	672.488,8	655.633,3	684.156,7	647.683,9	689.348,9	675.411,4	715.020,9	0,3	0,1
Educación	481.495,9	511.533,0	537.380,0	588.926,8	644.920,0	653.029,9	674.534,5	695.126,3	738.340,0	741.332,7	816.615,8	804.667,2	883.535,9	883.535,9	6,1	5,0
Otros Asuntos Sociales	11.537,7	911,9	11.664,3	1.065,3	1.065,3	948,8	864,6	864,6	864,6	864,6	864,6	864,6	864,6	864,6	0,0	0,0
Desarrollo Económico	922.879,8	1.028.911,0	980.788,1	1.123.842,4	1.110.748,0	1.142.138,3	1.155.249,3	1.191.607,1	1.039.460,7	1.415.797,4	946.444,1	1.080.932,6	1.035.974,7	1.206.461,2	-2,3	-1,8
Asuntos Económicos	21.194,1	24.671,2	27.854,0	23.222,6	24.130,2	26.009,5	23.956,8	22.816,3	17.268,6	19.491,2	11.222,0	15.993,7	12.132,9	16.540,0	12,6	10,3
Comercio y Industrias	87.743,3	86.399,1	93.646,9	90.704,3	98.988,7	98.860,9	106.290,7	98.841,1	95.291,3	93.900,6	73.679,3	74.627,1	74.207,9	79.460,8	-6,8	-5,5
Asesoramiento, Servicios, Puestos y Ocio	682.710,7	787.020,8	726.795,4	890.238,0	806.062,0	874.267,1	828.956,6	883.225,9	747.491,5	1.025.908,8	694.204,8	771.408,8	747.821,6	795.820,3	2,6	4,0
Materia, Manufacturas y Construcción	106,9	91,4	108,2	90,9	1.302,2	97,9	148,4	110,4	183,5	152,8	183,3	164,2	181,2	161,3	4,7	5,4
Industria	74.326,3	65.628,7	75.195,4	67.364,4	108.401,4	89.243,8	110.661,3	97.252,0	97,526,1	125.081,1	80.488,0	98.257,5	81.198,7	136.205,8	2,7	8,3
Comunicaciones	10.991,1	14.291,0	10.194,4	10.536,4	14.806,5	15.446,4	14.806,5	17.292,2	7.494,5	3.400,8	6.004,3	2.688,4	5.355,7	24,3	-18,4	
Tráfico	4.979,9	7.980,0	5.152,2	6.113,3	5.962,2	6.785,3	6.742,0	11.460,6	5.286,3	3.948,6	7.990,1	3.824,6	5.993,2	8,3	0,4	
Ciencia, Tecnología e Innovación	42.272,5	36.197,7	47.026,6	41.840,2	55.198,9	50.060,3	61.037,1	54.648,6	60.130,9	53.288,8	51.855,7	50.623,1	53.296,3	51.342,0	0,4	1,6
Otros Industrias y Otros	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	800,0	47.212,2	99.836,8	60.367,9	111.852,1	500,7	92,4
Asuntos Económicos	14.412,8	38.779,0	17.789,2	37.544,3	17.542,9	20.340,6	23.400,1	21.473,2	13.803,7	83.803,7	10.988,0	202.347,8	12.972,9	51.741,5	-5,8	1,5

Fuente: Estadísticas por CITE, con información de la Contabilidad Federal 2018

Anexo 3

Gasto Programable Ejercido en Clasificación Funcional 2017 - 2018
(Millones de Pesos y Variaciones Reales)

Concepto	2017	2018		Variaciones 2018		Variación Real 2017-2018
	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Absolutas	Relativa %	
Total	3,931,021.7	3,803,164.4	4,091,257.3	288,092.9	107.6	-1.2
Poder Legislativo	14,654.7	15,378.5	15,002.2	-376.3	97.6	-2.8
Poder Judicial	58,628.6	69,687.1	63,021.4	-6,665.7	90.4	2.1
Órganos Autónomos	29,700.9	41,279.3	41,158.0	-121.3	99.7	31.6
Ejecutivo Federal	3,828,037.5	3,676,819.5	3,972,075.7	295,256.2	108.0	-1.5
Gobierno	263,478.0	249,845.1	277,532.9	27,687.8	111.1	0.0
Justicia	43,278.1	38,668.4	47,503.2	8,834.8	122.8	4.2
Coordinación de la Política de Gobierno	16,230.8	11,092.9	18,113.1	7,020.2	163.3	6.0
Relaciones Exteriores	12,980.1	8,898.1	14,220.1	5,322.0	159.8	4.0
Asuntos Financieros	40,748.1	40,657.0	37,201.7	-3,456.3	91.5	-13.3
Hacendarios	99,877.8	102,266.2	107,621.8	5,355.6	105.2	2.3
Seguridad Nacional	45,595.6	45,746.9	49,065.8	3,318.9	107.3	2.2
Asuntos de Orden Público y Seguridad Interior	4,767.5	2,515.6	3,807.2	1,291.6	151.3	-24.2
Otros Servicios Generales	2,281,259.1	2,378,006.8	2,436,340.0	58,333.2	102.5	1.4
Desarrollo Social	2,281,259.1	2,378,006.8	2,436,340.0	58,333.2	102.5	1.4
Protección Ambiental	19,675.5	22,338.6	22,519.7	181.1	100.8	8.7
Vivienda y Servicio a la Comunidad	201,514.4	212,155.6	224,953.2	12,797.6	106.0	6.0
Salud	545,957.2	564,935.7	567,146.0	2,210.3	100.4	-1.347
Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales	19,522.0	18,986.1	20,621.8	1,635.7	108.6	0.3
Educación	689,348.9	675,411.4	715,020.9	39,609.5	105.9	-1.5
Protección social	804,667.2	883,535.9	885,538.5	2,002.6	100.2	4.5
Otros Asuntos Sociales	573.9	643.5	539.9	-103.6	83.9	-10.7
Desarrollo Económico	1,080,932.6	1,035,994.7	1,206,461.2	170,466.5	116.5	6.0
Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General	15,993.7	12,135.9	16,540.0	4,404.1	136.3	-1.8
Agropecuaria, Silvicultura, Pesca y Caza	74,627.1	74,307.9	79,460.8	5,152.9	106.9	1.1
Combustibles y Energía	727,408.8	747,821.6	795,830.3	48,008.7	106.4	3.9
Minería, Manufacturas y Construcción	164.2	181.2	161.3	-19.9	89.0	-6.7
Transporte	98,257.5	81,198.7	136,205.8	55,007.1	167.7	31.6
Comunicaciones	6,061.3	2,658.6	5,355.7	2,697.1	201.4	-16.1
Turismo	7,990.1	3,824.6	9,693.2	5,868.6	253.4	15.2
Ciencia, Tecnología e Innovación	50,623.1	53,298.3	51,362.0	-1,936.3	96.4	-3.6
Otras Industrias y Otros Asuntos Económicos	99,806.8	60,567.9	111,852.1	51,284.2	184.7	6.4
Fondos de Estabilización	202,367.8	12,972.9	51,741.6	38,768.7	398.8	-75.7

Fuente: Elaborado por el CFP, con información de la Cuenta Pública Federal, 2017-2018

Anexo 4

Gasto Programable en Clasificación Económica, Cuenta Pública 2012 - 2018
(Millones de pesos de 2019)

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TMCA %
Gasto Total	4,180,844.9	4,409,962.4	4,562,328.5	4,735,895.1	4,886,321.2	4,300,789.0	4,250,816.4	0.3
Gasto Corriente	3,179,730.6	3,246,691.0	3,425,435.8	3,570,011.6	3,494,911.4	3,383,500.4	3,491,071.8	1.6
Servicios Personales	1,240,046.7	1,274,886.7	1,294,071.6	1,327,487.7	1,297,016.5	1,257,642.5	1,262,897.3	0.3
Subsidios	499,478.3	542,496.8	619,193.1	616,925.1	581,741.3	495,439.8	474,296.7	-0.9
Gasto de Operación	865,400.4	815,071.2	847,856.5	901,956.0	859,844.9	857,879.6	930,365.7	1.2
Pensiones y Jubilaciones	574,805.1	614,236.3	664,314.5	723,642.7	756,308.7	772,538.5	823,512.0	6.2
Gasto de Inversión	1,001,114.4	1,163,271.4	1,136,892.7	1,165,883.5	1,391,409.8	917,288.7	759,744.6	-4.5
Inversión Física	802,242.2	822,479.5	870,181.8	836,386.7	777,519.5	559,267.5	569,069.3	-5.6
Subsidios	117,345.0	154,864.0	170,739.0	167,637.1	127,974.9	78,239.8	80,940.4	-6.0
Inversión Financiera	81,527.2	185,927.9	95,971.9	161,859.7	486,915.3	279,781.4	109,734.9	5.1

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Anexo 5

Anexos Transversales, Cuenta Pública 2018
(Millones de pesos)

Anexo Transversal	Aprobado		Modificado		Ejercido		Ejercido-Aprobado		Ejercido-Modificado		Var Real % Ejercido 2018-2017
	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%	Dif. Absoluta	Var. %	Dif. Absoluta	Var. %	
Total	1,877,784.4	1,915,246.7	1,893,067.6	97.8	-4,888.8	97.8	-22,179.1	-1.2	-22,179.1	-1.2	2.4
10 Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas	80,844.6	77,548.0	77,537.8	95.9	-3,306.7	95.9	-10.1	100.0	-10.1	100.0	3.9
11 Programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable	334,314.0	329,116.8	329,029.9	98.4	-5,284.2	98.4	-87.0	100.0	-87.0	100.0	4.4
12 Programa de ciencia, tecnología e innovación	91,952.5	92,946.0	89,665.6	97.5	-2,286.9	97.5	-3,279.4	96.5	-3,279.4	96.5	1.0
13 Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres	47,918.4	46,974.0	46,951.9	98.0	-966.6	98.0	-22.1	100.0	-22.1	100.0	78.4
14 Recursos para la atención de grupos vulnerables	62,309.1	58,689.4	58,667.3	94.2	-3,641.8	94.2	-22.1	100.0	-22.1	100.0	2.6
15 Evolución de las erogaciones para la estrategia de transición para promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios	28,625.5	29,580.4	11,140.4	38.9	-17,485.1	38.9	-18,440.0	37.7	-18,440.0	37.7	-33.8
16 Recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático	61,457.8	63,373.8	63,310.4	100.0	-63.4	100.0	-13.5	100.0	-13.5	100.0	71.2
17 Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes	244,587.6	256,411.1	256,329.7	104.8	-81.4	104.8	-81.4	100.0	-81.4	100.0	4.4
18 Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes	797,722.5	802,744.5	802,582.0	100.6	-162.5	100.6	-162.5	100.0	-162.5	100.0	-4.3
19 Acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos	148,024.4	157,913.7	157,852.6	106.6	-61.1	106.6	-61.1	100.0	-61.1	100.0	6.1

Nota: Las sumas parciales pueden no coincidir con el total, así como los cálculos porcentuales, debido al redondeo de las cifras.
Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Tomo III de la Cuenta Pública 2018

Fuentes de Información

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2012-2018, consultadas en mayo de 2019 y disponible en: <https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Producto Interno Bruto, consultado en mayo de 2019 y disponible en: <<https://www.inegi.org.mx/datos/?t=0190000000000000>>

Glosario de siglas, abreviaturas y acrónimos

Adefas	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores
Banxico	Banco de México
CEFP	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
Cetes	Certificados de la Tesorería de la Federación
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CGPE	Criterios Generales de Política Económica
Conac	Consejo Nacional de Armonización Contable
dpb	Dólares por barril
DPEF	Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación
EPE	Empresas Productivas del Estado
FEIEF	Fondo de Estabilización de los Ingresos en las Entidades Federativas
FEIP	Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios
FIES	Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados
Folape	Fondo Laboral de Pensiones de Pemex
Fomped	Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo
Fn	Función
IAEEH	Impuesto a las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.
IEPS	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social

Inegi	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ISR	Impuesto Sobre la Renta
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LFDP	Ley Federal de Deuda Pública
LIEPS	Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
LIF	Ley de Ingresos de la Federación
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
mbd	Millones de barriles diarios
mdd	Millones de dólares
mdp	Millones de pesos
mmp	Miles de millones de pesos
NAICM	Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCPD	Organismos de Control Presupuestario Directo
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
	Pemex Petróleos Mexicanos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PP's	Programas Presupuestarios
PPI's	Programas y Proyectos de Inversión
ROBM	Remanente de Operación del Banco de México
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SHRFSP	Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público
TCMA	Tasa de Crecimiento Media Anual



**9.Comentarios al Informe Estadístico sobre el
comportamiento de la Inversión Extranjera Directa
en México
(enero-marzo de 2019)**



Resumen

- La Inversión Extranjera Directa (IED) realizada y notificada entre el 1 de enero y el 31 de marzo de 2019 ascendió a 10 mil 162.0 millones de dólares (mdd), incrementándose en 6.94% respecto a la captada en el mismo lapso de 2018. Del total, 83.41% correspondió a reinversión de utilidades y 22.44% a nuevas inversiones; la estructura supera el 100% porque hubo una salida de cuentas entre compañías, que representó 5.85% de la IED.
- La cuenta de nuevas inversiones se dinamizó al crecer 66.13%, transitando de 1 mil 370.1 mdd en el primer trimestre de 2018 a 2 mil 280.3 mdd en el mismo periodo de 2019; la reinversión de utilidades se elevó 16.13% al pasar de 7 mil 299.3 a 8 mil 476.4 mdd; y las nuevas inversiones se redujeron 171.40% al marchar de 833.0 mdd a una salida de 594.7 mdd, en el periodo citado.
- Por sector económico, 36.70% se canalizó a la industria manufacturera, 23.79% a los servicios financieros y 10.40% al comercio, principalmente.
- Por entidad federativa, 19.88% se registró en la Ciudad de México, seguido por Nuevo León, Coahuila, el Estado de México y Guanajuato, esencialmente.
- Por país de origen, 43.10% provino de Estados Unidos (4 mil 379.9 mdd); de dicho monto, 78.67% correspondió a reinversión de utilidades y se dirigió, mayormente, a la industria manufacturera, los servicios financieros y de seguros y el comercio, principalmente.
- El sector privado prevé que continúe llegando IED; para 2019 anticipa ascienda a 25 mil 455 mdd, lo anterior implicaría un decremento de 19.46% respecto al dato preliminar de 2018. Para 2020, espera sea de 24 mil 847 mdd, lo que significaría una reducción de 2.39% a lo estimado de 2019.
- En su documento sobre el Índice de Confianza de Inversión Extranjera Directa 2019, la consultora AT Kearney indicó que los mercados desarrollados dominan el Índice, en tanto que los inversionistas señalan una variedad de riesgos políticos y económicos crecientes dentro de estos mercados. Los

inversores continúan considerando las crecientes tensiones geopolíticas como un riesgo probable este año, pero siguen siendo relativamente optimistas sobre la economía global. Y, a pesar de que los capitalistas han dicho sistemáticamente en los últimos años que planean aumentar sus niveles de IED, el nivel registrado volvió a caer en 2018. De acuerdo con la consultora, entre los 25 países más atractivos del mundo para la IED, México se ubicó en el último lugar como destino más atrayente a nivel global, lo que implicó que bajara 8 lugares en su posición respecto a 2018; alejándose aún más del octavo lugar que había alcanzado en 2010.

Presentación

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados presenta el documento “Comentarios al Informe Estadístico sobre el Comportamiento de la Inversión Extranjera Directa en México (enero-marzo de 2019)”, Informe que la Secretaría de Economía, en uso de las atribuciones que le confiere la Ley de Inversión Extranjera en su Fracción IV del Artículo 27, envía al H. Congreso de la Unión.

El documento está estructurado en cuatro apartados: el primero da un panorama internacional para conocer el contexto económico en el que se desarrolló la IED; así como la evolución, a nivel nacional, de los indicadores que dan cuenta de la situación económica que prevalece al interior del país; el segundo, muestra la composición de la IED en el periodo enero - marzo de 2019, así como la descripción de su distribución por sectores económicos, entidad federativa y por país de origen; el tercer apartado describe la participación de la IED en las principales cuentas externas de México y las expectativas sobre su desempeño; y, finalmente, se exhibe un comparativo internacional.

1. Contexto Económico

1.1. Internacional

Durante el primer trimestre de 2019, la actividad económica mundial continuó avanzando, aunque de manera moderada; dicho avance se dio bajo el contexto de mayores restricciones al comercio internacional, incertidumbre en torno a las políticas comerciales, desaceleración de la economía de China y presencia de factores adversos tanto políticos, geopolíticos como idiosincráticos. Algunas de las principales economías como Estados Unidos, Reino Unido y la zona euro registraron una moderada recuperación.

Por otra parte, la volatilidad en los mercados financieros internacionales disminuyó, registrando un descenso en la aversión al riesgo global en el periodo de análisis que resultó de la reducción en las expectativas de crecimiento mundial, lo que elevó la expectativa de que las condiciones monetarias de los principales bancos centrales no se restringirían en el futuro

previsible; ello implicó condiciones financieras menos restrictivas; a lo que se le agregó la moderación de algunos factores de riesgo asociados al temor de una desaceleración abrupta de la actividad económica en China y una salida desordenada del Reino Unido de la Unión Europea.

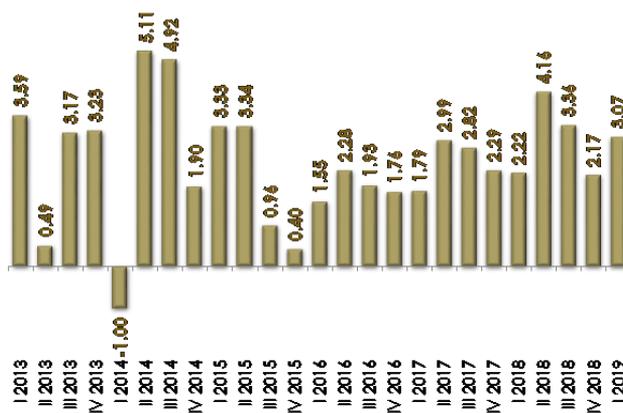
Mientras que los precios internacionales del petróleo subieron ante los recortes de producción por parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), principalmente; las mejores expectativas de resolución de las disputas comerciales entre China y Estados Unidos, reducción de la oferta de crudo por las sanciones aplicadas por Estados Unidos a Venezuela e Irán y los recortes de producción de Canadá.

En tanto que, durante el primer trimestre de 2019, los precios internacionales de la mayoría de las materias primas no energéticas se elevaron; los productos agropecuarios aumentaron y las cotizaciones de los metales básicos se incrementaron.

En el caso de la economía estadounidense, la actividad productiva avanzó y elevó su dinamismo; en el primer trimestre de 2019, el PIB tuvo un incremento de 3.07 % a tasa trimestral anualizada después de que en el cuarto trimestre de 2018 había aumentado 2.17 % (véase Gráfica 1). La dinámica productiva del país fue reflejo de una mayor contribución de las exportaciones netas, la acumulación en inventarios y el gasto de los gobiernos estatales y municipales; ello pese a que el consumo y la inversión crecieron menos, el crecimiento anualizado del consumo se redujo de 2.5 a 1.3 % en el primer trimestre, mientras que la inversión no-residencial fue de 2.3 %, esto es 3.1 puntos porcentuales menor al crecimiento del cuarto trimestre de 2018.

Gráfica 1

PIB¹ de Estados Unidos, 2013 - 2019 / I Trimestre
(variación % real trimestral anualizada)



^{1/} Cifras ajustadas por estacionalidad; año base 2012=100.
Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del US. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis.

Por su parte, la producción industrial estadounidense se deterioró al caer 1.91 % a tasa trimestral anualizada, después de que un trimestre atrás había subido 3.87 %; lo que se explicó, en parte, por el retroceso de la actividad manufacturera afectada por la apreciación del dólar y de la menor demanda externa, la caída de los servicios públicos; y un menor incremento en el sector minero, principalmente.

La actividad económica de la zona del euro continuó avanzando durante el primer cuarto de 2019 y elevó su dinamismo ante la mayor fortaleza de la demanda interna que fue apoyada por una elevada confianza de los consumidores, las condiciones monetarias acomodaticias y los estímulos fiscales; lo que fue contrarrestó por la debilidad de la demanda externa y los efectos negativos de factores idiosincrásicos en algunas economías y sectores en la región.

Durante el primer cuarto de 2019, la zona tuvo un alza trimestral del PIB de 0.4 %, nivel superior al 0.2 % que tuvo un periodo atrás; además, se mantiene la divergencia entre el crecimiento de las economías integrantes.

Referente a las economías emergentes, la actividad productiva tuvo cambios heterogéneos. Si bien, la tasa de expansión de las principales economías emergentes durante el primer trimestre de 2019 fue menor como reflejo del deterioro de las perspectivas sobre el crecimiento de la economía mundial ante la disminución en la actividad manufacturera y del comercio internacional. Al tiempo que persiste una elevada heterogeneidad entre naciones debido al diferencial de sus fundamentos macroeconómicos y de la incertidumbre política en cada país.

Tal es el caso de China que registró una expansión de 6.4 % en el primer cuarto de 2019, 0.1 puntos porcentuales menos que la tasa registrada el trimestre previo como consecuencia de la disminución en la inversión en infraestructura, la incertidumbre generada por las disputas comerciales con Estados Unidos y una caída en el gasto de bienes de consumo.

1.2. Nacional

La economía mexicana presentó 37 trimestres de alzas consecutivas. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Producto Interno Bruto (PIB) tuvo un incremento real anual de 1.25 % en el primer trimestre de 2019 (véase Gráfica 2), cifra superior a la observada en el mismo trimestre de 2018 (1.22%), pero inferior a la que había pronosticado INEGI (1.26%).

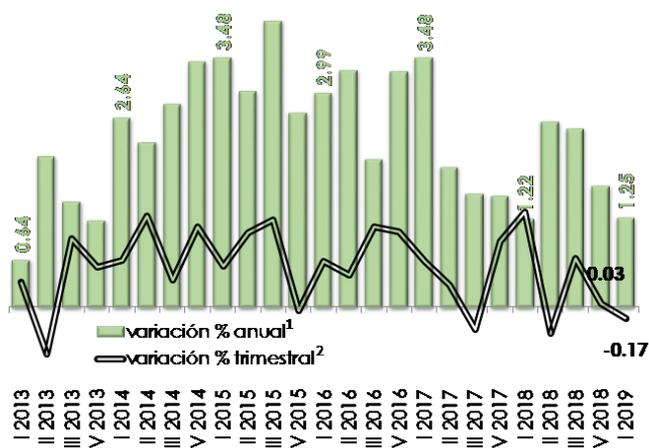
Bajo el análisis de corto plazo, el desempeño económico se deterioró; el PIB ajustado por los factores de estacionalidad pasó de un crecimiento de 0.03 % en el cuarto trimestre de 2018 a una caída de 0.17 % en el primer cuarto de 2019.

Cabe indicar que la actividad industrial del país se mantuvo en terreno negativo; con cifras originales, fue de una disminución de 0.84 % a una reducción de 0.69

% entre el primer trimestre de 2018 y el de 2019; lo que se asoció al deterioro de la minería, de la construcción y de la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final, ello pese a la mejora de la industria manufacturera.

Con cifras ajustadas por estacionalidad, la actividad industrial cayó, aunque disminuyó su reducción al pasar de una caída de 1.26 % a 0.57 % entre el cuarto trimestre de 2018 al primer trimestre de 2019; lo que se originó por el repunte de la construcción, el menor deterioro de la minería y la generación,

Gráfica 2
Producto Interno Bruto, 2013 - 2019 / I Trimestre



1/ Cifras originales, preliminares a partir del I-Trim-16. Base 2013 = 100.

2/ Serie desestacionalizada; debido al método de estimación, al incorporarse nueva información la serie se puede modificar.

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del INEGI.

transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final; ello pese a la mayor disminución de la industria manufacturera.

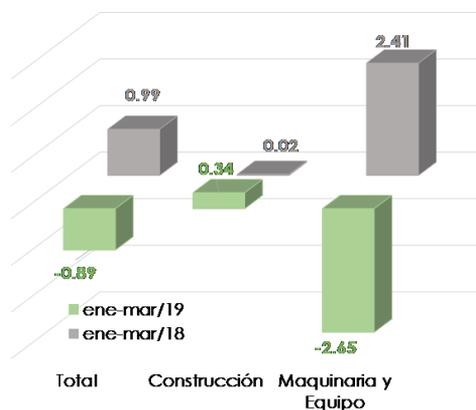
La inversión fija bruta se deterioró al registrar un decremento de 0.89 % en el periodo enero-marzo de 2019, dato que contrasta con el alza que se observó en el mismo lapso de 2018 (0.99%). Resultado que se asoció al comportamiento heterogéneo de sus componentes; mientras que la inversión en maquinaria y equipo total se redujo 2.65 % (2.41% un año atrás) y la inversión en construcción creció 0.34 % entre el primer trimestre de 2018 y el 2019 (véase Gráfica 3).

Por el contrario, con datos desestacionalizados, la inversión total mejoró al aumentar 1.72 % entre enero y marzo de 2019, mientras que en el periodo octubre-diciembre de 2018 había registrado un declive de 2.87 %.

Respecto a la demanda externa, durante los primeros tres meses de 2019 y con cifras originales, las exportaciones totales tuvieron un alza anual de 2.62 %, mientras que en el mismo lapso de 2018 subieron 11.18 %; lo que se debió al deterioro de las exportaciones petroleras que cayeron 5.0 % (34.26% un año atrás); mientras que las exportaciones manufactureras crecieron 3.51 % (un año atrás se habían ampliado 9.31%).

En cuanto a las importaciones totales, éstas perdieron fortaleza al ir de una ampliación anual de 9.79 % en el periodo enero-marzo de 2018 a un incremento de 2.66 % en el mismo lapso de 2019; entretanto, la importación de bienes de capital se estancó al transitar de un acrecentamiento de 12.77 % a una variación nula.

Gráfica 3
Inversión Fija Bruta, 2018 - 2019 / Enero - Marzo
(variación porcentual anual)



1/ Cifras originales, revisadas a partir de enero de 2017, preliminares a partir de marzo de 2019. Año base 2013=100.
Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del INEGI.

2. Composición de la IED

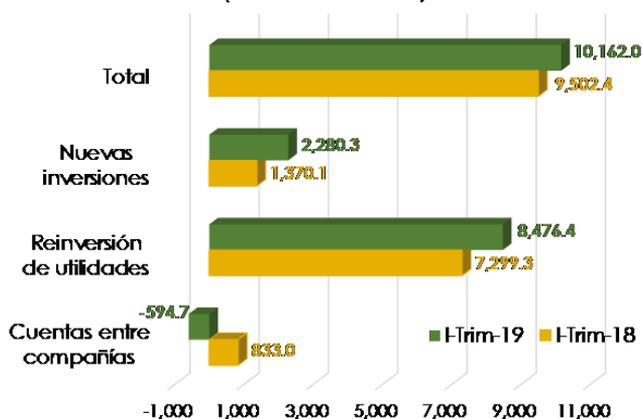
La Inversión Extranjera Directa (IED) realizada y notificada entre el 1 de enero y el 31 de marzo de 2019 ascendió a 10 mil 162.0 mdd, lo que representó un incremento de 6.94 % respecto al monto de 9 mil 502.4 mdd reportado en el mismo periodo de 2018 (véase Gráfica 4).

Dicha cifra fue el resultado neto de la suma de 16 mil 786.5 mdd por entradas de inversión, menos 6 mil 624.6 mdd registrados como disminuciones de IED.⁸⁸

Por otra parte, en el periodo enero-marzo de 2019, la IED provino de 1 mil 809 sociedades con participación de capital extranjero, cifra superior a las 1 mil 553 sociedades que se reportaron un año atrás (16.48% sociedades más).

En el periodo que se analiza, la reinversión de utilidades⁸⁹ fue el principal componente al elevar su participación en la IED que arribó al país respecto de lo reportado el año pasado; éstas pasaron de representar el 76.82 % en los primeros tres meses de 2018, a 83.41 % en el mismo lapso de 2019, al ir de 7 mil 299.3 mdd a 8 mil 476.4 mdd, lo que implicó un incremento de 16.13 % (véanse Gráfica 5 paneles a y b).

Gráfica 4
Inversión Extranjera Directa, 2018 - 2019 / Enero-Marzo¹
(millones de dólares)



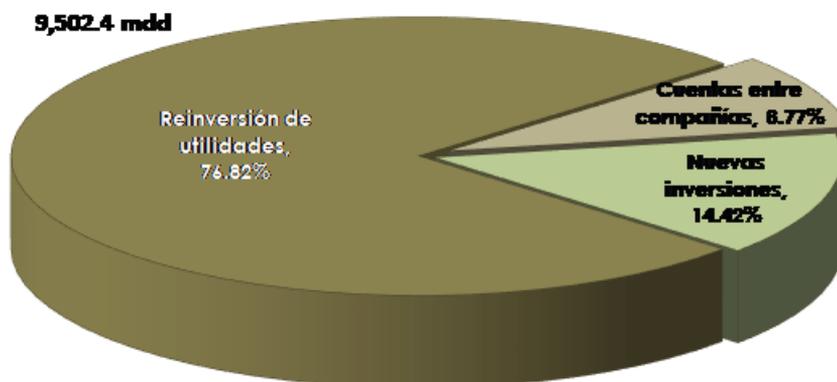
1/ IED realizada y notificada entre el 1 de enero y el 31 de marzo de cada año. La suma de los parciales puede diferir del total debido al redondeo. Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera.

88 El dato preliminar del periodo enero-marzo de 2018 fue el efecto neto de la suma de 11 mil 480.4 mdd por concepto de flujos de entrada menos 1 mil 978.0 mdd contabilizados como disminuciones de la IED.

89 Parte de las utilidades que no se distribuyen como dividendos y que se considera IED por representar un aumento de los recursos de capital propiedad del inversionista extranjero.

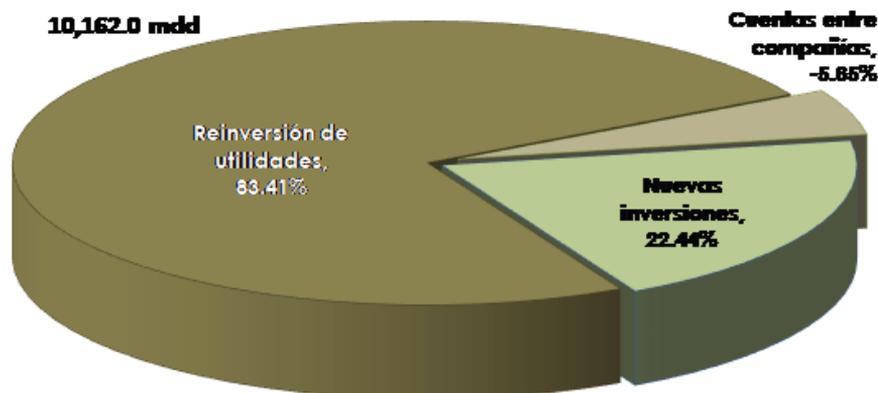
Gráfica 5 Distribución de la Inversión Extranjera Directa

(a)
Enero-Marzo 2018
(participación porcentual en el total)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera.

(b)
Enero-Marzo 2019
(participación porcentual en el total)



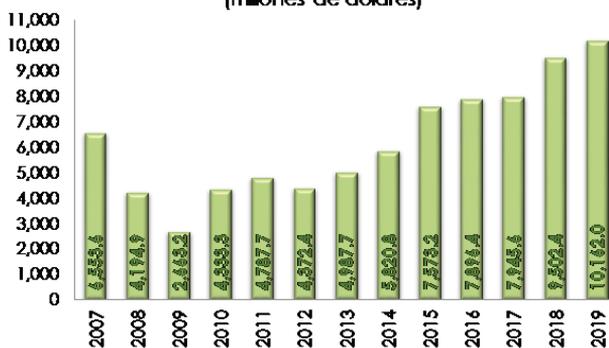
Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera.

Por su parte, las nuevas inversiones⁹⁰ representaron 22.44 % del total al registrar un monto de 2 mil 280.3 mdd, participación superior al 14.42 % y del monto de los 1 mil 370.1 mdd observados un año atrás; lo que implicó un incremento de 66.43 %.

La estructura supera el 100 % debido a que se registró una salida de inversión de cuentas entre compañías⁹¹ por 594.7 mdd, lo que implicó una reducción a la estructura de 5.85 %; mientras que un año atrás habían ingresado 833.0 mdd (8.77% de la inversión total).

Cabe destacar que el flujo de IED realizada y notificada (preliminar) en el primer trimestre del año ha sido el más alto desde 2007 (véase Gráfica 6).

Gráfica 6
Evolución de la Inversión Extranjera Directa,¹ 2007 - 2019
(millones de dólares)



1/ IED realizada y notificada (preliminar) entre el 1 de enero y el 31 de marzo de cada año.

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera.

2.1. Por Sectores

El análisis sectorial de la IED realizada y notificada en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE) entre enero y marzo de 2019 exhibe que el principal sector de destino es la industria manufacturera cuyo monto ascendió a 3 mil 729.8 mdd, equivalente a 36.70 % del total (véase Gráfica 7 paneles a y b), e implicó un incremento de 15.50 % respecto a la inversión captada en el mismo lapso de 2018 (véase Cuadro 1).

90 Movimientos de IED asociados a: i) inversiones iniciales realizadas por personas físicas o morales extranjeras al establecerse en México (incluye activo fijo y capital de trabajo); ii) aportación al capital social de sociedades mexicanas (inicial o aumentos); iii) transmisión de acciones por parte de inversionistas mexicanos a inversionistas directos; iv) monto inicial de la contraprestación en los fideicomisos que otorguen derechos sobre la IED.

91 Transacciones originadas por deudas entre sociedades mexicanas con IED en su capital social y otras empresas relacionadas residentes en el exterior.

Después de la industria manufacturera, el sector que más IED captó fue el de servicios financieros, con un valor de 2 mil 417.9 mdd (23.79% del total), cifra inferior a la que se registró un año atrás (2 mil 831.5 mdd), lo que implicó un descenso de 14.61 %. Por su parte, al sector comercio llegó la cantidad de 1 mil 57.3 mdd (10.40% del total), monto mayor a los 652.8 mdd que se registró en 2018. El sector de Información en medios masivos captó 751.3 mdd, lo que representó una ampliación de 174.64 % de lo recibido un año atrás. En cuanto a la electricidad y agua, se invirtieron 590.2 mdd (5.81% del total), cantidad superior a la reportada el año pasado (443.3 mdd).

Cuadro 1
Inversión Extranjera Directa Realizada por Sector Económico,¹
2018 - 2019 / Enero - Marzo
(millones de dólares)

Concepto	2018	Participación %	2019	Participación %
Total	9,502.4	100.0	10,162.0	100.0
Manufacturas	3,347.3	35.23	3,729.8	36.70
Servicios financieros	2,831.5	29.80	2,417.9	23.79
Comercio	652.8	6.87	1,057.3	10.40
Inform. en medios masivos	273.5	2.88	751.3	7.39
Electricidad y agua	443.3	4.67	590.2	5.81
Construcción	571.9	6.02	544.3	5.36
Minería	676.7	7.12	368.0	3.62
Servicios profesionales	-3.4	-0.04	261.6	2.57
Transportes	459.1	4.83	223.9	2.20
<u>Resto²</u>	<u>249.6</u>	<u>2.63</u>	<u>217.7</u>	<u>2.14</u>

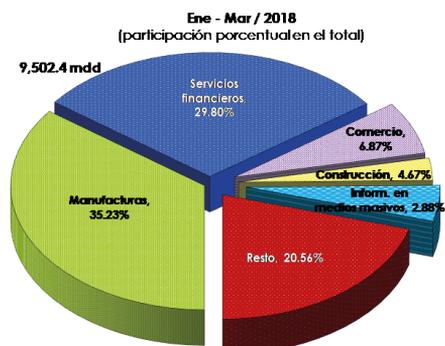
Nota: Los totales pueden no coincidir con la suma de las partes debido al redondeo de cifras.

1/ Incluye la IED realizada y notificada al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras del 1 de enero al 31 de marzo de cada año. No incluye adquisiciones.

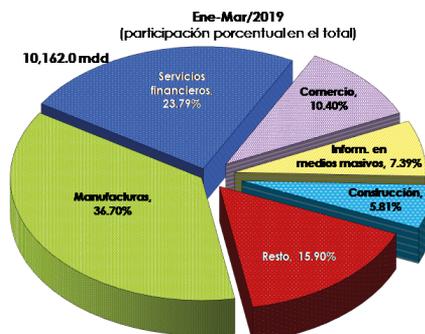
2/ Incluye a agropecuario y servicios: de alojamiento temporal, inmobiliarios y de alquiler, de apoyo a los negocios, de esparcimiento, de salud, educativos y otros.

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera.

Gráfica 7
Distribución de la Inversión Extranjera Directa por Sectores
 (a) (b)



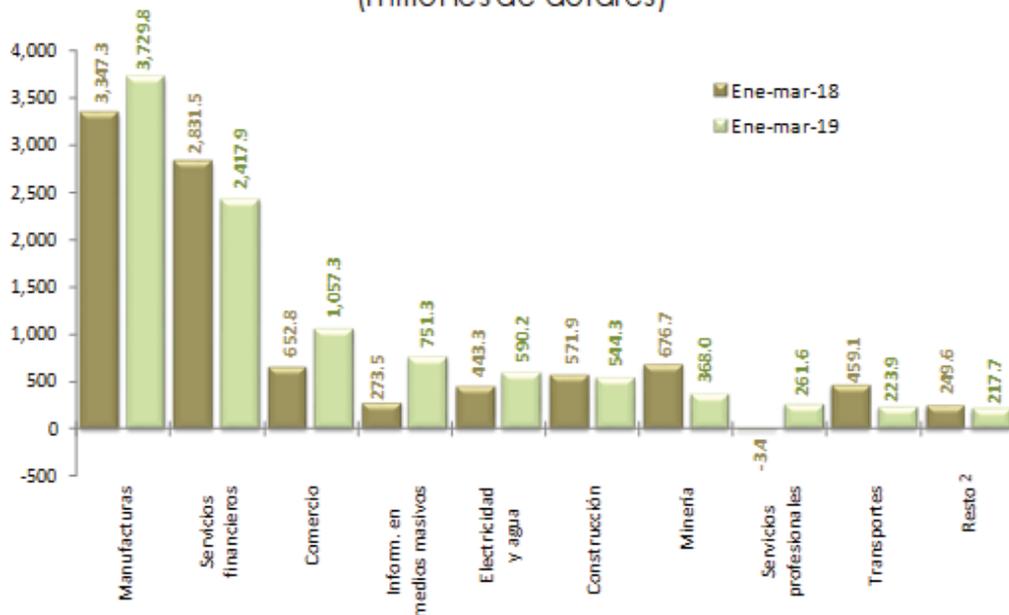
Fuente: Elaborado por el CIEP con datos de la Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera.



Fuente: Elaborado por el CIEP con datos de la Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera.

La construcción contuvo 5.36 % de la inversión; la minería atrajo 368.0 mdd; los servicios profesionales capturaron 261.6 mdd; y al transporte llegó 223.9 mdd o 2.20 % de la IED. En contraste, al resto de los sectores se ubicaron 217.7 mdd (véase Gráfica 8).

Gráfica 8
Inversión Extranjera Directa por Sectores, 2018-2019/ Ene-Mar¹
 (millones de dólares)



1/ Inversión Extranjera Directa realizada y notificada del 1° de enero al 31 de marzo de cada año. No incluye estimaciones.

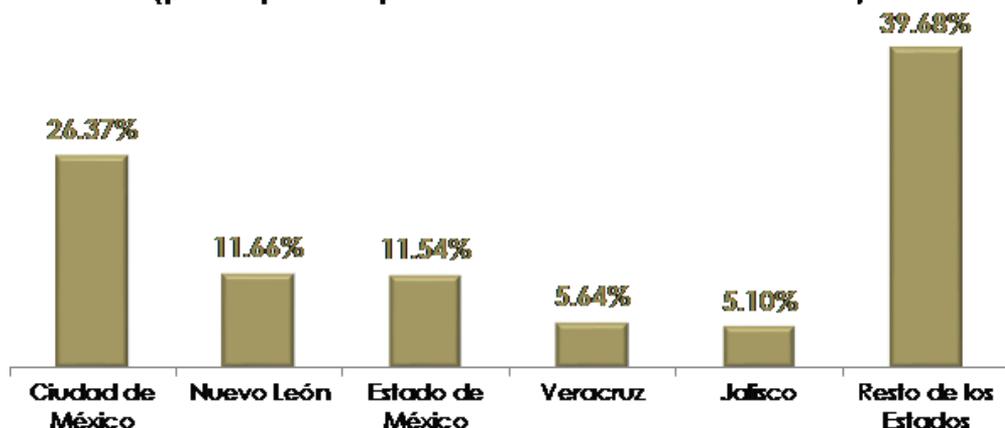
2/ Incluye agropecuario y servicios: de alojamiento temporal, inmobiliarios y de alquiler, de apoyo a los negocios, de esparcimiento, de salud, educativos y otros.

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera.

2.2. Por Entidad Federativa

De la IED total que se realizó en el lapso enero-marzo de 2019, el 26.37 % se ubicó en la Ciudad de México (CDMX) (véase Gráfica 9), el monto ascendió a 2 mil 680.1 mdd. Esta cifra se integró de la siguiente forma: reinversión de utilidades, 1 mil 886.3 mdd (70.38%) y nuevas inversiones, 806.9 mdd (30.10% del total); de cuentas entre compañías hubo una salida de capital por 13.0 mdd (-0.49%). Los principales inversionistas fueron Estados Unidos (1 mil 63.7 mdd), España (342.2 mdd) y Suiza (229.7 mdd), esencialmente.

Gráfica 9
IED Realizada¹ por Entidad Federativa, Enero - Marzo / 2019
 (participación porcentual en el total de la IED)



^{1/} Inversión Extranjera Directa realizada y notificada entre el 1 de enero y el 31 de marzo.

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera.

Detrás de la Ciudad de México, las entidades que mayores montos de IED captaron fueron: Nuevo León (1 mil 184.9 mdd), Estado de México (1 mil 172.4 mdd), Veracruz (573.6 mdd); y, Jalisco (518.5 mdd) que, en conjunto con la CDMX, concentraron el 60.31 % del total de la IED. En tanto que el resto de los estados atrajo 4 mil 32.4 mdd, lo que representa 39.68 % de la IED total.

La IED que llegó a Nuevo León estuvo constituida por: reinversión de utilidades, 940.0 mdd (79.33% del total); nuevas inversiones, 211.4 mdd (17.84%); y, cuentas entre compañías, 33.5 mdd (2.82%). Estados Unidos fue el que invirtió más con el 42.96 % del total; el cual fue seguido por Países Bajos (20.16%) y España (9.33%).

En el Estado de México, la IED se conformó de 98.52 % de reinversión de utilidades; 11.98 % de nuevas inversiones; y una salida de divisas de 10.51 % de cuentas entre compañías. Los principales inversionistas fueron Estados

Unidos (37.52%), España (9.58%), y Canadá (6.47%).

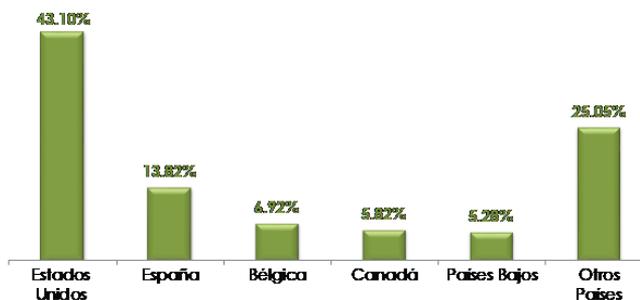
La IED que arribó a Veracruz, estuvo integrada fundamentalmente por reinversión de utilidades, que captó 91.74 %; nuevas inversiones, 12.34 %; y una salida de divisas por cuentas entre compañías de 4.08 %. Sus principales inversionistas fueron empresas con matriz en Estados Unidos (22.88%), Países Bajos (14.25%) y España (13.44%).

Mientras tanto, la inversión directa que se dirigió a Jalisco estuvo conformada en 63.99 % de reinversión de utilidades; 19.10 % de cuentas entre compañías; y, 16.92 % de nuevas inversiones. Sus principales inversionistas fueron Estados Unidos con 342.1 mdd (65.97% del total para dicho estado), Italia con 81.0 mdd (15.61%), y España con 79.4 mdd (15.32%).

2.3. Por País de Origen

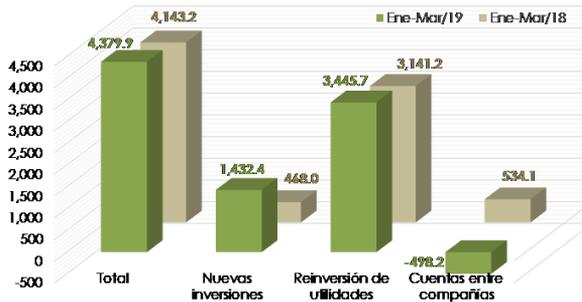
De la IED realizada y notificada en el país, en el primer trimestre de 2019, el 43.10 % procedió de Estados Unidos, cuyo monto ascendió a 4 mil 379.9 mdd, integrándose en 78.67 % de reinversión de utilidades, 32.70 % constituyó nuevas inversiones y -11.37 % representaron cuentas entre compañías (véase Gráfica 10 y 11).

Gráfica 10
Inversión Extranjera Directa Realizada¹ por Países, Enero - Marzo / 2019
(participación porcentual en el total de la IED)



Nota: El total puede no coincidir con la suma de las partes debido al redondeo de las cifras.
1/ Inversión Extranjera Directa realizada y notificada entre el 1 de enero y el 31 de marzo.
Fuente: Elaborado por el CEPF con datos de la Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera.

Gráfica 11
Composición de la Inversión Extranjera Directa Proveniente de Estados Unidos
 2018 - 2019 / Enero - Marzo
 (millones de dólares)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera.

La inversión estadounidense se dirigió, principalmente, a las industrias manufactureras (1 mil 722.6 mdd o el 39.33%), seguido por los servicios financieros y de seguros (853.8 mdd o 19.49%); y, el comercio (739.7 mdd o 16.89%); principalmente.

El segundo inversionista fue España con 1 mil 404.4 mdd, de los cuales el 101.91 % fue de reinversión de utilidades y 5.79 % de nuevas inversiones; la estructura supera el 100 % debido a la salida de capital en 7.70 % de cuentas entre compañías. Del total de la inversión española, 73.62 % se dirigió a los servicios financieros y de seguros; 15.70 % a la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final; y, 5.26 % a la industria manufacturera, esencialmente.

Bélgica ocupó la tercera posición con 703.6 mdd, de los cuales 7.09 % fue de nuevas inversiones y 3.16 % de cuentas entre compañías; el restante, reinversión de utilidades, no está definido por clasificarse como confidencial. Además, el 99.97 % de la inversión se dirigió a la industria manufacturera.

El cuarto puesto lo ocupó Canadá al invertir un monto de 591.0 mdd, de los cuales 78.48 % fue reinversión de utilidades; 12.48 % nuevas inversiones; y, 9.04 % de cuentas entre compañías. 36.51 % se canalizó a la minería, 5.43 % a la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final y 3.39 % a los servicios de

alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas.

Por último, de los Países Bajos se recibieron 537.0 mdd; de los cuales 88.15 % fue de reinversión de utilidades, 10.18 % de nuevas inversiones y 1.68 % de cuentas entre compañías. El 81.79 % de la inversión se dirigió, principalmente, a la industria manufacturera.

3. La IED en las Cuentas Externas de México y sus Perspectivas

En el primer trimestre de 2019, México registró un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos por 5 mil 634.1 mdd, inferior al que se observó un año atrás cuando había sido de 9 mil 799.2 mdd (véanse Cuadro 2). Como porcentaje del PIB, el déficit en los primeros tres meses de 2019 representó 1.80 % (3.25% un año atrás).

El resultado de la cuenta corriente de la balanza de pagos se integró de la siguiente manera:

La balanza de bienes y servicios tuvo un déficit de 1 mil 589.3 mdd, inferior en 1 mil 234.6 mdd al déficit de un año antes. Al interior, la balanza de bienes tuvo un déficit de 1 mil 858.8 mdd, superior al déficit de 1 mil 765.2 mdd observado en el mismo periodo de 2018. La balanza de servicios tuvo un superávit de 269.6 mdd, lo que implicó una mejora con relación al déficit que tuvo un año atrás (-1 mil 58.7 mdd).

La balanza de renta registró un déficit de 11 mil 533.6 mdd, saldo que implica un decremento anual de 2 mil 449.9 mdd en dicho déficit.

Las transferencias netas del exterior se ubicaron en 7 mil 488.8 mdd, lo que implicó un menor saldo al registrado un año atrás (7 mil 8.3 mdd).

Durante el primer trimestre de 2019, la cuenta financiera con activos de reserva acumuló un superávit de 4 mil 634.1 mdd, menor que el superávit de 10 mil 194.5 mdd que tuvo un año antes:

Cuadro 2						
Balanza de Pagos, ¹ 2015 - 2019 / I Trimestre						
(millones de dólares)						
Concepto	2015	2016	2017	2018	I 2018	I 2019
Cuenta corriente	-30,682.1	-24,299.9	-19,558.2	-21,642.7	-9,799.2	-5,634.1
Ingresos	436,237.8	433,530.0	478,146.4	525,292.8	123,023.1	127,823.2
Bienes y servicios	403,873.8	398,510.5	437,442.0	479,807.3	113,270.1	116,633.6
Renta	7,328.2	7,762.9	10,128.6	11,726.4	2,495.9	3,455.2
Transferencias	25,035.9	27,256.6	30,575.7	33,759.2	7,257.1	7,734.4
Egresos	466,919.9	457,829.8	497,704.6	546,935.5	132,822.2	133,457.2
Bienes y servicios	427,209.7	419,378.6	456,858.7	501,032.5	116,094.0	118,222.9
Renta	38,805.0	37,721.0	39,943.9	44,822.1	16,479.5	14,988.8
Transferencias	905.2	730.1	901.8	1,081.0	248.8	245.6
Cuenta de capital	-87.2	39.2	149.9	-64.6	-23.8	-34.6
Cuenta financiera	23,036.8	32,072.4	27,844.1	33,337.0	12,322.9	9,058.3
Inversión extranjera directa	25,142.7	29,821.1	28,824.6	26,414.2	10,486.3	8,308.2
En México	35,774.9	30,534.4	32,914.9	32,694.2	12,644.2	10,162.0
Nuevas inversiones	13,815.7	10,853.2	11,825.2	11,569.2	1,884.0	2,280.3
Reinversión de utilidades	12,089.4	10,108.5	10,836.5	12,065.7	10,239.5	8,476.4
Cuentas entre compañías	9,869.7	9,572.7	10,253.1	9,059.2	520.6	-594.7
En el exterior	-10,632.2	-713.1	-4,090.3	-6,279.9	-2,157.8	-1,853.8
Inversión de cartera	24,539.6	30,510.1	6,980.8	9,571.1	5,551.1	5,276.9
Otra inversión	-26,645.5	-28,259.0	-7,961.5	-2,648.3	-3,714.6	-4,526.7
Errores y omisiones	-7,934.1	-7,947.4	-13,200.8	-11,146.4	-371.4	1,034.6
Variación de la reserva internacional bruta	-18,085.1	428.3	-2,575.1	934.3	2,151.6	5,687.1
Ajustes por valoración	2,418.5	-564.0	-2,190.0	-451.1	-23.1	-1,262.9
Memorandum						
Cuenta corriente						
Balanza de bienes y servicios	-23,335.9	-20,868.1	-19,416.6	-21,225.1	-2,823.9	-1,589.3
Balanza de bienes	-14,598.6	-13,069.7	-10,983.8	-13,795.9	-1,765.2	-1,858.8
Balanza de servicios	-8,737.4	-7,798.4	-8,432.9	-7,429.4	-1,058.7	269.6
Balanza de renta	-31,476.9	-29,958.3	-29,815.2	-33,095.7	-13,983.5	-11,533.6
Balanza de transferencias	24,130.6	26,526.5	29,673.7	32,678.2	7,008.3	7,488.8
Cuenta financiera						
Cuenta financiera con activos de reserva	38,703.4	32,208.1	32,609.2	32,853.9	10,194.5	4,634.1

1/ Con metodología de la quinta edición del Manual de Balanza de Pagos del Fondo Monetario Internacional (IMBS).

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de Banxico.

- La inversión directa registró una entrada neta de 8 mil 308.2 mdd, flujo menor a la entrada neta de 10 mil 486.3 mdd observado en el primer trimestre de 2018. Este flujo se integró por el ingreso de inversión extranjera en México por 10 mil 162.0 mdd y de la entrada de inversión directa en el exterior de parte de los residentes en México por 1 mil 853.8 mdd. La inversión extranjera directa en México financió 180.37 % del déficit de cuenta corriente.
- La inversión extranjera de cartera tuvo una entrada neta por 5 mil 276.9 mdd, nivel inferior en 274.2 mdd con respecto al mismo lapso de 2018.
- El rubro de otras inversiones tuvo una salida neta de 4 mil 526.7 mdd, nivel superior en 1 mil 406.0 mdd al reportado en el año previo.

Por otra parte, en cuanto a las perspectivas para la IED que se dirige a México, en la Encuesta sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado de mayo de 2019, se estimó que ascenderá a 25 mil 455 mdd en 2019, lo anterior implicaría un decremento de 19.46 % respecto al dato preliminar de la IED que se dio a conocer para 2018 (31 mil 604.3 mdd) (véase Gráfica 12).



Para 2020, el pronóstico del sector privado es que la IED ascienda a 24 mil 847 mdd, lo que significaría una reducción de 2.39 % con relación a lo previsto para 2019.

Es de señalar que la expectativa del sector privado sobre el monto que llegaría a México tanto para 2019 y 2020 muestra cambios positivos; para 2019 es mayor a lo que se estimaba a finales de 2018 cuando se esperaba una cantidad de 24 mil 887 mdd; para 2020 es mayor a los 23 mil 830 mdd que se pronosticaba en diciembre de 2018.

4. Comparativo Internacional

En su documento sobre el Índice de Confianza de Inversión Extranjera Directa 2019, la consultora AT Kearney indicó que los mercados desarrollados dominan el Índice, en tanto que los inversionistas señalan una variedad de riesgos políticos y económicos crecientes dentro de estos mercados.

Por otro lado, si bien los puntajes promedio que más aumentan fueron en los mercados fronterizos y emergentes, pocos de estos mercados se encuentran entre los 25 primeros países en cuanto a intenciones de inversión.

Los inversionistas continúan considerando las crecientes tensiones geopolíticas como un riesgo probable este año, pero siguen siendo relativamente optimistas en la economía global. Y, a pesar de que los inversionistas han dicho sistemáticamente en los últimos años que planean aumentar sus niveles de IED, el nivel registrado volvió a caer en 2018.

Estados Unidos encabezó el Índice por séptimo año consecutivo, lo que probablemente reflejó su gran mercado interno, su continua expansión económica, tasas impositivas competitivas y sus capacidades tecnológicas y de innovación; empero, la reciente volatilidad de las políticas puede estar disminuyendo el atractivo del país como se aprecia en la disminución de la brecha en la puntuación entre los Estados Unidos y el país con el siguiente puesto más alto (véanse Cuadro 3).

Alemania retomó la posición número dos, mientras que Canadá cayó al tercer lugar, el Reino Unido mantuvo el cuarto escaño, en tanto que Francia alcanzó el quinto puesto; por lo que este año marca la primera vez en que los cinco primeros puestos son todos los mercados desarrollados.

Por su parte, Japón mantuvo el sexto sitio; China descendió al séptimo escaño, su clasificación más baja en los 20 años de historia del Índice; Italia subió a la octava plaza, Australia bajó al noveno lugar y Singapur trepó a la décima posición.

Cuadro 3
Índice de Confianza de la Inversión Extranjera Directa, 2017 - 2019
A.T. Kearney

Ranking			País	Calificación
2017	2018	2019		
1	1	1	Estados Unidos ()	2.318
2	3	2	Alemania (+)	1.900
5	2	3	Canadá (-)	1.897
4	4	4	Reino Unido ()	1.885
7	7	5	Francia (+)	1.779
6	6	6	Japón ()	1.778
3	5	7	China (-)	1.772
13	10	8	Italia (+)	1.677
9	8	9	Australia (-)	1.677
10	12	10	Singapur (+)	1.629
11	15	11	España (+)	1.622
14	13	12	Países Bajos (+)	1.621
12	9	13	Suiza (+)	1.589
—	20	14	Dinamarca (+)	1.588
15	14	15	Suecia (-)	1.569
8	11	16	India (-)	1.554
18	18	17	Corea del Sur (+)	1.554
22	21	18	Bélgica (+)	1.554
23	16	19	Nueva Zelanda (-)	1.552
20	19	20	Irlanda (-)	1.552
24	24	21	Australia (+)	1.500
—	—	22	Taiwan (+)	1.500
—	—	23	Finlandia (+)	1.500
—	23	24	Noruega (-)	1.489
17	17	25	México (-)	1.488

() Mantiene clasificación
(+) Se mueve hacia arriba
(-) Se mueve hacia abajo

Menor confianza ← → Mayor confianza

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de A.T. Kearney.

Así, los mercados desarrollados vuelven a dominar el Índice dado que representan 22 de los 25 puestos en el indicador, alcanzando su mayor cuota de posiciones, incluso superando el récord del año pasado; lo que, probablemente, esté relacionado con el hecho de que cuatro de los cinco factores principales que los inversores consideran al elegir dónde invertir están relacionados con la gobernanza y las regulaciones. El único aspecto no relacionado con la gobernabilidad entre los cinco primeros es la capacidad tecnológica y de innovación, que también favorece a los mercados desarrollados.

No obstante, los inversionistas perciben que los riesgos están aumentando en los mercados desarrollados al señalar que la inestabilidad política es el riesgo más probable este año, seguido de cerca por una crisis económica y un entorno empresarial más restrictivo en un mercado desarrollado. Los inversionistas ven estas posibilidades mucho más probables que los riesgos correspondientes en los mercados emergentes. A lo anterior se le suman las tensiones geopolíticas, aunque las estimaciones de los inversionistas sobre la probabilidad de que ocurra cae con relación a los años anteriores.

Por otro lado, la consultora expresó que una amplia cantidad de mercados emergentes atrae a los inversionistas a pesar de su casi ausencia en el Índice; China, la India y México son los únicos mercados emergentes en el Índice. Los datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo muestran que las entradas de IED a los mercados emergentes han aumentado en los últimos años, en tanto que en los mercados desarrollados ha disminuido.

El 43 % de los inversionistas está buscando nuevas oportunidades en los mercados emergentes; poco más que el 42 % que busca nuevas oportunidades en los mercados fronterizos y 41 % lo hace en los mercados desarrollados.

Sorprendente que, si bien hay aumentos en los puntajes promedio para casi todos los países de la muestra, el puntaje promedio para los mercados fronterizos es el que más aumentó (0.15 puntos), seguido por los mercados emergentes (0.12 puntos) y luego los mercados desarrollados (0.09 puntos), pero parece ser más difícil para los mercados emergentes o de frontera entrar en los 25 primeros puestos del Índice debido al tamaño más pequeño de muchos de estos mercados y a su capacidad de absorción de IED, lo que puede limitar las entradas potenciales.

La consultora precisó que el optimismo de los inversionistas sobre la economía mundial sigue siendo fuerte, pero está menguando; 62 % que dice que son más optimistas que el año pasado (66% en 2018), lo que marca la primera caída de este tipo en la tendencia económica global desde 2016.

De acuerdo con la consultora A.T. Kearney, entre los 25 países más atractivos del mundo para la IED, México se ubicó en el último lugar como destino más atrayente a nivel global según el Índice de Confianza de Inversión Extranjera Directa de 2019, lo que implicó un descenso de 8 posiciones respecto a 2018, para ocupar el lugar 25, lejos del octavo lugar que alcanzó en 2010.

Si bien la puntuación del país aumentó ligeramente al ir de 1.47 a 1.49 puntos de 2018 a 2019, respectivamente, la disminución fue más un reflejo del entorno cada vez más competitivo que el de las intenciones de inversión de México, la IED creció más del 6 % en 2018, en tanto que las manufacturas representaron aproximadamente el 49 % del total de la IED recibida y que Estados Unidos y España fueron los dos mayores inversionistas en México, seguidos por Canadá, Alemania y Japón.

No obstante, A.T. Kearney señaló que la economía mexicana se encuentra en un punto de inflexión y precisó que el Fondo Monetario Internacional ajustó a la baja su expectativa de crecimiento económico del país a 1.6 % para 2019, aunque proyectó una aceleración a 1.9 % de crecimiento en 2020 y que aumentará a 2.7 % en el mediano plazo. Preciso que la Secretaría de Hacienda de México también redujo sus previsiones de crecimiento para 2019 y 2020 y que este crecimiento se relaciona con la retórica de la nueva administración, que ha desafiado la privatización de sectores clave de la economía mexicana, incluido el crucial sector energético.

La consultora precisó que, a principios de 2019, el Banco de México advirtió que la desaceleración de la inversión y las huelgas laborales, entre otros desafíos, estaban afectando su pronóstico de crecimiento, por lo que el optimismo económico es el más débil para México entre los 25 primeros países en el Índice y que las agencias de calificación crediticia están rebajando la perspectiva de la calificación crediticia del país.

Por el contrario, A.T. Kearney expresó que la posible ratificación del acuerdo de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) ha dado a los inversores una sensación de mayor estabilidad política en la economía; en tanto que los esfuerzos concertados para ampliar sus relaciones comerciales, incluso a través de su participación en el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés) y la firma de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea (TLCUEM), indican a los inversionistas que México permanecerá abierto al intercambio global y está buscando activamente diversificar sus relaciones comerciales y de inversión.

Fuentes de Información

A.T. Kearney, The 2019 A.T. Kearney Foreign Direct Investment Confidence Index: Facing a Growing Paradox, mayo 2019, 40 pp. Disponible en Internet: <https://www.atkearney.com/documents/236833/2632298/Facing+a+growing+paradox.pdf/c1c5e325-6107-a1c0-5f62-ad33e9bb3d2c?t=1556632933733> [Consulta: 4 de junio de 2019].

Banco de México, Encuesta Sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado: mayo de 2019, México, 36 pp. Disponible en Internet: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/encuestas-sobre-las-expectativas-de-los-especialis/%7B18F568BA-074E-B085-3E87-3262BDF39712%7D.pdf> [Consulta: 3 de junio de 2019].

_____, La Balanza de Pagos en el Primer Trimestre de 2019, México, 10 pp. Disponible en Internet: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/balanza-de-pagos/%7BE3790726-9C18-0EDB-D27E-372C337F0600%7D.pdf> [Consulta: 24 de mayo de 2019].

_____, Estadísticas en línea. Disponible en Internet: <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/>.

_____, Inversión Extranjera Directa en México y en el Mundo, Carpeta de Información Estadística, México, Dirección General de Inversión Extranjera (DGIE), Secretaría de Economía, 29 de mayo de 2019, 32 pp. Disponible en Internet: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/465562/Carpeta_IED_2019-1T.pdf [Consulta: 30 de mayo de 2019].

_____, Reportes estadísticos de IED. Disponible en Internet: <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/competitividad-y-normatividad-inversion-extranjera-directa?state=published>.

_____, La Inversión Extranjera Directa superó los 10 mil millones de dólares durante el primer trimestre de 2019, Dirección General de Comunicación Social, Comunicado 001. Disponible en Internet: <https://www.gob.mx/se/prensa/la-inversion-extranjera-directa-supero-los-10-mil-millones-de-dolares-durante-el-primer-trimestre-de-2019?idiom=es> [Consulta: 16 de mayo de 2019].





