

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	MEXICO
▪ Nombre de la CT:	Fortalecimiento de la gestión tributaria
▪ Número de CT:	ME-T1475
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Munoz Miranda, Andres Felipe (IFD/FMM) Líder del Equipo; Canillas Gomez, Mariana Belen (IFD/FMM); Ceron, Nelly (CID/CME); De Dobrzynski, Esteban (LEG/SGO); De Gyves Sandoval, Alejandro (CID/CME); Liza Builes (IFD/FMM); Roman Sanchez, Susana (IFD/FMM)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	29 Jun 2022
▪ Beneficiario:	Estados Unidos Mexicanos por intermedio de su Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Instituciones(W2C)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$250,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses de período de desembolso y 24 meses de período de ejecución
▪ Fecha de inicio requerido:	
▪ Tipos de consultores:	Individual
▪ Unidad de Preparación:	IFD/FMM-División de Gestión Fiscal
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CME-Representación México
▪ CT incluida en la Estrategia de País:	Sí
▪ CT incluida en CPD:	Sí
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023:	Capacidad institucional y estado de derecho; Igualdad de género

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 **Objetivos.** El objetivo de esta CT es apoyar a las administraciones fiscales estatales de México a mejorar la recaudación y gestión financiera de ingresos propios. Este objetivo se logrará específicamente mediante el fortalecimiento de sus capacidades institucionales para la elaboración, implementación y evaluación de políticas y estrategias de gestión tributaria y financiera. Se espera que, al finalizar el apoyo técnico mediante esta CT, los Gobiernos Subnacionales (GSN) beneficiarios tengan capacidades, instrumentos y conocimientos para combatir más efectivamente la evasión, el fraude y la informalidad, ser más eficientes en la prestación de servicios al contribuyente y promover la transparencia en el uso de esos recursos.
- 2.2 La baja recaudación de ingresos propios de los GSN es un problema que afecta el desempeño fiscal subnacional en México. Mientras que los GSN recaudaron ingresos equivalentes al 1,2% del PIB en 2020, el promedio en los países de ALC y de la OCDE fue de 2,8% y 9,3%, respectivamente (Comisión Económica para América Latina-BID,

[2022](#); [OCDE, 2020](#)). Los ingresos propios de los estados representan en promedio tan solo el 14% de sus ingresos totales, en tanto para los municipios esta cifra ronda el 24%. La recaudación de impuestos vehiculares y a la propiedad inmueble alcanzó un 0,07% y 0,2% del PIB en 2018-2019, respectivamente, un recaudo 2,4 y 5 veces menor al obtenido por países de la OCDE ([Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, 2021](#); [OECD stats](#)).

- 2.3 Asimismo, el gasto público subnacional es poco eficiente. Se registra un crecimiento acelerado y una alta concentración y rigidez del gasto corriente. En promedio, entre 2012 y 2018, los estados y municipios dedicaron el 86,6% y el 69,5% de su gasto total a gasto corriente, respectivamente. La mayor parte del gasto operativo se destina al pago de nóminas¹. Estos elevados montos destinados al gasto de operación de los estados limitan el espacio fiscal para el financiamiento de inversiones. En promedio, a partir de 1990, mientras el gasto en nómina creció 377%, la inversión pública lo hizo en 54% ([Mexico evalúa, 2020](#)).
- 2.4 Además, el desequilibrio financiero es persistente y creciente en algunos GSN. A pesar de la reducción en los niveles de deuda experimentados tras la implementación de la Ley de Disciplina Financiera en 2016, los GSN usan de manera recurrente operaciones de deuda de corto plazo para poder cerrar adecuadamente sus cuentas anuales (3 de cada 4 pesos de contratación de deuda van para refinanciar obligaciones y cubrir brechas de liquidez, y tan solo 1 peso para inversión productiva (Registro deuda de la SHCP). Adicionalmente, un tercio de los estados destina más del 5% de sus gastos totales al pago de sus obligaciones financieras ([SHCP 2020](#)).
- 2.5 La baja capacidad institucional de los gobiernos estatales es una de las principales causas de esta problemática. En la gestión tributaria, la desactualización y deficiente calidad de los padrones de contribuyentes es prevalente. Las mayores y más frecuentes debilidades se relacionan con la deficiente calidad de los datos en la integración de los padrones de contribuyentes, debido a que no se cuenta con controles de consistencia ni con procesos de depuración frecuente de los datos. Por ejemplo, existe una discrepancia del 190% entre los trabajadores reportados por un estado promedio en su padrón del ISN con respecto a los trabajadores subordinados y remunerados que reporta el INEGI (cálculos de la SHCP). Además, existen debilidades que hacen que la fiscalización sea ineficaz. La percepción de riesgo por parte de los contribuyentes del ISN es baja. INDETEC estima una eficiencia recaudatoria del ISN de 38% para el período 2006-2019, lo cual se puede atribuir en parte a procesos de fiscalización ineficientes ([INDETEC, 2020](#)).
- 2.6 En la gestión financiera, existe una limitada coordinación entre los Sistemas de Administración Financiera Pública (SIAF) con sistemas conexos que ejecutan grandes montos de recursos, como la nómina y/o las compras públicas, lo cual origina ineficiencias en el gasto (Evercore, 2017). Asimismo, el proceso de gestión de inversiones es ineficiente. En muy pocos casos el ciclo de gestión se encuentra automatizado en plataformas y bancos de proyectos, existen deficiencias en la evaluación ex ante de los proyectos, y se carece de modelos de evaluación ex post funcional, lo que conlleva a retrasos de ejecución o sobre costos en los proyectos de inversión (Farfán et al., 2019). Finalmente, los GSN presentan montos de adeudos

¹ En el caso de los estados, el pago de nómina representa alrededor del 90% del gasto primario corriente, mientras que en los municipios esta cifra es del 65%.

con proveedores e instituciones financieras que no han sido transparentados en cuentas públicas.

2.7 Alineación Estratégica. Esta CT es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023 (AB-3190-2) y está alineada estratégicamente con el tema transversal de Capacidad Institucional y Estado de Derecho, al fortalecer la planificación y la gestión de los recursos públicos. También, se alinea con los temas transversales de Igualdad de Género y Cambio Climático, en tanto se evaluará la incidencia en la equidad de género y la adaptación y mitigación al cambio climático de la estructura impositiva y gestión tributaria y financiera de los GSN. La CT también contribuye al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2020-2023 (GN2727-12) a través del indicador de países con política y gestión tributaria y del gasto fortalecidas. Asimismo, está alineada con las prioridades de la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2) y es consistente con el Documento de Marco Sectorial (DMS) de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-10), que destacan la importancia del desarrollo de capacidades institucionales en el sector público para diseñar e implementar políticas fiscales que mejoren la movilización y asignación eficiente de recursos, lo cual es consistente con el objetivo de esta CT. La CT también se encuentra alineada con las líneas de acción del Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales (GN-2813-8,) en la dimensión de aumentar la recaudación de ingresos propios, mediante la asistencia directa que se brindará a los GSN; y con el área prioritaria de “Instituciones eficaces, eficientes y transparentes” del Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-14), que se alinea al objetivo de esta cooperación mediante los siguientes resultados esperados: (i) fortalecer la calidad de instituciones y políticas así como la provisión de servicios e implementación de políticas, para mejorar la gestión pública y promover el desarrollo del sector privado; y (ii) apalancar la transformación digital para promover gobiernos más eficaces, eficientes y transparentes, mejores y más equitativas oportunidades para los ciudadanos, y empresas más productivas e innovadoras. Asimismo, esta CT está alineada con la Visión 2025 (AB-3266), específicamente al objetivo de fortalecer la buena gobernanza e instituciones adecuadas y las oportunidades de promover la igualdad de género y el cambio climático, ya que como parte de esta CT se evaluará la incidencia en equidad de género y la adaptación y mitigación al cambio climático en la estructura impositiva y gestión tributaria y financiera de los GSN. Igualmente, se alinea a la Estrategia de País del Grupo BID con México 2019-2024 (GN-2982) a través del área prioritaria desarrollo regional equilibrado, mediante el objetivo estratégico que busca fortalecer la gestión fiscal subnacional. Finalmente, se encuentra alineado con el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2020-2024, programa derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, a través del *Objetivo prioritario 4 sobre federalismo fiscal* el cual busca *mejorar la coordinación fiscal entre los tres órdenes de gobierno con la finalidad de promover finanzas públicas subnacionales sanas y sostenibles*.

2.8 Contribución al programa operacional del Banco. El Banco ha apoyado el fortalecimiento del marco del federalismo fiscal de México mediante financiamiento y asistencia técnica, buscando mejorar el marco de responsabilidad fiscal y la transparencia y rendición de cuentas a nivel subnacional. A partir de 2013, mediante diálogo técnico y PBL ([3201/OC-ME](#), aprobado en 2014 por US\$800 millones, cerrado; y [3676/OC-ME](#), aprobado en 2016 por US\$600 millones, cerrado) se apoyó, entre otros, la centralización del registro de la nómina de educación, evitando duplicación del pago de los maestros entre gobierno federal y estados. Más

recientemente, desde 2017, el Banco ha apoyado con Préstamos Programáticos de Apoyo a Reformas de Política ([4071/OC-ME](#) y [4072/OC-ME](#), aprobado en 2017 por US\$650 millones, cerrado; y [4795/OC-ME](#), aprobado en 2019 por US\$600 millones, cerrado) el diseño e implementación de la Ley de Disciplina Financiera, el fortalecimiento de aspectos del marco regulatorio y la implementación efectiva de las nuevas medidas en EyM. Así mismo, a través de asistencia técnica ([ATN/OC-16690-ME](#), aprobado en 2018 por US\$250.000, cerrado; y [ATN/OC-17999-ME](#), aprobado en 2020 por US\$250.000, en ejecución), se apoyó la creación, desarrollo y expansión del Registro Público Único y el Sistema de Alertas para transparentar y controlar la deuda subnacional, así como las capacitaciones necesarias para el fortalecimiento de las capacidades institucionales en el ente rector y en EyM para la implementación de medidas en estos ámbitos. En este contexto, la presente CT busca ampliar y profundizar el apoyo del Banco al mejoramiento de política y gestión del federalismo fiscal en México, mediante la prestación de asistencia técnica más directa a los gobiernos estatales en la generación de ingresos públicos y el uso de estos recursos. Esto permitirá consolidar al Banco como un importante socio en el mejoramiento de las capacidades de gestión fiscal subnacional en el país.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente I: Fortalecimiento de la política y la gestión fiscal.** Se financiarán las siguientes actividades: (i) diagnósticos de la estructura impositiva y gestión tributaria y financiera, incluido incidencia en equidad de género y la adaptación y mitigación al cambio climático; (ii) diseño estrategias recaudatorias y fiscalización; (iii) asistencia técnica para el diseño, implementación y evaluación de estrategias fiscales; (iv) capacitación; y (v) seminarios e intercambios de experiencias. Los estados beneficiarios se seleccionarán conforme la posición fiscal vigente y la necesidad y compromiso de emprender reformas de política y estrategias de gestión fiscal, en el marco del Plan de Trabajo del Grupo de Recaudación de la CPFF.
- 3.2 **Presupuesto indicativo.** El costo total de esta CT es de US\$250.000, los cuales serán financiados por el Banco a través del Área Prioritaria 3: Instituciones eficaces, eficientes y transparentes (W2C), del Programa Estratégico para el Desarrollo financiado con Capital Ordinario (OC-SDP), y de acuerdo con el siguiente presupuesto.

Presupuesto Indicativo (US\$)

Componente	Descripción	BID	Financiamiento Total
Componente I. Fortalecimiento de la política y la gestión fiscal	Diagnóstico estructura impositiva y administración tributaria y financiera	25.000	250.000
	Diseño estrategias recaudatorias y fiscalización	55.000	
	Asistencia técnica para el diseño, implementación y evaluación estrategias fiscales	100.000	
	Capacitaciones y seminarios	70.000	
		250.000	250.000

- 3.3 **Comunicación y diseminación de resultados.** Los resultados finales de la CT serán presentados y discutidos en un seminario de cierre con todas las partes interesadas, donde se resaltarán también las lecciones aprendidas de esta experiencia. Los

productos y resultados de esta CT serán igualmente compartidos con la Secretaría del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (INS) financiado con Capital Ordinario.

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 **Agencia ejecutora.** A petición de la SHCP, la CT será ejecutada por el Banco, a través de la División de Gestión Fiscal (IFD/FMM), en coordinación con la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF) de la SHCP y con el apoyo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, de acuerdo con las Política del Banco para CTs (GN-2470-2) y sus respectivos procedimientos (OP-619-4). La ejecución por parte del Banco se justifica a la luz del Anexo II de los Procedimientos para el Procesamiento de Operaciones de CT (OP-619-4), por la limitada capacidad institucional de la UCEF para la gestión de proyectos, la cual cuenta con escasos recursos de personal, sistemas fiduciarios y conocimiento operativo, que podría obstaculizar el logro de los objetivos de la CT. Además, el Banco cuenta con una amplia experiencia en política y gestión fiscal subnacional, habiendo realizado préstamos y CTs en esta área en México² y varios países de la región³. Estos atributos permitirán que la ejecución de los productos de la CT se lleve a cabo dentro de los plazos y con la efectividad requerida, aspectos especialmente importantes ante la necesidad de una implementación oportuna de los programas que aborda la CT.
- 4.2 **Supervisión.** El Especialista Sectorial Senior en la Representación del Banco en México, Jefe de Proyecto, será responsable de la supervisión de la CT con el apoyo del jefe de proyecto alterno y los miembros del equipo de proyecto. El período de ejecución se ha definido en 24 meses.
- 4.3 **Normas fiduciarias.** La gestión financiera de la operación se regirá por lo establecido en la Guía de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID (OP-273-6).
- 4.4 **Informes y estados financieros auditados.** Considerando que el Banco será el organismo ejecutor, de acuerdo con lo establecido en la Guía de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID (OP-273-6) no se requiere la presentación de informes de auditoría financiera.
- 4.5 **Adquisiciones.** Las actividades por ejecutar bajo esta operación estarán incluidas en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco para la contratación de consultores individuales, según lo establecido en los Lineamientos para la Fuerza de Trabajo Complementaria, AM-650-1; y la contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo con la Política de Adquisiciones Institucionales del BID GN-2303-28. Asimismo, acorde a lo estipulado en el Anexo II del documento OP-619-4, confirmamos que los consultores individuales (i) no realizarán funciones similares a las del personal del Banco o del Beneficiario; y (ii) no serán contratados para que actúen como contraparte del Banco en nombre del Beneficiario. De presentarse la necesidad de la contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual esta deberá realizarse según la versión actualizada de la Política para la Selección y Contratación de Empresas Consultoras para Trabajo

² El Banco ha venido apoyando recientemente a México de manera similar con buenos resultados de ejecución ([ATN/OC-17511-ME](#), [ATN/OC-16493-ME](#), y [ATN/OC-16690-ME](#)).

³ Ejemplos son: [BR-X1005](#); [1213/OC-ME](#), y [1744/OC-ME](#); [CO-X1018](#); [2703/OC-PE](#); [609/OC-UR](#), [1489/OC-UR](#), [2668/OC-UR](#) y [3792/OC-UR](#); y [4753/OC-AR](#), [1855/OC-AR](#) y [3835/OC-AR](#).

Operativo Ejecutado por el Banco (GN-2765-4) y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4).

- 4.6 **Monitoreo y evaluación.** El Banco, como AE, presentará informes de avance anuales y un informe de terminación, en el sistema *TC Monitoring* de Convergencia, que incluirán, entre otros aspectos, una descripción de las actividades realizadas, los productos y resultados obtenidos, estado de ejecución física y financiera de las actividades previstas, dificultades encontradas y sugerencias de ajustes para el periodo de ejecución remanente o útiles para proyectos subsecuentes.

V. Riesgos importantes

- 5.1 Un riesgo de ejecución es que la sostenibilidad de los productos se vea afectada por decisiones políticas que limiten la viabilidad y/o rapidez de adopción de los productos planteados. Para mitigar este riesgo, la CT se ha enfocado en los aspectos de fortalecimiento institucional que demuestran mayor necesidad y viabilidad de implementación y además que se enmarquen en los compromisos de desempeño convenidos entre los estados y el Gobierno Federal (proyecto en preparación) y en el marco del plan de trabajo del Grupo de Recaudación de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y la Red de Administradores Financieros Públicos.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 No se prevé ninguna excepción a las políticas del Banco.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 Esta CT no financiará estudios de factibilidad o prefactibilidad de proyectos de inversión con estudios ambientales y sociales asociados; por lo tanto, está excluida del alcance del Marco de Política Ambiental y Social (GN-2965-23) del Banco.

Anexos Requeridos:

Solicitud del Cliente - ME-T1475⁴

[Matriz de Resultados - ME-T1475](#)

[Términos de Referencia - ME-T1475](#)

[Plan de Adquisiciones - ME-T1475](#)

⁴ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a "Información Deliberativa" contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la "Política de Acceso al Información" del Banco (Documento GN-1831-28).