

PÚBLICO

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

MÉXICO

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS II

(ME-L1189)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Alberto Barreix (IFD/FMM), Jefe de Equipo; Alejandro Rasteletti (FMM/CME), Jefe de Equipo Alterno; Agnes Rojas (IFD/FMM); Axel Radics (IFD/FMM); Ramiro López-Ghio (FMM/CCO); Andrea Bergamaschi (EDU/CME); Arnoldo Lopez Marmolejo (CID/CME); Elizabeth Ochoa (CID/CME); Juan Carlos Perez-Segnini (SGO/CME); Germán Zappani (FMP/CME); Ida M. Fernández y Susana Román Sánchez (IFD/FMM).

De conformidad con la Política de Acceso a la Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO.....	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A. Antecedentes, Problemática y Justificación	2
B. Objetivos, Componentes y Costo.....	11
C. Indicadores Claves de Resultados.....	17
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	18
A. Instrumentos de Financiamiento	18
B. Riesgos Ambientales y Sociales	19
C. Riesgos Fiduciarios	19
D. Otros Riesgos del Proyecto	19
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	19
A. Resumen de los Arreglos de Implementación.....	19
B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados.....	20
IV. CARTA DE POLÍTICA	20

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Política

ENLACES ELECTRÓNICOS	
REQUERIDOS	
1.	Carta de Política
2.	Medios de Verificación
3.	Matriz de Resultados
OPCIONALES	
1.	Análisis Financiero del Proyecto Enlace electrónico confidencial*
2.	Plan de Monitoreo y Evaluación Enlace electrónico confidencial*
3.	Índice de Trabajo Sectorial Enlace electrónico confidencial*
4.	Matriz Comparativa Enlace electrónico confidencial*
5.	Filtro de Salvaguardias (SPF) Enlace electrónico confidencial*

* A solicitud del país pretatario, la información contenida en estos enlaces electrónicos opcionales no se divulgará. “La no divulgación de esta información es de conformidad con la excepción de información específica de países contemplada en el párrafo 4.1 i de la Política de Acceso a Información del Banco”, documento GN-1831-28.

ABREVIATURAS	
AGA	Administración General de Aduanas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CFDI	Comprobante Fiscal Digital por Internet
CO	Capital Ordinario
FATCA	<i>Foreign Account Tax Compliance Act</i>
FFF	Facilidad de Financiamiento Flexible
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONE	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo
GCE	Gasto Corriente Estructural
IDE	Impuesto a los Depósitos en Efectivo
IEPS	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
IETU	Impuesto Empresarial a Tasa Única
IGA	<i>Inter Governmental Agreement</i>
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ISR	Impuesto sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PBP	Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PIB	Producto Interno Bruto
PITA	Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera
PRODECON	Procuraduría de Defensa del Contribuyente
REPECOS	Régimen de Pequeños Contribuyentes
RFSP	Requerimientos Financieros del Sector Público
RIF	Régimen de Incorporación Fiscal
RISS	Régimen de Incorporación a la Seguridad Social
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SPF	Filtro de Política de Salvaguardias
TIM	Tránsito Internacional Multimodal
UDIS	Unidades de Inversión

RESUMEN DEL PROYECTO
MÉXICO
PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS II
(ME-L1189)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario: Estados Unidos Mexicanos			Facilidad de Financiamiento Flexible ^(a)	
			Plazo de amortización:	Pago único ("Bullet") al 15 de julio de 2028
Organismo Ejecutor: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)			VPP original:	Máxima de 12,17 años ^(b)
			Período de desembolso:	12 meses
Fuente	Monto (US\$)	%	Período de gracia:	Pago único ("Bullet") al 15 de julio de 2028
BID (CO):	600.000.000	100	Comisión de inspección y vigilancia:	(c)
			Tasa de interés:	Basada en LIBOR
Total:	600.000.000	100	Comisión de crédito:	(c)
			Moneda de aprobación:	Dólares americanos con cargo al Capital Ordinario
Esquema del Proyecto				
Objetivo del proyecto/descripción:				
Esta es la segunda y última operación de una serie programática de dos operaciones, cuyo objetivo general es fortalecer las finanzas públicas mediante el aumento de los ingresos tributarios y el control del gasto público. Esto se logrará a través de: (i) la mejora del diseño y de la administración de la política de ingresos sobre hidrocarburos; (ii) el incremento en el intercambio de información financiera con otros países con fines tributarios; y (iii) el aumento de la eficiencia del gasto público y el control de su crecimiento.				
Condiciones contractuales especiales previas al primer y único desembolso del financiamiento:				
(i) la suscripción del contrato de mandato entre el Prestatario y Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, como Agente Financiero; y (ii) el cumplimiento de las condiciones de reforma de política de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II), la Carta de Políticas y de las condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo (ver ¶3.2).				
Excepciones a las políticas del Banco:				
Ninguna				
Alineación Estratégica				
Desafíos ^(d) :	SI	<input type="checkbox"/>	PI	<input checked="" type="checkbox"/>
			EI	<input type="checkbox"/>
Temas Transversales ^(e) :	GD	<input type="checkbox"/>	CC	<input type="checkbox"/>
			IC	<input checked="" type="checkbox"/>

- ^(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.
- ^(b) La Vida Promedio Ponderada (VPP) Original y el período de gracia podrán ser menores de acuerdo con la fecha efectiva de firma del contrato de préstamo.
- ^(c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.
- ^(d) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).
- ^(e) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, Problemática y Justificación

- 1.1 Esta es la segunda y última operación de una serie programática de dos operaciones, bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP), que tiene el objetivo de fortalecer las finanzas públicas del Gobierno de México mediante el aumento de los ingresos tributarios y el control del gasto público. En la primera operación (3201/OC-ME) el programa apoyó, mediante el componente de reforma tributaria, el aumento de la recaudación, la equidad y la simplicidad de los principales impuestos. Esto se logró a través de cambios a las leyes de Impuesto sobre la Renta (ISR), de Impuesto al Valor Agregado (IVA), de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) y de derechos. Mediante el componente de mejora en la administración tributaria y aduanera, la primera operación apoyó el aumento de los controles contra la evasión a través de la utilización de modernos instrumentos de facturación y de control de operaciones. También se implementaron medidas para la facilitación del cumplimiento voluntario y el intercambio de información financiera de contribuyentes con los Estados Unidos. Por último, mediante el componente de control del gasto público, la primera operación apoyó la racionalización del gasto y la mejora del control presupuestario del gobierno federal, mediante una reforma a la regla fiscal vigente y la implementación de un nuevo mecanismo para el pago por parte del gobierno federal a docentes en ejercicio en los estados.
- 1.2 Esta segunda operación da continuidad a estas acciones, apoyando la profundización de normativas y promoviendo la puesta en marcha de las políticas y estrategias incluidas en la primera operación. Adicionalmente, esta operación apoya nuevas acciones relacionadas con la tributación de hidrocarburos y el uso de estos recursos, los cuales representan una fuente muy importante de ingresos para el Gobierno de México; el mayor intercambio de información financiera con otros países; y la racionalización y mejora del gasto presupuestario.
- 1.3 **Contexto macroeconómico.** México cuenta con un sólido marco de política económica¹, lo que le ha permitido mantener la estabilidad macroeconómica a pesar del aumento reciente en la volatilidad en los mercados financieros internacionales y la fuerte caída en el precio del petróleo. Así, la economía ha continuado creciendo moderadamente con un promedio de 2,1% entre 2013 y 2015 a pesar del entorno global desfavorable.

¹ La política monetaria se rige por un esquema de objetivos de inflación, lo que ha contribuido a mantener la inflación en niveles relativamente bajos. De hecho, en 2015, se observó la menor inflación anual de la que se tiene registro (2,1%). Adicionalmente, el tipo de cambio flexible le ha permitido a la economía ajustarse a los choques externos. En lo referente a la política fiscal, la misma se rige por los Lineamientos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, siguiendo una regla fiscal que establece límites al déficit anual y al crecimiento del gasto corriente estructural. Además, México cuenta con un sólido marco regulatorio y de supervisión del sistema financiero (Fondo Monetario Internacional-FMI 2015), que cumple con los estándares internacionales.

- 1.4 Para hacer frente a la desaceleración económica que comenzó en 2013, el gobierno implementó políticas monetarias² y fiscales expansivas. En el frente fiscal, se puso en marcha un estímulo por el lado del gasto, que llevó a que los gastos primarios se vieran incrementados en 1,3 puntos del Producto Interno Bruto (PIB) entre 2012 y 2014³. Esto ocasionó un deterioro en el déficit fiscal, el cual alcanzó un 3,2% del PIB en 2014, y un incremento en la deuda bruta (ver Cuadro 1).
- 1.5 En 2015 los ingresos del gobierno se vieron afectados por la fuerte caída de los precios internacionales del petróleo⁴. Los ingresos petroleros del gobierno alcanzaron un 4,6% del PIB en 2015, 3,7 puntos porcentuales por debajo del valor de 2013⁵. Esta caída fue en gran parte compensada por un importante incremento de los ingresos tributarios no petroleros, los cuales se vieron incrementados en más de 3 puntos porcentuales del PIB en igual período. Este aumento fue consecuencia de la reforma tributaria aprobada a finales de 2013 que incluyó la eliminación del subsidio a las gasolinas y mejoras en la administración tributaria y aduanera. Dicha reforma tributaria fue apoyada por la primera operación de este programático (ver ¶1.33 a ¶1.35).

Cuadro 1. Indicadores Económicos Seleccionados⁶

	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ^a
Crecimiento del PIB real (variación %)	5,1	4,0	4,0	1,4	2,3	2,5
Desempleo (% PEA)	5,4	5,2	5,0	4,9	4,8	4,3
Inflación (fin de período y en %)	4,4	3,8	3,6	4,0	4,1	2,1
Ingresos Tributarios No Petroleros (% PIB)	9,5	8,9	8,4	9,7	10,5	13,0
Ingresos Petroleros (% PIB)	7,7	8,6	8,9	8,3	7,1	4,6
Gasto Total (% PIB)	25,1	25,0	25,1	25,9	26,4	27,0
Gasto Primario (% del PIB)	23,3	23,2	23,2	24,0	24,5	24,8
Balance Fiscal del Sector Público (% PIB)	-2,8	-2,4	-2,6	-2,3	-3,2	-3,5
Deuda del Sector Público ^{7,8} (% PIB)	36,2	37,5	37,7	40,4	43,4	46,9

- 1.6 Para hacer frente a la perspectiva de reducción de ingresos ante un escenario de bajos precios internacionales del petróleo por un período prolongado, el gobierno llevó a cabo una reingeniería del gasto en el presupuesto 2016 y una revisión de los gastos operativos y de inversión, así también como de las

² Entre inicios de 2013 y mediados de 2014, el Banco de México redujo en cuatro ocasiones su tasa de referencia, llevándola de un 4,5% a 3%. La tasa de referencia se mantuvo en el 3% hasta diciembre de 2015, momento en que se decidió incrementar esta tasa en 25 puntos base (0,25%).

³ El incremento en el gasto primario se dio principalmente en las categorías de inversión física, de pensiones y jubilaciones y de subsidios. Cada una de estas categorías tuvo un incremento de aproximadamente 0,4 puntos del PIB.

⁴ En 2015, el precio promedio de la mezcla mexicana del petróleo fue un 48,9% menor que el precio promedio de 2014. Por otro lado, el precio de la mezcla mexicana del petróleo a finales de 2015 solo equivalía en un 28,2% al valor observado a finales de 2013.

⁵ Estas cifras no incluyen el rendimiento de las coberturas petroleras contratadas por el gobierno para 2015, el cual fue de 0,6% del PIB.

⁶ Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía, Banco Central de México y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁷ Estimaciones de la SHCP.

⁸ Se refiere al Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público, que representa la definición amplia de la deuda pública.

estructuras del gobierno. Estas actividades, las cuales forman parte de esta operación (ver ¶1.51), contribuyeron a aprobar una reducción en el gasto público de cerca de 2% anual en términos reales, y podrían disminuir los Requerimientos Financieros del Sector Público⁹ (RFSP) en torno a 0,7 puntos porcentuales del PIB. Por otra parte, el gobierno se ha comprometido a continuar con este proceso de consolidación fiscal en el mediano plazo, el cual tendería a estabilizar los RFSP en 2,5% del PIB en 2018.

- 1.7 **El sistema tributario mexicano.** Los ingresos fiscales de México tenían una alta dependencia de la renta petrolera. Entre 2010 y 2013, los ingresos petroleros del país representaron en promedio un 8,4% del PIB y un 36,9% de los ingresos totales. Al no contar el gobierno con un mecanismo institucional robusto que obligase a acumular las ganancias extraordinarias originadas en períodos de precios altos del petróleo, alentando de esta manera al ahorro de largo plazo, la política fiscal del gobierno federal era muy vulnerable a choques en el precio del petróleo¹⁰. Esta dependencia de la renta petrolera se ha reducido significativamente desde la implementación de la reforma hacendaria emprendida desde 2013. Consecuencia de los mayores ingresos no petroleros y de la caída en el precio del petróleo, en 2015 los ingresos petroleros del país se vieron reducidos a un 4,6% del PIB y a un 19,7% del total recaudado.
- 1.8 Adicionalmente, el régimen de tributación sobre hidrocarburos era complejo¹¹ e imponía una tributación a las actividades de exploración y producción basada sobre los rendimientos obtenidos, sin considerar costos de producción o necesidades de inversión futuras. Esto distorsionaba las decisiones de inversión y no lograba una alineación entre los intereses del gobierno federal y los de Petróleos Mexicanos (PEMEX). Además, el precio de los hidrocarburos, y en consecuencia la recaudación de impuestos asociados, adolecían de gran variabilidad por lo que era necesario considerar instrumentos que estabilicen estas fuentes de ingresos.
- 1.9 En lo que respecta a los ingresos fiscales no petroleros, México presentaba una de las cargas impositivas más bajas dentro de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹². Esta baja recaudación se debía en parte a problemas de diseño en los principales

⁹ Los requerimientos financieros del sector público incluyen, además del déficit fiscal tradicional, ajustes relacionados con las necesidades de financiamiento del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, Proyectos de Inversión Diferida en el Registro del Gasto, Programa de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca, Fondo Nacional de Infraestructura—Carreteras, así como adecuaciones a los registros presupuestarios y el cambio en el patrimonio de la banca de desarrollo.

¹⁰ El Gobierno de México ha contado con diferentes fondos para la estabilización de los ingresos presupuestarios, tanto federales como de entidades federativas. Sin embargo, los saldos de recursos en dichos fondos no han superado, en promedio, un balance acumulado superior al 1% del PIB en los últimos 10 años. El gobierno también contrata sistemáticas coberturas petroleras para asegurarse cierto nivel de ingresos petroleros.

¹¹ PEMEX y sus Organismos Subsidiarios eran gravados a través de dos vías: el pago de derechos para las actividades *upstream* y el pago de impuestos para las actividades *downstream*. Los derechos representaban la mayor parte de la carga tributaria de PEMEX y existían nueve diferentes derechos que gravaban a las actividades *upstream* de PEMEX.

¹² Los ingresos tributarios para los países miembros de la OCDE alcanzaron un promedio de 33,6% del PIB entre 2003 y 2013. México fue el país con menores ingresos tributarios relativos, alcanzando un 18,6% del PIB en 2013.

impuestos, que generaban importantes gastos tributarios¹³. Entre los impuestos con mayores gastos tributarios se encontraban el ISR a personas físicas y morales, el IVA y el IEPS, los cuales generaron gastos equivalentes al 1,7%, 1,5% y 0,6% del PIB, respectivamente¹⁴.

- 1.10 En lo que respecta al ISR a personas físicas, el mismo presentaba numerosas exoneraciones y deducciones, que implicaban significativas pérdidas de recaudación¹⁵. Algunas tenían además importantes implicancias de equidad, como las exoneraciones a ganancias de patrimonio por ventas en Bolsa de Valores y la distribución de dividendos y las deducciones por gastos médicos y colegiaturas. Por otra parte, el ISR a personas morales presentaba complejidades, debido a la existencia de numerosos regímenes y la superposición de tres impuestos que gravaban la renta empresarial¹⁶. Además, el Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) presentaba muy alta evasión y erosionaba la base del ISR. En lo que respecta al IVA, la baja recaudación se explicaba por la extensa cantidad de bienes y servicios gravados a tasa cero o tasa reducida (como la aplicada en la frontera) y por la exención de ciertos bienes y servicios del pago del impuesto¹⁷.
- 1.11 En lo referente al IEPS, el 94,2% del gasto fiscal estimado para este impuesto en 2013 se debía a la enajenación de gasolinas y diésel¹⁸. El IEPS sobre esta actividad contaba con dos figuras impositivas: una cuota fija, relativamente baja, y una tasa variable, la cual era modificada mensualmente de acuerdo con el margen entre el precio de referencia al productor y el precio del consumidor. Cuando el precio del consumidor era menor al precio del productor, la tasa variable podía volverse negativa, implicando un subsidio de facto, ya que el consumidor se beneficiaba con un precio menor que el internacional, generándose de esta manera un gasto fiscal. Este gasto fiscal fue muy elevado en 2011 y 2012, años en que la recaudación del IEPS fue negativa por un 1% y un 1,3% del PIB, respectivamente. Adicionalmente, este subsidio de facto tenía la característica de ser regresivo, debido al mayor consumo de combustibles automotrices por los deciles altos de ingreso¹⁹.
- 1.12 Con el apoyo de la primera operación del PBP (ver ¶1.33 a ¶1.35), el gobierno reformó el ISR, el IVA y el IEPS, para atacar algunos de los problemas descritos. La primera operación también contempló la introducción de gravámenes a

¹³ Los gastos tributarios son montos que se dejan de recaudar por concepto de tasas diferenciadas, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, y otros tratamientos preferenciales establecidos en las distintas leyes federales en materia tributaria.

¹⁴ Estimaciones de la SHCP publicadas en el Presupuesto de Gastos Fiscales de 2013.

¹⁵ De acuerdo a estimaciones de la SHCP, estas pérdidas representaban alrededor de un 1% del PIB.

¹⁶ La renta empresarial era gravada por el ISR, el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE).

¹⁷ Un 81,7% del gasto fiscal del IVA corresponde a pérdidas relacionadas con tasas cero o reducidas y el resto a pérdidas por exenciones (SHCP, 2013).

¹⁸ A diferencia de los gastos fiscales del ISR y del IVA, el gasto fiscal del IEPS tiende a ser volátil, ya que la parte relacionada al IEPS de combustibles automotrices depende fuertemente de los precios del petróleo.

¹⁹ De acuerdo a estimaciones de la SHCP, el 57% del total del subsidio generado es absorbido por el 20% de la población de mayores ingresos, mientras que el 20% de la población de menores ingresos solo obtiene el 3,2% del subsidio total.

combustibles fósiles, a bebidas saborizadas y a comidas de alto contenido calórico (ver ¶1.35), a fin de corregir externalidades negativas²⁰, quedando pendiente la introducción de la reglamentación de las medidas introducidas.

- 1.13 **La administración tributaria y aduanera.** A finales de 2012, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) de México presentaba ciertos rezagos en lo que refiere al uso de medios electrónicos para el control tributario de operaciones, lo que favorecía la evasión y la informalidad. Esto se veía reflejado en un uso limitado de la facturación electrónica²¹. Este rezago informático también dificultaba el control de la emisión de facturas falsas y el control de nóminas de las empresas. Adicionalmente, no se contaba con acuerdos internacionales que permitieran el intercambio automático por medios electrónicos de información financiera con fines impositivos.
- 1.14 En lo que respecta al relacionamiento con los contribuyentes, se presentaban algunos problemas vinculados con: (i) la lentitud de los procesos para resolución de litigios²²; y (ii) el costo para el contribuyente de contratar un experto independiente para que expidiera un dictamen sobre ciertas declaraciones tributarias.
- 1.15 En materia aduanera, la Administración General de Aduanas (AGA) del SAT continuaba con la aplicación de un sistema de control de cargas basado en una doble inspección, lo cual enlentecía el tránsito de mercancías²³, y no contaba con medios electrónicos y de video para el control. Adicionalmente, para el despacho de mercancías era requerida la contratación de un agente aduanal, lo que producía un aumento en los costos de comercialización internacional para las empresas que no necesitaban de este servicio.
- 1.16 Con el apoyo de la primera operación de PBP (ver ¶1.40 y ¶1.42), el SAT incrementó los controles contra la evasión y la defraudación, ampliando el uso de la factura electrónica, posibilitando el bloqueo de la emisión de comprobantes fiscales electrónicos y facilitando el intercambio automático de información financiera con Estados Unidos con la firma del Acuerdo Intergubernamental (IGA, *Inter Governmental Agreement*) para la implementación recíproca de la Ley FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*). También se agilizó la resolución de controversias con los contribuyentes, introduciendo la figura de acuerdos conclusivos, y se hizo opcional el dictamen fiscal de experto independiente. En el ámbito de aduanas, para reducir tiempos y costos, se decidió eliminar la segunda revisión por empresas dictaminadoras en los recintos aduaneros y la obligatoriedad de contratar agente aduanal para el despacho aduanero.

²⁰ Entre los países de la OCDE, México ocupa el segundo lugar en obesidad después de los Estados Unidos y es el mayor consumidor de refrescos del mundo según la Organización Mundial de la Salud.

²¹ A diciembre de 2012 sólo el 14% de los contribuyentes obligados emitían facturas electrónicas.

²² Los juicios de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (poder Judicial), demoraban dos años en promedio y los Recursos de Revocación ante el mismo SAT en torno a tres meses (datos relativos a 2013, proporcionados por SAT).

²³ La mercancía en aduanas era sujeta a una primera revisión por parte de funcionarios de la AGA, para luego pasar a una segunda revisión por parte de empresas subcontratadas por SAT. Como consecuencia de este esquema de doble fiscalización, el tiempo promedio para el despacho de mercancías era de 2,5 horas, de acuerdo a estimaciones del SAT.

- 1.17 A pesar de los logros alcanzados en el área de administración tributaria, continuaban existiendo espacios de mejora. El uso de la facturación electrónica y la emisión de recibos digitales de nómina continuaba siendo reducido y no se contaba con las reglas administrativas para hacer efectivo el bloqueo del sello digital. En lo referente al intercambio de información financiera con fines tributarios, no se contaba con un acuerdo que permitiera el intercambio de información con un amplio número de países y quedaba pendiente la definición de las reglas de administración para la implementación de la Ley FATCA. En el área de relacionamiento con los contribuyentes, no se contaba con un instrumento efectivo para la comunicación electrónica con los contribuyentes, a consecuencia de bases de datos con información desactualizada o incorrecta. En materia aduanera, existía la posibilidad de una mayor automatización de los procesos de entrada y salida de mercancías que facilitasen el comercio y mayores medidas de control de vehículos de pasajeros en cruces fronterizos y supervisión de video-vigilancia, para incrementar la seguridad nacional.
- 1.18 Consecuencia de la reforma tributaria y de las mejoras en la fiscalización, el gobierno logró un fuerte incremento en la recaudación de impuestos. En 2014, los ingresos tributarios aumentaron a una tasa real anual de 11%²⁴. El fuerte incremento de los ingresos continuó en 2015, al crecer los ingresos en un 28,8%. Estas medidas llevaron a que el ratio de ingresos tributarios a PIB se viera incrementado en más de un 50% entre 2012 y 2015, para alcanzar un 13% del PIB. Esta cifra representa un máximo histórico para México²⁵. Adicionalmente, la reforma implementada alcanzó el objetivo de ampliar la base de contribuyentes. En 2014, el padrón de contribuyentes se incrementó en un 11% respecto al año previo. Además, la sustitución del REPECOS por el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), la principal medida introducida para atacar la informalidad²⁶, fue muy efectiva. En 2014, a este régimen ingresaron casi 900 mil contribuyentes²⁷. Por otro lado, la introducción de gravámenes a las bebidas saborizadas y a combustibles fósiles tuvo un impacto positivo en la reducción de actividades con externalidades negativas²⁸.
- 1.19 La progresividad de la reforma logró incrementar el impacto distributivo de la política tributaria. Estimaciones propias (ver [Análisis Financiero del Proyecto](#)) indican que el 20% superior de la población ordenada por su renta soportará alrededor del 70% de la carga adicional, mientras que el 40% de menores ingresos soportará menos de un 7%. Por otro lado, estimaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) indican que, como

²⁴ El incremento de la recaudación fue de 13,8% si se excluyen los ingresos obtenidos por el programa Ponte al Corriente de 2013, programa que condenaba multas por incumplimientos y recargos.

²⁵ Entre 2013 y 2015 los ingresos del sistema de imposición de renta se vieron incrementados en un equivalente a 1,0 puntos porcentuales del PIB, el IVA en 0,5 pp., y el IEPS en 1,9 puntos porcentuales.

²⁶ Se entiende por informalidad la falta de registro de la actividad económica frente al SAT.

²⁷ En el primer semestre de 2015 se incorporaron al RIF alrededor de 100 mil nuevos participantes, superándose de esta manera la incorporación de más de un millón de nuevos micro negocios desde su creación.

²⁸ En el caso de las bebidas saboreadas, un estudio de impacto de la Universidad de Carolina del Norte encuentra que la introducción del impuesto causó una reducción de 6% en el consumo de estas bebidas y el consumo de agua purificada se incrementó en un 4%. Por otro lado, un estudio del Centro Mario Molina indica que las medidas ambientales introducidas en la Reforma causaron una reducción de 3,8% de las emisiones de monóxido de carbono y de 3,5% en las emisiones de dióxido de carbono.

consecuencia de la reforma tributaria, la reducción del coeficiente de Gini²⁹ que puede ser atribuida a los impuestos y a las transferencias pasó de un 0,018 a 0,032, lo que significa un incremento del 77%³⁰.

- 1.20 **Control de gasto público.** La regla fiscal existente³¹ en México no contaba con ningún mecanismo que controlara el gasto, en especial el corriente, en la fase expansiva del ciclo económico, de manera de alentar el ahorro de largo plazo. Más aún, el requerimiento de presentar un presupuesto balanceado alentaba la prociclicidad fiscal³² y el uso de operaciones financieras de una sola vez con el objetivo de balancear el presupuesto³³.
- 1.21 Por otro lado, el gasto por transferencias del gobierno federal a las Entidades Federativas para el pago de la nómina de maestros y funcionarios de apoyo, el cual representó un 1,8% del PIB en 2013, no era controlado de manera efectiva. Esto se debía en parte a la falta de una conciliación efectiva de nómina, lo que resultaba en duplicaciones de plazas, errores de clasificación de puestos y diferencias en los pagos por impuestos y contribuciones a la seguridad social de los docentes, entre otros³⁴.
- 1.22 Finalmente, a pesar de los esfuerzos del Gobierno de México en la implementación del Presupuesto Basado en Resultados, los presupuestos de egresos del gobierno federal continuaban presentando un fuerte componente inercial e incremental, no utilizándose de manera efectiva la información producida sobre la efectividad de los programas presupuestarios y sobre la eficiencia en el uso de los recursos de las distintas dependencias. Así, se generaron duplicaciones en objetivos y beneficiarios y excesos en los gastos, en especial, los de operación. En el área de inversión pública se solían determinar de manera inercial los montos de inversión por Secretaría, lo que llevaba a una inadecuada priorización de los proyectos de inversión pública.
- 1.23 Con el apoyo de la primera operación de PBP se atendieron los problemas identificados en ¶1.20 y ¶1.21. La responsabilidad hacendaria se vio reforzada, consecuencia de la reforma de la regla fiscal vigente. La nueva regla estableció

²⁹ El coeficiente de Gini para México es de 0,46, un 47% mayor al promedio de los países miembros de la OCDE.

³⁰ El nuevo valor del impacto de la política fiscal sobre el coeficiente de Gini es similar al observado en Corea (0,029) y en Chile (0,032).

³¹ La regla fiscal introducida en 2006 establecía que el gobierno federal debía presentar un presupuesto balanceado, excluyendo la inversión de PEMEX, bajo condiciones normales. En condiciones extraordinarias, el gobierno podía invocar una cláusula de escape, la cual permitía presentar un presupuesto deficitario.

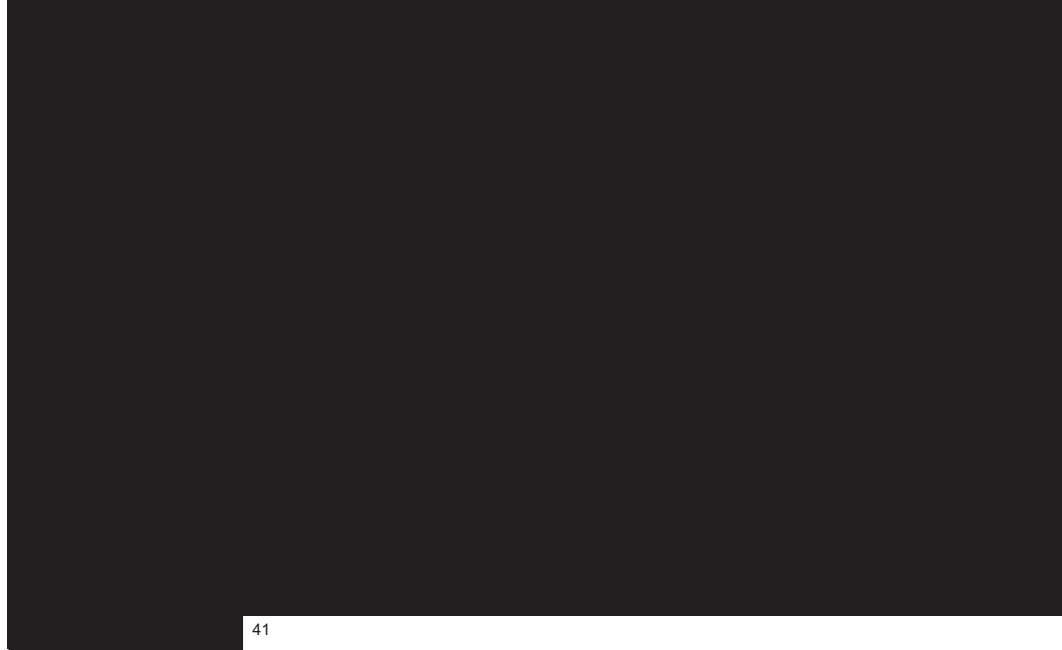
³² El comportamiento procíclico era resultado de la necesidad del gobierno de incrementar sus ingresos o reducir sus gastos durante recesiones y de realizar lo contrario durante expansiones.

³³ De acuerdo a estimaciones del FMI, las operaciones financieras de una sola vez, como la venta de activos y la revaluación de bonos, equivalieron a un 1% del PIB en 2011 y 2012.

³⁴ De acuerdo al Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI) existían a finales de 2013, 2.247.279 registros de maestros y funcionarios de apoyo para laborar en los centros educativos. Se encontraron inconsistencias en el 13,3% de los casos. De este total, un 38% de los casos correspondió a que los funcionarios tenían actividades en otros sitios, un 10,3% se explicó por licencia o comisión sindical, otro 38,5% se debió a bajas por renunciaciones, jubilaciones o fallecimiento. El restante 13,2% correspondieron a casos donde nadie conocía al maestro o funcionario.

un límite al crecimiento del Gasto Corriente Estructural (GCE)^{35,36} y adicionalmente se requirió el establecimiento y publicación de las metas de mediano plazo para los RFSP³⁷. El requerimiento de publicación de los RFSP fue efectivo para el control del gasto público total. A pesar de la caída esperada en los ingresos en 2016, el gobierno decidió no presentar RFSP mayores a los anunciados, por lo que los gastos presentes en el presupuesto 2016 como porcentaje del PIB tuvieron que ser reducidos en 0,6 puntos porcentuales.

1.24

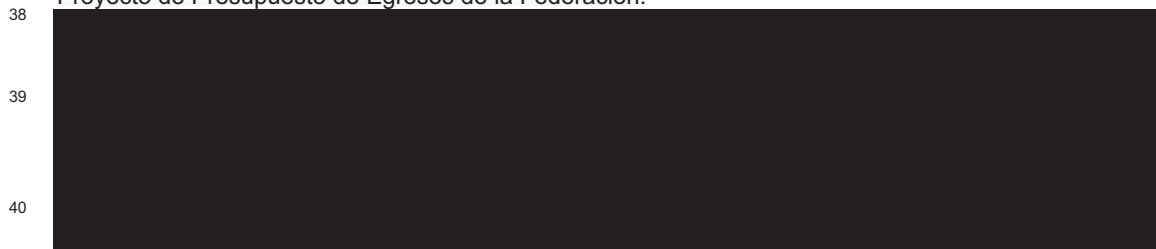


41

³⁵ El gasto corriente estructural equivale al gasto neto total, excluyendo los gastos por concepto de costo financiero, participaciones a las entidades federativas, a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, adeudos de ejercicios fiscales anteriores, combustibles utilizados para la generación de electricidad, pago de pensiones y jubilaciones del sector público, y la inversión física y financiera directa de la Administración Pública Federal.

³⁶ Se estableció un período de transición hasta 2016, período en que el crecimiento del GCE no podía ser superior a un 2% real. A partir de 2017, el crecimiento del GCE no podrá superar el crecimiento del PIB potencial, el cual será calculado por la SHCP.

³⁷ Estas metas se presentan anualmente en el documento sobre los Criterios Generales de Política Económica que se entrega conjuntamente con la Iniciativa de la Ley de Ingresos Fiscales y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.



⁴¹ A solicitud del país prestatario, la información contenida en este párrafo y sus respectivas notas al pie, no se divulgará. La no divulgación de esta información es de conformidad con la excepción de información específica de países contemplada en el párrafo 4.1 i de la Política de Acceso a Información del Banco, documento GN-1831-28.

gasto publico corriente; y (iv) administrar, por la Tesorería Federal, el pago de la nómina de docentes ejerciendo en los Estados y financiados por el gobierno federal. Esta segunda operación mantiene el objetivo de la serie programática y fortalece la estructura original de componentes que el Banco acordó con el Gobierno de México al inicio de la serie, incorporando acciones adicionales que refuerzan al programa. Cabe señalar que todos los compromisos programáticos incluidos los adicionales han sido cumplidos⁴¹. Una presentación detallada de los mecanismos activadores y los compromisos programáticos de esta segunda operación se presenta en la [Matriz Comparativa](#).

- 1.26 **Trabajo operativo y apoyo técnico.** El Banco ha venido apoyando de manera continua al Gobierno de México en el fortalecimiento de las finanzas públicas. En 2008, el Programa de Apoyo al Presupuesto Basado en Resultados (2043/OC-ME) fortaleció la eficiencia del gasto público, mediante la implementación y consolidación de un presupuesto basado en resultados. En 2010, el Programa de Apoyo a la Consolidación de la Sostenibilidad Fiscal (2378/OC-ME) incluyó, entre otras medidas, la subida de la tasa del IVA y del ISR y modificaciones a los impuestos específicos sobre los derivados del tabaco, bebidas alcohólicas y cervezas. Cabe destacar la fructífera relación de apoyo técnico entre el Gobierno de México y el Banco en la preparación de esta serie programática en el marco del cual se realizaron diversos estudios de diagnóstico y de recomendaciones de mejoras para los principales impuestos (ver [Índices de Trabajos Sectoriales](#)). Esta serie programática ha promovido el intercambio de experiencias entre las diferentes instituciones fiscales del gobierno y el Banco en mecanismos relevantes, como la regla fiscal de doble condición, la emisión de recibos de nómina digitales y la reingeniería del gasto público, que constituyen aportes importantes del país en novedosos instrumentos fiscales a la región. En este contexto también se apoyaron reuniones de trabajo y talleres internacionales, para la discusión y divulgación de buenas prácticas en temas relacionados con los Fondos de Reservas⁴², uso de la factura electrónica⁴³, e intercambio internacional de información tributaria. En el sector de mercados laborales, el Banco se encuentra apoyando al país en la realización de un estudio sobre las implicancias del RIF sobre el Régimen de Incorporación a la Seguridad Social (ATN/OC-14000-ME y ATN/OC-15248-ME).
- 1.27 El Banco ha prestado asistencia técnica en el área de reforma tributaria en la región. A través de esta experiencia se pudo comprobar que el aumento de las bases del ISR, del IVA y de los impuestos selectivos generan importantes rendimientos. Este fue el caso de la reforma mexicana apoyada por esta serie programática, donde se alcanzó un incremento de la recaudación de más de tres puntos del PIB en conjunción con importantes avances en la administración tributaria. Adicionalmente, también se pudo apreciar que las reformas tributarias que afectan precios sensibles se pueden hacer en etapas sucesivas, para evitar problemas de economía política. Tal es el caso del IEPS a gasolinas donde, en

⁴¹ Un mecanismo activador de facilitación comercial fue sustituido por una condición de mayor alcance, como se explica en ¶1.44 y ¶1.45.

⁴² Con recursos de una cooperación técnica (ATN/OC-14771-ME) se financió un viaje de funcionarios del Gobierno de México a Chile, para conocer y discutir la experiencia del Fondo de Estabilización Económica y Social y el control tributario de grandes contribuyentes.

⁴³ Segundo Seminario Regional de Factura Electrónica, 26 al 28 de agosto de 2015, Ciudad de México.

la primera operación se actualizó el mecanismo de ajuste de precios de combustibles y en la segunda se convierte el impuesto en un impuesto fijo por litro, lo cual es el estándar internacional.

- 1.28 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (GN-2788-5) y con el desafío de desarrollo de productividad e innovación, a través de la implementación de un régimen de incorporación fiscal que apunta a incrementar la formalidad de los micro negocios. El programa también es compatible con el área transversal de Instituciones y Estado de Derecho por medio del apoyo a la generación de ingresos y la gestión macro-fiscal. Adicionalmente, el programa también contribuirá al Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-6), mediante el aumento de la recaudación como porcentaje del PIB. El programa también contribuirá a la prioridad sectorial de la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), al apoyar la generación de ingresos y gestión macro-fiscal. También es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-3), al apoyar la gestión de políticas fiscales que favorezcan un contexto macro-fiscal estable. Por último, el programa converge con la Estrategia de País con México 2013-2018 (GN-2749) al contribuir al fortalecimiento de la gestión pública con el apoyo a la reforma hacendaria y a la eficiencia en el uso de recursos públicos.

B. Objetivos, Componentes y Costo

- 1.29 El objetivo general de la serie programática es fortalecer las finanzas públicas mediante el aumento de los ingresos tributarios y el control del gasto público. Esto se logrará a través de: (i) la mejora del diseño y de la administración de la política de los ingresos sobre hidrocarburos; (ii) el incremento en el intercambio de información financiera con otros países con fines tributarios; y (iii) el aumento de la eficiencia del gasto público y el control de su crecimiento.
- 1.30 Al igual que el primer programa, el segundo programa del PBP contendrá los siguientes componentes:
- 1.31 **Componente 1. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo de este componente es asegurar un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según establecido en la Matriz de Políticas.
- 1.32 **Componente 2. Reforma tributaria.** El objetivo de este componente es mejorar la recaudación, equidad, progresividad y simplicidad del sistema tributario.
- 1.33 Con el apoyo de la primera operación, el Gobierno de México implementó una reforma tributaria comprensiva. En lo que respecta a la ley del ISR, la misma fue reformada a fin de incrementar la recaudación y la equidad. Estos objetivos se lograron con el aumento de la tasa marginal sobre rentas altas⁴⁴, la limitación de

⁴⁴ La tasa marginal máxima del ISR para personas físicas fue incrementada del 30% al 35%. La tasa marginal máxima para personas morales se mantuvo en 30%, en vez de ser reducida a 28% como se planeaba inicialmente.

deducciones tanto para personas físicas como personas morales⁴⁵ y la reducción de exoneraciones⁴⁶. Entre las exoneraciones eliminadas cabe destacar la relacionada con las rentas de capital⁴⁷, la cual tiene un importante impacto redistributivo. También se logró una simplificación del impuesto, mediante la supresión del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) y otros regímenes especiales⁴⁸, y sustitución del REPECOS por el RIF⁴⁹.

- 1.34 Por otro lado, la reforma a la ley del IVA eliminó algunas exenciones⁵⁰, lo que permitió lograr la ampliación de la base del impuesto. También se incrementó la tasa de frontera⁵¹, para homologarla con el resto del país y generar ganancias en eficiencia.
- 1.35 Adicionalmente, la reforma estableció una actualización por inflación de los precios de los combustibles (gasolina y diésel), incrementando la recaudación del IEPS. Además, se crearon impuestos a los alimentos no básicos con alta densidad calórica y a las bebidas saborizadas con azúcares añadidos, así también como a los plaguicidas y a los combustibles fósiles por su contenido de carbono^{52, 53}.
- 1.36 En esta segunda operación de la serie programática se mantienen como condiciones las previstas al inicio de la serie programática de publicar en el Diario Oficial de la Federación los reglamentos de los componentes de la reforma tributaria cuya aprobación constituyó la condición al primer tramo de la operación. Adicionalmente, se incorporan y apoyan tres nuevas condiciones no consideradas al inicio de la serie programática, que fortalecen los objetivos de este componente del programa.

⁴⁵ En el caso de personas físicas, se estableció un límite a las deducciones personales del menor entre cuatro salarios mínimos al año o el 10% del ingreso bruto. En el caso de personas morales, se redujeron las deducciones que no suponían ingreso gravable en el empleado y se limitaron otras deducciones, como en la inversión y renta de automóviles.

⁴⁶ Se redujo la exoneración por venta de casa-habitación de 1,5 millones de Unidades de Inversión (UDIS) a 700.000 UDIS (aproximadamente 3,8 millones de pesos).

⁴⁷ Se creó un impuesto para personas físicas de 10% a la distribución de dividendos y a las ganancias de capital por la enajenación de acciones o títulos en bolsas de valores.

⁴⁸ Se suprimió el Régimen Intermedio y el Régimen Simplificado, el cual aplicaba a autotransporte, sector primario, entre otros. También se eliminaron regímenes especiales para personas morales relacionados a sociedades de bienes raíces, ventas a plazos, régimen de reservas preventivas de bancos, entre otros.

⁴⁹ El RIF fue diseñado como un mecanismo de transición al régimen general, el cual puede ser utilizado por personas físicas con facturación inferior a los 2 millones de pesos al año. Para los primeros años de incorporación el RIF otorga fuertes incentivos, con lo que se busca promover la formalidad entre pequeños contribuyentes.

⁵⁰ Entre las exenciones eliminadas más importantes se encuentran las relacionadas a importaciones temporales y al transporte terrestre foráneo (entre distintas ciudades) de pasajeros.

⁵¹ Previo a la reforma, la tasa del IVA aplicada en la zona de frontera era 11%. En el resto del país era de 16%.

⁵² Estos impuestos incrementan la eficiencia económica, al elevar el precio de la producción o consumo de bienes generadores de externalidades negativas. Estas medidas permitieron además incrementar la recaudación en 0,2% del PIB.

⁵³ También se actualizó la tributación del sector minero, mediante la introducción de un derecho especial del 0,5% sobre las ventas de oro, plata y platino, y un impuesto a la minería del 7,5% sobre el resultado operativo.

- 1.37 La primera condición adicional consiste en una reforma al IEPS sobre la enajenación de gasolinas y diésel, para volverlo un impuesto de cuota fija⁵⁴. Con la eliminación de la tasa variable que introducía la posibilidad de subsidios de facto, se fortalece la recaudación y se refrenda la progresividad del impuesto. Además, la nueva condición establece que las cuotas⁵⁵ deberán ser actualizadas anualmente por inflación, para asegurar una recaudación real estable. Este nuevo régimen del IEPS a combustibles automotrices entrará en efecto en 2016, pero se establece un período de transición hasta el 2017⁵⁶.
- 1.38 La segunda y tercera condiciones adicionales se relacionan con la reforma integral introducida a la tributación sobre hidrocarburos⁵⁷. Este cambio es consecuencia de la reforma constitucional y legal del sector energético, la cual introdujo la posibilidad de otorgar contratos de exploración y extracción de hidrocarburos a empresas privadas, por sí solas o en asociación con PEMEX, y de la introducción de una nueva estructura corporativa de PEMEX, con mayor autonomía⁵⁸. El nuevo régimen fiscal busca lograr una mayor alineación entre los intereses del gobierno y los de los contratistas o asignatarios, y que las contraprestaciones que reciba el gobierno capten la renta económica, de una manera progresiva y sencilla. Los cambios impositivos introducen una estructura de contraprestaciones homólogas para las asignaciones a PEMEX y para los contratos con los privados o con PEMEX. Esta estructura homóloga se ve reflejada en la matriz de política en el hecho de que tanto las asignaciones a PEMEX como los contratos deben incluir contraprestaciones a favor del Estado que incluyan, entre otras: (i) una cuota en la fase exploratoria⁵⁹; (ii) regalías a tasas crecientes con base en rangos de precios; y (iii) contraprestaciones basadas en la utilidad operativa⁶⁰ o valor contractual de los hidrocarburos. También se incluirá en los contratos un mecanismo de ajuste, de manera que se

⁵⁴ El sistema de cuotas fijas sobre combustibles automotrices es el vigente en la gran mayoría de los países latinoamericanos.

⁵⁵ Se establecen cuotas diferencias para las gasolinas con menos de 92 octanos; gasolinas con 92 octanos o más y a los combustibles no fósiles; y, al diésel. Adicionalmente, el gobierno planea fijar estas cuotas de manera tal de asegurar un nivel de recaudación similar al obtenido bajo el régimen anterior.

⁵⁶ La introducción de un período de transición se justifica ya que la plena liberación del mercado de combustibles solo entrará en vigor en 2018 (Ley del IEPS del 18 de noviembre de 2015). Hasta entonces se establecerán precios máximos, los cuales fluctuarán, pero solo dentro de una banda de precios. Los precios máximos para un mes dado se establecerán por fórmula y la banda de precios máximos será aprobada anualmente por el Congreso. En un contexto con precios de combustibles variables, se introduce la posibilidad de que el precio máximo para un mes dado se encuentre fuera de la banda prefijada por el Congreso. En caso que el precio máximo se encuentre por debajo del piso de la banda, las cuotas del IEPS serán incrementadas para que el precio máximo sea igual al piso de la banda. Cuando el precio se encuentre por encima del techo de la banda, las cuotas serán reducidas para que el precio máximo sea igual al techo de la banda. En este último caso, una vez que las pérdidas acumuladas de recaudación por la reducción de cuotas alcancen un 1% del PIB, las cuotas serán revertidas a sus valores originales.

⁵⁷ Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos (11 de agosto de 2014).

⁵⁸ Se expidió la Ley de Petróleos Mexicanos, la cual establece una nueva estructura corporativa y organizacional para PEMEX, definiendo una estructura empresarial autónoma, contando con personería jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica, operativa y de gestión.

⁵⁹ El uso de cuota en la fase exploratoria es muy frecuente en la práctica internacional, ya que funciona como un incentivo para la rápida exploración del área contractual asignada, reduciendo la posibilidad de acaparamiento de áreas por largos períodos de tiempo.

⁶⁰ Estas contraprestaciones serán el principal instrumento contractual para captar la renta económica. Las mismas tienen la ventaja de minimizar las distorsiones ante choques negativos entre precios y costos.

permita el aumento de las contraprestaciones al Estado conforme aumente la rentabilidad acumulada del proyecto.

- 1.39 **Componente 3. Mejora en la administración tributaria y aduanera.** El objetivo de este componente consiste en aumentar los controles contra la evasión mediante modernos instrumentos de facturación y control de operaciones, y facilitar el cumplimiento voluntario.
- 1.40 Con el apoyo de la primera operación se buscó ampliar el uso de la factura electrónica, de manera tal que se logre la inclusión a esta modalidad de facturación de, al menos, el 20% de contribuyentes obligados y se permitió el bloqueo de la emisión de comprobantes fiscales electrónicos, en aquellos casos donde exista un riesgo verificable de fraude. También se firmó el IGA para la implementación recíproca de la Ley FATCA, a fin de agilizar el intercambio automático de información financiera con Estados Unidos.
- 1.41 En cuanto a la relación con los contribuyentes, se introdujo como figura alternativa para la resolución de controversias, los acuerdos conclusivos, con la presencia de la Procuraduría de Defensa del Contribuyente (PRODECON) como testigo. Se espera que esta medida reduzca los tiempos y costos de los litigios con el fisco. También se eliminó la exigencia de los dictámenes fiscales de terceros.
- 1.42 En materia aduanera, se agilizó el tránsito de bienes mediante la sustitución de la segunda revisión física por un avanzado sistema basado en riesgos y la utilización de tecnología no intrusiva. También se suprimió la obligatoriedad de la intervención del Agente Aduanal.
- 1.43 En esta segunda operación se mantienen inalteradas tres de las siete condiciones previstas como mecanismos activadores de la segunda operación. Estas tres condiciones son: (i) la aprobación de las reglas administrativas e informáticas para facilitar la implementación recíproca de la Ley FATCA; (ii) la publicación de, al menos, una lista de deudores morosos de SAT y de los Lineamientos para hacer efectivo el bloqueo del sello digital; y (iii) la publicación de los Lineamientos para el procedimiento de los acuerdos conclusivos. Adicionalmente, se modifican otras tres condiciones, para reforzarlas y reflejar el mayor alcance logrado de modernización de la administración tributaria. En las condiciones relacionadas con la facturación electrónica (Comprobante Fiscal Digital por Internet, CFDI) y la emisión de recibos de nómina digitales, se duplicaron los porcentajes que reflejan el uso de los mismos⁶¹. En la condición del buzón tributario se refleja que este ya se encuentra operativo y no en fase de piloto, y que ahora también aplica masivamente para personas físicas y no solo para personas morales.
- 1.44 El único mecanismo activador sustituido del componente se relaciona con la implementación a nivel piloto de una nueva forma de Tránsito Internacional

⁶¹ En el caso de la facturación electrónica (CFDI) se incrementa de 30 a 60 el porcentaje de inclusión de contribuyentes obligados a expedir comprobantes fiscales. En el caso de la nómina digital se incrementa el porcentaje de inclusión de 20 a 40.

Multimodal (TIM) en, al menos, un puerto o un aeropuerto, enlazando con otro punto fronterizo. Este proyecto se basaba en la cooperación de control fronterizo con otro país y no llegó a concretarse. Para la segunda operación se sustituye esta condición por otro proyecto también de facilitación de comercio y control de las aduanas, el [Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera \(PITA\)](#).

- 1.45 El PITA es una iniciativa integral que busca automatizar, facilitar y agilizar los procesos de entrada y salida de mercancías en las aduanas del país⁶². Con el PITA se busca además, incrementar la seguridad nacional, al aumentar las medidas de control de vehículos de pasajeros en cruces fronterizos y supervisión de video-vigilancia. El desarrollo e implementación del PITA también facilitará el intercambio de información con el *Customs and Border Protection* de los Estados Unidos. Con este proyecto pionero se automatizarán 60 puntos de revisión de carga de mercancías, los cuales concentran casi la totalidad de la operación y recaudación aduanera de mercancía comercial. También se incrementará el control en 52 cruces fronterizos terrestres, fortaleciendo además el control de vehículos de pasajeros en cruces fronterizos. Finalmente, el sistema supervisará mediante video-vigilancia los principales inmuebles del SAT (310 puntos de cobertura nacional). Por ende, el proyecto PITA es de mucho más amplio alcance territorial y de cobertura de seguridad que la iniciativa TIM⁶³. Como condición del actual programa se establece el diseño y licitación de este importante proyecto.
- 1.46 Adicionalmente, se incorporan dos nuevas condiciones no consideradas al inicio de la serie programática, las cuales fortalecen los objetivos del componente del programa. Para mejorar el alcance del intercambio de información tributaria, se adiciona como condición la firma del [Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria Automática entre Jurisdicciones del Foro Global de Transparencia Tributaria](#). Este acuerdo fue firmado por 78 países, los que se obligan a compartir entre sí información financiera de sus residentes, a partir de 2017 ó 2018, utilizando un reporte estándar común. Se espera que el acuerdo conduzca a un mejor control tributario y ayude a reducir la evasión fiscal.
- 1.47 La segunda condición adicional de este componente establece la creación de unidades especializadas en la SHCP y el SAT, a fin de lograr una eficiente aplicación del nuevo régimen de tributación de hidrocarburos. Para esto, la nueva condición establece la creación y puesta en marcha de la: (i) Unidad de Ingresos sobre Hidrocarburos en la SHCP, especializada en el asesoramiento y supervisión de las condiciones económicas y administrativas en el marco de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos; y (ii) Administración General de Hidrocarburos en el SAT, unidad especializada en el control del cumplimiento tributario en el marco de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

⁶² Se espera que como consecuencia de la nueva tecnología, en los casos estándares, los tiempos de espera para entrada y salida de mercancías se vean reducidos de cinco minutos a menos de un minuto.

⁶³ Tanto TIM como el proyecto PITA son intervenciones que buscan facilitar el comercio. No obstante, el proyecto PITA es una iniciativa de mayor alcance territorial (abarca 52 cruces fronterizos terrestres y 310 puntos de video-vigilancia) y de mayor cobertura en seguridad (no solo controla mercancías, sino también personas). En tanto, el TIM era un piloto de naturaleza administrativa para solo un paso fronterizo.

- 1.48 **Componente 4. Control del gasto público.** Este componente tiene como objetivo la racionalización del gasto público y la mejora del control presupuestario del gobierno federal.
- 1.49 Con el apoyo de la primera operación, el Gobierno de México implementó una reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), mediante la cual se introdujeron cambios a la regla fiscal vigente (ver ¶1.23). También apoyó el incremento del control del pago de la nómina de maestros y funcionarios de apoyo, mediante la implementación del FONE (ver ¶1.24).
- 1.50 Esta segunda operación mantiene los objetivos originales y da continuidad al trabajo realizado en la primera fase. Se mantiene la condición prevista al inicio de la serie programática de publicación del reglamento de la LFPRH. Adicionalmente, se incorporan dos nuevas condiciones no consideradas al inicio del programa, que fortalecen los objetivos del componente.
- 1.51 La primera condición adicional establece la creación y puesta en marcha del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo⁶⁴. Este fondo se estableció como un fideicomiso de duración indefinida y de carácter irrevocable. El fondo cuenta con dos objetivos fundamentales. Por un lado, busca garantizar un manejo transparente de los ingresos petroleros. Para esto, la administración del fondo se encargará de recibir y ejecutar los pagos relacionados a los distintos contratos y asignaciones de extracción y exploración de petróleo, publicando trimestralmente los estados financieros e informes que den cuenta de las actividades y transferencias realizadas. Por otro lado, la creación del fondo busca garantizar un uso responsable de los ingresos del petróleo. Para esto, el fondo seguirá reglas claras de funcionamiento, las cuales limitan el monto de transferencias que puede hacer al gobierno federal⁶⁵ y restringen el uso de los recursos acumulados⁶⁶. El límite a las transferencias al resto del sector público acotará la dependencia de las finanzas públicas de los ingresos petroleros y permitirá la acumulación de los ingresos extraordinarios obtenidos en períodos de precios altos⁶⁷. Por lo anterior, se espera que el instrumento se convierta en un robusto mecanismo de estabilización económica⁶⁸.

⁶⁴ El Banco de México actúa como fiduciario. El Fondo contará con un comité integrado por los secretarios de hacienda y crédito público, de energía, el gobernador del Banco de México y cuatro miembros independientes, que deben ser aprobados por el Congreso.

⁶⁵ El fondo podrá transferir anualmente a la Tesorería de la Federación y a los fondos de estabilización y fondos sectoriales hasta un 4,7% del PIB.

⁶⁶ Una vez que los recursos acumulados en el fondo superen un 3% del PIB, el 60% de los recursos adicionales que ingresen al fondo podrán destinarse a financiar el Sistema de Pensión Universal (hasta 10% del total de recursos adicionales), proyectos de ciencia, tecnología y energías renovables (hasta 10%), un vehículo de inversión en proyectos petroleros y desarrollo de infraestructura (hasta 30%), becas y proyectos de mejora de la conectividad y desarrollo regional de la industria (hasta 10%). El restante 40% deberá ser acumulado en el fondo.

⁶⁷ El fondo también se encargará de administrar los ahorros acumulados, invirtiéndolos en activos financieros.

⁶⁸ En circunstancias excepcionales, el fondo podrá transferir recursos adicionales a la Tesorería. Para esto se deberá contar con la aprobación de la Cámara de Diputados, mediante votación de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

- 1.52 La segunda condición adicional reconoce la necesidad del control del crecimiento del gasto y el aumento en la eficiencia del mismo, por lo que se establece como condición la implementación de una reingeniería del gasto público en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016. Como parte del proceso de elaboración de la propuesta de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016, la SHCP lideró un proceso de reingeniería del gasto público. Para esto, se llevó a cabo una profunda revisión de los programas presupuestarios a fin de identificar complementariedades y/o duplicidades en los objetivos y beneficiarios⁶⁹. Este esfuerzo permitió reducir el número de programas presupuestarios, vía fusiones y eliminaciones de los mismos. Además, se re-sectorizaron algunos programas, a fin de incrementar sinergias con otros programas ya existentes⁷⁰. También se realizó un análisis de las estructuras orgánicas de la administración pública, para lograr una contención en el incremento en el gasto de servicios personales, y de los gastos de operación de las distintas dependencias, para identificar posibles reducciones en los mismos⁷¹. Finalmente, los proyectos de inversión fueron reconsiderados y priorizados en base a su rentabilidad social, impacto en el desarrollo regional y factibilidad técnica⁷². Se estima que como consecuencia de estos esfuerzos se lograron ahorros de alrededor de 0,7% del PIB en 2016, los cuales se esperan sean ahorros permanentes.

C. Indicadores Claves de Resultados

- 1.53 Se espera que las acciones de política incluidas en esta operación tengan un impacto positivo sobre los niveles de recaudación tributaria y logren un control del gasto público. Los resultados esperados (ver [Matriz de Resultados](#)) incluyen un indicador de impacto consistente en el cumplimiento de la metas de RFSP, junto a los siguientes indicadores de resultado: (i) el aumento de los ingresos tributarios no petroleros; (ii) la generalización de la factura electrónica y de los recibos de nómina digitales; y (iii) la reducción del número de programas presupuestarios. Cabe señalar que el indicador de aumento de los ingresos tributarios es un indicador presente en el Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-6).
- 1.54 **Análisis económico y financiero.** Se realizó una actualización del análisis sobre el rendimiento de la reforma tributaria y su impacto distributivo (ver

⁶⁹ Como insumo para este proceso se utilizó la información disponible en el Sistema de Evaluación del Desempeño, la cual incluye entre otras, los propósitos y objetivos de los programas, la población atendida y las evaluaciones realizadas a los programas.

⁷⁰ Como resultado de este ejercicio, 261 programas presupuestarios se fusionaron en 99 programas, se re-sectorizaron 7 programas, se eliminaron 56 programas, y se crearon cuatro nuevos programas presupuestarios. Durante 2016, el gobierno evaluará el desempeño de los nuevos programas presupuestarios que resultaron de la fusión de programas anteriores y de los que continúan sin cambios. Con esta evaluación el gobierno espera identificar áreas de oportunidad y mejora en los programas presupuestarios.

⁷¹ También se buscará realizar ajustes a las estructuras administrativas, para adecuarlas a la nueva estructura programática del presupuesto. Además, en 2016 se continuará con la revisión de gastos de operación para buscar nuevos espacios de ahorro presupuestario, así como para evaluar los resultados de los ahorros introducidos.

⁷² El gobierno pretende evaluar en 2016 los resultados de la nueva forma de priorizar los proyectos de inversión. Esta nueva metodología de priorización sería utilizada para definir los nuevos proyectos y programas de inversión de 2017.

[Análisis Financiero del Proyecto](#)). Se espera que la reforma aprobada tenga un rendimiento, en términos de recaudación adicional, de 3,3% del PIB cuando sus medidas estén en plena vigencia en 2018⁷³. Esto implica un incremento de 0,9 puntos porcentuales respecto a los rendimientos esperados al momento de preparar la primera operación⁷⁴. A su vez, las nuevas estimaciones de equidad indican que el 20% de la población con mayores ingresos soportará alrededor del 70% de la carga adicional, en tanto que el 40% de la población con menores ingresos soportará menos del 7%^{75,76}. Adicionalmente, se estimaron los ahorros fiscales relacionados al pago de menores tasas de interés, consecuencia de la menor acumulación de deuda por el impacto positivo de la reforma tributaria y de los ahorros generados por la reingeniería del gasto. El valor presente a 2013 de los ahorros de un período de 5 años equivaldrían, en un escenario base, a 2,96% del PIB. El análisis de sensibilidad realizado demuestra que el resultado de importantes ahorros fiscales es robusto a cambios en los principales supuestos utilizados para el cálculo de los mismos.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 **Instrumento financiero.** La presente operación constituye la segunda de dos operaciones vinculadas técnicamente pero financiadas en forma independiente, en línea con el documento CS-3633-1 para la preparación e implementación de PBP. Se eligió la modalidad programática para: (i) brindar un apoyo de mediano plazo al programa de reformas de la política hacendaria del gobierno; (ii) promover el diálogo continuo; y (iii) facilitar el monitoreo y refinamiento de la estrategia de implementación.
- 2.2 **Monto y moneda.** El monto de la presente operación alcanzará hasta US\$600 millones, cantidad que se desembolsará en un solo tramo. El monto propuesto para el programa representa un 1,1% de los requerimientos financieros del sector público para 2016 y el 21,7% del financiamiento del gobierno federal con fuente multilateral. Esta operación se concretaría a través de recursos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF) en Dólares Norteamericanos del Capital Ordinario (CO) del Banco.

⁷³ Reformas similares en la región han logrado rendimientos comparables. En imposición a la renta o impuestos selectivos se pueden citar: Uruguay (2006); Perú (2006); El Salvador (2009 y 2011); Nicaragua (2009 y 2012); Panamá (2009 y 2010); República Dominicana (2012); y Chile (2014).

⁷⁴ Las nuevas estimaciones consideran las recaudaciones ya observadas en 2014 y 2015. La diferencia en la recaudación total esperada se explica por la mayor recaudación de IVA y el IEPS, que representan, cada una, un 35% de la diferencia en la estimación total. Otro 25% se explica por el impuesto a la renta.

⁷⁵ En las estimaciones originales estas cifras eran de 60% y 13%, respectivamente.

⁷⁶ El estudio de la SHCP (2016), "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas 2014", encuentra que antes de la reforma fiscal las familias con mayores ingresos contribuían con 64 por ciento de la recaudación y tras la reforma en 2014 lo hicieron con el 71 por ciento.

B. Riesgos Ambientales y Sociales

- 2.3 Por ser un préstamo de políticas, esta operación no prevé actividades con implicaciones negativas sobre los recursos naturales, por lo que no requiere clasificación de impacto ex ante (B.13) de la Política de Cumplimiento de Salvaguardia del Medio Ambiente (OP-703).

C. Riesgos Fiduciarios

- 2.4 Los recursos de esta operación irán directamente a la Cuenta Única del Tesoro para cubrir las necesidades de financiamiento del Gobierno de México, razón por la cual no se identifican riesgos fiduciarios.

D. Otros Riesgos del Proyecto

- 2.5 **Riesgo de sostenibilidad macroeconómica.** Este riesgo está ligado a que no se cumpla el objetivo del programa de fortalecimiento de las finanzas públicas, como consecuencia de la vulnerabilidad de las mismas frente a: (i) una caída en los ingresos provenientes del petróleo; y (ii) un freno inesperado a la entrada de capitales. Para mitigar esta dependencia el gobierno estableció un Acuerdo de Certidumbre Tributaria por el que se compromete a respetar la trayectoria decreciente de déficit, realizando recortes al gasto público en caso de que los ingresos públicos se reduzcan. Adicionalmente, a consecuencia de la Reforma Energética (2014), se espera en el mediano plazo un incremento en la inversión en el sector de hidrocarburos, y por lo tanto en la producción del sector. Esto impactaría positivamente en los ingresos petroleros. Respecto al riesgo de un freno inesperado de la entrada de capitales, éste se vería mitigado por el importante nivel de reservas internacionales (18% del PIB) con que cuenta el país y por la Línea de Crédito Flexible por US\$65 mil millones acordada con el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁷⁷. Adicionalmente, México cuenta con un tipo de cambio flexible y un sistema financiero sólido.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 **Prestatario y organismo ejecutor.** El prestatario es los Estados Unidos Mexicanos por conducto de la SHCP. La ejecución del programa y la utilización de los recursos del financiamiento del Banco serán llevadas a cabo por el prestatario a través de la Unidad de Política de Ingresos Tributarios de la SHCP, contando con el apoyo de la Unidad de Asuntos Internacionales de Hacienda. La SHCP tendrá la responsabilidad técnica de ejecución y coordinación con el SAT y el Fondo del Petróleo, y se compromete a lo siguiente: (i) mantener a través de Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (NAFIN) la comunicación oficial con el Banco y entregar informes y

⁷⁷ Adicionalmente el país cuenta con un sólido sistema financiero (clasificado en el puesto 14 de 62 países evaluados según el Foro Económico Mundial) y un robusto monitoreo del mismo. El país cuenta además con una extensa red de tratados de libre comercio (10 con 45 países) y de acuerdos para la promoción y protección recíproca de las inversiones (30 países).

evidencia del cumplimiento de las condiciones de la operación, y todo otro informe que éste requiriese en los plazos y condiciones acordadas; (ii) impulsar las acciones tendientes al logro de los objetivos de política definidos en el programa; y (iii) reunir, archivar y entregar al Banco toda la información, indicadores y parámetros que contribuyan a que el Gobierno de México y el Banco puedan dar seguimiento, medir y evaluar los resultados del programa.

- 3.2 Serán condiciones contractuales especiales previas al primero y único desembolso del financiamiento: (i) la suscripción del contrato de mandato entre el Prestatario y NAFIN, como Agente Financiero; y (ii) el cumplimiento de las condiciones de reforma de política de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II), la Carta de Políticas y de las condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo. De acuerdo al reglamento interior de la SHCP, el Gobierno de México tiene la facultad de contratar a un Agente Financiero para la negociación, contratación y manejo de créditos, cuyo objetivo sea fomentar el desarrollo económico, que se otorguen por organismos de cooperación financiera internacional. Esta es la forma habitual de operar del Gobierno de México.**

B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados

- 3.3** El monitoreo del programa está definido por la verificación de las medidas de política acordadas como condiciones (ver [Plan de Monitoreo y Evaluación](#)). La SHCP proveerá la información requerida para verificar el cumplimiento de los indicadores de avance del programa y de las fases de las reformas acordadas. La evaluación de las reformas se hará mediante el seguimiento a los indicadores de la Matriz de Resultados. Adicionalmente, la evaluación *ex post* analizará el impacto de reformas específicas, en especial: (i) estudio del rendimiento y equidad de la reforma tributaria; (ii) análisis del diseño e implementación de la factura electrónica y la nómina digital, y lecciones aprendidas; (iii) documento sobre la metodología y experiencia de la reingeniería del gasto público; y (iv) evaluación del RIF y sus implicancias para el registro de trabajadores en el Régimen de Incorporación a la Seguridad Social (RISS). En todos los casos se evaluará el cumplimiento de las medidas y el desempeño de la administración determinando medidas correctivas, en su caso, y buenas prácticas de gestión.

IV. CARTA DE POLÍTICA

- 4.1** El Banco ha acordado con el Gobierno de México que la [Carta de Política](#) refleje: (i) el compromiso del gobierno nacional con los objetivos y acciones contempladas para el conjunto de operaciones programáticas; y (ii) la consistencia de las políticas para el logro del fortalecimiento fiscal y el equilibrio de las finanzas públicas.