



Programa de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas I y II (ME-L1144 / 3201/OC-ME y ME-L1189/3676/OC-ME)

Informe de Terminación de Proyecto

Equipo de Proyecto Original: Alberto Barreix (IFD/FMM), Jefe de Equipo; Alejandro Rasteletti (FMM/CME), Jefe de Equipo Alterno; Fernando Velayos (IFD/FMM); Axel Radics (IFD/FMM); Ramiro López-Ghio (FMM/CCO); Manuel Márquez (INT/TIU); Claudia Uribe (EDU/CME); Andrea Bergamaschi (EDU/CME); Osmel Manzano (CID/CID); Germán Zappani (FMP/CME); Arnoldo López Marmolejo (CID/CME); Juan Carlos Pérez- Segnini (LEG/SGO); Ida M. Fernández (IFD/FMM); Agnes Rojas (FMM/CPE); Susana Román Sánchez (IFD/FMM); Marina Massini (IFD/FMM) y Elizabeth Ochoa (CID/CME)

Equipo PCR: Alberto Barreix (IFD/FMM), Jefe de Equipo; Alejandro Rasteletti (FMM/CME), Jefe de Equipo Alterno; Susana Román Sánchez (IFD/FMM); Agnes Rojas (FMM/CPE); Luis Suárez (Consultor) y Emilio Martínez (Consultor))

Índice

Anexos (Enlaces Electrónicos).....	2
Acrónimos y Abreviaciones	3
INFORMACIÓN BÁSICA (CANTIDAD EN DÓLARES AMERICANOS US\$).....	4
I. Introducción	5
II. Desempeño del proyecto (A ser calificado)	7
2.1 Efectividad	7
a. Análisis de la Lógica Vertical	7
b. Resultados Logrados	8
c. Análisis de la Atribución de los Resultados	22
d. Resultados Imprevistos.....	25
2.1 Eficiencia	25
2.1 Relevancia	28
2.2 Sostenibilidad	29
III. Criterios no centrales.....	30
3.1 Contribución a los Objetivos Estratégicos del Banco	30
3.2 Contribución a los Objetivos de Desarrollo de la Estrategia de País	30
3.3 Monitoreo y Evaluación.....	31
3.4 Uso de Sistemas de Países	32
IV. Hallazgos y Recomendaciones	32
4.1 Lógica Vertical	30
4.2 Ejecución y Presupuesto.....	30
4.3 Experiencia general con la gestión del proyecto	30
4.4 Evaluación de Impacto.....	30
4.5 Asuntos no resueltos	31

Enlaces Electrónicos

1. [Matriz de Efectividad en el Desarrollo](#) (DEM)
2. [Minuta de la reunión de QRR](#)
3. [PCR *Checklist* revalidada por SPD](#)
4. [Minuta del Taller de cierre](#)

Acrónimos y Abreviaciones

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CFF	Código Fiscal de la Federación
IDE	Impuesto a los Depósitos en Efectivo
IEPS	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
IETU	Impuesto Empresarial a Tasa Única
ISR	Impuesto sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PITA	Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera
PFFP	Programa de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas
PIB	Producto Bruto Interno
RFSP	Requerimientos Financieros del Sector Público
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SHRFSP	Saldo Histórico de Requerimientos Financieros del Sector Público
TIM	Tránsito Internacional Multimodal
UAIH	Unidad de Asuntos Internacionales de Hacienda
UPIT	Unidad de Política de Ingresos Tributarios

Información Básica (cantidad en dólares americanos US\$)

NÚMERO DE PROYECTOS: ME-L1144 Y ME-L1189		
TÍTULO: PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS		
INSTRUMENTO DE PRÉSTAMO: BASADO EN POLÍTICAS		
País: MÉXICO		
PRESTATARIO: ESTADOS UNIDOS MEXICANOS		
PRÉSTAMOS:	3201/OC-ME;	3676/OC-ME
SECTOR/SUBSECTOR: IFD/FMM GESTIÓN FISCAL Y MUNICIPAL		
FECHA DE APROBACIÓN DIRECTORIO:	18-JUN-2014;	11-MAY-2016
FECHA DE EFECTIVIDAD CONTRATO DE PRÉSTAMO:	7- NOV-2014;	21-JUN-2016
FECHA DE ELEGIBILIDAD PRIMER DESEMBOLSO:	9- DIC -2014;	27-JUN-2016
<u>MONTO PRÉSTAMO (S)</u>		
MONTO ORIGINAL:	800.000.000;	600.000.000;
MONTO ACTUAL:	800.000.000;	600.000.000;
PARI PASU:		
COSTO TOTAL DEL PROYECTO:	800.000.000;	600.000.000;
<u>MESES DE EJECUCIÓN</u>		
DESDE APROBACIÓN:		
DESDE EFECTIVIDAD DEL CONTRATO:		
<u>PERIODOS DE DESEMBOLSO</u>		
FECHA ORIGINAL DE DESEMBOLSO FINAL:	7-NOV-2015;	30-JUN-2016;
FECHA ACTUAL DE DESEMBOLSO FINAL:	7-NOV-2015;	30-JUN-2016;
EXTENSIÓN ACUMULATIVA (MESES):		
EXTENSIÓN ESPECIAL (MESES):		
<u>DESEMBOLSOS</u>		
MONTO TOTAL DE DESEMBOLSOS A LA FECHA:	800.000.000;	600.000.000;
<u>REDIRECCIONAMIENTO. ESTE PROYECTO:</u>		
¿RECIBIÓ FONDOS DE OTRO PROYECTO?	No	No
¿ENVIÓ FONDOS A OTRO PROYECTO?	No	No
METODOLOGÍA DE ANÁLISIS ECONÓMICO EX POST: ANÁLISIS ECONÓMICO GENERAL		
METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN EX POST: COMPARACIÓN CON Y SIN REFORMA		
CLASIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO:		

I. Introducción

Este documento presenta un único Informe de Terminación de Proyecto (PCR, por sus siglas en inglés) para el Programa de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (PFFP), una serie programática de apoyo a reforma de políticas de dos operaciones (ME-L1144 y ME-L1189), vinculadas técnicamente, pero financiadas en forma independiente. La primera operación fue aprobada en 2014 y la segunda en 2016¹.

Al momento del inicio de preparación del PFFP, el déficit fiscal del sector público había experimentado un deterioro, viéndose incrementado de un 0,1% del producto bruto interno (PIB) en 2008 a 2,3% en 2013^{2,3}. Este incremento en el déficit se explica principalmente por las medidas contra-cíclicas implementadas para hacer frente a la crisis financiera internacional de finales de 2008, lo que implicó un importante crecimiento del gasto público⁴. Los mayores déficits llevaron a un incremento de la deuda del sector público. El saldo histórico de requerimientos financieros del sector público⁵ pasó de representar un 33,2% del PIB en 2008 a 40,4% en 2013. Si bien el nivel de la deuda no representaba a finales de 2013 riesgos significativos a la sostenibilidad de las finanzas públicas en el corto plazo, de mantenerse las ratios de requerimientos financieros del sector público como porcentaje del PIB y/o de enfrentarse un choque macroeconómico negativo, el nivel de deuda continuaría incrementándose, pudiendo perjudicar el crecimiento de la economía⁶. Por tal motivo se consideró necesario consolidar las finanzas públicas en el mediano plazo, aumentando los ingresos no petroleros y controlando el incremento del gasto público.

A finales de 2013, de acuerdo con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la informalidad laboral era de casi un 60%. Asimismo, las tasas de evasión en el pago del impuesto al valor agregado y el impuesto sobre la renta eran del 29% y 38%, respectivamente⁷. Por otro lado, existía una importante desigualdad en los ingresos de los hogares⁸ y el efecto redistributivo de la política fiscal era bajo⁹. Adicionalmente, los ingresos fiscales presentaban una alta

¹ La primera operación fue aprobada por el Directorio del Banco Interamericano de Desarrollo el 18 de junio de 2014 por un monto de USD800 millones; la segunda operación fue aprobada por el Directorio el 11 de mayo de 2016, por un monto de USD600 millones.

² A menos que se indique de otra manera, todos los datos fiscales reportados en el documento provienen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) del Gobierno Federal, y se encuentran disponibles en http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas.

³ Entre 2009 y 2013, el déficit del sector público, como porcentaje del PIB fue de 2,5%, en promedio.

⁴ Mientras que en 2008 el gasto público representó un 23,4% PIB, en 2013 éste representó 26% del PIB.

⁵ De acuerdo a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de México, el saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público (SHRFSP) son los pasivos que integran los requerimientos financieros del sector público menos los activos financieros disponibles, en virtud de la trayectoria anual observada a lo largo del tiempo de los citados requerimientos. De esta forma, el SHRFSP es una medida amplia de la deuda pública. Representa el acervo neto de las obligaciones contraídas para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, tanto de las entidades adscritas al sector público como de las entidades privadas que actúan por cuenta del Gobierno Federal. El SHRFSP agrupa a la deuda neta del sector público presupuestario y las obligaciones netas del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, del Fondo Nacional de Infraestructura, los asociados a proyectos de inversión pública financiados por el sector privado y a los Programas de Apoyo a Deudores, así como la ganancia o pérdida esperada de la banca de desarrollo y fondos de fomento.

⁶ Reinhart y Rogoff (2010) argumentan que el crecimiento de una economía es menor cuando la ratio de deuda pública a PIB se encuentra en niveles de 30% a 60%, comparado con niveles menores al 30% (Reinhart y Rogoff, "Growth in a Time of Debt", American Economic Review: Papers & Proceedings, mayo 2010).

⁷ Universidad de las Américas Puebla (2017). Evasión del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto Sobre la Renta.

⁸ De acuerdo a un estudio realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, Income Inequality Update, 2016) el coeficiente de Gini en México en 2014 era de 0,46, mientras que el promedio de este coeficiente para los países de la OCDE era de 0,32.

⁹ El estudio mencionado de la OCDE muestra que mientras que en los países de la OCDE la política fiscal en promedio disminuía la desigualdad en un 27%, en el caso de México la política fiscal solo la disminuía en un 2,8%.

dependencia de los ingresos petroleros, los cuales representaban alrededor de un tercio (35,4%) de los ingresos totales. Además, existían varias áreas de oportunidad para la consolidación de las finanzas públicas. En materia de política tributaria, existían deficiencias en el diseño de los principales impuestos, que ocasionaban altos gastos tributarios¹⁰. Adicionalmente, la Reforma Energética promulgada a finales de 2013 introdujo la posibilidad de otorgar contratos de exploración y extracción de hidrocarburos a empresas privadas, por sí solas o en asociación con Petróleos Mexicanos (PEMEX). Esto, sumado a la introducción de una nueva estructura corporativa en PEMEX, con mayor autonomía, hizo necesario introducir una reforma integral a la tributación de hidrocarburos.

En materia de administración tributaria y aduanera, al momento de iniciar la preparación del PFFP, persistían obstáculos para la gestión de la recaudación por parte del Servicio de Administración Tributaria (SAT). En particular, existía la posibilidad de aumentar los controles contra la evasión mediante modernos instrumentos de facturación y control de operaciones, mediante la masificación del uso de la factura electrónica, y de facilitar el cumplimiento voluntario. De hecho, como fuera mencionado, la evasión en el pago del impuesto sobre la renta y del impuesto al valor agregado era elevada.

Adicionalmente, en materia de gasto público, la regla fiscal vigente al momento presentaba deficiencias en su diseño que no permitían controlar efectivamente el crecimiento del gasto. Tampoco existía un mecanismo sólido que fomentara el ahorro a largo plazo de los ingresos relacionados a hidrocarburos. Por otro lado, las erogaciones relacionadas a la nómina de maestros y funcionarios de apoyo a la educación en ejercicio en las Entidades Federativas, financiadas con transferencias del gobierno federal, una erogación muy significativa¹¹, presentaba importantes deficiencias. En efecto, se habían detectado 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 otros. Adicionalmente, 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.

Ente este contexto, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) del Gobierno de México establecieron un proceso de diálogo técnico a fin de robustecer la política y gestión tributaria y controlar el crecimiento del gasto público. Adicionalmente, el nuevo gobierno de México se planteó entre sus prioridades de gobierno introducir una reforma hacendaria para: (1) aumentar la capacidad financiera del Estado, incrementando la disponibilidad de recursos para que el Estado pueda atender las necesidades prioritarias de la población; (2) reducir la dependencia de las finanzas públicas del petróleo; (3) mejorar la equidad, al eliminar privilegios y garantizar que contribuyan más los que más tienen; (4) reducir la informalidad y la evasión fiscal, a través de simplificar el pago de impuestos y establecer mecanismos de formalización accesibles para todos; y (5) crear impuestos con responsabilidad social, para proteger la salud de la población y el medio ambiente. En dicho contexto, la SHCP y el Banco acordaron preparar una serie programática de dos operaciones de

¹⁰ Los gastos tributarios son ingresos que el fisco deja de percibir como consecuencia de concesiones tributarias otorgadas o por la presencia de regímenes tributarios especiales. Entre 2006 y 2010 los gastos tributarios en México representaron, en promedio, un 5,5% del PIB (Presupuestos de Gastos Fiscales, elaborados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

¹¹ Las transferencias del Gobierno Federal a las entidades federativas para el pago de la nómina educativa representaron en 2013 un 2% del PIB.

apoyo a reformas de política, que contribuyan al fortalecimiento de las finanzas públicas mediante el aumento de los ingresos tributarios y el control de gasto público.

II. Desempeño del proyecto

2.1 Efectividad

El objetivo general de la serie programática fue fortalecer las finanzas públicas mediante el aumento de los ingresos tributarios y el control del gasto público. Para lograr este objetivo, la primera operación se enfocó en: (i) la mejora del diseño de los principales impuestos; (ii) la aceleración del proceso de modernización de la administración tributaria y aduanera; (iii) el perfeccionamiento de la regla fiscal, estableciendo límites al crecimiento del gasto corriente; y (iv) la administración, por la Tesorería de la Federación, del pago de la nómina de docentes ejerciendo en los estados y financiados por el Gobierno Federal. La segunda operación de la serie dio continuidad a las medidas de política incluidas en la primera operación y, adicionalmente, incluyó medidas de política relacionadas con: (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.

La matriz de políticas de la serie programática contó con los siguientes cuatro componentes:

Componente 1: estabilidad macroeconómica, cuyo objetivo fue asegurar un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según establecido en la Matriz de Políticas;

Componente 2: reforma tributaria, que tuvo como objetivo mejorar la recaudación, equidad, progresividad y simplicidad del sistema tributario;

Componente 3: mejora en la administración tributaria y aduanera, que contó con el objetivo de aumentar los controles contra la evasión mediante modernos instrumentos de facturación y control de operaciones, y facilitar el cumplimiento voluntario; y

Componente 4: control del gasto público, cuyo objetivo fue la racionalización del gasto público y la mejora del control presupuestario del Gobierno Federal.

La priorización de medidas incluidas en la matriz de políticas de la serie se realizó a través de un proceso de análisis y consulta con los principales actores involucrados.

a. Análisis de la Lógica Vertical

Como fuera dicho anteriormente, al momento de iniciar la preparación de la serie programática existía la necesidad de consolidar las finanzas públicas del Gobierno Federal. Para lograr dicha consolidación fiscal era necesario incrementar la recaudación tributaria, mejorando la política tributaria y fortaleciendo la administración tributaria, y controlar el crecimiento del gasto público. El Anexo 1 resume la lógica vertical del programa, identificando los problemas observados y sus principales determinantes. También se presentan los productos introducidos para atender dichos determinantes y los resultados esperados como consecuencia de la implementación de los diversos productos.

En cuanto a la política tributaria, existían deficiencias en el diseño de los principales impuestos, que ocasionaban altos gastos tributarios, reduciendo la recaudación. Estas deficiencias eran observadas en los principales impuestos: impuesto sobre la renta (ISR), impuesto al valor agregado (IVA), impuesto especial sobre la producción y servicio (IEPS), el impuesto especial a

tasa única, el impuesto a los depósitos en efectivo, entre otros. Las deficiencias observadas en estos impuestos se detallan en el Anexo 1. Para atender dichas deficiencias se implementaron reformas a las leyes que regulan dichos impuestos y cambios a sus respectivos reglamentos (productos), a fin de incrementar a la recaudación tributaria (resultados). Adicionalmente, el régimen de tributación sobre hidrocarburos era complejo 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. A su vez, la reforma energética introdujo la posibilidad de otorgar contratos de exploración y extracción de hidrocarburos a empresas privadas, por sí solas o en asociación con PEMEX, y una nueva estructura corporativa de PEMEX, con mayor autonomía. Para atender las deficiencias de política tributaria y atender la nueva realidad del sector tras la reforma energética, se implementó una reforma integral a la tributación de hidrocarburos, que adaptará los niveles de carga fiscal según las condiciones (precio) del mercado internacional, para que no sea un desincentivo a la inversión y permita captar buena parte de las rentas económicas.

En lo referente a la gestión tributaria, persistían obstáculos para una mayor eficiencia en la gestión de la recaudación por parte del Servicio de Administración Tributaria (SAT). Estas deficiencias se relacionaban con problemas de información incompleta, problemas en el relacionamiento con los contribuyentes y problemas en los procesos aduanales. Estos problemas se detallan en el Anexo 1. Para atender estos problemas se implementaron diversos cambios en los procesos de gestión tributaria (productos), detallados en el Anexo 1, a fin de incrementar a la recaudación e incrementar el uso de la factura electrónica y los recibos digitales de nómina (resultados).

En materia de gasto público, el control del mismo era complejo debido a que la regla fiscal vigente al momento presentaba deficiencias en su diseño que no permitían controlar efectivamente el crecimiento del gasto en la fase expansiva del ciclo económico y no existía un mecanismo para fomentar el ahorro a largo plazo de los ingresos petroleros. Adicionalmente, existían gastos poco efectivos como consecuencia de la forma inercial de elaborar los Presupuestos de Egresos de la Federación y el pago de la nómina educativa presentaba filtraciones. Para atender estas deficiencias se modificaron las reglas fiscales, se realizó un proceso de reingeniería del gasto público y se modificó el procedimiento para el pago de la nómina educativa (productos). Como resultados se produjo una reducción en el número de programas presupuestarios, reduciendo el gasto programable, y la Tesorería de la Federación paga directamente al 100% de los maestros, para reducir filtraciones.

Como resultado del análisis realizado se establecieron los componentes del PFFP ya mencionados, con sus respectivos objetivos. Asimismo, para ayudar a cumplir los objetivos de cada componente y atacar las deficiencias identificadas, se incluyeron los productos identificados en el Anexo 1, los cuales fueron además las medidas de política que formaron parte de la Matriz de Políticas de la serie programática.

Selección del instrumento programático. La modalidad de Préstamo Programático en Apoyo de Reformas de Política (PBP) fue elegida a fin de: (i) fortalecer el diálogo de políticas con el gobierno; (ii) brindar los plazos necesarios para su implementación, debido a la complejidad de las medidas promovidas; y (iii) facilitar el monitoreo y permitir el ajuste de las medidas de política, de ser necesario.

Lógica horizontal de la serie. Para el componente de reforma tributaria, el primer PBP apoyó la aprobación de las distintas reformas legales, mientras que el segundo PBP estuvo enfocado en su implementación, principalmente a través de la actualización y publicación de los diversos reglamentos de las leyes reformadas. En lo que respecta al componente de administración tributaria, en términos generales, el primer PBP apoyó la introducción de diversas mejoras en la

administración tributaria, mientras que el segundo PBP se focalizó en la profundización y avance en el uso de las nuevas mejoras introducidas. Finalmente, el componente de control del gasto público apoyó, a través de las distintas operaciones, el fortalecimiento de las reglas fiscales y buscó volver más eficiente el gasto público. Finalmente, cabe mencionar que el segundo PBP también fortaleció el diseño y la administración de la política de ingresos sobre hidrocarburos, medidas que no formaron parte del primer PBP¹².

Arreglo institucional para la ejecución. El programa tuvo a la SHCP como Organismo Ejecutor de la serie programática (ME-L1144 y ME-L1189) a través de la Unidad de Política de Ingresos Tributario (UPIT), contando con el apoyo de la Unidad de Asuntos Internacionales de Hacienda (UAIH). La UPIT lideró el diálogo técnico con el Banco y la UAIH jugó un rol crucial en el seguimiento de las condiciones incluidas en la Matriz de Políticas. Fue particularmente importante el apoyo de la UAIH en la coordinación con cada una de las distintas dependencias involucradas, entre ellas el Servicio de Administración Tributaria, la Secretaría de Educación Pública, la Tesorería Superior de la Federación, y diversas unidades de la SHCP. La SHCP contó adicionalmente con el apoyo de Nacional Financiera Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (NAFIN), como agente financiero, quien se encargó de la administración del préstamo.

b. Resultados Logrados

Los resultados del PFFP se reseñan a continuación, presentando para cada uno de los componentes el grado de cumplimiento de los indicadores incluidos en la matriz de resultados. Las Tablas 5 y 6 presentan, respectivamente, los cambios introducidos a la matriz de resultados durante la ejecución de la serie programática y los detalles de las metas previstas y alcanzadas.

En la matriz de resultados de la serie programática se previeron impactos relacionados con el cumplimiento de una regla de balance presupuestario con meta de Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP)¹³ y con un límite máximo del crecimiento del gasto corriente estructural¹⁴, conceptos que se encuentran definidos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). En la segunda operación este indicador de impacto fue sustituido por un nuevo indicador, relacionado con los RFSP.

Respecto al primer indicador de impacto, la meta de RFSP planteada para 2016 fue de 3,5% del PIB, con el valor observado siendo de 2,8%. Respecto al crecimiento del gasto corriente estructural, la meta para 2016 fue de un crecimiento real de 2%, con el valor observado siendo de -2,5%, cumpliéndose, por lo tanto, con la regla fiscal establecida. El segundo indicador de impacto también hace referencia a lo RFSP, por lo cual también se cumplió con la meta establecida.

Resultados del componente I - estabilidad macroeconómica

¹² Los tiempos entre aprobaciones del primer PBP y la implementación de las mismas políticas en el segundo fueron consistentes con lo inicialmente planeado.

¹³ El artículo 2 inciso XLVII de la LFPRH define los requerimientos financieros del sector público como “las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal y las entidades del sector público federal, que cubre la diferencia entre los ingresos y los gastos distintos de la adquisición neta de pasivos y activos financieros, incluyendo las actividades del sector privado y social cuando actúan por cuenta del Gobierno Federal o las entidades”

¹⁴ El artículo 2 inciso XXIV Bis de la LFPRH define el gasto corriente estructural como “el monto correspondiente 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”.

El objetivo de este componente fue asegurar un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según establecido en la Matriz de Políticas. La estabilidad macroeconómica fue una condición a cumplirse, para que se pudieran alcanzar los objetivos del programa. De acuerdo al Informe de Evaluación Independiente de Condiciones Macroeconómicas (IAMC) elaborado por el Banco, y con fecha de aprobación el 27 de julio 2017, se observó entonces que el Prestatario mantenía un entorno macroeconómico estable, conducente al logro de los objetivos del programa.

Resultados de los componentes II y III - reforma tributaria y mejora en la administración tributaria

El objetivo del componente II fue mejorar la recaudación, equidad, progresividad y simplicidad del sistema tributario. Por su parte, el objetivo del componente III era aumentar los controles contra la evasión mediante modernos instrumentos de facturación y control de operaciones, y facilitar el cumplimiento voluntario. Para poder medir estos objetivos se introdujeron los siguientes indicadores de resultados: aumento de los ingresos tributarios, contribuyentes obligados a expedir comprobantes fiscales emiten facturación electrónica y contribuyentes obligados incluidos en el sistema de emisión de recibos de nómina digitales.

En el indicador de resultado relacionado con el aumento en la recaudación tributaria se había planteado inicialmente una meta de recaudación de ingresos tributarios, como porcentaje del PIB, de 11,8% en 2018, una vez que las medidas tributarias hubieran entrado en plena vigencia. Dada la buena dinámica de la recaudación tributaria tras la reforma introducida, este indicador fue aumentado a 13% del PIB al momento de preparar la segunda operación de la serie programática. Si bien no se puede determinar aun el cumplimiento de la meta establecida, es de esperar que la misma se cumpla en 2018, dado que a finales de 2016 la recaudación alcanzó 13,9% del PIB. Teniendo en consideración que, en 2013, previo a la introducción de la reforma tributaria, la recaudación de impuestos no petroleros equivalía a un 9,7% del PIB, los resultados en este aspecto fueron muy positivos. Adicionalmente, el incremento fue muy oportuno, ya que permitió compensar la fuerte caída en los ingresos petroleros, consecuencia de la baja en el precio del petróleo en los mercados internacionales.

Tabla 4: Ingresos del Gobierno Federal (% del PIB)

Impuesto / Año	2013	2014	2015	2016
Ingresos Tributarios	9,7	10,4	12,9	13,9
ISR	5,9	5,6	6,7	7,3
IVA	3,5	3,9	3,9	4,1
IEPS gasolinas y diésel	-0,5	-0,1	1,2	1,4
Otros	0,9	1,1	1,2	1,2
Ingresos No Tributarios No Petroleros	1,7	1,7	2,2	2,8
Ingresos Petroleros	5,4	4,5	2,3	1,6
INGRESOS TOTALES	16,8	16,7	17,4	18,3

Fuente: SHCP

Si bien no se incluyeron indicadores de resultados para medir la equidad y la progresividad del sistema tributario, vale mencionar que la reforma logró incrementar el impacto distributivo de la política tributaria. Esto se debió principalmente a que se establecieron nuevas tasas marginales para las personas de mayores ingresos, se crearon impuestos a fuentes de ingreso que se concentra en los deciles más ricos (como dividendos y venta de acciones en bolsa), se limitó las deducciones de las personas físicas. Estimaciones de la SHCP indican que, como consecuencia de la reforma tributaria, la reducción del coeficiente de Gini 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%¹⁵.

En lo que respecta al resultado relacionado con el aumento de contribuyentes obligados a expedir comprobantes fiscales que emiten facturación electrónica, en la primera operación se previó un resultado de 30% para diciembre de 2014. Al momento de prepararse la segunda operación se observó que el valor de la meta ya se había superado, motivo por el cual se duplicó el resultado esperado, ubicándolo en 60% al primer semestre de 2016. En el primer trimestre de 2016 dicho valor ya había alcanzado un 71,8%.

Algo similar ocurrió con el indicador de contribuyentes obligados incluidos en el sistema de emisión de recibos de nómina digitales. En la primera operación se previó un resultado de, al menos, 20% para finales de 2014. Al prepararse la segunda operación se duplicó dicho valor y a enero de 2016 dicho valor había alcanzado un 59%.

A nivel de productos, casi la totalidad de los productos identificados en la primera operación como los mecanismos activadores fueron cumplidos en su totalidad. Todos los productos del componente II se cumplieron. En el componente III, el único mecanismo activador sustituido fue la implementación a nivel piloto de una nueva forma de Tránsito Internacional Multimodal 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 sustituyó esta condición por otro proyecto también de facilitación de comercio y control de las aduanas, el Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera (PITA). El PITA es una iniciativa integral que busca automatizar, facilitar y agilizar los procesos de entrada y salida de mercancías en las aduanas del país. 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 videovigilancia¹⁶. El proyecto PITA es de mayor alcance territorial y de cobertura de seguridad que la iniciativa de Tránsito Internacional Multimodal (TIM).

Finalmente, cabe mencionar que al momento de preparar la segunda operación se incorporaron productos adicionales a los componentes II y III del PFFP, no previstos al inicio de la serie programática. Estos productos se relacionan con los ingresos fiscales vinculados a hidrocarburos. En particular se incorporaron condiciones relacionadas con la aprobación de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, la modificación de la Ley del IEPS a los combustibles automotrices (gasolinas y diésel) a un impuesto de cuota fija, y la creación y puesta en marcha de la Unidad de Ingresos sobre Hidrocarburos en la SHCP y de la Administración General de Hidrocarburos en el SAT. Adicionalmente, para mejorar el alcance del intercambio de información tributaria, se adicionó como condición la firma del Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria Automática entre Jurisdicciones del Foro Global de Transparencia Tributaria.

Resultados de los componentes IV - control del gasto público

El objetivo del componente IV fue la racionalización del gasto público y la mejora del control presupuestario del Gobierno Federal. Para poder medir estos objetivos se introdujeron los siguientes indicadores de resultados: Pago de nómina de docentes en ejercicio en los estados y financiados por el Gobierno Federal y programas presupuestarios eliminados luego del proceso de reingeniería del gasto público.

Para la implementación del proceso de pago de la nómina educativa por la Tesorería de la Federación, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública (SEP), se llevó a cabo una

¹⁵ Estimaciones realizadas por el equipo del proyecto indican que, en 2018, el 20% superior de la población ordenada por su renta soportará alrededor del 70% de la carga tributaria adicional, mientras que el 40% de menores ingresos soportará menos de un 7%.

¹⁶ El contrato para la prestación de servicios del PITA fue suscrito el 17 de marzo de 2016.

depuración de los padrones de maestros y funcionarios de apoyo mediante la realización del censo. Esto, sumado al mayor control introducido llevó a que en 2014 se diera un crecimiento real del 0,4% en el monto de transferencias federales para el pago de nóminas. Este crecimiento fue sustancialmente menor al observado en la década anterior, cuando el crecimiento real promedio de las transferencias federales para el pago de nóminas había sido del 2,5%. En 2016 el crecimiento real de dicho monto fue del 0,5%.

En lo que respecta al resultado de programas presupuestarios eliminados luego del proceso de reingeniería del gasto público, como parte del proceso de elaboración de la propuesta de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016, se llevó a cabo el mencionado proceso de reingeniería del gasto público. Entre otras medidas 261 programas presupuestarios se fusionaron en 99 programas; se re-categorizaron 7 programas; y se eliminaron otros 56. La SHCP estima que como consecuencia de estos esfuerzos se lograron ahorros de alrededor de 0,7% del PIB en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016.

Finalmente, cabe mencionar al momento de preparar la segunda operación se incorporaron productos adicionales al componente IV del PFFP, no previstos al inicio de la serie programática. Además del proceso de reingeniería de gasto mencionado en el párrafo anterior, también se adicionó como producto la creación y puesta en marcha del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMP), un fideicomiso encargado de recibir, administrar, invertir y distribuir las contraprestaciones que reciba el Estado por las asignaciones y contratos de exploración y explotación de hidrocarburos y de fomentar el ahorro de largo plazo. El FMP ha venido operando adecuadamente y las transferencias ordinarias a su cargo fueron efectuadas conforme al calendario y por las cantidades determinadas por la SHCP, en términos de las disposiciones aplicables y se canalizaron a través de la Tesorería de la Federación.

TABLA 5. CAMBIOS A LA MATRIZ DE RESULTADOS

Sección de la Matriz de Resultados donde los cambios se llevaron a cabo	Cambio específico realizado	Tipo de cambio	Razones para el cambio	Fecha de cambio	Fecha de cambio acordado con la entidad ejecutora
Impacto	Adición de impacto: Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP).	Adición	El indicador permite reflejar de manera más inmediata el impacto de las acciones relacionadas con la recaudación tributaria y el control del gasto público.	2016	2016 POD - PBL II
Resultados	Cambio del valor de meta: Aumento de los ingresos tributarios.	Valor de la meta	Las acciones de política de la operación tuvieron un impacto mayor al esperado inicialmente.	2016	2016 POD - PBL II
Resultado	Cambio del valor de meta: Contribuyentes obligados a expedir comprobantes fiscales emiten facturación electrónica.	Valor de la meta	Se dio un avance mayor al esperado en el porcentaje de contribuyentes obligados emitiendo factura electrónica.	2016	2016 POD - PBL II
Resultado	Cambio del valor de meta: Contribuyentes obligados incluidos en el sistema de emisión de recibos de nómina digitales.	Valor de la meta	Se dio un avance mayor al esperado en el porcentaje de contribuyentes incluidos en el sistema de emisión de recibos de nómina digitales en el 1er. semestre de 2016.	2016	2016 POD - PBL II
Resultado	Adición de indicador: Programas presupuestarios eliminados luego del proceso de reingeniería del gasto público.	Adición	El cambio en el contexto económico dio lugar a un mayor control del gasto que incluyó la fusión, re-sectorización, eliminación y reducción de programas presupuestarios.	2016	2016 POD - PBL II
Productos	Adición de indicador: Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos aprobada, que contenga por lo menos las siguientes medidas: (i) En el caso de contratos de exploración y extracción de hidrocarburos, una cuota contractual para la fase exploratoria, regalías a tasas crecientes con base en rangos de precios y; una contraprestación a favor del Estado Mexicano basado en la utilidad operativa o valor contractual de los hidrocarburos. (ii) En el caso de asignaciones a empresas productivas del estado para la exploración y extracción de hidrocarburos, derechos de exploración, de extracción, y de utilidad compartida.	Adición	La reforma a la tributación de hidrocarburos no formó parte del diálogo inicial con el gobierno. Su posterior inclusión fue consecuencia de la Reforma constitucional y legal del sector energético y el diálogo continuo con el gobierno.	2016	2016 POD - PBL II

Sección de la Matriz de Resultados donde los cambios se llevaron a cabo	Cambio específico realizado	Tipo de cambio	Razones para el cambio	Fecha de cambio	Fecha de cambio acordado con la entidad ejecutora
Productos	Adición de indicador: Cambio de la Ley del IEPS a los combustibles automotrices (gasolinas y diésel) a un impuesto de cuota fija a partir de 2016, sujeto a ajustes por inflación en ejercicios posteriores.	Adición	Para fortalecer la recaudación y refrendar la progresividad del impuesto.	2016	2016 POD - PBL II
Productos	Cambio en la definición del producto: Buzón tributario para personas físicas y morales implementado, que incluya al menos los siguientes servicios: a) Notificación electrónica; b) mensajes y avisos de interés; y c) Trámites y servicios.	Cambio en definición del producto	Para reflejar el mayor alcance de la versión del buzón tributario actualmente en vigencia, ya no es un piloto, está en funcionamiento, e incluye además a las personas físicas.	2016	2016 POD - PBL II
Productos	Adición de producto: Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria Automática entre Jurisdicciones del Foro Global de Transparencia Tributaria (Acuerdo de Berlín de octubre de 2014), firmado.	Adición	Para un mejor control tributario y reducir la evasión fiscal	2016	2016 POD - PBL II
Productos	Sustitución de producto: Piloto del TIM implementado en, al menos, un puerto o un aeropuerto, enlazando con otro punto fronterizo.	Sustitución	Se sustituye por el Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera (PITA), de mayor alcance territorial y cobertura de seguridad.	2016	2016 POD - PBL II
Productos	Adición de producto: Diseño y licitación del Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera (PITA), para la facilitación del comercio y el control de las aduanas mediante la automatización de los procesos.	Adición	El PITA es una iniciativa integral que busca automatizar y agilizar los procesos de entrada y salida de mercancías de las aduanas del país, más eficaz que el TIM.	2016	2016 POD - PBL II
Productos	Adición de productos: Creación y puesta en marcha de la Unidad de Ingresos sobre Hidrocarburos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, especializada en el asesoramiento y supervisión de las condiciones económicas y administrativas en el marco de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.	Adición	Para lograr una eficiente aplicación del nuevo régimen de tributación de hidrocarburos.	2016	2016 POD - PBL II

Sección de la Matriz de Resultados donde los cambios se llevaron a cabo	Cambio específico realizado	Tipo de cambio	Razones para el cambio	Fecha de cambio	Fecha de cambio acordado con la entidad ejecutora
Productos	Adición de productos: Creación y puesta en marcha de la Administración General de Hidrocarburos en el Servicio de Administración Tributaria, unidad especializada en el control del cumplimiento tributario en el marco de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.	Adición	Para lograr una eficiente aplicación del nuevo régimen de tributación de hidrocarburos.	2016	2016 POD - PBL II
Productos	Adición de productos: Creación y puesta en marcha de un fideicomiso encargado de recibir, administrar, invertir y distribuir las contraprestaciones que reciba el Estado por las asignaciones y contratos de exploración y explotación de hidrocarburos (Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo).	Adición	Para garantizar el manejo transparente y responsable de los ingresos del petróleo y fomentar el ahorro de largo plazo de los ingresos extraordinarios.	2016	2016 POD - PBL II
Productos	Adición de productos: Reingeniería del gasto público en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016, implementado, que incluya al menos: (i) revisión de los programas presupuestarios y sus estructuras, de los gastos de operación y de la inversión pública; y (ii) fusión y re-sectorización de programas presupuestarios, y eliminación y reducción de programas presupuestarios.	Adición	La reingeniería del gasto público se consideró necesaria, dada la caída en los precios del petróleo que redujeron los ingresos fiscales de dicha fuente, volviendo más necesario incrementar la eficiencia del gasto público.	2016	2016 POD - PBL II

TABLA 6. MATRIZ DE RESULTADOS ALCANZADOS

Impacto/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Medio de Verificación	Metas y Resultados Alcanzados		Fecha en la que las metas fueron alcanzadas
Impacto #1: Cumplimiento de una regla de balance presupuestario con meta de RFSP y con un límite máximo del crecimiento del GCE ¹⁷	%	0	2014	SHCP	Valor de Meta Original	2	2016
					Valor de Meta revisado	2	
					Valor alcanzado	2 ¹⁸	
Impacto #2: Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP)	% del PIB	4,6	2014	SHCP	Valor de Meta Original	3,5	2016
					Valor de Meta revisado	3,5	
					Valor alcanzado	2,8	

Resultado/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Medio de Verificación	Metas y Resultados Alcanzados		Fecha en la que las metas fueron alcanzadas
Resultado #1: Aumento de los ingresos tributarios ¹⁹	% del PIB	9,4	2013	SHCP	Valor de Meta Original	11,8	2015
					Valor de Meta revisado	13,0	
					Valor alcanzado	13,9	
Resultado #2: Contribuyentes obligados a expedir comprobantes fiscales emiten facturación electrónica ²⁰	% de los contribuyentes obligados	14	2012	SAT	Valor de Meta Original	30	31-Mar-2016
					Valor de Meta revisado	60	
					Valor alcanzado	71,79	

¹⁷ En la medición del cumplimiento de la meta se otorga un valor de cero si no se cumple ni la meta de RFSP ni la de crecimiento del GCE, un valor de uno si se cumple al menos una de dichas metas y un valor de dos si se cumplen ambas metas.

¹⁸ Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la SHCP.

¹⁹ Excluye los ingresos tributarios petroleros y los no concurrentes, como los asociados al programa de amnistía fiscal Ponte al Corriente. El resultado intermedio refleja los avances ya alcanzados con apoyo del programa.

²⁰ Obligados a facturar electrónicamente son aquellos que facturan más de US\$300 mil en 2013.

Resultado/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Medio de Verificación	Metas y Resultados Alcanzados		Fecha en la que las metas fueron alcanzadas
Resultado #3: Contribuyentes obligados incluidos en el sistema de emisión de recibos de nómina digitales ²¹	% de los contribuyentes obligados	0	2013	SAT	Valor de Meta Original	20	31-Ene-2016
					Valor de Meta revisado	40	
					Valor alcanzado	59	
Resultado #4: Pago de nómina de docentes en ejercicio en los estados y financiados por el Gobierno Federal (Ramo 33)	%	0	2013	Secretaría de Educación Pública (SEP)	Valor de Meta Original	90	30-Jun-2016
					Valor de Meta revisado	90	
					Valor alcanzado	100	
Resultado #5: Programas presupuestarios eliminados luego del proceso de reingeniería del gasto público ²²	Número de programas eliminados	0	2015	SHCP	Valor de Meta Original	50	30-Jun-2015
					Valor de Meta revisado	50	
					Valor alcanzado	56	

Productos/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Medio de Verificación	Metas y Resultados Alcanzados		Fecha en la que las metas fueron alcanzadas
Producto #1: Ley del Impuesto sobre la Renta modificada	Ley	0	2013	Diario Oficial de la Federación (DOF)	Valor de Meta Original	1	2014
					Valor de Meta revisado	1	
					Valor alcanzado	1	
Producto #2: Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la renta aprobado	Reglamento	0	2014	DOF	Valor de Meta Original	1	2016
					Valor de Meta revisado	1	
					Valor alcanzado	1	

²¹ Comprobantes fiscales digitales por internet –CFDI- remitidos electrónicamente al SAT, y a sus trabajadores por correo electrónico.

²² El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación incluía, antes de la reingeniería del gasto público, 851 programas presupuestarios.

Productos/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Medio de Verificación	Metas y Resultados Alcanzados		Fecha en la que las metas fueron alcanzadas
Producto #3: Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) aprobada	Ley	0	2013	DOF	Valor de Meta Original	1	2014
					Valor de Meta revisado	1	
					Valor alcanzado	1	
Producto #4: Reglamento de la Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA), modificado	Reglamento	0	2014	DOF	Valor de Meta Original	1	2016
					Valor de Meta revisado	1	
					Valor alcanzado	1	
Producto #5: Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), modificada ²³	Ley	0	2013	DOF	Valor de Meta Original	1	2014
					Valor de Meta revisado	1	
					Valor alcanzado	1	
Producto #6: Reglamento de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), aprobado	Reglamento	0	2014	DOF	Valor de Meta Original	1	2016
					Valor de Meta revisado	1	
					Valor alcanzado	1	
Producto #7: Ley Federal de Derechos modificada ²⁴	Ley	0	2013	DOF	Valor de Meta Original	1	2014
					Valor de Meta revisado	1	
					Valor alcanzado	1	
Producto #8: Reglamento de la Ley Federal de Derechos (sobre minería), aprobado	Reglamento	0	2014	DOF	Valor de Meta Original	1	2016
					Valor de Meta revisado	1	
					Valor alcanzado	1	

²³ Las modificaciones se relacionan con la actualización del procedimiento de cálculo para el ajuste de los precios de los combustibles, incluido un ajuste por inflación a partir de 2015 en el IEPS-combustibles.

²⁴ Las modificaciones se relacionan con los derechos sobre actividades mineras.

Productos/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Medio de Verificación	Metas y Resultados Alcanzados		Fecha en la que las metas fueron alcanzadas
Producto #9: Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, aprobada	Ley	0	2014	DOF	Valor de Meta Original	1	2016
					Valor de Meta revisado	1	
					Valor alcanzado	1	
Producto #10: Cambio de la Ley del IEPS a los combustibles automotrices (gasolinas y diésel) a un impuesto de cuota fija a partir de 2016, sujeto a ajustes por inflación en ejercicios posteriores, aprobada	Ley	0	2014	DOF	Valor de Meta Original	1	2016
					Valor de Meta revisado	1	
					Valor alcanzado	1	
Producto #11: Piloto de buzón tributario para personas morales implementado, que incluya al menos a) notificaciones y pagos; b) facturas emitidas y recibidas; y c) declaraciones juradas efectuadas y declaraciones sombra” de IVA y Renta	Piloto	0	2013	Informe de consultoría independiente sobre la base de fuentes oficiales	Valor de Meta Original	1	2014
					Valor de Meta revisado	1	
					Valor alcanzado	1	
Producto #12: Acuerdo Intergubernamental firmado, para la implementación de la Ley FATCA	Acuerdo	0	2013	SAT	Valor de Meta Original	1	2015
					Valor de Meta revisado	1	
					Valor alcanzado	1	
Producto #13: Reglas administrativas e informáticas para facilitar la implementación de la Ley FATCA aprobadas	Acuerdo	0	2013	SAT	Valor de Meta Original	1	2014
					Valor de Meta revisado	1	
					Valor alcanzado	1	
Producto #14: “Segunda revisión por empresas dictaminadoras” en los recintos aduaneros eliminada	Resolución	0	2013	DOF	Valor de Meta Original	1	2015
					Valor de Meta revisado	1	
					Valor alcanzado	1	

Productos/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Medio de Verificación	Metas y Resultados Alcanzados		Fecha en la que las metas fueron alcanzadas
Producto #15: Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria Automática entre Jurisdicciones del Foro Global de Transparencia Tributaria, firmado	Acuerdo	0	2015	DOF	Valor de Meta Original	1	2016
					Valor de Meta revisado	1	
					Valor alcanzado	1	
Producto #16: Obligatoriedad de contratar Agente Aduanal para el despacho aduanero eliminada	Resolución	0	2013	DOF	Valor de Meta Original	1	2015
					Valor de Meta revisado	1	
					Valor alcanzado	1	
Producto #17: Piloto del Tránsito Internacional Multimodal (TIM) implementado en, al menos, un puerto o un aeropuerto, enlazando con otro punto fronterizo	Piloto	0	2013	Informe de consultoría independiente sobre la base de fuentes oficiales	Valor de Meta Original	1	2016
					Valor de Meta revisado	1	
					Valor alcanzado	0	
Producto #18: Diseño y licitación del Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera (PITA)	Proyecto	0	2015	DOF	Valor de Meta Original	1	2016
					Valor de Meta revisado	1	
					Valor alcanzado	1	
Producto #19: Acuerdos conclusivos como fórmula alternativa de resolución de controversias con la Procuraduría de Defensa del Contribuyente (PRODECON) como testigo, introducidos	Piloto	0	2013	DOF	Valor de Meta Original	1	2015
					Valor de Meta revisado	1	
					Valor alcanzado	1	
Producto #20: Lineamientos para el procedimiento de los acuerdos conclusivos, publicados	Lineamientos	0	2013	DOF	Valor de Meta Original	1	2014
					Valor de Meta revisado	1	
					Valor alcanzado	1	
Producto #21: Emisión de comprobantes fiscales electrónicos, en caso de riesgo verificable de fraude,	Lineamientos	0	2013	DOF	Valor de Meta Original	1	2015
					Valor de Meta revisado	1	

Productos/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Medio de Verificación	Metas y Resultados Alcanzados		Fecha en la que las metas fueron alcanzadas
bloqueada ("bloqueo del sello digital")					Valor alcanzado	1	
Producto #22: Lista de deudores morosos de SAT, publicada	Lineamientos	0	2013	DOF	Valor de Meta Original	1	2014
					Valor de Meta revisado	1	
					Valor alcanzado	1	
Producto #23: Lineamientos para hacer efectivo el bloqueo del sello digital, publicados	Lineamientos	0	2013	DOF	Valor de Meta Original	1	2014
					Valor de Meta revisado	1	
					Valor alcanzado	1	
Producto #24: Creación y puesta en marcha de la Unidad de Ingresos sobre Hidrocarburos en la SHCP	Reglamento	0	2015	DOF	Valor de Meta Original	1	2016
					Valor de Meta revisado	1	
					Valor alcanzado	1	
Producto #25: Creación y puesta en marcha de la Administración General de Hidrocarburos en el SAT	Reglamento	0	2015	DOF	Valor de Meta Original	1	2016
					Valor de Meta revisado	1	
					Valor alcanzado	1	
Producto #26: Decreto que establece el pago por parte de la Tesorería de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública (SEP), de la nómina de docentes en ejercicio en los estados y financiados por el Gobierno Federal, publicado	Decreto	0	2013	DOF	Valor de Meta Original	1	2015
					Valor de Meta revisado	1	
					Valor alcanzado	1	
Producto #27: Lineamientos publicados para hacer operativa el pago a docentes por parte de la	Lineamientos	0	2013	DOF	Valor de Meta Original	1	2014
					Valor de Meta revisado	1	

Productos/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Medio de Verificación	Metas y Resultados Alcanzados		Fecha en la que las metas fueron alcanzadas
Tesorería de la Federación en coordinación con la SEP mediante tres módulos					Valor alcanzado	1	
Producto #28: Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y de Responsabilidad Hacendaria publicado	Reglamento	0	2013	DOF	Valor de Meta Original	1	2016
					Valor de Meta revisado	1	
					Valor alcanzado	1	
Producto #29: Creación y puesta en marcha del fondo Mexicano del Petrolero para la Estabilización y el Desarrollo	Ley	0	2015	DOF	Valor de Meta Original	1	2016
					Valor de Meta revisado	1	
					Valor alcanzado	1	
Producto #30: Reingeniería del gasto público en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016	Decreto	0	2015	DOF	Valor de Meta Original	1	2016
					Valor de Meta revisado	1	
					Valor alcanzado	1	

c. Análisis de la Atribución de los Resultados

Al tratarse de una serie programática, y dado el limitado tiempo transcurrido desde la aprobación del último Préstamo Basado en Políticas (PBL), no se cuenta con una evaluación de impacto cuantitativa de las reformas de la serie programática. A continuación, a fin de analizar la atribución de los resultados observados, se realiza un análisis teórico y cualitativo, donde se presentan evidencias de los impactos de reformas similares en otros contextos. Adicionalmente, se presentan algunos resultados cuantitativos relacionados con medidas de política innovadoras que sí fueron estudiadas y para las cuales se cuenta con resultados.

Componente II: Reforma tributaria

Evaluar el efecto de las medidas incluidas en el programa sobre la recaudación es muy desafiante, ya que es difícil separar los efectos de las reformas legales y de las mejoras en la administración tributaria, dada la simultaneidad en la implementación de estas medidas. Adicionalmente, es probable que otros eventos concurrentes hayan podido afectar el monto de la recaudación tributaria, dificultando la atribución de resultados.

Habiendo dicho lo anterior, existen ciertos resultados que hacen pensar que una parte muy importante del incremento en la recaudación tributaria se explica por la reforma tributaria y las mejoras en la administración tributaria. Por ejemplo, un estudio de Cárdenas y otros de 2008²⁵ encuentra que en México la elasticidad respecto al PIB del ISR es de 1,15 y la del IVA de 1,12. Asumiendo que estas elasticidades fueron correctamente estimadas, esto implicaría que la recaudación del ISR y del IVA deberían representar en 2016 6% y 3,5% del PIB, respectivamente. Las ratios efectivamente observadas fueron 7,3% y 4,1%. Estas ratios solo se podrían justificar como algo esperado si las elasticidades del ISR y del IVA fueran 2,2 y 1,9, valores que son demasiados altos en relación a los generalmente encontrados en la literatura empírica. Esto permitiría entonces deducir que la reforma tributaria y la mejora en la administración serían las causas que permiten explicar gran parte del incremento en la recaudación tributaria de estos dos impuestos. En el caso del IEPS gasolinas, si bien el importante aumento en la recaudación se explica por la caída en los precios del petróleo en los mercados internacionales, el cambio en la fórmula de cálculo del impuesto para convertirlo en una cuota fija por litro, eliminó la posibilidad de que automáticamente se generen subsidios, lo que fue el principal objetivo en la primera reforma (primer tramo) al IEPS gasolinas, siendo el establecimiento de una imposición moderna, que reconoce las externalidades negativas y el costo de uso de la infraestructura vial (resultado basado en el cambio considerado en el segundo tramo).

Componente III: Mejora en la administración tributaria

En lo que respecta a la administración tributaria, uno de los aspectos más destacados de la experiencia mexicana en el fortalecimiento de los controles contra la evasión fue la masificación por parte del SAT del uso de la factura electrónica, experiencia que ha generado mucho interés en otras administraciones tributarias de la región y del mundo. La factura electrónica puede resultar un instrumento efectivo para el combate de la evasión ya que genera información que dificulta la evasión del pago de impuestos, principalmente porque vuelve difícil el uso de facturas apócrifas o adulteradas para subestimar ingresos o bien sobrestimar deducciones.

Para evaluar el impacto que tuvo la factura electrónica en las declaraciones anuales de ingresos y de las deducciones y, por lo tanto, del posible impacto en la reducción de la evasión fiscal, el SAT contrató una evaluación cuasi-experimental²⁶. Para analizar los efectos de interés, el estudio

²⁵ Cárdenas, O., D. Ventosa-Santaulària y M. Gómez. 2008. "Elasticidad Ingresos de los Impuestos Federales en México: Efectos en la recaudación federal participable". El Trimestre Económico, Vol. 75, 298:2, pp. 519-531.

²⁶ Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (2017). Impacto en la evasión por la introducción de la factura electrónica.

tomó ventaja de que la factura electrónica, o simplemente CFDI (Comprobante Fiscal Digital por Internet), se introdujo de manera obligatoria en 2011 solo para los contribuyentes, personas físicas y morales, que tuvieran un ingreso anual acumulable mayor a cuatro millones de pesos. Esta obligación se mantuvo para el año 2012 y 2013 y, a partir del año 2014 dicha obligación se hizo extensiva para todos los contribuyentes. Esta periodicidad en la introducción del CFDI permite realizar un análisis de discontinuidades para los años 2011 a 2013.

Dado que en los datos se observa que existen contribuyentes que, aun estando abajo del punto de corte de facturación de cuatro millones de pesos, emiten CFDI, mientras que existen contribuyentes que no emiten CFDI aun cuando se encuentran arriba del punto de corte, se utilizó un método de regresión discontinua difusa para estimar el impacto de la CFDI sobre distintas variables de interés.

El modelo econométrico planteado consistió en un sistema de dos ecuaciones, una para la variable de impacto y otra para la probabilidad de emitir facturas:

$$Y_i = \alpha + \beta_1 X_i + \beta_2 X_i^2 + \beta_3 X_i^3 + \delta D_i + \varepsilon_i$$

$$D_i = \gamma + \theta T_i + \tau X_i + \vartheta_i$$

donde Y_i representan las variables dependientes de interés, X_i son diversas variables de control, D_i es una variable dicotómica que toma el valor 1 si el agente emite CFDI y T_i es otra variable dicotómica que toma el valor 1 si la facturación del agente es mayor a cuatro millones de pesos. Finalmente, ε_i y ϑ_i representan errores aleatorios.

El parámetro de interés es δ , que mide el efecto de emitir CFDI sobre la variable de interés. El uso de un sistema de dos ecuaciones es necesario dado que D_i puede sufrir de endogeneidad, por lo que debe ser instrumentada. T_i se utiliza como instrumento, variable que es claramente exógena.

La base de datos utilizada incluye un panel no balanceado para el periodo 2010-2015. La misma incluye a 922.015 personas morales, de las cuales el 68,6% emitió la CFDI en alguno de esos años, siendo esta la muestra utilizada para el análisis. Antes de realizar las estimaciones se eliminó el 10% de las personas morales con los ingresos más altos y el 10% con los ingresos más bajos.

Los resultados de la Tabla 7 muestran que el coeficiente de discontinuidad δ es positivo y estadísticamente significativo, con excepción del caso de deducciones por inversión. Como las variables de impacto se encuentran en forma de logaritmo natural, el cambio porcentual en la variable de impacto es prácticamente igual al valor del coeficiente. De este modo se puede observar que la introducción de la CFDI sí produjo un cambio positivo en términos de los montos declarados por transacciones con IVA y las deducciones²⁷. Estas mayores declaraciones de transacciones totales también implican mayores rentas, lo que repercute en la recaudación del ISR. El estudio mencionado estima que se obtuvieron incrementos en el ISR causado para personas morales de 6,5% y 6,6% para los años 2014 y 2015 y para personas físicas se observó un aumento en el ISR causado de 20,5% y 21,3%.

²⁷ Es decir, la factura electrónica en el 2011 tuvo un incremento de 18,19% en las transacciones totales del IVA.

TABLA 7. RESULTADOS DEL IMPACTO EN PM UTILIZANDO REGRESIÓN DISCONTINUA DIFUSA

Variable de Impacto	2011	2012	2013
Log (transacciones totales IVA)	0,1819*	0,2299*	0,1722*
Log (transacciones 10% y 15% IVA)	0,1900*	0,2549*	0,1711*
Log (transacciones 0% y exentos IVA)	0,7672*	0,2322*	0,3121*
Log (total de deducciones)	0,1428*	0,0992*	0,1305*
Log (deducciones-inversión)	- 0,1752	- 0,0499	0,0495

Nota: *Estadísticamente significativo.

Componente IV: Control del gasto público

En lo que respecta a la reforma de reglas fiscales, si bien no se conoce el efecto que la misma ha tenido para controlar el gasto público en México, sí existe un cierto consenso en la literatura que las reglas fiscales con controles al gasto público pueden ser efectivas para reducir la prociclicidad de la política fiscal y generar ahorros en la fase expansiva del ciclo económico²⁸. Adicionalmente, un estudio del Fondo Monetario Internacional²⁹ realiza una simulación estocástica de las trayectorias de deuda en México, calibrando la función de distribución de los choques de manera de representar el comportamiento histórico en México. En las simulaciones estocásticas el estudio impone distintas reglas fiscales y obtiene que la regla implementada en México aumenta la posibilidad de mayores reducciones en la ratio deuda/producto, ya que el límite al crecimiento del gasto podría llegar a ser efectivo, llevando en estos escenarios a mayores ahorros fiscales. El estudio encuentra que en el escenario mediano la restricción sobre el crecimiento del gasto se vuelve efectiva a partir de 2015, lo que conlleva a una reducción del gasto público. En el escenario mediano, los menores gastos públicos implicarían un ahorro acumulado de aproximadamente 4 puntos porcentuales del PIB en 2022³⁰.

La implementación del pago por parte de la Tesorería de la de la nómina de docentes en ejercicio en los estados y financiados por el gobierno federal fue efectivo en una etapa inicial en reducir el gasto público. De acuerdo al Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial realizado por el 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 renuncias, jubilaciones o fallecimiento. El restante 13,2% correspondieron a casos donde nadie conocía al maestro o funcionario. El mayor control implicó que las transferencias del Gobierno Federal a los estados relacionadas con el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativa (FONE) crecieran en 2016 en términos nominales en un 3,4%, respecto al año anterior. Esta cifra es la menor de los últimos 18 años y es significativamente inferior al promedio de 6,6% observado entre 2005 y 2014³¹.

En lo referente al gasto público, el proceso de reingeniería del gasto con enfoque base cero para el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016, de acuerdo a la SHCP, resultó en la fusión de 261 programas presupuestarios en 99 programas; en la re-categorización de siete programas; y en la eliminación de 56 programas. De acuerdo a la SHCP, estos cambios implicaron ahorros de alrededor de 0,7% del PIB en 2016.

²⁸ Ver, por ejemplo, Ljungman, 2008, "Expenditure Ceilings—A Survey" IMF Working Paper No. 08/282. Washington: International Monetary Fund.

²⁹ Ver "Mexico – Reforms to the Fiscal Framework" in Mexico – Selected Issues Papers. IMF Country Report No. 13/333. Washington: International Monetary Fund.

³⁰ La mediana de proyecciones de deuda ubicaba la deuda en 39% del PIB en 2022 bajo la regla fiscal anterior y en 35% del PIB bajo la nueva regla fiscal.

³¹ El ahorro en referencia a un escenario alternativo con crecimiento tendencial a una tasa del 6,6% sería de MXN 12.147 millones (aproximadamente US\$650 millones).

d. Resultados Imprevistos

Uno de los resultados imprevistos de la serie programática se relaciona con el incremento en la recaudación mucho mayor al inicialmente esperado, aunque se debe destacar que varias medidas del 2º tramo no estaban previstas, como la modernización de la tributación de combustibles o la aceleración en la implementación de la CFDI. En el análisis financiero realizado durante la elaboración de la primera operación se esperaba que la reforma aprobada tuviera un rendimiento, en términos de recaudación adicional, de 2,4% del PIB cuando las medidas estén en plena vigencia en 2018. Al momento de preparar la segunda operación de la serie programática dicha estimación se actualizó, estimándose un rendimiento de 3,3%, mayor en 0,9 puntos porcentuales a lo previsto. Sin embargo, a finales de 2016, el incremento observado en la recaudación tributaria alcanzó un 4,2% del PIB, respecto al valor observado en 2013. Este incremento se explica principalmente por el IEPS a las gasolinas y en ISR. En el caso del IEPS, dada la fórmula que determina el monto del impuesto, la recaudación se vio favorecida por la fuerte caída en el precio del petróleo en los mercados internacionales, que se capturó fiscalmente por el cambio en la legislación citado de impuesto “ad rem”, ajustado por inflación que es usual en países fiscalmente avanzados.

Otro resultado inesperado fue la rapidez en el avance de la implementación de la factura electrónica y la nómina digital. Los porcentajes de contribuyentes obligados que emitieron facturación electrónica y que se incluyeron al sistema de emisión de recibos de nómina digitales fue mucho mayor al previsto inicialmente. Esto como consecuencia de una resistencia menor a la esperada por parte de los contribuyentes al uso de estos instrumentos.

El programa también tuvo efectos indirectos importantes, en algunos casos mayores a los inicialmente previstos. Uno de estos efectos indirectos fue el mayor impacto redistributivo de la reforma, como consecuencia de la mayor recaudación del IEPS a gasolinas y el ISR. Al momento de actualizar los cálculos del impacto redistributivo³² se obtuvo que el 20% de la población con mayores ingresos soportaría alrededor del 70% de la carga adicional generada por la reforma, en tanto que el 40% de la población con menores recursos soportaría menos del 7%. Las estimaciones originales de estas cifras eran de 60% y 13%, respectivamente.

Adicionalmente, el impuesto sobre las bebidas azucaradas parece haber tenido un importante efecto en términos de beneficios para la salud. De acuerdo a la SHCP, la motivación que tuvieron para la introducción de este impuesto especial fue disminuir consumo de dichas bebidas, a fin de prevenir enfermedades cardiovasculares, diabetes y obesidad. Un estudio de 2017³³, utilizando datos para 6.645 hogares entre 2012 y 2015, estimó que la introducción del impuesto generó una caída de 5,5% en 2014 y de 9,7% en 2015 en el consumo de las bebidas gravadas, siendo los hogares de menores ingresos los que más redujeron el consumo. Por su parte, el consumo de bebidas no gravadas se vio incrementado en 2,1% en dicho periodo. Otro estudio³⁴ buscó predecir los resultados del impuesto a las bebidas azucaradas en enfermedades cardiovasculares, mortalidad y costos asociados a la salud. Para esto se desarrolló para México una versión del Modelo de Política de Enfermedades Cardiovasculares utilizado en Estados Unidos. Las predicciones se realizaron para la población adulta de entre 35 y 94 años en un periodo de diez años (2013-2022). Este modelo de simulación por computadora de enfermedades cardiovasculares incluyó datos demográficos, epidemiológicos, de consumo de bebidas azucaradas y cambios a corto plazo en el consumo debido al impuesto; todo con el fin de proyectar

³² Ver sección 4 del documento denominado evaluación del rendimiento de la reforma fiscal, su incidencia y estimación del ahorro financiero fiscal, enlace electrónico opcional 1 de la propuesta de préstamo.

³³ Arantxa Cochero, Rivera-Dommarco, Popkin y Wen Ng. 2017. “In Mexico. Evidence of a Sustained Response Two Years After Implementing a Sugar-Sweetened Beverage Tax”. *Health Affairs*, Vol. 36:6, pp. 1-8.

³⁴ Sanchez-Romero et al. (201). Impacto proyectado de la política impositiva en México a las bebidas azucaradas sobre la diabetes y enfermedades cardiovasculares: un estudio de modelación.

el impacto económico y en salud a largo plazo de la tasación a las bebidas azucaradas. El estudio tomó en consideración dos factores importantes: (1) la predicción del cambio en el consumo por el impuesto (elasticidad-precio) y (2) el grado en el cual los individuos reemplazan las calorías consumidas con otras fuentes (compensación calórica). Las simulaciones indican que un impuesto de un 10% a las bebidas azucaradas reduciría su consumo entre un 10 y un 13%³⁵, pero tendría una compensación calórica de un 39%³⁶. Como resultado, el estudio proyecta que el impuesto prevendría aproximadamente 189.300 casos nuevos de diabetes tipo 2, 20.400 accidentes cerebrovasculares e infartos y 18.900 muertes de adultos entre 35 y 94 años. Dados estos resultados el estudio estima un ahorro de 983 millones de dólares en costos de salud dada la prevención de casos de diabetes.

2.2 Eficiencia

Gestión del programa. El prestatario fue los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de la SHCP. La ejecución del programa se llevó a cabo por el prestatario a través de la UPIT de la SHCP, contando con el apoyo de la UAIH. La SHCP, a través de la UPIT, tuvo la responsabilidad técnica de ejecución y se encargó de impulsar gran parte de las acciones tendientes al logro de los objetivos de política definidos en el programa.

La UAIH jugó un papel central en la coordinación con el SAT, el FMP y la Secretaría de Educación, y cumplió con las siguientes tareas: (i) mantener, a través de NAFIN la comunicación oficial con el Banco y entregar informes y evidencia del cumplimiento de las condiciones de la operación; y (ii) reunir, archivar y entregar al Banco toda la información, indicadores y parámetros que contribuyen a que el Gobierno de México y el Banco puedan dar seguimiento, medir y evaluar los resultados del programa. El conocimiento de la UAIH del instrumento de PBP ha sido clave para el adecuado acompañamiento de la Unidad. Este acompañamiento cercano permitió articular a todos los actores que participaron en las reformas y realizar los ajustes necesarios durante la preparación de la segunda operación de la serie.

Para el análisis de eficiencia de la serie programática, durante el diseño del programa, el Banco realizó un análisis sobre el rendimiento de la reforma y su impacto distributivo. Se esperaba que la reforma aprobada tenga un rendimiento, en términos de recaudación adicional, de 2,4% del PIB cuando sus medidas estén en plena vigencia en 2018. A su vez, las estimaciones de equidad indicaban que el 20% de la población con mayores ingresos soportará alrededor del 60% de la carga adicional, en tanto que el 40% de la población con menores ingresos soportará menos del 13%³⁷. Al momento de preparar la segunda operación programática se restimaron dichos valores, obteniéndose que la reforma rendiría una recaudación adicional equivalente a 3,3% del PIB y que 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%³⁸.

³⁵ La elasticidad precio del consumo de bebidas fue obtenida de los estudios de Cahuana (2013), Heterogeneidad de la demanda por refresco en México. (2013) Efecto de un impuesto a bebidas azucaradas para el financiamiento de una política de prevención de la obesidad en México. Cuernavaca (México): Escuela de Salud Pública; y Colchero et al. (2015), Price elasticity of the demand for sugar sweetened beverages and soft drinks in Mexico. Economics and Human Biology; 19: 129-137. Estos estudios realizaron encuestas de investigación de mercado.

³⁶ Este dato fue calculado del estudio para EE.UU. de Stookey et al. (2007), *Replacing sweetened caloric beverages with drinking water is associated with lower energy intake. Obesity* (Silver Spring); 15:3013-3022. El estudio evalúa los patrones de bebidas y la energía total ingerida mediante el análisis secundario de datos de la intervención Stanford A to Z.

³⁷ Ver secciones 4 y 5 del documento denominado análisis financiero de la reforma tributaria, enlace electrónico opcional 1 de la propuesta de préstamo 3201/OC-ME; ME-L1144.

³⁸ Ver secciones 3 y 4 del documento denominado evaluación del rendimiento de la reforma fiscal, su incidencia y estimación del ahorro financiero fiscal, enlace electrónico opcional 1 de la propuesta de préstamo 3676/OC-ME; ME-L1189.

Adicionalmente, al momento de prepararse la segunda operación, se estimaron los ahorros fiscales relacionados al pago de menores intereses, 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 cinco años equivaldrían, en un escenario base, a 2,96% del PIB³⁹.

La eficiencia de la serie programática se vio favorecida por el diálogo técnico continuo entre el BID y la SHCP sobre los diferentes componentes del programa. Este diálogo continuo facilitó ampliamente el diseño de ambas operaciones de la serie, al contar el equipo del BID con amplia información sobre las principales restricciones de diseño. Adicionalmente, consecuencia el adecuado diseño de las operaciones, las mismas fueron ejecutadas sin ningún contratiempo.

2.3 Relevancia

Las medidas de política que formaron parte del PFFP tuvieron una importante relevancia, dado que gran parte de las mismas formaban parte del Pacto por México⁴⁰. El compromiso 69 del Pacto establecía que se mejoraría y simplificaría el cobro de los impuestos y que se incrementaría la base de contribuyentes y se combatiría la elusión y la evasión fiscal. Adicionalmente, los compromisos 72 y 73 del Pacto establecían que se eliminarían los privilegios fiscales, en particular, el régimen de consolidación y se buscaría reducir el sector informal y revisa integralmente la política de subsidios y los regímenes especiales. Los componentes II y III del PFFP apoyaron estos objetivos. Asimismo, el compromiso 71 del Pacto por México establecía que se revisaría permanentemente el gasto del sector público para mejorar su eficiencia y alcanzar mejores indicadores de desempeño. Este objetivo fue apoyado por el componente IV del PFFP.

Las condiciones macroeconómicas que enfrentaba la economía mexicana sufrieron un importante cambio hacia finales de 2014, como consecuencia de la importante caída del precio petróleo. Mientras que la mezcla mexicana de petróleo había alcanzado los US\$100 por barril a finales de junio de 2014, a finales de dicho año el precio era menos de la mitad (US\$45,6 por barril) y continuaron bajos desde entonces. Como consecuencia de esta caída en el precio del petróleo, los ingresos petroleros del Gobierno Federal pasaron de representar un 5,4% PIB en 2013 a 1,6% del PIB en 2016.

La caída en los ingresos petroleros, sumada a un incremento en los niveles de endeudamiento, volvieron más necesario contar con un plan de consolidación fiscal que llevara al fortalecimiento de las finanzas públicas, tanto mediante el incremento de los ingresos como mediante la contención del gasto público. La reforma tributaria permitió fortalecer los ingresos tributarios y contrarrestar, de esta manera, la caída en los ingresos petroleros consecuencia del choque negativo en los precios del petróleo. De hecho, los ingresos tributarios se vieron incrementados en 4,2 puntos porcentuales del PIB hacia finales de 2016, lo que permitió compensar gran parte de la caída de 4,3 puntos porcentuales de los ingresos petroleros del sector público. Este aumento de ingresos en una situación muy adversa de los términos de intercambio ciertamente evitó un deterioro fiscal, como sucedió en situaciones de crisis en décadas anteriores, en particular 1982 y 1994.

Adicionalmente, como consecuencia de la necesidad de fortalecer la consolidación fiscal, se decidió reforzar el componente de control de gasto público, mediante la inclusión en el mismo de

³⁹ Ver sección del 6 del enlace electrónico opcional 1 de la propuesta de préstamo 3676/OC-ME; ME-L1189.

⁴⁰ El Pacto por México es acuerdo político firmado por el presidente de la República y los presidentes de los principales partidos políticos. El Pacto contiene cinco grandes acuerdos: acuerdos para una sociedad de derechos y libertades, acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad, acuerdos para la seguridad y la justicia, acuerdos para la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción y acuerdos para la gobernabilidad democrática. Cada uno de estos acuerdos contienen a su vez diversos compromisos.

un proceso de reingeniería del gasto público, como parte del proceso de elaboración de la propuesta de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016. Esto a fin de generar ahorros mediante la eliminación de duplicaciones de gastos y de programas poco efectivos.

Por otro lado, las reformas apoyadas por la serie programática fueron y continúan siendo relevantes para las prioridades estratégicas y metas corporativas del Banco (ver secciones 3.1 y 3.2).

2.4 Sostenibilidad

Las perspectivas de sostenibilidad política y técnica de las reformas apoyadas por la serie programática son positivas. En lo que respecta al objetivo general de la serie programática de fortalecimiento las finanzas públicas, cabe mencionar que en los Criterios Generales de Política Económica de 2017⁴¹ el Gobierno Federal ha vuelto a reiterar su compromiso con el fortalecimiento de las finanzas públicas. En particular, el gobierno presentó una propuesta de consolidación fiscal, mediante la cual se plantea tener RFSP de 2,9% del PIB en 2017, para luego reducirlos a 2,5% del PIB en 2018, y mantener dicha ratio constante desde entonces. Teniendo en cuenta las perspectivas actuales de crecimiento, los RFSP planteados implicarían que la razón del SHRFSP a PIB ingresaría en una senda decreciente a partir de 2017.

En lo referente a la política tributaria, al momento de preparar el presente PCR no se esperan cambios a la política tributaria. Esto debido al hecho de que el poder ejecutivo estableció un Acuerdo de Certidumbre Tributaria por el que se compromete a no proponer al Congreso de la Unión la creación de nuevos impuestos, ni incrementar las tasas de los ya existentes, o cualquier otra modificación que resulte en aumentos de la carga tributaria de los contribuyentes. Este acuerdo ha sido muy efectivo en contener las presiones del sector privado para reducir impuestos y revertir medidas que formaron parte de la reforma tributaria. En lo que respecta a la gestión tributaria, las medidas incluidas en el PFFP ya se encuentran en funcionamiento, con un amplio grado de aceptación, por lo que no se vislumbran cambios a las mismas. Vale mencionar que aun si política y gestión tributaria no se modifican, existe un riesgo relacionado con la caída en los niveles de recaudación tributaria, de darse una caída en el nivel de actividad económica por cambios en la relación comercial relación bilateral entre México y Estados Unidos.

En lo referente al control del gasto público, se observa un renovado compromiso por dicho control. El presupuesto de egresos de la federación aprobado para 2017 consolida el esfuerzo de reingeniería del gasto público emprendido en 2016, mediante la contención del gasto en servicios personales y la disminución de los gastos de operación, y busca la adopción de alternativas de financiamiento, en especial en materia de inversión pública, principalmente a través de un mayor uso de asociaciones público-privada. Por su parte, el pago por parte de la Tesorería de la Federación de la nómina de docentes en ejercicio en los estados se encuentra funcionando satisfactoriamente y no se avizoran cambios en este ámbito. Si bien no se esperan reversiones en las medidas de política incorporadas en el programa, el nivel de gasto total del gobierno podría verse incrementado como consecuencia de aumentos en gastos no discrecionales. En particular, como consecuencia del aumento de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales, el Gobierno Federal podría tener que destinar mayores recursos al pago de intereses. Adicionalmente, también se espera el gasto en pensiones continúe incrementándose.

⁴¹ Los Criterios Generales de Política Económica es un documento elaborado anualmente por la SHCP que incluye proyecciones de mediano plazo de las principales variables macroeconómicas y de los resultados fiscales. Este documento presenta las bases sobre las cuales se elaboran las Iniciativas de Ley de Ingresos de la Federación y Presupuesto de Egresos de la Federación.

En lo que respecta a las medidas de responsabilidad hacendaria apoyadas por el PFFP, tanto la regla fiscal introducida como el FMP se encuentran funcionando satisfactoriamente y existe un compromiso del gobierno con el mantenimiento y fortalecimiento de las reglas para la responsabilidad hacendaria. De hecho, a finales de 2015, el Congreso de Unión aprobó una nueva reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, mediante la cual se adiciona una nueva regla fiscal que establece que los ingresos que obtenga el Gobierno Federal por el remanente de operación del Banco de México deberán ser destinados en al menos un 70% a la amortización de la deuda pública del Gobierno Federal contratada en ejercicios fiscales anteriores o a la reducción del monto de financiamiento necesario para cubrir el déficit presupuestario que, en su caso, haya sido aprobado para el ejercicio fiscal en que se entere el remanente, o bien, una combinación de ambos conceptos. El monto restante debe ser destinado a fortalecer el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios o al incremento de activos que fortalezcan la posición financiera del Gobierno Federal.

Finalmente, vale mencionar que la gran mayoría de los riesgos identificados al momento de preparar ambas operaciones no se materializaron. Solamente se materializó el riesgo relacionado con la caída de los ingresos petroleros, aunque el mismo no puso en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas. Esto porque las medidas de mitigación implementadas fueron efectivas. El Acuerdo de Certidumbre permitió contener en el corto plazo las presiones del sector privado para reducir impuestos y revertir medidas que formaron parte de la reforma tributaria. Por otro lado, las licitaciones de derechos de exploración y extracción petrolera llevadas a cabo por el gobierno han sido exitosas, y se espera un importante incremento en la inversión en el sector y sus industrias conexas. El incremento esperado en la producción de hidrocarburos tendría un impacto positivo sobre los ingresos del gobierno, alentando la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo.

III. Criterios no centrales

3.1 Contribución a los Objetivos Estratégicos del Banco

El programa fue 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 negocios⁴². También contribuyó al desafío de exclusión social y desigual, al crear una política fiscal más distributiva⁴³. El programa también fue compatible con el área transversal de Instituciones y Estado de Derecho, por medio del apoyo a la generación de ingresos⁴⁴ y la gestión macrofiscal⁴⁵. Adicionalmente, el programa también contribuyó al Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-6), mediante el aumento de la recaudación como porcentaje

⁴² De acuerdo al SAT, a finales de marzo de 2017 existen 4.763.741 contribuyentes inscrito en el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF). Esto representa un incremento de más de 1,3 millones de contribuyentes respecto a los 3,4 millones de contribuyentes que migraron al RIF de régimen de pequeños contribuyentes, regímenes intermedios y otros regímenes especiales.

⁴³ Como fuera mencionado, estimaciones del equipo de proyecto indican que el 20% de la población con mayores ingresos soporta alrededor del 70% de la carga adicional generada por la reforma, en tanto que el 40% de la población con menores recursos soportará menos del 7%. Esto incrementó el impacto distributivo de la política fiscal.

⁴⁴ Los productos del programa relacionados con las reformas de legislaciones tributarias y las mejoras en la administración tributaria contribuyeron a la generación de ingresos (ver sección de atribución de resultados).

⁴⁵ La gestión macrofiscal se vio fortalecida como consecuencia de la reforma de regla fiscal, para controlar el crecimiento del gasto público en periodos de expansión económica; la creación del Fondo Mexicano del Petróleo, para fomentar el ahorro de largo plazo; la reingeniería presupuestaria y las mejoras en la política y gestión tributaria.

del PIB⁴⁶. El programa también se alineó con 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 fue 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.

3.2 Contribución a los Objetivos de Desarrollo de la Estrategia País

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 públicos⁴⁷.

3.3 Monitoreo y Evaluación

El Plan de Monitoreo y Evaluación contuvo dos secciones. La primera fue la sección relativa al monitoreo del programa, el que se realizó a través de informes de consultores independientes sobre la base de datos oficiales en los que se detallaba y presentaba la evidencia correspondiente al cumplimiento de las condiciones planteadas por el programa, definidas en la Matriz de Políticas. El monitoreo también se realizó utilizando como base la matriz de resultados del programa. Vale mencionar que los cambios en la matriz de resultados, identificados en la Tabla 5, no afectaron ni el monitoreo ni la evaluación ex post, por tratarse principalmente de actualizaciones de metas, adiciones de indicadores para reflejar el mayor alcance del PFFP o precisiones en definiciones.

La segunda sección describía la evaluación del programa, la cual buscaba medir el impacto del programa través de una serie de estudios que determinarían si se logró el impacto deseado en términos de recaudación. Asimismo, se evaluarían los resultados de las principales reformas de administración tributaria y gasto adoptadas.

i) Diseño del M&E

El diseño de la serie programática incluyó un marco en el que se establecieron las actividades de monitoreo y evaluación a ser desarrolladas y sus responsables; y se definieron los indicadores de productos, resultados e impactos, todo recogido en el Plan de Monitoreo y Evaluación.

ii) Implementación del M&E

Las actividades de monitoreo fueron llevadas a cabo por consultores independientes, con el apoyo de la UPIT, la UAIH y el SAT, a fin de corroborar el cumplimiento de los compromisos incluidos en la Matrices de Política de cada PBL. En lo referente a las evoluciones planteadas, inicialmente se plantearon cuatro estudios, relacionados a: (i) eliminación del REPECOS y su sustitución por un "régimen de incorporación fiscal"; (ii) creación de impuestos selectivos a los alimentos no básicos con alta densidad calórica; (iii) inclusión en el régimen de Facturación Electrónica de contribuyentes obligados a emitir facturas fiscales; y (iv) emisión de recibos de nómina digitales. Al momento de prepararse la segunda operación se actualizaron los acuerdos de evaluación, previéndose la realización de estudios sobre: (i) el rendimiento y equidad de la reforma tributaria; (ii) análisis del diseño e implementación de la factura electrónica y la nómina

⁴⁶ Como fuera mencionado, el incremento en la recaudación tributaria entre 2013 y 2016 fue equivalente a 4,3 puntos porcentuales del PIB.

⁴⁷ La mayor eficiencia en el uso de los recursos se debe principalmente a la reingeniería del gasto público en el Presupuesto de Egresos de la Federación, pero también por los nuevos procedimientos para el pago de maestros y las reglas fiscales para hacer una asignación inter-temporal más eficiente del gasto.

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). De estos cuatro estudios, el primero se plantea hacer en 2018, una vez que las medidas tributarias hayan entrado en plena vigencia. El segundo estudio del SAT ya fue realizado (ver sección de atribución de resultados). El tercer documento se está desarrollando conjuntamente con la Subsecretaría de Egresos. Finalmente, con recursos de cooperación técnica se contrató a *The Behavioural Insights Team* y ya se cuentan con [algunos resultados preliminares](#).

iii) Utilización del M&E

Los informes de consultores independientes, sobre la base de datos oficiales, fueron utilizados para corroborar el cumplimiento de las condiciones incluidas en la Matriz de Políticas y sirvieron de insumo para la tramitación de desembolsos y para la preparación de la segunda operación. Las evaluaciones a ser llevadas a cabo servirán de insumo para continuar el diálogo técnico con la SHCP y el SAT, en materia de fortalecimiento de la política y de la gestión tributaria.

3.4 Uso de Sistemas de Países

La operación se diseñó como un Préstamo en Apoyo de Reformas de Política bajo la modalidad programática (PBP), de conformidad con las disposiciones establecidas en el documento CS-3633-1 “Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre preparación y Aplicación”, por lo que no se ha requerido el uso de sistemas nacionales fiduciarios o no-fiduciarios.

IV. Hallazgos y Recomendaciones

A continuación, se incluyen una serie de lecciones aprendidas y recomendaciones identificadas en el contexto de consulta y preparación del presente informe, las cuales se espera discutir en el Taller de Cierre con las instituciones que participaron en el programa.

4.1 Lógica Vertical

El trabajo técnico realizado por el Banco en apoyo al diseño de las reformas, en gran parte con recursos de cooperación técnica, permitió identificar claramente las áreas de oportunidad y las medidas para atenderlas. Esto facilitó la estructuración de la serie programática y un planteamiento adecuado de la lógica vertical de la misma.

La estructuración de la serie programática en tres componentes, adicionales al componente de estabilidad macroeconómica, uno alineado a la política tributaria, otro a la gestión tributaria y el último al control del gasto público, contribuyó a ordenar la discusión y la priorización de reformas tendientes a fortalecer las finanzas públicas del país. La separación entre reforma tributaria y mejora en la administración tributaria resultó particularmente útil para separar la discusión de los temas de política tributaria propiamente dicha de los temas de administración tributaria, sin dejar de reconocer que son ambos componentes sinérgicos para el resultado de las reformas.

La selección de indicadores de impacto y resultados producidos periódicamente por el gobierno, o de fácil cálculo en base a datos administrativos, facilitó la recopilación de información y el monitoreo de los avances del programa. Sin embargo, los indicadores de resultado seleccionados para medir el control del gasto fueron muy cercanos a productos, lo cual dificultó la medición del logro de este objetivo.

La flexibilidad del instrumento de la serie programática fue muy útil para adecuar la Matriz de Políticas a las nuevas prioridades del gobierno. Esto fue particularmente importante para incluir todo lo referente a la tributación de hidrocarburos y la gestión de dichos ingresos.

4.2 Ejecución y Presupuesto

La ejecución de la serie programática de dos operaciones se llevó a cabo de forma satisfactoria, cerrando en el primer semestre de 2016, dentro del plazo establecido. Esto se logró, en gran parte, por amplio trabajo técnico previo realizado con la UPIT, lo que conllevó a un sólido diseño del programa y facilitó la ejecución del mismo. Adicionalmente, el involucramiento de la UAIH durante el diseño del programa permitió incorporar lecciones aprendidas del gobierno en otros proyectos similares con la banca de desarrollo multilateral, lo que favoreció la adecuada ejecución del programa.

El Acuerdo de Certidumbre Tributaria de inicios de 2014, mediante el cual el poder ejecutivo se comprometió a no proponer al Congreso de la Unión cambios en la estructura tributaria hasta el fin de su mandato, facilitó la ejecución del programa, al permitir reducir las presiones del sector privado para reconsiderar ciertos aspectos de la reforma tributaria. Esto permitió dar sostenibilidad a las medidas del programa incluidas en esta área.

4.3 Experiencia general con la gestión del proyecto

La experiencia positiva con la gestión del proyecto se debió en gran medida al involucramiento de la UAIH en el diseño y ejecución del programa. La larga trayectoria de la UAIH y su equipo técnico en este tipo de operaciones ha sido clave para lograr una adecuada articulación y seguimiento de los múltiples actores.

4.4 Evaluación de Impacto

Una evaluación estadísticamente rigurosa de la serie programática no pudo ser realizada como consecuencia del poco tiempo transcurrido tras la implementación de las diversas reformas. El equipo de proyecto previó realizar la evaluación ex post del rendimiento y equidad de la reforma tributaria alrededor de 3 años después de la finalización de la serie programática, fecha posterior a la realización del presente PCR.

4.5 Asuntos no resueltos

Al finalizar el plazo para desembolsos del programa es difícil analizar el funcionamiento de las nuevas entidades creadas en relación a la gestión de ingresos relacionados a hidrocarburos, dado el poco tiempo transcurrido desde su creación. Se recomienda continuar el monitoreo del funcionamiento de las nuevas instituciones, a fin de poder evaluar su funcionamiento y obtener lecciones que puedan ser incorporadas a otros programas similares.

TABLA 9. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

Hallazgos	Recomendaciones
Lógica Vertical	
Hallazgo #1: El planteamiento de la lógica vertical del programa se vio fortalecido como consecuencia del trabajo técnico realizado por el Banco en apoyo a las reformas planteadas.	Recomendación #1: Proveer a los equipos de proyectos de recursos suficientes para poder acompañar técnicamente a los gobiernos durante el diseño y la implementación de las medidas de política apoyadas por series programáticas de PBP.
Hallazgo #2: La adecuada determinación de los componentes del programa facilitó la discusión y priorización de medidas a ser incorporadas en el programa.	Recomendación #2: Contar con componentes de una amplitud temática acotada, a fin de evitar la dispersión de la discusión técnica.
Hallazgo # 3: La selección de indicadores de impacto y resultados producidos periódicamente por el gobierno, o de fácil cálculo en base a datos administrativos, facilitó la recopilación de información.	Recomendación # 3: Evitar, en la medida de lo posible, introducir indicadores de impacto o resultados que impliquen un alto costo de recolección.
Hallazgo # 4: Los indicadores de resultado seleccionados para medir el control del gasto fueron muy cercanos a productos, lo cual dificultó la medición del logro de este objetivo.	Recomendación # 3: Identificar al menos un indicador de resultado que capte de manera adecuada cada uno de los objetivos específicos que se plantean para los programas.
Ejecución y Presupuesto	
Hallazgo #5: El involucramiento de la UAIH durante el diseño del programa permitió incorporar lecciones aprendidas en otros proyectos, favoreciendo posteriormente la adecuada ejecución del programa.	Recomendación #5: Involucrar al área de la Secretaría de Hacienda responsable de la interacción con la banca multilateral durante el diseño de las series programáticas.
Hallazgo #6: El Acuerdo de Certidumbre Tributaria permitió reducir las presiones del sector privado para reconsiderar aspectos de la reforma tributaria.	Recomendación #6: Establecer compromisos con el sector privado, a fin de fortalecer sostenibilidad de las reformas introducidas.
Experiencia con la gestión del proyecto	
Hallazgo #7: Contar con el apoyo la UAIH en el diseño y ejecución del programa facilitó el diseño y ejecución del programa, ya que facilitó la articulación y seguimiento de los múltiples actores.	Recomendación #7: Involucrar al área de la Secretaría de Hacienda responsable de la interacción con la banca multilateral durante el diseño y ejecución de las series programáticas.
Evaluación de Impacto	
Hallazgo #8: Una evaluación estadísticamente rigurosa de la serie programática no puede ser realizada como consecuencia del poco tiempo transcurrido tras la implementación de las diversas reformas.	Recomendación #8: Realizar la evaluación ex post de las reformas clave alrededor de 3 años después de la finalización de la serie programática.
Asuntos no resueltos	
Hallazgo # 9: El escaso tiempo transcurrido desde la creación de las nuevas entidades relacionadas a la gestión de ingresos relacionados a hidrocarburos no permite evaluar el funcionamiento de las mismas.	Recomendación #9: Monitorear periódicamente el funcionamiento de las nuevas entidades relacionadas a la gestión de ingresos de hidrocarburos, a fin de obtener lecciones que puedan ser incorporadas a otros programas similares.

Anexo

Tabla lógica vertical.

Problemas específicos	Determinantes de los problemas	Descripción de los Determinantes	Productos	Objetivos específicos
Deficiencias en la gestión tributaria	(1) Deficiencias en el diseño de impuestos	<p><u>Impuesto sobre la Renta (ISR)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Insuficiente progresividad impositiva, por la presencia de demasiadas exoneraciones para las personas físicas y por permitirse permitían algunas deducciones ilimitadas. - Insuficiente equidad horizontal por la existencia de numerosas deducciones. - Insuficiente equidad horizontal por Superposición de tres impuestos sobre la renta empresarial: el ISR, el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) y por la existencia de numerosos regímenes especiales y deducciones. 	<p><u>Productos #1 y #2:</u> Reforma a la Ley del ISR (y su reglamentación) que contemple:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) aumento de la tasa marginal para rentas altas al 35%; b) reducción de deducciones personales y reducción de la exoneración por venta de casa-habitación de 1,5 millones de UDIS a 700.000 UDIS; c) creación de un impuesto de 10% a la distribución de dividendos y a las ganancias de capital por la enajenación de acciones o títulos en bolsas de valores de personas físicas; y el mantenimiento de la tasa del ISR para personas morales en 30%. d) eliminación de la deducción inmediata de los bienes de capital; e) eliminación del régimen de consolidación fiscal y su sustitución por un mecanismo de integración, con un esquema de pago fraccionado del impuesto diferido en tres ejercicios; f) reducción de deducciones que no suponen ingreso gravable para el empleado, como algunas prestaciones de previsión social y otros beneficios; g) limitación de otras deducciones (inversión y renta de automóviles, y consumos en restaurantes); y modificación al régimen ficto de maquila eliminando los beneficios de reducción de tasa otorgados en 2003. h) eliminación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y su sustitución por un “régimen de incorporación fiscal”; i) supresión del Régimen Intermedio; j) eliminación del Régimen Simplificado para autotransporte, sector primario y similares; k) eliminación de regímenes especiales del IRPM: sociedades de bienes raíces, ventas a plazos, 	<p>Aumento de los ingresos tributarios</p> <p><u>Resultado #1:</u> Aumento de los ingresos tributarios (por mayor recaudación de la imposición sobre la renta)</p>

Problemas específicos	Determinantes de los problemas	Descripción de los Determinantes	Productos	Objetivos específicos
			régimen de reservas preventivas de bancos; Supresión del IETU y del IDE.	
		Impuesto al Valor Agregado (IVA) - Extensa cantidad de bienes y servicios exentos, gravados a tasa cero y a tasa reducida.	Productos #3 y #4: Reforma a la Ley del IVA (y su reglamentación) que contemple: a) la ampliación de la base del IVA b) la uniformización de la tasa mediante homologación de la tasa de frontera (del 11% al 16%); c) la eliminación de exenciones, entre otras, transporte terrestre foráneo de pasajeros e importaciones temporales	Aumento de los ingresos tributarios <u>Resultado #1:</u> Aumento de los ingresos tributarios (por mayor recaudación del IVA)
		Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) - Falta de “correctivos a las externalidades negativas” al medio ambiente y a la salud. - Política de precios de combustibles con tasa variable, que podía convertirse en un subsidio de facto con un gran costo fiscal y, además, con regresividad.	Productos #5 y #6: Reforma a la Ley del IEPS (y su reglamentación) que contemple la creación de impuestos selectivos sobre: combustibles fósiles por emisión de carbono; plaguicidas; bebidas saborizadas; alimentos no básicos con alta densidad calórica Producto #10: Reforma a la Ley del IEPS que contemple la actualización del procedimiento de cálculo para el ajuste de los precios de los combustibles, incluido ajuste por inflación a partir de 2015 en el IEPS-combustibles; y cambio del IEPS a los combustibles automotrices (gasolinas y diésel) a un impuesto de cuota fija a partir de 2016, sujeto a ajustes por inflación en ejercicios posteriores.	Aumento de los ingresos tributarios <u>Resultado #1:</u> Aumento de los ingresos tributarios (por mayor recaudación del IEPS)
		Derechos sobre Minería - Baja imposición a actividades mineras	Productos #7 y #8: Reforma a la Ley Federal de Derechos (y su reglamentación) tributaria que contemple la modernización de la imposición al sector minero mediante: a) derecho especial del 0,5% sobre ventas de oro, plata y platino; e b) impuestos a la minería sobre el resultado operativo (7,5%).	Aumento de los ingresos tributarios <u>Resultado #1:</u> Aumento de los ingresos (por mayor recaudación de derechos)

Problemas específicos	Determinantes de los problemas	Descripción de los Determinantes	Productos	Objetivos específicos
		Tributación Petrolera <ul style="list-style-type: none"> - Tributación a las actividades de exploración y producción basada sobre los rendimientos obtenidos, sin considerar costos de producción o necesidades de inversión futuras. - Falta de consideración de la posibilidad de otorgar contratos de exploración y extracción de hidrocarburos a empresas privadas, por sí solas o en asociación con PEMEX. 	Productos #9: Reforma a la legislación tributaria que contemple la modernización de la imposición a hidrocarburos mediante: <ul style="list-style-type: none"> a) En el caso de contratos de exploración y extracción de hidrocarburos, una cuota contractual para la fase exploratoria, regalías a tasas crecientes con base en rangos de precios y; una contraprestación a favor del Estado Mexicano basado en la utilidad operativa o valor contractual de los hidrocarburos; y b) En el caso de asignaciones a Empresas Productivas del Estado para la exploración y extracción de hidrocarburos, derechos de exploración, de extracción, y de utilidad compartida. 	Aumento de los ingresos tributarios Resultado #1: Aumento de los ingresos tributarios (por mayor recaudación de ingresos sobre hidrocarburos)
	(2) Obstáculos para la incrementar la eficiencia en la gestión de la recaudación por parte del SAT	Información Incompleta <ul style="list-style-type: none"> - Escasa generalización del uso de la factura electrónica de los contribuyentes obligados a facturar. - Dificultad para fiscalizar correctamente el tratamiento impositivo de los gastos asociados a las nóminas de las empresas. - Dificultades para notificar puntualmente a los contribuyentes, pues los datos con los que constaban al SAT eran incorrectos, desactualizados o falsos. - No obtención de la información tributaria procedente del extranjero en forma automatizada. 	Implementación de un plan para la masificación del uso de la factura electrónica. Implementación de un plan para incrementar la inclusión de contribuyentes al sistema de emisión de recibos de nóminas digitales. Producto #11: Buzón tributario implementado. Producto #12 y #13: Firma del Acuerdo Intergubernamental (IGA) para la implementación de la Ley FATCA (<i>Foreign Account Tax Compliance Act</i>), para el intercambio automático de información financiera; y aprobación de las reglas administrativas e informáticas para facilitar la implementación recíproca de la Ley FATCA. Producto #15:	Aumento de los ingresos tributarios Resultado #1: Aumento de los ingresos tributarios (por mayores controles a la evasión) Resultado #2: Contribuyentes obligados a expedir comprobantes fiscales emiten facturación electrónica Resultado #3: Contribuyentes obligados incluidos en el sistema de

Problemas específicos	Determinantes de los problemas	Descripción de los Determinantes	Productos	Objetivos específicos
			Firma del Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria Automática entre Jurisdicciones del Foro Global de Transparencia Tributaria.	emisión de recibos de nómina digitales
		Relacionamiento con el Contribuyente <ul style="list-style-type: none"> - Imposición de costos resultantes de la obligación de que determinadas declaraciones tributarias fueran objeto de un dictamen fiscal a cargo de un experto independiente. - Dificultad para el control de la emisión de facturas falsas por parte de los defraudadores. - Bajos costos reputacionales para los contribuyentes morosos, por falta de publicidad. - Insuficiente estructura para atender la nueva tributación de hidrocarburos. 	<p>Productos #19 y #20: Introducción de la figura de acuerdos conclusivos, como fórmula alternativa de resolución de controversias con la Procuraduría de Defensa del Contribuyente; y publicación de los lineamientos para el procedimiento de los acuerdos conclusivos.</p> <p>Productos #21 y #23: Emisión de comprobantes fiscales electrónicos, en caso de riesgo verificable de fraude, bloqueada ("bloqueo del sello digital"); y publicación de lineamientos para hacer efectivo el bloqueo del sello digital.</p> <p>Producto #22: Publicación de lista de deudores morosos.</p> <p>Productos #24 y #25: Creación y puesta en marcha de la Unidad de Ingresos sobre Hidrocarburos en la SHCP; y de la Administración General de Hidrocarburos en el SAT.</p>	Aumento de los ingresos tributarios Resultado #1: Aumento de los ingresos tributarios (por cambios en el relacionamiento con el contribuyente)
		Procesos Aduanales <ul style="list-style-type: none"> - Demoras en los procesos de control del despacho comercial de mercancías de importación o tránsito, por revisiones repetidas. - Mayores costos en los trámites del despacho aduanero por la intervención obligatoria del agente aduanal. - Automatización insuficiente de procesos aduanales. 	<p>Producto #14: Eliminación de requisito de segunda revisión por empresas dictaminadoras en los recintos aduaneros</p> <p>Producto #16: Obligatoriedad de contratar Agente Aduanal para el despacho aduanero eliminada</p> <p>Producto #17: Piloto implementado del Tránsito Internacional Multimodal (TIM) implementado en, al menos, un puerto o un aeropuerto, enlazando con otro punto fronterizo</p>	Aumento de los ingresos tributarios Resultado #1: Aumento de los ingresos tributarios (por facilitación comercial)

Problemas específicos	Determinantes de los problemas	Descripción de los Determinantes	Productos	Objetivos específicos
			Producto #18: Diseño y licitación del Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera (PITA)	
Deficiencias en el control del gasto público	(1) Deficiencias en las reglas fiscales para el control del gasto público	Disciplina Financiera <ul style="list-style-type: none"> - Insuficiente generación de ahorros en la fase expansiva del ciclo económico. - Falta de ahorro de largo plazo de los ingresos petroleros extraordinarios. 	Producto #28: Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y de Responsabilidad Hacendaria publicado, conteniendo la nueva regla fiscal Producto #29: Creación y puesta en marcha del fondo Mexicano del Petrolero para la Estabilización y el Desarrollo	Aumentar el control del gasto
	(2) Existencia de gastos presupuestarios poco efectivos	Elaboración de Presupuestos <ul style="list-style-type: none"> - Elaboración inercial e incremental de los Presupuestos de Egresos de la Federación. 	Producto #30: Evidencia de la implementación de una reingeniería del gasto público en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016 que incluya: a) revisión de los programas presupuestarios y sus estructuras, de los gastos de operación y de la inversión pública; b) fusión, re-sectorización, eliminación y reducción de programas presupuestarios.	Aumentar el control del gasto Resultado #5: Programas presupuestarios eliminados luego del proceso de reingeniería del gasto público
	(3) Filtraciones en el pago de la nómina educativa	Nómina Educativa <ul style="list-style-type: none"> - Baja efectividad del control del pago de la nómina educativa. 	Producto #26: Pago por parte de la Tesorería de la Federación de la SHCP, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, de la nómina de docentes en ejercicio en los estados y financiados por el Gobierno Federal	Aumentar el control del gasto Resultado #4: Pago de nómina de docentes en ejercicio en los estados y financiados por el Gobierno Federal