

PERFIL DE PROYECTO MÉXICO

I. DATOS BÁSICOS

Título del proyecto:	Programa de Apoyo a la Consolidación de la Sostenibilidad Fiscal		
Número del proyecto:	ME-L1090		
Equipo del proyecto:	Jefe de Equipo, Gustavo García (ICF/FMM). Miembros: Alberto Barreix; Jaime Bonet; Rafael De la Cruz; Gerardo Reyes-Tagle y Alma Romero (ICF/FMM); Ernesto López Córdova y Aurora Ramirez (CID/CME); Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/SGO); y Diana Bejar (ICF/FMM).		
Prestatario:	Estados Unidos Mexicanos		
Organismo ejecutor:	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)		
Plan de financiamiento:	IDB (CO):	Hasta	US\$ 500 millones
	Total:	Hasta	US\$ 500 millones
Salvaguardias:	Políticas identificadas:	N/A	
	Categoría:	N/A	
Fechas tentativas	Misión de Negociación	9 de julio de 2010	
	Comisión General	4 de agosto de 2010	

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL

A. Situación macroeconómica y fiscal

- 2.1 Una vez superada la crisis financiera de 1994-95, México inició una serie de reformas económicas que le permitieron crecer de manera continua, aunque moderadamente durante el período 1996-2008 (3,6% real anual), con relativa baja inflación. Este resultado se explica por la implementación de una política monetaria basada en metas inflacionarias, un régimen de tipo de cambio flexible y una política fiscal prudente. Esta última puso énfasis en la reducción de la deuda pública (particularmente la externa) para afianzar la sostenibilidad fiscal y la estabilidad financiera. Adicionalmente, las autoridades fortalecieron la regulación y supervisión del sistema financiero con el fin de reducir las vulnerabilidades que habían generado episodios de crisis financieras en el pasado. Los avances en estas reformas han apuntalado la credibilidad en la política económica tanto en los mercados internacionales como en el interno. Dicha confianza se acentuó particularmente en los años previos a la crisis internacional, al lograrse una disminución de la inflación (3,7% anual en 2005–08) y el grado de inversión en la calificación de su deuda (ver cuadro 1.1).

Cuadro 1.1: Principales indicadores macroeconómicos 2005-2011 (% PIB)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ^e	2011 ^p
PIB real (cambio %)	3,2	4,9	3,3	1,5	-6,5	4,2	4,5
Tasa de inflación (fin de período)	3,3	4,1	3,8	6,5	3,6	5,3	3,0
Balance de cuenta corriente (% PIB)	-0,5	-0,5	-0,8	-1,5	-0,6	-1,4	-1,5
Balance fiscal (% PIB)*	-0,1	0,1	0,0	-0,1	-2,3	-2,7	-2,3
Deuda neta del sector público/PIB	35,2	32,4	31,4	35,8	38,8	39,1	39
Reservas internacionales netas**	68,7	67,7	78,0	85,4	90,8	105,8	120,8

Fuente: Fondo Monetario Internacional.*El cambio en la serie en 2009 refleja cambios de definiciones metodológicas y de principios de contabilidad. **Miles de millones de dólares. e/ Estimado, /p Proyectado.

- 2.2 En años recientes el gobierno ha acelerado el proceso de reformas fiscales con el fin de fortalecer la sostenibilidad de sus finanzas públicas, asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, mejorar la calidad y eficiencia del gasto y profundizar la transparencia en el uso de los recursos públicos. En 2006 se aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) mediante la cual, se estableció la obligatoriedad del presupuesto balanceado en cada ejercicio anual y se estableció la creación del Fondo de Estabilización del ingreso petrolero. En 2007, el Congreso aprobó una Reforma Hacendaria que incluyó el establecimiento de nuevos impuestos y medidas de administración tributaria en materia de fiscalización, control de subsidios y registro de contribuyentes. La reforma también incluyó el Presupuesto Basado en Resultados (PBR), el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) y la Ley de Armonización Contable (LAC) con la finalidad de mejorar el control del gasto público. El efecto de dichas reformas se han reflejado en una mejora de las cuentas fiscales en los años previos a la crisis (ver cuadro 1.2).

Cuadro 1.2: Resultado fiscal, sector público no financiero, 2005 – 2011 (% del PIB)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ^e	2011 ^p
Ingresos impositivos*	8,6	9,0	9,3	10,0	9,4	10,4	10,7
Ingresos petroleros	7,9	8,3	7,9	8,7	7,9	7,0	6,7
Gasto primario	18,9	19,3	20,0	21,8	23,7	22,4	21,7
Balance fiscal tradicional**	-0,1	0,1	0,0	-0,1	-2,3	-2,7	-2,3
Balance fiscal para regla fiscal***	—	—	0,0	-0,1	-0,2	-0,7	-0,3

Fuente: Fondo Monetario Internacional. *Excluye impuesto especial a las gasolinas (IEPS) y contribuciones a la Seguridad Social. **El cambio en la serie en 2009 refleja cambios en definiciones y contabilidad. *** La LFPRH señala que la inversión de PEMEX no se considerará para evaluar la meta del balance fiscal. /e Estimado, /p Proyectado.

- 2.3 El proceso de reformas fiscales continuó durante 2009, año en el cual el impacto directo de la recesión internacional se materializó en una pronunciada caída de la actividad económica (6,5%) dada la sincronía de los ciclos económicos entre México y Estados Unidos y la amplia apertura comercial del país¹. El régimen de tipo de cambio flexible y la oportuna intervención del Banco de México para garantizar la liquidez lograron mitigar la salida masiva de capitales, al mismo tiempo que el ajuste nominal del tipo de cambio en un 25% entre septiembre de 2008 y el primer semestre de 2009 contribuyó a amortiguar el impacto en el sector real por la caída de la demanda agregada externa. Por otra parte, la política fiscal constituyó el principal instrumento para contrarrestar los efectos de la crisis en la actividad económica mediante la aplicación de políticas anticíclicas y el uso de ingresos no recurrentes, principalmente acumulados en el fondo de estabilización del ingreso petrolero.
- 2.4 Hacia finales de 2009, con el fin de fortalecer la sostenibilidad de la política fiscal y la estabilidad financiera, y ante evidentes signos de recuperación de la actividad económica interna, las autoridades adoptaron un conjunto de medidas fiscales que incluyeron el ajuste en la tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de 15% a 16%; un aumento de los Impuestos Específicos al consumo de bebidas alcohólicas y derivados del tabaco (IEPS); la introducción del impuesto a las telecomunicaciones; el aumento paulatino del precio del diesel y la gasolina con el objeto de disminuir la brecha con los precios internacionales; el aumento en la tasa máxima del Impuesto

¹ No obstante, más del 75% de las exportaciones mexicanas tienen como destino los Estados Unidos.

Sobre la Renta (ISR) de personas físicas y morales de 28% a 30% y el cambio en la normativa de consolidación de los conglomerados económicos con el fin de reducir la evasión fiscal. El conjunto de estas medidas producirían un aumento estimado en la recaudación en aproximadamente 1,3% del PIB durante 2010. Parte del aumento en la recaudación esperada por el incremento en la tasa del IVA y de los impuestos específicos al consumo mencionados, así como parte de los recursos acumulados en los fondos de estabilización del ingreso petrolero, se destinaron a fortalecer las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales, con el fin de contrarrestar los impactos de la crisis internacional en sus localidades.

B. El compromiso del gobierno

- 2.5 El compromiso de las autoridades es continuar con el proceso de reformas fiscales iniciado en 2006. En tal sentido, el programa de reformas aprobado en 2009 constituye la respuesta del gobierno federal a dos grandes retos que la economía mexicana enfrenta en la actualidad. El primero, de carácter estructural, es la disminución de la producción petrolera ocurrida entre 2005 y 2008, la cual fue compensada fiscalmente por el alza en el precio del energético; y el segundo, de carácter cíclico, es la caída de los ingresos no petroleros a raíz de la crisis económica internacional. Este programa de reformas responde a ambos retos mediante la adopción de las medias fiscales arriba mencionadas, con la finalidad de lograr una disminución gradual del déficit público con sustentabilidad de mediano plazo, hasta el restablecimiento del balance presupuestario en 2012 en los términos previstos por la LFPRH, cuando se estima que el PIB regrese a su nivel de crecimiento potencial de mediano plazo.

III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

A. Estrategia del Banco con el país y con el sector

- 3.1 Esta operación es consistente con la Estrategia del Banco para México que incluye como uno de sus ejes principales el apoyo a la modernización del estado, el fortalecimiento de las finanzas públicas, la descentralización y el desarrollo subnacional. La presente operación apoya el proceso de reforma fiscal del gobierno federal para fortalecer la sostenibilidad de sus finanzas públicas, asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, promover la responsabilidad fiscal, mejorar la calidad de la gestión presupuestaria y fortalecer las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales. Además, existen otras operaciones que complementan a esta operación, incluyendo: el Programa para el Desarrollo Sostenible de Estados y Municipios – CLIP II (ME-L1059), el Programa de Apoyo al Presupuesto Basado en Resultados, Fase I (ME-L1047; 2043/OC-ME) y las cooperaciones técnicas de PRODEV: Apoyo a la Implementación de un Sistema de Presupuesto Basado en Resultados en: Yucatán (ME-T1123; ATN/OC-11851-ME), Tabasco (ME-T1124; ATN/OC-11923-ME), Baja California (ME-T1138; ATN/OC-11970-ME), Michoacán (ME-T1139; ATN/OC-11971-ME), y el Distrito Federal (ME-T1117; ATN/OC-11237-ME).

B. Objetivo y estructura del programa

- 3.2 El objetivo general del programa es apoyar al Gobierno Federal en su proceso de reformas fiscales para fortalecer la sostenibilidad de sus finanzas públicas, recuperar el

crecimiento potencial de mediano plazo y mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión presupuestaria.

- 3.3 El apoyo del Banco al programa se canalizará a través de un préstamo programático de apoyo a medidas de políticas en dos etapas. El desembolso de la primera operación, una vez aprobado el préstamo, se haría en base a las medidas anticíclicas y de fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal adoptadas durante el cuarto trimestre de 2009 e incorporadas en el Presupuesto de la Federación de 2010 y a la implementadas y consolidadas de las mismas a inicios de 2010. El equipo de proyecto del Banco se involucró activamente en la discusión con las autoridades sobre el contenido e implementación de estas políticas desde finales de 2009. El apoyo a las políticas anticíclicas y de fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal, así como a los esfuerzos para mejorar la calidad y eficiencia de la gestión fiscal y presupuestaria constituirían los pilares de la segunda operación del programa, en función de las metas, objetivos y cronogramas de ejecución que se ha propuesto el gobierno.

C. Componentes

3.4 Componente I. Estabilidad macroeconómica y reactivación económica.

- a. Subcomponente 1: Reactivación económica.** Apoyará la política contracíclica de impulso fiscal para lograr la reactivación económica mediante el restablecimiento gradual del equilibrio presupuestario del sector público, el cual se alcanzaría nuevamente en el ejercicio presupuestario de 2012.
- b. Subcomponente 2: Estabilidad macroeconómica.** Respaldará las medidas dirigidas a fortalecer tanto la sostenibilidad de la política fiscal como la estabilidad macroeconómica y financiera.

3.5 Componente II. Política y administración tributaria y aduanera.

- a. Subcomponente 1: Reforma tributaria.** Fortalecerá la recaudación no petrolera para disminuir la vulnerabilidad fiscal, producto de la elevada dependencia de los ingresos fiscales petroleros mediante la implementación de las medidas descritas en el párrafo 2.4.
- b. Subcomponente 2: Aumento en la eficiencia de la administración tributaria y aduanera.** Complementando la reforma tributaria, el subcomponente apoyará las medidas que persiguen mejorar la administración tributaria y aduanera para reducir la evasión fiscal. El subcomponente incluye: (i) aumentar el número de contribuyentes registrados en más de 10%; (ii) lograr que cerca de un 75% de las declaraciones juradas se efectúen por Internet; (iii) implementar el portal electrónico para las microempresas; (iv) crear el Centro de Inteligencia Tributaria y Aduanera para el análisis y gestión de riesgos de evasión; y (v) diseñar e iniciar la prueba piloto de los procesos de análisis de riesgo para la selección de contribuyentes a auditar mediante criterios objetivos.

3.6 **Componente III. Reglas fiscales.**

- a. **Subcomponente 1: Gestión de recursos fiscales.** Apoyará las medidas destinadas a reforzar la protección de las finanzas públicas ante las fluctuaciones de los precios del petróleo, mediante la eliminación de los límites de acumulación de recursos en el fondo de estabilización del ingreso petrolero.
- b. **Subcomponente 2: Gestión de riesgos fiscales.** Respaldará el desarrollo del sistema de gestión de riesgos fiscales generados por desastres naturales, con el fin de reducir la eventualidad de pérdidas por daños y costos de reposición de la infraestructura pública y por los gastos necesarios para atender a la población afectada. Este objetivo se logrará mediante el uso de instrumentos financieros de mercado (bonos catastróficos y seguros paramétricos) que permitan la diversificación y traslado de dichos riesgos, sin generar incentivos perniciosos de riesgo moral.

3.7 **Componente IV. Calidad de la gestión fiscal.** Contribuirá con la implantación del PBR, el SED en la Administración Pública Federal (APF) mediante una mayor utilización de las herramientas de medición de la efectividad y eficiencia de la gestión pública y la retroalimentación con el proceso presupuestario; así como la implementación de la Matriz de Indicadores de Resultados con objetivos, indicadores y metas consistentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales a nivel federal, lo cual se complementa con la consolidación del nuevo sistema contable.

IV. SALVAGUARDAS

- 4.1 De acuerdo con las Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (GN-2208-20 y OP-703) y por ser un préstamo sectorial de políticas, no se requiere una clasificación de impacto sobre el medio ambiente.

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 5.1 El Anexo V detalla el cronograma de preparación del programa y establece los hitos necesarios para la aprobación del Borrador de la Propuesta de Préstamo (DLP) por parte del Comité de Políticas Operativas (OPC) el 8 de julio de 2010, y la aprobación por el Directorio Ejecutivo el 4 de agosto de 2010. Se estima se requerirán fondos administrativos para realizar 5 misiones y la evaluación del programa por US\$51.360.

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

This Report provides guidance for project teams on safeguard policy triggers and should be attached as an annex to the PP or PCD (or equivalent) together with the Safeguard Screening Form, and sent to ESR.

PROJECT DETAILS	IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE
	Type of Operation	Other Lending or Financing Instrument (enter details in final report)
	Additional Operation Details	
	Investment Checklist	Institutional Development Investment
	Team Leader	Garcia, Gustavo Antonio (GGARCIA@iadb.org)
	Project Title	Strengthening of public financing
	Project Number	ME-L1090
	Safeguard Specialist(s)	Romero Barrutieta, Alma Lucia (ALMAR@iadb.org)
	Assessment Date	2010-04-23
	Additional Comments	

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS	Type of Operation	Loan Operation	
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	The Bank will make available to the public the relevant Project documents.	OP-102
		The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)
		Operation for which ex-ante impact classification may not be feasible. These loans are: Policy-based loans, Financial Intermediaries (FIs) or loans that are based on performance criteria, sector-based approaches, or conditional credit lines for investment projects.	(B.13)
	Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified	
	Recommended Action:	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s), including B13, for guidance. No project classification required. Submit Report and PCD (or equivalent) to ESR.	
	Additional Comments:		

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Romero Barrutieta, Alma Lucia (ALMAR@iadb.org)
	Title:	
	Date:	2010-04-23

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL (EAS)

De acuerdo con las Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (GN-2208-20 y OP-703) del Banco, esta operación no requiere una clasificación ex-ante de impacto sobre el medio ambiente por tratarse de un préstamo en apoyo de reformas de política. El objetivo general del Programa es apoyar al Gobierno Federal en su proceso de reformas fiscales, con el fin de fortalecer la sostenibilidad de sus finanzas públicas, asegurar la estabilidad macroeconómica y recuperar los niveles de crecimiento sostenible en el mediano plazo. Por tal motivo, los cambios de políticas contemplados en esta operación no tendrán impactos directos o significativos, ni en el medio ambiente, ni en los recursos naturales del país, por lo que no se considera necesario la preparación de una Estrategia Ambiental y Social para el programa.

ÍNDICE DE ESTUDIOS SECTORIALES COMPLETADOS Y PROPUESTAS

Temas	Descripción	Fechas	Referencias y <i>links</i> a archivos técnicos
Apoyo al diagnóstico	<i>Criterios Generales de Política Económica 2010</i> Secretaría de Hacienda y Crédito Público	2010	http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/Paginas/CriteriosGeneralesdePol%c3%adticaEcon%c3%b3mica.aspx
	<i>Diagnóstico del Sistema Fiscal Mexicano</i> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) Palacio Legislativo de San Lázaro	Enero 2010	http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2010/dsfm.pdf
	<i>Beyond the Crisis: Medium-Term Challenges</i> <i>OECD Economic Outlook</i>	2009	http://www.oecd.org/dataoecd/36/35/43117806.pdf
	<i>México 2010: Article IV Consultation</i> International Monetary Fund	Marzo 2010	http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=23711.0
	<i>México 2010: Selected Issues Paper</i> Country Report No. 10/70 International Monetary Fund	Marzo 2010	http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=23710.0
	<i>México 2008: Article IV Consultation</i> International Monetary Fund	Febrero 2009	http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=22700.0
	<i>Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.</i> <i>Acciones y Resultados al Cuarto Trimestre 2009</i> Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Enero 2010	http://www.hacienda.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/ITSSEFPDP/Paginas/2009.aspx
	<i>Análisis del Cálculo y Distribución de los Ingresos Excedentes 2006-2008</i> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) Palacio Legislativo de San Lázaro	Julio 2009	http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0532009.pdf
	<i>Managing the oil economy – Can Mexico do better?</i> OCDE Economic Surveys: México	2009	http://www.oecd.org/document/29/0,3343,en_33873108_33873610_43394077_1_1_1_1,00.html

Temas	Descripción	Fechas	Referencias y <i>links</i> a archivos técnicos
	<i>Mexico 2009: Overcoming the Financial Crisis and the Macroeconomic Downturn</i> OECD Economic Survey	2009	http://www.oecd.org/document/20/0,3343,en_2649_34573_43576468_1_1_1_1,00.html
Estudios de Evaluación	<i>Mexico Country Program Evaluation (2001-2006)</i> Office of Evaluation and Oversight, IADB.	2008	http://www.iadb.org/ove/Documents/uploads/cache/1834369.pdf
	<i>Evaluation of the IADB's Role in the Fiscal Sector</i> Office of Evaluation and Oversight, IADB.	2006	http://www.iadb.org/OVE/Documents/uploads/cache/2063923.pdf
	<i>Evaluation Report of Fiscal Adjustment in IMF Supported Programs</i> Independent Evaluation Office, IMF.	2003	http://www.imf.org/External/NP/ieo/2003/fis/index.htm
	<i>Mexico Country Assistance Evaluation</i> Operations Evaluation Department, WB.	2001	http://www.oecd.org/dataoecd/10/31/35294416.pdf