

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

MÉXICO

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

(ME-L1144)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Alberto Barreix (IFD/FMM), jefe de equipo; Fernando Velayos (IFD/FMM); Axel Radics (IFD/FMM); Agnes Rojas (IFD/FMM); Alejandro Rasteletti (FMM/CME); Manuel Márquez (INT/TIU); Claudia Uribe (EDU/CME); Osmel Manzano (CID/CID); Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/SGO); y Marina Massini (IFD/FMM).

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

PERFIL DE PROYECTO (PP)

MÉXICO

I. DATOS BÁSICOS

Título del proyecto:	Programa de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas
Número del proyecto:	ME-L1144
Equipo de proyecto:	Alberto Barreix (IFD/FMM), jefe de equipo; Fernando Velayos (IFD/FMM); Axel Radics (IFD/FMM); Agnes Rojas (IFD/FMM); Alejandro Rasteletti (FMM/CME); Manuel Márquez (INT/TIU); Claudia Uribe (EDU/CME); Osmel Manzano (CID/CID); Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/SGO); y Marina Massini (IFD/FMM).
Prestatario:	Estados Unidos Mexicanos
Organismo ejecutor:	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
Plan de financiamiento:	BID – Capital Ordinario (OC): US\$658.000.000
	Local: US\$0
	Total: US\$658.000.000
Salvaguardias:	Clasificación: Directiva B.13.

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL

- 2.1 **Contexto macroeconómico.** Luego de contraerse en un 4,7% en 2009, consecuencia de la crisis financiera internacional, la economía mexicana ha mostrado un desempeño favorable, creciendo a una tasa promedio de 4,3% entre 2010 y 2012, manteniendo estables la inflación y el saldo de cuenta corriente, aunque mostrando una leve erosión de sus finanzas públicas (ver Cuadro 2.1). En 2013, el crecimiento de la economía mexicana se redujo a 1,1%. Sin embargo, se espera una recuperación del crecimiento dadas las mejores perspectivas para la economía global, la implementación de políticas monetarias y fiscales expansivas¹ y, sobre todo, las importantes reformas estructurales aprobadas en sectores clave como educación, energía, y fiscalidad². Esta última es el foco principal de esta operación.
- 2.2 **Las finanzas públicas.** Al momento de aprobarse las reformas que se impulsan en este programa, la situación fiscal era la siguiente: El déficit primario y total promedio fueron 0,5% y 2,6% del Producto Interno Bruto (PIB), respectivamente, para el período de 2009-2012, manteniéndose la estabilidad pese al impacto de la crisis internacional. En cuanto al gasto público, si bien ha crecido moderadamente (8% entre 2008 y 2012), se prevé un alza derivada del aumento en pensiones. Los ingresos del país son dependientes de la renta petrolera. En materia tributaria

¹ En el frente monetario, durante el año 2013 el Banco de México redujo en tres oportunidades su tasa de referencia, llevándola de un 4,5% a fines de 2012 a 3,5% a fines de octubre de 2013. En el frente fiscal, el gobierno implementó una importante aceleración del gasto público en el segundo semestre.

² Ley General de Educación (2013), Reforma de la Constitución Política (2013) –sector energía–, Ley del Impuesto sobre la Renta (2013), Ley del Impuesto al Valor Agregado (2013), Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (2013), Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2013).

existían problemas de diseño en los principales impuestos lo que generaba un alto nivel de gastos tributarios (cercano al 5,5 % del PIB en promedio para 2006-2010)³. Estos problemas fueron abordados, en buena parte, por la reforma de 2013.

Cuadro 2.1: indicadores económicos seleccionados

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Crecimiento del PIB real (variación %)	1,4	-4,7	5,1	4,0	3,9	1,1
Desempleo (% PEA)	4,0	5,5	5,4	5,2	5,0	4,9
Inflación (fin de período y en %)	6,5	3,6	4,4	3,8	3,6	4,0
Ingresos Fiscales Equivalentes ^a (% PIB)	22,0	20,2	20,9	21,1	20,7	21,0 ^b
Ingresos Tributarios No Petroleros (% PIB)	9,9	9,3	9,9	10,0	9,7	10,2
Ingresos Petroleros (% PIB)	8,6	7,2	7,3	7,6	7,6	7,8
Gasto Total (% PIB)	23,4	25,5	25,2	25,2	25,3	26,0
Gasto Primario (% del PIB)	21,6	23,4	23,3	23,3	23,3	24,0
Balance Fiscal del Sector Público (% PIB)	-1,7	-2,3	-2,8	-2,5	-2,6	-2,3
Deuda Neta del Sector Público (% PIB)	33,4	36,3	36,4	37,8	38,0	39,7
Cuenta Corriente (% PIB)	-1,8	-0,9	-0,3	-1,0	-1,2	-1,8

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía, Banco Central de México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, FMI y BID-CIAT (2012).

^a Incluye ingresos impositivos más contribuciones a la seguridad social, tanto públicas como privadas obligatorias, e ingresos recaudados por la explotación de recursos naturales.

^b Estimaciones propias.

- 2.3 En cuanto al Impuesto Sobre Renta (ISR), presentaba importantes problemas de equidad horizontal, y era muy complejo debido a: (i) la existencia de regímenes especiales, como el régimen de intermedios⁴ y simplificado⁵; y (ii) la superposición de dos impuestos sobre la renta: ISR y el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) que generaba costos de eficiencia como la no consideración de la estructura financiera de la empresa. Respecto a la equidad, existían demasiadas exoneraciones, entre las más importantes, las derivadas de ganancias de patrimonio por ventas en Bolsa de Valores y la distribución de dividendos. A su vez, se permitían algunas deducciones que reducían significativamente la base imponible de los sectores de mayores ingresos (colegiatura, gastos médicos, etc.)⁶.
- 2.4 A su vez, el Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS), que incluía el ISR y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), erosionaba la base de contribuyentes en el régimen general y registraba muy alta evasión⁷. El Impuesto Especial a la Producción y Servicios (IEPS) a los combustibles tiene un diseño que, debido a la política de precios, podía convertirse en un subsidio con un gran costo fiscal

³ Presupuesto de gastos fiscales (SHCP 2011).

⁴ Contribuyentes personas naturales, empresarios o profesionales con operaciones de entre 2 y 4 millones de pesos.

⁵ Aplicable a personas morales dedicadas al autotransporte o al sector primario principalmente.

⁶ Esta situación excluía cerca de un tercio del ingreso de los trabajadores de la base gravable y alcanzaba un gasto tributario de 0.9% del PIB (SHCP, 2011).

⁷ La evasión estimada para REPECOS en 2010 ascendió al 96% (Fuentes Castro et al 2011). El tributo tenía la administración delegada a Entidades Federativas.

- (0,9% del PIB en el trienio 2010-2012) y además, regresivo⁸. En el IVA, la pérdida en la eficiencia recaudatoria se origina en la extensa cantidad de bienes y servicios gravados a tasa cero y a la tasa reducida (fronteriza), haciendo que los y créditos del IVA sean muy elevados en relación a otros países⁹, dificultando su control.
- 2.5 Respecto a la administración tributaria y aduanera, a pesar de los notables logros de modernización durante el último sexenio¹⁰, persisten obstáculos para la gestión del Servicio de Administración Tributaria (SAT) como: (i) información incompleta, en particular, la no obligatoriedad del uso de la factura electrónica¹¹; y (ii) insuficiente control de las cargas sociales sobre la nómina de las empresas¹².
- 2.6 En materia de responsabilidad hacendaria, en 2006 se implementó en México una regla fiscal, la cual establecía que el gobierno federal debía presentar un presupuesto balanceado¹³. Al no condicionar el crecimiento del gasto público, la regla fue criticada por limitar el ahorro durante los periodos de expansión económica y por ser pro cíclica. A su vez, utilizaba una medida de déficit fiscal que no reflejaba las necesidades de financiamiento del sector público.
- 2.7 Finalmente, existe la necesidad del control de un gasto relevante, la nómina de maestros, para implementar la reforma educativa, ya que se han detectado duplicaciones de plazas y errores de clasificación de puestos, entre otros. Debido a que el criterio de la asignación de la transferencia a las Entidades Federativas se basa principalmente en la matrícula¹⁴, no se concilia efectivamente la nómina de docentes ejerciendo en los Estados y financiados por el Gobierno Federal (aproximadamente 825 mil docentes por un monto de 1,9% del PIB en 2013)¹⁵.

III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 **Estrategia del Banco con el país y con el sector.** Este programa está alineado con los objetivos de la Estrategia de País 2013-2018, siendo uno de ellos el aumento en la capacidad de recaudación y la efectividad del gasto público. El programa también se enmarca en las prioridades sectoriales establecidas en el Noveno Aumento General de Recursos del Banco (AB-2764), en particular, una

⁸ El IEPS a los combustibles opera como un impuesto cuando el precio internacional de referencia está por debajo del precio de venta al público y como subsidio en caso contrario. Aunado a ello, se estima que el 61% del subsidio va a las gasolinas, y alrededor del 64% de las ventas de éstas corresponden al consumo de hogares donde el 30% más rico que así recibe el 62.8% del beneficio (Fernández, 2011).

⁹ Artana, 2013.

¹⁰ Fondo Monetario Internacional (FMI), 2012.

¹¹ A diciembre de 2013 solo el 20% de los contribuyentes obligados emitían facturas electrónicas.

¹² A su vez, en Aduanas aplicaba un esquema tercerizado de segunda revisión física de mercancías que ralentizaba, según cálculos de SAT, un promedio de 2,5 horas el despacho, encareciendo el costo de cumplimiento. Adicionalmente, la figura del Agente Aduanal era obligatoria, lo cual, aumentaba los costos a las empresas que no precisaban este servicio.

¹³ Sin considerar la inversión de Petróleos Mexicanos (PEMEX).

¹⁴ Artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal de 2007.

¹⁵ Según Mancera (2014), basado en el número de maestros de los Estados que reporta el Informe Presidencial de 2013.

política fiscal sostenible. El Banco tiene experiencia en el apoyo a las reformas tributarias de la región¹⁶ y ha acompañado técnicamente a la SHCP en el diseño de la reforma fiscal. Además, ha apoyado la aplicación de la regla fiscal (2378/OC-ME) y la mejora de la calidad del gasto público (2043/OC-ME).

- 3.2 **Objetivo y resultados esperados.** El objetivo general de esta operación programática es fortalecer las finanzas públicas mediante la mejora del diseño y gestión del sistema tributario y el control del gasto público. Para ello, se propone un Programa de dos operaciones, debido a la naturaleza compleja de las medidas promovidas, que tiene los siguientes componentes:
- 3.3 **Componente I. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo de este componente es que el entorno macroeconómico del Prestatario sea consistente con los objetivos del programa y la carta de política sectorial.
- 3.4 **Componente II. Reforma tributaria.** Ésta persiguió aumentar la recaudación, equidad y simplicidad de los principales impuestos. Los dos primeros objetivos, en el ISR de las Personas Físicas se lograron mediante la reducción de las deducciones, la eliminación de exoneraciones y la inclusión de todas las rentas de capital¹⁷ y en el ISR de Personas Morales, a través de la eliminación de los regímenes de depreciación acelerada y de consolidación fiscal (liquidación conjunta del ISR del grupo empresarial). También se limitaron deducciones (el consumo en restaurantes, entre otras) y se eliminaron los beneficios al régimen ficto de maquilas¹⁸. El tercer objetivo, simplificar el ISR, se logró por: (i) la eliminación del REPECOS¹⁹ y regímenes especiales intermedios y simplificados, y otra serie de pequeños regímenes especiales; y (ii) la supresión del IETU²⁰.
- 3.5 En cuanto al IVA, se inició la ampliación de la base mediante la eliminación de algunas exenciones²¹, y la ganancia en eficiencia con la homologación de la tasa de frontera (del 11% al 16%). En los Impuestos Especiales, la reforma actualizó el procedimiento de ajuste de los precios de los combustibles de manera que aquellos constituyan un impuesto, incluyendo el ajuste por inflación del mismo a partir de 2015²². Además, se constituyeron novedosos impuestos sobre externalidades negativas al medio ambiente y a la salud.
- 3.6 La importante reforma aprobada rendirá una recaudación adicional cercana al 2,4% del PIB cuando sus medidas estén en plena vigencia en 2018, según

¹⁶ El Salvador (296/OC-ES y 2710/OC-ES); Guatemala (2008/OC-GU y 2764, 2765, 2766/OC-GU); Honduras (2452/BL-HO); México (2378/OC-ME); Nicaragua (2253/BL-NI); Panamá (2473/OC-PN); Republica Dominicana (2213/OC-DR); y Uruguay (2668/OC-UR).

¹⁷ Es necesario destacar que la reforma también conllevó un aumento de la tasa marginal máxima del ISR del 32% al 35%.

¹⁸ Retorna a su valor inicial la alícuota de los fictos, entendidos como la estimación presunta del impuesto fijada por Ley, aplicables en el impuesto a la renta que había sido reducida en 2003.

¹⁹ Se sustituye REPECOS con un Régimen de Incorporación (de transición al régimen general), exclusivamente para contribuyentes con facturación inferior a los 2 millones de pesos que no estuvieran en el régimen general.

²⁰ También se eliminó el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) para el fomento de la bancarización.

²¹ Entre otras, transporte terrestre foráneo (entre distintas ciudades) e importaciones temporales.

²² Adicionalmente, se incrementa la carga sobre la actividad minera.

estimaciones de la SHCP y propias. A su vez, el 20% superior de la población ordenada por su renta soportará más del 60% de la carga adicional, en tanto, el 40% de menores ingresos soportará casi un 13% de acuerdo a nuestros cálculos.

- 3.7 **Componente III. Mejora en la Administración Tributaria y Aduanera.** De un lado, se otorgaron mayores potestades al SAT mediante la generalización de la factura electrónica, que se complementa con la emisión de recibos de nómina digitales, experiencia pionera a nivel mundial. De otro lado, se favoreció al contribuyente, eliminando la exigencia de los dictámenes fiscales de terceros, y con ellos su costo, e instaurando el buzón tributario electrónico²⁴, cuya implementación será uno de los mecanismos activadores de la segunda fase²⁵.
- 3.8 **Componente IV. Control del Gasto Público.** Afirmando el compromiso con la responsabilidad hacendaria, en 2013 el gobierno modificó la regla de balance presupuestario, añadiendo un límite máximo al crecimiento del Gasto Corriente Estructural, el cual no puede ser mayor al crecimiento potencial del PIB. También introdujo límites a los Requerimientos Financieros del Sector Público, los cuales deben ser aprobados anualmente por el Congreso, lo que reafirma la estabilidad fiscal²⁶. Finalmente, se contempla la implementación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo para el control y pago por parte de la Tesorería Federal de la SHCP para 2015, en coordinación con la Secretaria de Educación Pública, de la nómina de docentes ejerciendo en los Estados y financiados por el Gobierno Federal. Esto apuntala la reforma educativa al precisar la ubicación de los docentes, su ingreso y funciones que desempeñan.

IV. SALVAGUARDIAS

- 4.1 De acuerdo con la 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.

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 5.1 El Anexo V se detalla los costos y cronograma para la preparación del proyecto. El envío de la Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD) a la Revisión de Calidad y Riesgo (QRR) está previsto para el 7 de marzo de 2014; el envío del Borrador de Propuesta de Préstamo (DLP) al Comité de Políticas Operativas (OPC) está previsto para 21 de abril de 2014; y la presentación al Directorio Ejecutivo el 28 de mayo de 2014. Se estiman US\$109.938 del presupuesto administrativo para culminar la preparación de la operación.

²⁴ Esto incluye el control de las notificaciones, la facturación electrónica, declaraciones y pagos, etc., por vía electrónica.

²⁵ En materia aduanera, el SAT sustituirá la segunda revisión física por un sistema basado en riesgos y medios no intrusivos (tipo *scanners*) y suprimirá la obligatoriedad de la intervención del Agente Aduanal.

²⁶ Adicionalmente, se corrigen los principales defectos de la regla anterior: (a) el límite al crecimiento del GCE, obliga al sector público a ahorrar en periodos de expansión económica; y (b) la utilización de las RFSP refleja más fehacientemente las necesidades de financiamiento del sector público (IMF, 20013).

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).

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 equivalent) together with the Safeguard Screening Form, and sent to ESR.

1. Save as a Word document. 2. Enter additional information in the spaces provided, where applicable. 3. Save new changes.

PROJECT DETAILS	IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE-PUBLIC EXPENDITURE MANAGEMENT
	Type of Operation	Policy Based Loan (PBL)
	Additional Operation Details	
	Investment Checklist	Generic Checklist
	Team Leader	Barreix, Alberto Daniel (ALBERTOBA@iadb.org)
	Project Title	Strengthening the Public Finance Program
	Project Number	ME-L1144
	Safeguard Screening Assessor(s)	Rojas, Agnes M. (agnesr@IADB.ORG)
	Assessment Date	2013-08-22
	Additional Comments	

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS	Type of Operation	Loan Operation	
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	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 PP (or equivalent) to ESR.	
	Additional Comments:		

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Rojas, Agnes M. (agnesr@IADB.ORG)
	Title:	
	Date:	2013-08-22

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

- 1.1 El objetivo del programa es el fortalecimiento de las finanzas públicas para la sostenibilidad fiscal, por lo que no se espera que genere impactos sociales o ambientales negativos. Asimismo, de acuerdo con la 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.

ÍNDICE DE TRABAJOS SECTORIALES

No.	Temas	Descripción	Fechas	Referencias y vínculos a archivos electrónicos
1.	Sistema tributario	Los recursos fiscales de México. Diagnóstico y propuestas	Agosto de 2012	IDBDOCS-#38012990
2.	Sistema tributario	Alternativas para un sistema tributario más eficaz en México	Noviembre de 2012	IDBDOCS-#37230564
3.	Sistema tributario	Efectos redistributivos de la reforma hacendaria en México	Diciembre de 2013	IDBDOCS-#38338099
4.	Sistema tributario	Estimación del rendimiento de la reforma fiscal y su incidencia en el ingreso	Diciembre de 2013	IDBDOCS-#38341445
5.	Sistema tributario	Tratamiento de los ingresos exentos y las deducciones en el Impuesto sobre la Renta de las personas físicas en México: Análisis y alternativas	Junio de 2013	IDBDOCS-#37978065
6.	Sistema tributario	La dimensión territorial del impuesto sobre la renta de personas físicas en México	Junio de 2013	IDBDOCS-#37978168
7.	Sistema tributario	Efectos redistributivos de la reforma de la tarifa, el tratamiento de los ingresos exentos y las deducciones en el Impuesto sobre la Renta de las personas físicas en México	Septiembre de 2013	IDBDOCS-#38054389
8.	Sistema tributario	Tributación directa en América Latina: equidad y desafíos. Estudio del caso de México.	Agosto de 2009	http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/37115/Serie_MD_91.pdf
9.	Sistema tributario	Estudio sobre el esquema tributario de las gasolinas y el diésel en México	Junio de 2012	IDBDOCS-#38569038
10.	Sistema tributario	Estudio de evasión fiscal en el régimen de pequeños contribuyentes	Octubre de 2011	ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio_ftp/publicaciones/ITDWeb/R_Ejecutivo_19_1_2012FINAL_repecos.pdf

No.	Temas	Descripción	Fechas	Referencias y vínculos a archivos electrónicos
11.	Sistema tributario	Análisis de recaudación potencial en REPECOS y ejercicios simples de simulación	Julio de 2013	IDBDOCS-#37977614
12.	Sistema tributario	Una evaluación del potencial recaudatorio de una reforma que unifique la tasa del IVA en México	Junio de 2013	IDBDOCS-#37978594
13.	Sistema tributario	Las devoluciones en el IVA en México	Junio de 2013	IDBDOCS-#37978386
14.	Sistema tributario	Tax-Benefit incidence of Value Added Tax on food and medicine to fund progressive social expenditure	Marzo 2011	IDBDOCS-#38054408
15.	Sistema tributario	Is the VAT as regressive as people say?	Julio 2013	IDBDOCS-#37977929
16.	Sistema tributario	La tributación en México	Diciembre de 2011	IDBDOCS-#36599844
17.	Sistema tributario	Propuesta de implementación de incentivos compensatorios frente a la reforma fiscal.	Diciembre de 2013	IDBDOCS-#38338067
18.	Sistema tributario	El Servicio de Administración Tributaria 2007–12: Balance de los Logros Alcanzados y Próximos Pasos	Mayo 2012	IDBDOCS-#38382047
19.	Gasto público	Justificación de FONE y ruta básica para su implementación	Enero de 2014	IDBDOCS-#38381849
20.	Estrategia de país	IDB Country Strategy with Mexico	Noviembre de 2013	http://www.iadb.org/document.cfm?id=38281503

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).