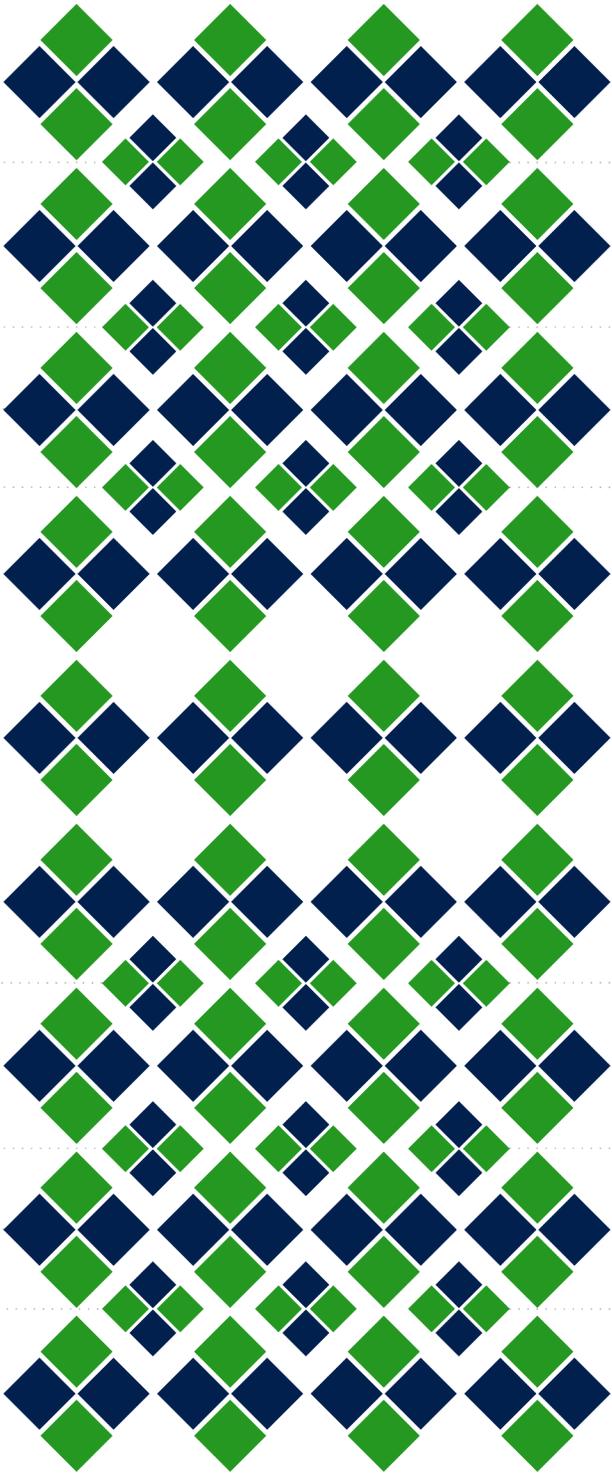


SERIE
Apuntes
Didácticos



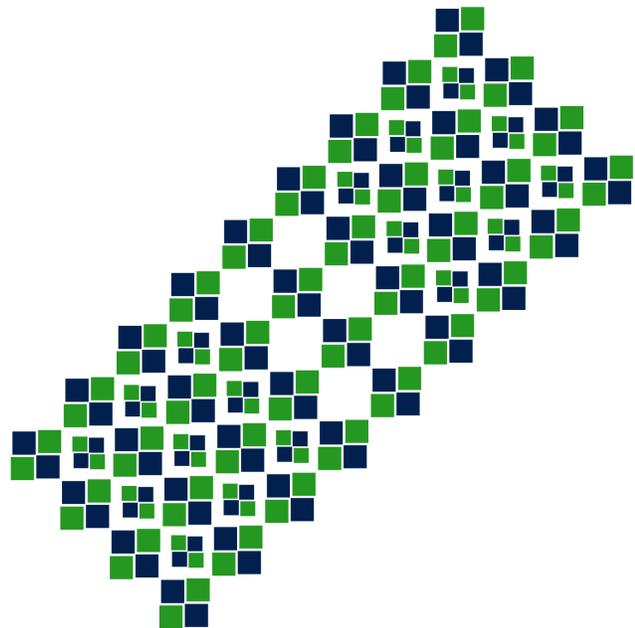
**Introducción al Sistema Fiscal
Mexicano**

Apuntes Didácticos es una colección publicada por la Auditoría Superior de la Federación con los objetivos de fortalecer la capacitación de su personal y compartir el conocimiento en materia de fiscalización superior con la sociedad.

Los materiales firmados se consideran responsabilidad exclusiva de su autor y no necesariamente coinciden con los puntos de vista de la Auditoría Superior de la Federación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Auditoría Superior de la Federación.

Introducción al Sistema Fiscal Mexicano





Índice general

Índice de figuras	ii
Glosario de Acrónimos	iv
Prefacio	v
1. Introducción	3
2. Sistema Fiscal Mexicano	6
2.1. Ingresos Públicos	6
2.1.1. Ingresos Tributarios	8
2.1.1.1. Impuesto sobre la Renta	9
2.1.1.2. Impuesto al Valor Agregado	10
2.1.1.3. Impuesto Especial de Producción y Servicios	11
2.1.1.4. Otros Impuestos	11
2.1.2. Ingresos No Tributarios	12
2.1.2.1. Ingresos Petroleros del Sector Público	12
2.1.2.2. Comisión Federal de Electricidad	13
2.1.2.3. Cuotas al IMSS e ISSSTE	13
2.1.2.4. Ingresos Subnacionales	14
2.2. Gasto Público	15
2.2.1. Clasificación Administrativa	17
2.2.2. Clasificación Económica	19
2.2.3. Clasificación Funcional	19
2.2.4. Clasificación Geográfica	21
2.2.5. Clasificación por Género	21
2.3. Deuda	22
3. Finanzas Públicas Demográficas	27
4. El ciclo presupuestario	33

4.1. La función fiscalizadora de la ASF	35
5. Fuentes de Información Primarias para el análisis	39
6. Comentarios Finales y Reflexiones	43
Bibliografía	46

Índice de figuras

2.1. Histórico LIF como porcentaje del PIB	7
2.2. Impuestos como porcentaje de la LIF	8
2.3. PEF	16
2.4. Clasificación Administrativa	18
2.5. Clasificación Económica	20
2.6. Saldos Históricos Requerimientos Financieros del Sector Público	24
3.1. Pirámide poblacional mexicana	27
3.2. Gasto per capita en educación básica: distribución por edades	30
4.1. Resumen de Ciclo Presupuestario	35



Glosario de Acrónimos

ASF Auditoría Superior de la Federación

CIEP Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.

Prefacio

El presente apunte didáctico corresponde a la conferencia “Introducción al Sistema Fiscal Mexicano”, dentro del ciclo de conferencias Finanzas Públicas: Las reformas estructurales, impartidas por el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP), en la Auditoría Superior de la Federación (ASF) como parte de su programa institucional de capacitación 2016.

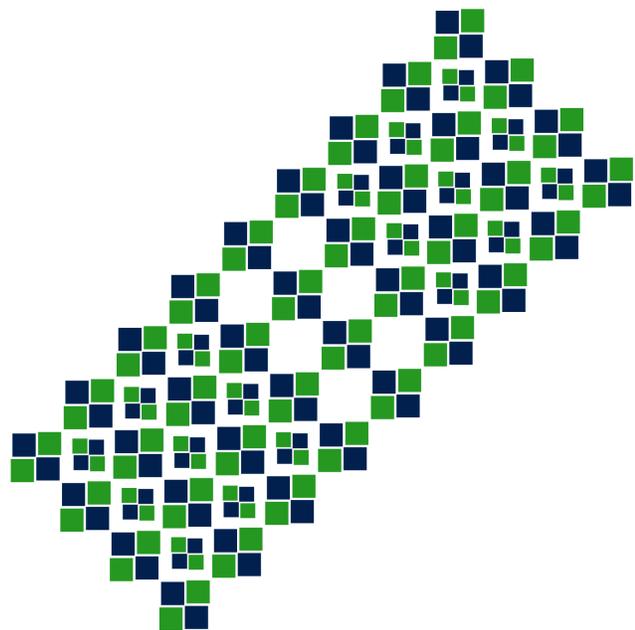
Con este material, la ASF y el CIEP buscan contribuir a que la información se mantenga en línea, asequible a cualquier individuo, que sea entendible, técnica, y relevante en materia de economía y finanzas públicas, con el fin de lograr una ciudadanía más informada.

El objetivo del presente documento es guiar al lector en el entendimiento del Sistema Fiscal (SF) mexicano y las finanzas públicas demográficas, así como identificar el proceso presupuestario y las fuentes de información primarias para su análisis y su incorporación en la función fiscalizadora.

Este material fue elaborado por el CIEP, bajo el panorama económico y fiscal de los años 2015 y 2016. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no necesariamente coinciden con los puntos de vista de la ASF, del CIEP, ni de su directorio ejecutivo; tampoco implican juicio alguno por parte de estas instituciones sobre la condición jurídica de ninguno de los temas, ni la aprobación o aceptación de tales conceptos¹.

¹ Conferencia impartida por el Dr. Héctor Juan Villarreal Páez, el 18 de enero de 2016 en las instalaciones de la Auditoría Superior de la Federación.

1 Introducción





La **política fiscal** se entiende como el conjunto de instrumentos y medidas que toma el Estado con objeto de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que le ayuden a cumplir los objetivos de la política económica, a través del gasto público.

La política fiscal, como acción del Estado, en el campo de las finanzas públicas, **busca el equilibrio entre lo recaudado por impuestos - y otros conceptos - y los gastos gubernamentales** (CEFP (2007)); es decir, se refiere a la programación eficaz de los ingresos y gastos públicos, así como la relación entre ellos.

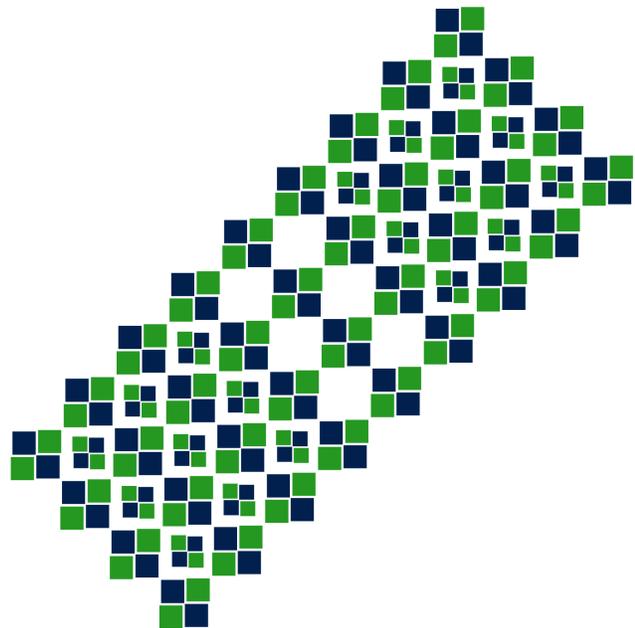
Uno de los instrumentos más importantes con que cuenta el Gobierno Federal para realizar sus funciones en materia de Finanzas Públicas es la **política tributaria** (reflejada en la **Ley de Ingresos de la Federación (LIF)**), la cual tiene como objetivo recaudar los ingresos suficientes para realizar las funciones de gasto público como son educación, salud, seguridad, infraestructura, etc.

Por el lado del gasto, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) emite un documento llamado **Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)** en el que se asigna el presupuesto a distintos programas presupuestarios para cumplir con los **objetivos de política pública** que se plantea en un año fiscal.

El proceso presupuestario regulado se estableció en 2006 mediante la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Si bien este ejercicio tiene 10 años en México, aún es necesario el reconocimiento de otros factores, como el cambio demográfico, que tienen impacto directo en el SF.

Este documento pretende explicar la composición del Sistema Fiscal Mexicano, el proceso presupuestario, la importancia de la estructura demográfica, las fuentes primarias de análisis y la fiscalización del SF. La composición del Sistema fiscal mexicano incluye los ingresos federales, seguida de la descripción de la estructura programática y sostenibilidad fiscal. El capítulo tercero aborda la importancia de la estructura demográfica en las Finanzas Públicas.. Finalmente, la última sección plantea comentarios finales y reflexiones.

2 Sistema Fiscal Mexicano





La **política fiscal** es una rama de la política económica que configura el presupuesto del Estado y sus componentes (gasto público e impuestos) como variables de control para asegurar y mantener la estabilidad económica, amortiguando las variaciones de los ciclos económicos, y contribuyendo a mantener una economía creciente.

En México, el SF está conformado de tres componentes: ingresos, gastos y deuda. Todo gasto debe tener, necesariamente, una contraparte en ingresos (ahora o en el futuro), de tal manera que:
$$\text{Ingresos} - \text{Gastos} = \text{Deuda o Superávit}$$

El **capítulo II** de la Ley Federal de **Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)** en el artículo 16 menciona que la LIF y PEF se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales - en el caso de la Administración Pública Federal - deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo. A su vez, **el artículo 17** menciona que los montos de ingreso previstos en la iniciativa y en la LIF, así como de gasto, contenidos en el proyecto y en el PEF, y los que se ejerzan en el año fiscal por los ejecutores del gasto, deberán contribuir a alcanzar la meta anual de los **requerimientos financieros del sector público** (DOF Diario Oficial de la Federación (2014a)).

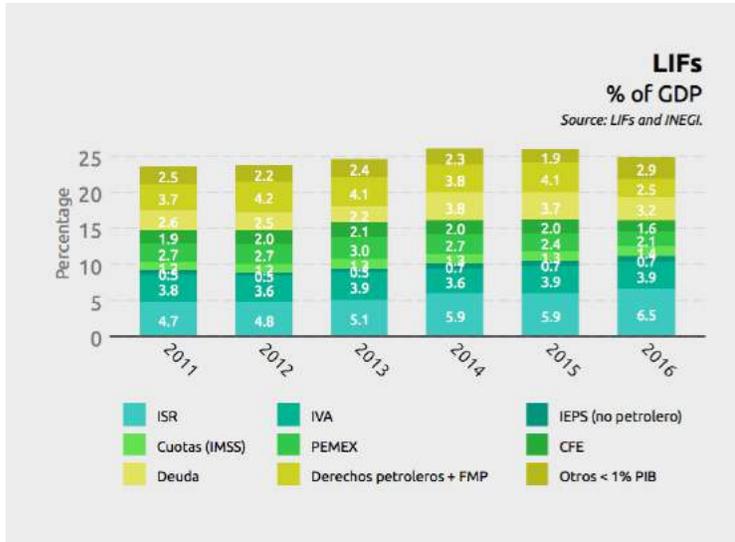
El proceso presupuestario está igualmente definido en la LFPRH, en el **artículo 42**. El proceso completo tiene una duración de aproximadamente dos años y medio, comenzando con la planeación en las secretarías y para concluir con el informe de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

2.1 Ingresos Públicos

La LIF indica el monto total que la Federación estima recaudar en un año fiscal para implementar los programas que integran el PEF. Los ingresos no pueden ser etiquetados para gastos específicos, de tal manera que la LIF, en su tarea de recaudar mediante los distintos tipos de impuestos, se enfoca en **informar una estructura progresiva que ayude a la distribución de los recursos**.

La política de ingresos en México se ubica como un conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos que el Estado define con el propósito de obtener los recursos necesarios para sufragar su actividad. Los ingresos

Fig 2.1: Histórico LIF como porcentaje del PIB



Fuente Elaborado por el CIEP con información la SHCP (2016).

se pueden dividir en ingresos tributarios y no tributarios.

- **Ingresos Tributarios:** Son los ingresos obtenidos por parte de la recaudación impositiva, es decir, los que no presentan una contraprestación y son establecidos con características de coerción e imposición (Zanatta (2014)).
- **Ingresos No Tributarios:** son aquellos que el Gobierno Federal obtiene como contraprestación por un servicio público, como los **derechos**; por el uso de los bienes de dominio público o privado (**productos**), así como la aplicación de multas, recargos y otros ingresos señalados en la LIF y que son denominados **aprovechamientos** (Zanatta (2014)).

La estructura de los ingresos de la federación se muestra en la Figura 2.1; México depende en gran medida de los ingresos derivados del petróleo (en 2015 se estimó que representarían 29.1 % de los ingresos totales y el 6.7 % del PIB). La mayor preocupación por la dependencia petrolera es que el gobierno tiene bajo nivel de recaudación¹, un sector informal amplio², y reservas petroleras finitas (se estima que durarán aproximadamente 30 años

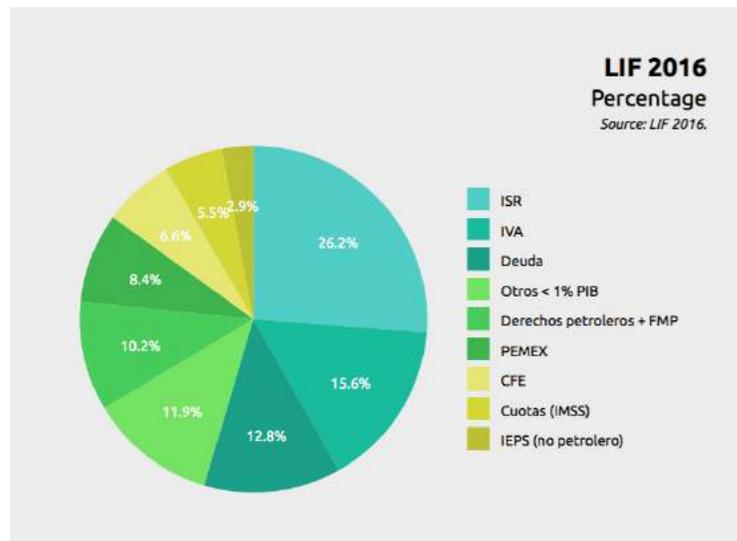
.....
¹ De acuerdo con la OCDE (2012), el ISR ha incrementado en Latino América, sin embargo, cuando se compara con los países de la OCDE, se ha mantenido bajo relativo al total de los ingresos nacionales.

² Los resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) indican que en el último cuarto del 2014 había 28.9 millones de personas laborando en la informalidad (57.9 % del total de la fuerza laboral).

bajo el supuesto de una producción equivalente a la del 2012). El Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) reflejan el dinamismo de la economía y representa la segunda y tercera fuentes de ingresos del Sistema Fiscal Mexicano respectivamente. En conjunto, la LIF 2015 estimó un monto equivalente al 42.8 % de los ingresos mexicanos y el 9.7 % del PIB.

Para 2016, tomando en cuenta las condiciones macroeconómicas mundiales, se estima una recaudación total de 4,763,874 mdp. Se llegó a este monto tomando un precio del barril del petróleo de 50 dólares por barril (dpb) y un tipo de cambio de 16.4 MXN/USD. La figura 2.2 y 2.1 muestran la distribución de los ingresos como porcentaje de la LIF y PIB, respectivamente.

Fig 2.2: Impuestos como porcentaje de la LIF



Fuente Elaborado por el CIEP con información SHCP (2015a).

Vale la pena recordar que **la LIF representa meramente estimaciones**, y cada tipo de impuesto tiene una metodología de cálculo que puede diferir de los otros tipos de impuestos debido a la naturaleza de los mismos.

2.1.1 Ingresos Tributarios

Esta sección dará una breve descripción de los principales ingresos tributarios de México, su importancia en términos de recaudación, su metodología de cálculo, así como información disponible de los mismos. El principal impuesto es el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el cual representa el 26.2 % de la LIF, le sigue el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que representa 15.6 % de los ingresos totales. En tercer lugar se encuentra el Impuesto Especial de Producción y Servicios (IEPS), el cual representa el 2.9 % de los ingresos

totales.

2.1.1.1 Impuesto sobre la Renta

El ISR es la contribución que grava las ganancias de capital de los ciudadanos o extranjeros que residen legalmente en México; entre ellas: las agencias o sucursales, incluidas las empresas extranjeras y residentes extranjeros con fuentes de ingresos ubicados en México.

El ISR es la segunda mayor fuente de ingresos públicos, y para 2016, la LIF prevé ingresos fiscales por este impuesto de **26.2 %** de los ingresos totales y el **6.5 %** del PIB. El ISR tiene dos clases de contribuyentes.

- **Impuesto Sobre la Renta de personas Morales (ISRE)³**
Este impuesto suma todos los ingresos netos de las empresas nacionales, sin importar el país donde se hayan generado los beneficios. De acuerdo con su estructura, el ISRE es un impuesto uniforme (**30 por ciento de los ingresos**), lo que permite la deducción de los gastos estrictamente necesarios para este tipo de actividades y de las inversiones (con el método de línea recta), para evitar la doble imposición internacional.
- **Impuesto Sobre la Renta a personas Físicas (IRPF)**
La estructura del IRPF es un esquema de ingresos mundial, lo que requiere la acumulación de todos los ingresos netos, independientemente de su naturaleza. Grava la renta con una tasa progresiva, y se utiliza un esquema de cédular de ingresos de las actividades empresariales que fueron gravados con anterioridad. Diferentes tasas se aplican de acuerdo con el nivel de ingresos; la tasa anual más baja es de **1.9 % de los ingresos,** y la más alta es de **35 % de los ingresos.**

En los informes mensuales, la SHCP (2015) publica el ISR recaudado para el mes en cuestión en comparación con el año anterior, y su crecimiento real, así como la recaudación federal participable por concepto de ISR. Los informes trimestrales de la SHCP dan información acerca de la tasa recaudada de ISR con una frecuencia anual y mensual. Asimismo publica una comparación de cada impuesto con el mes en cuestión respecto del año anterior y su crecimiento real anual. En el informe hay una tabla que muestra las diferencias entre el monto de recaudación estimado y el observado. Junto con los informes trimestrales, la SHCP publica un documento llamado el anexo trimestral, donde se muestra la cantidad recaudada a través de la ISRE y el IRPF por nivel de ingresos.

³ También conocido como Impuesto Sobre la Renta Empresarial.

Para estimar la recaudación del ISR, se utiliza un modelo de ingresos multiplicativo con ajuste exponencial, siguiendo la metodología de Holt y Winters. El modelo busca captar el nivel de la serie, la tendencia y el factor estacional con carácter multiplicativo. Contiene factores de amortiguamiento y número de periodos (12 meses). El pronóstico toma el ciclo estacional de la serie histórica de la ISR. En el modelo, pesa más la información más reciente, por lo que se llama un modelo de "Memoria a corto plazo". Se utilizan series en términos reales para aislar el efecto de la inflación sobre la determinación del volumen mensual. La serie que se utiliza se encuentran en la página web de la SHCP. (SHCP (2014))

El Sistema de Administración Tributaria (SAT) pone a disposición del público alguna información acerca de los contribuyentes. El patrón de contribuyentes activos está disponible por: principales contribuyentes (disponible hasta marzo de 2014). El número de dictámenes emitidos por Contadores Públicos Registrados (CPR, por sus siglas en español) está disponible anualmente. El directorio de donatarias autorizadas, empresas certificadas OEA, y agentes de aduanas también está disponible. La información clasificada por los contribuyentes estatales también se puede encontrar. Los datos están al día para septiembre de 2014 y es posible detectar los estados con el mayor número de contribuyentes.

2.1.1.2 Impuesto al Valor Agregado

El IVA es un impuesto indirecto o al consumo, es un régimen contributivo sobre el valor añadido en todas las etapas de la producción, la comercialización y la venta final al consumidor. En México, se aplica sobre una base tributaria amplia (excepto los productos alimenticios y la vivienda, entre otros artículos sensibles) a una velocidad uniforme. Hay una tasa cero en las exportaciones y en algunos sectores técnicos.

El IVA es la tercera fuente de ingresos después de los ingresos petroleros y el ISR. De acuerdo a la LIF, la federación prevé que se recaudará por este concepto un 15.6 % de los ingresos totales y el 3.9 % del PIB en 2016. Para la estimación de la recaudación del IVA, se utiliza un modelo de ingresos multiplicativo con ajuste exponencial, basado en la metodología de Holt y Winters (como en la estimación del ISR). Contiene factores de amortiguamiento y el número de periodos es de 12 meses. La predicción se basa en el ciclo estacional de la serie histórica del IVA, que se encuentra en la página web de la SHCP.(SHCP (2014))

En los informes mensuales y trimestrales, la SHCP publica el IVA recaudado para el mes en cuestión comparado con el año anterior, y su crecimiento real. Del mismo modo, se observa el crecimiento real anual. En el informe, se encuentra una tabla que muestra las diferencias entre el IVA previsto y real. Como se ha mencionado con el impuesto ISR, en el documento anexo

trimestral la SHCP proporciona la información acerca de las declaraciones del IVA y el balance de la indemnización por los contribuyentes.

Los datos públicos muestran información sobre el cobro del IVA en los diferentes sectores de la economía, sin embargo, hay poca información con altos niveles de desagregación (es decir, a nivel de productos).

2.1.1.3 Impuesto Especial de Producción y Servicios

El IEPS se aplica a una tasa ad valorem, como una cuota específica de la producción, o ambos. En un tipo ad valorem, el efecto del impuesto debe ser equivalente a gravar todas las etapas de la producción y comercialización, evitando su acumulación, incluso si sólo se aplica en un momento dado (por ejemplo IEPS ad valorem del tabaco, cuya base es el precio minorista). La aplicación de un tipo específico de impuesto al consumo pretende gravar el consumo de bienes, independientemente de su valor. Para 2016, la federación prevé recaudar un 2.9 % del total de ingresos de este impuesto, lo que representa un 0.7 % del PIB.

El mismo método que se aplica para estimar el ISR, se aplica para estimar la recaudación del IEPS; las diferencias de cada componente se toman en cuenta. Por ejemplo, el IEPS de bebidas azucaradas se calcula con la estacionalidad de los valores de venta de refrescos reportados por el INEGI. El IEPS de alimentos fuera de la canasta básica se calcula con la estacionalidad del IVA. El impuesto sobre los plaguicidas se calcula teniendo en cuenta las ventas previstas de estos productos, etc. (SHCP (2014))

La SHCP publica el IEPS recaudado en el mes comparado con el año anterior, y su crecimiento real como porcentaje de los ingresos federales. En sus informes trimestrales, la SHCP da información sobre el impuesto recaudado por concepto de IEPS con una frecuencia anual y mensual. Asimismo, hay una comparación de cada impuesto entre el mes corriente y el año anterior. Del mismo modo, se observa un crecimiento real anual. En el informe hay una tabla que muestra las diferencias entre el estimado y IEPS observado. Como se ha mencionado para el impuesto ISR, en el anexo trimestral, la SHCP proporciona información acerca del IEPS, las devoluciones y equilibrio de compensación para los contribuyentes. Sin embargo, no hay información sobre el IEPS por actividad económica.

2.1.1.4 Otros Impuestos

En 2016, el gobierno mexicano espera recaudar el 12.7 % de la LIF y 3.2 % del PIB por concepto de "otros impuestos", como son: las contribuciones de mejoras, derechos de propiedad, los productos, el uso de los activos y las transferencias.

La SHCP publica los impuestos recaudados por concepto de “otros impuestos” durante el mes en comparación con el año anterior, y el crecimiento real. Los ingresos federales por concepto de otros impuestos se publican en sus informes trimestrales. La SHCP informa sobre la recaudación mensual y anual de “otros impuestos” y hay una comparación para cada impuesto con el mes en cuestión respecto al año anterior con su respectivo crecimiento anual real. En el informe hay una tabla que muestra la diferencia entre lo recaudado estimado y observado por este concepto. Al igual que con el impuesto ISR, en el anexo trimestral, la SHCP proporciona información acerca de otras declaraciones de impuestos y los saldos de compensación por los contribuyentes.

2.1.2 Ingresos No Tributarios

Esta sección dará una breve descripción de los principales ingresos tributarios de México, su importancia en términos de recaudación, así como información disponible de los mismos. El principal ingreso es aquel proveniente de los ingresos petroleros (Petróleos Mexicanos, (PEMEX), Derechos petroleros y Fondo Mexicano del Petróleo (FMP)), los cuales representan el 18.6 % de la LIF, le siguen los ingresos por la CFE, que representa 6.6 % de los ingresos totales. En tercer lugar se encuentran las cuotas del IMSS e ISSSTE, el cual representa el 5.5 % de los ingresos totales.

2.1.2.1 Ingresos Petroleros del Sector Público

Los **ingresos petroleros** en la LIF pueden ser identificados como los ingresos de perforación para producir hidrocarburos. En el régimen fiscal actual se incluyen: los ingresos de Petróleos Mexicanos (PEMEX), transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo, impuestos en la Actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, y una proporción del ingreso⁴. Sin embargo, en **la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPRH), Artículo 2 Fracción XXX Bis.**, los ingresos petroleros se definen como: los recursos del Gobierno Federal que se recaudan a partir de las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo y la recaudación a partir de los ingresos generado por los contratos y las designaciones por exploración y extracción de hidrocarburo. Los ingresos petroleros del gobierno federal estimados en la LIF 2016 equivalen a 486,046.4mdp (2.5 % del PIB).

.....
⁴ Se establece como proporción porque en la LIF no se hace diferenciación de cómo el impuesto es recaudado. Por lo tanto, no se conoce la cantidad específica recaudada a partir de la actividad de PEMEX o de los contratistas.

2.1.2.2 Comisión Federal de Electricidad

De acuerdo con el **artículo 5 de la Ley de Comisión Federal de Electricidad**, la CFE es responsable de la transmisión y distribución de electricidad como un servicio público en nombre del Estado mexicano. La misma ley constituye la empresa como una empresa productiva del estado⁵.

En la LIF, los ingresos de la CFE se encuentra en la sección 7 (ingresos por la venta de bienes y servicios), el inciso 2 (los ingresos en la utilidad de operación de las empresas productivas del estado), número 2. La cantidad estimada por concepto de la CFE por los legisladores en 2016 equivale a 6.6 % de la LIF y 1.6 % del PIB

En concreto, los ingresos de la CFE provienen de las ventas de energía eléctrica en México. De 2000 a 2014, la proporción de los ingresos de la CFE con respecto al total de ingresos⁶ ha sido del **8.8 % en promedio**.

2.1.2.3 Cuotas al IMSS e ISSSTE

Las cuotas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) son la suma de dinero aportado al Instituto por los trabajadores y los empleadores, y la contribución social proporcionada por el gobierno mexicano. En 2015, para determinar la cantidad de las cuotas fueron tomados en cuenta: el salario base de cotización de los empleados, el salario mínimo en la Ciudad de México, el salario mínimo de la zona geográfica del asegurado, así como los porcentajes establecidos por la Ley del Seguro Social. La tarifa cubre los seis seguros que ofrece el IMSS bajo el régimen legal: enfermedad y maternidad, riesgo laboral, invalidez y vida, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, guarderías y prestaciones sociales, discapacidades y fallas. La LIF estima la recaudación fiscal por concepto de este impuesto **por 5.5 % de los ingresos totales y el 1.4 % del PIB.**(SHCP (2014))

El IMSS realiza un informe anual al Presidente y al Congreso, donde se publican las cuotas de los diferentes seguros. En éste se informa de las diferencias entre los importes estimados en la LIF y el importe obtenido durante el periodo. Hay una base de datos con información mensual sobre la población ordenada por delegación, número de unidad asignado, y al centro de atención que corresponde; se incluye tipo de título (titular o beneficiario), el parentesco, y el rango de edad del beneficiario y de género. Otra base de datos contiene información mensual de los asegurados y rangos salariales, con un poco de información sobre el individuo, como municipio, estado, delegación de afiliación, género, grupo de edad, la actividad económica, tamaño de registro patronal, y el rango de salario.

⁵ De acuerdo con el Artículo 2 de la Ley de la CFE, la compañía será responsable de su operación, administración y actividades técnicas.

⁶ El total de los ingresos no consideran aquellos recibidos por concepto de deuda.

En el caso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el artículo 23 de la Ley del ISSSTE establece que los ingresos por transferencias, contribuciones y descuentos no se concentrarán en la Tesorería de la Federación y debe ser depositado en la cuenta del Instituto, por lo que no son parte de la LIF. Las transferencias y contribuciones para el seguro de jubilación, o desempleo a una edad avanzada, deben ser depositadas en la cuenta individual del trabajador.

2.1.2.4 Ingresos Subnacionales

Los Ingresos Propios de los estados son aquellos recursos que por cualquier concepto obtengan las entidades, distintos a los recursos por concepto de subsidios y transferencias, conforme a lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Estos ingresos no son parte de la LIF, ya que cada entidad es responsable de su recaudación y ejecución. Generalmente, los ingresos subnacionales se derivan de: impuestos locales, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y contribuciones no consideradas.

Los informes de los gobiernos subnacionales contienen poca información, sin embargo, son importantes en México debido a la Ley de Coordinación Fiscal, cuyo objetivo es coordinar el sistema fiscal de las entidades de la federación y de los municipios y distritos regionales para establecer la participación que se corresponda con sus finanzas públicas en los ingresos federales; distribuir las acciones entre ellos; establecer normas de cooperación administrativa entre las distintas autoridades fiscales; establecer agencias en coordinación fiscal y proporcionar la base para su organización y funcionamiento.

El INEGI publica información sobre los ingresos subnacionales, que incluyen ingresos propios, transferencias y cuotas a la Seguridad Social, contribuciones de mejoras, derechos, productos, participaciones federales, contribuciones y financiamiento. La información proporcionada es anual por estado. Por ejemplo, en 2013, el monto total de los ingresos brutos subnacionales fue por 1,659.2mdp (12 % del PIB). Además, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) ofrece algunos indicadores para medir la autonomía financiera de los estados, su dependencia de las participaciones federales y contribuciones, su capacidad de inversión, el peso de la deuda estatal, propia renta per cápita, y más. Sin embargo, sería bueno obtener información sobre la recaudación en cada estado desagregado por individuo, negocio, y el municipio. Además, los datos podrían tener una periodicidad trimestral o mensual. (CIEP (2015))

2.2 Gasto Público

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que una vez ejecutado es el gasto público, es la principal herramienta de política económica mediante la cual se provee de bienes y servicios públicos a la sociedad. El PEF se caracteriza por presentar de forma estructurada las prioridades del gobierno y dicta la incidencia en la macroeconomía (en cuestiones de estabilidad) y la incidencia en la microeconomía (piso mínimo de bienestar-gasto social e inversión privada-crecimiento económico) mediante la asignación y redistribución de los recursos públicos.

El gasto público es el principal instrumento para la implementación de las políticas públicas, y su adecuado seguimiento permite aumentar la eficiencia y eficacia en el alcance de los objetivos del gobierno, así como mejorar los instrumentos para su ejecución, aumentando su impacto (Organización de las Naciones Unidas Para la Agricultura y la Alimentación (2006)). Una política pública sin presupuesto, resulta difícil de implementar.

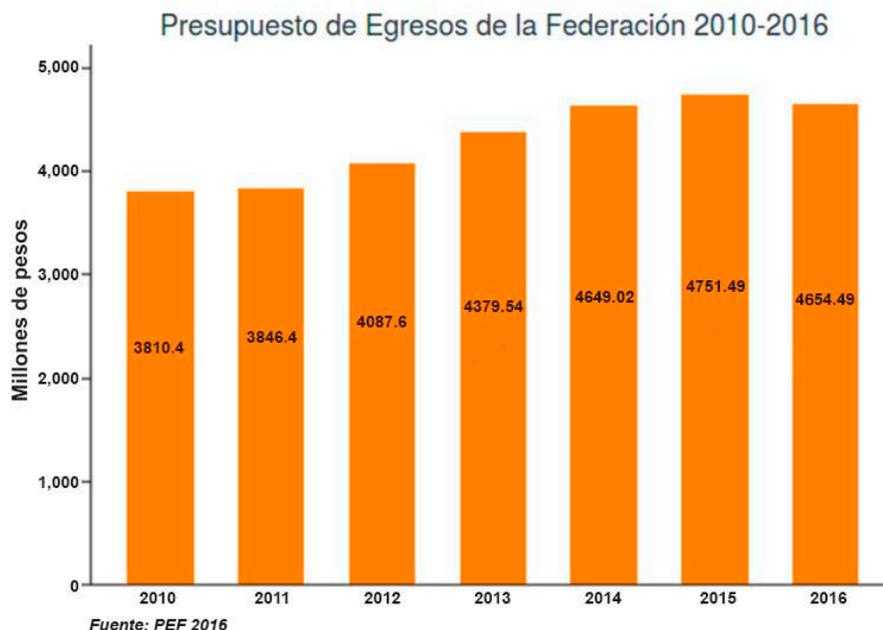
La formulación del PPEF está a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), siendo la única entidad que tiene facultades para su formulación. Este documento se publica año con año y contiene las reglas del ejercicio del gasto para el año fiscal en cuestión, presentando las disposiciones de gasto por organismo, por programa presupuestal y por clasificación económica. El PEF comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública, así como la inversión física, inversión financiera, y responsabilidad patrimonial.

El gasto neto total es el dinero que se ejerce durante el año fiscal. Éste representa el gasto bruto total menos las transferencias por aportaciones federales a los estados y municipios y las cuotas al ISSSTE. Puede ser analizado bajo diferentes perspectivas, según lo señala en las clasificaciones establecidas en la LFPRH en su artículo 28. Además, el gasto neto total se puede dividir en el gasto primario y el costo financiero:

El gasto primario se compone de 3 elementos: gasto programable, participaciones y Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS). El costo financiero se compone de: la deuda pública, emitida por las Entidades de Control Presupuestario Directo (ECPD) o por el Gobierno Federal.

- **EL gasto programable** son las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población.
- **El gasto no programable** son las erogaciones a cargo de la

Fig 2.3: PEF



Fuente Elaborado por el CIEP con información la SHCP (2015b).

Federación que se derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de Presupuesto de Egresos, que no corresponden directamente con los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población.

Existen distintas clasificaciones del gasto público que permiten sistematizar la orientación de los recursos y contabilizar los gastos según los objetivos propuestos. La LFPRH pone de manifiesto las clasificaciones en las que debe ser presentado el presupuesto para ser abordado desde distintas perspectivas.

Las clasificaciones son herramientas de análisis que permiten puntualizar los impactos de la distribución de recursos en la sociedad. Se tratan de criterios específicos (quién es responsable del gasto; cómo se gasta, cuánto se destina para el funcionamiento del gobierno, para la sociedad; cuáles son los objetivos y a través de qué programas se pretende lograrlos), mediante los cuales se ordena en parte del Gasto Público. Las clasificaciones existen para facilitar el análisis de los efectos económicos del gobierno, el impacto del ingreso y el gasto público a través de las cuentas presupuestarias; para permitir la preparación de programas dado la información de la composición de los gastos (decisiones programadas, cambios recomendados y fuentes de financiamiento fiscal); buscan facilitar la ejecución del presupuesto, así

como, facilitar la contabilidad fiscal (realizar con claridad el registro de las operaciones fiscales y establecer responsabilidades de los funcionarios).

De acuerdo con la LFPRH, la estructura programática se define como “el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, la cual establece las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas en base a las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas presupuestarios; así como ordenar y clasificar las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permitir conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.” Esta estructura programática permite identificar el entramado administrativo, económico y funcional-programático del gasto público. (CEFP (2007)). La LFPRH establece en su artículo 28 cinco vertientes de las clasificaciones del Gasto Público:

2.2.1 Clasificación Administrativa

Esta clasificación muestra el gasto neto total en términos de ramos y entidades con sus correspondientes unidades responsables; identifica a los ejecutores directos del gasto.

Con la clasificación administrativa se establece un sistema de control previo y administrativo del gasto público, además que satisface las necesidades de contabilidad de la Hacienda Pública Federal. Es relevante porque asigna responsabilidades en el manejo de los recursos públicos a las autoridades competentes de cada institución para su administración. Mediante esta clasificación es posible responder a la pregunta ¿Quién es el responsable de ejercer el presupuesto?

Distribución del Gasto Público en Clasificación Administrativa: dentro de la clasificación administrativa se distribuye el gasto en ocho conceptos:

Ramos de los Poderes y Órganos Autónomos:

Concentran los recursos correspondientes a los poderes legislativo y judicial, al Instituto Nacional Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a la Comisión Federal de Competencia Económica, al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el Instituto Federal de Telecomunicaciones y al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. El criterio de asignación en estos ramos se centra en la autonomía de las instituciones. Diario Oficial de la Federación (2014a)

Ramos de la Administración Pública Centralizada:

Estos ramos son todas las secretarías del Poder Ejecutivo Federal, Tribunales Agrarios, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Consejo Nacional de

Fig 2.4: Clasificación Administrativa



Ciencia y Tecnología, Comisión Nacional de Hidrocarburos, Comisión Reguladora de Energía y la Procuraduría General de la República. Concentran, el gasto directo y el gasto que se transfiere a través de programas y medidas salariales y económicas a las entidades y paraestatales.

Ramos Generales:

Concentran los recursos transferidos por el Gobierno Federal a las entidades federativas y municipios. Algunos ejemplos son: Aportaciones a Seguridad Social, Provisiones Salariales y Económicas, Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores, Participaciones y Aportaciones, etc.

Entidades Paraestatales de Control Presupuestal Directo:

Concentra los recursos de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, instituciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas. Para 2016 se componen de: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Empresas Productivas del Estado:

Son las empresas cuyo dueño es el Estado y participan en el mercado como el resto de las empresas privadas. Tienen como objetivo generar valor económico. Las ganancias que se obtienen de sus actividades se entregan al estado mexicano y sirven para re-invertir en la propia empresa. En 2016, PEMEX y la CFE son empresas Productivas del Estado.

INEGI:

Concentra los recursos del Instituto Nacional de Estadística y Geográfica.

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

Tiene la atribución de la impartición de justicia en los juicios contenciosos administrativos, mediante la emisión de fallos fundados e imparciales que

permitan garantizar a los ciudadanos la legalidad en el accionar del tribunal.

2.2.2 Clasificación Económica

Esta clasificación muestra los rubros de gasto donde se ejercen los recursos públicos. Busca agrupar las previsiones de gasto en función de su naturaleza económica (operación o de inversión). Su relevancia se debe a que muestra los insumos y factores de producción que el Sector Público adquiere para su operación y para la producción de bienes y servicios.

Asimismo, permite medir, anticipar y evaluar el impacto del gasto en las variables macroeconómicas y responder a la pregunta ¿En que se gasta el presupuesto público?

- **Gasto corriente:**

Incorpora las erogaciones que los Poderes y Órganos Autónomos, Administración Pública Federal y Entidades Paraestatales requieren para la operación de sus programas.

Consiste de todos los gastos en insumos y servicios personales que no constituyen un activo duradero tangible.

- **Gasto de capital:**

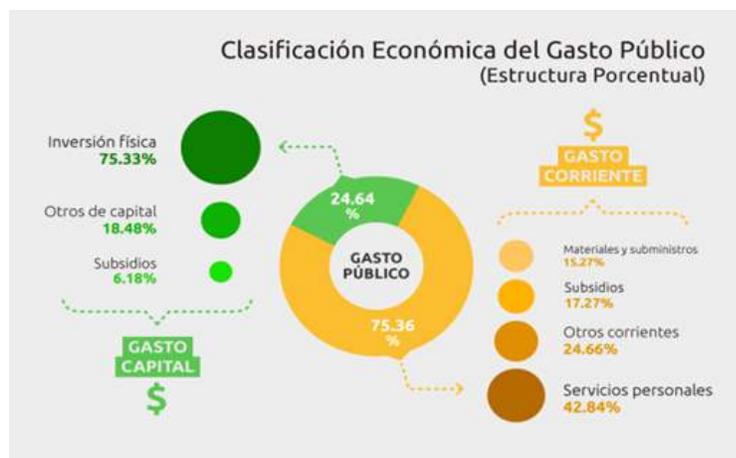
Considera las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del Gobierno Federal, recursos transferidos a otros sectores para los fines que contribuyen a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales y financieros de la nación.

2.2.3 Clasificación Funcional

Es la clasificación que muestra las funciones prioritarias del gobierno y los impactos que pretende generar en la sociedad, a través de los programas estratégicos.

Su objetivo es presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción del gasto público que se destina a cada tipo de servicio. Aunado a esto, busca agrupar los gastos por funciones y sub-función de acuerdo con aquellos para lo cual serán destinados. Es importante puesto que es un reflejo de la naturaleza de las responsabilidades gubernamentales que el marco legal le confiere al

Fig 2.5: Clasificación Económica



Fuente Elaborado por el CIEP con información la SHCP (2015b).

Sector Público Federal. Permite responder a la pregunta ¿Para qué gasta la Federación?

Componentes de la Clasificación funcional:

■ **Finalidad:**

Comprende la proyección, en forma desagregada y jerárquica, de las metas y objetivos del sector público, así como las acciones que pretende llevar a cabo.

Estas finalidades se clasifican en 4: Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Gobierno y Otras Funciones no clasificadas en Funciones Anteriores.

■ **Función (F):**

Es la máxima agregación de la clasificación del Gasto Público, muestra los campos de acción que el marco jurídico y la sociedad establecen para el Sector Público. El PEF se compone de 28 funciones: 24 Gasto Programable y 4 no Programable.

■ **Sub-función (SF):**

Es el desglose de las funciones y muestra campos más específicos de acciones. El PEF se compone de 87 subfunciones: 80 Gasto Programable y 7 no Programable.

2.2.4 Clasificación Geográfica

Esta clasificación establece la distribución espacial de las transacciones económico-financieras que realizan las instituciones públicas, tomando como unidad básica de clasificación la división política del país. Responde a la pregunta ¿En dónde se gasta el presupuesto público? El clasificador geográfico agrupa los gastos en tres grupos:

(a) Erogaciones divisibles:

comprenden los gastos que son perfectamente imputables a una determinada jurisdicción política. El Manual de Clasificaciones Presupuestarias enuncia “si la jurisdicción o entidad posee delegaciones en el interior del país, el gasto debe imputarse discriminando aquel efectuado en la unidad central del que corresponde a dichas delegaciones”.

(b) Erogaciones indivisibles:

Comprenden los gastos que no se pueden imputar a una determinada ubicación geográfica. Se distinguen tres categorías:

Interprovincial: si el gasto está asociado a dos o más jurisdicciones pero no a todas (por ejemplo, la construcción de un puente limítrofe entre dos provincias.)

Nacional: si el gasto está asociado a todas las jurisdicciones.

Binacional: el gasto está asociado con la participación de otro país.

(c) Erogaciones No Clasificables:

incluyen los gastos que no pueden ser identificados con una localización geográfica dentro del ámbito territorial del país. Por ejemplo, los gastos en personal del personal diplomático y agregados militares que se realizan en el exterior

2.2.5 Clasificación por Género

Esta clasificación agrupa las previsiones de gasto con base en su destino por género, diferenciando entre mujeres y hombres. La tercera estrategia transversal del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 es la perspectiva de género y por ende, ésta se ha considerado en los marcos programáticos de política pública; es de resaltar que es la primera vez que el enfoque de género se considera como estrategia transversal en un Plan de Desarrollo de nuestro país.

2.3 Deuda

La deuda es la cantidad de dinero o bienes que una persona, empresa o país debe a otra y que constituyen obligaciones que se deben saldar en un plazo determinado. Por su origen, la deuda puede clasificarse en interna y externa; en tanto que por su destino puede ser pública o privada.

La deuda externa bruta es la suma del total de pasivos financieros contractuales que el sector público tiene con agentes económicos externos denominados en moneda extranjera. Considera las variaciones cambiarias y los ajustes; Deuda externa neta se compone de la deuda externa bruta menos los activos financieros del Gobierno Federal en el exterior.

Por su parte, la **Deuda interna bruta** se constituye por el total de créditos pendientes de pago, pagaderos dentro del país otorgados al sector público no financiero, denominados en moneda nacional y extranjera proveniente del Banco de México, banca comercial, de desarrollo y por medio de valores gubernamentales.

En México los **Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP)** miden las necesidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, tanto de las entidades adscritas al sector público como de las entidades del sector privado y social que actúan por cuenta del gobierno. Los RFSP agrupan, entre otros, al balance público tradicional, los requerimientos financieros del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) una vez descontadas las transferencias del Gobierno Federal, a los 2 proyectos de inversión pública financiados por el sector privado (PIDIREGAS) y a los requerimientos financieros del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) y la pérdida o ganancia esperada del crédito otorgado de los bancos de desarrollo y fondos de fomento. (SHCP (2015c))

La medición de los requerimientos financieros del sector público (RFSP) y de sus saldos históricos (SHRFSP) tiene como objetivo proporcionar al público de forma resumida y oportuna los resultados financieros de las actividades que el sector público realiza para cumplir con el conjunto de funciones que le son encomendadas.

El **saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público (SHRFSP)**, 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, es decir, pasivos menos activos financieros disponibles, por concesión de préstamos y por fondos para la amortización de la deuda, como reflejo de la trayectoria anual observada a lo largo del tiempo de los RFSP. El SHRFSP agrupa a la deuda neta del sector público presupuestario

y las obligaciones netas del IPAB, del FONADIN, los asociados a PIDIREGAS y a los Programas de Apoyo a Deudores, así como la ganancia o pérdida esperada de la banca de desarrollo y fondos de fomento. (SHCP (2015c))

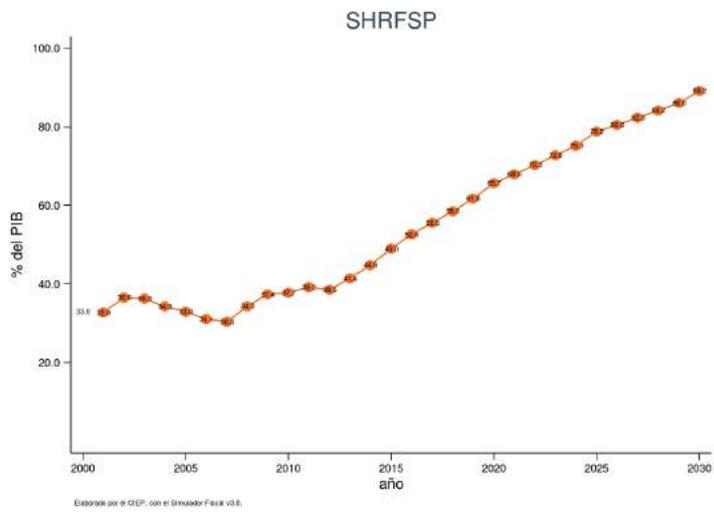
La variación de los SHRFSP en un periodo determinado debe ser consistente con el nivel de los RFSP y los registros contables que no obedecen a transacciones, pero modifican el valor de las obligaciones en moneda nacional, como la revaluación por la variación en los tipos de cambio de las divisas en que se contrataron los pasivos, las diferencias entre el valor de colocación y valor nominal de las obligaciones financieras y la diferencia entre el valor nominal y el precio de compra de pasivos cancelados.

La SHCP publica la Balanza Histórico de los SHRFSP. En la balanza en 2015, los montos de deuda total ascienden a 7,662.2mdp (43,02 % del PIB); 28.3 % de la deuda total (2,171.2mdp) corresponden a deuda externa, y el 71,7 % a deuda interna por un monto de 5,491.0mdp.

En el reporte de los SHRFSP se publican datos sobre deuda interna, externa, bruta y neta. El reporte clasifica la deuda en cetes, bonos, bonos de tasa fija, Udibonos, fondos de ahorro, y pasivos (Ley del ISSSTE); así mismo, muestra información sobre la amortización, el endeudamiento externo neto, ajustes, y las fechas del balance. México tiene su deuda en diferentes tipos de mercados: mercados de capital, organismos financieros internacionales y de comercio exterior. Se publica la deuda de acuerdo a su temporalidad: 28 días, 3 meses, 6 meses, 1 año, 3 años, 5 años, 10 años y 20 a 30 años; también se incluyen diferentes tasas de interés, cargos y gastos. El documento clasifica la deuda por diferentes estructuras: la estructura por mandato de corto plazo, a largo plazo; estructura por el usuario: Gobierno Federal, la producción de las empresas estatales, los bancos de desarrollo; y la estructura por fuente de financiación-emisión: de fondo de ahorro, de valores de SAR, la banca comercial y pasivos de la Ley del ISSSTE.

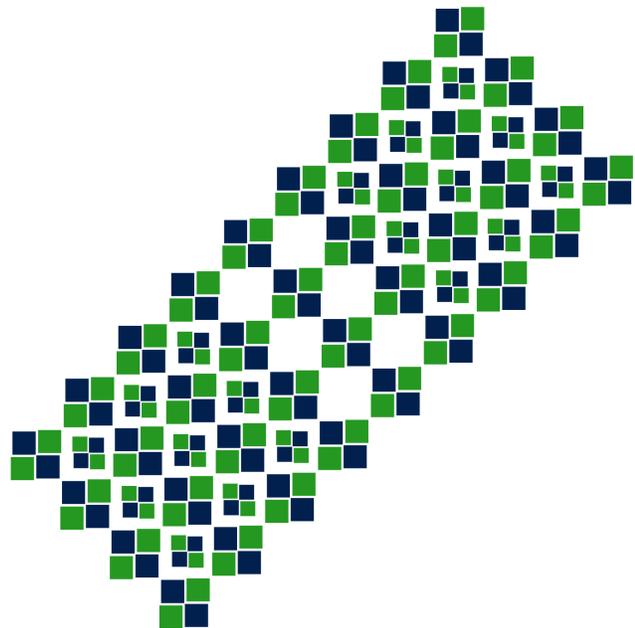
En los Informes mensuales de la SHCP se publican los saldos de la deuda del Gobierno Federal, que muestra la deuda bruta y neta. Además, se muestra la amortización y los ajustes de la deuda interna y externa en el periodo analizado. La SHCP presenta estimaciones del costo de la deuda y la estructura por plazos, el usuario, la evolución a través del tiempo, y la estructura de financiación. El final de los informes muestra la cantidad total de la deuda adquirida. SHCP (2015c)

Fig 2.6: Saldos Históricos Requerimientos Financieros del Sector Público



Fuente Elaborado por el CIEP con información SHCP (2015c).

3 Finanzas Públicas Demográficas

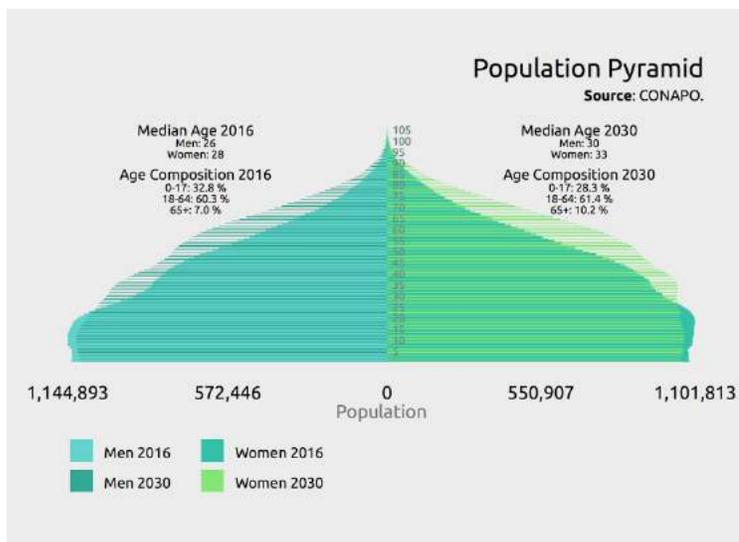




De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), la expresión **“bono demográfico”** se refiere a un periodo donde la estructura por edades de la población experimenta cambios importantes, estos son: la reducción del peso de la población infantil y el aumento de la población adulta y de edades avanzadas (65 años o más). Dicha institución tiene el pronóstico de que para 2020, la población entre 15 y 64 años de edad representará el 66.2 % de la población.

El CONAPO estimó que para el 2014 la población alcanzó los 118.97 millones de personas, 1.13 % más que la población mexicana durante 2013. En el año 2009, el CONAPO presentó un estudio titulado “Tamaño, Dinámica y Estructura de la Población” donde estimó que durante 2015 nacerán 2.2 millones de mexicanos y fallecerán cerca de 690 mil, esto aunado al impacto negativo de la migración internacional. El instituto determina que la población mexicana se está dirigiendo hacia la última etapa de la transición demográfica en la que la mortalidad, fecundidad y la tasa de crecimiento se encuentran en franco descenso. (María Felipa Hernández López (2013))

Fig 3.1: Pirámide poblacional mexicana



En cuanto a la estructura de la población clasificada por edades, se espera que aumente considerablemente la población de edad avanzada (60 años o más), tanto en términos absolutos como relativos. En la actualidad, este sector de la población equivale a 6.6 % de la misma y se pronostica que aumente a 16 % para el año 2050. En contraste, la población entre 15-64 años cambiará de 65.2 % a 63 % de la población total para el 2050. Es decir, se espera que la brecha en la estructura demográfica se cierre y la relación entre la población en edad productiva (15-64 años) y la población de 60 años y más sea uno a uno.

En un contexto de **modificaciones poblacionales aceleradas**, caracterizadas por **cambios en la estructura de la edad, descenso de la fecundidad, aumento de la esperanza de vida, modificación del diferencial de sexo y alteraciones en las tendencias migratorias**, México ha ido tomando conciencia de las **implicaciones que tienen para la formulación, diseño y focalización de las políticas públicas**. El Plan Nacional de Población (PNP 2014-2018) reconoce que los fenómenos demográficos no pueden ser tomados de manera aislada y que deben ser considerados para el diseño de los instrumentos de política pública que busquen el desarrollo social y económico. Por esta razón, el Plan Nacional de Población define un conjunto de mecanismos para integrar la dimensión demográfica en los programas sectoriales del documento de trabajo que rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal en el país, llamado Plan Nacional de Desarrollo (PND 2013-2018).

Asimismo, el CONAPO tiene como misión la planeación demográfica del país a fin de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular sus objetivos a las necesidades que plantean los fenómenos demográficos¹. Con la formulación de una Ley General de Población y un Consejo Nacional de Población dedicado a integrar los fenómenos demográficos a los programas presupuestales se reconoce la importancia de este tema en términos de política pública.

En México, las políticas de población tienen por objeto **mejorar las condiciones de vida de las personas**, así como mantener y acrecentar estos beneficios para las **generaciones futuras**, tomando en consideración las variaciones en el volumen, composición por edades y ubicación geográfica de la población. Por lo anterior, es importante sumar a estos esfuerzos el **análisis del presupuesto** (Diario Oficial de la Federación (2014b)).

Tanto los ingresos como el gasto federal están directamente ligados a la composición demográfica del país. Por el lado de los ingresos, la recaudación tributaria está fuertemente basada en la población en edad laboral mediante el pago del ISR. Por el lado del gasto, la dinámica poblacional debería ser un indicativo del presupuesto asignado a los distintos rubros, por ejemplo, la educación básica (se observa a la población entre 3 y 14 años). Con los datos pronosticados por el CONAPO se muestra que la estructura poblacional en México sí se ha ido modificando y, por ende, las necesidades y características que acompañan dicha estructura poblacional también lo han hecho. Estos cambios poblacionales, para tener políticas públicas efectivas, deberían estar ligados a los cambios en la asignación del presupuesto (CIEP (2014)).

Altas tasas de población en edad laboral representa una condición demográ-

.....
¹ Información contenida en la página oficial del CONAPO.

fica propicia para la inversión en capital humano para que enfrente los retos de desarrollo y haga frente al envejecimiento demográfico para 2050, pues en dicho año la relación entre la población joven (12 a 29 años de edad) y la población de 60 años o más será prácticamente de uno a uno.

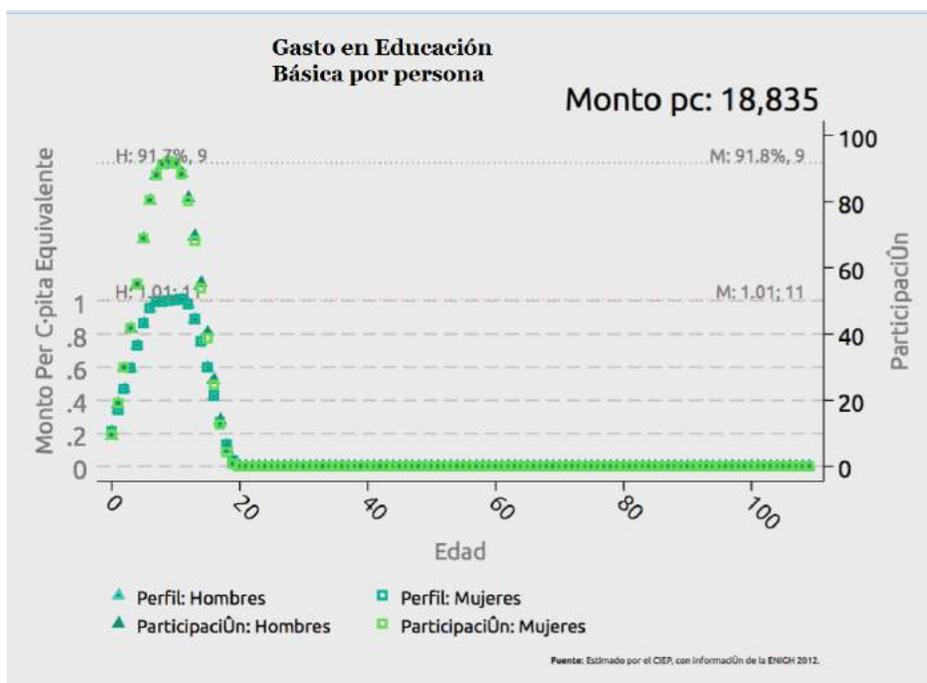
Se prevé que, en las siguientes tres décadas, la población en edades laborales continuará aumentando su tamaño y esto implica la incorporación de un contingente importante de jóvenes a las edades productivas, incrementando la demanda por empleo.

En términos de presupuesto, el anexo 16 del PEF 2016 considera las erogaciones para el desarrollo de los jóvenes con un presupuesto total de 205mdp distribuidos en 51 programas para fomentar el empleo, salud, educación y seguridad social. Por otra parte, dentro del análisis programático se encuentra la subfunción edad avanzada con 24 programas que distribuyen 783,996mdp. Estos programas concentran en su mayoría las pensiones, jubilaciones y cuotas de las instituciones de seguridad correspondientes.

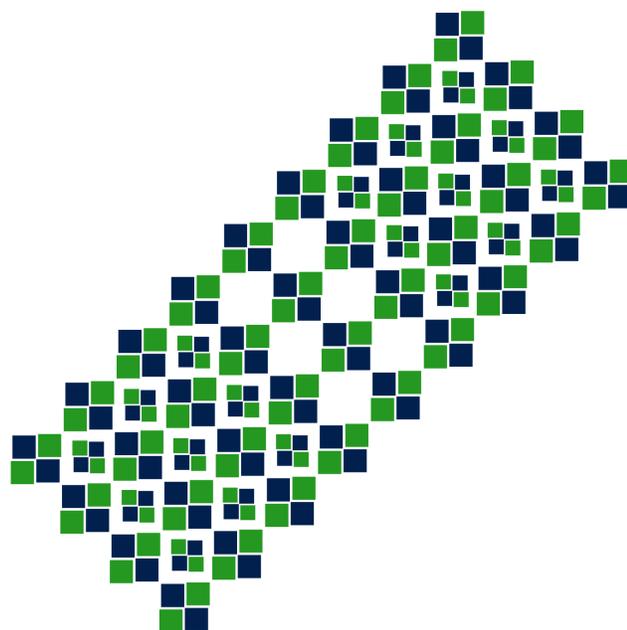
Dada la estructura poblacional de México y la estructura del gasto público, sería conveniente detectar aquellos programas presupuestarios que se verán modificados considerablemente en un mediano - largo plazo, tanto en el padrón de beneficiarios, como el cambio de objetivos derivados de la transición poblacional generada. Por ejemplo, en la Figura 3.2 se muestra el monto per capita (pc) destinado a educación básica en México (18,835 pesos por persona) . Si en los próximos 15 años se mantuviera el mismo presupuesto que en 2016 para educación básica, el monto por persona aumentaría, ya que habrá menos población en este segmento.

Actualmente no existe una vinculación directa entre dinámica poblacional y presupuestación, lo que impide hacer una planeación y proyección a largo plazo de la política fiscal. Es necesario conocer si los programas que conforman el PEF contemplan una perspectiva demográfica, ya que, en la medida que se requiera desarrollar políticas públicas específicas, se puede encontrar una debilidad en la disponibilidad de recursos para financiarlas (CIEP (2014)).

Fig 3.2: Gasto per capita en educación básica: distribución por edades



4 El ciclo presupuestario





El ciclo presupuestario en México es el **proceso que permite organizar en distintas etapas** (planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas) **el ejercicio de los recursos públicos en determinado periodo.**

Los poderes Ejecutivo y Legislativo (cámara de senadores y de diputados), incluida la Auditoría Superior de la Federación (ASF) están involucrados en el proceso legislativo presupuestario. **El Artículo 73, fracción VII, de la Constitución Mexicana** empodera al Poder Ejecutivo para presentar la **Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (ILIF)** a la Cámara de Diputados. La Cámara de Senadores funge como cámara revisora.

La Cámara de Diputados es el órgano legislativo encargado de la revisión y en su caso aprobación del presupuesto. Por su parte, la ASF está a cargo de verificar si la recaudación, administración, aplicación y uso de los recursos públicos son acciones llevadas a cabo como lo dicta la ley y el dictamen del PEF. El proceso legislativo se efectúa durante un año y medio. En febrero, cada secretaría tiene cuatro meses para calcular el presupuesto que requerirán para el siguiente año presupuestario y notifican del monto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

El proceso presupuestario se lleva a cabo durante aproximadamente dos años y medio y está regulado mediante de la LFPRH. Cada secretaría de Estado, en conjunto con la SHCP tiene cuatro meses para calcular el presupuesto que requerirán para el siguiente año fiscal. En abril, la SHCP presenta los Pre-criterios Generales de Política Económica que regirán el Paquete Económico para el siguiente año. En julio, la SHCP publica los techos presupuestarios para cada secretaría. Cada secretaría tiene hasta agosto para modificar la distribución de su gasto y emitir un presupuesto final. La SHCP genera un documento en el que presenta los presupuestos finales de las distintas secretarías. Este documento se llama "**Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF)**", el cual detalla cuánto dinero se requerirá para el gasto público del siguiente año.

Por su parte, la ILIF detalla cómo el gobierno recaudará el dinero suficiente para llevar a cabo el PPEF y proveer a la sociedad de bienes y servicios. La Ley de Ingresos de la Federación corresponde a la ILIF con las modificaciones propuestas y aprobadas por el congreso. En ella - con base en los cálculos del Ejecutivo Federal- se publica el monto pronosticado que será recaudado para el siguiente año fiscal. El monto calculado de recaudación, como lo señala el Código Fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI), se basa en las estimaciones del comportamiento de variables económicas clave¹, como son:

.....
¹ Los parámetros y metodologías utilizados para las estimaciones de las variables se encuentran in-

el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), precios internacionales de la mezcla mexicana, plataforma de exportación del petróleo, tasa de interés, etc. El comportamiento de estas variables puede afectar el comportamiento de la recaudación estimada.

El PPEF y la ILIF constituyen, junto con las iniciativas de reformas que se requieran para la recaudación y ejercicio de los recursos públicos para el siguiente año fiscal, el “Paquete Económico”, que presenta el Ejecutivo a la Cámara de Diputados. La LFPRH indica que se debe presentar a más tardar el 8 de septiembre.

Ambas cámaras – diputados y senadores- están a cargo de la aprobación, análisis, discusión, y posible modificación de **la ILIF**. La Cámara de Diputados tiene para analizar y aprobar – de ser necesario- el documento **hasta el 20 de octubre**. El Senado, por su parte, tiene como **fecha límite el 31 de octubre antes del año fiscal**. Si el Poder Ejecutivo no tiene comentarios o resoluciones de lo aprobado por las cámaras, será publicada la versión final de la LIF 20 días hábiles después de la aprobación de las resoluciones correspondientes.

La aprobación del PEF es más fácil. El PPEF pasa nada más por la Cámara de Diputados y debe ser aprobada a más tardar el **15 de noviembre**. **El nuevo PEF y la LIF entran en vigencia al inicio del siguiente año fiscal**. En **abril del siguiente año fiscal**, una vez que el gasto ha iniciado o ha sido oficialmente diferido, la SHCP presenta **la “Cuenta Pública”**, que es el nombre oficial que se le dan al gasto público una vez que éste ha sido llevado a cabo.

La Cuenta Pública se crea una vez que el presupuesto ha sido ejercido; los Poderes de la Unión tienen que llevar a cabo un proceso de rendición de cuentas de los recursos.

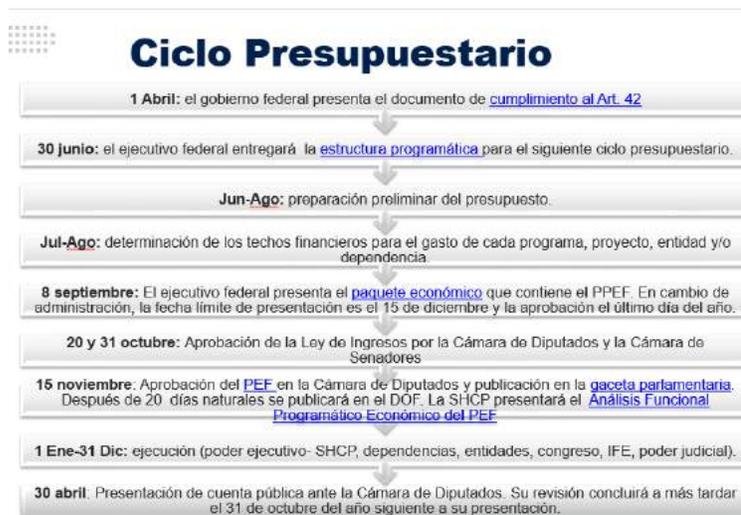
El reporte de la Cuenta Pública es enviado a través del Ejecutivo a la Cámara de Diputados. El objetivo es asegurar que la recaudación, administración, custodia y aplicación de los ingresos y gastos de la federación – para un año fiscal determinado- del 1° de enero al 31 de diciembre- fueron ejercidos bajo los términos determinados por la ley y criterios aprobados en el PEF.

4.1 La función fiscalizadora de la ASF

El Ejecutivo Federal presenta la **Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año fiscal seguido a la ejecución del gasto**. Su revisión es exclusiva de los diputados mediante de la ASF. La ASF está obligada a revisar de la Cuenta Pública bajo el principio de anualidad, para ello, reporta a la Cámara de Diputados el resultado de la revisión. La Cuenta Pública es votada a la Cámara a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente a la presentación del documento. La decisión se vota basada en el análisis del contenido y resultados encontrados con el de análisis técnico de la ASF.

El periodo entre la presentación de la Cuenta Pública y su discusión es máximo un año, según el **Artículo 79 de la Constitución**. La Cuenta Pública verifica si la recaudación, administración y aplicación de los ingresos federales, y los gastos fueron como lo estipula la ley. Sin embargo, **la estructura de la LIF y el PEF no se evalúa por la ASF, esta facultad queda a cargo de la Cámara de Senadores y Diputados, respectivamente**.

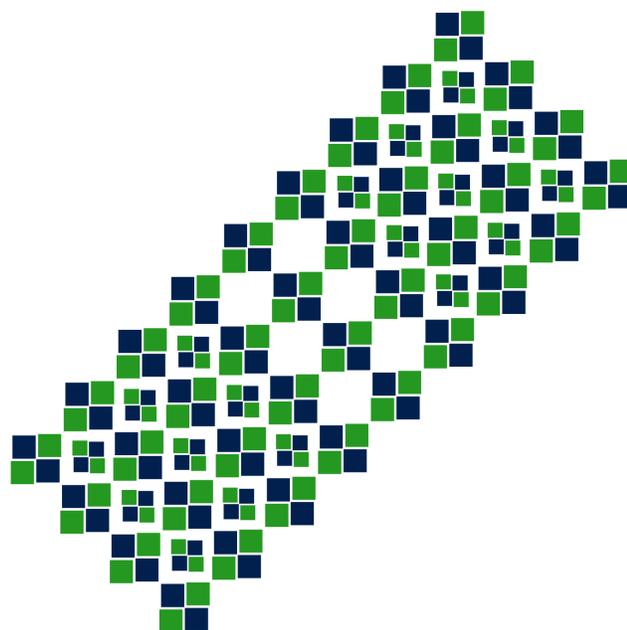
Fig 4.1: Resumen de Ciclo Presupuestario



La fiscalización de la Cuenta Pública incluye la revisión de los ingresos, los egresos, subsidios, transferencias, donativos, fondos, gastos fiscales y la deuda pública, con excepción de las participaciones. Tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera y comprobar si se cumplió lo establecido en la LIF y el PEF. Esta fiscalización se le atribuye principalmente a la ASF a través de la Ley de Fiscalización y rendición de cuentas de la federación, donde se mencionan los mecanismos y atribuciones de la ASF, que se deberán seguir para la vigilancia del ejercicio de los recursos públicos².

² Para saber más sobre las regulaciones y atribuciones de la ASF consultar la Ley de Fiscalización y

5 Fuentes de Información Primarias para el análisis





Existen distintas fuentes en las que se puede obtener información sobre el Sistema Fiscal Mexicano y sus componentes. A continuación se proporciona una lista de las fuentes primarias recomendadas para el análisis del Sistema Mexicano.

- **Reformas y Avances;** disponible en: <http://www.gob.mx/shcp/archivo/reformas>

- **Ley de Ingresos de la Federación (ILIF, LIF);** disponible en: <http://www.gob.mx/shcp/documentos/ley-de-ingresos-de-la-federacion>

- **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH);** disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfprh.htm>

- **Transparencia presupuestaria (PEF, PPEF, Cuenta Pública);** disponible en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

- **SHCP (Paquete Económico y Presupuesto, Pre-criterios y CG-PE);** disponible en: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto

- **Diario Oficial de la Federación (reglas de operación, leyes);** disponible en: <http://www.dof.gob.mx/>

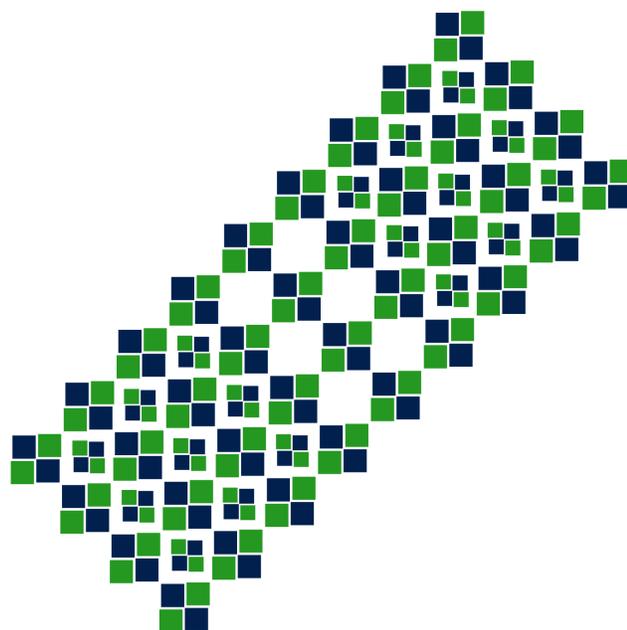
- **Cuenta Pública;** disponible en: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica

- **SHCP Informes al Congreso;** disponible en: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union

- **Cámara de diputados (Gaceta Parlamentaria);** disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

- **Informes y Publicaciones ASF;** disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Default/Index>
- **Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas;** disponible en: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas
- **INAFED (programas sujetos a reglas de operación);** disponible en: http://www.inafed.gob.mx/en/inafed/inafed_programas_reglasoperacion
- **IFAI (otras Consultas);** disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/ifai.aspx>
- **CONEVAL (evaluación de la política Social);** disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones-y-res.aspx>

6 Comentarios 6 Finales y 6 Reflexiones





Este documento tiene como objetivo dar las bases para entender el Sistema Fiscal Mexicano, ya que plantea el panorama de la constitución del ingreso y gasto público, así como el componente de la deuda pública.

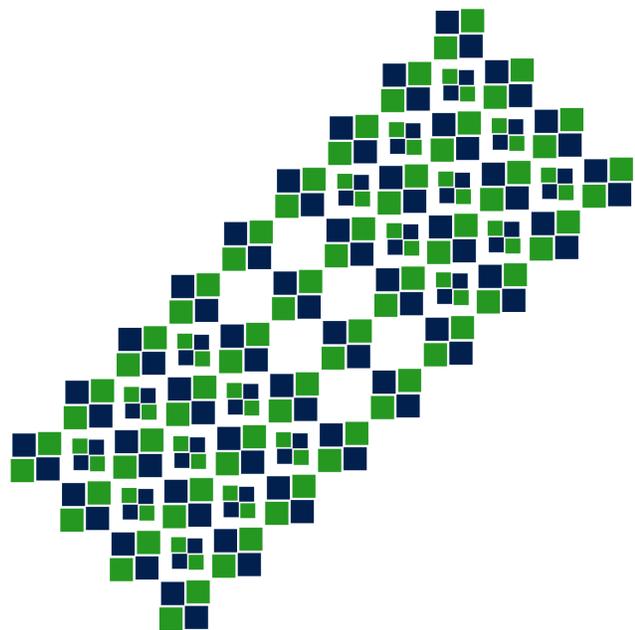
La asignación del presupuesto consiste en maximizar el bienestar social mediante la provisión de bienes y servicios públicos, minimizando el costo para proveerlos, lo que implica utilizar la forma de recaudación de ingresos lo menos distorsiva posible. En la práctica, la formulación del presupuesto es mucho más compleja.

En el campo de las finanzas públicas, la política fiscal busca el equilibrio entre lo recaudado y lo gastado, ya sea en el presente o en el futuro. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la deuda en la que se incurra hoy tendrán que subsanarla generaciones venideras, por lo que habría que buscar gastar mejor y velar por la sostenibilidad fiscal.

Es importante el estudio del crecimiento poblacional en conjunto con la estructura programática del gasto, en especial el análisis por estructura de edad, pues las proyecciones para 2050 arrojan que la población mayor a 60 años representará 22 % de la población (actualmente es el 9.5 %) y, por tanto, la presión a las finanzas públicas en términos de pensiones serán mayores.

Los programas presupuestarios actualmente, deben ajustarse de acuerdo con el momento demográfico en el que se encuentra la población a la que van dirigidos pues la dinámica de crecimiento del gasto público es superior al crecimiento poblacional. El gasto público tiene que ser planificado a mediano y largo plazo para no perjudicar a las generaciones venideras.

Bibliografía





CEFP (2007). Política fiscal. tendencias del sistema tributario mexicano. Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0062007.pdf>.

CIEP (2014). Análisis de la estructura programática del presupuesto de egresos de la federación 2015: un enfoque demográfico. <http://ciep.mx/entrada-investigacion/analisis-de-la-estructura-programatica-del-presupuesto-de-egresos-de-la>

CIEP (2015). Transparency in mexican federal revenues. http://www.fiscaltransparency.net/eng/resource_open_public.php?IdToOpen=20151117138#.Vk3YpQoRw84.facebook.

Diario Oficial de la Federación (2014a). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_110814.pdf. Consultado el 06 de Enero de 2015.

Diario Oficial de la Federación (2014b). Programa nacional de población 2014-2018. México. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343066&fecha=30/04/2014. Consultado el 06 de Enero de 2015.

INEGI. Distribución geográfica del valor agregado del gobierno nacional por jurisdicción y actividad económica. Disponible en http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/17/metodologia_va_93_09.pdf. Consultado el 06 de Enero de 2015.

María Felipa Hernández López, R. L. (2013). La situación demográfica en México 2013.

Organización de las Naciones Unidas Para la Agricultura y la Alimentación (2006). Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: El papel del gasto público. Disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a0825s/a0825s01.pdf>. Consultado el 06 de Enero de 2015.

Samuelson, P. S. N. W. D. Macroeconomía.

SHCP (1995-2015a). Ley de ingresos de la federación. Disponible en <http://www.gob.mx/shcp/documentos/ley-de-ingresos-de-la-federacion>.

SHCP (1995-2015b). Presupuesto de egresos de la federación. Disponible en <http://www.gob.mx/shcp/acciones-y-programas/presupuesto-de-egresos-de-la-federacion-ejercicio-fiscal-2016>.

SHCP (1995-2015c). Saldos históricos y requerimientos financieros del sector público. Disponible en <http://www.shcp.gob.mx/>

POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Metodologia/eo_am401.pdf.

SHCP (2014). Presupuesto de gastos fiscales. http://www.hacienda.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_pres_gasto/Presupuesto%20de%20Gastos%20Fiscales%202014.pdf.

SHCP (2016). Ley de ingresos de la federación. Disponible en http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/25992/iniciativa_lif_2016.pdf.

Zanatta, M. S. S. (2014). Ingresos no tributarios y el federalismo: asignación para el fondo de aportaciones múltiples. Disponible en <http://www.uv.mx/iiesca/files/2014/09/09CA201401.pdf>.



ASF Auditoría Superior de la Federación
CÁMARA DE DIPUTADOS



Enero 2016