



CRECIMIENTO Y

Productividad

- Reforma Hacendaria
- Reforma Financiera
- Reforma en Materia de
Disciplina Financiera
de las Entidades Federativas
y los Municipios



SECCIÓN DE OBRAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CRECIMIENTO
Y PRODUCTIVIDAD
I

CRECIMIENTO y PRODUCTIVIDAD

I

REFORMA HACENDARIA

REFORMA FINANCIERA

REFORMA EN MATERIA DE DISCIPLINA FINANCIERA
DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

Coordinadores

MIGUEL MESSMACHER LINARTAS

VANESSA RUBIO MÁRQUEZ

MARCELA ANDRADE MARTÍNEZ



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

Primera edición, 2018

Primera edición electrónica (PDF), 2018

Crecimiento y productividad. Tomo 1 / coord. de Miguel Messmacher Linartas, Vanessa Rubio Márquez, Marcela Andrade Martínez. — México : FCE, 2018

280 p. ; 21 × 14 cm — (Colec. Administración Pública. Ser. Reformas Estructurales)

ISBN 978-607-16-5883-8 (obra completa)

ISBN 978-607-16-5884-5 (tomo 1)

1. Productividad laboral — México 2. Productividad industrial — México 3. Competitividad — México 4. Política económica — México 5. Administración pública — México I. Messmacher Linartas, Miguel, coord. II. Rubio Márquez, Vanessa, coord. III. Andrade Martínez, Marcela, coord. IV. Ser.

LC HC137.M4

Dewey 338.01 E544 Tomo 1

D. R. © 2018, Fondo de Cultura Económica

Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14738 Ciudad de México

www.fondodeculturaeconomica.com

Comentarios: editorial@fondodeculturaeconomica.com

Tel. (55) 5227-4672

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio, sin la anuencia por escrito del titular de los derechos.

ISBN 978-607-16-5884-5 (impreso)

ISBN 978-607-16-5883-8 (obra completa)

ISBN 978-607-16-6083-1 (pdf)

ISBN 978-607-16-6081-7 (obra completa en pdf)

Hecho en México - *Made in Mexico*

Índice

<i>Siglarío</i>	9
---------------------------	---

REFORMA HACENDARIA

1. La Reforma Hacendaria	15
2. La Reforma Fiscal: avances y retos	27
3. La reforma fiscal de 2013: un paso importante en la construcción de un sistema tributario más eficiente	44

REFORMA FINANCIERA

1. Reforma Financiera	77
2. Reforma Financiera 2014. Algunas reflexiones económicas a dos años de su promulgación	92
3. La Reforma Financiera: alineación del marco regulatorio con estándares y mejores prácticas internacionales	123

REFORMA EN MATERIA DE DISCIPLINA FINANCIERA DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

1. Aspectos relevantes de la Reforma en Materia de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y los Municipios	175
--	-----

2. La reforma sobre la disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios	205
3. Marcos regulatorios para la disciplina financiera subnacional. La práctica internacional	243

Siglarlo

ABM (Asociación de Bancos de México)
Afore (Administradora de Fondos para el Retiro)
ALC (América Latina y el Caribe)
APP (asociación público-privada)
ARPU (average revenue per user)
ASF (Auditoría Superior de la Federación)
Bancomext (Banco Nacional de Comercio Exterior)
Banobras (Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos)
BID (Banco Interamericano de Desarrollo)
BT (British Telecom)
CNBV (Comisión Nacional Bancaria y de Valores)
CNPP (Código Nacional de Procedimientos Penales)
CNSF (Comisión Nacional de Seguros y Fianzas)
Cofece (Comisión Federal de Competencia Económica)
Cofetel (Comisión Federal de Telecomunicaciones)
Conac (Consejo Nacional de Armonización Contable)
Condusef (Comisión Nacional para la Protección y Defensa
de los Usuarios de Servicios Financieros)
CTC (Compañía de Teléfonos de Chile)
DEG (deuda estatal garantizada)
DOF (Diario Oficial de la Federación)
EFM (entidades federativas y municipales)
ENDUTIH (Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de
Tecnologías de la Información en los Hogares)
ENTEL (Empresa Nacional de Telecomunicaciones)
FAIS (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social)

FEIEF (Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas)

Fexhi (Fondo de Extracción de Hidrocarburos)

FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura)

FMI (Fondo Monetario Internacional)

FND (Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero)

FOCIR (Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural)

Fofir (Fondo de Fiscalización y Recaudación)

Fone (Fondo de Aportaciones de Nómina Educativa y Gasto Operativo)

GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional/*Financial Action Task Force*, FATF)

GSN (gobiernos subnacionales)

IBM (instituciones de banca múltiple)

Icap (índice de capitalización)

IDE (Impuesto a los Depósitos en Efectivo)

IEPS (Impuesto Especial sobre Producción y Servicios)

IETU (Impuesto Empresarial a Tasa Única)

IFT (Instituto Federal de Telecomunicaciones)

ILD (ingresos de libre disposición)

Imor (índice de morosidad)

IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social)

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía)

INPC (Índice Nacional de Precios al Consumidor)

IOSCO (International Organization of Securities Commissions)

IPAB (Instituto de Protección al Ahorro Bancario)

ISAN (Impuesto sobre Automóviles Nuevos)

ISR (Impuesto sobre la Renta)

IVA (Impuesto al Valor Agregado)

kbps (kilobit por segundo)

Lada (larga distancia automática)

LCF (Ley de Coordinación Fiscal)

LCG (Ley General de Contabilidad Gubernamental)
 LDF (Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios)
 LFPRH (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria)
 LFTYR (Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión)
 MILA (Mercado Integrado Latinoamericano)
 MIPYME (micro, pequeña y mediana empresa)
 MOU (minutes of use)
 MVNO (mobile virtual network operator)
 NAC (Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea)
 Nafin (Nacional Financiera)
 OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos)
 OFCOM (Office of Communications)
 OFTEL (Office of Telecommunications)
 ONU (Organización de las Naciones Unidas)
 Orfis (órganos de fiscalización superior)
 PAFEF (Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas)
 PIB (Producto Interno Bruto)
 PPP (purchasing power parity)
 Pronafide (Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo)
 RCAP (Regulatory Consistency Assessment Programme)
 Repeco (Régimen de Pequeños Contribuyentes)
 RF (Reforma Financiera)
 RIF (Régimen de Incorporación Fiscal)
 RPU (Registro Público Único)
 SAR (Sistema de Ahorro para el Retiro)
 SAT (Servicio de Administración Tributaria)
 SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación)
 sda (Sistema de Alertas)
 SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público)

SHF (Sociedad Hipotecaria Federal)

SNCF (Sistema Nacional de Coordinación Fiscal)

Sofomes (Sociedades Financieras de Objeto Múltiple)

TFN (techo de financiamiento neto)

TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte)

udi (unidades de inversión)

UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones)

REFORMA HACENDARIA

MIGUEL MESSMACHER LINARTAS

Coordinador

La Reforma Hacendaria

MIGUEL MESSMACHER LINARTAS

Un rasgo que ha distinguido a México a nivel mundial en los últimos años ha sido la aprobación de una serie de reformas estructurales que ubican al país en una etapa de transformación económica profunda. Como resultado de las reformas, hoy nuestro país atraviesa una etapa de modernización que permitirá elevar de manera permanente la capacidad productiva de la economía en el mediano y largo plazos.

Si bien la necesidad de realizar cambios estructurales adicionales que aumentaran el crecimiento potencial de la economía mexicana era evidente al menos desde la década pasada, las reformas se aprobaron y comenzaron a ser implementadas justo a tiempo para hacer frente a una coyuntura internacional sumamente compleja y llena de desafíos. De este modo, las reformas estructurales han dejado a México mejor posicionado para enfrentar los retos de un entorno externo caracterizado por la volatilidad y la incertidumbre. En ese contexto se inserta la Reforma Hacendaria que entró en vigor en enero de 2014.

La Reforma Hacendaria se diseñó a partir de un diagnóstico de los rasgos principales de la hacienda pública vigente en 2013. Con ello se determinó que era necesario fortalecer la recaudación tributaria para ampliar la capacidad del Estado mexicano de atender las necesidades básicas de la población y reducir la dependencia de los ingresos públicos del petróleo, y a la vez garantizar que contribuyan en mayor medida al pago de impuestos aquellos que más tienen. Asimismo, se reconoció que resultaba necesario modernizar nuestro sistema tributario, con el objeto

de simplificar el cumplimiento del pago de impuestos, fomentar la formalidad, fortalecer el federalismo fiscal, y crear herramientas de combate a los problemas ambientales y de salud pública. Por último, era indispensable fortalecer un marco que apuntalara la disciplina y la responsabilidad en el manejo de las finanzas públicas.

Uno de los principales resultados arrojados por el diagnóstico del que partió la Reforma Hacendaria fue que, históricamente, la capacidad financiera del Estado mexicano para atender las necesidades de la población ha sido reducida. Mientras que en México en 2013 el gasto público total representaba 18.3% del Producto Interno Bruto (PIB), el promedio para los países de América Latina y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el mismo año fue de 30.4 y 40.6% del PIB, respectivamente. Así, el nivel de las erogaciones públicas en el país era 40% menor al promedio de nuestra región y 55% menor al promedio de la OCDE. Lo anterior se explica en parte por los niveles más elevados de ingresos públicos en esos países.

Los ingresos tributarios son la columna vertebral de las finanzas públicas en las economías modernas, al ser la fuente más estable de recursos para financiar el gasto público. Históricamente, esa columna vertebral de las finanzas públicas había sido débil en México. De 1980 a 2012 los ingresos tributarios en nuestro país en promedio fueron de sólo 8.7% del PIB. Este nivel era inferior al observado en países con menor ingreso per cápita, como República Dominicana (12.3%) o Guatemala (13%). Con respecto al promedio de América Latina eran 47% inferiores, y 61% menores al promedio de la OCDE. La baja recaudación tributaria se reflejaba en una elevada dependencia de los ingresos petroleros, lo cual implica un alto riesgo para las finanzas públicas, dada la volatilidad en los precios internacionales del petróleo y el carácter no renovable del hidrocarburo. Durante el periodo 2010-2013 los ingresos petroleros repre-

sentaron en promedio 36.9% del total de los ingresos del sector público.

En el arreglo institucional de un sistema federal como el que existe en México, la tarea de recaudar impuestos se reparte entre los distintos órdenes de gobierno. Una buena medida del funcionamiento del federalismo es la recaudación de los gobiernos municipales y estatales. Cifras de la OCDE sobre recaudación de los gobiernos locales muestran que México presentaba un rezago importante, con una recaudación subnacional seis veces menor al promedio de los países miembros de la organización. En el caso del impuesto predial, que generalmente es la principal fuente de ingreso de los gobiernos locales, la recaudación de México representaba 0.2% del PIB, mientras que el promedio recaudatorio de los países de la OCDE era de 1.1% del PIB.

El manejo responsable de las finanzas públicas es una condición necesaria para garantizar la estabilidad macroeconómica y el crecimiento sostenido de la actividad económica. Si bien el marco legal vigente hasta 2013 contenía elementos positivos para la conducción responsable de las finanzas públicas, como la regla de presupuesto balanceado y la disposición que permite que cuando el PIB esté por debajo del potencial se tenga un déficit, no contenía ninguna disposición para garantizar la generación de ahorro en los periodos de expansión. Así, en materia del manejo de las finanzas públicas resultaba necesario completar el marco legal existente, creando mecanismos que garantizaran la generación de ahorro en los periodos en que el PIB crece por encima de su tendencia.

Históricamente, la distribución del ingreso en nuestro país ha estado altamente concentrada. De acuerdo con cifras de 2013, el índice de Gini para México tenía un valor de 0.46, 47% mayor a lo observado en el promedio de los países miembros de la OCDE. El sistema hacendario mexicano se ha caracterizado por tener una capacidad muy reducida para reducir la desigualdad en la distribución del ingreso. La reducción de la desigualdad

atribuible al sistema de transferencias públicas e impuestos ha sido menor en México que en la gran mayoría de las economías desarrolladas, y también que en países con niveles similares de desarrollo, como Chile, Corea y Turquía. Por ejemplo, información correspondiente a 2012 indica que para Chile y Corea el índice de Gini se reducía en 6 y 10% a causa de las transferencias e impuestos, respectivamente. En nuestro país, de acuerdo a información para el mismo año, la política fiscal únicamente reducía el índice de Gini en 0.02 puntos, lo que representa una disminución de sólo 4 por ciento.

En las últimas décadas la informalidad se ha convertido en uno de los problemas más apremiantes, debido a que está íntimamente ligada a la productividad y, por esa vía, al crecimiento de la economía en su conjunto. De acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la productividad laboral en el sector informal de la economía es 45% menor que en el sector formal. Además, la informalidad limita el acceso de la población a los servicios de las instituciones de seguridad social, por lo que reduce su calidad de vida e incrementa su vulnerabilidad ante eventos adversos como el desempleo, las enfermedades o los accidentes. Debido a que la gran mayoría de los micronegocios operan en el sector informal de la economía —información del INEGI indica que 2 de cada 3 trabajadores informales laboran en empresas con menos de 5 trabajadores—, contar con un régimen tributario específicamente diseñado para los negocios más pequeños es un prerequisite para el combate efectivo a la informalidad. El sistema tributario vigente en 2013 incluía un régimen especial para los negocios más pequeños, el Régimen de Pequeños Contribuyentes (Repeco). Sin embargo, por sus características, el Repeco no era una herramienta efectiva para el combate a la informalidad, sino uno de los factores que la agravaba.

La estructura del sistema tributario vigente en 2013 tenía importantes espacios de mejora en materia de simplificación.

Lo anterior era claramente ilustrado por el tratamiento impositivo que se daba al ingreso empresarial, que estaba gravado por tres impuestos distintos —el Impuesto sobre la Renta (ISR), el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE)—. A causa de lo anterior, cumplir con las tareas asociadas al cálculo y pago de impuestos requería que las personas y empresas utilizaran una cantidad importante de recursos humanos y financieros. De acuerdo con el Banco Mundial, en 2013 las empresas en México dedicaban 334 horas al año al cumplimiento de las obligaciones tributarias.

La complejidad en el pago de impuestos resulta particularmente onerosa para las empresas más pequeñas, para las cuales el costo administrativo de las disposiciones fiscales es proporcionalmente más elevado. Lo anterior es un factor que contribuye a explicar que las empresas de menor tamaño sean más propensas a ser informales. Por lo tanto, la simplificación administrativa es un factor clave para acelerar la formalización de la economía y el crecimiento de las micro y pequeñas empresas.

En el país existen desafíos importantes en materia ambiental y de salud pública que requieren la utilización de todas las herramientas de política pública disponibles para hacerles frente. En 2013 el consumo de combustibles por habitante en México era superior al de países con niveles similares de PIB per cápita, e incluso superior al de países con niveles de ingresos per cápita mayores al de México. Por ejemplo, el consumo de gasolinas per cápita en México era 94% y 227% mayor al de Chile y Brasil, respectivamente, países con un nivel de desarrollo similar al nuestro y, en el caso de Brasil, con una importante producción de petróleo. Asimismo, el consumo de combustibles por habitante era mayor en México que en países como Reino Unido, Alemania y Francia, economías industrializadas con niveles de ingresos per cápita mayores al de nuestro país. En línea con lo anterior, información de la OCDE indica que en las dos últimas décadas en nuestro país las emisiones de bióxido de

carbono, principal causante del efecto invernadero, se incrementaron en 20 por ciento.

En materia de salud, el problema de obesidad y sobrepeso se ha acentuado debido a la rapidez con que se ha expandido su incidencia, y al efecto negativo que ejerce sobre la salud de la población que las padece. México es el segundo país de la OCDE con mayor prevalencia de obesidad entre adultos, al ubicarse ésta en 32.4% de la población adulta, mientras que el promedio de los países de la OCDE es de 19.0%. Asimismo, la prevalencia de la obesidad entre la población infantil es sumamente elevada. México ocupa el tercer lugar de obesidad infantil en niñas, con una prevalencia de 29.0%, y el sexto en niños, con una prevalencia de 28.1 por ciento.

En un hecho relacionado con la prevalencia de obesidad, México es el país de la OCDE con mayor prevalencia de diabetes en población adulta, y el país con mayor número de defunciones causadas por esa condición. En nuestro país se presentan 95 defunciones por cada 100 000 habitantes cada año, mientras que en promedio en los países de la OCDE se presentan 23 defunciones por cada 100 000 habitantes.

¿EN QUÉ CONSISTE LA REFORMA HACENDARIA?

Dada la amplitud y profundidad de los objetivos de la Reforma, su realización necesariamente implicaba cambios en todos los impuestos.

Impuesto al Valor Agregado (IVA)

El IVA es el principal impuesto al consumo en México. Considerando que es un gravamen con un elevado potencial recaudatorio, con la Reforma Hacendaria se establecieron medidas orientadas a consolidar su base. Así, las modificaciones realiza-

das al IVA acotaron los regímenes excepcionales que disminuían la base del impuesto sin contar con una justificación sólida de política pública. Los principales cambios realizados fueron la homologación de la tasa de frontera y la eliminación de la exención a las importaciones temporales.

Las operaciones en la región fronteriza estaban sujetas a una tasa de IVA preferencial de 11%. Ello reducía el pago de impuestos a los habitantes de una región que tiene ingresos mayores a los del resto del país. Los beneficios de la menor tasa no llegaban a los consumidores, pues los precios al consumidor no eran menores en la zona fronteriza que en el resto del país, lo que sugiere que la menor tasa de IVA resultaba en mayores márgenes de ganancia para intermediarios y comerciantes. La tasa preferencial en la zona fronteriza abría espacios para la evasión, permitiendo simular operaciones con el objeto de obtener devoluciones. Por ello, ningún otro país en el mundo tiene una tasa de IVA reducida en sus zonas fronterizas. Con la Reforma se homologó la tasa fronteriza con la del resto del país.

Las importaciones temporales realizadas por empresas que importan insumos para manufacturar productos que posteriormente son exportados estaban exentas del IVA. En la práctica, el esquema se prestó a abusos, ya que parte de las importaciones se vendían en México sin pagar IVA o bien eran reexportadas solicitando devoluciones a pesar de que no habían pagado el IVA. Con el objetivo de eliminar estas prácticas, se suprimió la exención a las importaciones temporales. Para no afectar a las empresas que utilizan legítimamente este esquema, se estableció un proceso de certificación: las empresas que demuestren que utilizarán el esquema de forma apropiada, evitarán cualquier impacto negativo y continuarán operando de la misma forma que antes.

Impuesto sobre la Renta empresarial

Los cambios realizados al ISR empresarial estuvieron orientados a simplificar el impuesto y eliminar o acotar los regímenes preferenciales que existían.

Con el fin de hacer más sencillo el pago de impuestos para personas y empresas, con la Reforma se eliminaron el IETU y el IDE, reduciendo a la mitad el número de cálculos que deben realizar las empresas mensualmente para cumplir con sus obligaciones fiscales. Además, se creó una nueva Ley del ISR que simplifica ese impuesto al eliminar la mayoría de los regímenes especiales y tratamientos preferenciales que existían. Así, en virtud de la Reforma el país cuenta con un solo impuesto al ingreso corporativo, pero con el mismo poder recaudatorio que los tres impuestos que existían en 2013 (el ISR, el IETU y el IDE).

La ley anteriormente permitía diversas deducciones que reducían la recaudación de manera injustificada. Entre dichas prácticas destacaban el régimen de consolidación fiscal y el tratamiento fiscal de la inversión, conocido como “deducción inmediata”. Estos beneficios fiscales fueron eliminados con la Reforma.

También se tomaron medidas para evitar prácticas de simulación y elusión fiscal por parte de los empleadores, las cuales debilitaban el acceso a la seguridad social de los trabajadores y disminuían las pensiones recibidas por éstos tras la jubilación. Específicamente, en la Reforma se propuso limitar el porcentaje en que las remuneraciones que son ingresos exentos del trabajador son deducibles del ISR pagado por las empresas, debido a que permitir niveles de deducción ilimitados, como lo establecía la Ley del ISR vigente en 2013, generaba incentivos para que los patrones siguieran esquemas de simulación a fin de recomponer las remuneraciones a sus trabajadores, en los que se incluía la mayor cantidad posible de ingresos exentos y el menor monto posible de salarios ordinarios. Con las prácticas de simula-

ción se reducía el salario base de cotización del trabajador ante el IMSS, con lo que se reducían también los beneficios que reciben los trabajadores y sus familias por parte de la seguridad social.

Impuesto sobre la Renta personal

Los cambios realizados al ISR personal estuvieron orientados a aumentar la recaudación, eliminar los tratamientos excepcionales y garantizar que paguen más los que más ganan.

En 2013 se encontraban exentos del ISR los ingresos personales por distribución de dividendos y por ganancias por la venta de acciones en bolsa, favoreciendo a las personas de ingresos más altos. Con la Reforma se estableció un impuesto de 10% a ambos tipos de ingreso.

México era uno de los pocos países del mundo que no tenía límites a las deducciones de las personas. Las deducciones se concentran desproporcionadamente en los grupos de mayores ingresos, ya que de cada peso de recaudación perdida por las deducciones personales, 90 centavos benefician al 10% más rico de la población. Con la Reforma se impuso un límite global a las deducciones personales que se pueden realizar en un año.

Durante el proceso de negociación en el H. Congreso de la Unión, se incrementó la tasa marginal del ISR para personas con ingresos elevados. La tasa marginal máxima era de 30% y aplicaba a partir de ingresos anuales superiores a 393 000 pesos. Durante el proceso de negociación se incrementó la tasa marginal a 32% para los individuos con ingresos mayores a 750 000 pesos anuales y a 34% para aquellos con ingresos superiores a un millón de pesos anuales. Para aquellos individuos con ingresos superiores a tres millones de pesos anuales la tasa marginal se incrementó a 35%. Las nuevas tasas afectaron a menos de 0.1% de los adultos que reciben ingresos.

Creación del Régimen de Incorporación Fiscal

Como parte de la estrategia para fomentar la formalidad, y con ello dar acceso a los trabajadores y sus familias a la seguridad social, se creó un régimen tributario especial para los negocios más pequeños del país. Con la Reforma se creó el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), con lo que se estableció un punto de entrada a la formalidad para las empresas de menor tamaño y sus trabajadores.

El RIF prepara gradualmente a los contribuyentes para una eventual inserción en el régimen general con fines tributarios y de seguridad social. Con ese objetivo, los contribuyentes que participan reciben descuentos en el pago de todos sus impuestos durante los primeros años, a cambio del cumplimiento de obligaciones de información fiscal. El descuento es de 100% durante el año de ingreso al régimen y se reduce gradualmente a lo largo de los siguientes 10 años, hasta desaparecer, una vez que los contribuyentes pasen a tributar en el régimen general. Esta naturaleza temporal de la participación en el RIF evita que los contribuyentes reduzcan su escala de operación con el único fin de permanecer en este régimen. Los descuentos en el pago de impuestos, que en los años iniciales se traducen en un pago sustantivamente menor al que realizaban en el Repeco, permitirán a los participantes cubrir los costos de incorporación gradual a la formalidad.

Los participantes en el RIF tienen acceso a una serie de programas orientados a promover su crecimiento. Ésta incluye acceso a créditos empresariales, financiamiento que les permite adquirir tecnología para el negocio, y créditos para la vivienda y el consumo.

Impuestos especiales

En materia ambiental y de salud pública, se crearon herramientas consistentes con las mejores prácticas internacionales. Con la Reforma se introdujo un impuesto al consumo de combustibles fósiles, para gravarlos de acuerdo con su contenido de carbono. También se estableció un impuesto a los plaguicidas, herbicidas y fungicidas, que grava en mayor medida a los más tóxicos.

Para contribuir al combate del problema de sobrepeso y obesidad, se crearon impuestos a productos asociados a estos padecimientos. Con la Reforma se estableció un impuesto de un peso por litro a las bebidas saborizadas con azúcar, y durante el proceso en el Congreso de la Unión se fijó uno de 8% a los alimentos con alta densidad calórica. Para proteger a las familias más vulnerables, se excluyeron de estos impuestos los alimentos básicos.

Responsabilidad en el manejo de las finanzas públicas

Con el fin de consolidar las ganancias en materia de disciplina fiscal alcanzadas en años recientes, en la Reforma Hacendaria se incluyeron adecuaciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), orientadas a mantener la fortaleza y garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. El marco legal anterior establecía una regla de balance presupuestal, con una cláusula de excepción que permitía tener déficit cuando la economía se encontraba en desaceleración, pero no establecía una obligación para generar superávit en épocas de bonanza. Con la Reforma se propuso completar dicha regla, añadiendo un techo al crecimiento del gasto corriente, que permita generar ahorro en la parte expansiva del ciclo económico y garantice mayor calidad en el uso de los recursos públicos. De este modo, durante los periodos de expansión económica

se generará superávit, que servirá para reducir el monto de la deuda pública.

Fortalecimiento de la recaudación de los gobiernos locales

Los cambios a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) contemplados en la Reforma Hacendaria incluyeron el fortalecimiento de los incentivos para que los gobiernos locales mejoren su recaudación, y complementen los recursos que transfiere la Federación a los estados y municipios con mayores niveles de ingresos propios. Las medidas estuvieron orientadas a alcanzar mayor sinergia recaudatoria nacional, para coadyuvar al fortalecimiento de las haciendas públicas locales. Además, con la Reforma Hacendaria se fortaleció la transparencia de los recursos transferidos por la Federación a los gobiernos locales. Con las nuevas disposiciones, los ciudadanos pueden conocer, a través de los portales de internet de las entidades y municipios, las obras financiadas con recursos públicos, el costo de las mismas, su ubicación, metas y beneficiarios, así como los avances trimestrales y evidencias de su conclusión.

CONSIDERACIONES FINALES

La Reforma Hacendaria representa una transformación integral que abarca todos los aspectos del sistema hacendario del país. Con ello se buscó alinear el marco que regula la conducción de la política fiscal, en sus componentes de ingresos, egresos y finanzas públicas, con las circunstancias vigentes y las necesidades de la población. Los capítulos siguientes exploran los primeros resultados de la Reforma Hacendaria a más de tres años de su entrada en vigor.

La Reforma Fiscal: avances y retos

ALEXIS MILO

INTRODUCCIÓN

Una de las transformaciones más positivas que ha experimentado la economía mexicana en las últimas décadas ha sido el saneamiento de sus finanzas públicas. La disciplina fiscal, que comenzó a finales de la década de 1980 en respuesta a una serie de crisis recurrentes, redujo los desequilibrios presupuestales que vulneraban la estabilidad macroeconómica y que inhiben el crecimiento de la economía y el desarrollo de su mercado financiero. En este sentido, el control de la inflación y el desarrollo actual del sector financiero mexicano no hubieran sido posibles sin la reducción de los déficits públicos que caracterizaron a la economía de nuestro país por muchos años.

La evolución favorable de las finanzas públicas se debe fundamentalmente al control del gasto público y a la reducción del costo financiero de la deuda pública, lo cual se encuentra asociado con el adecuado manejo de la propia deuda, el control de la inflación y el desarrollo de un régimen de tipo de cambio flexible eficiente. No obstante, si bien el balance público se contrató y se realizaron esfuerzos importantes por mejorar el perfil de la deuda pública, durante bastante tiempo se postergó la transformación de la estructura de los ingresos públicos que, en su vertiente tributaria, se mantenían como proporción del PIB entre los menores de América Latina.

Si bien es precipitado realizar una evaluación completa de la reforma fiscal de 2014 a cuatro años de su implementación,