Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República

EL PAQUETE ECONÓMICO 2017
A DEBATE

Elementos para el Análisis del Paquete Económico 2017

Lunes 24 de octubre de 2016

ÍNDICE

Sección I: Modificaciones a la miscelánea fiscal para el ejercicio fiscal 2017 2

Sección II: Carátula de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017 (Aprobada por la Cámara de Diputados) 9

Sección III: Relatorías de las Mesas de Diálogo

Inauguración 15

Mesa 1: Ley de Ingresos de la Federación 18

Mesa 2: Presupuesto de Egresos de la Federación 24

Mesa 3: Sostenibilidad del déficit y la deuda pública 28

Elaborado por la Dirección General de Finanzas

Este análisis se encuentra disponible en la página de internet
del Instituto Belisario Domínguez:
http://www.senado.gob.mx/ibd/content/foros/

Para informes sobre el presente documento, por favor comunicarse
a la Dirección General de Finanzas, al teléfono (55) 5722-4800 extensión 2097.

SECCIÓN I

Modificaciones a la miscelánea fiscal para el ejercicio fiscal 2017

Modificaciones legales propuestas y aprobadas en la Cámara de Diputados

El Paquete Económico 2017 incluye una propuesta de modificaciones a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la Ley sobre Ingresos sobre Hidrocarburos. La Cámara de Diputados realizó diversas modificaciones a la propuesta del Ejecutivo y adicionó algunas otras, entre las cuales se encuentra también la Ley sobre Automóviles Nuevos. A continuación, se presenta una síntesis de dichas modificaciones.

Principales modificaciones a la **Ley del Impuesto sobre la Renta:**

Artículo	**Iniciativa del Ejecutivo**	**Dictamen de la Cámara de Diputados**
Art. 204.	Otorgar un estímulo fiscal equivalente a un crédito del 30% del monto de las inversiones hechas en el ejercicio fiscal de que se trate, en estaciones de recarga para vehículos eléctricos que se encuentren fijos en lugares públicos. Dicho crédito podría ser usado hasta para un máximo de 10 ejercicios fiscales.	Aprobado sin cambios
Art. 16 y 90	Los apoyos económicos o monetarios que reciban los contribuyentes (personas físicas o morales) a través de programas presupuestarios gubernamentales, no se considerarán ingresos acumulables para fines del ISR.	Adicionalmente, se propone establecer como obligación de las dependencias federales o estatales que otorguen apoyos económicos, **publicar el padrón de los beneficiarios de los diversos programas que otorgan apoyos económicos**
Art. 16	No se considerarán ingresos acumulables para el pago del ISR, las contraprestaciones en especie que reciban los contratistas de las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos. Salvo el caso en el que éstos deduzcan el costo de la venta de dicha contraprestación. La venta del hidrocarburo recibido como contraprestación se mantiene gravada con ISR.	Aprobado sin cambios
Art. 151	Ampliar la deducibilidad de las aportaciones que realizan los contribuyentes a planes personales de retiro, no solo a aquellos contratados individualmente, sino también aquellos adquiridos de manera colectiva, por ejemplo, a través de asociaciones gremiales o de profesionistas.	Se precisa en dicha propuesta que en caso de que la contratación de los planes personales de retiro se realice de forma colectiva, **se deberán identificar a cada una de las personas físicas que integran la colectividad**, y que el monto de la deducción será aplicable en forma individual por cada persona física.

Art. 196 - 200	Para las microempresas cuyos ingresos son menores de 5 mdp anuales, se modifica la base gravable a flujo de efectivo en lugar de devengado, con el objetivo de facilitar el cálculo de sus obligaciones. Es decir, se acumulan los ingresos y deducen los gastos que efectivamente se cobren o paguen, lo que elimina la necesidad de hacer ajustes por inflación.	Dejar la posibilidad de que los contribuyentes **opten por determinar sus pagos provisionales con base en el coeficiente de utilidad**
Art. 79, 80 y 82.	Modificación del marco fiscal que aplica a las donatarias: 1. Se aclara que el límite del 10% que pueden obtener las donatarias por actividades diferentes al objeto social por el que fueron autorizadas, no es aplicable a los ingresos que se obtienen por cuotas de recuperación. 2. Las donatarias podrán apoyar económicamente a la realización de proyectos productivos de pequeños productores agrícolas y artesanos que se ubiquen en las zonas con mayor rezago del país 3. En caso de cambio de residencia o revocación de la autorización, dichas donatarias deberán destinar todo su patrimonio a entidades autorizadas para recibir donativos. 4. Cuando la vigencia de la autorización de la donataria haya concluido y no se haya renovado dentro de los tres primeros meses del ejercicio siguiente, se considerará liquidada y, en consecuencia, deberá destinar todo su patrimonio a otra donataria autorizada. 5. Se obliga a las donatarias a informar a las autoridades fiscales el importe y los datos de identificación de los bienes, así como los de la identidad de las personas morales a quienes se destinó la totalidad de su patrimonio, a través de los medios y formatos que para tal	Se establece que en caso de que **la renovación o autorización no se haya obtenido dentro de un plazo posterior de 12 meses se deberá acreditar que los donativos recibidos fueron utilizados para los fines propios de su objeto social**. Se les concede el plazo de 6 meses para transmitir los activos a otra donataria en caso de que no se hayan utilizado para los fines para los que se contaba con autorización La transmisión del patrimonio a entidades autorizadas se dará en caso de liquidación o cambio de residencia fiscal en un plazo de 3 meses posteriores.

	efecto emita el SAT, cuando se encuentren en los supuestos de liquidación, cambio de residencia fiscal o por revocación de la autorización. 6. Se establece un esquema de certificación voluntario que permita al SAT establecer mecanismos paulatinos de control automático utilizando las nuevas tecnologías de la información 7. El proceso de autorización se ampliaría de 6 a 12 meses el periodo el plazo para presentar la acreditación de sus actividades y dicha certificación podría estar a cargo de agentes privados distintos del SAT; las instituciones de educación superior con autorización para recibir donativos podrían invertir en proyectos de emprendimiento, condicionado a que las ganancias obtenidas se destinen exclusivamente al desarrollo de nuevos proyectos. 8. Las donatarias con patrimonios mayores a 500 mdp o ingresos anuales mayores a 100 mdp deberán contar con gobierno corporativo.	En relación a la certificación de las donatarias se establece que puede tratarse tanto de un agente privado como público el que acredite y certifique las actividades de las donatarias, siempre y cuando cumpla con los requisitos del SAT. La obligación de contar con un gobierno corporativo se deberá cumplir a partir del 1 de enero de 2018.
Art. 202	Se propone un crédito fiscal equivalente al 30% de los gastos e inversiones realizados en el ejercicio en investigación o desarrollo de tecnología, el cual será acreditado contra el ISR.	Aprobado sin cambios
Art. 203	Se otorgará un crédito fiscal equivalente al 10% por las aportaciones que realicen los contribuyentes a proyectos de inversión en infraestructura e instalaciones deportivas altamente especializadas, así como a programas diseñados para el desarrollo, entrenamiento y competencia de atletas mexicanos de alto rendimiento. Dicho crédito no será acumulable para efectos del ISR y tiene un límite de 20 mdp por contribuyente y de 500 mdp en conjunto.	Se incluyen también **los gastos de operación y mantenimiento** de las citadas instalaciones deportivas. **El Comité** que se prevé crear para este proyecto, **podrá autorizar un monto superior al límite de 20 mdp** a que se refiere el párrafo anterior, cuando se trate de proyectos o programas que por su importancia dentro del ámbito del deporte de alto rendimiento requieran inversiones superiores a dicho monto.

		El monto del crédito conjunto será de 400 mdp en lugar de 500.
Art. 151	Sin propuesta	Las personas físicas podrán **deducir** los **gastos de honorarios derivados de servicios de psicología y nutrición.**
Art. 27	Sin propuesta	En relación a la subcontratación laboral: **el contratante deberá obtener del contratista copia de los comprobantes fiscales** por concepto de pago de salarios de los trabajadores que le hayan proporcionado el servicio subcontratado, acuses de recibo, así como de la declaración de entero de las retenciones de impuestos efectuadas a dichos 136 trabajadores y de pago de las cuotas obrero patronales al Instituto Mexicano del Seguro Social
Art. 28 34 y 36	Sin propuesta	Se podrá deducir el gasto en **automóviles eléctricos e híbridos hasta por un monto de 250 mil pesos**. El monto diario deducible por los pagos efectuados por el uso o goce temporal de automóviles eléctricos o híbridos sea de hasta doscientos ochenta y cinco pesos diarios por automóvil. Se podrá deducir hasta el **25% el gasto por adquisición de bicicletas y motocicletas** cuya propulsión sea a través de **baterías eléctricas recargables.**

Principales modificaciones a la **Ley del Impuesto al Valor Agregado.**

Artículo	**Iniciativa del Ejecutivo**	**Dictamen de la Cámara de Diputados**
Art. 29	Se propone adecuar la Ley del IVA para que se otorgue la tasa cero a la exportación de los siguientes servicios de tecnologías de la información de Desarrollo, integración y mantenimiento de aplicaciones informáticas o de sistemas computacionales; procesamiento, almacenamiento y respaldos de información,	Aprobado sin cambios

	así como administración de bases de datos; alojamiento de aplicaciones informáticas y modernización y optimización de sistemas de seguridad informática.	
Art. 5	Se elimina la posibilidad de que los contribuyentes puedan acreditar el IVA que les haya sido trasladado por inversiones o gastos en periodos pre-operativos. Se propone que se acredite hasta que se inicie con las actividades por las que se deba pagar el IVA o a las que se les aplique la tasa cero.	Se deja como una **posibilidad acreditar el IVA en periodo pre-operativo o al presentar la primera declaración de actividades**. Además, se hacen las siguientes especificaciones: en caso de que se opte por la acreditación en el periodo pre-operativo el contribuyente deberá presentar información ante el SAT para **acreditar que dichas actividades se realizarán**. Se establece también un mecanismo de ajuste para que después de un año de actividades regulares el IVA acreditado se ajuste. Se admite una variación de hasta 3% respecto de dicho periodo. Se define el periodo pre-operativo como de un año antes del inicio de actividades, salvo en el caso de que el contribuyente demuestre lo contrario. Si no se realizan las actividades al concluir dicho periodo, se deberá reintegrar el IVA causado más recargos, lo que implica que absorban el IVA como consumidores finales. Lo anterior no aplica a la industria extractiva, si las actividades no se llevaron a cabo por causas ajenas a la empresa

Principales modificaciones a la **Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos**

Artículo	**Iniciativa del Ejecutivo**	**Dictamen de la Cámara de Diputados**
Art. 8	Sin propuesta	Se **exenta del impuesto la enajenación e importación definitiva de automóviles** cuya propulsión sea a través de baterías eléctricas recargables, así como de automóviles eléctricos que además cuenten con motor de combustión interna o con motor accionado por hidrógeno.

Principales modificaciones a la **Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos**

Artículo	**Iniciativa del Ejecutivo**	**Dictamen de la Cámara de Diputados**
Art. 41	Para Hidrocarburos distintos al Gas Natural No Asociado y sus Condensados, el tope de la deducción por el derecho por la Utilidad Compartida se establecerá con base en lo que resulte mayor entre una tasa o un monto en dólares: en áreas terrestres será de 12.5% del valor de los hidrocarburos extraídos ó 8.3 dls por barril de petróleo crudo equivalente (bpce) y en el caso de aguas someras, entre 12.5% del valor de los hidrocarburos o 6.1 dólares por bpce.	Aprobado sin cambios
Art. 3, 10	Para capturar la rentabilidad extraordinaria de los proyectos de extracción, se modifica la definición de mecanismo de ajuste de modo que no considere la rentabilidad en cada periodo del contratista.	Aprobado sin cambios
Art. 32	Se flexibiliza la determinación del porcentaje de participación en el consorcio, para que pueda cambiar a lo largo de la vigencia del Contrato.	Aprobado sin cambios

SECCIÓN II

Carátula de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017
(Aprobada por la Cámara de Diputados)

Tras el proceso de revisión y discusión en la Cámara de Diputados, se aprobaron 51,380.2 millones de pesos (mdp) adicionales, respecto a lo propuesto por el Ejecutivo. Dicho aumento se basa en 3 cambios relevantes:

1) El tipo de cambio se aumentó 42 centavos, al pasar de 18.20 a 18.62 pesos por dólar y se revisó al alza la producción de petróleo en 19 mil barriles diarios (mbd), para quedar en 1,947 mbd. Estas modificaciones generan un ingreso adicional por 17,369.9 mdp, de los cuales 7,442.1 mdp corresponden a Pemex y 9,927.8 mdp al Gobierno Federal.
2) Se consideró un aumento de 6,424.7 mdp y 3,594.2 mdp en la recaudación de ISR e IVA, respectivamente.
3) Se incrementaron los ingresos por concepto de "otros aprovechamientos" en 23,991.4 mdp.

CONCEPTO	ILIF-2017 (A)	LIF-2017 Dictamen Diputados (B)	Variación Dictamen / ILIF-2017	
			Absoluta B-A	Porcentual ((B/A)-1)*100
TOTAL	**4,837,512.3**	**4,888,892.5**	**51,380.2**	**1.1**
INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL (1+3+4+5+6+8+9)	**3,219,818.1**	**3,263,756.2**	**43,938.1**	**1.4**
1. Impuestos	**2,729,347.9**	**2,739,366.8**	**10,018.9**	**0.4**
1. Impuestos sobre los ingresos:	1,419,377.3	1,425,802.0	6,424.7	0.5
01. Impuesto sobre la renta.	1,419,377.3	1,425,802.0	6,424.7	0.5
2. Impuestos sobre el patrimonio.				
3. Impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones:	1,236,660.1	1,240,254.3	3,594.2	0.3
01. Impuesto al valor agregado.	794,059.7	797,653.9	3,594.2	0.5
02. Impuesto especial sobre producción y servicios:	433,890.4	433,890.4	0.0	0.0
01. Gasolinas, diésel para combustión automotriz:	284,432.3	284,432.3	0.0	0.0
01. Artículo 2o-A, fracción I.	257,466.0	257,466.0	0.0	0.0
02. Artículo 2o-A, fracción II.	26,966.3	26,966.3	0.0	0.0
02. Bebidas con contenido alcohólico y cerveza:	47,821.3	47,821.3	0.0	0.0
01. Bebidas alcohólicas.	14,696.1	14,696.1	0.0	0.0
02. Cervezas y bebidas refrescantes.	33,125.2	33,125.2	0.0	0.0
03. Tabacos labrados.	41,985.8	41,985.8	0.0	0.0
04. Juegos con apuestas y sorteos.	2,483.7	2,483.7	0.0	0.0
05. Redes públicas de telecomunicaciones.	6,700.5	6,700.5	0.0	0.0
06. Bebidas energetizantes.	7.5	7.5	0.0	0.0
07. Bebidas saborizadas.	24,556.6	24,556.6	0.0	0.0
08. Alimentos no básicos con alta densidad calórica.	17,858.4	17,858.4	0.0	0.0
09. Plaguicidas.	639.3	639.3	0.0	0.0
10. Combustibles fósiles.	7,405.0	7,405.0	0.0	0.0
03. Impuesto sobre automóviles nuevos.	8,710.0	8,710.0	0.0	0.0
4. Impuestos al comercio exterior:	45,842.1	45,842.1	0.0	0.0
01. Impuestos al comercio exterior:	45,842.1	45,842.1	0.0	0.0
01. A la importación.	45,842.1	45,842.1	0.0	0.0
02. A la exportación.	0.0	0.0	0.0	n.a.
5. Impuestos sobre Nóminas y Asimilables.				
6. Impuestos Ecológicos.				
7. Accesorios:	26,415.7	26,415.7	0.0	0.0
01. Accesorios.	26,415.7	26,415.7	0.0	0.0
8. Otros impuestos:	4,114.7	4,114.7	0.0	0.0
01. Impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos.	4,114.7	4,114.7	0.0	0.0
02. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.	0.0	0.0	0.0	n.a.
9. Impuestos no comprendidos en las fracciones de la Ley de Ingresos causados en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago.	-3,062.0	-3,062.0	0.0	0.0

CONCEPTO	ILIF-2017 (A)	LIF-2017 Dictamen Diputados (B)	Variación Dictamen / ILIF-2017	
			Absoluta B-A	Porcentual ((B/A)-1)*100
INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS (2+7)	**1,089,715.5**	**1,097,157.6**	**7,442.1**	**0.7**
2. Cuotas y aportaciones de seguridad social	**283,241.7**	**283,241.7**	**0.0**	**0.0**
1. Aportaciones para Fondos de Vivienda.	0.0	0.0	0.0	n.a.
01. Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los	0.0	0.0	0.0	n.a.
2. Cuotas para el Seguro Social.	283,241.7	283,241.7	0.0	0.0
01. Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores.	283,241.7	283,241.7	0.0	0.0
3. Cuotas de Ahorro para el Retiro.	0.0	0.0	0.0	n.a.
01. Cuotas del Sistema de Ahorro para el Retiro a cargo de los patrones.	0.0	0.0	0.0	n.a.
4. Otras Cuotas y Aportaciones para la seguridad social:	0.0	0.0	0.0	n.a.
01. Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores.	0.0	0.0	0.0	n.a.
02. Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.	0.0	0.0	0.0	n.a.
5. Accesorios.	0.0	0.0	0.0	n.a.
3. Contribuciones de mejoras	**33.6**	**33.6**	**0.0**	0.0
1. Contribución de mejoras por obras públicas:	33.6	33.6	0.0	0.0
01. Contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica.	33.6	33.6	0.0	0.0
2. Contribuciones de mejoras no comprendidas en las fracciones de la Ley de Ingresos causados en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago.	0.0	0.0	0.0	n.a.
4. Derechos	**44,757.3**	**44,757.3**	**0.0**	**0.0**
1. Derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público:	38,565.1	38,565.1	0.0	0.0
01. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	100.2	100.2	0.0	0.0
02. Secretaría de la Función Pública.	0.0	0.0	0.0	n.a.
03. Secretaría de Economía.	2,098.4	2,098.4	0.0	0.0
04. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	6,122.0	6,122.0	0.0	0.0
05. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.	21,371.4	21,371.4	0.0	0.0
06. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.	65.1	65.1	0.0	0.0
07. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.	0.0	0.0	0.0	n.a.
08. Secretaría de Educación Pública.	0.0	0.0	0.0	n.a.
09. Instituto Federal de Telecomunicaciones.	8,808.0	8,808.0	0.0	0.0
2. Derechos por prestación de servicios:	6,192.2	6,192.2	0.0	0.0
01. Servicios que presta el Estado en funciones de derecho	6,192.2	6,192.2	0.0	0.0
01. Secretaría de Gobernación.	111.5	111.5	0.0	0.0
02. Secretaría de Relaciones Exteriores.	3,103.7	3,103.7	0.0	0.0
03. Secretaría de la Defensa Nacional.	0.0	0.0	0.0	n.a.
04. Secretaría de Marina.	0.0	0.0	0.0	n.a.
05. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	308.6	308.6	0.0	0.0
06. Secretaría de la Función Pública.	15.0	15.0	0.0	0.0
07. Secretaría de Energía.	8.0	8.0	0.0	0.0
08. Secretaría de Economía.	28.8	28.8	0.0	0.0
09. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.	55.3	55.3	0.0	0.0
10. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	1,233.4	1,233.4	0.0	0.0
11. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.	64.2	64.2	0.0	0.0
01. Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.	0.0	0.0	0.0	n.a.
02. Otros.	64.2	64.2	0.0	0.0
12. Secretaría de Educación Pública.	1,142.9	1,142.9	0.0	0.0
13. Secretaría de Salud.	29.7	29.7	0.0	0.0
14. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.	3.7	3.7	0.0	0.0
15. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.	60.4	60.4	0.0	0.0
16. Secretaría de Turismo.	0.0	0.0	0.0	n.a.
17. Procuraduría General de la República.	0.2	0.2	0.0	0.0
18. Instituto Federal de Telecomunicaciones.	26.1	26.1	0.0	0.0
19. Comisión Nacional de Hidrocarburos.	0.0	0.0	0.0	n.a.
20. Comisión Reguladora de Energía.	0.0	0.0	0.0	n.a.
21. Comisión Federal de Competencia Económica	0.7	0.7		
3. Otros Derechos.	0.0	0.0	0.0	n.a.
4. Accesorios.	0.0	0.0	0.0	n.a.
5. Derechos no comprendidos en las fracciones de la Ley de Ingresos causados en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago.	0.0	0.0	0.0	n.a.

CONCEPTO	ILIF-2017 (A)	LIF-2017 Dictamen Diputados (B)	Variación Dictamen / ILIF-2017	
			Absoluta B-A	Porcentual ((B/A)-1)*100
5. Productos	**5,983.8**	**5,983.8**	**0.0**	**0.0**
1. Productos de tipo corriente:	7.4	7.4	0.0	0.0
01. Por los servicios que no correspondan a funciones de derecho público.	7.4	7.4	0.0	0.0
2. Productos de capital:	5,976.4	5,976.4	0.0	0.0
01. Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes no sujetos al régimen de dominio público:	5,976.4	5,976.4	0.0	0.0
01. Explotación de tierras y aguas.	0.0	0.0	0.0	n.a.
02. Arrendamiento de tierras, locales y construcciones.	0.3	0.3	0.0	0.0
03. Enajenación de bienes:	1,553.2	1,553.2	0.0	0.0
01. Muebles.	1,456.2	1,456.2	0.0	0.0
02. Inmuebles.	97.0	97.0	0.0	0.0
04. Intereses de valores, créditos y bonos.	3,944.9	3,944.9	0.0	0.0
05. Utilidades:	447.9	477.9	30.0	6.7
01. De organismos descentralizados y empresas de participación estatal.	0.0	0.0	0.0	n.a.
02. De la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.	0.0	0.0	0.0	n.a.
03. De Pronósticos para la Asistencia Pública.	447.4	477.4	30.0	6.7
04. Otras.	0.5	0.5	0.0	0.0
06. Otros.	0.1	0.1	0.0	0.0
3. Productos no comprendidos en las fracciones de la Ley de Ingresos causados en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago.	0.0	0.0	0.0	n.a.
6. Aprovechamientos	**62,721.5**	**86,712.9**	**23,991.4**	**38.3**
1. Aprovechamientos de tipo corriente:	62,692.0	86,683.4	23,991.4	38.3
01. Multas.	1,829.5	1,829.5	0.0	0.0
02. Indemnizaciones.	2,114.5	2,114.5	0.0	0.0
03. Reintegros:	139.1	139.1	0.0	0.0
01. Sostenimiento de las escuelas artículo 123.	0.0	0.0	0.0	n.a.
02. Servicio de vigilancia forestal.	0.1	0.1	0.0	0.0
03. Otros.	139.0	139.0	0.0	0.0
04. Provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica.	373.0	373.0	0.0	0.0
05. Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre herencias y legados expedidas de acuerdo con la Federación.	0.0	0.0	0.0	n.a.
06. Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre donaciones expedidas de acuerdo con la Federación.	0.0	0.0	0.0	n.a.
07. Aportaciones de los Estados, Municipios y particulares para el servicio del Sistema Escolar Federalizado.	0.0	0.0	0.0	n.a.
08. Cooperación del Distrito Federal por servicios públicos locales prestados por la Federación.	0.0	0.0	0.0	n.a.
09. Cooperación de los Gobiernos de Estados y Municipios y de particulares para alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, telefónicas y para otras obras públicas.	0.0	0.0	0.0	n.a.
10. 5% de días de cama a cargo de establecimientos particulares para internamiento de enfermos y otros destinados a la Secretaría de Salud.	0.0	0.0	0.0	n.a.
11. Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica.	767.7	767.7	0.0	0.0

CONCEPTO	ILIF-2017 (A)	LIF-2017 Dictamen Diputados (B)	Variación Dictamen / ILIF-2017	
			Absoluta B-A	Porcentual ((B/A)-1)*100
7. Ingresos por ventas de bienes y servicios	**806,473.8**	**813,915.9**	**7,442.1**	**0.9**
1. Ingresos por ventas de bienes y servicios de organismos descentralizados:	74,546.4	74,546.4	0.0	0.0
01. Instituto Mexicano del Seguro Social.	26,011.7	26,011.7	0.0	0.0
02. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.	48,534.7	48,534.7	0.0	0.0
2. Ingresos de operación de empresas productivas del Estado:	731,927.4	739,369.5	7,442.1	1.0
01. Petróleos Mexicanos.	392,973.4	400,415.5	7,442.1	1.9
02. Comisión Federal de Electricidad.	338,954.0	338,954.0	0.0	0.0
3. Ingresos de empresas de participación estatal.	0.0	0.0	0.0	n.a.
4. Ingresos por ventas de bienes y servicios producidos en establecimientos del Gobierno Central.	0.0	0.0	0.0	n.a.
8. Participaciones y aportaciones				
1. Participaciones.				
2. Aportaciones.				
3. Convenios.				
9. Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	**376,974.0**	**386,901.8**	**9,927.8**	**2.6**
1. Transferencias internas y asignaciones al sector público.	376,974.0	386,901.8	9,927.8	2.6
01. Transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.	376,974.0	386,901.8	9,927.8	2.6
01. Ordinarias.	376,974.0	386,901.8	9,927.8	2.6
02. Extraordinarias.	0.0	0.0	0.0	n.a.
2. Transferencias al resto del sector público.	0.0	0.0	0.0	n.a.
3. Subsidios y subvenciones.	0.0	0.0	0.0	n.a.
4. Ayudas sociales.	0.0	0.0	0.0	n.a.
5. Pensiones y jubilaciones.	0.0	0.0	0.0	n.a.
6. Transferencias a fideicomisos, mandatos y análogos.	0.0	0.0	0.0	n.a.
10. Ingresos derivados de financiamientos	**527,978.7**	**527,978.7**	**0.0**	**0.0**
1. Endeudamiento interno:	520,353.2	525,746.4	5,393.2	1.0
01. Endeudamiento interno del Gobierno Federal.	487,247.0	492,640.2	5,393.2	1.1
02. Otros financiamientos:	33,106.2	33,106.2	0.0	0.0
01. Diferimiento de pagos.	33,106.2	33,106.2	0.0	0.0
02. Otros.	0.0	0.0	0.0	n.a.
2. Endeudamiento externo:	0.0	0.0	0.0	n.a.
01. Endeudamiento externo del Gobierno Federal.	0.0	0.0	0.0	n.a.
3. Déficit de organismos y empresas de control directo.	-60,079.2	-60,079.2	0.0	0.0
4. Déficit de empresas productivas del Estado.	67,704.7	62,311.5	-5,393.2	-8.0
Informativo: Endeudamiento neto del Gobierno Federal (10.1.01+10.2.01)	487,247.0	492,640.2	5,393.2	1.1
Partida informativa:				
Recaudación Federal Participable	2,647,806.3	2,665,463.6	17,657.3	0.7

n.a. No aplica.

n.d. No disponible.

Fuente: Elaborado por la Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez con base en información de la Iniciativa de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de 2016 y del Dictamen de la Cámara de Diputados de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017.

Sección III

Relatorías de las mesas de diálogo

SECCIÓN III
Relatorías de las mesas de diálogo

INAUGURACIÓN

Inauguración
Ponentes: (en orden de intervención) 1. **Dr. Gerardo Esquivel Hernández**. Coordinador Ejecutivo de Investigación del Instituto Belisario Domínguez. 2. **Dr. Luis Madrazo Lajous**. Jefe de la Unidad de Planeación Económica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 3. **Senador Miguel Barbosa Huerta**. Presidente del Comité Directivo del Instituto Belisario Domínguez.
Temática central:
Descripción del Paquete Económico 2017
Ideas centrales de los ponentes:
Dr. Gerardo Esquivel El Dr. Esquivel señaló que existen diversos factores que han afectado la economía mexicana, tales como la caída en los ingresos petroleros, la desaceleración en la economía mundial y la volatilidad en mercados financieros internacionales. Las perspectivas de crecimiento económico para México han disminuido y se esperan menores ingresos debido a menores ingresos extraordinarios y a menores excedentes del Banco de México. Detalló el programa del foro, en el que se abordó el tema de la Ley de Ingresos de la Federación, el Presupuesto de Egresos de la Federación; e hizo especial hincapié en la tercera mesa de análisis, sobre la sostenibilidad del déficit y la deuda pública. Destacó que los temas del déficit y la deuda pública han influido para que dos de las principales calificadoras crediticias hayan señalado una creciente vulnerabilidad en la economía mexicana.
Dr. Luis Madrazo Lajous El Dr. Lajous destacó que el paquete económico se presenta en un contexto externo adverso. En primer lugar, mencionó que la normalización de la política monetaria de Estados Unidos ha tenido un impacto muy importante en la economía de dicho país, mientras que se ha observado una apreciación generalizada del dólar frente a otras monedas. En segundo lugar, la producción industrial de los EE.UU. ha tenido un desempeño menos favorable al que se esperaba. En tercer lugar, el precio del petróleo ha tenido un impacto negativo en las finanzas públicas de México, a pesar de que se ha reducido la dependencia respecto a los ingresos petroleros mediante la reforma fiscal que recientemente fue implementada. Profundizó en que, a pesar de este contexto adverso, la economía mexicana ha continuado creciendo, en contraste con lo que ha sucedido con otras grandes economías de América Latina. Las reformas estructurales y el desempeño del mercado interno han sido determinantes del crecimiento de la economía de México. El crecimiento del empleo formal ha sido cercano al 4%, y la economía en su conjunto -excluyendo el componente petrolero- ha crecido en promedio a una tasa cercana a 3% durante la presente administración. La inflación se ha mantenido baja, y el aumento del crédito al sector privado ha sido sólido (13%), principalmente el dedicado a actividades productivas y la inversión en bienes raíces. La producción y el consumo interno de automóviles han mantenido un crecimiento sostenido, y hay planes para construir ocho nuevas plantas de producción de automóviles. Se ha

incrementado la participación de las exportaciones mexicanas en el mercado de EE.UU. Se espera que la producción industrial de EE.UU. podría recuperarse, lo cual, aunado al crecimiento de la participación de las exportaciones de México en el mercado estadounidense, tendrá un impacto positivo en la economía mexicana.

Enfatizó que las finanzas públicas enfrentan el reto de las presiones en el pago de pensiones y la caída en el precio del petróleo, aunque ha sido compensada por mayores ingresos tributarios. Hay mayores transferencias a los estados, y se ha incrementado el costo financiero de la deuda pública. Se pronostica un crecimiento del PIB de México de entre 2% y 3%, y para fines de las finanzas públicas, una estimación puntual de 2.5%. La SHCP pronóstico en la Iniciativa de Ley de Ingresos un tipo de cambio de 18.2, y con un enfoque conservador ajustó a la baja la expectativa de producción de petróleo. En su conjunto, consideró que es un paquete económico que se podrá cumplir en 2017 y que es un presupuesto responsable, porque busca la reducción del déficit y un superávit primario para estabilizar la deuda pública en 2017. En opinión del ponente, esto no es suficiente y requiere otro medio punto porcentual.

Senador Miguel Barbosa Huerta

El paquete económico incluye los instrumentos más importantes en materia de política económica que tiene el país, y cada vez se aprecia un Congreso más influyente en estos instrumentos. El Senado tendrá hasta el 31 de octubre para fijar su postura frente al paquete económico, por lo cual el Instituto Belisario Domínguez entregará a la brevedad las síntesis de las conclusiones de este foro a las Comisiones correspondientes para que tengan elementos relevantes para su toma de decisiones respecto al paquete económico 2017.

El Senador Barbosa destacó la importancia de un Congreso cada vez más influyente en los instrumentos de política económica, como lo es el Paquete Económico.

Síntesis general de la mesa

En la mesa de dialogó se concluyó que, si bien las condiciones internacionales son adversas, la economía mexicana ha continuado creciendo, a diferencia de otras economías emergentes como las de algunos países Latinoamericanos. Existen señales positivas sobre la solidez de la economía como el crecimiento del empleo, una baja inflación y una creciente participación de las exportaciones mexicanas en el mercado de EE.UU. Sin embargo, existen algunas alertas sobre el desempeño de las finanzas públicas, principalmente del déficit y la deuda pública, que han llamado la atención de importantes calificadoras crediticias. Se enfrentan importantes retos como las presiones de gasto en materia de pensiones, y el incremento en el costo financiero de la deuda pública. Se han realizado ajustes a la baja a las previsiones del déficit acompañado de ajustes consistentes al gasto público.

SECCIÓN III
Relatorías de las mesas de diálogo

MESA 1
LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN

MESA 1: Ley de Ingresos de la Federación 2017
Ponentes: (en orden de intervención) 1. Senadora Dolores Padierna. Integrante de la Comisión de Hacienda y Crédito Público y Vicecoordinadora del Grupo Parlamentario del PRD. 2. Dr. Ernesto Revilla Soriano. Director en el Departamento de Estudios Económicos de Citibanamex. 3. Mtro. Edgar Amador Zamora. Secretario de Finanzas de la Ciudad de México. 4. Mtro. Noel Pérez Benítez. Director General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez.
Temática central:
Análisis de los supuestos macroeconómicos con los que se estimó el Paquete Económico, las modificaciones a la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) aprobadas por la Cámara de Diputados y las fuentes de recaudación de las entidades federativas.
Ideas centrales de los ponentes:
Senadora Dolores Padierna La Senadora Padierna puntualizó que el Foro "El Paquete Económico 2017, a debate" es de suma importancia, ya que los temas que se tratan tienen un impacto directo en el nivel de vida de todos los mexicanos. La Senadora realizó un análisis de la evolución de los ingresos, donde señala que durante la presente administración ha habido ingresos tributarios que han excedido el monto aprobado por lo que no era necesario haber realizado recortes al gasto. Por otro lado, la Senadora Padierna indicó que una fuente alternativa de ingresos debe encontrarse en la recuperación de los créditos fiscales que son adeudados principalmente por los grandes contribuyentes, sin embargo, este rubro no viene incluido en la LIF. En lo que va de la presente administración ha cancelado créditos fiscales por un monto que asciende a 187 mil millones de pesos (mmp). De julio de 2015 a junio de 2016 las cancelaciones fueron de 98 mmp y las condonaciones de 5 mmp, por lo que existen fuentes como las cancelaciones y condonaciones fiscales que aumentarían los ingresos. La Senadora Padierna apunta a que hay que considerar el marco cambiante de los pronósticos de crecimiento económico, ya que en los últimos años la SHCP ha fallado en sus estimaciones. Mientras que, en 2013, el crecimiento real fue 1.1%, el pronóstico oficial fue de 3.5%. En 2014 2.1 contra 3.9% de la SHCP, en 2015 2.5 contra 3.7% de la SHCP, en 2016 2.5 contra 2.6% de la estimación de la SHCP. Mientras que el Paquete Económico muestra que en 2017 se estima tener una tasa de crecimiento real de 2.5%, a un mes de haberse entregado el Paquete, estimaciones de diversas instituciones estiman el crecimiento en alrededor de 2.0%. Por otro lado, la Senadora Padierna señaló que en materia de aprovechamientos existe opacidad en las cifras. También agregó que el IEPS para los combustibles elevará en 2017 el precio de la gasolina Magna en 8.5%, el de la Premium en 8.6 %, y el del diésel en 0.7%; aunado a esto, la liberalización del precio de los combustibles aumentará el precio de éstos en un 15.2% adicional para el próximo año. Esto afectará a la gente porque podría haber un incremento en la inflación y un mercado negro de las gasolinas por la aplicación diferenciada de la liberalización.

Dr. Ernesto Revilla Soriano

El Dr. Revilla llamó a realizar una revisión del contexto macroeconómico ya que siete años después de la crisis financiera global de 2008-2009 persiste la debilidad global. Prácticamente todos los países emergentes están creciendo a un menor ritmo, lo que representa un reto para las exportaciones y la generación de ingresos. Después de la crisis ha habido un gran optimismo por parte de los economistas, caracterizado por pronósticos que consistentemente han sobreestimado el nivel de crecimiento económico.

El Dr. Revilla señaló que la LIF debe plasmar el marco macroeconómico. En el contexto internacional de la evolución de las materias primas, ha existido una caída dramática en el precio del petróleo que pasó de niveles cercanos a los 100 dólares por barril a mediados de 2014, a cerca de 25 dólares en febrero de 2016.

En el contexto nacional, Citibanamex espera que la tasa de crecimiento económico en 2016 sea de 2.1%, y de 2.3% en 2017, ritmo que está cercano al promedio de crecimiento que México ha tenido durante los últimos 30 años. Sin embargo, este promedio oculta que la economía mexicana ha enfrentado dos choques, donde el primero es la desaceleración de la producción petrolera, y el segundo es el choque externo debido a la depreciación del peso frente al dólar de más de 40%; entorno que no se ha trasladado en un mayor nivel de exportaciones, debido a la contracción de la producción industrial en Estados Unidos (EE. UU.). A pesar de esto, la economía mexicana ha mostrado un ritmo de crecimiento moderado, el cual se compara favorablemente contra el de otras economías emergentes.

En materia de política monetaria, el peso mexicano se había comportado como una moneda de un país exportador de petróleo, donde su nivel de depreciación correspondía al que exhibían las economías emergentes. Sin embargo, desde el cierre de 2015 el tipo de cambio se ha visto mermado, e incluso ha tenido el peor desempeño entre las economías emergentes. Esto ha llevado a que el Banco de México, en tan sólo 10 meses, haya incrementado la tasa de interés de referencia en 175 puntos base.

El Dr. Revilla apuntó a que el reto de las finanzas públicas es estabilizar la deuda pública, ya que recientemente ha tenido una trayectoria al alza y se estima que al finalizar 2016 supere 50% del PIB. Más aún, los pronósticos oficiales han sido optimistas en cuanto a la estabilización de la trayectoria de la deuda.

Otro tema fundamental para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas es la discusión en torno al déficit primario, donde se debe establecer un plan para regresar a un balance primario.

Los cambios propuestos por la Cámara de Diputados parecen razonables, con éstos se pretende obtener cerca de 51.4 mil millones de pesos (mmp) adicionales. De los cuales 17.4 mmp corresponden a las modificaciones en el tipo de cambio y en la producción de petróleo. Sin embargo, no existe claridad en los aumentos que proponen para los ingresos tributarios y no tributarios por un monto de 34 mmp, lo cual presupone un aumento en la eficiencia tributaria en un marco de crecimiento económico moderado.

El Dr. Revilla indicó que existen un par de consideraciones sobre la propuesta de la LIF 2017, donde la primera es en torno al régimen fiscal de Pemex, que es positivo desde un punto de vista de mercado, ya que no se cobrará dividendo a la empresa en 2017. También, consideró que es razonable el incremento en la plataforma de producción y menciona que queda pendiente una discusión más profunda sobre el régimen fiscal de la empresa.

La segunda consideración es la liberalización del mercado de gasolinas, donde mencionó que es positivo para el desarrollo del propio mercado, sin embargo, se estima que este proceso generará un impacto sobre la inflación de 2017 que haría que este indicador llegara a 3.7%, pero aún faltan detalles para precisar la estimación.

Mtro. Edgar Amador Zamora

El Mtro. Amador indica que el ámbito local es fundamental para que las condiciones macroeconómicas aterricen y permeen a los diversos sectores económicos.
Las potestades tributarias de las Entidades Federativas, donde se incluye el IEPS a combustibles, Impuesto sobre automóviles nuevos, entre otros, representan sólo 1.9% de la Recaudación Federal Participable (RFP) y la recaudación de Impuestos y Derechos locales sólo el 9.4% de la RFP. Este nivel de potencial recaudatorio se explica porque las Entidades Federativas poseen control sobre impuestos que son de base reducida.

Las Entidades Federativas tienen alta dependencia de los ingresos federales, donde el promedio es 83.3% de sus ingresos provienen de la federación, lo que conlleva a la necesidad mejorar los ingresos locales. En este contexto los ingresos tributarios son la principal fuente de la RFP con 84% del total en 2016, el restante proviene de ingresos petroleros.

El Mtro. Amador señaló que a raíz de la Reforma Energética las Entidades Federativas perdieron el derecho ordinario sobre la extracción de hidrocarburos como fuente de financiamiento para la RFP, ahora esta fuente de recursos provendrá del ISR de los proyectos petroleros en concordancia con el estado de resultados y las utilidades de dichos proyectos.

De enero a septiembre, la RFP de 2016 fue mayor en 4.7% en términos reales a la observada en el mismo periodo de 2015. En su conjunto el IVA e ISR (componente tributario), observaron un crecimiento 6.7 % en términos reales respecto al ejercicio inmediato anterior. Sin embargo, se observa que el componente petrolero de la RFP disminuyó en términos reales 34.7%.

El Mtro. Amador apuntó a que el Sistema de Coordinación Fiscal actual tiene las siguientes debilidades:
•Bajo potencial recaudatorio. - las potestades tributarias de las entidades federativas representan el 1.9% de la RFP.
•Criterio compensatorio. - el hecho de que la población sea la variable relevante para distribuir las participaciones federales, ocasiona que el pilar del sistema de coordinación fiscal mexicano sea el criterio compensatorio y no el resarcitorio como originalmente se creó.
• Asimetría. - Existe un desbalance en la conformación de los conceptos que integran la RFP.

En este contexto, la discusión en materia de Federalismo hacendario, debe abordarse en diversos ámbitos: Incrementar la bolsa de recursos, la manera cómo se distribuyen los recursos y la necesidad de romper el juego de suma cero dotando a las entidades federativas de potestades tributarias con un amplio potencial recaudatorio. Finalmente, el Mtro. Amador señaló que:

•Se requiere de una reforma fiscal que permita incrementar la RFP.

•Dotar de nuevas facultades tributarias a las Entidades Federativas, como es el caso de la administración del 100% del Régimen de Enajenación de Bienes Inmuebles.

•Descentralizar potestades tributarias de amplia base recaudatoria, pero mediante reglas de aplicación uniformes.

•Redefinir los parámetros de distribución en el reparto de la RFP, disminuyendo el peso de población para transitar a un esquema de distribución de recursos con base en necesidades de gasto.

•Eliminar exenciones para el pago del Predial.

•Creación de un Fondo de Aportaciones para el Apoyo de la Recaudación de Contribuciones Inmobiliarias equivalente al 0.35% de la RFP que permita financiar reformas a los sistemas de cobro del predial.

Mtro. Noel Pérez Benítez

El Mtro. Pérez indicó que en 2016 los ingresos presupuestarios serán 509.7 mmp mayores a los aprobados, con un cierre estimado en 4,664.3 mmp. En este contexto, los ingresos petroleros seguirán cayendo, ya que se estima éstos se contraigan en 84.6 mmp, mientras que los ingresos tributarios compensarán esta caída con un aumento de 180.2 mmp, los no tributarios con un crecimiento de 254.1 mmp y los provenientes del IMSS, ISSSTE y CFE por 160 mmp.

Las modificaciones aprobadas en la Cámara de Diputados derivaron en ingresos adicionales por 51.4 mmp. Si bien el aumento de ingresos provendrá de diferentes fuentes, donde 24 mmp se deberán a aprovechamientos, 9.9 mmp de ingresos petroleros del Gobierno Federal, 7.4 mmp de Pemex, 6.4 mmp de ISR y 3.6 mmp de IVA, falta transparentar de dónde y cómo se obtendrán estos recursos, al tiempo de precisar hacia dónde se destinarán los recursos excedentes.

El Mtro. Pérez señala que dependerá de ambas Cámaras decidir sobre el destino que se dará a estos recursos, ya que de los 51.4 mmp de ingresos adicionales y con base el análisis de sensibilidad propuesto por la SHCP en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) 2017, 7.4 mmp serían de Pemex, 4.3 mmp servirán para financiar el aumento del costo financiero y 5.3 mmp irían a aportaciones y participaciones. Lo que deja un remanente de 34.3 mmp que se podrían utilizar en distintos rubros:

•Reducir 7% el endeudamiento interno del Gobierno Federal.

•Reducir el déficit público de 2.4% a 2.3% del PIB.

•Mejorar el balance primario de 0.4% a 0.6% del PIB.

•Incrementar en 38% los recursos para programas y proyectos de inversión, lo anterior sin considerar Pemex, CFE, IMSS e ISSSTE.

Por otro lado, el Mtro. Pérez apunta a que en el periodo 2018-2022 las estimaciones oficiales señalan un mayor crecimiento del PIB, inflación estable y un aumento en las tasas de interés. Donde en materia de ingresos, para el 2017 y los años posteriores se prevé una caída en las plataformas de producción y exportación de petróleo. En 2017 se estima que la producción caiga 320 miles de barriles diarios (mbd) respecto a 2015 y 183 mbd respecto a 2016. En los próximos años se estima que los ingresos petroleros del gobierno federal continúen disminuyendo y se recuperen ligeramente a partir de 2021. De considerar el periodo de 2012 al cierre de 2016:

- Los ingresos petroleros del gobierno federal disminuyeron 71% real, lo que equivale a 735 mmp.
- Los ingresos petroleros como participación de los ingresos presupuestarios pasaron de representar 39.4% en 2012 a 17.1% en 2016. El promedio para 2017-2022 se estima en 17.5%.

El Mtro. Pérez también señala que, en materia de finanzas públicas, mientras que los ingresos tributarios se estabilizarán alrededor del nivel actual de 13.5% del PIB, los ingresos no tributarios disminuirán a 0.6% del PIB.

Los ingresos tributarios permanecerán como el factor de ajuste en caso de no materializarse mayores ingresos petroleros o de que los no tributarios disminuyan más de lo estimado. Hacia adelante, la estructura de ingresos seguirá siendo insuficiente para cubrir los gastos.

- Por el lado del gasto, las pensiones y costo financiero continuarán creciendo de forma acelerada, mientras que la inversión física se mantendrá estancada.
- Por el lado del ingreso, la recaudación tributaria deberá fortalecerse a fin de dar certeza de que estos compromisos de gasto podrán cubrirse.

Síntesis general de la mesa

La mesa de diálogo destacó la necesidad de trasparentar cómo se obtendrá el aumento en los aprovechamientos y de lograr una eficiencia recaudatoria. Además, se puntualizó acerca de que se deben mejorar los pronósticos oficiales tanto el del crecimiento, como el del resto de las variables de finanzas públicas que son la base de la formulación de la Ley de Ingresos. Finalmente, se resaltó la labor del Congreso en el diseño y en el análisis del Paquete Económico, esto con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los mexicanos.

SECCIÓN III
Relatorías de las mesas de diálogo

MESA 2
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

MESA 2: Presupuesto de Egresos de la Federación

Ponentes: (en orden de intervención)

1. Mtra. Mariana Campos, Coordinadora de Gasto Público y Rendición de Cuentas de México Evalúa.
2. Dr. José Luis de la Cruz Gallegos, Director del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico.
3. Lic. David Colmenares Páramo, Profesor de finanzas públicas estatales (UNAM).

Temática central:

Problemática presupuesto y gasto públicos y evaluación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2017.

Ideas centrales de los ponentes:

Mtra. Mariana Campos

La Mtra. Campos señaló que el fondo de los problemas de la política fiscal y de la deuda es un problema crítico de gobernanza en los procesos de decisiones que continuará hasta que no se tenga un proceso objetivo y transparente.

Se tienen áreas de mejora en la política fiscal, por ejemplo, desde 2006 no se discute la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la cual se requieren establecer nuevos mecanismos para mejorar la política fiscal.

Durante el ejercicio fiscal se asignan recursos adicionales a los aprobados sin tener en cuenta la calidad del gasto, por lo que este no impacta el crecimiento económico ni los problemas de la ciudadanía. Cada año hay sobre-ejercicio de recursos, pero no hay disposiciones para su asignación eficiente y de calidad.

Ante la coyuntura en la caída en ingresos petroleros estamos en una situación difícil pero los problemas de decisión son anteriores a éste.

Existe una tendencia a transferir recursos del gasto no programable al gasto programable, práctica que no es bien vista a nivel internacional, pero sucede porque no hay límites para este intercambio.

Se ha observado un sobregasto en servicios generales continuo desde 2012 por encima de lo aprobado, debido a la falta de mecanismos de disciplina financiera durante el ejercicio fiscal. Existen conceptos privilegiados como comunicación social y publicidad que son superfluos e innecesarios, que en la coyuntura de ingresos escasos refleja una inadecuada toma de decisiones. Recurrentemente se han aprobado gastos que no son realistas, lo que refleja que la Cámara de Diputados no está revisando y aprobando correctamente el presupuesto.

Las transferencias asignaciones y subsidios han crecido de manera desmedida, y se presume que pueden estar siendo usados políticamente y de forma opaca, lo que restringe los recursos destinados al fomento del crecimiento. Se requiere blindar el gasto en épocas electorales.

El gasto aprobado no es claro geográficamente, condición que persiste durante el ejercicio del gasto, lo que se presta a su uso electoral y sugiere mala planeación del gasto. Existen programas, como el de contingencias económicas, en los que se ejercen recursos significativamente superiores a lo aprobado, sin justificación ni reglas de operación y por tanto no son evaluados ni auditados en el contexto del sistema de evaluación del desempeño.

El gasto adicional se ha financiado con recortes y otra parte surge de los ingresos excedentes que provienen de una programación poco realista. Existe una inconsistencia en la toma de decisiones, ya que se tienen crecimientos sostenidos en los gastos de operación, pero se recorta en gasto de inversión cuando hay dificultades en las finanzas públicas derivado debido a problemas en el crecimiento económico.

Los ingresos excedentes se han originado principalmente en el concepto de aprovechamientos, los cuales tienen una asignación discrecional y cada vez se conoce menos su origen. Estas decisiones se toman fuera de la discusión del presupuesto y no se transparentan, lo que no es saludable ni sostenible.

La Mtra. Campos consideró que México carece de mecanismos de transparencia en los procesos de toma de decisión en la planeación y ejercicio del presupuesto, así como en la rendición de cuentas. Recomendó regular el uso de los ingresos excedentes para deducir la deuda, regular el gasto adicional durante el ejercicio fiscal y replantear en sistema de coordinación.

Dr. José Luis De la Cruz Gallegos

El Dr. De la Cruz planteó la falta de encadenamientos entre el gasto de inversión y el sistema productivo lo que limita el crecimiento. El problema es de modelo económico y no la falta de potencial, ya que México tiene capital humano y recursos materiales, el problema es de modelo económico. El modelo adoptado no es eficaz y los ajustes que se realizan son improvisados.

La austeridad es una medida insostenible como se ha aplicado, ya que ha privilegiado la reducción de la inversión pública y el incremento del gasto corriente. En comparación con otros países del mundo, México se ha estancado en la generación de valor agregado y cada vez su capacidad de generarlo es menor.

El Dr. De la Cruz consideró que existe un problema de contabilidad en la medición del ejercicio del gasto ya que se mide a la vez como flujo (SHCP) y como devengado (INEGI) lo que dificulta la planeación y la transparencia en su ejercicio.

En capacidad industrial para generar valor agregado se observa que México está estancado desde el año 2000, hay un desequilibrio en la generación del valor agregado, y en general las empresas son improductivas. El presupuesto de egresos no contribuye a cambiar esta realidad y las reformas tampoco han contribuido a ello.

El Dr. De la Cruz comentó que el problema no es la falta de recursos, sino que no se sabe si realmente terminaron ejerciéndose para lo que se programaron. El gasto corriente ha incrementado sin tener justificación de un sexenio a otro, sobre lo cual no hay regulación.

Concluyó con una valoración sobre la necesidad de llevar a cabo una reforma a la administración pública para garantizar resultados, ya que el gasto público ha sido improductivo y no ha generado valor agregado.

Lic. David Colmenares Páramo

El Lic. Colmenares consideró que el presupuesto para los gobiernos locales tiene un problema estructural. El acuerdo fiscal federalista muestra una gran dependencia de las trasferencias del gobierno federal. El potencial recaudatorio de los gobiernos locales es muy bajo y cuando se tiene un gravamen con alto potencial, se ha politizado y se han perdido recursos, tal es el caso de la tenencia.

Alrededor del 90% de los ingresos de los estados y del 75% de los municipios dependen de las transferencias del gobierno federal, con excepción de la Ciudad de México.

Existe una alta concentración en finanzas públicas: en deuda se concentra en 10 entidades; 25% de los municipios concentran 50% de la deuda de todos los municipios; la recaudación del predial está concentrada en la Ciudad de México.

Pocos gobernadores y presidentes municipales se atreven a cobrar los impuestos que les corresponden por cuestiones políticas.

Para 2017 se estima un crecimiento inercial en la recaudación federal participable, lo que provocaría que las participaciones y aportaciones federales crezcan. Sin embargo, dicho crecimiento sería anulado por una caída del gasto federalizado del Ramo 23.

De acuerdo al Lic. Colmenares, el crecimiento en las participaciones federales tiene un efecto inercial sostenido, con excepción de los periodos de crisis por lo que se debe apostar por mejorar la capacidad recaudadora de los gobiernos locales y que éstos adopten presupuestos conservadores, transparentes y eficientes.

Síntesis general de la mesa

Los problemas de la política fiscal y del endeudamiento radican en un problema de gobernanza en los procesos de decisiones. La falta de encadenamientos entre el gasto público de inversión y el sistema productivo limitan el crecimiento económico; para lo cual hace falta una reforma de la administración pública para garantizar resultados. México tiene mecanismos débiles de transparencia en los procesos de toma de decisión en la planeación y ejercicio del gasto, así como en la rendición de cuentas. Por lo tanto, es necesaria una reforma en materia de presupuesto y gasto público y replantear el federalismo fiscal en México.

SECCIÓN III
Relatorías de las mesas de diálogo

MESA 3
SOSTENIBILIDAD DEL DÉFICIT Y LA DEUDA PÚBLICA

MESA 3: Sostenibilidad del déficit y de la deuda pública
Ponentes: (en orden de intervención) 1. **Senador Ernesto Cordero Arroyo.** Integrante de la Comisión de Hacienda y Crédito Público. 2. **Carlos Serrano**. Economista en jefe de BBVA Bancomer México. 3. **Héctor Juan Villareal Páez.** Director General del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. 4. **Gerardo Esquivel Hernández.** Coordinador Ejecutivo de Investigación del Instituto Belisario Domínguez.
Temática central:
Diagnóstico sobre el crecimiento de la deuda pública durante los últimos años y propuestas de solución.
Ideas centrales de los ponentes:
Senador Ernesto Cordero Arroyo El Senador Cordero consideró muy interesante la discusión de estos temas y destacó el hecho de que el Congreso mexicano autoriza montos nominales de endeudamiento cada año y asume que el Gobierno federal va a respetar el monto del endeudamiento como porcentaje del PIB; sin embargo, esto difícilmente se cumple. Señaló que existe evidencia de que con la normalización de la política monetaria en Estados Unidos el dólar se continuará apreciando, lo cual reducirá la capacidad exportadora de aquel país y afectará el crecimiento económico de México. Indicó que el precio del petróleo ha comenzado a subir y eso quizás sea una buena noticia para las finanzas públicas internas, pero son malas noticias para el crecimiento económico de Estados Unidos y lo cual terminará por afectar nuestra economía. Apuntó que una vez que concluyan las elecciones presidenciales estadounidenses, cualquiera que sea el ganador, se prevén medidas proteccionistas que finalmente terminarán por afectar nuestro desempeño económico, por lo que anticipa que la deuda pública como proporción del PIB puede seguir aumentando. Resaltó que en el país se está dentro de una transición intergeneracional de la cual no nos damos cuenta, pues el pago en pensiones es cada vez mayor, pero a costa de generaciones futuras, eso modelará las finanzas públicas en el futuro, por lo que se requiere un rediseño institucional y en la operación de éstas. Adicionalmente argumentó que hay que discutir intertemporalmente los problemas, elevar la recaudación de ingresos locales, dar mayor responsabilidad a los de las entidades en materia de ingreso y gasto, así como revisar la calidad de este último. Por último, estableció que debemos atender el problema del acelerado endeudamiento público de forma inmediata, pues mejor proponer soluciones en un contexto de estabilidad y crecimiento económico.

Dr. Carlos Serrano

El Dr. Serrano hizo un diagnóstico sobre la situación de la deuda pública en el país, estableció que la deuda pública como proporción del PIB ha tenido un aumento importante y que es importante revertir este comportamiento, pues el aumento en el costo del financiamiento y la inestabilidad financiera derivada de los elevados niveles de endeudamiento podrían provocar efectos negativos en la economía.

El crecimiento de la deuda pública se debe a que cada año, en los paquetes económicos que se han subestimado su monto y sobreestimado el crecimiento económico; por lo que propone que en ejercicios futuros se mejoren los mecanismos con que se pronostican esas variables.

Consideró que es necesario revisar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), pues, aunque ésta fue efectiva en la contención del gasto público en el pasado, no ha sido lo suficientemente restrictiva como para contener el déficit que se suponía era temporal en 2009 y que no ha podido corregirse. Propuso una regla fiscal que obligue a que los presupuestos resulten en superávits primarios en la fase creciente del ciclo como ocurre en otros países, y que cualquier ingreso adicional se dedique a reducir la deuda pública. También propuso que las proyecciones de crecimiento económico sean realizadas de forma independiente a la SHCP.

Afirmó que tenemos una deuda mayor a la de los países los países con una calificación crediticia de BBB+ (como la que actualmente tiene el país). Además, los ingresos tributarios de México son menores a los de otros países con calificaciones similares e incluso con menor calificación. Comentó que para los inversionistas la calificación de México ya es BBB y no BBB+.

El ponente señaló que el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) ha pasado de 28% del PIB a más del 50% PIB entre 2007 y 2016. En 2009 se abandonó la política de superávits primarios debido a la severa recesión que se enfrentó ese año por lo que se incurrió en déficit, pero no se regresó a la situación anterior en los años posteriores. Los presupuestos de los últimos tres años no tenían una motivación contracíclica y aun así se mantuvieron déficits primarios.

Por otro lado, el componente de deuda externa del PIB paso de 5% del PIB a 15% del PIB entre 2007 y 2015, y para 2016, 4.1 puntos porcentuales del PIB del incremento en la deuda pública fue producto de la depreciación del peso.

También explicó que la disminución real del gasto en inversión física del sector público comprometerá la capacidad de crecimiento económico del país hacia el futuro pues, además, el gasto no programable va aumentando (esto es, participaciones y costo financiero de la deuda) y dejará menos margen de maniobra en el presupuesto. Salvo pensiones y jubilaciones, todos los elementos del gasto público tienen un comportamiento negativo, aseveró que en el futuro gastaremos más en pensiones y jubilaciones y menos en inversión, lo que limita la capacidad de crecimiento y reduce la inversión privada.

El Dr. Serrano, consideró que otro tema a revisar son las participaciones, pues en un año donde se presentan esfuerzos importantes por reducir el gasto por parte del Gobierno Federal se presenta un aumento en las participaciones a las entidades federativas, por lo que propuso que deben existir mayores incentivos para que los estados recauden más impuestos. Adicionalmente, consideró fundamental que la deuda pública entre en una trayectoria descendente, de lo contrario, se reduciría la calificación del país y el costo financiero sería todavía mayor, impactando negativamente el crecimiento económico. Si no se corrige el elevado endeudamiento público, pueden presentarse salidas de capital y en una situación donde el déficit de cuenta corriente es cercano al 3% del PIB y se financia principalmente con inversión de portafolio, se podrían observar complicaciones de balanza de pagos.

Finalmente, el Dr. Serrano estableció que el objetivo de déficit público debe fijarse en términos relativos y no en términos absolutos y que cuando se presenten mayores ingresos a los esperados éstos deberían utilizarse en el pago de deuda. También propuso que a la mitad del año se revisen las estimaciones de deuda y crecimiento para que en caso de ser necesario se hagan correcciones que permitan alcanzar las metas fiscales.

Dr. Héctor Juan Villareal Páez

El Dr. Villareal comentó que, en los últimos 5 años se ha presentado un crecimiento muy importante de la deuda pública. El SHRFSP creció casi 13 puntos porcentuales del PIB en los últimos 4 años y llevamos muchos años en que el gasto ejercido está por arriba del aprobado, esto se debe a que anteriormente se subestimaban los ingresos petroleros, lo cual permitía elevar el gasto de forma discrecional pues los ingresos excedentes eran recursos que no estaban etiquetados.

El ponente explicó que llevamos dos ejercicios donde se anuncian recortes, pero al final se termina gastando más que lo aprobado; que se ha presentado un aumento en el gasto no programable particularmente por el aumento en participaciones y por el servicio de la deuda y porque el gasto en inversión física del gobierno se ha desplomado.

Argumentó que se ha reducido el espacio fiscal del país. El gasto en pensiones representa cerca del 90% de lo que se recauda por IVA y el gasto federalizado cerca del 100% del ISR, que el gasto por pensiones aumenta y que por lo tanto, se tienen que ajustar otros renglones del gasto (por ejemplo se ha reducido el gasto en salud para pagar pensiones). Todo esto está ocurriendo en un contexto de transición demográfica y es imposible revertir las consecuencias de esta transición tales como el aumento en las enfermedades crónico-degenerativas que son una bomba de tiempo para las finanzas públicas. El país tendría que estar pensando en cómo hacer reservas financieras para hacer frente a esas enfermedades y eso no está sucediendo.

Comentó que existen varias razones por las que sería deseable establecer un Consejo Fiscal en el país. Una de ellas es la de revisar la incidencia fiscal entre generaciones, pues existen tres retos en las pensiones: 1) cómo se va a hacer frente a los compromisos si no hay reservas para

hacerlo; 2) cómo hacer viable el sistema de cuentas individuales, pues bajo las condiciones actuales la tasa de reemplazo será muy baja; y 3) qué hacer con las personas que no cotizan a un sistema de pensiones.

También es necesario pensar en cuantos subsistemas de salud queremos, los costos por paciente en el IMSS o en Pemex son distintos y debe revisarse si eso es justo o no; existe un problema de falta de infraestructura, pero poco espacio fiscal para hacerle frente, de forma que un Consejo Fiscal nos permitiría contar con información para la toma de decisiones. El Consejo coadyuvaría además, en temas de transparencia y nos podría poner a pensar en temas importantes para el futuro de nuestra economía. El ponente aseveró que se requiere de un Consejo independiente dirigido por personas que no estén buscando altas tasas de aprobación para contender por un puesto de elección popular; que no tenga sesgo partidista y que nos ayude a valorar la salud del sistema fiscal mexicano.

Dr. Gerardo Esquivel Hernández

El Dr. Esquivel consideró importante profundizar en el tema de las finanzas públicas pues, refiriéndose a una encuesta de Parametría, señaló que el 68% de los encuestados no sabía que el gobierno reduciría el gasto público el año que viene. Apuntó que la reducción en el gasto público no es trivial y que la gente percibe que dicha reducción perjudicará la economía (40% de los encuestados), mientras que sólo el 17% piensa que la beneficiará. El 64% de los encuestados piensa que debe reducirse el gasto en empleados de gobierno, pero el 79% está en contra de que se reduzca en educación y salud. Además, explicó que la deuda pública pasó de 37% del PIB a 50.5% del PIB de 2012 a 2016 y que año tras año las estimaciones del gobierno son insuficientes en reducir el aumento de la deuda, se presenta entonces una situación de endeudamiento acelerado con pronósticos consistentemente equivocados.

Afirmó que no es posible continuar con esa trayectoria pues, así como sistemáticamente se subestima la deuda, el PIB se sobreestima, lo que hacía que la deuda como porcentaje del PIB crezca más de lo esperado.

Consideró que los pronósticos tampoco han acertado en estimar el precio del petróleo, durante muchos años este precio se subestimó, lo que generó ingresos extraordinarios que permitían gastar más que lo planeado; sin embargo, el problema se presenta cuando el precio del petróleo está por debajo de lo planeado y se continúa. Por otro lado, la LFPRH permitía que tras el aumento de los ingresos petroleros se gastara más, pero de forma permanente, como en salud o educación, es decir, se elevaba el gasto de forma permanente, pero con ingresos transitorios.

Para dar solución al problema el ponente establece que hay quienes piensan en la aplicación de medidas de austeridad; sin embargo, establece que es necesario discutir en qué se va a dejar de gastar pues lo más fácil ha sido reducir el gasto en inversión. No obstante, esto mina la capacidad productiva de la economía. La inversión pública como proporción del PIB ha

pasado de representar el 4.8% en 2014 al 3.8% en 2016 y se estima que llegue a solo el 2.1% en 2020.

El Dr. Esquivel cuestionó si el establecimiento de un Consejo Fiscal sería suficiente y necesario para dar solución al problema de la sostenibilidad fiscal del país; estableció que en México se llevan a cabo algunas funciones de los consejos fiscales, pero no se hace en un órgano bicameral. También dijo que el establecimiento de un Consejo Fiscal y su correcto funcionamiento requiere de voluntad política; incluso argumentó que se podría crear un Consejo académico como en el caso del Chile, con controles e instituciones que hoy no tenemos.

Finalmente consideró que para dar solución a la problemática de sostenibilidad fiscal en el país debe replantearse el problema del diseño institucional fiscal.

Síntesis general de la mesa

Los ponentes coincidieron en que el elevado incremento de la deuda pública en los últimos años es algo que debe cambiar. Las medidas a través de las cuales esto puede lograrse son diversas y las propuestas vertidas por los ponentes fueron: a través de modificaciones a la LFPRH que permita obtener superávits fiscales en la fase expansiva del ciclo; la creación de un verdadero Consejo Fiscal independiente que coadyuve a mantener la salud de las finanzas públicas; y finalmente se mencionó que era necesario realizar un verdadero cambio fiscal institucional que no se centre en dar solución a la problemática de corto plazo sino en el largo plazo.

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Sen. Miguel Barbosa Huerta
Presidente

Sen. Daniel Ávila Ruiz
Secretario

Sen. Roberto Albores Gleason
Secretario

Sen. Benjamín Robles Montoya
Secretario

Coordinación Ejecutiva de Investigación
Dr. Gerardo Esquivel Hernández

Dirección General de Finanzas
Mtro. Noel Pérez Benítez

Elaborado por la Dirección General de Finanzas

Mtro. Noel Pérez Benítez
Mtro. Juan Manuel Andrade Hernández
Dr. José Luis Clavellina Miller
Mtro. Jaime Arturo Del Rio Monges
Mtro. Vladimir Herrera González
Lic. Víctor Ortega Olvera
Mtra. Alejandra Huerta Pineda
Mtra. Sandra Oralia Maya Hernández
M. en C. Gabriela Morales Cisneros
Mtra. Maritza Rosales Reyes
Mtro. Mario Iván Domínguez Rivas

Este análisis se encuentra disponible en la página de internet
del Instituto Belisario Domínguez:
http://www.senado.gob.mx/ibd/content/foros/
Para informes sobre el presente documento, por favor comunicarse
a la Dirección General de Finanzas, al teléfono (55) 5722-4800 extensión 2097.

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,06020 México, D. F.
Distribución gratuita. Impreso en México.

@IBDSenado IBDSenado www.senado.gob.mx/ibd/